

AVRUPA
POLİS ETİĞİ KURALLARI
VE
TÜRKİYE'DE GÜVENLİK PERSONELİNDE
MESLEKİ SOSYALLEŞME

İbrahim Cerrah

DCAF - TESEV
Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi

3



İSTANBUL
İSVEC
BAŞKONSOLOSLUĞU



**Avrupa Konseyi
Avrupa Polis Etiği Kuralları ve
Türkiye’de Güvenlik Personelinde
Mesleki Sosyalleşme**

**DCAF - TESEV
Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi - 3**

Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme

DCAF - TESEV

Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi - 3

TESEV Yayınları

ISBN: 978-975-8112-95-1

Yazar: İbrahim Cerrah

Yayına Hazırlayan: Özge Genç

Çeviriler ve Metin Düzeltmeler: Laurie Freeman, Haris Theodorelis-Rigas, Karolina Hansson, Bengi Ruken Cengiz, Ayşe Müge Çavdar, Naz Sunay, Ayşegül Tansen, Mert Kayhan, Efe Kerem Sözeri, Ebru İlhan

Sayfa Uygulama: Myra

Basım Yeri: Euromat

Bu kitabın tüm hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan, hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla (fotokopi, kayıt, bilgi depolama vb.) çoğaltılamaz.

COPYRIGHT © MAYIS 2008 TESEV

1. Baskı: Mayıs 2008, 1000 adet

TESEV

BANKALAR CADDESİ NO:2 KAT:3

MİNERVA HAN, KARAKÖY 34425

İSTANBUL

TEL:+90.212.292.89.03 PBX

FAKS:+90.212.292.90.46

info@tesev.org.tr

www.tesev.org.tr

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle bire bir örtüşmeyebilir. Yazarların metin içinde belirtilen kurumsal bağlantıları bilgi amaçlı sunulmuştur. Yer alan görüşler kurumları bağlamamaktadır.

Bu kitabın yayımlanmasında katkılarından ötürü Açık Toplum Enstitüsü-Türkiye'ye, TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi'ne ve İstanbul İsveç Başkonsolosluğu'na teşekkürü borç biliriz.

AVRUPA KONSEYİ

AVRUPA
POLİS ETİĞİ
KURALLARI
VE
TÜRKİYE'DE
GÜVENLİK PERSONELİNDE
MESLEKİ SOSYALLEŞME

İBRAHİM CERRAH

DCAF - TESEV
Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi

3



İSTANBUL
İSVEC
BAŞKONSOLOSLUĞU



İÇİNDEKİLER

GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU PROJESİ	7
DEĞERLENDİRMELER	8
ÖNSÖZ Tevfik Ziyaeddin Akbulut	10
YAZARIN ÖNSÖZÜ İbrahim Cerrah	13
I. KISIM	15
I. BÖLÜM: POLİS ETİĞİ NEDİR?	16
II. BÖLÜM: SOSYALLEŞME VE POLİS ETİĞİ	22
III. BÖLÜM: MESLEKİ SOSYALLEŞME VE ETİK SORUNLAR	34
IV. BÖLÜM: İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN DENETİMİ	42
II. KISIM	53
V. BÖLÜM: APEK & AÇIKLAYICI NOTLAR (ÇEVİRİ)	54
VI. BÖLÜM: SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	90
BİBLİYOGRAFYA	100
YAZAR HAKKINDA	103
DCAF-TESEV GÜVENLİK SEKTÖRÜ ÇALIŞMALARI DİZİSİ	104

GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU PROJESİ

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin süre giden siyasal ve toplumsal "ağırlığı" konusu Türkiye tarihinin en önemli ve karmaşık konuları arasında görülmektedir. Son dönemde de, ülkemizdeki "Sivil-Asker ilişkileri"nin demokratik standartlarla uyum haline gelmesinin gerektiği, Avrupa Komisyonu'nun yıllık "Türkiye İlerleme Raporları"nda da altı çizilen bir noktadır. Konunun, Türkiye'nin AB üyelik sürecinin en önemli meselelerinden biri olacağı aşikârdır. Bunun, sivil toplumun taleplerini temel alarak, hükümet, meclis ve (silahlı kuvvetler, polis, jandarma ve diğerleri gibi) güvenlik sektörü kurumları arasında sağlıklı bir işbirliğiyle gerçekleştirilebileceğini düşünebiliriz. Türkiye'deki sivil-asker ilişkilerinin AB standartları ve artık evrenselleşen demokratik kurallar ile uyum haline getirilmesinin yanı sıra, esaslı bir güvenlik sektörü ve bürokrasisi reformunun gerçekleştirilmesi sorunu, önümüzdeki yıllar (hatta on yıllar) boyunca Türkiye gündeminin en üst sıralarında yer alacaktır.

Burada altı çizilmesi gereken bir nokta, güvenlik sektörü ve bürokrasisi reformunun, yalnızca sivil-asker ilişkilerine değil, yurttaş-merkezli bir çerçeve içinde tüm iç güvenlik kurumlarını üzerinde demokratik denetim ve gözetim mekanizmaları kurulması konusuna odaklanması gerektiğidir. Konu, "Sivil-Asker ilişkileri" yaklaşımının dar ve çoğu zaman kafa karıştıran çerçevesinin dışında, tüm çeşitlilik ve karmaşıklığı içinde anlaşılmalıdır. Ne yazık ki Türkiye'de "reform" ve "silahlı kuvvetlerin denetimi" kavramları bile hala büyük tartışmalar yaratabilmektedir. TESEV, hayli politikleştirilmiş -hatta ideolojikleştirilmiş- bu "zor" konuya soğukkanlı, nesnel ve bilimsel bir yaklaşımın öncüsü olmayı ve bu sorunların tartışılmasının

normalleştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Tam da bu bağlamda, TESEV'in, (Türkiye Cumhuriyeti'nin 20 Kasım 2003'ten beri kurucu üyesi olduğu) Cenevre'deki Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi (Democratic Control of Armed Forces-DCAF) merkeziyle kurduğu işbirliği giderek daha önemli hale gelmektedir. Nitekim Avrupa Komisyonu'nun "2005 Türkiye İlerleme Raporu"nda TESEV ve DCAF'ın ortak çalışmalarından övgüyle bahsedilmektedir. TESEV, güvenlik sektörünün demokratik ve sivil gözetimi gündemini ileriye taşımak yolunda hedef kitlesi olarak milletvekillerini, medya mensuplarını ve sivil toplumu benimsemiştir. Bu çerçevede, ulusal ve uluslararası sempozyumlar, TBMM'nin İhtisas Komisyonları'nda sunuşların yanı sıra, güvenlik sektörü üzerine güvenilir belgeler sunmayı ve eleştirel bilgi birikimi oluşturmayı hedefleyen yayın faaliyetleri yapılmaktadır.

DEĞERLENDİRMELER

Türkiye’de sivil – polis ilişkileri, belirgin bir şekilde merkezîyetçi ve laik olan iç güvenlik yapılarının demokratik gözetimi ve sorumluluğu ile ilgili konularda uzun süredir gerilmektedir. Avrupa Birliği’ne muhtemel katılımın öncesinde güvenlik sektöründe gerçekleştirilen olumlu reform dalgasının etkisinde, içerden bir kişi tarafından yazılan bu kitap, Türkiye’de etkili, iyi idare edilen ve demokratik yönetim çerçevesinde yerini bulan bir iç güvenlik yapısı ihtiyacını kapsamlı bir şekilde tarif ediyor ve inceliyor. Hem bir polis görev kanunu önermek, hem de Avrupa Polis Etiği Kuralları’nı iyi bir örnek olarak sunmak amaçları ile İbrahim Cerrah, kavramsallaştırma ile faydacılık arasındaki uzlaşmayı sağlamayı başarıyor. Bu kitap hem politika üretkenler hem de işin pratiği ile ilgilenenler için önemli.

Emekli Tümgeneral Guy de Haynin de Bry, DCAF-Cenevre

İbrahim Cerrah’ın polis etiği ile ilgili bu kitabı konunun uzmanı ve bir anlamda muhatabı tarafından yazılmış olması nedeniyle uygulayıcılar üzerinde önemli bir etki oluşturacaktır. Başla bir deyişle bu çalışmada ortaya konulan etik ilkeleri havada kalmayacak; kolluk kuvvetleri tarafından hukuk kuralları gibi uyulması zorunlu ilkeler olarak algılanacaktır. Cerrah’ın da belirttiği gibi etik kurallarına uyulması Türkiye’deki iç güvenlik hizmetlerinin kalitesini artırmanın araçlarından biridir. Güvenlik hizmetlerinin daha sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi ve insan hakları ihlallerinin en aza indirgenmesi, yürürlükteki yasalarla birlikte meslekî etik ilkelerinin geliştirilmesine bağlıdır. İşte bu çalışma kolluk güçlerine hukuku çiğneyenlerle mücadelesinde etik kuralları çerçevesinde nasıl hareket etmesi

gerektiği konusunda yol göstermekte, uygulayıcılara ışık tutmaktadır.

Mehmet Arıcan

Polis Akademisi, Türkiye

Türkiye’de polislik konusunda geniş ve detaylı bilgileri temel alan bu rapor, Türk Polisi’nin Avrupa Polis Etiği kurallarını benimsemesine ve bunları kendi polis kültürüne uyarlamasına yardımcı olacaktır. Rapor, doğru bir şekilde, Polis Etiği kurallarının sosyalleşme süreci ve sorumluluk mekanizmaları aracılığıyla polis memurlarının günlük aktivitelerine uygulanmasına odaklanıyor; ancak bu şekilde, insan hakları ve hukuk devleti gibi soyut terimler gerçek hayata geçer ve topluma sunulan hizmet ve sağlanan koruma hakları ile güvenlik arasındaki dengeyi kurabilir. İbrahim Cerrah etik değerlerin polisin çalışma dünyasındaki önemine işaret ederek büyük bir iş yapmıştır.

Otwin Marenin

Washington State Üniversitesi

Türkiye’de, güvenliği, özel olarak polisliği bir “hizmet” olarak düşünmeye alışkın değiliz. Oysa bu bir temel kamu hizmetidir; niteliğinin sorgulanabilmesi, kamu adına denetlenmesi gerekir. Elinizdeki kitap, öncelikle bizi bu bilince çağırmasıyla önemli. Kitabın temel mesajı şudur: Güvenlik güçlerinin denetiminde tek başına yasal düzenlemelere itimat edilemez; bunların mutlaka bir meslek ahlâkıyla, başka deyişle profesyonel etikle bütünleşmesi gerekiyor. Avrupa deneyiminden aktarılan etik çerçeve, normatif öğreticiliği yanında, mevcut sorunları ‘taramamıza’ katkıda bulunuyor. İbrahim Cerrah’ın çalışmasının değeri bence, böyle bir etik çerçeveyi sunarken, bunun işlevsel olabilmesi için, polisin verili

sosyalleşme ortamında ve polis alt-kültüründe köklü bir değişimin gerekliliğini görmezden gelmemesinde...

Tanıl Bora

İletişim Yayınları

polislere ve diğer güvenlik makamlarına, hükümetlere, araştırmacılara ve sivil topluma büyük yararları olabilecek, doğru zamanda çıkmış önemli bir kitap. Bir güç aracı olarak değil, toplum adına yapılan polislik arayışında, pratik denetimi güvenlik sektörü reformu ve sivil denetim bağlamında inceliyor. Türkiye’de polis adayları üzerinde yapılan çalışmaya dayanarak, polis etiğini anlamanın önemini, polis memurlarının kendilerini sivillerden temelde ayrı ve onlar tarafından tehdit ediliyormuş gibi görmelerinin tehlikeleri ile anlatıyor. Kitap, polisin siyasal ve yargısal olarak dışarıdan denetiminin gerekli olduğunu, ancak bu denetimin, polis gücünün kötüye kullanılmasını engellemeyi amaçlayan iç eğitim ve diğer süreçler kapsamadığı sürece sınırlı etkisi olacağını gösteriyor.

Peter Gill

Salford Üniversitesi, İngiltere

Demokratik bir düzende polis ve toplum ilişkisi nasıl kurgulanabilir? Demokratik değerleri içselleştiren bir polis alt-kültürü nasıl oluşturulabilir? Temel aidiyetini devlette bulan bir zihniyeti, topluma karşı sorumluluk duyan bir zihniyete dönüştürmek için toplumsal aktörlere ve polise ne görevler düşmektedir?

İbrahim Cerrah, bu gibi birçok yakıcı soruyu “içerden” ve eleştirel bir perspektifle tartışıyor. İkinci bölümde çevirisi sunulan Avrupa Polis Etiği Kuralları ise, ilk bölümde incelenen Türkiye bağlamıyla birlikte düşünüldüğünde, üzerinde

tartışılacak ve fikir üretilecek önemli bir zemin oluşturuyor.

Polisin denetiminin demokratik bir toplum için ne kadar yaşamsal olduğunu, öte yandan, polisin kendi örgütsel katkıları olmaksızın bu denetimin imkânsızlığını bilenler için ufuk açıcı bir inceleme...

Ferdan Ergut

ODTÜ Tarih Bölümü

Modern Devlet ve Polis, İletişim Yayınları yazarı

ÖNSÖZ

Tevfik Ziyaeddin Akbulut

Milletvekili, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)

İçişleri Komisyonu Başkanı

Güvenlik teşkilatlarının kurumsal yapılanmaları ve hizmetlerini sunuş şekillerinde, tarihsel süreçte devamlı değişip ve gelişmekle birlikte, bireysel ve toplumsal yaşamda güvenliğin önemi hiç bir zaman azalmamıştır. Bireysel özgürlüklerin korunması ve toplumsal yaşam kalitesinin yükseltilmesi için, iç güvenlik hizmetlerinin sürekli olarak geliştirilmesi ve çağın gereği olan yükselen değerleri içermesi gereklidir.

İnsanlar genel refah düzeyleri yükseldikçe devletten aldıkları kamu hizmetlerinde de bunun yansımalarını beklemektedirler. Günümüz insanı artık kendisi için üretilen ve bedelini ödediği hizmet hakkında daha fazla bilgi sahibi olmak ve bu hizmetlere katılmak ve denetlemek istemektedir. Tüm kamu hizmetleri gibi, iç güvenlik hizmetleri de bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Ülkemizde polis ve jandarma birimleriyle yürütülmekte olan iç güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde çağın gereği olan uygulamalardan uzak kalması düşünülemez. Bu kurumlar ve ürettikleri hizmetler başta parlamenter denetim olmak üzere, merkezi hükümet ve onun yerel unsurları olan vali ve kaymakam tarafından denetlenmektedir. Ancak, geniş bir inisiyatif alanına sahip olan kolluk personelinin tüm uygulama ve davranışlarının dış unsurlar tarafından denetlenmesinin güçlüğü de açıktır. Bundan dolayı kolluk teşkilatlarının mensupları tarafından benimsenerek içselleştirilecek bir meslek etiği kuralları manzumesine ihtiyaç olduğu aşikârdır.

İnsanın yaşam kalitesinin yükseltilmesini hedefleyen bir çağda yaşıyoruz. Toplum için üretilen mal ve hizmetlerde ‘etkinlik ve verimlilik’ esas alınmaktadır. Bu yaklaşım bir kamu hizmeti olan güvenlik için de aynen geçerlidir. Güvenlik, bireysel ve toplumsal yaşam için ne kadar önemli olursa olsun, ‘her ne pahasına olursa olsun’ yaklaşımıyla sağlanacak bir hizmet değildir. Güvenliğin bir sosyal, bir de ekonomik maliyeti vardır. Her iki maliyetin de kabul edilebilir ve karşılanabilir nitelikte olması gereklidir.

Bunlardan ilki, ‘güvenliğin sosyal maliyeti’ ile ilgili önlemlerin toplumsal yaşam üzerine yaptığı etkilerle bağlantılıdır. Toplumsal yaşamı aksatacak ve insanları tedirgin edecek boyuttaki güvenlik uygulama ve önlemlerinin bazı suçları önlemede ‘etkin’ olsalar da toplumsal huzur ve yaşam kalitesini olumsuz yönde etkilemesi açısından ‘verimli’ olduğu söylenemez. Güvenlik teşkilatları yasa ve uluslararası normlar çerçevesinde görev yaparak bir yandan güvenliği sağlarken, öte yandan toplumun genel huzurunu koruma konusunda duyarlı olmalıdırlar. Toplumun büyük bir çoğunluğunu tedirgin eden bir güvenlik uygulaması anlayışının çağdaş kriterlere göre verimli olduğu söylenemez. Bu anlamdaki verimlilik, suçla mücadelede kullanılacak olan araç ve gereçler kadar güvenlik mensuplarının tutum, davranış ve yöntemleriyle de bağlantılıdır. Suçla mücadele eden güvenlik mensuplarının davranış ve yöntemlerinin toplumsal huzuru koruyacak nitelikte olması, yasal

eğitimin yanısıra bir de iyi bir meslek ahlakı eğitimini gerektirmektedir.

Güvenliğin maliyetinin diğer bir boyutu ise ekonomiktir. 'Her ne pahasına olursa olsun güvenlik' anlayışı günümüzde giderek daha az kabul görmektedir. Güvenliğin ekonomik maliyeti de sosyal maliyeti gibi karşılanabilir olmalıdır. Ülkeye çok fazla pahalıya mal olan ve vatandaşların refah düzeyini olumsuz ölçüde bozacak boyuttaki yüksek savunma ve güvenlik harcamalarının verimli olduğu söylenemez. Çağdaş ülkelerin savunmaya yaptıkları harcamaların eğitim ve sağlık giderlerine oranı bu konuda iyi bir kriterdir.

Güvenlik harcamalarının ülkenin refah düzeyini etkileyecek bir düzeyde olması suç oranlarındaki artışı da etkileyecektir. Günümüzde işlenen suçlardan büyük bir çoğunluğu işsizlik ve yoksulluk ile bağlantılıdır. Terör sorununun bile işsizlik ve eğitimsizlikle bağlantısı düşünüldüğünde, eğitim ve istihdama yöneltilmesi gereken mali kaynakların orantısız bir şekilde güvenliğe yöneltilmesinin dolaylı olarak suça katkısı olabileceği görülecektir.

Bundan dolayı, 59. hükümet döneminde savunma harcamalarını Sayıştay denetimi altına alan yasa çıkartılmıştır. İlgili yönetmeliklerin hazırlanarak yürürlüğe girmesinden sonra tüm savunma harcamaları siyasi denetim altına alınmış olacaktır.

Güvenliğe ayrılan kaynakların ekonomik açıdan çağdaş ülkelerdeki oranlara çekilmesi güvenliğin ekonomik maliyetini azaltsa bile güvenliğin sosyal maliyeti sorunu ayrıca ele alınmalıdır. Güvenlik mensuplarının tutum, davranış ve uygulamalarıyla bağlantılı olan sosyal maliyetini denetim altına almak ise bir eğitim sorunudur. Güvenlik mensupları, başta 'hukukun üstünlüğü' ve 'insan haklarına saygı' olmak üzere içinde yaşadıkları çağın değerlerini merkez alan bir

eğitim almalıdırlar. Ulusal ve hatta yerel duyarlıklarla evrensel değerler arasındaki dengeyi iyi kurabilmelidirler.

Bu da ancak sürekli bir eğitimle başarılabilir. Güvenlik mensupları her şeyden önce görevleriyle ilgili mevzuatı çok iyi öğrenmelidirler. Ancak, güvenlik mensuplarına verilen meslek öncesi ve meslek içi eğitimlerde sadece yasal mevzuatın öğretilmesi başlı başına yeterli değildir. Yasal mevzuat eğitimlerinde bunun ruhu ve içinde yaşanan çağın yükselen değerleri de meslek mensuplarına özümsetilmelidir.

Güvenlik hizmetleri, mensuplarına geniş bir insiyatif alanı tanıyan kamu görevleri arasındadır. Bu insiyatif alanının güvenlik personeli tarafından nasıl doldurulacağı onun almış olduğu eğitimle belirlenecektir. Ancak bu, güvenlik mensuplarına verilen örgün eğitimle sınırlı olmamalıdır. Yaygın ve informel eğitimle de desteklenmelidir. Güvenlik mensuplarının eğitim, görev ve özel yaşamlarındaki sosyalleşme süreçleri onların mesleki değer yargılarını ve buna bağlı olarak tutum ve davranışlarını önemli ölçüde şekillendirmektedir. İbrahim Cerrah, bu kitapta konuları net bir şekilde ele almış ve mesleki sosyalleşmenin meslek etiği ve dolayısıyla güvenlik personelinin uygulamaları üzerine olası etkilerine değinmiştir.

TBMM, iç güvenlik hizmetlerinin kalitesini yükseltmek konusunda son yasama döneminde önemli yasalar çıkartmıştır. Bu yasalarla bir yandan kolluk kuvvetlerinin yetkileri artırılırken öte yandan bu yetkilerin insan hakları ihlallerini en aza indirmesini sağlayacak bir denge gözetilmiştir. İç güvenlik hizmetlerinin etkinlik ve verimliliğinin artırılması ne kadar önemli ise insan hakları konusundaki duyarlılık da bir o kadar önemlidir. TBMM, son yasama döneminde bu hassas dengeyi göz önünde bulundurmaya çalışmıştır.

Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu ve Avrupa Birliği üyesi ÷lkelerden uzmanların üzerinde uzlaşarak hazırladıkları Avrupa Polis Etiği Kuralları'nın Türk kolluk mensuplarının yararlanabileceği değerli bir kaynak olduğunu düşünmekteyim. Ayrıca kitabın yazarı tarafından kaleme alınmış olan ve Türk kolluk mensuplarının sosyo ekonomik altyapısı, eğitim, görev ve özel yaşamlarındaki mesleki sosyalleşme süreçlerini de irdeleyen bu çalışma, tüm kolluk mensuplarına hem kendilerini daha yakından tanıma ve tanımlama, hem de hizmetlerinin kalitesini artırmaları açısından yararlı olacaktır.

Güvenlik mensuplarının kendi rollerini içinde yaşadıkları çağın gereklerine göre anlamaları onların vatandaş ile ilişkilerinin kalitesi açısından önemli bir gerekliliktir. Bu açıdan bu çalışmanın güvenlik teşkilatlarının eğitiminde yararlanılabilecek bir kaynak olduğunu düşünmekteyim.

YAZARIN ÖNSÖZÜ

Prof. Dr. İbrahim Cerrah

Polis Akademisi, Türkiye

Bu kitap başta polis ve jandarma olmak üzere resmî ve özel tüm iç güvenlik personeline yönelik hazırlanmıştır. Belçikalı polis müdürü ve eski jandarma subayı Denis Bergmans tarafından kaleme alınan giriş bölümüyle başlayan kitap, kendi içinde iki ana ‘kısmıdan’ oluşmaktadır. Kitabın birinci kısmı dört bölümden oluşmaktadır. Bu bölümlerde kolluk mensuplarının sosyalleşme süreçleri ve bunların meslek alt-kültürü üzerindeki etkilerine değinilmiştir. Bu süreçlerde oluşan meslekî ilke ve değerlerin ‘güvenlik hizmetlerine’ nasıl yansıdığı ve hangi alanlarda sorunların yaşandığı veya yaşanabileceği konusu irdelenmiştir. Dört bölümden oluşan birinci kısımda bu alanda daha önceden yapılmış olan bir saha çalışması ve diğer bazı ikincil verilerden yararlanılmıştır. Kolluk kuvvetleri mensuplarının sosyalleşme süreçleri üzerinde çalışmanın doğal güçlükleri olduğu ve bu alanın Türkiye’de yakın zamanda ele alınıyor olmasından dolayı yeterli miktarda alan araştırmasının bulunmadığı bir gerçektir. Bu nedenle, bu çalışmada ağırlıklı olarak Batılı ülkelerde (Avrupa ve ABD) polis etiği ve poliste meslekî sosyalleşme alanında yayınlanmış olan kaynaklardan yararlanılmıştır. Ne de olsa, polis alt-kültürü, meslekî sosyalleşme ve polis etiği gibi alanlarda yapılan çalışmalarda polisliğin evrensel bir olgu olduğu ve sorunların kaynağının ve çözümlerinin diğer mesleklerde olduğundan çok daha fazla benzerlik gösterdiği de genel kabul gören bir durumdur.

Kitabın ikinci kısmını ise *Avrupa Polis Etiği Kuralları (APEK)* oluşturmaktadır. Bu kitabın yazarı, Avrupa Komisyonu

bünyesinde Strasbourg’da yürütülen bu çalışmaya Türkiye’yi temsilen katılmıştır. Söz konusu belgede yer alan etik kuralların tamamı ve bunların yorumları kitabın ikinci kısmını oluşturmaktadır.

Kitabın birincil muhatabı resmî ‘kolluk birimleri’ olarak tanımlanan polis ve jandarma teşkilatı mensuplarıdır. Bu düşüncenin okuyucunun zihnine yerleşmesi için ‘kolluk kuvvetleri’ yerine zaman zaman ‘polis’ ve ‘jandarma’ ifadeleri beraberce kullanılacaktır. Ancak, her iki kelimenin çok sık kullanımının doğuracağı tekrardan kaçınmak için daha çok ‘polis’ veya ‘güvenlik mensupları’ kelimeleri kullanılacaktır. Kitapta geçen tüm polis kelimeleri, aksinin belirtilmemesi durumunda, aslında kolluk kuvvetleri olan polis ve jandarmayı beraberce içermektedir. Ancak, güvenlik sektöründe hizmet veren diğer resmî güvenlik kurumlarıyla, yine bu sektöre yardımcı kolluk hizmeti olarak katılan özel güvenlik kurum ve personellerinin de bu çalışmadan yararlanmaları mümkündür.

Avrupa Polis Etiği Kuralları’nın (APEK) içeriğinde de aynı yöntem izlenmiştir. Belgenin hazırlanmasına polis teşkilatları temsilcileri ile Fransa ve İspanya gibi jandarma teşkilatları olan ülkelere jandarma temsilcileri katılmış olmasına rağmen hazırlanan belge, jandarmayı da içermek kaydıyla, *Avrupa Polis Etiği Kuralları* olarak adlandırılmıştır.

1998-2001 yılları arasında, Avrupa Konseyi (AK) bünyesinde, birçok ülkeden iç güvenlik hizmetleriyle bağlantılı farklı meslek gruplarından katılımcıların katkılarıyla

hazırlanan APEK'in okuyucu için yeteri kadar açık ve net olduğu düşünülmemekte. Bundan dolayı kitabın yazarı tarafından kaleme alınan birinci kısımda tüm maddeler tek tek ele alınarak açıklanmamıştır. Ancak, ağırlıklı olarak teorik bilgilerden oluşan birinci kısımda çalışmanın kolluk kuvvetleri mensuplarının uygulamalarına yönelik pratik mesajlar içermesi için zaman zaman APEK'e göndermede bulunulmuştur. Bunda da ölçü olarak Türk kolluk kuvvetleri için önem ve önceliği olan maddeler esas alınmıştır.

Bu kitap, Türk iç güvenlik hizmetlerinin kalitesini artırmaya katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Bunun gerçekleşebilmesi, hiç şüphesiz, polis ve jandarma kurumlarının hizmet politikalarını belirleyen üst düzey yöneticilerin bu çalışmaya yaklaşımlarına bağlıdır. Kitabın özellikle birinci bölümü, sorunlara çözüm önermekten daha çok bu sorunların varlığına ve kaynağına işaret eden bir yöntem çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu bölümde yer alan bilgi ve yorumlar mümkün olduğunca bilimsel ölçütlere uygun 'yapıcı-eleştirel' bir yaklaşımla sunulmuştur. Bu eleştirel yaklaşımları samimi bularak bunlardan yararlanma yoluna gidilmesi, ancak iki kurumun üst düzey yöneticilerinin profesyonelliği ve kurumlarının hizmet kalitesini yükseltme konusundaki kararlılığı ile yaşama geçirilecektir. Kitapta yer alan bilgi ve yorumların yapıcı eleştiriler olarak algılanarak sağduyu ile değerlendirileceği umulmaktadır.

Bu kitapta iç güvenlik hizmetleriyle ilgili ele alınan sorunların ancak reform düzeyinde değişikliklerle aşılabileceği görülecektir. Bu sürece karşı bireysel ve hatta kurumsal direnmelerin olması doğaldır. Bu tür direnmeler Avrupa Birliği üyesi ülkelerde gerçekleşen güvenlik reformlarında da görülmüştür. Ancak, güvenlik hizmetlerinin çağdaş demokratik ülkelerdeki ilke ve uygulamalar doğrultusunda yeniden yapılanması ulusal yararın gereğidir. Demokrasinin ve ulusal güvenliğin

vazgeçilmez unsurları olan güvenlik güçlerinin çağın gereği olan bu dönüşüme katkıda bulunmaları, onların tarih boyunca süregelen rollerinin devamıdır. Özellikle Türk toplumunun çağdaşlaşmasına geçmişte yaptığı katkılar göz önünde bulundurulduğunda, TSK'nın bu konuda da en büyük desteği vereceği konusunda şüphe yoktur.

I. KISIM

I. BÖLÜM: POLİS ETİĞİ NEDİR?

II. BÖLÜM: SOSYALLEŞME VE POLİS ETİĞİ

III. BÖLÜM: MESLEKİ SOSYALLEŞME VE ETİK SORUNLAR

IV. BÖLÜM:İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN DENETİMİ

I. BÖLÜM

POLİS ETİĞİ NEDİR?

1. GİRİŞ

Polis ve jandarma gibi resmî kolluk teşkilatı mensuplarının, diğer kamu personelinin sahip olmadığı ve kullanamadığı yetki ve sorumlulukları vardır. Bunlar; ‘durdurma’, ‘arama’, ‘kimlik sorma’, ‘el koyma’, ‘yakalama’, ‘zor kullanma’ ve ‘sorgulama’ gibi bireysel özgürlükleri sınırlayıcı önemli yetkilerdir. Bu görevlerin yerine getirilmesinin, başta bireysel özgürlükler ve toplumsal yaşam olmak üzere insanların yaşam kalitesi üzerinde de önemli etkileri olmaktadır. Güvenlik personelinin yasaları uygulama konusunda sahip olduğu alanın genişliğine bakıldığında, hizmet kalitesinin yükseltilebilmesi için mevcut yasal düzenlemelere ilave olarak meslek etiği kurallarına da ihtiyaç olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bu doğrultuda, bu bölümde ilk olarak polis etiğinin ne demek olduğu, hangi güvenlik personeline hitap ettiği ve polis etiği kurallarına neden gereksinim duyulduğu gibi konulara değinilecektir. Yine bu bölüm içerisinde, etik kuralların kaynağı ve polis etik kurallarıyla toplumsal ahlâk ve dinî inançlar arasında bir ilişkinin olup olmadığı gibi konular da ele alınacaktır. Son olarak da polis etiği ve profesyonellik arasındaki ilişkiye değinilecek; iç güvenlik hizmetleri alanında tam zamanlı olarak görev yapan resmî ve özel tüm güvenlik personelinin etik kurallara uymasının gerekliliği vurgulanacaktır.

2. POLİS ETİĞİ NEDİR VE KİMLERİ KAPSAMAKTADIR?

Kısaca ‘polis etiği’ olarak ifade edilen bu kavram aslında ‘polis meslek etiği’ anlamına

gelmektedir. ‘Polis etiği’ sadece polis teşkilatı mensuplarını değil, ‘iç güvenlik hizmeti’ sunan Jandarma, Sahil Güvenlik ve özel güvenlik teşkilatları olmak üzere güvenlik sektöründe yer alan tüm kurumları kapsamaktadır. Türkiye’de bu hizmetler ‘Polis’, ‘Jandarma’ ve ‘Sahil Güvenlik’ olarak yapılmış olan üç ayrı devlet kuruluşu tarafından yerine getirilmektedir. Dolayısıyla, polis etiğine, günlük dilde çok kullanılmayan ancak tüm iç güvenlik birimlerini içerecek anlamda ‘kolluk etiği’ (law enforcement ethics) de denilebilir. ‘Kolluk etiği’ kavramı tartışmasız tüm güvenlik personelinin kapsamaktadır. Bu kitapta ise daha güncel olarak kullanılan ‘polis etiği’ kavramı tercih edilmiş ve bununla iç güvenlik hizmeti sunan tüm kurumlar amaçlanmıştır.

Avrupa Konseyi (AK) bünyesinde hazırlanan *Avrupa Polis Etiği Kuralları* (APEK) Fransa ve İspanya gibi ülkelerden jandarma subaylarının da katılımıyla hazırlanmış olmasına rağmen belgeye *Avrupa Polis Etiği Kuralları* adı verilmiştir. Sonuç olarak, hazırlanan bu belge sadece polisleri değil, Avrupa ülkelerinde iç güvenlik hizmeti sunan jandarma teşkilatlarına da hitap etmektedir. APEK’ in, Türk Jandarma teşkilatı tarafından dilimize çevrilerek, *Jandarma Etiği* (2002) kitabında yer alması polis etiğinin jandarma personelinin de kapsadığının en belirgin ifadesidir.

APEK’ in hangi kurumları kapsadığının belirlenmesinde iç güvenlik birimlerinin kurumsal yapılanmasının nasıl olduğu değil, sunulan hizmetin ne olduğu esas alınmıştır. Türkiye’de resmî Türk kolluk kuvvetlerinden birisi olan ‘polis’, siyasi otoritenin

denetiminde ve kısmen ‘askerî’ (semi military) bir yapıda iken; jandarma ve sahil güvenlik, tamamen ‘askerî’ (military) yapılanma içinde yer almaktadır. Ancak demokratik yönetimlerde iç güvenlik hizmetlerini sunan birimlerin kurumsal yapılanmalarına bakılmaksızın bu hizmetler ‘polislik’ (policing) olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla bu kitapta kullanılan ‘polis etiği’ kavramı kolluk kuvvetlerinin kurumsal yapılanmaları ve isimlerini esas alan bir yaklaşımla sadece polis teşkilatını değil, sunulan hizmetin niteliği esas alınarak ‘iç güvenlik hizmeti’ sunan, yani polislik yapan tüm kurumları içermektedir.

2.1. Neden polis etiği?

Güvenlik mensuplarına yönelik etik kurallara ihtiyaç duyulmasının en önemli nedenlerinden birisi, güvenlik mensuplarının davranışlarını kontrol etmek için sadece yasal düzenlemelerin yeterli olmayışıdır. Bu nedenle, yürürlükteki yasal düzenlemelere ilave olarak bir de bu mesleğin, kendi mensupları tarafından hazırlanan ve benimsenen etik kurallarına ihtiyaç duyulmuştur. Güvenlik hizmetlerinin daha sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi ve insan hakları ihlallerinin en aza indirilmesi için yasal düzenlemelerin yanı sıra, meslekî etik ilke ve kuralların geliştirilmesi ve benimsenmesi bir zorunluluktur.

Herhangi bir mesleğin mensuplarının, uygulama ve davranışlarını sadece cezai yaptırım olan yasalarla kontrol etmenin mümkün olmadığı açıktır. Yasaların ağırlıklı olarak ‘cezai yaptırımları’ varken, etik kuralların daha çok meslekî ve ‘vicdanî yaptırımları’ vardır. Yasaları uygulamanın kolluk mensubunun kendi inisiyatifinde olduğu yer ve durumlarda, onlar üzerinde etkin olan unsur profesyonellik bilinci, vicdan ve meslek etiği kurallarıdır (Kleinig, 1996). Asli görevleri yasaları uygulamak olan emniyet mensuplarının, yasalara uyup uymama konusunda diğer insanlara göre daha özgür oldukları bir gerçektir. Dolayısıyla, yasalara ilave olarak güvenlik

mensupları tarafından hazırlanan ve onların vicdanlarına hitap eden meslek etiği kuralları, polislerin uygulama ve davranışlarını kontrol etmede etkin rol oynayacaktır.

Kısacası, kanun uygulayıcısı olan polislerin davranışlarını kontrol etmek için salt yasal düzenlemeler yeterli değildir. Güvenlik hizmetlerinin daha sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesi ve insan hakları ihlallerinin en aza indirilmesi, yürürlükteki yasalarla birlikte meslekî etik ilkelerinin (meslek ahlâkının) geliştirilmesini gerektirir. Bu nedenle başta bu mesleğin kendi mensupları olmak üzere, toplumun birçok kesimini temsil eden tarafların katılımıyla hazırlanan ve polisler tarafından benimsenen meslek etiği kurallarına ihtiyaç duyulmuştur.

Polis teşkilatı mensuplarının olaylara bakışı ve değer yargıları büyük oranda; içinden çıktıkları toplumun sosyal yapısı, almış oldukları meslek öncesi eğitim, çalışma ortamları ve sosyal yaşamları gibi süreçlerin ortak bir ürünüdür. Özellikle bir güvenlik mensubunun içinde doğup büyüdüğü toplum ve o toplumun ahlâkî ve dinî değerlerinin etkisini inkâr etmek mümkün değildir. Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan APEK, her ne kadar seküler bir belge olarak hazırlanmışsa da, bunu hazırlayan kimselerin bilinçaltında var olan toplumsal değerlerin bu belgeye yansımaları kaçınılmazdır. Ancak komisyon üyeleri, hazırlanan belgenin Avrupa’nın sosyal ve kültürel değerlerini yansıtmaktan çok, Avrupa’nın dışına taşan evrensel ilkeleri içermesi için yoğun bir çaba sarf etmişlerdir.

2.2. APEK kimler tarafından ve nasıl hazırlandı?

APEK, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin uzman temsilcilerinden oluşan bir komisyon tarafından Aralık 1998 ile Mart 2001 tarihleri arasında yapılan toplantılarda hazırlanmıştır. Çalışmaya konsey üyesi ülkelerden üst düzey polisler, sosyal bilimciler, hukukçular ve bazı sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri

katılmıştır. APEK'in hazırlanması oldukça demokratik ve bilimsel bir ortamda gerçekleşmiştir. Komisyona katılan her üyeye kendi ülkesi ve toplumu adına görüş ve düşüncelerini ifade etme imkânı tanınmıştır.

Komisyonadaki çalışmaya, sadece üst düzey emniyet mensupları ve bürokratlar değil; her rütbedeki güvenlik personelinin sorun ve görüşleri yansıtılmıştır. Özellikle 'sokak polisliği' olarak tanımlanan hizmetleri yerine getiren polis memurlarının, alt ve orta düzey amirlerin sorunlarına değinilmiştir. Belgenin hazırlanmasında komisyona her rütbeden katılımın sağlanması, ortaya çıkan etik kuralların rütbesiz polisler tarafından da benimsenmesini kolaylaştırmıştır. Kısacası, çalışma sadece üst düzey emniyet mensupları tarafından değil; ilgili bütün tarafların katkılarıyla hazırlanmıştır. Hukukçu ve sosyal bilimcilerden oluşan akademisyenler ve insan hakları örgütü gibi bazı sivil toplum kuruluşlarının da katkıları sağlanmıştır. Altıncı ve son toplantısı 28-30 Mart 2001 tarihlerinde Strasbourg'da yapılarak tamamlanan bu belge tüm üye ülke polislerine bir tavsiye belge olarak sunulmuştur.

2.3. Etik değerlerin kaynağı nedir?

Etik değer ve kuralların kaynağının ne olduğu başta felsefeciler olmak üzere sosyal bilimciler tarafından sıkça tartışılan bir konudur. Konunun özünde, etiğin kaynağı *insan doğası* mı (human nature) yoksa insanın *sosyal çevresi ve yetişmesi* (socialisation) midir, diğer bir ifadeyle sorun *yaratılış* (nature) mıdır yoksa *yetiştirilme* (nurture) midir soruları yatmaktadır.

'Yaratılış' kelimesinden türemiş olan 'ahlâk', insanın sahip olduğu güzel değerlerin onun doğasından kaynaklandığını ima etmektedir. Bunun aksi olan görüşe göre ise etik ilkeler yine insan tarafından üretilmekte birlikte onun yaratılışının değil, yetişme ve sosyalleşmesinin bir ürünüdür. Etik ilkeleri bireyin sosyalleşme süreçlerinin ürünü olarak gören bu yaklaşım, bu ilkelerin kaynağının

ne olduğuna bakmaksızın, etik ilkelerin ahlâki ilkelere göre daha evrensel olduğunu ileri sürmektedir. Bu görüşe göre ahlâki kurallar yerel ve göreceli, etik kurallar ise evrenselidir. Oysa insanın yaratılıştan sahip olduğu özelliklerin onun sosyalleşme ile elde ettiği özelliklere göre daha evrensel olduğu görülmektedir. Dünyanın her yerinde insanlar cilt rengi, saç rengi ve boy gibi bazı fizikî detaylar dışında biyolojik ve psikolojik yönden benzerlikler taşımaktadır. İnsanın sosyalleşmesi fizikî özelliklerine göre daha çeşitli ve görecelidir. İnsanlar, farklı toplum ve farklı tarihlerdeki sosyalleşmelerinin sonucu olarak birbirinden farklı ve hatta çelişen etik ilkeler üretebilmektedirler.

Bireyin sosyalleşmesi onun fizikî yönüne göre daha çeşitli ve değişkendir. Farklı ortam ve şartlarda yetişen insanlar yine farklı yaşam tarzları ve değer yargıları ortaya koymaktadırlar. Bu durumda insanın yaratılıştan sahip olduğu 'doğallığı' ve 'güzel şeyleri' içeren ve Arapça'da yaratılış kelimesinden gelen ahlak, insanların sosyal ilişkiler sonucu oluşturacakları etik ilkelere göre daha evrensel olacaktır. Kısacası, toplumdan topluma farklılık gösteren sosyalleşme süreçleri ve bunun sonucu ortaya çıkan toplumsal ahlâk veya meslekî etik ilkeler insanın yaratılışında var olduğu ileri sürülen evrensel değerlere göre daha yerel olacaktır.

Meslek etiği ve dinî inançlar arasında doğrudan veya dolaylı bir ilişki bulunabilir. Din, bilinen en eski sosyal kurumlardandır ve sosyalleşme süreçlerinde insanlar az veya çok bir şekilde dinden etkilenirler. Bu nedenle herhangi bir mesleğin etik kurallarının o mesleğin üyelerinin mensup olduğu veya içinde yaşadığı inanç sisteminin ahlâki ilkelerinden tamamen bağımsız olması da düşünülemez.

Kaynağı ister insanın yaratılışı ve inançları, isterse sosyalleşmesi olsun, bir toplumda var olan genel ahlâk kurallarıyla herhangi bir mesleğin etik kuralları arasında gizli veya belirgin bir ilişkinin olması normal, hatta

kaçınılmazdır. Herhangi bir mesleğin etik kurallarını oluştururken o toplumda var olan toplumsal ahlâki ilkeleri tamamen inkâr etmek veya dışlamak yerine, bu ilkeler temel kabul edilerek, meslek etiği kuralları bunun üzerine inşa edilebilir. Böylece farklı inanç sistemlerinin duyarlılıklarını göz önünde bulunduran etik kurallar, seküler özellik taşıyacaktır. Bunlar ayrıca bir tek inanç sisteminin duyarlılıklarına göre hazırlanmış olan etik kurallarından daha kapsamlı olacaktır.

APEK' in hazırlanmasında bu hassas denge çok iyi bir şekilde korunmuştur. Ortaya çıkan çalışma her ne kadar seküler bir belge olarak hazırlanmışsa da farklı inanç sistemlerini ve yaşam tarzlarını göz önünde bulundurmuştur. Ancak hazırlanan belgenin herhangi bir dinin ahlâki değerlerine göre hazırlandığı görüntüsünü vermemek için seküler bir doküman olduğunun vurgulanması, onda hiçbir toplumun ve dinin ahlâki ilkelerinin izinin olmadığı anlamına gelmez. Örneğin, 'haksız kazanç elde etmeyi' veya 'sahip olduğu gücü kötüye kullanmamayı' etik bir ilke olarak benimseyen bir kişinin, bu düşüncesinin kısmen de olsa ahlâki ve dinî inançlarından kaynaklanmadığını iddia etmek pek inandırıcı olamaz. Etik ilkelerin dinî inançlardan veya toplumsal ahlâki ilkelerden etkilenmesi açık bir şekilde olabileceği gibi, bireyin bilinçaltına yerleşmiş olan değer yargıları şeklinde de ortaya çıkabilir.

Ahlâk ve etik ilişkisi bu bağlamda ele alındığında meslek etiği kuralları, toplumsal, dinî ve ahlâki ilkelerin farklı mesleklerin ihtiyaç ve önceliklerine göre uyarlanması olarak düşünülebilir. Bu sebeple, APEK'in seküler bir belge olması bu dokümanda yer alan etik ilkenin dinî veya ahlâki ilkelerle hiçbir ilişkisi olmadığı anlamına gelmemektedir. Belgenin seküler olduğuna vurgu yapılması, bunun sadece Avrupa'da baskın din olan Hıristiyan inanç ve değerleriyle şekillenmediğini ifade etmek içindir.

APEK'in giriş kısmında 'etik' (ethics) kavramının 'ahlâk' (moral) kavramından farklı olduğu özellikle belirtilmiştir. Ancak yine aynı bölümde 'etik' ve 'ahlâk' kelimeleri arasında var olan ilişkiye değinilmiştir. Etiğin, günlük hayatta kullanılan ahlâk kavramının profesyonel polislik uygulamalarına bir tür yansıması olduğu belirtilmiştir. Diğer bir anlatımla, daha çok bir bireyin değerlerini ilgilendiren bir kavram olarak ele alınan ahlâk kavramının, profesyonelce ifa edilen bir mesleğe yansımasına etik (meslek ahlâkı) denildiği ifade edilmiştir.

Farklı toplumların ahlâk anlayışlarının oluşumunda her toplumun inanç ve kültür sistemlerinin önemli bir etkisi olduğu bilinmektedir. Avrupa toplumlarının ahlâk anlayışları da, doğal olarak Hıristiyan inançlarına göre şekillenmiştir. Hıristiyanlıktan uzaklaşmış olan veya başka dinlere mensup Avrupalılara, kendilerine Hıristiyan inançları üzerine kurulu bir ahlâkın dayatıldığı izlenimi vermemek için dinî içerikli 'ahlâk' yerine, daha seküler bir kavram olan 'etik' tercih edilmiştir. Böylelikle, Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanmakta olan 'Polis Meslek Etiği Kuralları'nın dinî ve ahlâki içerikli olmasından daha çok laik içerikli bir belge olmasına özen gösterilmiştir.

Ancak komisyon çalışmalarında etik kavramının ahlâktan farklı olduğunun özellikle ve ısrarla vurgulanması, iki kavram arasında az veya çok bir ilişkinin var olabileceğini düşündürmektedir. Zira hiç olmayan bir şeyin varlığı veya yokluğu bu denli ısrarla tartışılmazdı. Bu durumda bu ilişkinin neden ısrarla inkâr edilmeye çalışıldığının üzerinde durulabilir. Sorun üzerinde derinlemesine düşünüldüğünde ise ortaya iki neden çıkmaktadır.

Bunlardan birincisi; komisyon üyelerinin üzerinde sıklıkla durdukları etik kavramının, kısmen dinî, özellikle de Hıristiyanlık ile bağlantılı ahlâk kavramından uzak tutulmak istenmesidir. Bu çalışma Avrupa Konseyi

tarafından yapılmış olmasına rağmen hazırlanan yönetmelik sadece Avrupa ülkelerinin polisleri için hazırlanmamıştır. Komisyonda, aralarında Türkiye ve Azerbaycan gibi halkının büyük bir kısmı Müslüman kimliği taşıyan bazı ülkeler de yer almaktadır. Bunun yanı sıra, Avrupa ülkelerinin tamamında küçümsenemeyecek oranda farklı dinlere mensup azınlıklar yaşamaktadır. Avrupa ülkeleri, Orta Çağ'da olduğu gibi, artık tek ırk, din ve kültürlü toplumlardan oluşmamaktadır. Bundan dolayı, hazırlanan etik kuralların gerek Avrupa ülkelerinde yaşayan dinî azınlıklara, gerekse halkının büyük çoğunluğu İslam dinine mensup olan diğer ülkelere hitap etmesi amaçlanmıştır. Sonuç olarak, hazırlanan yönetmelikte Avrupa ülkelerinde yaşayan Hıristiyan dışı topluluklardan biri olan Türklerin ve toplumunun büyük bir kesimi İslam inancını benimsediği kabul edilen ve bir Avrupa Konseyi üyesi olan Türkiye'nin de hassasiyetleri göz önünde bulundurulmuş olmaktadır.

İkinci olarak, Hıristiyan inancına göre şekillenmiş olan ahlâki değerlerin ağırlıklı olarak ve açıkça yer aldığı bir yönetmelik, Avrupa'da yaşayan diğer dinî azınlıklar ve Avrupa dışındaki bazı ülkeler tarafından benimsenmeyebilirdi. Etik kavramının özellikle ahlâktan farklı olarak ele alınmasının arkasında bu düşüncenin bulunduğu söylenebilir. Ağırlıklı olarak Hıristiyanlık inançlarını yansıtan ahlâki değerleri, meslek etiği kisvesi altında tüm insanlara dayatmak veya böyle bir izlenim uyandırılmak istenmemiştir. Hazırlanan etik kuralların ruhuna da ancak böyle bir yaklaşım uygun düşerdi. Komisyona göre, bu şekilde hazırlanmış olan etik kurallar, Avrupa'da yaşayan farklı dinî, etnik, sosyal ve kültürel azınlıkların benimseyip kabul edebileceği bir belge olarak tasarlanmıştır. Komisyon bunun da ancak etik kavramının belli bir dinî inanca değil, sadece insana

dayanmasıyla mümkün olacağını düşünmektedir.

3. POLİS ETİĞİ VE PROFESYONELLİK

Güvenlik hizmetlerinin ortaya çıktığı andan itibaren, bu hizmeti üreten personelin davranışlarının kimler tarafından ve nasıl denetleneceği sorunu da var olmuştur. Emniyet mensuplarının davranışlarını yönlendirmede bir meslek etiğine ihtiyaç duyulması da bu çabaların sonucudur. Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan Avrupa Polis Etiği Kuralları çalışmasından önce de bazı Batı ülkelerinde polis etiği çalışmalarının yapıldığı görülmüştür (Kleinig, 1996). Örneğin, İngiliz polisi tarafından 1985 yılında yayınlanan *Polisliğin İlkeleri ve Profesyonel Davranış Rehberi*¹ başlıklı kitap meslek ilkeleriyle profesyonellik arasında bağlantı kuran ilk yayınlardandır.

Türk güvenlik hizmeti tarihinde de meslek etiği eğitiminin yer aldığı bilinmektedir (Bal ve Beren, 2003, 64). Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde (1910) ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında (1939) Türk polis eğitiminde Polis Etiği dersinin olduğuna dair belgeler mevcuttur. Bunlardan birisi öğretmen Emniyet Müdürü İbrahim Feridun tarafından 1910 yılında İstanbul'da yayınlanan *Polis Efendilere Mabsus Terbiye ve Malumat-ı Meslekiye* adlı kitaptır. Bu kitap o tarihlerde polis okullarında ders kitabı olarak okutulmuştur. Söz konusu polis etiği kitabı incelendiğinde, bugünkü *Avrupa Polis Etiği Kuralları* arasında yer alan 'şeffaflık' 'hesap verebilirlik', 'toplum destekli polislik' ve 'hizmet' gibi çağdaş ilke ve kavramların bu çalışmada da yer aldığı görülmektedir. Ancak her nedense polis etiği dersi, daha sonraki yıllarda Türk polisinin meslek öncesi veya meslek içi örgün eğitimlerinde yer almamıştır. 1990'lı yılların sonlarına doğru Avrupa Konseyi bünyesinden yürütülen polis etiği çalışmalarına paralel olarak polis etiği dersi Türkiye'de formel polis eğitiminin içinde yeniden yer almaya başlamıştır.

1 The Metropolitan Police (1985) *The Principles of Policing and Guidance for Professional Behaviour*, London: Metropolitan Police.

Gerçekte bir mesleğin profesyonelce ifa edilen bir iş kolu olarak kabul edilmesi, beraberinde bazı meslekî etik ilkelerin geliştirilmesini gerektirmektedir. Polis etiği ile profesyonel polislik arasında da böyle bir bağlantı vardır. Polislik eğer profesyonelce yerine getirilmesi gereken bir hizmet koluysa bu mesleğin doğru ve yanlışlarını içeren etik kurallar da olmalıdır. Bu etik kurallar başta o mesleğin mensupları tarafından belirlenir. Bu kurallara uymayanlar yine kendi meslektaşları tarafından etik kurallara göre cezalandırılırlar. İşte bu, bir iş kolunun profesyonelliğinin gereklerinden birisidir. Başka bir deyişle, profesyonellik etik kurallara uymayı gerektirmektedir. Etik kurallara uyarak görev yapan bir polis profesyonel bir polis olmaktadır. Profesyonellik düşüncesi bir mesleğin mensuplarına ilave sorumluluklar getirmeyecektir. Bundan dolayı, polis etiği kuralları güvenlik hizmeti mensuplarını sınırlayan ve işlerini zorlaştıran bir belge olarak görülmemelidir. Etik kuralların varlığı ve bunlara uyulması bu hizmeti sunan ve alan insanların daha sağlıklı bir ilişki içinde olmalarını sağlayacaktır.

Görevlerini profesyonelce yerine getiren güvenlik mensupları kendi mesleklerinin etik ilkelerini içselleştirerek, bunları zamanla normal ve rutin davranış kalıplarına dönüştüreceklerdir. Hatta etik bir davranış sergilediğinde bunu sıra dışı ve ödüllendirmeyi gerektirecek bir davranış olarak da görmeyeceklerdir. Etik bir davranış sadece onun muhataplarına yarar sağlamayacak, aynı zamanda onu sergileyen insana da mutluluk verecektir. Meslek ilkeleri doğrultusunda doğru davranış ve uygulamalar sergileyen emniyet mensupları kendileriyle barışık ve daha huzurlu bir hayat yaşayacaklardır. Aynı zamanda bu mutluluğu çevrelerine de yaymaları mümkün olacaktır. Görev yaparken yasa ve etik kuralları çiğneyenler ise, beraber çalıştıkları mesai arkadaşlarını, yakın çevrelerini, aile bireylerini ve hatta kendilerini mutsuz edeceklerdir.

Kısacası, meslekî etik ilkelere uygun bir şekilde ve profesyonelce hizmet sunan bireyler hizmet ettikleri topluma yarar sağlamanın yanı sıra, özel ve aile yaşamlarında da daha mutlu olacaklardır. Bundan dolayı, güvenlik mensupları etik kural ve ilkeleri kendilerini sınırlayan ve kontrol eden ilave bir düzenleme olarak görmemelidirler. Etik kurallara uymayı hem kendilerine, hem de başkalarına yarar sağlayan bir görev ve aynı zamanda profesyonelliklerinin bir gereği olarak benimsemelidirler.

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Profesyonellik ve meslek etiği arasında sıkı bir ilişkinin varlığı görülmektedir. Bir hizmet kolunun profesyonel mensubu olmak o mesleğin etik kurallarına uymayı kabullenmeyi de beraberinde getirir. Bu, iç güvenlik hizmetlerini tam zamanlı bir hizmet alanı olarak seçen tüm personeli kapsar.

Bu nedenle, *Avrupa Polis Etiği Kuralları* (APEK) her ne kadar resmî güvenlik mensupları için hazırlanmış bir belge olarak görülse de, yapılan son yasal düzenlemelerle resmî kolluk kurumlarına yardımcı hizmet sunan özel güvenlik teşkilatlarının mensupları da bu etik ilkelerin muhatabıdır. Kısacası, yerine getirdikleri görevin güvenlik hizmeti olmasından dolayı bu kurumlar ve onların mensuplarının, resmî güvenlik personeli için hazırlanmış olan güvenlik hizmetleriyle ilgili temel etik kuralları bilmeleri ve içselleştirmeleri gerekli ve yararlı olacaktır.

II. BÖLÜM

SOSYALLEŞME VE POLİS ETİĞİ

I. GİRİŞ

Birinci bölümde de kısaca değinildiği gibi polis alt-kültürü ve meslek değerlerinin oluşumunda polis memurlarının içinde doğup yetiştikleri toplumun değerleri önemli bir belirleyici faktör oluşturmaktadır. Güvenlik mensupları bu mesleğe girerken içinde doğup büyüdükleri toplumun ahlâk anlayışı ve toplumsal değerlerini beraberlerinde taşımaktadırlar. Kendilerine verilen görev öncesi temel eğitimde de daha önceden sahip oldukları toplumsal değerlere paralel veya onları daha da güçlendiren bir eğitim almaktadırlar. Son olarak, meslek öncesi eğitimi izleyen görev yaşamlarında ve özel yaşamlarında yine aynı doğrultuda bir sosyalleşme süreci içinde bulunmaktadırlar. Bu da doğal olarak ortaya baskın bir 'polis alt- kültürü' çıkarmaktadır.

Polis alt-kültürünün iç güvenlik personelinin hizmet ettiği topluma bakışı ve sunduğu hizmetlerin niteliği üzerindeki etkileri literatürde sıkça üzerinde durulan bir konudur (Kleinig, 1996). Güvenlik teşkilatı mensuplarının kendilerini ait oldukları toplumdan farklı, bazen de üstün görerek, 'biz ve onlar' ayrımı yapmaları, 'otoriter ve sert' olmaları gerektiğine inanarak vatandaş ilişkilerinde katı olmaları (Sokullu-Akıncı, 1990) ve 'polisin bazı mal ve hizmetlerden ücretsiz yararlanmasının doğal ve normal bir hak olduğuna' inanarak farklı miktar ve şekillerde maddi menfaat elde etmeleri (Crank ve Caldero, 2000) hemen hemen her ülkede emniyet mensupları arasında görülebilen davranışlardır. Buna ek olarak, 'yasalara harfiyen uyararak görevin layığı ile yerine getirilemeyeceğine inanmak' emniyet

mensupları arasında sıkça görülen meslekî yaklaşımlardan biridir (Cerrah ve Semiz, 2000). Bu tür meslekî değer ve yaklaşımlar hem 'yasal' hem de 'etik' açıdan bazı sorunlar doğurmaktadır.

Bu bölümde güvenlik mensuplarının, özellikle de polislerin yaşadıkları meslek öncesi ve meslek içi sosyalleşme süreçleri ele alınacak ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan polis alt-kültürünün 'yasal' ve 'etik' açıdan doğurabileceği bazı sorunlara işaret edilecektir. Burada her ne kadar poliste meslekî sosyalleşme ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan bazı sorunlara değinilecekse de yoğun bir meslekî sosyalleşme yaşayan jandarma teşkilatı mensuplarının da benzer sorunları yaşayabileceği unutulmamalıdır.

2. POLİSTE SOSYALLEŞME VE ALT-KÜLTÜR

Bir toplumu oluşturan bireylerin büyük çoğunluğu veya tamamına yakın bir kısmı o toplumda var olan egemen kültüre ait değerleri paylaşırlar. Bunun yanı sıra, yine aynı toplum içersinde var olan bazı alt grupların kendi içlerinde geliştirdikleri bir veya daha fazla alt-kültürleri ve yine buna bağlı olarak gelişen değer yargıları da bulunabilir. Irk farkları, bölgesel farklılıklar, siyasi yapılanmalar, etnik gruplar, din farklılıkları ve bir din içindeki farklı cemaatleşmeler ve meslek grupları bu alt-kültürlere kaynaklık edebilir. Bu grupların kendi içlerinde gelişen ve toplumun diğer kesimleri tarafından çok fazla bilinmeyen ve paylaşılmayan bir alt-kültürleri vardır. Sonuç olarak, bu gruba mensup insanların toplumdaki bazı olayları alt-kültürlerinin kendilerine kazandırdığı bakış açısıyla değerlendirdikleri görülür.

Alt-kültür oluşumu aslında her meslek için geçerli olmakla beraber 'polis' ve 'asker' gibi üniformalı ve silahlı mesleklerde çok daha belirgin bir şekilde gözlemlenmektedir. Eğitim ve görev, hatta görev dışı

yaşamlarının büyük bir kısmı, sivil toplumdan kısmen uzak ortamlarda gerçekleşen ‘üniformalı’ meslek mensuplarında alt-kültür oluşumu daha da belirgin olmaktadır. Güvenlik personelinin, mesleği içinde gerçekleşen ‘sosyalleşme’ sürecinin doğal bir sonucu olarak oluşan bu alt-kültürü yok saymak mümkün olmadığı gibi, bunu tamamen ortadan kaldırmak da mümkün değildir. Yapılması gereken şey, bu alt-kültürün varlığını kabul ederek bunun meslek mensupları üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak ve kontrol altına almak olmalıdır. Ayrıca, emniyet mensuplarının, sosyalleşme süreçlerinde sivil toplum ile daha fazla kaynaşması sağlanarak meslek alt-kültürünün olumsuz etkileri azaltılmalıdır ve meslekî etik ilkeler geliştirilmelidir. Böylece emniyet mensupları, içinden çıktıkları ve hizmet ettikleri toplumun yaşam tarzı ve değer yargılarından çok uzak bir meslek alt-kültürüne sahip olmayacaklardır. Olaylara sadece kendi meslekî bakış açılarıyla değil, daha evrensel değer ve yaklaşımlarla bakabileceklerdir.

Çağdaş bir toplumda güvenlik hizmeti sunan güvenlik teşkilatı mensupları toplumdaki yerlerini ve görevlerini sadece kendi meslek perspektifinden değil, daha geniş boyutlarda görebilmelidir. Olaylara sadece kendi meslekî alt-kültürünün değer yargılarıyla değil, ülkenin değerleri ve hatta küresel değerler çerçevesinde bakabilmelidir. Bu da ancak çok iyi seçilmiş ve eğitilmiş, kendi ülkesinde ve dünyada olup bitenlerden haberdar ve dünyanın nereye gittiğinin farkında olan bir personel ile mümkündür. Kendi meslek alt-kültürünün ve değer yargılarının dar kalıpları içinde boğulmuş bireylerden oluşan bir güvenlik teşkilatıyla çağdaş güvenlik hizmetleri sunulamaz.

Aşağıdaki bölümde Türk polis teşkilatı mensuplarının sosyalleşme süreçlerine kısaca değinilecek ve bunun polis etiği üzerine olası etkilerine işaret edilecektir. Son yıllarda sınırlı sayıda da olsa, Türk polis alt-kültürü alanında bazı araştırma ve yayınlar yapılmış

bulunmaktadır (Sokullu-Akıncı, 1990; Gültekin, 1997; Cerrah ve Semiz, 2000; Çağlar, 2001). Aşağıda ilk olarak polis adaylarının sosyo-ekonomik yapısı üzerine yapılan bir alan araştırmasının verilerine dayanılarak polislerin nasıl bir toplumsal yapıdan geldikleri incelenecektir.²

3. POLİS ALT-KÜLTÜRÜNÜ ETKİLEYEN FAKTÖRLER

Polis alt-kültürünü şekillendiren faktörler iki ana başlık altında incelenebilir. Bunlardan ilki polis adaylarının yetişmiş oldukları ‘sosyo-ekonomik ve kültürel yapı’, ikincisi ise ‘meslekî sosyalleşme’ süreçleridir. Polis adaylarının, içinde yaşadıkları sosyal yapının değer yargılarıyla, mesleğe girdikten sonra yaşadıkları meslekî sosyalleşme süreci büyük bir benzerlik taşımaktadır. İçinde yaşadıkları sosyal yapının kültürel değerlerine sahip adayların, polis teşkilatına katıldıktan sonraki uygulamalarında bu süreçlerin etkileri açıkça görülebilmektedir. ‘Meslekî sosyalleşme süreci’, mesleğe giren adayların polis okulunda aldıkları eğitim ile başlayıp, görev yaşamı boyunca devam etmektedir. Sonuç olarak ortaya emniyet mensuplarının davranışları üzerinde en az yasalar kadar etkili ve baskın olabilen bir polis alt-kültürü ve meslekî değer yargıları çıkmaktadır.

3.1. Sosyal yapı

Türk polis alt-kültürünün oluşumunda polis adaylarının gelmiş oldukları sosyo-ekonomik tabanın etkileri sıkça görülmektedir (Özcan ve Çağlar, 1994). 1997 yılında polis okullarında okuyan polis adayları üzerinde yapılan araştırmanın verileri, polisliğe toplumun büyük çoğunluğunu oluşturan orta sınıf ailelerden gelen adayların ilgi duyduğunu ortaya koymaktadır. Mesleğe yapılan başvuruların büyük çoğunluğu işçi, memur ve çiftçi ailelerden gelmekte ve adaylar doğal olarak beraberlerinde bu sınıfların değer yargılarını polis teşkilatına

2 Bu araştırma Emniyet Genel Müdürlüğü, Eğitim Dairesi Başkanlığı tarafından 1997 yılında polis okullarında okuyan 9. 019 polis adayı üzerinde yapılmış bir ankettir.

taşımaktadırlar. 1997 yılında polis okullarında okuyan dokuz binin üzerinde adaya uygulanmış olan bir ankette yer alan bazı soruların değerlendirilmesi sonucunda da; polis adaylarının büyük bir çoğunluğunun düşük sosyo-ekonomik tabandan geldiği ortaya çıkmıştır. Mesleğe katılan adaylar, bu tabanın kültürel değer yargıları ile beraberlerinde taşıdıkları kültürel değerlere paralel bir meslek içi sosyalleşme yaşamaktadırlar.

Kentleşme alanında yapılan çalışmalar, baba-anne mesleklerinin ve eğitiminin sosyal sınıf farklılıkları üzerinde önemli bir etkisi olduğunu ortaya koymuştur. Bu alanda yapılmış olan bir araştırmada ekonomik olarak alt sınıf semtlerde yaşayan annelerin eğitiminin babaların eğitimine oranla oldukça düşük olduğu sonucunu ortaya çıkartmıştır (Ayata ve Güneş-Ayata, 1996: 12-13). Polis okullarında yapılan ankette elde edilen veriler de bu bilgileri desteklemektedir. Ankete katılanların dörtte üçünün annesi ilkokul mezunu iken, % 20'lik kesim bu soruyu yanıtsız bırakmışlardır. Bu durum soruyu boş bırakan adayların annelerinin, eğitimi ilkokulda veya daha önce terk ettiklerini düşündürmektedir. Ortaokul veya lise mezunu annelerin oranı %4'te kalırken, üniversite mezun annelerin oranı sadece % 0.4'tür.

Sonuç olarak, eğitim seviyesi yüksek olan ailelerin, çocuklarını cazip bir meslek olarak görmedikleri için polisliğe yönlendirmedikleri anlaşılmaktadır. Anket sonuçlarından, adayların babalarının % 84'lük kesiminin memur, çiftçi, işçi veya emekli gibi görece düşük ücretle çalışan insanlar olduğu görülmüştür.

3.2. Polis eğitimi ve sosyalleşme

İnsanın tutum ve davranışlarının arkasında, bilinçli olmasa bile, her zaman 'düşünce', 'teori', 'felsefe' veya 'bilimsel' bir neden yatmaktadır. Çoğu zaman kişiler kendi davranışlarının arkasındaki bilimsel nedenlerin farkında olmayabilirler. Fakat, bu

hiç bir zaman onların davranışlarının bilimsel bir açıklamasının olmadığı anlamına gelmez. Emniyet mensuplarının davranış ve uygulamalarının arkasında da onların bireysel düşüncelerini etkileyen bir meslek içi sosyalleşme ve meslek alt-kültürü etkisi görülmektedir.

Meslek içi sosyalleşmenin ilk aşaması görev öncesi verilen temel eğitimidir. Polis Akademisi'nde ve polis okullarında meslek öncesi verilen örgün eğitimde adaylara sadece gelecekte yapacakları görevlerin bilimsel temelleri değil, aynı zamanda bir meslek alt-kültürü de kazandırılmaktadır. Görev öncesi verilen 'örgün eğitimde' kazandırılan bu alt-kültür, meslek içinde gerçekleşen ve örgün eğitimden çok daha etkili olan 'yaygın eğitimle' pekiştirilmektedir. Özetle, polis (veya kolluk) alt-kültürünün, bu mesleğe katılanların görev öncesi almış oldukları örgün ve görev süresinde aldıkları yaygın eğitimin bir ürünü olduğu görülmektedir. Diğer bir anlatımla, bir emniyet mensubunun görev uygulamaları sadece mesleğe girerken almış olduğu temel eğitimle şekillenmemektedir. Meslek içinde enformel bir şekilde nesilden nesile aktarılan polis - kolluk alt-kültürü, mesleğe giriş öncesi verilen örgün eğitimden daha etkin bir rol oynamaktadır.

Türk emniyet mensuplarının görev öncesi meslekî eğitimleri ve görev boyunca edindikleri enformel eğitim süreçleri sivil toplumdan uzak mekân ve ortamlarda gerçekleşmektedir. Emniyet mensubu tüm amir ve memur eğitimleri yatılı okul ortamında sürdürülmektedir. 4652 sayılı Polis Yüksek Öğretim Kanunu (PYÖK) ile yapılan düzenleme ile polis eğitimi süresi memurlar için iki yıla çıkartılmıştır. Polis okullarında iki yıl süren ve yatılı olarak gerçekleşen eğitim sürecinde başlayan 'devre arkadaşlığı', polisin meslek içi sosyalleşmesinde önemli bir yer teşkil etmektedir. Bazı memurlar için bu ilişki sıradan bir arkadaşlıktan öte bir 'kardeşlik' ifade etmektedir.

Mezuniyet sonrası aynı veya birbirine yakın yerlerde görev yapan devre arkadaşları, çoğu zaman aynı evlerde kalarak bu arkadaşlıklarını daha da pekiştirmektedirler. Devre arkadaşlığı ekseninde dönen bu ilişki ne kadar sağlıklı olursa olsun zamanla memurları toplumdan uzaklaştıracak ve ayrı bir dünyanın insanı haline getirecektir. Bir memurun meslektaşına ve özellikle devresine sahip çıkması, polis alt-kültürünün hiç çığnımemesi gereken bir kuralıdır. Meslektaşına ve özellikle devresine gerektiği zaman sahip çıkmayanlar bir şekilde dışlanmaktadır.

Amir adaylarının eğitim süresi ise Polis Akademisi'ne liseden gelen öğrenciler için dört yıl, Polis Koleji mezunu öğrenciler için ise sekiz yıldır. Bu sürelerin tamamı yatılı okul ortamında geçmekte ve doğal olarak öğrenciler arasında birincil ilişkiler düzeyinde derin dostluk ve arkadaşlık bağları kurulmaktadır. Öte yandan, sadece dostluklar değil bazı durumlarda mesleğin ileri dönemlerinde görülen 'çekememezlik', 'kıskançlık', 'rekabet' ve 'düşmanlık' gibi duyguların başlangıcı da yine bu öğrencilik yıllarına kadar uzanabilmektedir.

Polis adayları, içinde doğup büyüdüğüleri 'akrabalık' ve 'hemşerilik' gibi dayanışma gerektiren sosyal bağların çok önemli olduğu bir toplumsal yapının özellikleriyle polis okullarına gelmektedir. Adaylar polis okullarında da, daha önceden yaşadıkları sosyalleşme sürecinin değer yargıları paralelinde bir sosyalleşme yaşamaktadırlar. Orada da benzer arkadaşlık ve dostluk dayanışmaları kurulmakta ve beraberlerinde getirdikleri 'akrabalık' ve 'hemşerilik' gibi sosyal bağlara ilave olarak, öğrenciler arasında 'arkadaşlık', 'ağabeylik-kardeşlik', 'devrelik' (aynı dönemde öğrenci olmak) ve 'meslektaşlık' gibi bazı yeni meslekî-sosyal bağlar gelişmektedir.

Güvenlik mensuplarında öğrencilik yıllarında oluşan bu ilişkilerin etkileri tüm meslek yaşamları boyunca devam edebilmektedir. Üst düzey rütbe ve

makamlara atanan emniyet mensupları beraber çalışacakları kadroları seçerken 'liyakat', 'ehliyet', 'bilgi' ve 'uzmanlık' gibi nesnel ölçütlere dayanmaksızın daha çok öğrencilik yıllarına kadar uzanan 'devre arkadaşlığı', 'ağabeylik-kardeşlik' gibi bireysel ilişki ağırlıklı 'kayırmacı' (nepotist) tercihler de yapabilmektedirler.

Bu tür etkiler altında çalışma arkadaşlarını seçerek personel istihdam etme, en olumlu yaklaşımla 'ekip' veya 'takım kurma' olarak tanımlanmaktadır. Ancak bu tür dostluklar üzerine kurulan çalışma arkadaşlığıyla başlayan birliktelikler yolsuzluk, adam kayırma ve görev suistimali gibi uygulamalara kaymaları durumunda ise bir tür 'çeteleşmeye' kadar uzanabilmektedir. Örneğin, 1990'lı yıllarda emniyet teşkilatı içinde ortaya çıkan Söylemez Kardeşler çetesinin kökeninin öğrencilik yıllarına kadar uzandığı bilinmektedir.

Bu tür arkadaşlık gruplaşmaları her zaman aynı dönemde birlikte okuyan bir devrenin tamamını kapsamamaktadır. Bir devrede birden fazla arkadaşlık grubu olabileceği gibi, bazı öğrenciler gruplar dışında da kalabilmektedir. Herhangi bir gruba mensup olmayan öğrencilerin doğal olarak adeta bir grupsuzlar grubu oluşturduğu da görülmektedir. Gruplaşmalar zaman zaman Karadenizli, Doğulu, Egeli gibi bölgesel anlamda arkadaşlık grupları olarak şekillendiği gibi Kayserililer, İzmitliler veya Adanalılar gibi şehircilik üzerine de kurulabilmektedir.

Ancak, burada şunu da belirtmek gerekir ki; öğrencilik yıllarında başlayan ve meslek yaşamı boyunca birincil ilişkiler düzeyinde devam eden bu tür ilişkilerin her zaman ve her koşulda olumsuz sonuçlar doğurduğu ve bir tür çeteleşmeye dönüştüğü de söylenemez. Bunların bir kısmının, göreve olumsuz şekilde yansımayan sağlıklı sosyal ilişkiler düzeyinde sürdürüldüğü de bir gerçektir.

Öte yandan, yatılı okul ortamının doğası gereği masum sosyal ilişkiler olarak başlayan

bu arkadaşlıklar, birbirlerini meslek yaşamı içinde devamlı olarak gözetip-kollama sonucunu doğururken, öte yandan grup dışı kalanların dışlanmasına neden olabilmektedir. Bu dışlama, pastadaki dilim sayısının azalarak büyüdüğü üst rütbelere tırmandıkça daha da belirginleşmektedir. Grubun dışında kalanların öğrencilik yıllarına kadar uzanan suçlama ve ithamlar yapılabilmektedir. Öğrencilik yıllarında birbirleri hakkında bildikleri, güncelliğini yitirmiş ve yasalara göre hiçbir zaman suç olmayan bazı bilgiler yeniden gündeme gelmektedir. Öğrencilerin, yatakhanelerde, sınıfta ve derste yaptıkları davranışlar hatırlanarak, bunlar karşılıklı suçlama aracı olarak kullanılabilir. Birçok üst düzey emniyet mensubu kendi devre arkadaşı hakkındaki yargılarını, onun bugün ne yaptığına bakmaktan daha çok, öğrencilik yıllarındaki ilişki ve izlenimlerine dayandırmaktadır. İnsanların adeta değişmeyeceği, bundan otuz yıl önce ne ise şimdi de o olacağı varsayılmaktadır.

Bugün birçok üst düzey emniyet mensubu 'biz ve onlar' kavramı ile 13-14 yaşlarından itibaren tanışmaktadırlar. Sonuç olarak, yatılı okul ortamında gerçekleşen bu çok erken ve yoğun sosyalleşme süreci bir yandan meslek mensupları ve arkadaş ilişkilerini, öte yandan da emniyet mensuplarının topluma bakışını şekillendirmektedir.

Kısacası, polislik mesleği mensuplarında öğrencilik yıllarında başlayan ve meslek hayatı boyunca yoğun bir şekilde yaşanan bir meslekî sosyalleşme söz konusudur. Okul ortamında sürekli olarak vurgulanan 'devre' psikolojisi ile aidiyet duygusu kökleşmektedir. Eğitim sürecinden başlayarak sistemli olarak sivil toplumdan izole edilen emniyet mensuplarında kendilerini toplumun dışında ve farklı görme duygusu yerleşmektedir. Sekiz yıla kadar varan uzun süreli bir eğitim ortamında yetişen polis amirleri, kendi değer yargıları çerçevesinde 'hukukun üstünlüğü' ilkesinin gereklerini algılamakta da

zorlanabilmektedirler. Herkesin kanun önünde eşit olduğu veya haklının üstün ve güçlü olduğu ilkesi ile 'dostumun', 'arkadaşımın', 'devrem'in ve 'meslektaşımın' daha eşit, daha haklı veya her zaman haklı olduğu ve korunması gerektiği gibi de facto meslekî değer yargıları arasında bir çatışma yaşanabilmektedir.

Emniyet mensuplarının değer yargıları ve meslek etik ilkeleri doğal olarak bu eğitim kurumlarında yaşanan sosyal ilişkiler çerçevesinde şekillenmektedir. Emniyet mensuplarının büyük bir kesimi medyanın, yargı organlarının ve üst düzey yöneticilerin kendilerine yeteri kadar sahip çıkmadığını ve hatta dışladığını düşünmekte; yapılan hizmetlerin ise takdir edilmediği kanaatinde. Bu da hiç kimsenin sahip çıkmadığına inandığı arkadaş ve meslektaşına sahip çıkma duygusunu beslemektedir. Bu bakış açısı, gerçekte doğru bile olsa sistemli olarak beslenmesi durumunda toplumu polisten, polisi de toplumdan uzaklaştırarak, zamanla bir tür 'sosyal uzaklaşma' (social distancing) ve 'yabancılaşma' (alienation) şeklinde kısır bir döngüye dönüşmektedir.

Öte yandan, 8 yıl kadar bir süreye varan yatılı okul öğrenciliği süresinde öğrencilerin yiyecek ve barınma gibi tüm temel ihtiyaçları kendi kurumu tarafından karşılanmaktadır. Gelecekte yapacakları bir mecburi hizmet karşılığında kendilerine sağlanan bu imkânlar, tüm okul giderleri, kitaplar, kıyafetler, mendil, tırnak makası, diş fırçası ve macunundan cep harçlıklarına kadar tüm ihtiyaçları içermektedir. Uzun süren öğrencilik yıllarında tüm ihtiyaçları kurumu tarafından karşılanan polis adayları, mezuniyet sonrası pek de yeterli olmayan bir maaş ile görevlendirilmektedir. Uzun yıllar devam eden bu durumun meslek mensuplarının rüşvet alma eğilimleri üzerinde ne tür etkileri olabileceği, yine araştırılması gereken bir diğer konudur. Yıllarca tüm ihtiyaçları kurumu tarafından karşılanan ve yine bu süre içerisinde

kullandığı elektriğin, suyun ve ısınmanın masrafına hiç bir katkısı olmayan öğrenciler, meslek hayatlarında da bazı şeylerin ücretsiz karşılanması beklentisine sahip olabileceklerdir. Öğrenciliğinde bu tür destekler almış bireylerin, meslek hayatında da yine 'sosyal imkânlar' adı altında bazı hizmetlerden ücretsiz yararlanmaları, bu beklentileri besleme ve sürdürme sonucunu doğurabilir.

Polis amir ve memur adaylarının öğrencilik yıllarındaki tüm ihtiyaçlarının devlet tarafından karşılanmasının onlar üzerinde kendi kurumlarına karşı bir minnet borcu ve bağlılık doğuracağı da düşünülebilir. Oysa gerçek minnet borcunun, bu kaynakları sağlayan topluma karşı duyulması gerekmektedir. Dolayısıyla, emniyet mensuplarının eğitiminde onların 'devlet memuru' olmalarından çok 'kamu personeli' (civil servant) olmaları gerektiği konusu önemle vurgulanmalıdır. Emniyet mensuplarının tüm ihtiyaçları o ülkede yaşayan insanların ödediği vergilerden karşılanmaktadır. Bir emniyet mensubu kendi kurumundan ve devletten önce milletine karşı sorumluluk taşımaktadır. Devlet, bir ülkenin insanlarına hizmet etmek için oluşturulmuş kurumlardan ibarettir. Gerçekte ise devlet soyut bir kavramdır ve kamu hizmet kurumlarının dışında devlet diye bir yapılanma söz konusu değildir.

Devlet, kamu kaynaklarını kullanarak, kamu hizmet kurumları aracılığıyla millete hizmet eden soyut bir kavramdır. Devletin ve onun kurumlarının kullandığı maddi kaynaklar o ülkede yaşayan insanlar tarafından karşılanmaktadır. Dolayısıyla başta silahlı kuvvetler ve emniyet mensupları olmak üzere tüm kamu personelinin kendi kurumundan önce ülkesinin insanlarına karşı bir sadakat görevi vardır. Kolluk mensuplarının (polis ve askerler) toplumu ve onun seçtiği sivil siyasi otoriteleri dışlayacak bir şekilde sadece devlete veya kendi kurumlarına karşı sadakat duyması çarpık bir devlet memuriyeti bilincinin ürünüdür.

Bu çarpık bilinçlenmenin sonucu olarak devlet memurları bazı durumlarda kendilerini, tarafından seçtikleri toplumun denetimi altında görmektense, kendi kurumlarının veya sadece devletin memuru olarak görebilmektedirler. Oysa kendilerine devlet aracılığıyla sunulan bu imkânlar aslında toplum tarafından sağlandığı gibi toplum, yine seçmiş olduğu yöneticiler aracılığı ile bu hizmetleri yönetmekte ve denetlemektedir.

Devleti seçilmişlerin dışında soyut bir kavram veya sadece bürokratlar olarak düşünmek eksik bir yaklaşım olacaktır. Demokratik mekanizmalar ile seçilmiş siyasi otorite tarafından kontrol edilip yönetilmeyen bir devletin meşruluğu tartışılabilir. Kim olduğu ve kimlere hizmet ettiği net olmayan ve siyasi mekanizmalarla denetlenmeyen soyut devlet kavramı zamanla bir 'bürokrat hegemonyasına' dönüşebilmektedir. Bu tür bir devlet yapısı son zamanların popüler kavramı olan 'derin devlet' ifadesi ile tanımlanmaktadır. Kısacası, derin devlet kendisini halkın seçmiş olduğu siyasileri kontrol etmesine izin vermeyen ve demokrasiye direnen meşruiyetten yoksun bir yapılanmadır.

3.3. Çalışma ortamı ve sosyalleşme

Meslek içi sosyalleşmenin ilk aşaması olan 'eğitim' sürecindeki sosyalleşmeyi takip eden ikinci aşama 'çalışma' ortamında gerçekleşen sosyalleşmedir. Her iki süreçte de polis adaylarının daha önceden taşıdıkları alt-kültürel değerler büyük bir oranda korunmaktadır. Bu süreç içerisinde polis adaylarının sahip oldukları kültürel değerlerin ve olaylara bakış açılarının geliştirilmesinden daha çok, var olan değer yargıları meslekî bir içerik kazanarak daha da yoğunlaşmaktadır.

Güvenlik hizmetlerinin büyük bir çoğunluğu sivillere kapalı ortamlarda üretilir. Polislik mesleğinin icrası, sivillerin çok az veya hiç olmadığı çalışma mekânlarında gerçekleşir. Polis ve jandarma karakollarında çalışan

kadın personel sayısı yok denecek kadar azdır. Sivil personel ise ya hiç yoktur veya yine yok denecek kadar azdır. Vatandaş ile polis ve jandarmanın hizmet bağlamında en fazla ilişkilerinin olduğu karakollarda ve diğer birimlerde görev yapan üniformalı polis ve askerler her zaman çoğunluktadır. Diğer bir anlatımla, meslek mensupları uzun çalışma saatleri içerisinde ve çoğunlukla kendi meslektaşları ile beraber olurlar. Görev gereği olarak sivillerle gerçekleşen ilişkiler ise daha çok gerilimli ve olumsuz bir içeriktedir. Bu durum doğal olarak polis ve toplumu birbirinden uzaklaştıracak ve onları birbirine yabancılaştıracaktır. Gelişmiş ülkelerde bu problemi aşmak için özellikle polisin yapması gerekmeyen büro hizmetleri gibi görevlerde daha çok sivil personel istihdam edildiği görülmektedir. Karakollarda ve diğer birimlerde mümkün olduğu kadar sivil personel istihdam edilerek polis birimlerinin topluma hizmet sunan diğer kurumlara benzer şekilde yapılandırılması sağlanmalıdır.

Ağırlıklı olarak sivillerden uzak ortamlarda gerçekleşen görev sürelerine ilave olarak, görev dışı yaşamın büyük bir bölümünün de birlikte geçirilmesi meslek mensupları arasında zamanla bir tür meslekî dayanışma ve gettolaşma doğurmaktadır. Getto kavramı ilk anlamıyla her ne kadar barınılan mekânların fizikî şartlarının yetersizliğini ifade etse de, bu aynı zamanda toplumdan bir tür soyutlanmayı ve kendi içerisinde homojen bir sosyal yapıya sahip olma ve farklı düşüncelere kapalı olma anlamını da içermektedir. Aşağıda Türk güvenlik personelinin yararlandığı bazı sosyal imkânlar ve bunların güvenlik hizmetleri üzerine yapabileceği olası etkilere değinilecektir.

3.4. Sosyal imkânlar ve sosyalleşme

Türkiye'deki birçok kurum gibi polis ve jandarma mensuplarının da kendilerinin ve yakınlarının yararlandığı lojman, makam aracı, servis aracı, polis evleri/ordu evleri ve lokalleri bulunmaktadır. Çoğu zaman görev

yerlerinde yeterli konut bulunmamasından kaynaklanan bu uygulama, barınma ve sosyal imkânların geniş olduğu büyük yerleşim yerlerinde de aynı şekilde sürdürülmektedir. Dolayısıyla, içinden çıktığı sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel yapının değerleri paralelinde bir eğitim alan ve yine bu değer yargılarını pekiştirecek bir ortamda görev yapan polislerin özel yaşamları ve yararlandıkları sosyal imkânlar aynı paralelde bir meslekî sosyalleşme doğurmaktadır. Emniyet mensuplarının alt-kültürünün oluşumuna en son katkıyı, kendilerine görev dışı olan özel yaşamları için devlet veya kurumları tarafından sağlanan sözde 'sosyal imkânlar' yapmaktadır. Diğer birçok sivil memur için de söylenebileceği üzere polis ve jandarma mensuplarına devlet tarafından sağlanan 'lojman', 'makam aracı', 'servis', 'tatil köyü', 'özel alış-veriş merkezleri' gibi sözde sosyal imkânlar bir yandan meslek içi sosyalleşmeyi artırırken (Such, 1989), bir yandan da onları sivil toplumdan soyutlayarak uzaklaştırmaktadır.

Lojman

Çok sayıda personelin lojman ve diğer sosyal tesisleri kullanması, emniyet mensuplarının görev dışı zamanlarda da birlikteliklerini arttırmaktadır. Uzun çalışma saatleri, çoğunlukla görevin doğasından kaynaklanan gerilim ve 'olumsuz ilişkileri' (adverse relations) içeren çalışma atmosferi, emniyet mensupları arasındaki dayanışmayı pekiştirmektedir. Bunun yanı sıra, emniyet mensuplarının iş ve evleri arasındaki ulaşımının servisler aracılığı ile gerçekleştirilmesi, emniyet mensuplarının birlikte geçirdikleri zamanın artmasına ve onarın soyutlanmasına neden olmaktadır. Özellikle sadece emniyet mensuplarına tahsis edilmiş etrafı dikenli tellerle çevrili site şeklindeki lojmanlarda oturulması durumunda bu beraberlik günün tamamına yayılmakta ve toplum ile olan görev dışı temas ve ilişkiler daha da azalmaktadır. Öte yandan, bir tür toplumsal

tecrit içinde yaşayan emniyet mensuplarının eş ve çocukları da bu etkiden nasibini almaktadır.

Sadece polis teşkilatında, 2002 verilerine göre, 35 binin üzerinde lojman bulunmaktadır.³ Buna ek olarak 3.000'den fazla lojmanın inşaatı ise devam etmektedir. Emniyet teşkilatına ait hizmet binalarının bir kısmının üst katları da lojman olarak kullanılabilir şekilde inşa edilmiştir. Daha çok şehirlerin banliyölerinde, siteler halinde yapılmış lojmanlar adeta birer polis kasabası görünümündedir. Polis teşkilatının tamamının lojmanlaşma oranı %19'dur. Bu oran ülkenin doğusundaki Kars, Bitlis gibi illerde %50'yi aşmakta iken, Ankara ve İstanbul gibi çok sayıda polisin görev yaptığı şehirlerde ise %8 ile %9 arasında değişmektedir.

Jandarma personelinin lojmanda oturma oranı ise polisten daha az değildir. Özellikle jandarma teşkilatının en alt görevi olan er konumundaki personelin tümü günlük yaşamının tamamını sivil toplumun dışında askerî tesislerde sürdürmektedir. Jandarma teşkilatının mensuplarının büyük bir çoğunluğunu askerî mekânlarda yaşayan bu erler oluşturmaktadır. Bu personel temel askerî eğitimden sonra zorunlu askerlik görevini yapan erlerdir. Bunlar, Jandarma teşkilatının maaşlı ve profesyonelce görev yapan mensupları değildir. Jandarma teşkilatının orta ve üst düzey subay düzeyindeki profesyonel mensuplarının büyük bir çoğunluğu ise yine askerî alanlar içinde yer alan lojmanlarda oturmaktadırlar.

Lojmanların fizikî büyüklük ve şartlar açısından personelin memnun olacağı büyüklük ve kalitede olduğu söylenemez. Polis lojmanlarından 3.400 adedi 60m² genişliğindedir. Fizikî şartlar açısından yetersiz ve bakımsız olmasına rağmen, birçok orta ve üst düzey kolluk mensubu bu lojmanlardan yararlanmaktadır. Mevcut lojmanların % 50'si 60 ile 80 m² arasında, % 40'ı 80 ile 100 m² iken, çok az bir bölümü 100 m²'nin üstünde bir büyüklüğe sahiptir.

Bu lojmanlardan bazıları gerek fizikî şartlarının yetersizliği ve gerekse bir meslek grubunu toplumdaki 'tecrit' (izole) ederek uzaklaştırması açısından adeta bir getto görüntüsündedir. Öte yandan, fizikî açıdan iyi olan ve ancak çok üst düzey emniyet mensuplarının yararlanabileceği kadar sınırlı sayıdaki lojmanlar ise, lüks oldukları ve israfına neden oldukları için eleştiriye maruz kalabilmektedir.

Lojmanların fizikî şartları ne olursa olsun burada bir tür meslekî gettolaşma söz konusu olmaktadır. Lojmanlar fizikî şartları dolayısıyla sakinlerini de pek fazla memnun etmezken, toplum ile kurum arasındaki sosyal uzaklaşmaya (social distancing) da katkıda bulunmaktadır. Gettolaşmanın bir değişik şekli lojmanda oturmayan polisler için de söz konusudur. Ekonomik güçlükler nedeniyle özellikle polis memuru ve orta düzey yöneticilerin küçümsenemeyecek bir kısmı şehirlerin banliyölerinde oturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, her ne kadar lojmanlarda oturanlar kadar toplumdaki uzaklaşma söz konusu olmasa da, bir tür polis mahallelerinin varlığından söz edilebilir. Geri kalmış ve gelişmekte olan ülkelerde daha fazla görülen bu tür meslekî gettolaşmalar Türkiye'de sadece emniyet teşkilatı ile sınırlı değildir. Hemen hemen tüm üst düzey kamu kurumu mensupları bu tür bir lojman gettolaşması içinde yaşamaktadırlar. Bu lojmanlarda yaşayan insanların sivil toplum ile temasları azalmakta ve kendi toplumlarının sorunlarını yaşayarak görme imkânı bulamadıkları için giderek kendi toplumlarına karşı bir 'yabancılaşma' içine girmektedirler.

Ancak şunu da eklemek gerekir ki; toplumsal soyutlaşmadan en çok rahatsızlık duyan yine emniyet örgütü mensuplarıdır. Örgütün servis araçlarının sivil görünüme kavuşturulması, güvenlik gerekçesi yanında

3 Makalede yer alan lojman, makam aracı ve diğer sosyal tesislerle ilgili rakamsal verilerde Emniyet Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'nda Aralık 2002 tarihinde var olan kayıtlar esas alınmıştır.

toplumsal kaynaşma yolunda atılmış bir adım olarak görülebilir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nde görevli çalışanların görevlerine geli ve evlerine dönüşlerinde sivil kıyafet giymeyi tercih etmeleri; örgütün üst düzey yöneticilerinin büyük bir kısmının çalışma saatleri boyunca sivil kıyafet giymeyi tercih etmeleri, yine bu nedenledir. Ekonomik güçlüklerin yaşanmaması durumunda lojmanlarda oturmayı tercih etmeyeceğini söyleyen birçok örgüt mensubu bunun en önemli kanıtıdır. Yakın zamanda hükümetin lojman kiralarına %110 oranında zam yapması ile ekonomik açıdan da çekiciliğini yitiren lojman uygulamasının 20–30 yıllık dönemde ülkenin gündeminden kalkacağını söylemek kehanet değildir.

Lojman uygulamasının her kurum açısından güvenlik ve ulaşım kolaylığı gibi bazı haklı gerekçeleri olduğu öne sürülebilir. Ancak bunlardan hemen hemen hepsinden daha çok ortaya çıkan ortak nokta, maaşları yeterli olmadığı düşünülen kamu görevlileri için bir tür destek olma düşüncesidir. Oysa bir tür ekonomik yardım olarak düşünülen lojman uygulamasının, olumsuz sosyal etkileri yanısıra ekonomik açıdan da çok verimli olduğu söylenemez.

Gelişmiş ülkelerde gerek sivil vatandaşların ve gerekse kamu personelinin konut sorunu uzun dönemli politikalar ile çözülürken, lojman ve makam aracı gibi imkânların kullanımı çok üst düzey makamlar için sınırlı, hatta çok istisnai olarak düşünülmektedir. Örneğin, dünyada en uzun terör tecrübesine sahip olan Kuzey İrlanda'da terörden sorumlu Emniyet Genel Müdür yardımcısının devlet tarafından şahsi kullanımına tahsis edilmiş bir lojmanı olmadığı gibi yine kendi hizmetine verilmiş bir makam aracı, koruması ve şoförü de bulunmamaktadır. İngiltere ana kara parçasındaki 43 eyalet müdürlüğünde de durum aynıdır. Bu kurumlarda sadece eyalet polis şeflerinin bir lojmanı ve tek bir makam aracı bulunmaktadır.

Makam aracı

Lojman kullanımında olduğu gibi makam aracı kullanımı da gelişmiş ülkelere oranla Türkiye'de oldukça yaygın bir uygulamadır. Gelişmiş ülkelerde, kamu personeline makam aracı tahsis etme yerine özel ulaşım aracı alacak imkân ve alternatifler sağlanmaktadır.

Makam aracı sınırlı sayıda kamu görevlisine yasa gereği tahsis edilmektedir. Ancak uygulamada kamu kuruluşlarına 'hizmet' amaçlı tahsis edilen araçlar makam aracı olarak kullanılmaktadır. Genellikle birimlerin en üst amirleriyle diğer yöneticiler için 'hizmet' amacıyla tahsis edilmiş olan araçlar yasanın ruhuna aykırı olarak 'makam' aracı olarak kullanılmaktadırlar. Polis teşkilatında kullanılan makam araçlarının büyük bir çoğunluğu hizmet aracı adı altında kullanıldığı için makam aracı olarak kullanılan araçların sayısı hakkında bir rakam vermek oldukça zordur. Ancak, halen aktif görevde bulunan birçok orta ve üst düzey emniyet mensubunun makam aracı kullandığı söylenebilir. Bazı durumlarda bir makam sahibi tarafından kullanılan araç sayısı birden fazla olup, bunların o personelin aile mensuplarının kullanımına da sunulduğu görülmektedir.

Lojman kullanımında olduğu gibi, makam aracı kullanımı da bir yandan devlete oldukça yüksek bir ekonomik maliyet getirmekte, öte yandan bu araçları kullanan bireylerin sivil toplum ile sosyal ilişkilerini daha da azaltmaktadır.

Polis Evleri ve diğer sosyal tesisler

Sosyal hizmet adı altında oluşturulan imkânlar arasında Polis Moral Eğitim Merkezleri, Eğitim ve Dinlenme Tesisleri, Lokaller, Misafirhaneler ve hatta Termal Tesisler bile bulunmaktadır. Bunlar toplumun sivil bireylerinin kullanamayacağı, sadece emniyet mensupları ve ailelerinin yaralandığı tatil ve eğlence mekânlarıdır. Yukarıda belirtildiği gibi kısmen yeterli maddi imkâna sahip olmayan emniyet

mensuplarına ucuz barınma, dinlenme ve tatil yapma imkânı sağlamak amacı ile kurulan bu tesisler meslek mensuplarının toplumsal temas ve ilişkilerini tatillerinde bile sınırlamaktadır. Polis evlerinde barınma ve yemek yeme daha ucuz ve güvenli olarak algılandığından; teşkilat mensupları kendilerini dışarıda daha az güvende ve yalnız hissedebilmektedirler.

Bu tesisler sosyal maliyetlerinin yanı sıra ekonomik açıdan etkin bir kaynak kullanımı olarak görülmemektedir. Asli görevi güvenlik hizmeti üretmek olan birçok amir ve memur bu tesislerde istihdam edilmektedir. Personel istihdam politikaları açısından rasyonel olarak ele alındığında bu işletmelerin de ekonomik olmadığı görülecektir. Sekiz yıl yatılı okul ortamında polislik ve üst düzey yöneticilik eğitimi almış orta ve üst düzey amirler bu tesislerde otel işletmeciliği yapmaktadırlar. Kendisi başlı başına bir sektör olan otelciliğin, polislik eğitimi almış personel tarafından yürütülmesi üzerinde durulması gerekli bir durumdur. Öte yandan, bu tesislerde görev yapan personel de kendisini polisliğin dışına itilmiş ve etkisiz bırakılmış hissetmektedir.

Makam aracı, lojman ve diğer sosyal imkânlardan devamlı olarak yararlanmanın bireyler üzerine çok farklı etkileri de olabilmektedir. Bunlardan birisi de emniyet mensuplarının görev dışında yaşayabileceği 'rol çatışması'dır. Görev ilişkileri dışına sarkan özel zaman dilimlerinde de, sürekli olarak 'Amirim!, Müdürüm!' hitaplarına muhatap olma, kişileri bütün insan ilişkilerine hiyerarşik bakma ve bu tür beklentiler içinde olmaya itmektedir. Saygı ve itaat ifade eden bu tür hitaplara devamlı olarak muhatap olan ve yine devamlı olarak kendilerine öncelikli ve ayrıcalıklı davranılmasına alışan bireyler, teşkilat dışındaki ortamlara uyum sağlamakta zorlanmaktadırlar.

Meslek yaşamının tamamına yakını rütbe, sicil ve kıdem gibi hiyerarşik kavramlar

çerçevesinde sürdürmeye çalışan kamu personelinin, her bireyin bir vatandaş olarak yer aldığı sivil topluma uyum sağlaması zorlaşmaktadır. Özellikle amir, müdür ve komutanlık gibi meslekî rollerin görev süresi dışında da sürekli olarak oynanması bu rolü çok baskın bir hale getirmekte ve emniyet mensupları 'insanlar arasında onlardan biri olabilmekte' zorlanmaktadırlar.

Güvenlik personeli mensupları toplum içerisindeki yürüyüşleri, oturup kalkmaları, konuşma üslupları ve ses tonları ile kolayca fark edilebilmektedirler. Birçoğu da bu 'fark edilebilirliği' bir meslekî gereklilik olarak algılamaktadır. Kendilerine sıradan bir insan gibi davranıldığı bazı durumlarda 'Sen benim kim olduğumu biliyor musun!' tartışmaları olabilmektedir. Sorunun bu boyutu emniyet mensupları ile sınırlı olmayıp; başta parlamenterler ve onların yakınları olmak üzere birçok farklı meslek mensuplarının da bu sorunu yaşadığı görülmektedir.

Toplum içinde ayrıcalıksız ve önceliksiz bir şekilde yaşamada zorlanan bireyler adeta bir kaçış olarak kendi kurumlarına sığınmaktadırlar. Bu da günlük çalışma saatlerini uzatmalarına ve hafta sonu izinlerini evde geçirmektense iş yerlerine gelmelerine sebep olmaktadır. Mesai saatleri bittikten sonra evine gitmeyen veya evinin dışında sosyalleşeceği çevresi pek olmayan birçok emniyet mensubu bulunmaktadır. Evde sıkıldığı, ev dışında da uyum sağlayabileceği bir ortam bulamadığı için hafta sonu izinlerinde bile karakola veya çalıştığı birime gelenler bulunmaktadır. Hatta emekli olduktan sonra bile zamanının bir kısmını polis karakollarında geçiren ve bunu mesleğine bir tür sadakat olarak yorumlayanlar da olmaktadır. Çalışma ortamında gördükleri saygı ve ilgiye alışan insanlar tatillerini bile polis evleri ve polis kampları gibi hiyerarşik unvanlarından yararlanabilecekleri ortamlarda geçirmeyi tercih etmektedirler.

4. 'TOPLUMSAL SOYUTLANMA' VE 'YABANCILAŞMA'

Yukarıda söz edilen sosyal imkânlar sayesinde ast üst ilişkileri sadece görev esnasında değil, göreve gelirken kullanılan servis aracı ve aile yaşamlarında bile geçerli olmaktadır. Dolayısıyla, sabah-akşam göreve geliş ve gidişlerinde bile toplum ile karışmayan; sadece mesai saatlerini değil, gününün tamamına yakını meslekî kuralların etkisi altında geçiren güvenlik personelinin topluma uzaklaşması ve yabancılaşması kaçınılmazdır.

Polis, jandarma personeli ve hatta benzeri imkânlardan yararlanan diğer sivil ve resmî meslek mensuplarının özel araçlarını kullanırken, çarşıda-pazarda alışveriş ederken, sivil vatandaşlara karşı yadırganacak bir tutum ve davranış sergiledikleri sıkça görülmektedir. Görev yaşamı içerisinde her zaman ve özel yaşamı içerisinde ise çoğunlukla ayrıcalıklı muamele görmeye alışmış ve hiçbir zaman sıraya girmemiş, kuyrukta beklememiş bir insanın sivil toplum içerisinde sıradan bir birey olmayı kabullenmesinin pek de kolay olmayacağı açıktır. Bu sorunun çözümü, bu insanlara yaşayacakları özel bir dünya yaratmaktan daha çok, onlara her zaman imtiyazlı bir insan gibi davranmayarak, onların sivil toplumla bütünleşmelerine yardım etmektir.

Polis ve jandarma teşkilatı mensupları görev ve özel yaşamlarının tamamına yakını meslek ortamının ve havasının içinde geçmektedir. Bunun doğal sonucu olarak meslek mensupları toplumdan uzaklaşarak yabancılaşmakta ve kendilerine ait bir dünya içerisinde yaşamaktadırlar. Oysa çağdaş toplumlarda kolluk kuvvetleri mensuplarının bu oranda sivil toplumdan soyutlanmadıkları görülmektedir. Tam aksine kolluk mensupları günlük yaşamlarını mümkün olduğunca hizmet ettikleri toplumun içinde sürdürürler. Bu da sadece fizikî mekân olarak değil, sosyal ilişkiler olarak da iç içe olmayı gerektirir. Polis ve jandarma karakollarının

şehir merkezlerinde yer alması, sivil toplum içinde yer almak olarak tanımlanamaz.

Askerî tesis ve lojmanların şehir merkezlerinde olması için de aynı durum söz konusudur. Bu tesisler her ne kadar şehir içinde yer alsalar da içindeki militer yaşam ortamı onları sivil toplum ortamından izole etmektedir. Bu mekânlardaki günlük yaşam sivil toplum üyelerinin çok sınırlı olarak girip çıkabildiği ve militer ilişkilerin sürdürüldüğü yerlerdir.

Kamu kurumlarıyla toplumun temasının arasındaki engellerin kaldırılması ve sosyal barışın sağlanması için, halka hizmet veren kamu görevlileri ile halkın mümkün olduğu kadar çok beraber yaşaması, aynı ortam ve mekânları paylaşmasının gereği açıktır. Çağdaş ülkelerdeki uygulamalar da bu yöndedir. Örneğin, Batılı ülkelerde özel koruma altında tutulan devlet personeli sayısı çok sınırlıdır ve bu koruma da silahlı nöbetçiler şeklinde açık olarak yapılmamaktadır. Lojman, makam aracı ve ulaşım için servis aracı kullanılması gibi uygulamalar da yok denecek kadar azdır.

Devletin kamu personeline sağlamış olduğu sözde sosyal imkânların olumsuz yan etkileri sadece güvenlik personeli için geçerli değildir. Halkın içine girmeyen yüksek derecedeki kamu personelinin halktan uzaklaşması kaçınılmaz ve onların sorunlarını yakından görerek anlaması da zor olacaktır. Bu durum sadece güvenlik personeli için değil birçok kurumun üst düzey yöneticileri için geçerlidir. Bu tür sözde sosyal imkânların toplumda bir kutuplaşmayı beraberinde getirmesi ve sosyal barışı zedelemesi kaçınılmazdır. Dolayısıyla sorun sadece güvenlik personeline verilmiş olan bazı sosyal imkânların kısıtlanması veya geri alınması ile çözülemez.

Kamu personelinin sivil toplumdan soyutlanması sorunu sadece polis ve jandarma teşkilatlarıyla da sınırlı değildir. Bu sorunun tüm kamu personeli için düşünülmesi gerekmektedir. Çözüm bu imkânların geri alınması yerine kamu personelinin bu tür

imkânlara muhtaç etmeyecek düzenlemelerin yapılması ve hayat standardının yükseltilmesidir.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Emniyet mensuplarının hizmetlerinde temel ölçüt 'hukukun üstünlüğünü egemen kılma' ve 'kişi hak ve özgürlüklerine maksimum saygı' olmalıdır. Güvenlik hizmetlerinde bu ölçütlere göre hizmet sunulabilmesi için personel eğitiminde 'profesyonellik', 'liyakat' (meritokrasi) ve 'uzmanlık' gibi ölçütler ön plana çıkmalıdır. Meslekî uygulama ve atamalara öğrencilik yıllarına kadar uzanan dostluk, arkadaşlık ve devrelik gibi birincil ilişkilerin etkin olması durumunda, yukarıda sayılan nesnel ölçütler yerine bireylerin özel yaşamlarının detayları, siyasi görüş ve eğilimleri ve kişisel tecrübeleri rol almaktadır. Bu da doğal olarak çağdaş toplumların kamu hizmeti felsefesini özetleyen 'liyakat' ilkesiyle bağdaşmadığı gibi, geri toplumlarda yaygın olan 'kayırmacılık' (nepotizm) sisteminin sürdürülmesi sonucunu doğurmaktadır.

Emniyet hizmetlerinin iç müşterisi olan meslek mensupları ve dış müşterisi olan vatandaş ilişkilerinde ve onlara yönelik hizmetlerde 'hukukun üstünlüğü' ve 'insan haklarına saygı' ilkesinden daha çok birincil ilişkilere dayanan 'dayanışmaların' etkin olması yasal bir sorun olmanın yanında etik bir sorun olarak da ortaya çıkmaktadır. Personel seçim ve istihdamında bireysel dostluk ve düşmanlıklar ve bireylerin özel yaşamlarının detayları gibi ölçütleri ön plana çıkartan bir sosyal ve kurumsal yapının, 'hukukun üstünlüğü' ve 'liyakat' gibi objektif ölçütlere değer veren Batı dünyası ile bütünleşmede güçlük yaratması kaçınılmazdır.

Kısacası, gerek kurumsal düzeyde ve gerekse bireysel düzeyde Türkiye'de polis teşkilatında yaşanan etik sorunların nedenlerinden birisi yoğun meslekî sosyalleşmedir. İster ekonomik, isterse güvenlik, hangi gerekçe ve nedene dayanırsa dayansın, emniyet

mensuplarının görev ve özel yaşamlarının tamamına yakını sivil toplum dışında ve kendi kontrollerinde olan zaman ve mekânlarda yaşamaları aşırı bir meslekî sosyalleşme doğuracaktır. Bu aşırı meslekî sosyalleşme de zamanla 'toplumdan uzaklaşma' ve 'yabancılaşma' şeklinde uyum sorunları ortaya çıkaracaktır.

III. BÖLÜM

MESLEKİ SOSYALLEŞME VE ETİK SORUNLAR

I. GİRİŞ

Bu bölümde güvenlik personelinin meslekî sosyalleşme süreçleri ve bunun sonucu ortaya çıkan polis alt-kültürü ve meslekî değerlerinin olası etkileri ele alınacaktır.

Bunlardan ilki güvenlik mensuplarının ‘sivil toplum’ ve ‘sivil otoriteler’ ile olan ilişkilerinin niteliğidir. ‘Sivil toplum’ güvenlik mensuplarının hizmetinin alıcısı olan toplumun tüm bireylerini içermektedir. ‘Sivil otoriteler’ ise milli iradeyi temsil eden seçilmiş ulusal hükümet ile merkezî hükümetin yerel unsurları olan vali ve kaymakam gibi atanmış sivil yöneticilerdir.

Türkiye’deki seçilmiş ve atanmış sivil otoritelerin silahlı kuvvetler (asker ve polis) üzerindeki kontrol ve denetimi son yıllarda en çok gündeme gelen konulardandır. Avrupa Birliği tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında bu sorun sıklıkla yer almaktadır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2004 ve 2005). Bu bölümde kolluk kuvvetlerin ‘zihinsel modernizasyonu’ bağlamında ele alınacak olan bu ilkeler, Avrupa Birliği’nin önemle üzerinde durduğu temel değerlerdir. Avrupa Birliği’nin 2004 yılı ilerleme raporunda referansta bulunulan ‘hukukun üstünlüğü ve insan hakları’ gibi ilkeler sadece Türkiye’den istenilen ölçütler değildir. Halen Avrupa Birliği üyesi olan ülkelerde titizlikle korunan bu ilkeler Avrupa Birliği’ne girmek isteyen tüm ülkelere ayrılmaz yapılmaksızın istenmektedir.

Güvenlik mensuplarının sivil toplum ve sivil otoritelere bakışı ve onlarla arasındaki ilişkilerin niteliğinde meslekî sosyalleşmenin çok önemli bir etkisi olmaktadır. Fizikî

şartlar yönünden belli ölçüde modernleşen güvenlik teşkilatlarının zihinsel anlamda da modernleşerek çağı yakalaması gereklidir. Kolluk kuvvetlerinin ‘hukukun üstünlüğü’ ve ‘insan hakları’ gibi ilkeleri benimseme ve yaşama geçirmeleri onların ‘sivil otoritenin üstünlüğünü’ kabul etmeleriyle bağlantılıdır. Bu konu iç güvenlik hizmetlerinde ‘zihinsel modernizasyonun’ önemli aşamalarındandır (Cerrah, 2005). Bu ilkelerin benimsenerek güvenlik uygulamalarına yansıtılması aciliyet taşıyan bir konudur. APEK’te yer alan maddelerin tamamına yakını doğrudan veya dolaylı olarak bu iki ilkeyle bağlantılıdır.

İç güvenlik hizmetlerinin sahip olması gereken zihinsel modernizasyonun gerçekleşmemesi durumunda ortaya aşağıdaki durumlar çıkacaktır. Bunlardan ilki, ‘yoğun meslekî sosyalleşmenin olumsuz bir sosyal etkisi olarak kurum mensuplarının kendi dışındaki herkesi düşman olarak görmesi’ şeklinde tanımlanacak olan ‘kurumsal paranoya’dır. Diğerisi ise, kurum mensuplarının kendi meslekî değerlerine göre doğru olduğunu düşündükleri bazı uygulamalarla ‘yürürlükteki yasaları ihlal ederek kendi ülkelerine hizmet etiklerini’ (noble cause corruption) düşünmeleridir.

2. KOLLUK-SİVİL TOPLUM İLİŞKİLERİ

Önceki bölümlerde değinildiği gibi eğitim, görev ve özel yaşamının çok büyük bir bölümünü toplumdan ‘soyutlanmış’ bir şekilde geçiren kurumlar ‘kolluk kuvveti’ olarak adlandırılmaktadır. Oysa fiziksel ve zihinsel olarak toplum ile kaynaşmış olan kurumlar ile onların ürettiği görevler ise ‘güvenlik hizmeti’ olarak tanımlanmaktadır. İç güvenlik görevlerinin bir ‘hizmet’ olduğu bilincinin polis ve jandarma personelinin zihninde yerleşebilmesi, her iki kurum personelinin eğitim, görev ve özel yaşamlarındaki sosyalleşme süreciyle sıkı bir şekilde bağlantılıdır.

Güvenlik mensuplarının büyük bir çoğunluğu, özellikle emir verme ve karar alma mekanizmalarında bulunanlar, 13-14

yaşlarında bu mesleğe girmektedirler. Küçük yaşlardan itibaren ailelerinden ve sivil toplumdan soyutlanmakta, çocukluk ve gençlik yaşamlarının tamamına yakınına üniformalı ve hiyerarşik ilişkilerin baskın olduğu askerî/polis yatılı okul ortamlarında geçirmektedirler. Önceki bölümde detaylıca ele alındığı gibi eğitimle başlayan meslekî sosyalleşme, görev yaşamında da devam etmektedir. Görevlerinin tamamını hiyerarşik ilişkiler ağı içerisinde meslektaşlarıyla geçiren güvenlik mensupları, aile yaşamlarını da yine hiyerarşik ilişkilerin baskın olduğu lojmanlarda sürdürmektedirler. Meslekî sosyalleşme görev ve aile yaşamıyla sınırlı kalmayıp bunun dışında kalan sosyal yaşam; askerî gazino, alışveriş merkezi, ordu/polis evi ve askerî tatil kampları gibi askerî mekân ve ortamlarda gerçekleşmektedir (Çağlar, 2001: 115–143). Aşırı bir meslekî sosyalleşmenin yaşandığı bu süreçler doğal olarak kolluk mensuplarının meslekî değerleriyle sivil toplum değerleri arasında bir farklılaşma doğurmaktadır.

Oysa toplumsal değerler sadece örgün eğitim kurumları aracılığıyla öğretilerek değil, bizzat bireyin o toplum içinde bulunması ve yaşamasıyla kazandırılır. Toplumsal değerlerin güvenlik mensuplarına kazandırılması için onların kendi toplumlarından soyutlanmamaları gerekir. Aksine mümkün olduğunca toplum içinde bulunmaları gerekmektedir. Önceki bölümlerde detaylıca ele alındığı gibi eğitim, görev ve özel yaşamında çok sistemli olarak kendisine hizmet ettiği toplumdan soyutlanan emniyet mensuplarının kendi toplumunun değerlerinden uzaklaşması ve ‘değerler çatışması’ yaşaması doğaldır.

2.1. ‘Sivil’ ve ‘militer’ değerler

Sivil toplumun değerleri ve yaşam tarzı hem hızlı değişmekte hem de çeşitlilik göstermektedir. Bunun aksine, militer değerler ve yaşam tarzı hem tek tip olmakta, hem de değişime direnmektedir. Bu da sivil toplum değerleriyle militer kurum değerleri

arasında zamanla bir boşluk ve ‘kültürel gecikme’ (cultural lag) (Abercrombie *vd.*, 1988: 58) oluşturmaktadır. Bundan da öteye, değişime direnen ‘tutucu’ (muhafazakâr) yapıdaki güvenlik mensupları kendi içlerinde geliştirdikleri meslekî ‘değer ve ilkeleri’ zamanla toplumun tamamında görme eğilimine de girebilmektedirler. Bununla da yetinmeyip, zamanla kendi tercihleri dışındaki düşünce ve yaşam tarzlarını bir tür tehdit olarak da algılayabilmektedirler. Kısacası, muhafazakâr bir yapıda olan güvenlik mensuplarının ‘militer meslekî değerleri’, hızla değişip farklılaşan ‘sivil toplum değerlerine’ ayak uydurmakta zorlanmaktadır.

Güvenlik kurumlarının sivil toplum ve bireylerle ilişkilerinde bir kurumsal alt-kültür çatışması yaşandığı görülmektedir. Formel eğitimde hiçbir zaman açıkça yer almasa bile militer eğitimler ve kurum alt-kültürü, sivilliyi küçümseyen öğretiler içerir. Sivillerin emri altında olmayı kabullenmek bir yana, sivillerle uyumlu çalışmak bile bazen mesleğe karşı bir ‘iharet’ veya en azından bir ‘acziyet’ ve ‘zafiyet’ olarak algılanır. Kurum mensupları, amir ve üstlerinden sivillere karşı her zaman ‘dik durmalarını’ (!) ve mensuplarının haklarını korumalarını beklerler. Bazı durumlarda bu, haklılığa veya haksızlığa bakılmaksızın, kayıtsız şartsız bir sahiplenme beklentisine dönüşür.

Kısacası, militer kurumsal yapı ve sosyal ortamlarda pekiştirilen militer değerlerle sivil toplum değerlerinin zaman zaman çeliştiği ve hatta çatıştığı görülmektedir. Militer kurumsal yapıda ‘üst’ün her zaman haklılığı’ teamülü ile sivil toplum değeri olan ‘hukukun üstünlüğü’ ilkesinin pek de kolay uzlaşamayacağı açıktır. Yine mesleğin doğal işlerliği içinde, belli bir oranda gerekliliği kaçınılmaz olan, ‘amir ve üstlere mutlak itaat’ ile yine bir sivil toplum değeri olan ‘sivil otoriteye itaat’ gibi kavramlar birbirleriyle örtüşmemektedir. Kısacası, güvenlik mensuplarının meslek

yaşamlarında oluşan ve gelişen meslekî değer ve yaklaşımlar sivil toplum değerleriyle çelişebilmektedir.

2.2. 'Ast-üst' ilişkileri ve 'emir-komuta' zinciri

Güvenlik mensuplarının 'görev' ve hatta 'özel' yaşamlarındaki tüm ilişkiler bir 'ast-üst' hiyerarşisi içerisinde gerçekleşmektedir. Gerek yazılı ve gerekse sözlü iletişimlerde her muhatap ya bir 'ast'tır ya da 'üst'tür. Tüm ilişkileri bir ast-üst hiyerarşik ilişkiler ağı içerisinde gerçekleşen güvenlik teşkilatları mensuplarının sivil toplumda yaygın olan 'eşit birey' ilişkilerine uyum sağlamada zorlandıkları görülmektedir. Bilinçaltında sivilliği hiyerarşik ilişkilerde en alta yerleştiren düşünce, siviller hangi görev ve konumda olursa olsunlar, bunu tüm üniformalı-sivil ilişkilerine yansıtılmaktadırlar. Kısacası, üniformalı personel ve sivil vatandaş ilişkilerinde bir rol çatışması sorunu yaşanmaktadır. Eğitim sürecinde başlayan ve tüm meslek hayatı boyunca devam eden hiyerarşik kurumlardaki statülerinin gereği olan görev rolleriyle özdeşleşen üniformalı personel, gerek görev süresindeki sivil toplum ilişkilerinde ve gerekse emeklilik sonrası yaşamlarında bir 'rol çatışması' yaşamaktadırlar.

Hiyerarşik bir ilişki içinde yerine getirilen güvenlik görevlerinde bir 'emir-komuta' zinciri vardır. Üst tarafından verilen bir emir ve görev, ast tarafından yerine getirilir. Sivil toplumdaki ilişkiler ve sorunların çözümü ise daha karmaşıktır. Sivil toplumda eşitler arasındaki ilişkilerin 'iletişim', 'diyalog' ve 'uzlaşma' ile sürdürülmesi arzu edilir. Görevlerini emir-komuta ilişkisiyle yürüten ve tüm sorunları yine emir-komuta ile çözen veya çözdüğünü sanan mesleklerin mensupları kendi görevleri dışında karşılaştıkları sorunları da yine 'emir-komuta' ile çözüme eğilimi göstermektedirler.

Sivil hayatın kendine özgü şartlarından ve zorluklarından kısmen uzak yaşayan bireyler,

meslek hayatlarında karşılaştıkları birçok sorunun 'emir-komuta' ilişkisiyle kısa sürede çözüldüğünü sanmaktadırlar. Meslekî yaşamlarının çok fazla etkisinde kalan bu bireylerde zamanla sivilleri iş bilmemek ve beceriksizlikle suçlama eğilimi gelişecektir. Bu düşüncedeki insanlara göre siviller sorunların çözümünde 'görüş sormak', 'görüş almak', 'tartışmak' ve 'değerlendirmek' gibi prosedürlerle gereksiz yere zaman harcamaktadırlar.

2.3. 'Biz-onlar' ve 'dost-düşman'

Güvenlik sektörü ortamında doğal olarak gelişen diğer bir sorun da 'biz-onlar' ayrımı ve bunun aşırı boyutu olan 'dost-düşman' tanımlamasıdır. İlişkilerde bir birey ya bizdendir, yani teşkilata mensuptur, ya da bizden değildir. Meslekî ilişkileri bu kavramlar ile şekillenen güvenlik mensuplarının doğal olarak toplumdaki farklılıkları da bu tanımlama içine oturtarak bazılarını 'bizden' olan/olmayan veya dost/düşman olarak algılama olasılıkları bulunmaktadır.

Oysa çeşitlilik, farklılık ve renklilik sivil toplumun zenginliklerindedir. Meslekî değerleri 'tek seslilik' ve 'tek tipliliğe' yatkın olan kurumlar toplumda kendilerine yakın gördükleri kesimlerin dışında kalanları adeta bir tür düşman olarak algılayacak ve tehdit kaynağı kabul edebilecektir. Tarhan'a göre, 'kendileri gibi düşünmeyen ve yaşamayan insanları, düşman görme eğilimi sağlıklı bir ruh hali değildir' (2004: 133). Oysa toplumsal yaşamdaki 'düşünce' ve 'yaşam' farklılığı toplumsal bütünlüğü parçalamaya yönelik tehdit olmayıp sağlıklı bir toplumsal yaşam ve değişim için gerekli olan 'renklilik ve zenginliktir'. Batı toplumlarında 'çoğulculuk' ve 'çeşitlilik' (diversity) olarak tanımlanan ve Türk toplumuna hiç de yabancı olmayan bu kavramların, sadece güvenlik personeline değil, toplumun tüm bireylerine kazandırılması gereklidir.

Güvenlik mensuplarının günlük konuşmalarında 'polis dostu' veya 'asker

dostu' olan kurum ve bireylerden söz edilir. Bu durum doğal olarak zihinlerde 'dost olmayan' (veya akredite olmayan) bazı birey ve kurumların da var olabileceğini çağrıştıracaktır. Hatta bu uygulamalar zaman zaman 'akredite olmayan' kurum ve bireylerin 'akredite medya' aracılığıyla kamuoyunda teşhir edilmesine kadar uzanmaktadır. Herhangi bir kurum veya bireyin yasal bir prosedüre dayanmaksızın akredite olmadığı kamuoyuna bildirilmesi 'hukukun üstünlüğü' ilkesinin ihlali olup günlük konuşmalarda 'yargısız infaz' olarak tanımlanan bir işlemdir. Bunun özellikle resmî devlet kurumları ve kolluk kuvvetleri tarafından yapılıyor olması ortaya hukuk dışı bir 'akreditasyon'⁴ sistemi çıkaracaktır.

Hakkında yasal bir işlem yapılmadan bu tür bir akreditasyon mağduru olan birey ve kurumlar hukuk dışı olarak maruz kaldıkları bu durumdan kurtulmak için yine hukuk dışı ve meşru olmayan uygulamalara itileceklerdir. Örneğin; akreditasyon işlemi yapan kurumların üst düzey görevlerinden emekli olan kamu personeline, halk arasında 'aralık' olarak tanımlanan, yüksek maaşlı sembolik görevler verilmesi veya bazı mağdurların, akreditasyon yapan bu kurumların uzantıları olan dernek ve vakıflara milyonlarca dolarlık bağışlar yapmaya zorlanmaları bu tarz hukuk dışı uygulamalar arasında sayılabilir.

Burada verilen iki tip örnek 'akreditasyon' kazanmak için yapılan uygulamaların en 'meşru'(!) olanlarıdır. Bazı durumlarda bizzat bazı bireylere de yarar sağlanabilir. Öte yandan, bazı ticari kurumların mağdur edilmesine neden olan militer akreditasyon sistemi ekonomik yaşamın temel dinamiklerinden olan rekabeti de ortadan kaldırarak haksız rekabet sonucunu doğuracaktır. Rakip firmalar, haklı veya haksız olarak, militer akreditasyon yapan sisteme birbirlerini şikâyet ederek ekonomik çıkar sağlayacaklar, bu da silahlı kuvvetlerin ve diğer güvenlik teşkilatlarının tarafsızlığını ve itibarını zedeleyecektir.

Yasalar çerçevesinde üretim ve ticaret yapan ve vergilerini ödemek suretiyle de yaşadıkları ülkeye karşı sorumluluklarını yerine getirdiklerini 'belgeleyen' bazı ticari kurumların, medya organları ve gazetecilerin, akademisyenlerin, resmî ve özel eğitim kurumlarının, sivil bürokratların ve halkın özgür iradesiyle seçmiş olduğu siyasilerin bir 'akreditasyon' işlemine tabi tutuldukları yakın bir geçmişte yaşanmış olaylardır. Tüm bu uygulamalar aşırı bir meslekî sosyalleşme içinde yetişen güvenlik mensuplarının toplumsal yaşamdaki farklılıkları anlamakta zorlanmalarının sonuçlarıdır.

Kurum ve bireyler hakkında yasal dayanaktan yoksun ve sadece emniyet mensuplarının meslekî endişelerine dayanan bir akreditasyon işleminin varlığı toplumdan sosyal olarak soyutlanmış olmanın varabileceği endişe verici boyutları göstermektedir. Sonuç olarak, bir ülkede yürürlükteki yasalara göre haklarında herhangi bir işlem yapılmamasına rağmen, ülkedeki hizmet kurumlarından sadece birisinin kurumsal 'korku ve endişelerine' dayanan bir 'akredite olmama' damgası bir tür 'kurumsal paranoya' kavramını çağrıştırmaktadır.

3. MESLEKÎ SOSYALLEŞME VE BAZI ETİK SORUNLAR

Görev ve özel yaşamının tamamına yakını toplumdan soyutlanmış ve kendi meslektaşlarıyla çok yoğun bir sosyalleşme içinde geçiren kolluk mensuplarında bazı baskın meslekî değerler gelişecektir. Bu da kolluk mensuplarında zamanla sivil topluma ve kendi meslektaşları dışındakilere karşı bir güven kaybına dönüşebilecektir. Fiziksel ve sosyal anlamda toplumun dışında yaşamının sonucu olarak ortaya çıkan bu güven kaybı zamanla toplumu tehlike ve tehdit kaynağı

4 Burada yer alan 'militer' kavramı sadece 'askeri' anlamında kullanılmamıştır. Militer kelimesi her ne kadar ilk olarak akla 'asker' ve 'polis' gibi üniformalı kurumları çağırırsa da demokratik yapılanma, etkileşime kapalı ve 'hukukun üstünlüğü' ilkesini göz ardı eden üniformalı ve sivil tüm kurumlar 'militer' özellikler taşırlar.

olarak algılamaya, adeta bir tür ‘kurumsal paranoya’ya dönüşebilecektir.

Bunun yanı sıra, meslekî değer yargılarıyla evrensel ve toplumsal değer yargıları arasındaki farkın sonucu olarak bazı kolluk mensupları yasalara göre suç olan ancak kendi meslekî değerlerine göre doğru buldukları ve ‘vatan ve milletin âli menfaatleri’ için yapılması gerektiğine inandıkları uygulamalarda bulunabilecektir (noble cause corruption). Yürürlükteki yasaları yetersiz görüp onların dışına çıkarak veya onları kendine göre yorumlayarak uygulama eğilimleri sadece Türkiye’de görülen bir sorun olmayıp, gelişmiş ülkelerin kolluk mensuplarında da sık görülen görev ihlallerindedir.

3.1. Kurumsal paranoya

Güvenlik birimlerinin temel görevi toplumun sadece belli bir kısmının güvenliğini sağlamak ve çıkarlarını korumak değil, aksine o ülkede yaşayan tüm insanlara aynı ‘yakınlıkta’ olmak ve eşit hizmet götürmektir. Güvenlik birimlerinin bunu başarabilmeleri toplumun tüm kesimleri ile fiziksel ve sosyal olarak yakın ilişki içinde olmalarıyla mümkündür (Bkz. APEK, Madde: 27). ‘Genel polis eğitimi halka olabildiğince açık olmalıdır’ ifadesini içeren bu madde kolluk hizmetlerinde olması gereken açıklık ve şeffaflığın kolluk eğitiminde de olması gerektiğini vurgulamaktadır. Görevlerini halkın yardımı ile yerine getirmek isteyen kolluk mensupları, personelini sosyal gerçekliklere olabildiğince yakın ortamlarda eğitmelidirler. Bu yakınlık, eğitimin sunulduğu yerin fiziksel olarak halka yakın olmasının yanı sıra eğitimde kullanılan bilgilerin günlük gerçek yaşama yakınlığını da içermektedir. Ateşli silah kullanımı ve rehine kurtarma gibi silah kullanmayı gerektiren bazı eğitimler için şehirden uzak alanların seçilmesi gerekli olabilir. Fakat genel polis eğitiminin verildiği yerlerin halk yaşamından uzak yerler olmaması gereklidir.

APEK 27. maddedeki ‘açıklık’ tan kast edilen diğer bir husus da, polisin eğitiminde polis dışında diğer kurumların ve kişilerin de kullanılmasıdır. Türk polis eğitiminde görev alan sivil akademisyenler bu anlamda önemli bir uygulamadır. Bu eğitimin Baro üyesi avukatlar ve sivil toplum örgütü temsilcileriyle de desteklenmesi önemlidir.

Yukarıda da belirtildiği gibi eğitim, görev ve özel yaşamının büyük bir kısmını sivil toplumdan uzak ortamlarda geçiren ve yoğun bir kurum içi sosyalleşme yaşayan meslek mensupları arasında zamanla meslekî dayanışma ve birlik duygusu gelişmektedir. Bu, zamanla o meslek mensupları dışındaki herkesi bir tehlike ve düşman olarak görme boyutuna da ulaşabilmektedir. Polis alt-kültürü üzerine yapılan bilimsel araştırmalar da polis ve benzeri güvenlik teşkilatları mensuplarının sivilleri potansiyel suçlu olarak görme eğiliminde olduklarını ortaya koymaktadır. Hatta üniformalı kurumlar içinde üst düzey makamlarda görev yapan sivil yöneticilere bile pek güvenilmediği görülmektedir. Kendi mensupları dışındakilere güvenmemekle kalmayıp onları potansiyel suçlu olarak görme duygusunun bir kuruma egemen olması da farklı bir ‘kurumsal paranoya’ (institutional paranoia) olarak tanımlanabilir. Hâlbuki kamu kurumlarının işlevlerini sağlıklı bir şekilde yerine getirebilmeleri için, ‘hizmet eden’ ile kendisine ‘hizmet edilen’ arasında karşılıklı güven esastır. Güvenmeme ve şüphelenme bir kural değil, ancak belli şartlarda söz konusu olan geçici bir durum olmalıdır. Burada ele alınan ‘kurumsal paranoya’, emniyet mensuplarının toplumdan çok fazla soyutlanmış olmasıyla ilişkilidir. Bununla birlikte emniyet mensubunun profesyonellik düşüncesinden yoksun olması ve kendine güvenmemesinin de ‘kurumsal paranoya’nın oluşması üzerinde etkisi olabilmektedir.

Bilim adamları, psikolojik bir sapma olan paranoyanın nedenlerinden birisinin de

bireyin bilinçaltında var olan kendine güvensizlik olduğunu ifade etmektedirler. Psikologlar paranoyayı özellikle büyüklük hezeyanları ve kendilerine kötülük yapılacağı kuşkularının belirgin olduğu bir ruhsal bozukluk olarak tanımlamaktadırlar (Öztürk, 1990: 199–201; Arkonaç, 1999: 144, 384–385). ‘Paranoya’ bir akıl hastalığı olarak bilinirken, ‘paranoid’ bu hastalığın belirtilerini yansıtan bir kişilik tipi olarak tanımlanmaktadır (Tarhan, 2004: 130). Paranoid birey, çevresine güvenmemekle birlikte kendisine karşı da güvensizlik duygusu taşımaktadır. Paranoya sahibi insanlar, ‘her olayı, suç ortaklığı, dost-düşman düzlemi içinde değerlendirirler. İnsanları, ‘benim dostum’ veya ‘benim düşmanım’ diye sınıflandırır’ (Tarhan, 2004: 131). Bu tür bireyler, sürekli olarak kendilerine yönelik bir tehdit ve tehlike olduğu duygusunu taşımaktadırlar. Dolayısıyla, geliştirdikleri ‘projeksiyon’ (yansıtma) mekanizmasıyla da kendi içlerindeki güvensizliği dışarıya yansıtırlar. Bu kişiler aynı zamanda kendi hezeyanlarını ve ruhsal bozukluklarını da şiddetle ‘reddederler’ (yadsıma).

Kısacası, temelde kendisine güveni olmayan bireyler başkalarını da kendilerine düşman olarak algılamakta (Öztürk, 1990: 199–201; Arkonaç, 1999 :144, 384–385) ve bunu başkalarından kendilerine yönelik tehditler olduğu şeklinde yansıtmaktadırlar. ‘Paranoid kişilikler güveni hep başkalarının davranışlarında ararlar. Aslında yaşadıkları güvensizlik kendi kafalarında. Paranoid kişi, kendisini sürekli tehdit altında hisseder. Karşısında düşman vardır ve ona zarar vermek istemektedir. Sürekli çevresinin kendisine dost olup olmadığını sorgular. Hep bu konuları düşünür. Sürekli böyle bir korku içinde olduğu için rahat değildir’ (Tarhan, 2004: 133, 138).

Yukarıda kısaca değinilen bireysel paranoyanın altında yatan dinamiklerin bir benzerinin kurumsal paranoya için de söz konusu olup olmadığı disiplinler arası bir çalışmayla araştırılması gereken bir konudur.

Bilişim teknolojisi aracılığı ile ulusal sınırların yıkıldığı bir dünyada artık toplumun kendilerine hizmet eden kurumlardan beklentileri de yükselmiştir. İnsanlar, kolluk kuvvetlerinin kendilerine çağdaş ülkeler düzeyinde bir kalitede hizmet etmelerini beklemektedirler. Fonksiyonlarını çağın gereklerine göre yerine getiremeyen güvenlik teşkilatlarının bilinçaltında zamanla kendilerine güvenlerini yitirmeleri söz konusudur. Bilinçaltında yaşanan bu güvensizliğin de giderek kendi toplumlarına güvenmemeye ve onu kendisine tehdit olarak algılamaya dönüşmesi kaçınılmazdır. Kurumun kendisini yetersiz görmesi veya çağdaş toplumların güvenlik hizmetleri tarafından yapılmayan bazı uygulamaları yapmaları o kurumda bir tedirginlik ve güvensizlik oluşturacaktır. Buna ilave olarak bir de kurumun mensuplarının görev ve özel yaşamlarında sivil toplumdan izole edilmeleri eklenince, ortaya hem kendine güvenmeme hem de toplumu tehdit olarak algılama sonucu çıkabilecektir.

Yukarıda ele alınan şekliyle, kaynağı ister sivil toplum içinde sosyalleşmeme, ister bireysel nedenli bir sapma olsun ‘paranoid kişilik’ özelliği taşıyan bireylerin karar mekanizmalarında olmaları endişe vericidir. Özellikle alınan kararların demokratik mekanizmalar doğrultusunda sağlıklı bir süzgeçten geçirilmeden sadece emir-komuta mantığıyla uygulanması durumunda paranoid kişilik özelliği taşıyanların bireysel kuruntu ve endişeleri tüm kurumun uygulamalarına yansiyacaktır. Oysa demokratik yönetimin yararlarından birisi de ‘toplumsal felakete yol açacak kişilerin yanlış kararlarının eleştirilmesi ve durdurulması’dır (Tarhan, 2004: 139). Tarhan’ın açıkladığı gibi paranoid kişilikler; ‘...bir ülke yöneticisi iseler silah sanayisine fazla önem verirler. Kitlesel bir iç düşman oluşturup, aslında yasalara saygılı olan insanları potansiyel tehlike olarak algırlar’ (Tarhan, 2004: 133–134).

Öte yandan, güvenlik sektöründeki kurumların kendilerini rejimin tek güvencesi olarak görmeleri, doğal olarak toplumu ve kendi dışındaki tüm kurumları bir tehdit kaynağı olarak algıladıkları sonucunu doğuracaktır. Herhangi bir kurumun mensuplarının kendisi dışındakilere güvenmemesinin yaygınlaşması zamanla bu kitapta çokça söz edilen 'kurumsal paranoya' boyutuna ulaşacaktır. Çok yoğun bir meslekî sosyalleşme süreci içinde eğitilen ve görev yapan güvenlik teşkilatı mensupları, zamanla kendilerini ülkenin tek sahibi ve koruyucusu olarak görebileceklerdir. Oysa kısaca halkın yönetimi olarak tanımlanan demokrasinin sahibi ve koruyucusu, sivil toplum ve onun tüm kurumlarıdır. Tek savunucusu güvenlik güçleri olan ve onun dışındaki kurumlara demokrasiyi savunma konusunda güvenilmeyen bir yönetim sistemi, görünürdeki adı ne olursa olsun demokrasi olarak adlandırılmaz.

Buradaki etik sorun, kolluk mensuplarının bilinçaltında kendilerine hizmet ettikleri toplumu tehdit kaynağı olarak görmeleri ve bu duygunun onların toplumun sivil üyelerine bakış ve davranışlarını etki altına almasıdır. Çünkü gerek APEK'e gerekse üniformalı emniyet mensuplarının görev tanımlamasına bakıldığında bu kurumların işlevleri bir 'güç' (force) uygulaması değil, 'hizmet' (service) sunumudur. Yürürlükteki yasalarda polis teşkilatının silahlı ve üniformalı personeli 'Emniyet Hizmetleri Sınıfı' (EHS) olarak tanımlanmaktadır. Her ne kadar bazı üst düzey yetkililer zaman zaman yaptıkları yazılı ve sözlü beyanatlarında 'emniyet teşkilatı silahlı bir güçtür' ifadesini kullansalar da yürürlükteki mevzuata göre emniyet mensuplarının temel fonksiyonu 'hizmettir'. Bir güvenlik mensubunun kendisine hizmet ettiği toplumu tehdit olarak algılaması ciddi bir etik sorunun varlığını göstermektedir.

3.2. 'Vatan ve milletin âli menfaatleri' için işlenen suçlar

Güvenlik teşkilatları mensuplarında görülen diğer bir sapma davranışı da 'doğru olduğuna inandıkları bazı idealler uğruna yasal olmayan uygulamalar yapabilme' (noble cause corruption) olasılıklarıdır (Crank ve Caldero, 2000). Bu sorun Türkçe'de 'vatan ve milletin âli menfaatlerini koruma adına yapılan yanlışlar ve işlenen suçlar' olarak tanımlanabilir.

Doğru olduğu varsayılan bir amaç için yanlış yapma eğilimi, 'vatan ve milletin âli menfaatleri', 'ülkenin bekası', 'ulusal çıkarlar', 'milli güvenlik' gibi amaçlarla sınırlı da değildir. Bir güvenlik mensubu suçla mücadele, mağdurun yanında olma ve hakkını koruma gibi mikro düzeyde güdülerle yasa dışı uygulamalarını meşrulaştırmaya çalışılabilir. Örneğin, bir mağduru rahatlatmak için suçlu olduğuna inanılan bir sanığa işkence yapılması veya sanığın lehine olan ve mahkeme sürecinde sanığın suçunu azaltacağı düşünülen bazı delillerin göz ardı edilmesi gibi. Ancak boyutu ve amacı ne olursa olsun, 'ahlâki ve meşru bir hedefe ulaşmak için ahlâki olmayan işler yapılmamalıdır'⁵ (Ostrovsky ve Hoy, 1990). Bazı durumlarda güvenlik mensubu kendi şahsi çıkarı veya vatanın ve milletin âli menfaati kapsamına sokulamayacak başka bir amaç için de suç işleyebilir. Böylelikle '...bir kez kanun dairesinden çıkan kolluk mensupları, sürekli olarak bir suçluluk yaşamak yerine, bu ihlalin kendilerine göre haklı ve meşru gerekçelerini bulmak ve hazırlamak çabasında olacaktırlar' (Birinci, 2005).

Güvenlik mensuplarından bazılarının herhangi bir bireysel menfaat düşünmeden gerçekten de kendilerince devlet ve milletin âli menfaatlerini korumak gibi yüce idealler uğruna yapabilecekleri yasal ve etik ihlaller olabilir. Ancak geçmişte görülmüştür ki kısa dönemde yarar sağlayacağına inanılarak yapılan veya yapılmasına göz yumulan yasal ve etik ihlaller, uzun dönemde savunulan

5 Do not commit immoral acts for a moral cause,' Ostrovsky, V. and Hoy, C. (1990) *By Way of Deception: The Making and Unmaking of a MOSSAD Officer*, New York: St. Martin's Press.

ilkelere ve ülkeye daha fazla zarar verebilmektedir. Kendilerine göre suçlu olduğuna inandıkları bazı kimselere ağır cezalar verilmesi için hukuk dışı yollardan delil elde eden bazı polisler hitaben, Amerikalı bir hakimin söylemiş olduğu ‘hiç bir şey bir devleti kendi yasalarını ihlal etmekten daha hızlı tahrip edemez’⁶ ifadesi bu tehlikeyi özlü bir şekilde ifade etmektedir.

Güvenlik personeli tarafından işlenmiş olan bazı yasa ve etik dışı uygulamaların üzerine yeterince gidilemediği bir gerçektir. Bunun en önemli nedeni, bu çalışmada farklı açılardan ele alınan meslekî sosyalleşmenin doğurduğu meslekî dayanışmadır. Güvenlik sektörü çalışanları istisnai ve zorunlu durumlar dışında birbirlerini koruma-kollama ve birbiri aleyhine konuşmama konusunda adeta bir tür yazısız anlaşma içerisindedirler. Bu durum Amerikan polis literatüründe üniformanın renginden esinlenerek, ‘mavi sessizlik duvarı’ (blue wall of silence) olarak tanımlanır. Yapılan yasal ve etik kural ihlallerinin çokluğuna bakıldığında, Türk polis teşkilatı içerisinde de bu tür bir anlaşmanın yaygın bir şekilde bulunduğu söylenebilir.

4. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yasaları uygulama (law enforcement) konumundaki emniyet teşkilatı mensupları tarafından gerçekleştirilen yasal ve etik ihlallerin bazılarının üzeri kapatılmakta ve gerçek boyutu bilinmemektedir. Oysa suç ve etik ihlallerin üstüne gitme konusunda emniyet mensupları bireysel ve kurumsal anlamda inisiyatif sahibidirler. Ne var ki, bir meslek mensubuna ait yasal ve etik bir ihlal, aynı meslek mensubu tarafından hoş görülebilmekte veya görmezden gelinmektedir.

Hangi nedenle olursa olsun yasal olmayan ve etik dışı olan uygulama ve davranışların devamlı olarak ‘ört-bas’ edilmesi, bir yandan personel arasındaki huzursuzlukları beslemekte, öte yandan kamu vicdanında polise karşı hoşnutsuzluk yaratmaktadır. Bu

da demokratik toplumlar için oldukça önemli olan kurumsal meşruiyete (institutional legitimacy) zarar vermektedir.

6 ‘Nothing can destroy a government more quickly than its failure to observe its own laws,’ bkz. Grant, H. and Terry, K. J. (2004) *Law Enforcement in the 21st Century*, New York: Pearson. (s. 172).

IV. BÖLÜM

İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN DENETİMİ

1. GİRİŞ

Elinde güç kullanma imkân ve potansiyeli bulunan kurum ve bireylerin bu gücü meşru olarak kullanıp kullanmadıklarının denetlenmesi sorunu çok eskilere dayanır. Tarihi belgeler, 'Bekçileri kim bekleyecek?' sorusunun ilk kez Romalı şair Juvenal (MS 150) tarafından sorulduğunu kaydetmektedir.⁷ Öte yandan 'Güç yozlaştırıcıdır, mutlak güç ise mutlaka yozlaştırıcıdır'⁸ ifadesi, elinde zor kullanma imkân ve yetkisini bulunduran kişi ve kurumların bu gücü kötüye kullanabilme olasılığına işaret etmektedir.

Bir ülkedeki tüm kurumlar ve bunların ürettiği hizmetler, bu hizmetin gerekleri ve inceliklerine göre sivil otorite tarafından denetlenmelidir. Önemi ne olursa olsun hiç bir hizmet alanı sivil denetimin dışında kalmamalıdır. Bir hizmetin önemi, onu üreten kurumların denetim dışı tutulmasını değil, tam aksine daha sıkı denetlenmesini gerektirir. Türkiye'de iç güvenlik sektörü genel çerçevesinde ele alınan polis ve jandarma teşkilatları için ülkenin parasal kaynaklarından ayrılan pay oldukça büyüktür. Öte yandan, bu teşkilatların bireysel ve toplumsal hak ve özgürlükler karşısında sahip olduğu potansiyel gücün sınırları oldukça önemlidir. Bu yetkilerin nasıl kullanıldığıнын sadece sanık ve suçlular üzerinde değil ülkedeki tüm insanların yaşam kalitesi üzerindeki etkisi söz

7 'Quis custodiet ipsos costodes?' (Who guards the guards, who police the police) 'Bekçileri kim bekleyecek?' (Lynch, 1999:3).

8 'Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely.' Lord Acton (1907) *The History of Freedom and Other Essays*, London, S. 504, aktaran, R. Yumner, 'Devlet Kuramında Liberal Temalar: Devletin Sınırları' (I) *Toplum ve Bilim*, 31/39, Güz 1985-Güz 1987, s 50.

konusudur. Bu nedenle, polis ve jandarma gibi güvenlik teşkilatlarının hizmetlerinin denetlenmesi gerekir.

2. APEK'E GÖRE İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN 'DEVLET DENETİMİ'

Silahlı kuvvetlerin demokratik kontrolü, çağdaş demokratik yönetimlerin olmazsa olmazlarından. Ancak, silahlı kuvvetler sadece bir kategoride olmadığı için bunlardan hangisinin ne tür bir kontrole tabi tutulması gerektiği konusu üzerinde önemle durulmalıdır. Öte yandan, asli görevi dış güvenliği sağlamak olan askerî silahlı kuvvetlerle, yine asli görevi iç güvenliği sağlamak olan polis ve jandarma hizmetlerinin demokratik kontrolü aynı nitelik ve düzeyde olamamaktadır. Türkiye'de 'polislik' (policing) olarak tanımlanan iç güvenlik hizmetlerinden sorumlu Jandarma teşkilatının da denetlenmesi büyük önem taşımaktadır. Ancak aynı nitelikte hizmet üreten polis teşkilatı ile jandarma teşkilatının farklı yapılanmaya sahip olmaları beraberinde bazı denetim sorunlarını getirmektedir.

İç güvenlik hizmetlerini yerine getiren kurumların askerî bir yapılanmada olmamaları gerektiği hususu APEK 13. maddede 'Medeni bir toplumda, polis (ve jandarma) teşkilatı, sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır' ifadesiyle vurgulanmıştır. Yine aynı maddenin açıklayıcı yorumunda, APEK'in, kolluk kuvvetleri açısından mevcut olanı değil, çağdaş bir toplumda kolluk kuvvetlerinin nasıl olması ve neler yapması gerektiğini belirlemeyi amaçlaması gerektiği ifadesi yer almaktadır.

Bu maddenin yorumuna göre başta adli kolluk olmak üzere, kamu düzenini sağlama ve kamu hizmeti yönü ele alındığında tüm kolluk kurumları sivil topluma entegre olmalıdır. 13. maddenin yorumuna göre; 'kolluğun bu yönü göz önüne alındığında onun işlevleri askerî nitelik taşıyamaz'. Maddenin yorumunun devamında ise

‘...amacı, kişilerin medeni ve siyasi haklarına saygının ön planda tutulması olan bir hukuk devleti toplumunda, polisin varlığının hukuki alt yapısı ve yetkileri askerden farklıdır’ ifadesi yer almaktadır. Her ne kadar asker ve polisin işlev ve görevleri arasında ilk bakışta bazı benzerlikler var gibi görünse de özellikle adli görevler, kamu düzenini sağlama ve topluma kamu hizmeti sunulması işlevleri polis tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerdendir. Bu görevleri yerine getiren polis ve jandarmanın, teşkilat olarak sorumluluğunun da sivil kişilerde olması gerekir. Sivil yönetim altındaki bir kolluk teşkilatının sivil bir toplum için gerekli olan profesyonel polislik anlayışını geliştirmesi daha mümkündür.

Polis ve Jandarma teşkilatı mensupları tarafından yerine getirilen görevler, günlük yaşam ile çok içli dışlı olan bir kolluk hizmeti olduğundan daha şeffaf olmak ve daha sık denetlenmek durumundadır. Gerek medya, gerekse sivil toplum örgütleri polislik uygulamalarını daha sık irdeleyerek toplumu bilgilendirmelidir. Öte yandan ulusal ve yerel düzeyde sivil toplum, polislik hizmetlerine katılabilmeli ve hatta bunları denetleyebilmelidir. Bunun kimler tarafından ve nasıl yapılacağına dair örnekler Avrupa polis teşkilatlarında görülmektedir (Cerrah, 2000 ve 2001).

Avrupa Polis Etiği Kuralları’nda da belirtildiği gibi iç güvenlik hizmetleri sivil bir hizmet alanıdır (Cerrah ve Eryılmaz, 2002). Geçici bazı nedenlerden dolayı bu hizmetin Jandarma gibi militer bir kurum tarafından yerine getiriliyor olması bu hizmetlerin askerî bir görev olduğu anlamını taşımamaktadır. Sivil bir görevi yerine getiren kurumun askerî olması esas alınarak görevin askerîleştirilmesi yerine, görevin niteliğinin sivil olması esas alınarak bu görevi yerine getiren kurumun sivilleştirilmesi gereklidir. Çünkü çağdaş dünyada gerçekleşen meşru değişimin yönü daha fazla militerleşme değil daha fazla sivilleşmedir.

2.1 APEK’e göre ‘yasama’ ve ‘yürütme’ denetimi

Çağdaş yönetimlerin temel erklerinden olan ‘yasama’, ‘yürütme’ ve ‘yargı’ aslında ilk bakışta görüldüğü kadar birbirinden bağımsız değildir. Siyasi iradenin en üst yansıması olan ve meclis tarafından kullanılan ‘yasama yetkisiyle’ iç güvenlik hizmetleri konusunda yapılan yasal düzenlemeler bir ‘yasama denetimi’dir. ‘Yürütme yetkisi’ ise yine siyasi irade tarafından seçilen hükümet ve onun merkez ve taşraya atadığı vali, kaymakamlar tarafından kullanılan ‘yürütme denetimi’dir. Son olarak, meclis tarafından hazırlanan yasaların uygulanıp uygulanmadığının yargı tarafından denetlenmesi de ‘yargı denetimi’ni oluşturmaktadır.

Bu kurumlar her ne kadar devlet yapısı içinde kısmen birbirlerinden farklı ve bağımsız gibi görünseler de sonuçta her birinin devletin kurumu olmaları nedeniyle bir bütünün alt parçalarıdır. Bu yönüyle bu üç kurum tarafından yapılması gereken denetimler gerekli ve hatta zorunlu olmakla beraber, hiçbir zaman sivil toplum tarafından yapılması gereken denetimin yerini tutamayacağı gibi, onu gereksiz de kılmaz. Yasama ve yürütme kurumlarının güvenlik hizmetleri üzerindeki denetim işlevlerinin ele alınacağı bu bölümde ortaya çıkan sorunlara değinilecektir.

APEK’in aşağıda sunulan maddeleri polis ve jandarma tarafından yerine getirilen iç güvenlik görevlerinin ne tür denetimlere tabi olması gerektiğini ele almaktadır. Bunlar arasında en sıklıkla vurgulanan ilke iç güvenlik hizmetlerinin ‘sivil otoritenin’ emir ve denetimi altında yürütülmesi gereken bir ‘sivil hizmet’ olduğudur. Bu ve benzeri kavramları ele alan maddeler kategorize edilerek aşağıda sıralanmıştır. Aynı maddeler, Jandarma Okullar Komutanlığı tarafından 2001 yılında yayınlanmış olan *Jandarma Etiği* başlıklı kitapta da yer almıştır.⁹

9 Jandarma Okullar Komutanlığı (2001) *Jandarma Etiği: Meslek Ahlakı*, Ankara: Jandarma Okullar Komutanlığı.

APEK' in söz konusu maddeleri ülkemizde polis ve jandarma tarafından yürütülen iç güvenlik hizmetlerinin 'sivil toplumun katılım ve denetimine açık' olarak yürütülmesi gereken bir kamu hizmeti olduğunu açıkça ifade etmektedir.

Madde 1: 'Hukukun üstünlüğü ilkesiyle yönetilen demokratik bir yönetimde polis (ve jandarmanın) temel görevleri:...topluma yardım ve "hizmet" sunmaktır'.

Madde 12: 'Polis (ve jandarma), hukukun toplumda hakim olması için çalışan ve halka 'hizmet' sunan bir meslek grubu olarak halkın saygısını kazanma amacı olan bir kurum şeklinde yapılandırılmalıdır'.

Madde 13: 'Polis (ve jandarma) teşkilatı görevlerini yerine getirirken sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır'.

APEK'in 1. ve 12. maddelerinde yer alan 'hizmet' kavramı ise yapılan görevlerin niteliğini belirlemektedir. Diğer kamu hizmet kurumlarında olduğu gibi polis ve jandarma teşkilatları tarafından yerine getirilen görevler bir hizmettir ve bu niteliğinden dolayı da toplumun katılım ve denetimine açık olmalıdır. Bu husus Jandarma teşkilatı tarafından küçük bir broşür olarak yayınlanan APEK'in çevirisinin önsözünde de belirtilmiştir. Bu broşürde 'Avrupa Konseyi'nin temel değerleri olarak kabul edilen demokrasi, hukuk devleti ve bireylerin temel haklarının korunması rehber alınarak geliştirilen bu kurallar, Türk Jandarma Teşkilatı için de geçerli, yol gösterici ve öğreticidir', ifadesi yer almaktadır. Öte yandan, eski Jandarma Genel Komutanı Aytaç Yalman tarafından *Jandarma Etiği* (2001) kitabı için yazılmış olan önsözde de ifade edildiği gibi '...zabitanın hareket tarzları ile tutum ve davranışlarının evrensel değerler açısından sorgulanması ve evrensel normlara uygun hale getirilmesi gerekmektedir' (Jandarma Okullar Komutanlığı, 2001: XXII).

Jandarma teşkilatı tarafından da benimsenen, bir kitap ve broşür olarak yayımlanan

APEK'in 13. maddesinde, 'polis ve jandarma teşkilatları sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır' ifadesi açıkça yer almaktadır. Türk mülki idare yönetimi bir bütün olarak ele alınmakta ve polis ve jandarma teşkilatları ülke çapında İçişleri Bakanı'nın, illerde valilerin, ilçelerde ise kaymakamların emir ve denetimi altında görülmektedir. Bu durum Türkiye'nin yönetim sisteminin bir gereğidir. Bu zorunluluğun doğal bir sonucu olarak, il ve ilçelerin emniyet ve asayişinden sorumlu olan kişiler, kamuoyundaki yaygın yanlış kanaatin aksine kolluk amirleri değil, sırasıyla İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamlardır. Ancak, mülki idari amirleri ile kolluk kuvvetleri arasındaki ilişkiler incelendiğinde, etkin ve verimli bir sivil denetimin olmadığı görülmektedir. Bu alanda yürütülen bir çalışmanın (Goldsmith ve Cerrah, 2005) ilk bulguları, mülki idare amirlerinin, kolluk kuvvetleri üzerinde gerekli denetimi yapabilme konusunda alan bilgisi, kurumsal yapılanma ve personel açısından da yeterince desteklenmediği yönündedir.

Kaldı ki demokratik toplumlardaki sivil denetim ve gözetim vali ve kaymakam gibi merkezî hükümetin yerel temsilcileri olan sivil otoritelerle de sınırlı değildir. APEK'in 18. maddesi iç güvenlik sektörünün hizmetlerinin sivil toplumun katılım ve denetimine açık olması gerektiğini vurgulamaktadır. 18. maddeye göre sivil denetimde yerel yönetimler de yer almalı ve hatta onların dışındaki sivil toplum kuruluşlarıyla da desteklenmelidir.

Madde 18: 'Polis (ve jandarma) teşkilatı, polis-halk ilişkilerini geliştirecek, diğer kurum ve mahalli topluluklarla, sivil toplum kuruluşlarıyla ve halkı temsil eden diğer kuruluşlarla, etkili işbirliği kuracak ve geliştirecek şekilde organize edilmelidir'.

Ancak, aynı Bakanlığın mensupları olan mülki idare amirlerinin dahi yasaların gereği olan denetim ve gözetimde karşılaştıkları engeller göz önüne alındığında, sivil toplumun öğeleri tarafından

gerçekleştirilecek gözetim ve denetimin uygulanabilirliği iyi niyetli bir arzudan öteye geçmeyecektir.

APEK' in 26. ve 27. maddeleri polis (ve jandarma) eğitiminin demokratik değerleri içermesinin ve topluma açık olmasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Aşağıdaki iki maddede üzerinde durulan çoğulcu demokrasinin temel değerleri ve hukuk devleti gibi temel kavramlar emniyet mensubu adaylarına sadece sınıf ortamında verilen eğitimle benimsetilemez. Emniyet mensupları gerek eğitim, gerekse görev süreçlerinde mümkün oldukça çok daha fazla sivil toplumun içinde bulunmalıdırlar.

Madde 26: 'Çoğulcu demokrasinin temel değerlerine, hukuk devleti ve insan haklarının korunması prensiplerine dayanan bir polis (ve jandarma) eğitiminde, polisin amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik bir program uygulanmalıdır'.

Madde 27: 'Genel polis (ve jandarma) eğitimi halka olabildiğince açık olmalıdır'.

27. maddede yer alan 'Genel polis (ve jandarma) eğitimi halka olabildiğince açık olmalıdır' ifadesi polis eğitiminin hem fizikî mekân olarak toplumdan uzak yerlerde verilmemesini hem de içerik olarak toplumun değerlerini yansıtmaması gerektiğini ifade etmektedir.

'Hesap verebilirlik' ister kamu olsun ister özel olsun hizmet sektöründe olması gereken unsurlardan biridir. Ancak 'hesap verebilirlik' sadece söylemde kalmayıp, kurumsallaşarak işlerlik kazanmalıdır. APEK' in 59., 60., 61., 62. ve 63. maddeleri iç güvenlik sektöründe (polis ve jandarma) olması gereken 'hesap verebilirlik' sorununa değinmektedir.

Madde 59: 'Polis (ve jandarma) "devlete", "vatandaşa" ve "temsalcilerine" karşı "sorumlu" olmalıdır. Polis (ve jandarma) etkin bir dış kontrole tabi olmalıdır'.

Madde 60: 'Devletin polis üzerindeki kontrolü "yasama", "yürütme" ve "yargı" güçleri arasında bölüştürülmelidir'.

APEK'in 59. ve 60. maddeleri emniyet mensuplarının sadece devletin 'yasama', 'yürütme' ve 'yargı' organlarının değil aynı zamanda sivil toplum unsurlarının da denetimine açık olması gerektiğini vurgulamaktadır. Ancak bu denetimin etkin olabilmesi gerekli kurumsal mekanizmaların işletilmesiyle mümkündür.

2.2. APEK'e göre 'yargı denetimi'

İdarenin tüm eylem ve işlemleri yargı denetimine açık olduğu gibi, iç güvenlik hizmeti üreten kurum ve bireylerin tüm eylem ve işlemleri de yargı denetimine açıktır. Bireysel hak ve özgürlükleri sınırlama veya ortadan kaldırma yetkisine sahip olan kolluk mensuplarının sıkı bir yargı denetiminin dışında kalmaları düşünülemez. Bu hem hizmet ettikleri vatandaşların haklarının korunması, hem de kendilerinin kurumları tarafından mağdur edilmelerinin önlenmesi için gereklidir.

Adalet hizmetlerinin önemli bir unsuru olan kolluk mensupları yargı denetiminden tamamen veya kısmen muaf olamazlar. APEK'in 5. maddesine göre 'Polis (ve jandarma), toplumu oluşturan sıradan vatandaşların tabi olduğu yasalara tabi olmalıdır'. Yine aynı maddenin devamında 'istisnalar ancak, demokratik bir toplumda polisin görevini gerektiği gibi yerine getirmesini haklı kıldığı durumlar için kabul edilmelidir' ifadesi yer alır.

Türkiye'de gerek görevini yerine getirirken, gerekse görev dışında herhangi bir suça karışan polis teşkilatı mensupları diğer vatandaşlar gibi sivil mahkemelerde yargılanmaktadır. Ancak, aynı suçu işleyen jandarma mensupları sivil değil askerî mahkemelerde yargılanmaktadır. Görünen o ki, aynı görevi yerine getiren iki kolluk kurumundan birisinin sivil, diğerinin ise askerî yargıya tabi olması APEK'in 5. maddesiyle çelişmektedir. Oysa APEK'e göre bir kolluk mensubunun sivil yargı dışında kalması durumu kural değil ancak bir istisna olmalıdır.

Öte yandan, kolluk mensuplarının disiplin suçlarının cezası kendi kurumlarının iç denetim mekanizmaları tarafından verilmektedir. Disiplin cezaları hafif yaptırımlar ile meslekten çıkarılma gibi çok ağır yaptırımları içerebilmektedir. APEK'in 5. maddesi kolluk mensuplarının sivil vatandaşlarla aynı yargı sistemine bağlı olmalarını gerektirirken, yine aynı etik kuralların 33. maddesi bu kez kolluk mensuplarının haklarını korumaktadır. Bu maddeye göre 'Polise (ve jandarmaya) verilen disiplin cezaları bağımsız bir kuruluş veya mahkeme tarafından gözden geçirilmelidir'.

Kolluk mensuplarına kendi kurumlarının disiplin kurulları tarafından verilen bir disiplin cezasının bağımsız bir kuruluş, tercihen bir mahkeme tarafından denetlenmesinin iki yararı vardır. İlk olarak, bu kolluk mensubunu kendi kurumu tarafından verilebilecek olan ağır ve keyfî cezalara karşı koruyacaktır. İkinci olarak, özellikle mahkeme kararlarının halka açık olarak verildiği göz önüne alınırsa, kolluk mensupları ile ilgili durumlar daha şeffaf ve topluma karşı biraz daha açık hale gelecektir.

Öte yandan, Türkiye'de iç güvenlik hizmeti veren jandarma teşkilatı mensupları, sivil mahkemelerde yargılanmadığı gibi, kendi kurumları tarafından verilen disiplin cezaları veya yasal cezalar da yine bağımsız bir kurum veya sivil yargı denetimine açık değildir. Avrupa Birliği'nin 2004 yılı Türkiye ilerleme raporunda 'askerî mahkemelerin sivilleri yargılama işlemine son verildiği' belirtilmekle beraber, Yüksek Askerî Şura (YAŞ) kararlarının yargı denetimine kapalı olması durumu halen devam etmektedir.

3. İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN 'SİVİL DENETİMİ'

Demokratik yönetimlerde halkın yönetime katılımı sadece kendisini temsil edecek yöneticileri periyodik aralıklarla seçmesiyle sınırlı değildir. Toplum, kendisi için sunulan hizmetlere hem 'katılmalı' (civil participation), hem de onları 'denetlemelidir'.

Çağdaş hizmet kurumları artık hizmetlerini topluma açık ve 'şeffaf' bir şekilde ve yine sistemli olarak topluma 'hesap verebilecek' bir kurumsal yapılanmayla yerine getirmektedir. Bu tür yapılanmalar diğer tüm kamu hizmetlerine oranla en fazla güvenlik hizmetleri için gereklidir. Ülke kaynaklarının önemli bir kısmını kullanan güvenlik kuvvetlerinin, denetimden muaf tutulmalarının aksine diğer kurumlara oranla daha sıkı bir sivil denetim altında olmaları gereklidir. Halkın hizmetinde olmanın en somut göstergesi, onun seçtiği sivil ve siyasi otoritenin kontrol ve denetiminde olmaktır.

Sivil otoritenin üstünlüğünün kabul edilmesinin güvenlik hizmetlerine yansımaları, 'şeffaflık' ve 'hesap verebilirlik' gibi kavramların güvenlik hizmetlerinde kurumsallaşarak işlerlik kazanması anlamına gelir. Kurumsallaşmış ve sistemleştirilmiş bir 'şeffaflık' ve 'hesap verebilirlik' polis, jandarma ve diğer silahlı kuvvetlerin saygınlığını yıpratmayacak, aksine artıracaktır. Toplumun tamamında görülen yolsuzluk ve yozlaşmanın kolluk kuvvetlerinde ve silahlı kuvvetlerde hiç olmadığını iddia etmek, bilimsel ve gerçekçi olmadığı gibi inandırıcı da değildir. Dolayısıyla kurumların yıpratılmaması düşüncesiyle yolsuzlukların üzerine yeterince gidilmemesi veya yolsuzlukla mücadelenin medyaya kapalı bir şekilde 'gizlilik' içinde yürütülmesi kurumları daha fazla şaibe altına sokacaktır.

Devlet güvenliği için gerekli olan 'gizlilik', hiçbir zaman kamu hizmetleri için gerekli olan şeffaflığın önünde engel olarak kullanılmamalıdır. Gizlilik sadece güvenlik hizmetlerinde değil diğer kamu hizmetlerinde de gereklidir. Ancak sınırsız ve denetimsiz bir gizlilik, görevini kötüye kullananlara cesaret vererek kurum içindeki 'bozulma ve yolsuzluğu' daha da arttıracaktır. Dolayısıyla emniyet teşkilatlarına karşı toplumda ciddi bir güven kaybını doğacaktır. Her türlü bilgi ve istihbaratın görsel, işitsel

ve elektronik ortamda hızla yayıldığı ve paylaşıldığı bir dünyada emniyet teşkilatlarında gerçekleşen yolsuzlukların tamamen gizli kalması zaten mümkün değildir. Gerçekleşen yolsuzlukların devlet kurumlarını yıpratmamak gerekçesiyle kamuoyundan gizlenmesi ve bu yolsuzluklar hakkında yasal işlem yapılmaması, bir yandan bu yolsuzlukları yapanlara daha rahat ve pervasızca hareket etme olanağı verirken, öte yandan kurumun tamamını şaibe altında bırakmaktadır.

3.1. Jandarma teşkilatında sivil katılım ve denetim mekanizmaları

Genel kolluğun iki birimi olan polis ve jandarma arasındaki görev ve sorumluluk alanı yürürlükteki 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanununun 10. maddesinde belirtilmiştir. Bu yasaya göre, 'Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı; polis görev sahası dışı olup, bu alanlar ile ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir'.¹⁰ Diğer bir ifadeyle Jandarma teşkilatı, il ve ilçe belediye sınırları içinde görev yapmayacaktır. Bu kuralın tek istisnası, il ve ilçe belediye sınırları içinde polis teşkilatının kurulmamış olmasıdır. İl ve ilçe belediye sınırları içinde her ne nedenle olursa olsun polis teşkilatı kurulmamışsa, burada Jandarma teşkilatı kurulabilir. Yine, il ve ilçe belediye sınırları dışında Jandarmanın görev yapması buralarda polis teşkilatının bulunmamasına bağlıdır.

Dış tehditleri önlemeye yönelik bir 'savunma' gücü olan silahlı kuvvetlerin bir parçası olan jandarma teşkilatı günümüzde sivil bir 'hizmet' alanı olan iç güvenlik görevlerinde istihdam edilmektedir. Mevcut şekliyle Jandarma teşkilatında kurumsallaşmış ve işleyen herhangi bir sivil katılım ve denetim mekanizmasının varlığı bilinmediği gibi, teşkilat bu yapıyı koruma konusunda oldukça kararlı görülmektedir. Vatandaş düzeyinde bir sivil katılım ve denetime açık olmamaları bir yana, yukarıda anlatılmaya çalışıldığı gibi, üst düzey siyasi ve sivil yöneticilerin

denetiminde önemli bazı sorunlar yaşanmaktadır. Oysa Avrupa Polis Etiği Kuralları'nın 13. maddesine göre 'medeni toplumlarda polis teşkilatı sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır'. Bu ifadeye göre ülkemizde askerî bir kurum olan Jandarma tarafından yerine getirilen polislik, sivil yönetim tarafından yürütülmesi gereken bir hizmet dalıdır.

Jandarma teşkilatı üzerinde ilk bakışta var gibi görülen tek sivil denetim mekanizması mülki idare amiri denetimidir. Yürürlükteki yasalara göre TSK'nin içinde yer alan Jandarma teşkilatı kolluk görevlerinin ifası yönüyle mülki idare sisteminin bir parçasıdır. Bu durum, jandarmanın da tıpkı polis gibi, vali ve kaymakamların emir ve denetiminde olmalarını gerektirmektedir. Ancak gerek bu alandaki yasaların yeteri kadar net olmayışı, gerekse mülki idari denetiminin uygulanamayışının yaygın bir teamüle dönüşmesi sonucunda jandarma üzerinde yeterli bir sivil denetim uygulanmadığı görülmektedir. İdari taksimatın (il, ilçe ve bucak) dışındaki yeni bölge örgütlenmeleri ve bölge komutanlarının mülki yetki kullanmaya başlamaları valiler tarafından zaman zaman sorun olarak dile getirilmektedir.

Kısacası, sorun sadece mülki idari amirlerin jandarma üzerinde denetim yapmadaki kapasiteleriyle sınırlı değildir. Ortada yasal mevzuat açısından da bazı sorunlar görülmektedir. İlk olarak, vali ve kaymakamlar polisin ve diğer tüm kamu personelinin 'sicil amiri' iken, jandarmanın sicil amiri değillerdir. İkinci olarak, vali ve kaymakamlar polisler tarafından işlenen disiplin suçlarında 'disiplin işlemi yapma' yetkisine sahipken, jandarma üzerinde dolaylı ve tabiatı gereği kullanılmayan disiplin yetkileri vardır. Üçüncü olarak, jandarma atamaları ve görev yeri değişikliklerinde valilerin çok sınırlı (sadece il düzeyinde astsubay ve uzman çavuşlar olmak üzere) yetkileri bulunmaktadır.

10 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanununun madde 10.

En küçük mülki birim olan ilçenin amiri olan kaymakamların ise jandarma teşkilatı üzerinde sicil, disiplin ve atama yetkisi bulunmamaktadır. Son olarak, kolluk kuvveti olmaları yönüyle vali ve kaymakamların emri altında olan jandarma personelinin izin gibi rutin işlemlerinde bile net bir etkinliği görülmemektedir. Tüm bu konular, vali ve kaymakamların kendi emirleri altında olduğu varsayılan kolluk kuvvetlerinin hizmetlerini denetlemelerinin etkinliği konusunda bazı endişeler uyandırmaktadır. Tüm bu durumların önüne geçmek için kaymakamların kamu düzeni ve asayişten sorumlu mülki idare amiri olmaları yeterli görülmemektedir. Bu sınırlamalar içinde olan mülki idare amirlerinin birçoğunun zaman zaman kolluk hizmet binalarına gitmeleri de bir 'sivil denetimden' daha çok bir 'ziyarete' dönüşmektedir.

Oysa Avrupa ülkelerindeki jandarma teşkilatları kısmi bir militer yapılanmaya sahip olmalarına rağmen, sivil otoritenin emir ve denetimi altında görev yapmaktadırlar. Halen iç güvenlik hizmetlerinde polis ve jandarma yapılanmasını kullanan Fransa'da, jandarma askerden daha çok polise benzeyen bir kurumdur (Pothus, 2005; Moretti, 2005). Yine Fransa da, 2000 yılında çıkartılan bir yasa ile kurulan Ulusal Güvenlik Etiği Komisyonu¹¹ başta polis ve jandarma olmak üzere tüm güvenlik teşkilatlarının hizmetlerini denetleyen bağımsız ve sivil bir dış denetim mekanizması niteliğindedir. Avrupa ülkelerinin iç güvenlik kurumsal yapılanmalarının evrimini gözlemleyen uzmanlar, 10-15 yıl gibi bir sürede Avrupa ülkelerinin Jandarma teşkilatlarının sivilleşeceğini veya iç güvenlik hizmetlerinden tamamen çekileceğini öngörmektedirler.

11 The National Commission of Deontology and Security (CNDS) established by Law 2000-494 of June 2000.

12 'Türkiye ve Avrupa'da Güvenlik Sektörü Yönetişimi,' Uluslararası Konferans, 3 Şubat 2005, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Ankara: Hacettepe Üniversitesi.

Uzmanlar, iç güvenlikte polis-jandarma uygulamasının en tipik örneği olan Fransız jandarmasının, her kadar bu değişime şimdilik direniyorsa da, Avrupa'daki demokratikleşme ve sivilleşme trendinin dışında kalamayacağını belirtmektedirler. Kaldı ki, mevcut şekliyle bile Fransız jandarması, Türk jandarmasına kıyasla sivil katılım ve denetime açık bir yapılanma göstermektedir. Örneğin, son altmış yıl içinde Fransız jandarmasının genel müdürü, tek bir istisna hariç, her zaman bir sivil olmuştur (Moretti, 2005; Pothus, 2005). Öte yandan, Fransız jandarması sivil toplumun dışında kalan askerî bir kurum olarak yapılanmamış, aksine sivil toplum ile içli dışlı bir kurum olarak varlığını sürdürmüştür.

Güvenlik sektörü reformunun ele alındığı ve Türkiye, Almanya, Fransa, Belçika, İspanya ve Hollanda'dan polis, jandarma mensuplarına ilave olarak bu alanda çalışan sivil akademisyenlerin katıldığı bir konferansta,¹² Avrupa iç güvenlik reformu incelenmiş ve bunun Türkiye'ye olası yansımaları değerlendirilmiştir. Konferansta yapılan sunularda başta İngiltere ve Hollanda gibi ülkeler olmak üzere İskandinav ülkelerinin iç güvenlik hizmetlerinde jandarma gibi askerî kurumların bulunmadığı görülmüştür. İspanyol jandarmasının belirgin bir sivilleşme ve demokratikleşme sürecinden geçtiği görülmekte olup, Belçika'da jandarma teşkilatı lağvedilerek, iç güvenlik hizmetleri tamamen polise devredilmiştir (Bergmans, 2004).

İç güvenlik görevleri, kurumların rekabet halinde hangisinin bu işi daha iyi yaptığını ispat ederek bu görevleri yüklenecekleri bir hizmet dalı değildir. Diğer bir anlatım ile sorun; iç güvenlik hizmetlerini, askerî bir kurum olan jandarmanın mı yoksa polisin mi daha iyi yaptığı veya yapabileceği de değildir. Demokratik toplumlarda kamu hizmet kurumlarının görev alanları belirlidir. Güvenlik teşkilatları kendi kurumsal yaklaşım ve endişeleriyle mevcut yasaları

yorumlayarak görev alanlarını genişletemezler. Herhangi bir kurumun kendi asli görevi dışında kalan bazı hizmetleri yerine getirmesi ve hatta bu hizmetleri aslen görevli olan kurumlardan daha iyi yapmaları bile bu görevleri onların asli görevine dönüştürmez. Örneğin, silahlı kuvvetlerin yaptırdığı inşaatların çok kaliteli olması inşaat sektörünün tamamen askerileştirilmesini gerektirmeyeceği gibi, yine askerî bina ve tesislerin çevre düzenlemelerinin çok iyi yapılması şehirlerdeki park ve bahçe düzenlemelerini askerî hizmet alanına sokmayacaktır. Askerî hastanelerde verilen sağlık hizmetlerinin sivil hastanelerden kaliteli olması da yine tüm sivil hastane ve sağlık hizmetlerinin askerî kurumlarca yürütülmesini gerektirmeyecektir.

Aynı şekilde çağdaş toplumlarda sivil idare altında yürütülmesi gereken iç güvenlik hizmetlerinin asker tarafından çok iyi bir şekilde yerine getirildiği iddiası ki bunun doğru olup olmadığı da tartışılır, iç güvenlik hizmetlerini askerî hizmet alanına dönüştürmez. Burada bir kurumun kendi asli görev alanının dışına çıkarak başka bir kuruma ait hizmet alanına girmesi söz konusudur. İç güvenlik hizmetlerini yerine getirmede polisin yetersizliği söz konusu ise bu gerekçeye sığınarak polisin görevlerini başka bir kuruma vermek yerine, gerekli kaynak ve personel sağlanarak polis yeterli hale getirilmelidir.

3.2. Polis teşkilatında sivil katılım ve denetim mekanizmaları

Her ne kadar mevcut yapılanmada polis teşkilatı jandarmaya kıyasla sivil denetime daha açık gibi görünse de, Avrupa ülkelerindeki sivil denetim ve gözetim uygulamaları ile karşılaştırıldığında, Türk polis teşkilatının henüz yeterli sivil denetim mekanizmalarına sahip olmadığı görülmektedir. Ülkemizde merkezî siyasi otoritenin bile sınırlı bir şekilde denetleyebildiği güvenlik hizmetlerinde, yerel düzeyde herhangi bir sivil katılım ve

denetim bulunmamaktadır. Sadece merkezî siyasi otoritenin kontrolünde olup yerel düzeyde hiçbir şekilde sivil katılım ve denetime açık olmayan bir iç güvenlik hizmetinin ne kadar demokratik olduğu tartışılır. Vali ve kaymakamlar merkezî hükümetin temsilcileri oldukları için onlar tarafından yapılması gereken denetim yerel denetim olarak algılanamaz. Kaldı ki bu denetimlerin jandarma örneğindeki kadar olmasa bile, ne kadar etkin ve verimli bir denetim olduğu araştırılması gereken bir durumdur. Sivil otoritelerin polis teşkilatı üzerindeki denetimlerinde bile bazı boşlukların varlığı görülmektedir. Örneğin, polis sicil amirleri yönetmeliğinin bakanlık merkez teşkilatını ilgilendiren kısmında bakanlığın en üst sivil yöneticisi olan müsteşar, sicil amirleri arasında sayılmamaktadır. Birinci sicil amirinin Emniyet Genel Müdürü olduğu durumlarda, ikinci sicil amiri siyasi otorite olan İçişleri Bakanı sayılmıştır.

Oysa iç güvenlik hizmetlerinin ‘sivil denetimi’ etkinlik ve verimliliği sorgulanmaya açık bir mülki idare amiri denetimiyle de sınırlı olmamalıdır. APEK’in ilgili maddelerinden de anlaşılacağı üzere iç güvenlik hizmeti sunan kolluk kuvvetleri (jandarma-polis) ‘...“devlete”, “vatandaşa” ve onların (vatandaşın) “temsilcilerine” hesap verebilmelidir’ (APEK 59. Madde). Yine, APEK’in 60. maddesine göre ‘Devletin polis (ve jandarma) üzerindeki kontrolü “yasama”, “yürütme” ve “yargı” güçleri arasında bölüştürülmelidir’. 59. Maddede yer alan hesap verebilirlik her şeyden önce hesap vermeyi kabullenmeyi, ondan sonra da bunu kurumsallaştırarak işlerlik kazandırmayı gerektirmektedir. Yoksa, ‘Halkımızın hizmetindeyiz’ söylemleriyle sınırlı kalan bir görev anlayışı hiçbir zaman gerçek anlamda ve sağlıklı bir ‘hesap vermeyi’ karşılamayacaktır.

60. maddede yer alan ‘yasama’ denetimi güvenlik kuvvetlerinin meclis tarafından yasalarla denetimini, ‘yürütme’ denetimi

merkezî ve yerel yönetimlerin denetimini, 'yargı' ise adından anlaşılacağı üzere yargısal denetimi ifade etmektedir. Ancak demokratikleşmenin önemli bir ayağı olan yerel yönetimler ülkemizde çok zayıf olduğu için güvenlik sektörünün yerel düzeyde bir denetimi söz konusu değildir.

Gerek APEK'in 59. ve 60. maddelerinde ve gerekse dokümanın diğer birçok maddesinde üzerinde sıklıkla durulan bir başka konu, güvenlik sektörünün, hizmetinin alıcısı olan sivil toplum tarafından denetimidir. Gerek özel şahıslar ve gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan sivil denetim, güvenlik sektörünün en sağlıklı denetim mekanizmasıdır. Bir Latin atasözünde de ifade edildiği gibi 'Ayakkabıyı en iyi ayakkabıcı yapar, ancak onun nereden vurduğunu ancak giyen bilir'. Her birisi devletin organları olan 'yasama', 'yürütme' ve 'yargı' temsilcileri tarafından yapılan denetimin önemi ve gereği inkâr edilemez. Ancak güvenlik hizmetlerinde en sağlıklı denetim bu hizmetlerin tüketicisi olan vatandaş ve onlar adına sivil toplum örgütleri tarafından yapılacak denetimdir.

4. İÇ GÜVENLİK SEKTÖRÜNÜN 'PARLAMENTER DENETİMİ'

Bir kurumun 'modernizasyonu' sadece bina, tesis, araç-gereç ve silahların 'fizikî' şartlarının iyileştirilmesi olarak algılanmamalıdır. Oldukça yüksek maliyetlerle gerçekleştirilen bu tür iyileştirmeler modernizasyonun sadece biçimsel (fiziksel) yönünü teşkil eder. Oysa bunun modernleşmenin özü olan zihinsel dönüşümle tamamlanması gereklidir. Önemli olan sadece modern tesis ve araçların elde edilmesi değil, bunların etkin ve verimli bir şekilde toplumun beklenti ve talepleri doğrultusunda ve yine toplumun yönlendirmesine açık bir şekilde kullanılmasıdır. Kısacası, emniyet teşkilatlarında düşüncenin modernizasyonu olarak tanımlanabilecek olan bu zihinsel değişiklik hayati bir öneme sahiptir.

Polis ve jandarma gibi emniyet teşkilatları maddi kaynaklar ve fizikî şartlar açısından birçok hizmet kurumunun ve toplumun genelinin yaşam düzeyinin üstündedir. Ancak bu teşkilatların görev anlayışı ve toplumdaki rolü açısından maddi kültürde gerçekleşen değişikliklerin moral kültüre yansımaması bir tür 'kültürel gecikme' olarak tanımlanabilir. Oysa modernleşme ve çağı yakalama sadece biçimsel değil, aynı zamanda özde ve zihinsel alanda da gerçekleşmelidir.

Zihinsel alandaki modernizasyonun en önemli ifadesi demokrasi ve sivil toplum düşüncesini benimseme ve Atatürk'ün 'Hâkimiyet kayıtsız şartsız milletindir' sözüyle ifade ettiği 'sivil otoritenin üstünlüğünün' özümsemesidir. Çağdaş demokratik değerler konusunda yeterli eğitimi almayan güvenlik mensupları, sivil otoritenin üstünlüğünün kabulünü bir zayıflık olarak algılayacak ve sivil idarenin emrine girmek bir yana, sivil otoriteyle uyumlu çalışmayı bile kabullenmekte zorlanacaklardır. Bundan daha endişe verici olan ise güvenlik mensuplarının sivil toplumun yaşamının tamamını kendi meslekî değerleriyle şekillendirme çabasına girişmeleridir.

Silahlı kuvvetler ve kolluk hizmetleri üzerinde sivil denetim konusunda son yıllarda Türkiye'de önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Bunlardan en önemlisi Avrupa Birliği tarafından hazırlanan ilerleme raporlarında da yer alan Milli Güvenlik Kurulu'nun yetkilerinin sınırlandırılmasıdır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2004). Avrupa Birliği'nin 1998 yılında Türkiye için hazırladığı raporda sivil otoritelerin silahlı kuvvetler üzerindeki kontrol eksikliğine açıkça değinilmiştir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 1998). Komisyonun 2003 ve 2004 yıllarında hazırladıkları raporlarda mevcut hükümetin bu alanda oldukça önemi adımlar attığı kaydedilmektedir (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2003 ve 2004). Bir danışma

kurulu niteliğinde olması gereken Milli Güvenlik Kurulu'nun sahip olduğu ve kullandığı icra yetkileri, yapılan son düzenlemelerle oldukça sınırlandırılmıştır. Oysa MGK daha önceki yıllarda hükümet üzerinde icra yetkileri kullanan oldukça etkin bir konuma sahipti. Ağırlıklı olarak askerî bir kurum olan MGK'nın en üst düzey yürütme organı olan hükümetin üzerinde icra yetkisine sahip olması, Türkiye'de demokrasi açısından oldukça çelişkili bir durumdur. 2004 Komisyon raporuna göre ise Türkiye'deki sivil-asker ilişkileri, Milli Güvenlik Kurulu'nun görev, güç ve işlevlerinde yapılan son değişikliklerle diğer Avrupa Birliği ülkelerindeki düzeye yaklaşmıştır (Avrupa Toplulukları Komisyonu, 2004).

Kolluk kuvvetleri bağlamında asıl önemli olan, bu kurumların hizmetlerinin yerel düzeyde sivil ve demokratik bir denetime tabi olup olmadığıdır. MGK görev ve yetkilerinde yapılan olumlu değişiklikler bir yana, asıl önemli olan bunun sokaktaki vatandaşın yaşamına yansımalarıdır. Türkiye'de polis ve jandarma personelinin rutin hizmetlerinin denetimi konusunda herhangi bir kurumsal yapılanma henüz gerçekleştirilememiştir. Başbakanlığa bağlı olarak kurulan İnsan Hakları Başkanlığı, kolluk kuvvetleri üzerinde sivil gözetim yapabilecek bir yapılanma olarak görülebilir (Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, 2004). İnsan Hakları Başkanlığı, illerde ve ilçelerde İnsan Hakları Kurulları olarak yapılanmıştır. İllerde vali, ilçelerde ise kaymakamlar tarafından başkanlık yapılan bu kurulların üyeleri bazı sivil kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.

İnsan Hakları Kurulları tarafından yapılan gözetimin vali ve kaymakamların polis ve jandarma üzerindeki denetimine kıyasla daha demokratik ve sivil olduğu bir gerçek olmakla beraber, bunun ideal anlamda bir sivil gözetim mekanizması olduğunun iddia edilmesi pek mümkün değildir. İnsan hakları

ihlallerini değerlendirmek üzere oluşturulan bu kurullara, polis ve jandarmanın idari amiri olan, vali ve kaymakamlar başkanlık etmektedir. Kendileri polis ve jandarma teşkilatının amirleri olan vali ve kaymakamların yapacakları denetimin ne kadar sivil olacağı ve APEK'in 59. maddesinde ifade edilen 'etkin bir dış denetim'e ne kadar uyacağı tartışmaya açıktır.

Öte yandan, her ne kadar üyeleri arasında bazı sivil toplum kuruluşları yer alsa da, İnsan Hakları Kurulları'nda yer alan diğer kamu kurumu üyeleri de yürütmenin parçasıdır. İnsan Hakları Derneği gibi sivil toplum kuruluşlarının bu kurullarda yer almadıkları da göz önünde bulundurulduğunda, bu kurulların ideal anlamda bir sivil gözetim işlevi yerine getiremeyeceği görülmektedir.

Sonuç olarak, her ne kadar Komisyon raporuna göre 1999 yılından bu yana sivil-asker ilişkilerinin demokratikleşmesi yönünde oldukça önemli adımlar atılmışsa da, bunların daha çok Milli Güvenlik Kurulu'nun icra yetkilerinin kaldırılmasıyla sınırlı olduğu görülmektedir. Sıradan vatandaş için oldukça önemli olan polis ve jandarma hizmetlerinin demokratik denetim ve gözetimi yönünde somut gelişmelerin yaşandığı iddia edilemez. Goldsmith ve Cerrah (2005) tarafından yürütülen araştırmada İnsan Hakları Kurulları'nın bu alanda çok önemli bir aşama sayılmakla beraber polis ve jandarma tarafından yapılan ihlalleri denetleme konusunda pek de yeterli olmadığı ortaya konmuştur.

Öte yandan, şu da görülmektedir ki, güvenlik güçleri üzerinde yeterli bir sivil ve parlamenter denetimin olmayışının tek nedeni bu kurumların buna direnmeleri değildir. Mevcut sistem yakından incelendiğinde parlamenterlerin güvenlik politikalarını belirleme ve güvenlik uygulamalarını denetleme düzeyinde var olan yetkilerini bile yeterince kullanmadıkları görülmektedir. Bu konuda ya güvenlik bürokratlarına çok fazla

güvenilmekte ya da onların önerileri üzerinde katkıda bulunacak bir bilgi birikimi bulunmamaktadır.

Siyasi makamlar, çoğu zaman güvenlik politikalarını belirleme düzeyindeki kararlarda etkin bir rol almayarak bunu, güvenlik hizmeti yürüten kurumların başındaki bürokrat ve teknokratlara bırakmaktadırlar. Oysa, siyasiler ellerini taşın altına sokarak bürokrat ve teknokratlardan gelen görüşleri değerlendirerek siyasi karar ve sorumluluğu üstlenmelidirler. Bürokrat ve teknokratların verdikleri görüş ve kararların siyasiler tarafından sorgulanmadan ve değerlendirilmeden sürekli olarak aynen uygulanması güvenlik bürokratlarında kendilerinin her zaman en doğru olanı bildikleri ve yaptıkları düşüncesini oluşturacaktır. Bu düşünce zamanla sadece kendi hizmet alanları olan güvenlik sektörü ile sınırlı kalmayıp eğitim, ekonomi, sağlık ve medya gibi güvenlik sektörü dışında kalan hizmetlere de müdahale etme eğilimi oluşturacaktır. Oysa bürokrat ve teknokratların görüşleri sadece bir teknik görüş değerinde olup, bu görüşler ancak siyasi sorumluluk sahibi kurum ve bireyler tarafından değerlendirilerek genel politikalara dönüştürülmeleri durumunda meşruiyet kazanacaktır.

5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

APEK'in birçok maddesinde iç güvenlik hizmetleri üzerinde farklı kurumlar tarafından yapılması gereken gözetim ve denetim üzerinde durulmuştur. Bu denetimin başında devlet kurumları tarafından yürütülen 'yasama', 'yürütme' ve 'yargı' denetimi gelmektedir. Ancak APEK bunlara ilave olarak bir de 'sivil gözetim' ve 'denetim' mekanizmalarının gerekliliğini vurgulamaktadır.

Yasama, yürütme ve yargı denetimi ne kadar etkin olursa olsun bunlar hiçbir zaman sivil toplum tarafından yerine getirilmesi gereken gözetim ve denetim işlevini göremezler. Sivil toplum denetimi gerçek bir demokratik

yaşamın gereklerindedir. Çağdaş güvenlik teşkilatları, hizmetlerini, toplumun denetimine açık bir kurumsal yapı ve şeffaflıkta sunmalıdırlar. Türkiye'de iç güvenlik hizmeti sunan iki resmî kolluk kurumu olan polis ve jandarma teşkilatlarının, bu ilkeler doğrultusunda, ilk önce yasaların ve idari sistemimizin öngördüğü gibi vali ve kaymakamların tam denetimi ve gözetimine açılmaları; daha sonra da sivil toplum ve hizmetten yararlanan yerel halkın gözetimine ve bazı hususlarda denetimine açık bir yapılanmaya gitmeleri gereklidir. Hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi çağdaş dünyanın yükselen değerlerinin yaşama geçirilmesi için sivil toplumun, kendisine sunulan tüm hizmetlere katılma ve denetleme şansı olmalıdır.

II. KISIM

V. AVRUPA POLİS ETİĞİ KURALLARI
Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından
19 Eylül 2001 tarihinde kabul edilen (2001) 10 Sayılı Tavsiye Kararı
ve
Açıklayıcı Metin

VI. BÖLÜM: SONUÇ VE DEĞERLENDİRME
İbrahim Cerrah

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Avrupa Polis Etiği Kurallarına Dair Üye Devletlere Yönelik (2001)10 Sayılı Tavsiye Kararı

(Bakanlar Komitesi tarafından Bakan Temsilcilerininin 765. toplantısında 19 Eylül 2001 tarihinde kabul edilmiştir.)

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 15.b maddesi uyarınca,

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında daha geniş bir birlik gerçekleştirmek olduğunu göz önüne alarak,

Tüm gerçek demokrasilerin temelini oluşturan, hukukun üstünlüğünü güçlendirmenin aynı zamanda Avrupa Konseyi'nin de amacı olduğunu hatırla tutarak,

Ceza hukuku sisteminin, hukukun üstünlüğünü korumada anahtar bir rol oynadığını ve bu sistem içinde polisin rolünün çok önemli olduğunu göz önünde bulundurarak,

Tüm üye devletlerin hem ulusal hem de uluslararası düzeyde suçla etkin bir şekilde mücadele etmeye ihtiyaç duyduklarının farkında olarak,

Polisin faaliyetlerinin büyük ölçüde halk ile yakın ilişkiler gerektirdiğini ve polisin etkinliğinin halkın desteğine bağlı olduğunu göz önünde bulundurarak,

Birçok Avrupa ülkesinde polis teşkilatlarının, kanunu uygulamanın yanı sıra, toplum için hizmet işlevi ve buna ek olarak sosyal işlevler de gördüğünün bilincinde olarak,

Toplumun polise olan güveninin, polisin kendilerine karşı sergilediği tutum ve davranışlar ve özellikle de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ortaya konulan şekliyle insan onuru ve bireylerin hak ve özgürlüklerine gösterdikleri saygı ile yakından ilişkili olduğuna inna olmuş olarak,

Kanun Uygulayıcıları için Birleşmiş Milletler Davranış Kuralları ve Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin Polis Bildirgesine Dair Kararında ifade edilmiş olan ilkeleri göz önünde bulundurarak,

Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen polise ilişkin metinlerde ceza hukuku, medeni hukuk ve kamu hukuku ile insan hakları konularında ortaya konulmuş olan ilkeler ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararları ve Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı veya Küçük Düşürücü Muamele veya Cezanın Önlenmesi Komitesi'nin kabul ettiği ilkeleri akılda tutarak,

Avrupa'da farklı polis teşkilatlarının yapıları ve örgütlenme biçimleri arasındaki çeşitliliğin farkında olarak,

Hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen demokratik toplumlarda güvenliğin sağlanması ve bireysel hakların korunması için polisin genel hedeflerini, performans standartlarını ve hesap verebilirliğini ortaya koyan ortak Avrupa prensipleri ve rehber ilkeleri belirleme ihtiyacını göz önüne alarak,

Bu metnin artan bir şekilde uygulama alanı bulmasını ve mümkün olan en geniş alana yayılmasını temin etmek amacıyla, Üye Devletlerin hükümetlerine kendi iç mevzuatlarını, uygulamalarını ve polis davranış kurallarını oluştururken işbu Tavsiye Kararı'na ek Avrupa Polis Etiği Kurallarında ortaya konulmuş ilkeler çerçevesinde hareket etmelerini tavsiye eder.

(2001) 10 SAYILI TAVSİYE KARARINA EK

Etik Kurallarının Kapsamının Tanımı

"Bu etik kurallar, görevi toplumda kamu düzeni ve asayışı sağlamak olan geleneksel kamu emniyet güçleri veya polis teşkilatları ile kamu tarafından görevlendirilen ve/veya yönetilen ve devlet tarafından yukarıda belirtilen amaca yönelik olarak zor ve özel güçler kullanmakla yetkilendirilen kuruluşlar için geçerlidir".

I. Polisin Amaçları

1. Hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen demokratik bir toplumda polisin esas amaçları:

- Toplumda, kamu huzurunun, kamu düzeninin ve hukukun üstünlüğünün sağlanması,
- Özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (AİHS) yer alan, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve saygı göstermek,
- Suçu önlemek ve suçla mücadele etmek,
- Suçu ortaya çıkarmak,
- Halka yardım etmek ve halkın hizmetinde olmak.

II. Hukuk Devletinde Polisin Hukukî Temeli

2. Polis bir kamu kurumu olup kanunla kurulmalıdır.
3. Polis operasyonları her zaman iç hukuka ve ülkenin kabul ettiği uluslar arası standartlara uygun olarak gerçekleştirilmelidir.
4. Polise yön veren kanunlar kamu erişimine açık olmalı, yeterli derecede açık ve net kaleme alınmalı ve ihtiyaç halinde yine halkın erişebileceği net düzenlemelerle desteklenmelidir.
5. Polis personeli, toplumu oluşturan sıradan vatandaşların tabi olduğu yasalara tabi olmalıdır, istisnalar ancak, demokratik bir toplumda polisin görevini gerektiği gibi yerine getirmesi için gerekli oldukları hallerde kabul edilmelidir.

III. Polis ve Ceza Adaleti Sistemi

6. Polis, savcılık ve yargı teşkilatı ile ıslah sisteminin rolleri arasında net bir ayırım olmalıdır; polisin bu kurumlar üzerinde bir kontrol yetkisi olmamalıdır.
7. Polis, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına kesinlikle saygılı olmalıdır; özellikle, meşru mahkeme kararlarına ve mahkeme kararlarının yerine getirilmesine karşı bir itirazın olmaması ve kararların uygulanmasına engel olmaması gerekir.
8. Polis, genel bir kural olarak, yargısal bir görev üstlenmemelidir. Polise verilecek yargısal görevler kanuna uygun olarak verilmeli ve sınırlı tutulmalıdır. Bireysel hakları etkileyecek şekilde polis tarafından alınan her türlü karara ve gerçekleştirilen her türlü harekete ve ihmale yargı önünde itiraz edilebilmelidir.
9. Polis ve savcı arasında işlevsel ve uygun bir işbirliği geliştirilmiş olmalıdır. Polisin bir savcının veya soruşturma hâkiminin otoritesi altına verildiği ülkelerde, polis, suç araştırma politikalarına ilişkin ve araştırılan belirli bir suçla ilgili öncelikler hakkında net talimatlar alabilmelidir. Polis, verilen emirlerin gereğinin yerine getirilip getirilmediği ve özellikle araştırmanın seyri hususunda daha üst soruşturma makamlarını düzenli olarak bilgilendirmelidir.
10. Polis, ceza adaleti sürecinde sanığın avukatının üstlendiği role saygı duymalıdır ve gerektiğinde özellikle özgürlüğü kısıtlanarak gözaltına alınan kişilerin avukatlarının hukukî yardımından yararlanma haklarını etkili bir şekilde kullanmaları için yardım etmelidir.
11. Acil haller dışında, polis ceza infaz kurumu personelinin rolünü üstlenmemelidir.

IV. Polisin Kurumsal Yapısı

A. Genel

12. Polis, hukuku uygulayan ve halka hizmet sunan bir meslek grubu olarak halkın saygısını kazanmayı amaçlayan bir şekilde yapılandırılmalıdır.
13. Sivil toplumda görev yaptıkları sürece polis teşkilatı, sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır.
14. Polis ve üniformalı polis personeli normal şartlar altında kolaylıkla tanınabilir olmalıdır.
15. Polis teşkilatı kendisine verilen görevleri yerine getirirken diğer devlet kurumlarından yeterince bağımsız olmalıdır ve bu durumdan doğan mesuliyeti üstlenmelidir.
16. Polis personeli, bütün seviyelerde, yaptıklarından ve ihmallerinden ve altındakilere verdikleri emirlerden şahsen sorumlu olmalı ve hesap vermelidir.

17. Polis teşkilatı, teşkilat içinde emir komuta zincirini net olarak oluşturmalıdır. Hangi amirin emrindeki memurların görevlerinden ve kusurundan dolayı, neticede, sorumlu olacağına karar vermek her zaman mümkün olmalıdır.
18. Polis, polis-halk ilişkilerini geliştirecek, diğer kurum ve mahalli topluluklarla, sivil toplum kuruluşları ile ve halkı temsil eden diğer kuruluşlarla etkili bir işbirliği kuracak ve geliştirecek şekilde yapılandırılmalıdır.
19. Polis teşkilatı, gizli bilgileri açıklamadan, yerine getirdiği görevler hakkında halka doğru ve tarafsız bilgi sunmaya hazır olmalıdır. Medya ile ilişkileri düzenleyen yol gösterici meslekî ilkeler hazırlanmalıdır.
20. Polis teşkilatı, amir ve memurlarının dürüstlüğünü ve görevini gerektiği gibi yapmalarını sağlamak ve özellikle AİHS’de korunan kişi hak ve özgürlüklerine saygılı olmalarını garanti altına almak için etkili tedbirler almalıdır.
21. Teşkilat, bütün kademelerde, polisin mesleğini kötüye kullanmasını önleyici etkili tedbirler almalıdır.

B. Polisin Nitelikleri, İstihdamı ve Meslekte Tutulması

22. Polislik mesleğine her seviyeden girişte, adayın niteliklerini ve tecrübesini dikkate alan, polisliğin amacına uygun bir seçim yapılmalıdır.
23. Polis mensupları, mantıklı karar verebilmeli, açık, olgun, adil olmalı, iyi iletişim kurabilmeli ve gerektiğinde, liderlik ve yönetim kabiliyetlerine sahip olmalıdır. Ayrıca, sosyal, kültürel ve toplumsal konular hakkında iyi derecede bilgi sahibi olmalıdır.
24. Ciddi suçlardan dolayı mahkum edilenler polislik mesleğinden uzaklaştırılmalıdır.
25. Adaylar, geçmişleri de araştırılarak, objektif ve ayrımcılık gözetmeyen kriterlere göre belirlenmelidir. Ayrıca, polisin hizmet ettiği toplumu yansıtabilmesi için farklı etnik gruplar da dahil olmak üzere toplumun değişik kesimlerinden, kadın ve erkek polis adayları almak teşkilatın bir politikası olarak benimsenmelidir.

C. Polisin Eğitimi

26. Polis eğitimi, demokrasinin temel değerleri, hukuk devleti ve insan haklarının korunmasına ilişkin prensiplere dayanmalı ve polisin amaçları dikkate alınarak hazırlanmalıdır.
27. Genel polis eğitimi mümkün olduğunca halka açık olmalıdır.
28. Genel başlangıç eğitimini, düzenli aralıklarla hizmet içi eğitim ve gerektiğinde, uzmanlık, yönetim ve liderlik eğitimi takip etmelidir.
29. Temel insan hakları prensipleri ve özellikle AİHS ile Sözleşme etrafında oluşan içtihat ışığında kuvvet kullanımı ve bunun sınırları konusunda pratik bilgiler bütün seviyelerdeki polis eğitimine dahil edilmelidir.
30. Polis eğitimi ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele etme ihtiyacını tam olarak dikkate almalıdır.

D. Polis Personelinin Hakları

31. Polis, diğer vatandaşların sahip olduğu aynı medenî ve siyasî haklara sahiptir. Bu haklara getirilecek sınırlamalar ancak demokratik bir toplumda polisin görevini gereği gibi yapması için gerekli olan durumlarda, hukuka ve AİHS’e uygun olarak yapılabilir.
32. Polis teşkilatı mensupları kamu görevlileri olarak, sosyal ve ekonomik haklardan sonuna kadar yararlanmalıdır. Polis, özellikle uygun ücret alabilmek, sosyal güvenlik ve polislik görevinin özel karakteri dikkate alınarak sağlık imkanlarından yararlanmak adına, kendisini temsil eden kuruluş kurmak veya bu kuruluşlara katılmak hakkına sahip olmalıdır.
33. Polise verilen disiplin cezaları bağsız bir kuruluş veya mahkemece gözden geçirilmelidir.
34. Kamu kurum ve kuruluşları, polisi, görevini yerine getirirken karşılaştıkları dayanaktan yoksun suçlamalara karşı desteklemelidir.

V. Polis Uygulama ve Müdahaleleri İçin Rehber İlkeler

A. Polis Uygulama ve Müdahaleleri İçin Rehber İlkeler: Genel Prensipler

35. Polis teşkilatı ve tüm polis operasyonları herkesin yaşam hakkına saygılı olmalıdır.
36. Polis, hiçbir şart altında, işkence, insanlık dışı ve onur kırıcı bir muamele veya cezalandırma yapmamalı, yapılmasına ön-ayak olmamalı ve yapılmasını hoşgörmemelidir.
37. Polis, kesinlikle gerekli olan durumlarda ve sadece meşru bir amaca ulaşmak için gerekli olacak kadar kuvvete başvurabilir.
38. Polis, yürütmek istediği işlemlerin yasallığını düzenli olarak denetlemelidir
39. Polis teşkilatı mensupları kendilerine üstleri tarafından uygun şekilde verilen emirleri yerine getirecektir, ancak yasadışı olduğu açık olan emirleri yerine getirmekten kaçınmak ve bu tür emirleri rapor etmek görevleri vardır.
40. Polis, görevlerini adil bir şekilde, özellikle de, tarafsızlık ve ayırım yapmama ilkelerinin rehberliğinde yerine getirmelidir.
41. Polis, bireylerin özel hayat hakkına sadece kesinlikle gerekli olduğu durumlarda ve yalnızca meşru bir amaca ulaşmak için gerekli ölçüde müdahale etmelidir.
42. Bireyler hakkında polis tarafından veri toplanması, biriktirilmesi ve kullanılması uluslararası veri koruma prensipleri doğrultusunda yapılmalı, ve özellikle de, yasal, meşru ve belirli bir amaca ulaşılması için gerekli olan ile sınırlı olmalıdır.
43. Polis, görevlerini yerine getirirken, düşünce, vicdan, din, ifade, barışçıl toplantı yapma, hareket etme ve mülkiyet haklarını özgürce kullanmak gibi herkesin sahip olduğu temel hakları her zaman hatırdta bulundurmalıdır.
44. Polis topluma karşı dürüst ve saygılı olmalı, ve özellikle de toplumdaki hassas grupların ihtiyaçlarını göz önüne alarak hareket etmelidir.
45. Polis personeli polisiye uygulama sırasında sahip oldukları polis statülerini ve meslekî kimliklerini açıklamalıdır.
46. Polis kurum içerisindeki her türlü yolsuzluğa karşı bir tavır içinde olmalıdır. Kurum içindeki bozulmayı kendi üstlerine veya uygun kurumlara bildirmelidirler.

B Polis Uygulama ve Müdahaleleri İçin Rehber İlkeler: Özel Durumlar

1. Polis Soruşturmaları

47. Polis soruşturmaları, işlenmiş veya işlenmesi muhtemel bir suç ile ilgili en azından makul bir şüphenin üzerine inşa edilmelidir.
48. Polis, bir suç ile itham edilen herkesin, bir mahkeme tarafından suçlu bulunana kadar masum kabul edilmesi ilkesine uygun hareket etmelidir. Yine aynı şekilde polis, bir suç ile itham edilen bir kimsenin belli asgari hakları olduğu, özellikle de, kendilerine yapılan itham hakkında bilgilendirilmek ve savunmalarının bizzat kendileri tarafından veya kendilerinin seçeceği yasal yardım ile yapılması prensibine uygun hareket edilmelidir.
49. Polis soruşturmaları objektif ve adil olmalıdır. Bunlar, çocuklar, gençler, azınlıklar ve kırılğan ve savunmasız kişiler gibi özel ihtiyaçları olan gruplara karşı duyarlı ve uyarlanabilir olmalıdır.
50. 48. madde hatırdta bulundurularak, düzgün polis uygulamaları ve sorgulamaların dürüstçe yapılabilmesi konusunda rehber ilkeler hazırlanmalıdır. Bunlar, sorgulananlara adil bir sorgulama imkanı sağlamalı ve kendilerine soruşturmanın nedenleri ve daha başka konularda ilgili bilgiler verilmelidir. Polis sorgulamalarının sistematik olarak kaydı tutulmalıdır.
51. Polis, şahitlerin özel ihtiyaçlarına vakıf olmalıdır ve özellikle şahitlerin tehdit edilmesi riski karşısında korunmalarını ve desteklenmeleri konularındaki kurallara uygun hareket etmelidir.
52. Polis, suç mağduruna gerekli olan desteği, yardımı ve bilgiyi ayrımcılık yapmadan sağlamalıdır.
53. Polis, soruşturma sırasında gerekli olduğunda tercüme imkanı temin edebilmelidir.

2. Tutuklama/özgürlüğün polis tarafından kısıtlanması

54. Kişilerin özgürlüklerinin kısıtlanması mümkün olduğunca sınırlı olmalı ve gözaltında bulunan her bir bireyin onuru, hassasiyetleri ve kişisel ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yapılmalıdır. Göz altında tutulan herkes için sistematik bir kayıt tutulmalıdır.
55. Polis, özgürlüğünü kısıtladığı kişilere özgürlüklerinin kısıtlanması nedenlerini ve kendilerine yöneltilen suçlamanın ne olduğunu derhal bildirmesi gerektiğini, ve yine kendilerine uygulanacak olan usul ile haklarının ne olduğunu hiç gecikmeden söylemesi gerektiğini hatırdta bulundurmalıdır.
56. Polis, nezarethanede bulunan kimselerin emniyet, sağlık, temizlik ve uygun beslenmelerini temin etmelidir. Polis nezarethaneleri makul genişlikte ve uygun aydınlatma ve havalandırma koşullarına sahip olmalı ve dinlenmek için uygun eşyalar ile donatılmalıdır.
57. Özgürlükleri polis tarafından kısıtlanan kişiler bu durumlarını kendi belirleyecekleri üçüncü bir şahsa bildirme, yasal yardıma/avukata erişim ve mümkün olduğunda kendi seçecekleri bir doktor tarafından muayene edilme hakkına sahip olmalıdır.
58. Polis, suç işlemiş olma şüphesinden başka bir nedenden dolayı özgürlüğü kısıtlanmış olan kimseleri, suç sanığı olarak tutuklu bulunan kimselerden olabildiğince ayırmalıdır. Tutuklu bulunan kadınları erkeklerden ayırdığı gibi yetişkinleri de çocuk suçlulardan ayırmalıdır.

VI. Sorumluluk ve Polisin Kontrolü

59. Polis, devlete, vatandaşa ve onların temsilcilerine karşı sorumlu olmalıdır. Polis etkin bir dış kontrole tabi olmalıdır.
60. Devletin polis üzerindeki kontrolü yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölüştürülmelidir.
61. Kamu makamları, polise yönelik şikayetlerle ilgili etkin ve tarafsız usullerin uygulanmasını sağlamalıdır.
62. Toplum ile polis arasında, karşılıklı iletişim ve anlayış üzerine kurulu, sorumluluk mekanizmaları geliştirilmelidir.
63. Mevcut Tavsiye Kararı'nda yer alan ilkelere dayalı polis etiği yönetmelikleri üye ülkelerde geliştirilmeli ve uygun kurumlarca denetlenmelidir.

VII. Araştırma ve Uluslararası İşbirliği

64. Üye ülkeler, gerek polis tarafından gerekse hariç kurumlar aracılığı ile, polislik alanında yapılacak araştırmaları çoğaltacak ve teşvik edecektir.
65. Polis etiği ve polisin insan hakları yönü uluslararası işbirliği ile desteklenmelidir.
66. Bu Tavsiye Kararı'nda yer alan ilkelerin yaygınlaştırılması ve uygulanması için kullanılacak metotlar Avrupa Konseyi tarafından dikkatlice incelenmelidir.

Açıklayıcı Metin

I. GİRİŞ

I. Polis Etiği Kuralları

Polisle ilgili olarak yazılanların birçoğu, onların çeşitli durumlarda nasıl davrandıkları ya da davranacaklarıyla ilgilidir. Bu çabalarda, davranışları ahlaki bir çerçeveye oturtmaya çalışmanın dışında, çağdaş ve demokratik bir toplumda beklenen değerler ve standartlar çerçevesinde emniyet güçlerinin nasıl davranması gerektiğine ilişkin soruları yanıtlamaya yönelik bir eğilim vardır. Avrupa Polis Etiği Kuralları bu çerçeve için bir temel oluşturmaktadır. Bunun için daha uygun bir zaman olamazdı. Birçok Avrupa ülkesi, demokratik değerleri yerleştirmek ve sağlamlaştırmak üzere emniyet güçlerinin yapısını yeniden düzenlemekte ve ulusal sınırları aşan ortak güvenlik standartları oluşturmaya çalışmaktadırlar. Bu yolla, her geçen gün artan sıklıkta ülkeler arası seyahat eden Avrupalı vatandaşların polisin herkese aynı, adil ve önceden kestirilebilir bir biçimde davranması yönündeki beklentilerinin karşılanmasıyla emniyet güçlerinin uluslararası suçla mücadelede işbirliği güçlendirilebilecek ve dolayısıyla etkililikleri arttırılabilecektir. Buna ek olarak etik kuralları, Avrupa Konseyi'nin üyeleri arasında daha büyük bir birlik gerçekleştirmek hedefini de desteklemektedir.

Demokratik bir toplumda emniyet güçlerinin rolü göz önüne alındığında etik kurallarının önemi de ortaya çıkmaktadır. Demokrasilerde insanlar, devletlerini hukukun üstünlüğü temelinde kendilerine en üst düzeyde özgürlük sağlamaları için örgütlenmişlerdir. Aynı şekilde, ceza adaleti sistemleri de kişi özgürlüğü ve güvenliğini temin etmek üzere geliştirilmiştir. Hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik toplumlarda, emniyet güçleri, kamunun sükûnetini temin ederek, kanunları uygulayarak, kamusal düzeni ve kişinin temel haklarını koruyarak, suçu önleme, suçla mücadele etme ve suçu tespit etme gibi geleneksel roller üstlenir. Buna ek olarak, böyle toplumlarda emniyet güçleri kamuya, diğer etkinliklerini destekleyecek çeşitli sosyal içerikli hizmetler sunar. Bu görevleri yerine getirebilmeleri için kendilerine takdir yetkisi tanınmıştır. Demokrasilerde emniyet güçleri demokrasi değerlerinin devamlılığına katkıda bulunur ve kendileri de bu değerlere bağlıdırlar. Genel olarak halk, emniyet güçlerinin görevlerini saygın ve demokratik amaçlar için etik açıdan kabul edilebilir biçimde yapmakta olduklarına inandığı sürece, emniyet güçlerinin meşru yetkilerine rıza gösterir ve uygulamaları memnuniyetle karşılar. Bunun karşılığında, emniyet güçlerinin de görevlerini yaparken toplumun kendilerine güvenmesini, onları desteklemesini ve onlarla işbirliği yapmasını beklemeye hakkı vardır. Demokrasilerde yer alan bu fikirler Avrupa Konseyi politikalarının merkezinde yer almaktadır.

Her ne kadar polis etiği kuralları polisin ortak standartlara kavuşturulması yönündeki bir sürecin yalnızca ilk adımını teşkil ediyorsa da, bu adım atılmadan sürecin başarılı olması ihtimali son derece düşüktür. Bu kurallar etik normların temellerini oluşturarak etik merkezli problemlerin daha iyi tanımlanabilmesi, daha iyi anlaşılabilmesi, daha dikkatlice analiz edilebilmesi ve daha çabuk çözüme kavuşturulabilmesi imkanını güçlendirmektedir. Bunun yanı sıra, emniyet güçlerinin bir teşkilat olarak hizmet ettiği değerlerin neler olduğu ve bunların gerektiği gibi uygulanıp uygulanmadığına ilişkin soruların sorulmasını sağlar. Polis teşkilatında, sadakat, onay, tarafsızlık, karar verebilme yetkisi ve profesyonellik gibi anahtar kavramlar, hep etik kurallarının mümkün kıldığı ortak referanslara, ortak bilgi paylaşımına ve dolayısıyla ortak anlayışa dayalı olarak oluşur. Buna ek olarak, böyle bir belge bireysel davranış standartlarının oluşmasına da yardımcı olur ki, bu da polis örgütüne mensup olmanın bir gurur kaynağı olarak görülmesine sebep olur. Bu da, başından itibaren görev alanlarını tanımlayacak ve kendilerini yönlendirecek temel değerleri bilmek zorunda oldukları dikkate

alındığında özellikle göreve yeni başlayan polisler için önemlidir. Göreve yeni başlayan polislerden hareketle etik kurallarının polis eğitiminde ne derece önemli olduğu ortaya konulabilir. Standartlar ve değerler için böyle nesnel bir başvuru kaynağı olmazsa eğiticinin işi de iki kat daha zor hale gelecektir. Standartlar, yalnızca eğiticilerin kişisel olarak oluşturduğu yerel kurallar olarak görülme riski ile karşı karşıyadırlar ve bu sebeple hem kaynağı hem de gücü net bir şekilde anlatılmalıdır. Etik kurallarının her düzeydeki eğitim için yol gösterici nitelikte olduğu özellikle belirtilmelidir.

Daha önce de belirtildiği gibi, eğer emniyet güçleri halkın onayını ve yakın desteğini alabilirse, verebilecekleri hizmetler büyük oranda artar. Halk için, emniyet hizmetlerinin sorumluluk bilinciyle yerine getirilmesi çok önemlidir. Bu hizmetler için emniyet güçleri, gerektiğinde karar verme yetkisinin kullanılmasına da dahil olmak üzere, büyük yetkilerle donatılmışlardır ve bu da meşru zor kullanımı konusunda neredeyse bir tekel oluşturmaktadır. Bu sebeptir ki halk bir teminata ihtiyaç duymaktadır. Polisin ortak standartlarını, amaçlarını ve değerlerini ifade eden, halka iyi ulaştırılmış etik kuralları polise olan güvenin artırılmasında, halkla daha ileri düzeyde ilişkilerin kurulmasında ve işbirliğinin sağlanmasında çok yardımcı olmaktadır. Aynı standartlar, emniyet hizmetlerinin alanını ve sınırlarını belirleyerek, emniyet güçlerini gereksiz, boş veya zor durumda bırakıcı taleplerden korumakta ve daha da önemlisi, görevlerinde başarısız olmaları ihtimalinde sorumluluklarının sınırlarını çizmektedir.

Bunun yanı sıra, polis etiği kuralları, emniyet güçlerinin iç örgütlenmesinde düzenleyici bir araç görevi de görebilir. Bu, “Avrupa Polis Etiği Kuralları”nın öne çıkan özelliklerinden birisidir. Asgarî standartları, değerleri ve etik çerçeveleri oluşturarak en az dört konuda düzenleyici işlev görebilir: (sivil görevliler de dâhil olmak üzere) polis teşkilatı mensuplarının kalite kontrolünü sağlar; liderlik, yönetim ve denetim yetkilerinin kullanılmasında yardımcı olur; kıdemli görevlilerin denetlenebilir olmasını sağlar ve zorluk arz eden iç anlaşmazlıkların çözümü için norm oluşturur.

Emniyet güçlerinin uygulamaları üzerindeki olası etkisi açısından polis etiği kuralları, en iyi uygulamalar konusunda polise tavsiyelerde bulunur ve sağduyuya dayalı günlük, alışılmış davranışların özelleştirilmiş biçimidir. Ancak, “etik” kavramının birden fazla anlamı vardır. Kelimenin en yaygın kullanılan anlamını Aristo belirlemiştir. Aristo’ya göre, etik, günlük etik davranış biçimlerine ve bu konu etrafındaki inançlara odaklanan eleştirel bir disiplindir. Bu tanım, Avrupa Polis Etiği Kurallarında kullanılanlardan daha farklı bir anlam içermektedir. Modern toplumlar ve bu toplumların emniyet güçleri kısmen, iş bölümü ve işbirliğinin ortak ilkeleri çerçevesinde örgütlenmişlerdir. Kişiler kendilerini uzmanlık gerektiren çok sayıda etkinlik içinde bulurlar. Günlük ilişkileri ortak davranış biçimlerini gerektirirken, meslekleri veya işleri söz konusu olduğunda genellikle daha uzmanca bir anlayış ve rehberliğe ihtiyaç duyarlar çünkü işleri, düzenli olarak tekrarlanan etik çıkmazları gündeme getiren ve mesleki konumları icabı bunlarla baş edip çözüme kavuşturmalarını gerektiren belirli davranış biçimlerine odaklanmıştır. Bu durum özellikle, kamu hizmetinde çalışanlar için geçerlidir çünkü bu hizmetlerde halk refahını meslek uzmanlarına bağlamıştır. Bu bağlamda, “etik” sözcüğü, o meslek için davranış biçimlerini düzenleyen ilkesel şartlar ve talimatlar bütününe atıf yapan bir anlam içermektedir. “Etik” kelimesinin, bu anlamıyla, günlük etik kurallarının, kamu kurumlarının uzmanlık gerektiren ihtiyaçları ve zorluklarına uygulanması demek olduğunu özellikle belirtmek gerekir. İşte Avrupa Polis Etiği Kuralları çerçevesinde etik kelimesine yüklenen anlam budur.

Emniyet güçlerinin hukukun üstünlüğünü temin etme hedefi birbirinden farklı ama birbiriyle ilişkili iki sorumluluk doğurmaktadır. Bunlardan birincisi, genel kamusal sükûneti güvenceye almak da dâhil olmak üzere uygun bir şekilde tesis edilmiş ve yürürlüğe konmuş kanunları uygulamak, diğeri ise, keyfi uygulamalardan kaçınarak, bireylerin hak ve özgürlüklerine saygı göstererek, çerçevesi çizilmiş yetkilerini kesinlikle aşmamaktır.

Hukuk kuralları sadece ne yapıldığıyla değil, nasıl yapıldığıyla da ilgilenir. Emniyet güçleri görevini yerine getirirken vatandaşın, insan hak ve özgürlükleri de dahil tüm bireysel haklarına saygı duymak ve keyfi ve kanun dışı uygulamalardan kaçınmak durumundadır. Bu, hukukun üstünlüğü kavramının anlamına ve dolayısıyla, demokratik bir sistemde polislik görevinin tüm anlam ve amacına temel oluşturur.

Hepsinden önemlisi, hukukun üstünlüğü, kanunları yapan, onlara dayanarak hüküm ve karar tesis eden ve onları uygulayanların da aynı kanuna tabi olmasını gerektirir. Diğer bir deyişle polis, uyguladığı ve koruduğu kanuna aynen tabi olmalıdır. Korumaya yemin ettiği kanuna kendisinin de tabi olması ve o kanundan kaynaklanan yükümlülükleri taşıması gelişmiş bir demokraside polisin en önemli özelliklerindedir. Hukukun üstünlüğünü korumak ve uygulamakta emniyet güçlerinin rolü o derece önemlidir ki, bir demokrasinin nasıl işlediğini anlamak için orada görev yapan polislerin davranış biçimini değerlendirmek çoğunlukla yeterli olmaktadır.

Avrupa Polis Etiği Kuralları hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen demokratik toplumlarda polisin genel hedefleri, etkinliği ve yönetimi konularında yol gösterici olacak bir dizi ilke ve kural tespit etmeyi hedeflemektedir ve büyük ölçüde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nden etkilenmiştir. Etik Kurallarının işlevi, polise uyacak, onların sivil ve demokratik bir toplumda suçu önlemek ve tespit etmek ile hukuk ve asayışı sağlamak gibi zor, talepkar ve nazik bir işi yerine getirebilmelerine yönelik somut düzenlemeler yapmak ve gereklilikleri tanımlamaktır. Her ne kadar tavsiyeler öncelikli olarak hükümetleri hedefliyor olsa da, rehber ilkeler öyle oluşturulmuştur ki; polisle ve polis merkezli konularla uygulama düzeyinde ilgilenenler için de bir ilham kaynağı olabilmektedir.

2. 'Avrupa Polis Etiği Kuralları'nın Geçmişi

Kurulduğu ilk günlerden itibaren Avrupa Konseyi'nin gündeminde polisle ilgili konular hep yer almıştır. Aslında polis, Avrupa Konseyi'nin çoğulcu demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarını içeren temel değerleri bağlamında öylesine önemli bir rol üstlenmiştir ki Avrupa Konseyi, polisin demokratik bir toplumdaki rolüne ilişkin Avrupa düzeyinde doğal bir tartışma ortamı sağlamaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, konuyla ilgili olarak kayda değer bir içtihat oluşturmuştur. Ayrıca, Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Küçük Düşürücü Muamele veya Cezanın Önlenmesi Komitesi (*Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CPT*) polisle ilgili rehber ilkeler tespit etmiştir. Avrupa Sosyal Şartı ve Şart etrafında oluşan içtihat, emniyet güçleri mensuplarının sosyal ve ekonomik hakları açısından önemli ilkeler içermektedir. Irkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu (*European Commission Against Racism and Intolerance - ECRI*) kendi uzmanlık alanı çerçevesinde polise yönelik olarak bir dizi ilke belirlemiştir. Buna ek olarak, Hukuk Yoluyla Demokrasi için Avrupa Komisyonu (Venedik Komisyonu) (*European Commission for Democracy Through Law - Venice Commission*) polisin anayasal boyutlarını ele alan belgeler oluşturmuştur. Yolsuzlukla Mücadele Devletler Grubu (*Group of States Against Corruption - GRECO*), polis teşkilatı da dâhil olmak üzere ulusal yönetimleri yolsuzluğa ilişkin olarak değerlendirme yetkisine sahiptir.

Polis teşkilatları aynı zamanda, yerel ve bölgesel yönetimlerin talepleriyle karşı karşıyadırlar ve bu da kentsel güvensizlik sorunuyla bağlantılıdır. Polis ve etnik ilişkiler ise diğer bir önemli alanı oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra, Avrupa Konseyi, insan hakları bilincini polis teşkilatı içinde yerleştirmek üzere etkinlikler düzenlemiştir. Böylece, hem devletten hem de sivil toplum örgütlerinden, uygulayıcı polisler ve insan hakları uzmanları, profesyonel polislik bağlamında insan hakları problemleriyle ilgilenmek üzere bir araya getirilmişlerdir. İnsan hakları çerçevesinde polisin eğitilmesi ve polis ve insan hakları üzerine yazılmış el kitapları gibi çok sayıda doküman bu çalışmanın somut sonuçları arasındadır. Bu çalışmalar polis teşkilatının her seviyesinde insan hakları bilincininin yükseltilmesi yönündeki ihtiyacın ulusal polis teşkilatları tarafından net bir şekilde anlaşılmasına katkı sağlamıştır.

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin 1979 yılındaki toplantısında kabul edilen Res 690 numaralı "Polis Bildirgesi" (*Declaration on the Police*) polis için etik standartlar oluşturmak yönünde atılan ilk adımlardan birisidir. Bu bildirme, birçok Avrupa ülkesinde polise dair politikalar konusundaki soruların cevaplanmasında yol göstermiştir. Bakanlar Komitesi, Parlamenter Meclisi'nin demokratik toplumlarda özellikle polise yüksek etik standartlar uygulamak gerektiği yönündeki görüşüne katılsa da, Bildirge'ye yeterli desteği vermemiş ve Bildirge Avrupa Konseyi'nin bağlayıcı bir hukukî metni haline gelememiştir.

Avrupa Konseyi'nin Bakanlar Komitesi bünyesinde yürütülen geleneksel hükümetler arası standartlar oluşturma çalışmaları, polisle ilgili olarak, ceza adaleti politikaları, ceza hukuku ve kriminoloji (ceza

usulü, suçun önlenmesi, mağdurun ve tanığın korunması, çocuk suçları, gözaltına alma, organize suç, yolsuzluk, kamu davası açılması vs.) ile kamu hukuku (dürüstlük ve veri koruma vs.) gibi konular üzerinde yoğunlaşmıştır. Polisle ilgili yasal araçlar -sözleşmeler ve tavsiye kararları- bu çerçevede geliştirilmiştir.

1989'dan itibaren, Orta ve Doğu Avrupa'da, Avrupa Konseyi'nin polise ilişkin çalışmalarını yoğunlaştırmasına yol açacak değişiklikler yaşanmıştır. Hukuk ve polisi teşkilatı da dahil olmak üzere kamu idaresi alanlarında reformlar yapılmasını hedefleyen programlar çerçevesinde, söz gelimi "demokratik toplumda polisin yeri" veya "polis ve hukukun üstünlüğü" gibi konuların ele alındığı çok sayıda etkinlik düzenlenmiştir. Bu etkinlikler, seminerler, eğitim toplantıları ve hukukî tecrübelerin yaygınlaştırılması faaliyetleri şeklinde düzenlenmiştir.

Polis reformunun bu bağlamında polis için normatif bir Pan-Avrupa çerçevesine duyulan ihtiyaç tekrar dile getirilmiştir. Sonuç olarak, Bakanlar Komitesi, Avrupa Suç Sorunları Komisyonu (*European Committee on Crime Problems - CDPC*) bünyesinde Polis Etiği ve Polisliğin Sorunları ile ilgili Uzmanlar Komitesini (*Committee of Experts on Police Ethics and Problems of Policing / PC-PO*) kurmuştur. PC-PO Komitesinin görev tanımı 1998'de CDPC'nin 47. Genel Kurulunda kabul edilmiş ve Eylül 1998'de Bakan Vekillerininin 641. toplantısında Bakanlar Komitesi tarafından onaylanmıştır.

PC-PO Komitesinin görev tanımı:

"Polis, ceza adaleti sistemi içinde önemli bir role sahiptir. Aynı sistem içindeki diğer meslek gruplarının aksine polisle ilgili çok az uluslararası metin bulunmaktadır. Şu sıralarda, pek çok Avrupa ülkesi kendi polis teşkilatlarını toplumda demokratik fikirleri ve değerleri destekleme ve yerleştirme sürecinin önemli bir ayağını teşkil edecek şekilde yeniden yapılandırmaktadır. Dolayısıyla polis etiği, Avrupa Konseyi üyesi bir çok devlet için önemli bir konu haline gelmiştir.

Uzmanlar Komitesi, en geniş anlamıyla polis etiği konusunda, aşağıdaki konuları da dikkate alarak bir çalışma hazırlamalıdır:

-Polisin demokratik bir toplumdaki rolü ve ceza adaleti sistemindeki yeri

-Hukukun Üstünlüğü çerçevesinde polisin hedefleri: suçun önlenmesi, suçun tespiti, vs.

-Polisin denetimi

Uzmanlar Komitesi, özellikle, şüphelilerin sorgulanması ve soruşturmanın çeşitli yönleri, güç kullanımı, polisin karar verme yetkisi, vb. polisin günlük çalışmalarında karşısına çıkan belirli konulara eğilmelidir. Polisin yönetimi ile ilgili etik konular hem genel olarak hem de bir eğitim konusu olarak ele alınmalıdır. Bu açıdan bakıldığında, etik kurallar, profesyonel davranış kuralları ve disiplin kuralları arasındaki farklılıklar da yine ele alınması gereken konular olarak belirlenmiştir. Bu çalışmalar sırasında Komite, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa İnsanlık dışı veya Onur kırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Sözleşmesi (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) ve Parlamenter Meclisi'nin Polis Bildirgesi'ne dair 690 Numaralı Kararı'nı dikkate almalıdır. Ayrıca, Suçu Önleme Ortaklığı ile ilgili Uzmanlar Komitesi (Committee of Experts on Partnership in Crime Prevention - PC-PA) ile Avrupa Konseyi'nin konuyla ilgili diğer çalışmaları da göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu çalışmanın sonucu, polis reformu ya da ulusal polis etiği kuralları yönünde çalışmalar yapılacağı zaman üye devletlere yol gösterici bir çerçeve sağlayabilecek bir rapor ve/veya bir tavsiye şeklinde olmalıdır. »

Komite, Avusturya, Belçika, Hırvatistan, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Fransa, Yunanistan, İtalya, Litvanya, Moldova, Polonya, Portekiz, Romanya, Slovenya, İspanya, Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya (*Former Yugoslav Republic of Macedonia-FYROM*)*, Türkiye ve Birleşik Krallık'tan uzmanlardan oluşmuştu. Komite'de, içişleri bakanlıklarından, adalet bakanlıklarından, polis teşkilatından, savcılıktan ve yargıdan gelen uzmanlar görev almışlardır. Komisyona, Danimarka'dan Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Sayın Karsten Petersen başkanlık etmiştir. İki uzman, Sayın Amadeu Recasens I Brunet (İspanya'dan Katalan Polis Koleji Müdürü ve Barselona Üniversitesi öğretim üyesi) ile

* Türkiye Cumhuriyeti, FYROM'u "Makedonya Cumhuriyeti" olarak tanımaktadır.

Sayın Neil Richards (Birleşik Krallık, Bramshill'den Ulusal Polis Eğitimi, Polis Şefleri Gelişim Programı Müdürü) Komite'ye yardımcı olmak üzere görevlendirilmişlerdir. Sekreteryaya hizmetleri Avrupa Konseyi Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, (Directorate General of Legal Affairs), DGI tarafından sağlanmıştır. Avrupa Komisyonu, I.C.P.O-Interpol, *Avrupa Polis Kolejleri Derneği (Association of European Police Colleges - AEPC)*, ve Uluslararası Sosyolojik Ceza ve Tevkifevleri Araştırmaları ve Çalışmaları Merkezi (*International Centre of Sociological Penal and Penitentiary Research and Studies - Intercenter*) Komiteye gözlemci olarak katıldılar. Çalışmanın aşamalarında İşkenceyi Önleme Derneği (*Association for the Prevention of Torture - APT*), Avrupa Polis Sendikaları Konseyi (*European Council of Police Trade Unions - CESP*), Avrupa Kadın Polisler Ağı (*European Network of Police Women - ENP*), Uluslararası Kamu Görevlileri Federasyonu (*European Federation of Employees in Public Services - EUROFEDOP*), Uluslararası Kıdemli Polis Memurları Federasyonu (*International Federaiton of Senior Police Officers - FIFSP*), Uluslararası Polis Derneği (*International Police Association - IPA*), ve Uluslararası Polis Federasyonları Birliğinin (*International Union of Police Federations - UISP*) görüşlerine başvurulmuştur.

Komite, çalışmalarını, Avrupa Konseyi ve diğer uluslararası teşkilatların sözleşmeleri ve Tavsiye Kararları gibi hukukî metinler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa Konseyi'nin yukarıda adı geçen diğer organlarınca belirlenmiş olan ilkeler doğrultusunda gerçekleştirmiştir. Komite, Avrupa İnsanlık dışı veya Küçük Düşürücü Muamele veya Cezanın Önlenmesi Komitesi ve Avrupa Sosyal Haklar Komisyonundan temsilcilerin katıldığı oturumlar düzenlemiştir. Ayrıca Komite, Avrupa Konseyinin çeşitli Genel Müdürlükleri tarafından polise yönelik olarak yürütülen projeler ve etkinlikler hakkında bilgilendirilmiştir. Komitenin çalışmaları, Kasım 1999'da Avrupa Konseyi tarafından "Demokratik Toplumda Polisin Yetkileri ve Hesap Verebilirliği" konu başlığı ile toplanan 12. Kriminoloji Konferans Serisinde ve ayrıca, Haziran 2000'de Avrupa İçişleri Bakanları Üst Düzey Konferansında sunulmuş ve destek görmüştür.

Komite, Aralık 1998 ve Mart 2001 tarihleri arasında altı genel kurul ve üç çalışma grubu toplantısı düzenlemiştir. Parlamenter Meclisi'nin talebi üzerine Bakanlar Komitesi, Tavsiye Kararının geçici bir taslağını görüşlerini almak üzere Parlamenter Meclisi'ne göndermiştir. Parlamenter Meclisi'nin görüşü Komitenin altıncı toplantısında ele alınmıştır.

Tavsiye Kararının taslak metni "Avrupa Polis Etiği Kuralları" ve onun açıklayıcı notu Komitenin Mart 2001 tarihinde gerçekleşen altıncı toplantısında son halini almış ve Haziran 2001'de onaylanmak ve Bakanlar Komitesi'ne iletilmek üzere Avrupa Suç Sorunları Komisyonu'nun (CDPC) 50. Genel Kuruluna sunulmuştur. Bakan Vekillerinin 765. toplantısında Bakanlar Komitesi, Tavsiye Kararını kabul etmiş ve yanında açıklayıcı notun yayımlanmasına onay vermiştir.

II. TAVSİYELER İÇİN GİRİŞ

Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Statüsü'nün 15.b maddesi uyarınca,

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında daha geniş bir birlik gerçekleştirmek olduğunu göz önüne alarak,

Tüm gerçek demokrasilerin temelini oluşturan, hukukun üstünlüğünü güçlendirmenin aynı zamanda Avrupa Konseyi'nin de amacı olduğunu hatırladıkça,

Ceza hukuku sisteminin, hukukun üstünlüğünü korumada anahtar bir rol oynadığını ve bu sistem içinde polisin rolünün çok önemli olduğunu göz önünde bulundurarak,

Tüm üye devletlerin hem ulusal hem de uluslararası düzeyde suçla etkin bir şekilde mücadele etmeye ihtiyaç duyduklarının farkında olarak,

Polisin faaliyetlerinin büyük ölçüde halk ile yakın ilişkiler gerektirdiğini ve polisin etkinliğinin halkın desteğine bağlı olduğunu göz önünde bulundurarak,

Birçok Avrupa ülkesinde polis teşkilatlarının, kanunu uygulamanın yanı sıra, toplum için hizmet işlevi ve buna ek olarak sosyal işlevler de gördüğünün bilincinde olarak,

Toplumun polise olan güveninin, polisin kendilerine karşı sergilediği tutum ve davranışlar ve özellikle de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ortaya konulan şekliyle insan onuru ve bireylerin hak ve özgürlüklerine gösterdikleri saygı ile yakından ilişkili olduğuna ikna olmuş olarak,

Kanun Uygulayıcıları için Birleşmiş Milletler Davranış Kuralları ve Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin Polis Bildirgesine Dair Kararında ifade edilmiş olan ilkeleri göz önünde bulundurarak,

Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen polise ilişkin metinlerde ceza hukuku, medeni hukuk ve kamu hukuku ile insan hakları konularında ortaya konulmuş olan ilkeler ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararları ve Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı veya Küçük Düşürücü Muamele veya Cezanın Önlenmesi Komitesi'nin kabul ettiği ilkeleri akılda tutarak,

Avrupa'da farklı polis teşkilatlarının yapıları ve örgütlenme biçimleri arasındaki çeşitliliğin farkında olarak,

Hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen demokratik toplumlarda güvenliğin sağlanması ve bireysel hakların korunması için polisin genel hedeflerini, performans standartlarını ve hesap verebilirliğini ortaya koyan ortak Avrupa prensipleri ve rehber ilkeleri belirleme ihtiyacını göz önüne alarak,

Bu metnin artan bir şekilde uygulama alanı bulmasını ve mümkün olan en geniş alana yayılmasını temin etmek amacıyla, Üye Devletlerin hükümetlerine kendi iç mevzuatlarını, uygulamalarını ve polis davranış kurallarını oluştururken işbu Tavsiye Kararı'na ek Avrupa Polis Etiği Kurallarında ortaya konulmuş ilkeler çerçevesinde hareket etmelerini tavsiye eder.

Giriş'e ilişkin Yorum:

Kuruluşundan bu yana, Avrupa Konseyi üye devletlerin kanun, uygulama ve sistemlerinde ortak ilkelerin tesis edilmesi ve güçlendirilmesi için çalışmaktadır. Bu açıdan, ceza adaleti sistemi öncelikli konulardan birisi durumundadır. Çünkü suçla mücadele, Avrupa Konseyi'nin kuruluşuna temel oluşturan ve kendisinden koruması beklenen hukukun üstünlüğü, demokrasi ve insan hakları gibi ilkelerin doğrudan uygulamaya konulmasını gerektirmektedir.

Ayrıca, işlenen bir suç karşısında verilen tepkinin etkinliği, bu tepkinin tutarlı ve bütünlük arz eden bir Avrupa politikasıyla ne derece uyumlu olduğuna bağlıdır. Bu şart, organize suç ya da yolsuzluk gibi genellikle uluslararası boyutlarda işlenen ve dolayısıyla, ulusal sistemin yetersiz kalma tehlikesinin söz konusu olabileceği bir suç olgusunun varlığıyla daha da önem kazanmaktadır.

Süregiden bir uygulama olarak görülmektedir ki polis gibi kolluk birimlerine uygun ortak standartlar söz gelimi ceza adaletinin yargı boyutu ya da yaptırımların uygulanması gibi konular kadar ayrıntılı biçimde geliştirilmemiştir. İşbu Tavsiye Kararı'na ek olarak, Ceza Adaleti Sisteminde Cumhuriyet Savcılığının Rolüne dair REC (2000) 19 sayılı Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiye Kararı'nın kabulü bu konuya ilişkin yeni bir eğilime işaret etmektedir.

Buna ek olarak, polisi ceza adaleti sisteminin bir parçası olarak görmek ve böylece benzer ulusal uygulamalar ile adaleti birbirine yaklaştırmak, polise uygulanabilir olan standartların sürekli uyumlaştırılması açısından sağlam bir temel oluşturabilir.

Ulusal sınırların önemini yitirmekte olduğu bir Avrupa'da, polisi ve polisin gücünü uluslararası boyutta değerlendirmek kaçınılmazdır. Tartışmalar, özellikle, organize suç ve yolsuzluk gibi gittikçe daha fazla ulusal sınırların dışına taşan suçlarla mücadelede polisin etkinliği üzerine yoğunlaşmaktadır. Ancak, tartışmalar bununla sınırlı değildir. Demokratik bir toplumda polisin yetkileri bireysel temel hak ve özgürlükler açısından kabul edilebilir ölçüde ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde belirtilen şekilde sınırlandırılmıştır. Bu menfaatler arasında uygun bir denge bulunmalıdır ve işte burada uluslararası polis etiği devreye girmektedir.

Böyle bir toplumda polis sadece devlete değil aynı zamanda halka karşı da hesap verebilir durumda olmalıdır ve etkinliği büyük oranda kamu desteğine bağlıdır. Bu açıdan, polisin sosyal işlevi ve kamu hizmeti boyutu da kanunları uygulayabilmeleri için önemlidir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve içtihadı işbu Tavsiye Kararı'nın taslağının hazırlanmasında temel bir çerçeve oluşturmuştur. Ayrıca, Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Küçük Düşürücü Muamele

veya Cezanın Önlenmesi Komitesi (İÖK) ilkeleri de metne dahil edilmiştir. Çalışmaların ilgili bölümlerinde Avrupa Sosyal Şartı ve içtihadından faydalanılmıştır. Bunlara ilave olarak, özellikle polisle ilgili konulara uygulanabilir olan diğer uluslararası metinler, özellikle Kanun Uygulayıcıları için Birleşmiş Milletler Davranış Kuralları ve Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin Polis Bildirgesine dair 1970 Tarih ve 690 Sayılı Kararı 690 derinlikli biçimde incelenmiş ve bu Tavsiye Kararı'nın taslağının hazırlanmasında kaynak alınmışlardır.

İşbu Tavsiye Kararı ile ilgili olan konuları ele alan aşağıdaki Avrupa Konseyi metinleri en çok dikkatin sarfedildiği metinlerdir:

- Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi (ETS N 157)
- Gençlik Suçları ve Sosyal Değişme Hakkındaki Karar (78) 62
- Çocukların Kötü Muameleye Karşı Korunmasına İlişkin Tavsiye Kararı R (79) 17
- Tutuklu Yargılama Hakkında Tavsiye Kararı R (80) 11
- Kamunun Ceza Politikasına Katılmasına İlişkin Tavsiye Kararı R (83)
- Ailede Şiddete İlişkin Tavsiye Kararı R (85) 4
- Ceza Hukuku ve Usulleri Çerçevesinde Mağdurun Durumu Hakkında Tavsiye Kararı R (85) 11
- Polis Sektöründe Kişisel Verilerin Kullanımının Düzenlenmesine İlişkin Tavsiye Kararı R (87) 15
- Suçun Önlenmesinin Örgütlenmesine İlişkin Tavsiye Kararı R (87) 19
- Göçmen Ailelerden Gelen Gençler Arasında Gençlik Suçlarına Karşı Sosyal Tepkilere İlişkin Tavsiye Kararı R (88)
- Değişim Sürecinde Avrupa'da Ceza Politikasına İlişkin Tavsiye Kararı R (96) 8
- Şahitlerin Sindirilmesi ve Savunmanın Haklarına İlişkin Tavsiye Kararı R (97) 13
- Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Yol Gösterici İlke Hakkında Karar (97) 24
- Cezai Konularda Arabuluculuğa İlişkin Tavsiye Kararı R (99) 19
- Kamu Görevlilerinin Davranışlarına İlişkin Tavsiye Kararı R (2000) 10
- Ceza Hukuk Sisteminde Kamu Davalarının Rolüne İlişkin Tavsiye Kararı Rec (2000) 19
- Suç İşlemenin Önlenmesinde Erken Psikososyal Müdahalenin Rolüne İlişkin Tavsiye Kararı Rec (2000) 20
- Avukatlık Mesleğinin Özgürce İcra Edilebilmesine İlişkin Tavsiye Kararı Rec (2000) 21
- ECRI Genel Politika Tavsiyeleri; Irkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu (IHAK)

Bunların yanısıra, belirtmek gerekir ki, polise ilişkin konularda Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanmış olan ve örnek olarak polis ve insan hakları, "polis etiği", sözlü ve yazılı basın, ırkçılık ve hoşgörüsüzlük, eşitlik ve azınlık sorunları konularını işleyen birçok metin bu çalışmalarda ele alınmıştır.

İşbu Tavsiye Kararı'nın taslağı, üye devletler arasında kolluk / polis görevlerinin yerine getirilmesi konusunda büyük farklılıklar olduğu gerçeği göz önüne alınarak hazırlanmıştır. Bu fark özellikle, emniyet güçlerinin ve hizmetlerinin çalışma yöntemlerinde olduğu kadar, statüsü ve teşkilat yapısında farkedilebilir durumdadır. Bununla birlikte, polisin hedefleri ve günlük yaşantılarında karşılaştıkları problemler açısından büyük benzerlikler de göze çarpmaktadır. Bu da göz önünde bulundurularak işbu Tavsiye Kararı, iyi tesis edilmiş bir demokraside polisin hem etkili olması hem de kamu tarafından kabul görmesi için çok önemli ve yol gösterici belli başlı ilkeleri içerecek şekilde hazırlanmıştır.

Ortak standartların tesisi için zamanlama uygundur. Tüm Avrupa'da emniyet güçleriyle ilgili reformlar sürmektedir; özellikle de yeni kurulmuş demokrasilerde, polis reformları, kamu idaresinde, hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunması gibi demokratik ilkeleri bir araya getirme genel hedefini gerçekleştirecek etkinliklerin bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mevcut rehber ilkeler polis sistemlerinde yapılan reformlar sırasında bir referans kaynağı oluşturabilir. Bununla birlikte, farklı tarihî miras ve kalkınma düzeyleri de dikkate alınır, üye devletlere belirli bir takdir payı bırakılması gerektiği aşikardır.

Söz konusu Tavsiye ile emniyet güçlerine ilişkin devam eden çabalar açısından bir temel oluşturulmuştur ve Avrupa Konseyi polisle ilgili konuları öncelikleri arasına almıştır.

III. EK:

Etik Kurallarının Kapsamının Tanımı

“Bu etik kurallar, görevi toplumda kamu düzeni ve asayişini sağlamak olan geleneksel kamu emniyet güçleri veya polis teşkilatları ile kamu tarafından görevlendirilen ve/veya yönetilen ve devlet tarafından yukarıda belirtilen amaca yönelik olarak zor ve özel güçler kullanmakla yetkilendirilen kuruluşlar için geçerlidir”.

Yorum

Etik kurallarının yukarıda verilen kapsamının tanımı bunların uygulama alanını açıklığa kavuşturmak içindir. Etik kurallarının bu tanımı, Avrupa’da birbirinden farklı, çeşitli polis sistemleri olduğunu, özellikle de bunların birbirinden farklı gelişim evrelerine ve örgütlenme sistemlerine sahip bulunduğunu göz önüne alarak, en uygun şekilde düzenlenerek olabildiğince çok polis sistemini kapsayabilmesi için tanım mümkün olduğunca geniş tutulmuştur. Bu paragrafta ifade edilen tanım, etik kurallarını tüm Üye Devletlerdeki geleneksel polis örgütlerinde uygulanabilir kılmaktadır. (Bu tanımın; etik kurallarının I. maddesindeki, polisin *tavsiye edilen* amaçları ile ilgili tanımla karıştırılmaması gerekir).

Yukarıda ifade edilen nedenlerden dolayı, etik kurallarının kapsamının tanımı, yalnızca, Avrupa’da mevcut tüm kamu emniyet kuruluşlarında bulunması gereken, sivil toplumda kanunu uygulamak ve asayişini sağlamak, kamu düzenini sağlamak ve suçun önlenmesi ve tespiti için zor kullanma yetkisi gibi, en temel özellikleri içermektedir. Bu tanımın, etik kurallarının uygulanabilirliği açısından en küçük ortak paydayı oluşturması nedeniyle, bu kurallardan etkilenecek her bir emniyet teşkilatı için ayrıntılı tanımlar yapma gereği bulunmamaktadır. Yani bu kurallar, bir sivil toplumdaki güvenlik hizmetlerinden sorumlu tüm güvenlik güçleri için geçerlidir. Etik kuralları, hitap ettiği alan açısından, söz konusu polisin nasıl örgütlendiğine, merkezi mi yerel mi yönetildiğine, bu yapılanmanın sivil mi askeri mi olduğuna, *bizmet* olarak mı, yoksa güç olarak mı isimlendirildiğine veya devlete mi, bölgesel veya yerel yetkililere mi yoksa daha geniş bir topluma mı hesap verdiğine ilişkin bir ayırım gözetmemektedir.

Her ne kadar etik kurallarının olabildiğince geniş bir kitleyi kapsaması hedefleniyor olsa da, bazı özel türden emniyet güçleri bu kuralların kapsamı dışında bırakılmıştır. “Geleneksel polis” ifadesi, burada, sivil toplumda kanunu uygulama ve asayişini sağlama görevi yürüten polis teşkilatı için kullanılmıştır ve bunun dışındaki belirli amaçlar için özel olarak oluşturulmuş polis örgütleri bu kapsama girmemektedir. Buna örnek olarak, askeri işleve sahip askeri güvenlik güçleri ve gizli emniyet güçleri gösterilebilir.

Etik kurallarının kapsamına girmeyen bir diğer kategori de “ceza infaz kurumu polisi” örgütüdür. Bu örgütün bulunduğu ülkelerde, bu kadronun görev alanları ceza kurumlarıyla sınırlıdır.

Ek olarak ifade etmek gerekir ki, özel güvenlik şirketleri bu Tavsiyeler’in kapsamına alınmamıştır.

I. Polisin Amaçları

1. *Hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen demokratik bir toplumda polisin esas amaçları:*
 - *Toplumda, kamu buzurunun, kamu düzeninin ve hukukun üstünlüğünün sağlanması,*
 - *Özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde (AİHS) yer alan, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve saygı göstermek,*
 - *Suçları önlemek ve suçla mücadele etmek,*
 - *Suçları ortaya çıkarmak,*
 - *Halka yardım etmek ve halkın hizmetinde olmak.*

Yorum

1. Bu madde hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen demokratik bir toplumda polisin en önemli amaçları içermektedir.

Bir toplumda *buzur*, *bukuk düzeni* ve *bukukun üstünlüğünün* sağlanması sıklıkla “kamu düzeni” polisliği olarak ifade edilen ve polisin sorumluluğu altında olan klasik, genel polis görevleridir. Bu kavram kişilerin can ve mal güvenliğinin sağlanması, kişiler ile devlet ve kişiler ile kişiler arasında hukukun uygulanmasını da barındıran bir çok işlevi içermektedir.

AİHS’de yer alan *kişi hak ve özgürlüklerine saygı* hukukun üstünlüğüne dayalı olarak yönetilen bir toplumda polis hizmetinin en önemli amaçlarından biridir. Bu amaç, sadece bu hakların korunmasını değil, polisin diğer amaçlarına ulaşırken kullanacağı yetkilerin sınırına da işaret etmektedir.

Maddedeki “özellikle AİHS” sözleri ile spesifik ve belirli bir belgeye işaret edilmesi bu alandaki diğer insan hakları belgelerinin daha az önemli olduğu anlamına gelmez.

Üye ülkelerde, *suçun önlenmesinde* değişik yöntemler kullanılmakla birlikte, bu, devletin temel sorumluluklarından birisi olarak kabul edilmektedir. Suçun önlenmesi, sıklıkla, *sosyal* ve *durumsal önleme* olarak bir ayrımına tabi tutulmakta olup her ikisi de polisin ilgi ve görev alanındadır.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin Suç Politikasına Halkın Katılımına dair (83) 7 numaralı ve Suçun Önlenmesinin Teşkilatlandırılmasına dair (87) 19 numaralı Tavsiye Kararlarında belirtildiği gibi, suçla etkili mücadele halkın suçla mücadeleye etkin olarak katılımını gerektirmektedir. Geçmiş senelerde sıklıkla kullanılmış bir terim olan “suçu önlemede işbirliği”, bu görevin sadece polise özgü olmadığını ifade etmektedir. Polisin, diğer kurumların ve halkın suçu önlemek yönündeki faaliyetleri koordine edilmelidir. Her ne kadar suçun önlenmesi konusunda politikaların oluşturulması pek çok üye devlette bütünüyle polisin sorumluluğunda değilse de, bu koordinasyonun sağlanması polisin temel görevlerinden biridir.

Suçun tespit edilmesi bütün devletlerde polisin klasik öncelikli amaçlarından biridir. Suçun tespit edilmesi polisin bütün görevleri arasında sınırlı bir alanı oluşturmakla birlikte polisin diğer görevlerini tamamlayan en önemli parçadır. Halkın polisten beklentilerinden çoğu da bu noktada yoğunlaşmaktadır. Suçun tespit edilmesinde etkili olunmasının suçun önlenmesine de katkısı vardır. Bu da halkın, ceza adaleti sistemine olan güveninin artırılması açısından önemlidir.

Suçun tespit edilmesi işlevi farklı devletlerde farklı şekillerde organize edilmiştir; bazı devletlerde bu işlev genel kolluğun görevi iken bazı devletlerde bu görev genel kolluğun içinde yapılanan özel suç kolluğu birimlerine veya adli polise bırakılmıştır. Devletler arasında polisin savcılık teşkilatından bağımsız olup olmaması noktasında da büyük farklılıklar vardır. Bununla beraber, polisin suçu aydınlatmada karşılaştığı problemler Avrupa’nın bütününde benzer özellikler taşır. Polis etiği kuralları polisin görevleri arasında yer alan suçla mücadelenin önemini basite indirgeme amacıyla değildir. Amaç, özellikle suçla mücadelede özellik arz eden polisin etkinliği ile temel kişi hak ve özgürlükleri arasındaki hassas dengenin korunmasındaki önemin altını çizmektir. Suçluluğu ispat edilene kadar suçsuz sayılma ve bu prensibe eşlik eden diğer koruyucu hükümler suç işleme şüphesi altında olan kişiler için oldukça önemlidir. İlave olarak, suçun tespit edilmesi sürecinde kişi hak ve özgürlüklerine saygı gösterilmesi, bu süreçten etkilenen mağdurlar, tanıklar gibi kendisine karşı polisin sorumluluk taşıdığı diğer kişileri de kapsar. Suçun tespit edilmesi sürecinde uyulması gereken koruyucu hükümlere aşağıda bölüm V.2’de yer verilmiştir.

Halka destek olunması bir çok polis teşkilatının fonksiyonları arasındadır. Fakat, farklı üye ülkelerde bu hizmetin içeriği ve gelişmişliği konusunda farklılıklar vardır. Hizmet fonksiyonunun polisin amaçları arasına dahil edilmesi farklı bir yaklaşım olup polisin rolünün bir “güç” olmaktan çıkıp topluma “hizmet” sunan bir birim haline dönüşmesi sürecinin neticesidir. Bir süredir, üye ülkelerde, polisi, halka daha da yaklaştırmak amacıyla, sivil toplum içine entegre etme eğilimi vardır. Birçok üye ülkede geliştirilen « halk destekli polislik » (*community policing*) anlayışı bu amaca hizmet etmektedir. Polisi vatandaşa hizmet sunan bir kurum haline getirmenin bir yolu polise sadece hukuku uygulayan bir kuruluştan çok, kamu hizmeti sunan bir kuruluş statüsü vermektir. “Güç” olmaktan “hizmet” sunan polis kavramına geçişin şekli bir değişiklikten daha ileriye götürülmesi için, polisin hizmet sunan yönü

modern demokratik polisin amaçları arasında yerini almalıdır. Polisin halka sunduğu yardımları, tehlikede olan kişilere yardım etmek, kişilere ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına ulaşmada yardımcı olmak gibi yerine getirmek zorunda olduğu bazı spesifik görevlerle bağlantılandırmak mümkün iken, polisin hizmet sunan yönü daha geniş ve esnek bir kavram olup içeriğini tam olarak belirlemek zordur. Polisin hizmet sunan yönü, pasaport vermek gibi kendisine verilen bazı idari görevlerle karıştırılmamalıdır. Genel anlamı ile, polisin bir kamu hizmeti kurumu olarak çalışması toplumun polise verdiği role bağlıdır ve halkın polise dilediği zaman ulaşmada kendini rahat hissetmesi bu amaca ulaşıldığını ortaya koymak adına önemli bir göstergedir. Polisin kamu hizmeti yönü, polise, geleneksel görevlerine ilave olarak, çok sayıda hizmet fonksiyonu vermekten öte polisin halka davranış biçimi ile ilgilidir. Bununla beraber, polise, bir toplumda, hizmet fonksiyonlarıyla ilgili haddinden fazla sorumluluk yüklenemeyeceği açıktır. Bu nedenle, üye devletler, polisin bu noktada performansını ve görevlerini gösteren bir yol gösterici metin hazırlamalıdır.

II. Hukuk Devletinde Polisin Hukukî Temeli

2. *Polis bir kamu kurumu olup kanunla kurulmalıdır.*
3. *Polis operasyonları her zaman iç hukuka ve ülkenin kabul ettiği uluslar arası standartlara uygun olarak gerçekleştirilmelidir.*
4. *Polise yön veren kanunlar kamu erişimine açık olmalı, yeterli derecede açık ve net kaleme alınmalı ve ihtiyaç halinde yine halkın erişebileceği net düzenlemelerle desteklenmelidir.*
5. *Polis personeli, toplumu oluşturan sıradan vatandaşların tabi olduğu yasalara tabi olmalıdır, istisnalar ancak, demokratik bir toplumda polisin görevini gerektiği gibi yerine getirmesi için gerekli oldukları hallerde kabul edilmelidir.*

Yorum

Bu bölüm, hukukun üstünlüğü ilkesine göre, polisin bir kurum olarak ve görevleri bakımından hukukî çerçevesini oluşturmaktadır. Bu bölüm, ayrıca, bazıları AİHS hükümleri ve Sözleşme etrafında oluşan içtihat kaynak alınarak ortaya konulmuş olan bir takım kanunî gereklilikleri içermektedir. Bu bölümde yer alan 2. 3. 4.ve 5. maddeler polise ilişkin olarak hukuk devleti anlayışının temelinde yer alan bazı ilkeleri özetlemektedir.

2. madde polisin bir kamu kurumu olduğunun altını çizmektedir. Bunun anlamı, kamu kuruluşları ve neticede devlet, polis konusundaki sorumluluklarından kaçamaz ve polis özelleştirilerek özel bir kurum haline getirilemez. Bununla beraber, polisin bazı görev ve yetkileri özel kurumlara devredilebilir.

Ayrıca, 2. madde polis teşkilatının kanunla kurulması gereğini belirtmektedir. Bu da, polisin yetkisini anayasadan ve kanunlardan alması gerektiği anlamına gelir. Bununla beraber, buradan polisi ilgilendiren düzenlemelerin sadece anayasa ve kanunlarda yer alacağı anlamı çıkartılmamalıdır. Anayasa ve kanunlara uygun olmak şartı ile, polise yön veren hükümet kararları ve/veya Emniyet Müdürü tarafından talimatnameler çıkarılabilir.

Madde 3 polis operasyonlarına yön vermesi gereken ilkeleri açıklamaktadır; Operasyonlar iç hukuka ve ilgili uluslararası hukuka uygun olmalıdır. Uluslararası hukuk bakımından AİHS ve buna bağlı düzenlemeler özel bir öneme sahiptir.

Madde 4, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince de (AİHM) bir çok davada belirtilen Hukukun Üstünlüğü anlayışının içeriğini oluşturan iki genel ilkeye yer vermektedir. Kişilerin polisin yetki kullandığı durumlarda kendi haklarını koruyabilmesi için kendilerine hangi durumlarda hangi kanunların uygulanacağını bilmesi gerekir. Bu da, kanunların, (1) kolayca ulaşılabilir olmasını ve (2) yeterli derecede net ve açık düzenlenmesini gerektirir. Her ne kadar, önceden bir olayın sonuçlarını bütün detayları ile öngörmek mümkün olmasa da, bu iki şart, kişilere, herhangi bir durumda o durumun yol açacağı kanunî neticeleri öngörme imkanı sağlar. Bu, aynı zamanda, kanunların değişen şartlara göre yenilenmesi gereğini de beraberinde getirmektedir. Bu yüzden tavsiye, AİHM'nin ötesine gitmeyerek, « yeterli derecede açık ve net » kelimelerini kullanmıştır. Bununla beraber, polise yetki veren kanunlardaki detay ile polise verilen takdir yetkisindeki esneklik arasında bir denge olması gerekir. Bu prensipler kişilere karşı kullanılan devlet yetkileri bakımından çok önemlidir ve bu nedenle bu Tavsiye Kararında yer almıştır.

Hukuk devletin en temel ilkelerinden birine 5. maddede yer verilmiştir: Hukuk kuralları, polis gibi hukuku uygulayanlar da dahil olmak üzere bütün kişilere eşit uygulanmalıdır. Bu ilkenin istisnaları, polisin görevlerini yerine getirmesi için kaçınılmaz olan durumlar dışında kabul edilemez.

Bu madde, özel sebepler olmadıkça, polisin herkesin tabi olduğu hukuk kurallarının hüküm ve sonuçlarına tabi olması gereğine de işaret etmektedir. Polisin çalışmasını düzenleyen iç disiplin hükümleri bu kuralın dışındadır. Nitekim, AİHM, disiplin hükümleri ile cezai hükümler arasında farklılığa izin veren bir içtihat hukuku oluşturmuştur. Aslında, bir üye devletin, bu izinden yararlanarak, cezaî bir hüküm gerektiren bir suçu bir disiplin suçu olarak sınıflandırarak AİHS m.6'da öngörülen usulî güvenceleri gözardı etmesi uzak bir ihtimaldir.

III. Polis ve Ceza Adaleti Sistemi

6. *Polis, savcılık ve yargı teşkilatı ile ıslah sisteminin rolleri arasında net bir ayrım olmalıdır; polisin bu kurumlar üzerinde bir kontrol yetkisi olmamalıdır.*

Yorum

Polis, giriş bölümünde belirtildiği gibi, savcılık, mahkemeler ve suçluların ıslah birimleri ile birlikte ceza adaleti sisteminin dört ayağını oluşturmaktadır. Her ne kadar Bu birimlerden her biri bağımsız birer birim olarak görülmekte ise de, genel olarak, bir çok ülkede, sistemin hukuka uygun olarak ve etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak için birbirleri üzerinde kontrolünü ve denetimini sağlayan düzenlemelere gidilmiştir. Aynı zamanda, her bir olayın bir birimden diğerine geçerek meşrulaştırdığı bu sistem, birimlerin belirli dereceye kadar birbirlerinden bağımsız olmasını gerektirir. Ancak bu şekilde, ceza adaleti sistemine tabi olan kişilere sağlanan koruma istenen derecede olabilir.

Bu madde, polisin rolünün ceza adaleti sistemini oluşturan diğer birimlerden ayrı olmasının önemini altını çizmektedir. Buna göre, zincirin ilk halkasını oluşturan polisin ceza adaleti sistemini oluşturan diğer birimler üzerinde kontrol yetkisinin olmaması gerekir.

7. *Polis, yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığına kesinlikle saygılı olmalıdır; özellikle, meşru mahkeme kararlarına ve mahkeme kararlarının yerine getirilmesine karşı bir itirazın olmaması ve kararların uygulanmasına engel olmaması gerekir.*

Yorum

Bu madde ceza adaleti sisteminin bir bütün olarak işlemesi ile ilgilidir. Yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığı hukuk devleti prensibinin hakim olduğu bir toplumun temel taşlarından birisidir. Ceza adaleti sisteminin bir parçası olarak polisin, yargı erki ile yakın bir ilişki içinde olması gerekmekte ve bu esnada yargının tarafsızlığına müdahale eden veya ediyormuş gibi görünen şüpheli bir biçimde asla davranmamalıdır. Öte yandan, yargı teşkilatı polise ayrı profesyonel bir kurum olarak saygı göstermeli ve meslekî düzenlemelerine müdahale etmemelidir.

Polis, yargının verdiği kararlara karşı gereken saygıyı titizlikle göstermeli, meşru olmak şartı ile mahkeme kararlarının gereğini yerine getirmelidir. Bir kararın meşru veya hukuki olması iç hukuka ve (insan haklarına ilişkin) uluslararası hukuka uygun olmasına bağlıdır. (Ayrıca madde 3'e bakınız)

Normalde, bu maddenin ikinci kısmından, polisin mahkeme kararlarına saygı göstermesi gereği ve kararların uygulanması için ne yapılması gerekiyorsa yapması gereği anlaşılacaktır. Bununla birlikte, maddenin kaleme alınışı, hukuk devleti ile yönetilen demokratik bir toplumda adaletin gereklerinin açıkça görmezlikten gelinerek bir kenara itildiği durumlarda polisin kararları "körü körüne yerine getiren" bir uygulayıcı rolü oynamaması yolunu da açık tutmaktadır. Madde 3 ve 38, polise, gerçekleştireceği uygulamaların hukuka uygun olup olmadığını her daim kontrol etme mecburiyeti getirmektedir.

Bu madde, polislik yapan kişilerin bir vatandaş olarak sahip olduğu hak ve özgürlükleri etkilememektedir.

8. *Polis, genel bir kural olarak, yargısal bir görev üstlenmemelidir. Polise verilecek yargısal görevler kanuna uygun olarak verilmeli ve sınırlı tutulmalıdır. Bireysel bakları etkileyecek şekilde polis tarafından alınan her türlü karara ve gerçekleştirilen her türlü barekete ve ihmale yargı önünde itiraz edilebilmelidir.*

Yorum

Yürütme ile yargı arasındaki güçler ayrılığı prensibinin bir istisnası olarak, bazı spesifik durumlarda polise adli yetkiler tevdi edilebilir. Bu Tavsiye Kararı, polisin yalnızca gereken cezanın az ve standart olduğu ve failin suçunu kabul ettiği sınırlı sayıdaki basit durumlarda adli bir görev görmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Polisin bu durumlarda verdiği kararlara karşı mahkemelere itiraz edilebilmeli ve böyle bir hakkı olduğu hususunda ceza gören kişiler bilgilendirilmelidir. Bu, herkesin mahkeme önünde adil yargılanma hakkı olduğunu belirten AİHS Madde 6'nın da bir gereğidir. Yukarıdaki 8. Madde, polisin almış olduğu bütün kararlara karşı yargı yolunun açık olmasını sağlamaktadır.

9. Polis ve savcı arasında işlevsel ve uygun bir işbirliği geliştirilmiş olmalıdır. Polisin bir savcının veya soruşturma hâkiminin otoritesi altına verildiği ülkelerde, polis, suç araştırma politikalarına ilişkin ve araştırılan belirli bir suçla ilgili öncelikler hakkında net talimatlar alabilmelidir. Polis, verilen emirlerin gereğinin yerine getirilip getirilmediği ve özellikle araştırmanın seyri hususunda dâba üst soruşturma makamlarını düzenli olarak bilgilendirmelidir.

Yorum

9. madde, polis ve savcı arasındaki ilişkiyi düzenleyen Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Ceza Adaleti Sisteminde Savcının Rolü adlı (2000)19 numaralı Tavsiye Kararındaki prensipleri yansıtmaktadır. Avrupa'da uygulanan farklı sistemlerden dolayı, söz konusu Tavsiye Kararı, polisin savcının emrinde çalıştığı ülkeler ile savcıdan bağımsız olduğu ülkeler arasında bir ayrıma gitmektedir. Hangi sistemin uygulamada olduğundan bağımsız olarak, anılan Tavsiye Kararı savcıya polisle ilgili olarak iki vazife yüklemektedir: polis soruşturmalarının hukuka uygunluğunun tespiti ve insan haklarının gözetilip gözetilmediğinin denetlenmesi. Ayrıca polisin savcının emrinde çalıştığı ülkelerde polis ile savcı arasında işlevsel ve uygun bir işbirliği olması gerektiği ifade edilmiştir.

Bu ülkelerde, sözü edilen (2000)19 numaralı Tavsiye Kararınının 22. maddesine göre,

“Devlet, savcının aşağıdaki hususları yerine getirmesini garanti altına almak için etkili tedbirler almalıdır:

- Hangi tip suçların öncelikle soruşturulması gerektiği, delil toplamada kullanılacak metotlar ve araçlar, araştırmanın süresi, savcının bilgilendirilmesi konuları dahil olmak üzere, etkili suç soruşturma politikalarına ait önceliklerin hayata geçirilmesi konusunda uygun talimatları verme;
- Suçlu soruşturacak birden fazla polis birimi olması halinde suçun hangi birimce soruşturulmasının en uygun olacağını belirlenmesi;
- Gerektiğinde, verilen emirlere ve kanunlara uygun hareket edildiğini izlemek için kontrollerde ve durum değerlendirmelerinde bulunmak;
- Emirlerin ve kanunların dışına çıkılması halinde yaptırım uygulanması ve yaptırım uygulanmasının desteklenmesi.”

9. madde savcılığa yönelik olarak polise ilişkin yukarıda belirtilen kuralları yansıtmaktadır. Dolayısıyla, devletler, polis ve savcı arasında, bir de polis perspektifi içeren, işlevsel ve uygun bir işbirliği olmasını temin etmelidirler. Düzenlemeler özellikle, polisin savcıdan açık ve kesin talimatlar alması gerektiği hatırd tutularak yapılmalıdır. Bu düzenlemeler, kanunlarla, yönetmeliklerle ve genelgelerle detaylandırılıp, hizmet içi eğitimle ve savcı ile polisin birlikte katılacağı eğitim çalışmalarıyla netleştirilebilir. Öte yandan işbirliği, polisin, izlenen politikayla ilgili gelişmeler ve özellikle de belirli olaylarla ilgili olarak üst soruşturma makamını bilgilendirmesini gerektirir. Savcılık makamının ve/veya soruşturma hâkimin bilgilendirilmesi de detaylı bir şekilde düzenlenmelidir ve aynı miktarda hizmet içi eğitim gerektirir.

10. Polis, ceza adaleti sürecinde sanığın avukatının üstlendiği role saygı duymalıdır ve gerektiğinde özellikle özgürlüğü kısıtlanarak gözaltına alınan kişilerin avukatlarının hukuki yardımından yararlanma haklarını etkili bir şekilde kullanmaları için yardım etmelidir.

Yorum

Hukukun üstünlüğüne saygılı bir toplumun temel taşlarından biri de, hukuk ve adaletten herkesin eşit olarak yararlanmasının sağlanmasıdır. Bu genel olarak, hak ve menfaatleri tehlikede olan kişilere etkili

hukukî yardım sağlanmasını da beraberinde getirir (Bkz.(2000)21 numaralı Avukatlık Mesleğinin İcra Edilmesi Özgürlüğüne dair Tavsiye Kararı) İlave olarak, AİHS, ceza hukuku anlamında bir suçla suçlanan herkesin kendi seçeceği bir avukatın hukukî yardımından yararlanmasını Madde 6'da spesifik olarak düzenlemiştir. (Ayrıca bkz. m.48)

10. madde, polisin ceza adaleti sürecinde rol alan avukatın görevine saygı duyması gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu da, polisin avukatın işine engel olmamasını, avukatı korkutmamasını veya taciz etmemesini gerektirmektedir. İlave olarak, polis, savunma avukatını, müvekkiliyle özdeşleştirmemelidir. Bir kişinin avukatın hukukî yardımından yararlanma ihtiyacı özellikle bu kişi gözaltına alınarak özgürlüğünü kaybettiği anda daha büyük bir önem arz eder.

11. Acil haller dışında, polis ceza infaz kurumu personelinin rolünü üstlenmemelidir.

Yorum

6. maddeyi tamamlayan 11. madde, mahkeme öncesi süreci yürütmekle görevlendirilen polisin fonksiyonları ile mahkum edilerek cezaevine konan suçlularla ilgilenmesi gereken kişiler arasındaki görev farkını vurgulamak için konulmuştur. Denetimli serbestlik ve ceza infaz kurumu sistemlerinin idaresi ve yönetimine ilişkin Avrupa Konseyi standartlarına göre [ör. Avrupa Cezaevi Kuralları Rec. No. R(87)3, ve Müeyyidelerin ve Önlemlerin Uygulanmasıyla ilgili Personele İlişkin Tavsiye Kararı Rec. No. R(87)3], özellikle polisin suç tespiti fonksiyonu göz önüne alındığında, ceza infaz kurumu personelinin fonksiyonları ile polisin fonksiyonları birbirinden çok farklıdır. Buna paralel olarak, kişisel özellikleri, aldıkları eğitim ve yetiştirilme süreçleri de tamamen farklıdır. Bu maddedeki kural, mahkumiyet öncesi ve sonrası ceza adaleti sistemi içindeki kuvvetler ayrılığına işaret etmesi açısından önemlidir. Fakat bu kural, acil durumlarda polisin ceza infaz kurumu personeline yardım etmesine engel değildir.

Bazı üye ülkelerde, ıslahla sorumlu personel, « ceza infaz kurumu polisi » olarak adlandırılır. Fakat daha önce de belirtildiği üzere, bu kategori, bu Tavsiye Kararı'nın kapsamı dışındadır.

IV. Polisin Kurumsal Yapısı

A. Genel

12. Polis, hukuku uygulayan ve halka hizmet sunan bir meslek grubu olarak halkın saygısını kazanmayı amaçlayan bir şekilde yapılandırılmalıdır.

Yorum

12. maddede yer alan bu ilke, hukuk devleti anlayışına göre yönetilen demokratik bir toplumdaki bir polis teşkilatının anahtar kimliğidir. Polisin amacına en iyi şekilde ulaşabilmesi ancak yaptıklarını topluma onaylatabilmesi (halkın saygısını kazanması) ile mümkündür. Bu nedenle, polisin halkla karşılıklı anlayış ve işbirliği oluşturması önemlidir. Bu, polise verilen bir çok görev için geçerlidir.

Polisin teşkilat yapısı da, polise halk arasında güven telkin edecek bir şekilde oluşturulmalıdır. Bu noktada önemli bir husus da polis teşkilatının oldukça yüksek seviyede profesyonelleştirilmesidir. Diğer önemli bir nokta, polis teşkilatının şeffaf bir kamu hizmeti kurumu haline getirilmesidir. Bu şekilde halk, polisi kendilerine yöneltmiş bir güç olarak değil, devamlı müracaat edebilecekleri hizmet sunan bir birim olarak görebilir.

13. Sivil toplumda görev yaptıkları sürece polis teşkilatı, sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır.

Yorum

Bu kuralların kapsamı, polisin sivil toplumda yapması gerekenleri belirlemekle sınırlıdır. Görevlerinin adli, kamu düzenini sağlama ve kamu hizmet sunan yönleri ile sivil topluma entegre olma amacı göz önüne alındığında polisin fonksiyonları askerî fonksiyonlar ve amaçlardan farklıdır. Ayrıca, amacı kişilerin toplumsal ve siyasi haklarına saygının ön planda tutulması olan bir hukuk devleti toplumunda, polisin varlığının hukukî alt yapısı ve yetkileri askerden farklıdır. Her ne kadar, askerin ve polisin fonksiyonu ve görevleri arasında bazı benzerlikler olsa da özellikle adli görevlerin, kamu düzenini sağlama işlevinin ve topluma kamu hizmeti sunulması görevinin polis tarafından yerine getirilmesi o derece önemlidir ki her şekilde desteklenmesi gerekir. Bu görevleri yerine getiren polisin,

kurumsal sorumluluğu da önemli kavramlardan biridir. Sivil yönetim altındaki bir polis teşkilatının sivil bir toplum için gerekli olan profesyonel polislik anlayışını daha iyi geliştirmesi çok daha mümkündür.

Polisin teşkilatlanması, sivil veya askerî, Avrupa'da farklılıklar arz etmektedir. Kuzey ve Batı Avrupa'da, polis büyük oranda sivil bir yapıya sahiptir. Avrupa'nın güneyinde, hem askerî hem sivil yapılanma görülebiliyor iken, Orta ve Doğu Avrupa'da, bir çok polis teşkilatı askerî bir yapılanma içindedir.

Bir çok üye ülkede toplum merkezli polisliğe doğru bir gelişme söz konusudur. Bu süreçler, çoğunlukla yapısal reform öğeleri barındırırlar. Doğu ve Orta Avrupa'da, bu hukuk devletine ve demokrasiye geçişin bir parçası olarak görülmektedir. Aynı eğilim, uzun süredir demokratik sistem geleneğini taşıyan Avrupa ülkeleri için de geçerlidir.

Bu şartlarda, 13. madde, üye ülkelerin tarih ve geleneklerine saygı çerçevesi içinde, gerek sivil, gerekse askerî bir yapılanma içinde olsun, sivil toplumda polis fonksiyonlarını yerine getiren bir polis teşkilatının sivil bir yönetimin denetimi altında görevini icra etmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

14. Polis ve üniformalı polis personeli normal şartlar altında kolaylıkla tanınabilir olmalıdır.

Yorum

14. madde, hukuk devleti ile yönetilen demokratik bir toplum için hayati önem taşıyan bir prensibi ortaya koymaktadır: halk polis merkezlerini ve üniformalı polisi rahatlıkla tanıyabilmelidir. Bu kural, aynı zamanda polisin kullandığı otomobil gibi araç ve gereçler için de geçerlidir. Fakat görevini gerektiği gibi yerine getirmek gibi özel sebepler varsa, bu kurala istisna getirilebilir. Bu, polisin açık ve şeffaf olması gereğinin bir sonucu olduğu gibi, acil durumlarda polise kolay bir şekilde ulaşılmasını da sağlayacaktır (ayrıca bkz. Madde 44).

15. Polis teşkilatı kendisine verilen görevleri yerine getirirken diğer devlet kurumlarından yeterince bağımsız olmalıdır ve bu durumdan doğan mesuliyeti üstlenmelidir.

Yorum

Polis yürütmenin içinde yer alır, yürütmeden tam olarak bağımsız olamaz ve emirleri yürütmeden alır. Bununla beraber, hukukun sınırları içinde görevini yerine getirirken ve kendisine tanınan takdir yetkisini kullanırken polise siyasî içerik taşıyan emirler verilmemelidir. Polisin görev alanı içerisindeki bağımsızlığı teşkilatın tamamı için geçerli olmalıdır. Bu bağımsızlık, hukuk devletinin önemli bir özelliği olup, polisin görevini hukuk kurallarına göre yapması ve yorum gerektiğinde, hukukun, tarafsız ve profesyonelce (görevin gereklerine uygun şekilde) yorumlanması için önemlidir. Bu bağımsızlık, polisin görevi gereği yaptığı işlemlerden ve hizmetinden doğan kusurlarından tamamı ile sorumlu olmasını (hesap vermesini) da beraberinde getirir (ayrıca bkz. bölüm VI)

16. Polis personeli, bütün seviyelerde, yaptıklarından ve ihmallerinden ve altındakilere verdikleri emirlerden şahsen sorumlu olmalı ve hesap vermelidir.

Yorum

Hukuk devletiyle yönetilen bir toplumda, hukuk bütün yurttaşlara eşit uygulanır. Bu prensibin bir anlam ifade edebilmesi için polisin de diğer kişiler gibi yaptıklarından şahsen sorumlu olması gerekir. Ayrıca, polis amirlerinin de astlarına verdikleri emirlerden dolayı tamamen hesap verme konumunda olması gerekir.

17. Polis teşkilatı, teşkilat içinde emir komuta zincirini net olarak oluşturmalıdır. Hangi amirin emrindeki memurların görevlerinden ve kusurundan dolayı, neticede, sorumlu olacağına karar vermek her zaman mümkün olmalıdır.

Yorum

16. maddeyi tamamlayan 17. madde, polis teşkilatı içinde verilen emirlerden dolayı kimin sorumlu olacağı ile ilgilidir. Polisin kendi eylem ve işlemlerinden dolayı şahsî sorumluluğu olması emri veren amirlerin sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Emri veren amir, emri yerine getiren emri altındaki amir veya memur ile birlikte veya emri yerine getiren amir veya memurun iyi niyetle hareket etmesi halinde

de tek başına sorumlu olmalıdır. (Ayrıca bkz. m.38) Ancak teşkilat içinde emir komuta zincirinin oluşturulması ile polisin eyleminden dolayı esas sorumlu olan kişi ortaya çıkarılabilir.

18. Polis, polis-halk ilişkilerini geliştirecek, diğer kurum ve mahalli topluluklarla, sivil toplum kuruluşları ile ve halkı temsil eden diğer kuruluşlarla etkili bir işbirliği kuracak ve geliştirecek şekilde yapılandırılmalıdır.

Yorum

18. madde, devletlerin, polis teşkilatlarını toplumun içine entegre edecek şekilde yapılandırmasını tavsiye etmektedir. Polis ile halk ve halkı temsil eden kamu ve özel kurum ve kuruluşları arasında iyi işleyen bir işbirliğinin kurulması ile polisin verimliliği artırılabilir.

Tavsiye Kararı bu prensibin nasıl hayata geçirileceği noktasını açık bırakmaktadır. Avrupa’da, polisi topluma daha da yakınlaştırmak için değişik polis-halk işbirliği modelleri uygulanmaktadır. Merkezi yapıdan uzaklaşarak sorumluluğun mahalli yapılara terk edilmesi (decentralisation) bunu başarmanın bir yolu olarak uygulanmaktadır. Fakat, bu yolun kullanılması o ülkedeki yerel demokrasinin gelişmişliği ile ilgilidir. “Toplum destekli polislik” suç önlemede ve aydınlatmada halkın katılımını sağlamak amacı ile ve ilk olarak İngiltere’de uygulamaya koyulmuştur. Bir çok Avrupa ülkesi de bu modeli takip etmiştir.

Fakirlik ve çocuk suçları benzeri kavramlara bağlı olarak ortaya çıkan büyük şehirlerdeki güvenlik problemi gibi çok yönlü problemler sadece poliseyle önlemlerle çözülemez ve toplumun bütün kesimlerinin konuya dahil olmasını gerektirir.

19. Polis teşkilatı, gizli bilgileri açıklamadan, yerine getirdiği görevler hakkında halka doğru ve tarafsız bilgi sunmaya hazır olmalıdır. Medya ile ilişkileri düzenleyen yol gösterici meslekî ilkeler hazırlanmalıdır.

Yorum

Polis, halka karşı olabildiğince şeffaf olmalıdır. Polisin yerine getirdiği görevler hakkında halka bilgi sunmaya hazır olması halkın güvenini kazanmak açısından oldukça önemlidir. Aynı zamanda polis, kişilerin güvenliğini tehlikeye atmamak, suçluluğu ispat edilene kadar suçsuz sayılma prensibine saygı, soruşturmayla ilgili konular gibi bazı sebeplerden dolayı, bazı bilgilerin gizliliğine saygı duymak zorundadır. Hangi durumlarda bilgilerin açıklanması gerektiği üye ülkelerde detaylı olarak kaleme alınmış olsa bile, bilginin açıklanması ile soruşturmanın ve kişilerin güvenliğinin tehlikeye atılmaması arasındaki hassas dengenin sağlanması konusunda polise takdir yetkisi tanınması gerekir. İlave olarak, polis ile medya arasında gerekli iletişimi kurmak her zaman kolay olmayabilir. Bu nedenle, polisin medya ile ilişkilerini düzenleyen bir dizi yönerge hazırlanması tavsiye edilmektedir. Bazı üye ülkelerde, medya ile olan iletişim, polis içinde özel olarak bu iş için kurulmuş olan birimlerce yürütülmektedir. Bu noktada anahtar ilke, her zaman objektif olabilmektir.

20. Polis teşkilatı, amir ve memurlarının dürüstlüğünü ve görevini gerektiği gibi yapmalarını sağlamak ve özellikle AIHS’de korunan kişi hak ve özgürlüklerine saygılı olmalarını garanti altına almak için etkili tedbirler almalıdır.

Yorum

20. maddenin amacı, kendi meslekî bütünlüğünü iç denetim mekanizmaları üzerinden sağlayabilen ve kişi hak ve özgürlüklerine saygılı bir polis kültürünün geliştirilmesidir. Bu değişik şekillerde gerçekleştirilebilir. Poliste liderlik ve yönetim olgularının, teşkilatın etik değerlerini oluşturmada önemli bir rol oynadığı hususu şüphe götürmez. Bu etik değerler kişi haklarını ve ayrımcılık yapılmaması ilkesini hem teşkilat içinde hem de toplumla olan ilişkilerde destekleyecektir. Diğer yollar, personel arasında iyi bir iletişimin kurulması, standart meslekî davranış yönetmeliği oluşturulması ve personelin davranışlarının devamlı olarak izlenmesi olabilir. Bu konuda, aday memurların eğitimi ve meslek içi eğitim de önemlidir. (Dışarıya karşı hesap verebilirlik 6. Bölümde incelencektir.)

21. Teşkilat, bütün kademelerde, polisin mesleğini kötüye kullanmasını önleyici etkili tedbirler almalıdır.

Yorum

Yolsuzlukla ilgili uluslararası bir tanım yoktur. Nelerin yolsuzluk olarak değerlendirileceği ülkeden ülkeye farklılık gösterebilir. Avrupa Konseyinin 1999 tarihli Yolsuzluk için Ceza Hukuku Sözleşmesi, yolsuzluk için standart bir tanım vermemiştir. Ancak rüşvet almak ve vermek gibi belirli yolsuzluk hareketlerine yönelik ortak uygulamalar geliştirilmesini amaçlamaktadır.

“Polis yolsuzluğu” kavramı genellikle, rüşvet, gerçek dışı delil üretme veya delilleri değiştirme, adam kayırma gibi bir çok fiili karşılayacak şekilde kullanılmaktadır. Fakat, polis yolsuzluğu denildiğinde ortak olarak anlaşılan nokta polisin bulunduğu pozisyonu ve mesleğini kötüye kullanması unsurunun varlığıdır. Yaygın anlayışa göre yolsuzluk, üye ülkelerde, polisin dürüstlüğüne ve hukuk devletinde görevini gerektiği gibi yerine getirmesine karşı sürekli bir tehdit oluşturmaktadır.

21. madde, üye ülkeleri mesleği kötüye kullanma ile etkin bir şekilde mücadele edebilmek için etkili iç tedbirler almaya teşvik etmektedir. Nelerin mesleği kötüye kullanma olarak tanımlanması gerektiği, mesleği kötüye kullanmaya iten sebeplerin incelenmesi ve mesleği kötüye kullanma ile mücadele mekanizmasının oluşturulması ve teşkilatın bu mücadeleye uygun yapılandırılması bu tedbirler arasında yer almalıdır.

Yolsuzlukğun uluslararası gündemde yakın bir zamanda yer almaya başladığı hususu belirtilmelidir. Bu günlerde, üye ülkeler, mesleğin kötüye kullanılmasını, demokrasiye, hukuk devletine ve insan haklarının korunmasına karşı bir tehdit unsuru olarak görmektedir. Bu inancın bir neticesi olarak, kişi hak ve özgürlüklerinin başlıca savunucusu olan Avrupa Konseyi, yolsuzlukla mücadele etmek amacı ile polis için de geçerli olan bir dizi belge hazırlamıştır : (97)24 numaralı Yolsuzlukla Mücadeleye ilişkin 20 İlke Kararı, 2000(6) numaralı Kamu Görevlilerinin Statüsüne ilişkin ve 2000(10) numaralı Kamu Görevlileri İçin Davranış Kurallarına ilişkin Tavsiye Kararları. Ayrıca, 1999 yılında kabul edilen, 173 numaralı Yolsuzluk İçin Ceza Hukuku Sözleşmesi ve 174 numaralı Yolsuzluk İçin Medenî Hukuk Sözleşmesi de aynı amaca hizmet etmektedir. İlave olarak, 1998’de, üye ülkelerde yolsuzluk sorunlarını takip etmek üzere, Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (*Group of States against corruption*, GRECO) kurulmuştur. Avrupa Konseyi, üye ülkeler için, polis sektörü de dahil olmak üzere yolsuzlukla mücadele programları hazırlamaktadır.

B. Polisin Nitelikleri, İstihdamı ve Meslekte Tutulması

22. Polislik mesleğine her seviyeden girişte, adayın niteliklerini ve tecrübesini dikkate alan, polisliğin amacına uygun bir seçim yapılmalıdır.

Yorum

Mesleğe uygun adayları bulabilmek için, aday seçimi süreci objektif kriterlere dayanmalıdır. Adayın niteliklerini belirlemede, şahsî kabiliyetleri ve tecrübesi yanında, adayda bulunması gereken bazı özelliklerin tarif edildiği 23. maddedeki kriterler göz önünde bulundurulmalıdır. Adayın tecrübesiyle kast edilen o kişinin daha önce almış olduğu eğitim ve hayat tecrübesi, özellikle daha önce çalıştığı işte elde ettiği tecrübelerdir. Adayın kişisel nitelikleri 1. maddede belirtilen polisliğin amaçlarını yerine getirmeye uygun olmalıdır. Aynı ilkeler, her seviyede farklı nitelikler aranıyor olsa da, polisliğin bütün seviyelerinde personel alımı için geçerli olmalıdır. Özellikle de operasyonel mevkilere siyasî sebeplerle yapılacak atamalardan kaçınılmalıdır.

23. Polis mensupları, mantıklı karar verebilmeli, açık, olgun, adil olmalı, iyi iletişim kurabilmeli ve gerektiğinde, liderlik ve yönetim kabiliyetlerine sahip olmalıdır. Ayrıca, sosyal, kültürel ve toplumsal konular hakkında iyi derecede bilgi sahibi olmalıdır.

Yorum

Demokratik bir devlette, yukarıda sayılan kişisel kabiliyetler bir polis için oldukça önemlidir. Şüphesiz, listede sayılan özelliklere yenileri ilave edilebilir. Burada amaç, hizmet ettiği toplumun problemlerini anlayan ve polislik mesleğinin gereklerini yerine getirebilecek davranışları gösterebilecek bir polise sahip olmaktır.

24. Ciddi suçlardan dolayı mahkum edilenler polislik mesleğinden uzaklaştırılmalıdır.

Yorum

Bu madde, polis adayları ve adaylığını bitirerek mesleği icra etmeye başlayan polisler için asgarî bir standart koymaktadır. Üye ülkeler, ciddi suçlar dışında kalan hangi suçlardan dolayı bir polis görevlisinin meslekten uzaklaştırılması gerektiğine kendileri karar verecektir. Ayrıca, her ne kadar mahkumiyetin varlığı bir asgarî standart olarak öngörülse de ilgili personelin suç işlediğini ortaya koyan ciddi deliller olması halinde, mahkumiyet kararı henüz verilmiş olmasa da, o kişiyi meslekten uzaklaştırma yolu açık olmalıdır.

25. Adaylar, geçmişleri de araştırılarak, objektif ve ayrımcılık gözetmeyen kriterlere göre belirlenmelidir. Ayrıca, polisin hizmet ettiği toplumu yansıtabilmesi için farklı etnik gruplar da dahil olmak üzere toplumun değişik kesimlerinden, kadın ve erkek polis adayları almak teşkilatın bir politikası olarak benimsenmelidir.

Yorum

Polis teşkilatı için mümkün olan en büyük faydanın sağlanması için, yeni polislerin istihdamı ayrımcılık yapılmadan ve objektif kriterler kullanılarak gerçekleştirilmelidir. Bunun nasıl başarılacağına dair bazı yöntemler madde 22 ve yorumunda tarif edilmiştir. Polislik mesleğine girişte herhangi bir ayrımcılık yapılmaması gereği hususu AİHS (12. Protokol) ve Avrupa Sosyal Şartı'na da desteklenmektedir. Bu belgelere dayanarak oluşan içtihat hukukunda özellikle ayırım yapılmaması gereken hususlar olarak kişinin cinsiyeti, siyasi düşüncesi, dini ve tabii olduğu ırk ve etnik yapı vurgulanmaktadır.

Adaylar hakkında "gerekli incelemenin yapılması" ifadesi, adayların geçmişleri değerlendirilirken, işe alma işlemini gerçekleştiren makamlar tarafından re'sen ve aktif araştırma yaklaşımının benimsenmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu gereklilik, ceza adaleti sistemi dahil olmak üzere kamu yönetimi mekanizması yeterince gelişmemiş ve/veya felaket ve savaşlardan muzdarip olan ülkelerde, sabıka kayıtları benzeri kamu kayıtları daha titiz tutulan ve bunlara daha kolay ulaşılan ülkelere nazaran daha belirgindir.

Bütün üye ülkelerde, polis teşkilatında, kadınlar erkeklere göre daha az temsil edilmektedir. Erkek kadın arasındaki bu oransızlık, alt rütbelere göre, üst rütbelerde ve yönetici kesiminde daha net olarak ortaya çıkmaktadır. Aynı durum, bütün üye ülkelerde, etnik gruplar da dahil olmak üzere azınlık grupları için de geçerlidir.

Polis teşkilatının içinde bulunduğu toplumu temsil etmesinden en çok polis-halk ilişkileri faydalanacaktır. Bu, polisin verimliliğini yükselteceği gibi halkın polise olan desteğini de arttıracaktır. Netice olarak, bunu gerçekleştirmek için her türlü gayret gösterilmelidir.

Maddedeki ikinci cümle, mesleğe aday memur alma politikalarının halkın her kesiminin temsil edilmesini teşvik eden bir nitelikte olması gereğine dikkati çekmektedir. Böyle bir politikanın varlığı halka duyurulmalı ve bu politika makul bir sürede madde 22'de belirtilen gereklere uygun olarak hayata geçirilmelidir.

C. Polisin Eğitimi

26. Polis eğitimi, demokrasinin temel değerleri, hukuk devleti ve insan haklarının korunmasına ilişkin prensiplere dayanmalı ve polisin amaçları dikkate alınarak hazırlanmalıdır.

Yorum

Polis hizmet ettiği toplumun korunmasında önemli bir rol oynar ve koruduğu demokratik devletin ortak temel değerlerini paylaşması gerekir. Demokratik devletin değerlerinin polis içinde güçlendirilmesi bu nedenle önemlidir ve personel arasında bunu başarmanın en önemli yollarından birisi de eğitimidir. Netice olarak, 26. madde, bütün Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin temel değerlerini polisin eğitiminin bir parçası haline getirmektedir.

Polisliğin temelinde yatan prensiplerin daha iyi kavranmasını sağlamak için, eğitim, polisin görevinin etik ve insan hakları yönü de dahil edilerek, soruna yönelik bir yaklaşımla (pratikte yaşanan örnek olaylara dayalı olarak) verilmelidir. Her ne kadar üye ülkeler insan hakları eğitimine ciddi olarak

eğiliyor olsalar da, hala ve özellikle eğitim metotları ve materyali konusunda, polislik eğitiminin geliştirilmesine ihtiyaç vardır. Avrupa Konseyi bu noktada oldukça faaldır ve konunun uzmanlarına polis eğitiminde insan haklarının yeri konusunda pratik bilgiler sunan bir çok el kitabı hazırlamıştır.

27. Genel polis eğitimi mümkün olduğunca halka açık olmalıdır.

Yorum

Polis teşkilatındaki açıklık ve şeffaflık polisin eğitimine de yansıtılmalıdır. Görevlerini halkın yardımı ile yerine getirmek isteyen polis, personelinin sosyal gerçeklere olabildiğince yakın bir ortamda eğitmelidir. Bu yakınlık, eğitimin sunulduğu yerin fiziksel olarak halka yakın olmasının yanı sıra eğitimde kullanılan bilgilerin sosyal hayata yakınlığını içermektedir.

Öğrencilerin barakalarda birlikte yaşamasını gerektirenler de dahil bazı özel eğitimlerde öğrenciler için şehirden uzak sakin yerlerin seçilmesi gerekli olabilir. Fakat, polisin genel olarak eğitim aldığı yerlerin, mümkün olduğu kadar hayat şartlarının normal olarak işlediği yerler olması gerekir. Açıklıkla kast edilen diğer bir husus da kurum içi eğitime ilaveten polisten başka diğer kurumlardan ve kişilerden faydalanılmasıdır.

Polisin topluma karşı açık olması eğitimi dinamik ve canlı tutmak için de gereklidir. Özellikle, problem merkezli eğitimde, toplumdaki sorunlar eğitimde örnek olaylar haline getirilerek kullanılmalı ve eğitimin etkili olması sağlanmalıdır.

28. Genel başlangıç eğitimini, düzenli aralıklarla hizmet içi eğitim ve gerektiğinde, uzmanlık, yönetim ve liderlik eğitimi takip etmelidir.

Yorum

28. maddeye göre, polis, kural olarak, öncelikle genel bir eğitim aldıktan sonra, gerekirse, ihtiyaca göre, uzmanlık eğitimine tabi tutulmalıdır.

Bu şekilde, bütün polis teşkilatı aynı temel değerleri öğrenecek ve çeşitli görevleri yerine getirme kabiliyetine sahip olacaktır. Polis personelinin ortak ve genel bir eğitimden geçirmek yaklaşımı, polisin belirli görevleri yerine getirebilmesi için bir takım özel eğitimlere de ihtiyaç duyulacağı gerçeğini ortadan kaldırmaz. Madde, ayrıca, genel eğitimin düzenli aralıklarla hizmet içi eğitim ile desteklenmesi ihtiyacına dikkati çekmektedir.

Polis eğitimi, polis istihdamı sistemiyle de oldukça yakından ilgilidir. Avrupa'da, (İngiltere örneğinde olduğu gibi) bütün polis memurlarını en alt rütbeden göreve başlatıp daha sonra meslek içinde yükselmelerini kabul eden ülkeler bulunmakla birlikte Kıta Avrupasındaki gibi polis memurları ile amirlerini farklı süreçlerle istihdam eden ülkeler de vardır. İkinci tip ülkelerde doğrudan amir olarak istihdam edilmek için aranan asgarî şart genellikle üniversite mezuniyetidir. Bu maddede yer alan prensipler her iki sistemi uygulayan ülkeler için geçerlidir.

29. Temel insan hakları prensipleri ve özellikle AİHS ile Sözleşme etrafında oluşan ıhtibat ışığında kuvvet kullanımı ve bunun sınırları konusunda pratik bilgiler bütün seviyelerdeki polis eğitimine dahil edilmelidir.

Yorum

Polisin uygulamada kişilere ve gruplara karşı hangi durumlarda kuvvet kullanacağını bilmesi hukuk devleti için o kadar önemlidir ki, ayrı bir madde olarak bu Tavsiye Kararı'nda yer almıştır. Verilen eğitim mümkün olduğu kadar gerçeğe yakın olmalıdır.

30. Polis eğitimi ırkçılık ve yabancı düşmanlığıyla mücadele etme ihtiyacını tam olarak dikkate almalıdır.

Yorum

30. madde dikkatleri Avrupa'nın birçok ülkesinde bulunan ve şehir yaşamı güvenliğinde önemli bir faktör olan ırkçılık ve yabancı düşmanlığına çekmektedir. Polis eğitimi, gerektiğinde, polis teşkilatındaki ırkçı ve yabancı düşmanlığı içeren tutumları karşı olmalı ve etnik azınlıkları hedef alan ırk düşmanlığı suçlarına karşı etkin polis uygulamaları gerektiği konusuna vurgu yapmalıdır.

D. Polis Personelinin Hakları

31. Polis, diğer vatandaşların sahip olduğu aynı medenî ve siyasî haklara sahiptir. Bu haklara getirilecek sınırlamalar ancak demokratik bir toplumda polisin görevini gereği gibi yapması için gerekli olan durumlarda, hukuka ve AİHS'e uygun olarak yapılabilir.

Yorum

Bu bölümdeki maddeler genel bir prensip olan açık bir demokratik toplumda polisin mümkün olduğu kadar diğer vatandaşların sahip olduğu haklardan yararlandırılması gereğine işaret etmektedir. Bu, hukuk devleti prensibinin önemli bir unsuru olup polisi hizmet ettiği toplumun bir parçası yapma açısından önemlidir.

AİHS'de yer alan bütün (medenî ve siyasî) haklar polis teşkilatında çalışan kişiler dahil bütün vatandaşların yararlanabileceği haklardır. Bu Sözleşmede yer alan hakların bir kısmı "mutlak,, olup diğerleri bazı özel şartlarda kısıtlanabilir. Bu noktada AİHM'nin geliştirdiği içtihat hukukundan yararlanılabilir.

Bu madde, hukuk devleti ile yönetilen demokratik bir toplumda polisin görevlerini yapmasına doğrudan engel olan haklı sebepler olmadıkça, üye ülkelerin, polisin sahip olduğu medenî ve sivil haklardan faydalanmasını engellemeleri gerektiğini vurgulamaktadır.

32. Polis teşkilatı mensupları kamu görevlileri olarak, sosyal ve ekonomik haklardan sonuna kadar yararlanmalıdır. Polis, özellikle uygun ücret alabilmek, sosyal güvenlik ve polislik görevinin özel karakteri dikkate alınarak sağlık imkanlarından yararlanmak adına, kendisini temsil eden kuruluş kurmak veya bu kuruluşlara katılmak hakkına sahip olmalıdır.

Yorum

Bu madde, AİHS'yi tamamlayan bir belge niteliği taşıyan Avrupa Sosyal Şartı'nda korunan sosyal ve ekonomik haklara referansta bulunmaktadır.

Polis, bir çok üye ülkede, kamu görevlisi veya devlet memuru statüsünde görev yapan kişilerdir. Bir çok ülkede de polis bu statüye sahip olmadığından devlet memurlarının sahip olduğu sosyal ve ekonomik haklardan olabildiğince yararlanmalıdırlar. Bu haklar, polislik mesleğinin özel karakteri gereği sınırlanabilir. Yukarıdaki maddede belirtilmiş olan sosyal ve ekonomik haklar önemlidir, fakat bu maddenin yeterince kapsamlı olduğunu söylemek zordur.

Avrupa Sosyal Şartı m.5'de yer alan sendikalaşma hakkının polise mahsus bir yorumlanması vardır. Madde, üye ülkelere bu konuda takdir yetkisi bırakmaktadır. Fakat, Avrupa Sosyal Şartının oluşturduğu içtihat hukukuna göre, her ne kadar sınırsız sendika veya dernek kurma hakkı polise verilmiş olmasa da, polise memurlarına, kendini temsil eden kuruluşlarını kurmasına izin verilmemesi Şartın ihlali anlamına gelmektedir. İç hukukun, bazı üye ülkelerde olduğu gibi, polise, sadece polislerin üye olabileceği kuruluşlar oluşturmasına izin vermesi yeterlidir. Bununla beraber, polisin grev hakkına getirilen mutlak bir sınırlama bu Şartın ve içtihat hukukunun ihlali olmadığı gibi bu maddede de amaç polise grev hakkı tanımak değildir.

Tavsiyede, mesleğin gerekleri dikkate alınarak, polise, uygun ücret, sosyal güvenlik, özel sağlık ve güvenlik tedbirlerinden yararlanma hakkı tanınması gereğine dikkat çekilmektedir. Örneğin, polislik mesleğinin niteliği gereği polis, risk ve tehlikeler içinde her gün önceden tahmin etmenin mümkün olmadığı düzensiz saatlerde çalışmak zorunda kalmaktadır. Bu hakların polise tanınması, kaliteli personeli mesleğe çekme gereği de hatırlandığında, mesleği cazip hale getirmek için de önemlidir. Bu hakların tanınması ile, bir personelin mesleğini kötü amaçlar için kullanması gibi istenmeyen bazı sonuçların da önüne geçilecektir.

33. Polise verilen disiplin cezaları bağımsız bir kuruluş veya mahkemece gözden geçirilmelidir.

Yorum

Polise verilen disiplin cezaları genel kural olarak, polisin kendi iç mekanizmalarının işletilmesi sonucu verilmekte olup nitelik olarak hafif cezalardır. Fakat, bazen, verilen disiplin cezası çok ağır olabilir ve bir olayın ceza veya disiplin hukuku yönü arasındaki çizgi her zaman net olarak ortaya konamayabilir. Bunun yanında, ceza hukuku anlamında cezaların neticesinde disiplin cezası da verilebilir.

Verilen bir disiplin cezasının, bağımsız bir kuruluş, tercihen bir mahkeme tarafından denetlenmesinin iki esas avantajı vardır: İlk olarak, polis personelini keyfi kararlara karşı koruyacaktır. İkinci olarak, özellikle mahkeme kararlarının halka açık olarak verildiği göz önüne alınırsa, polisi daha şeffaf ve topluma karşı biraz daha açık hale getirecektir.

Diğer yasal bir boyut ise, eğer disiplin cezaları mahkemelerce denetlenirse, belirli durumlarda disiplin suçlarına da uygulanan AİHS m.6'da yer alan adil yargılama hakkı da güvencelenmiş olacaktır.

34. Kamu kurum ve kuruluşları, polisi, görevini yerine getirirken karşılaştıkları dayanaktan yoksun suçlamalara karşı desteklemelidir.

Yorum

Polis, yerine getirdiği görev gereği ve halkla iç içe olmasının tabii neticesi olarak, görevi ile ilgili sık sık suçlamalarla karşı karşıya gelebilir. Tarafsız bir soruşturma sonunda bu suçlamaların eğer dayanaktan yoksun olduğu ortaya konur ise, polis, yetkililerden gerekli desteği, özellikle de şahsi yardım görmelidir. (Polis şikayet sistemlerine VI. Bölümde değinilmiştir.) Bu madde, polis personeline diğer durumlarda iç soruşturmalar gibi gerekecek desteği hariç tutmamaktadır.

V. Polis Uygulama ve Müdahaleleri İçin Rehber İlkeler

Yorum

Tavsiyenin bu bölümü ağırlıklı olarak güvenlik personelinin günlük uygulamalarına kılavuzluk edecektir. Bu dokümanın hazırlanma aşamasında, dokümanın bu bölümüne bazen 'meslek içi etik' olarak göndermede bulunulmuştur ki, bu etik, demokratik bir toplumdaki polisin genel çerçevesi, ceza adalet sistemi içindeki yeri, organizasyonel yapısı ve benzeri konuları içeren geniş anlamdaki polis etiğinden farklıdır.

Kılavuz, birincisi, hemen hemen her duruma uygulanabilecek olan demokratik polisliğin genel prensipleriyle, diğer bölümü ise etik ve insan hakları açısından tüm üye ülkelere sorun oluşturan spesifik durumlarla ilgili olmak üzere, iki bölüme ayrılmıştır.

A. Polis Uygulama ve Müdahaleleri İçin Rehber İlkeler: Genel Prensipler

35. Polis teşkilatı ve tüm polis operasyonları herkesin yaşam hakkına saygılı olmalıdır.

Yorum

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2. Maddesi üzerine kurulmuş olan bu madde polisin ve polis operasyonlarının kasıtlı olarak insan öldürmemeleri gerektiğini ima etmektedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2. Maddesi aynı Sözleşmenin ölüm cezasının kaldırılmasıyla ilgili olan 6 numaralı Protokolünün ışığı altında düşünüldüğünde polisin ölüm cezasının infazında kullanılması konusu kabul edilmemelidir.

Polis tarafından kullanılan kuvvet kullanımının yol açtığı can kayıpları da diğer bir faktördür. Ancak, belli şartlara uyulması durumunda bu her zaman hayat hakkının ihlali anlamına gelmez.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin yaşam hakkının kasten ihlal edilmesini yasaklayan 2. Maddesi herkesin hayat hakkının yasalar ile korunmasını gerektirir. 2. Maddenin ikinci paragrafı şöyledir:

“Öldürme, aşağıdaki durumlardan birinde kuvvete başvurma kesin zorunluluk haline gelmesi sonucunda meydana gelmişse, bu maddenin ihlali suretiyle yapılmış sayılmaz:

- a) Bir kimsenin yasadışı şiddete karşı korunması için;
- b) Usulüne uygun olarak yakalamak için veya usulüne uygun olarak tutuklu bulunan bir kişinin kaçmasını önlemek için;
- c) Ayaklanma veya isyanın, yasaya uygun olarak bastırılması için.”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (örnek olarak “McCann davasına” bkz, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Seri A, No: 324-A) buradaki istisnaları özellikle yasal olarak kuvvete başvurma durumlarında istek dışı meydana gelen hayat kaybı olaylarını açıklamak için vermektedir. Yukarıda a, b ve c maddelerinde belirtilen amaçları gerçekleştirmek için kullanılacak kuvvet, zorunlu olandan fazla

olmamalıdır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre özellikle “kesin zorunluluk” kavramı kullanılacak olan kuvvetin *a*, *b* ve *c* de belirtilen amaçları gerçekleştirmekle orantılı olması gerekmektedir.

Polis personelinin eğitimi bu açıdan dolayı nihai bir önemi haizdir.

36. Polis, hiçbir şart altında, işkence, insanlık dışı ve onur kırıcı bir muamele veya cezalandırma yapmamalı, yapılmasına ön-ayak olmamalı ve yapılmasını boşgörmemelidir.

Yorum

Bu maddede değinilen işkencenin veya insanlık dışı veya aşağılayıcı davranışların yasaklanması Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3. Maddesinden doğmuştur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi açık ve sistematik bir şekilde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3. Maddesini demokratik toplumların temel değerlerinden birisi olarak kabul etmektedir. Bunun için buradaki yasaklama kesindir. Bu demektir ki hiç bir şartta polisin işkence yapması, yapılmasına ön-ayak olması veya tolere etmesi kabul edilemez. Burada “tolere etmek” polisin bu tür durumları engellemek için elinden gelen her şeyi yapmasının aynı zamanda bir yükümlülük ki bu da polisin temel görevleri arasında sayılmaktadır, olduğunu da ima eder. (1. ve 38. maddelere bakınız)

İşkence ve insanlık dışı veya aşağılayıcı davranış ve cezalandırma eylemi, insan onuruna karşı ağır suçtur ve insan haklarına müdahale oluşturmaktadır, bu tür önlemler itiraf veya bilgi elde etmek amacıyla kullanılması durumunda işkence veya benzer muameleye maruz kalan kişilerin yanlış bilgi vermelerine yol açabilir. Dolayısıyla hukukun üstünlüğüne inanan bir yönetimle idare edilen bir devlette bu tür metotların kullanılması makul gösterilemez.

Bu yasaklama ile hem fiziki hem de zihinsel acıların kast edildiği açıktır. İşkence veya insanlık dışı veya aşağılayıcı uygulamaların ne tür davranışları içerdiğinin daha detaylı analizi için Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin içtihat hukukuna ve ayrıca, Avrupa İşkencenin ve İnsanlıkdışı veya Onurkırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesi'ne (İKÖ) göndermede bulunulmuştur. Bu kurumlar polis uygulamalarını yönlendirecek ve güvenlik personelinin eğitiminde kullanılacak oldukça zengin bir rehberlik kaynağı oluşturmaktadır.

İşkence, insanlık dışı ve aşağılayıcı davranış ve cezalandırma gibi uygulamaları kullanan bir polis teşkilatının toplumun saygı ve güvenini kazanamayacağı aşikârdır.

37. Polis, kesinlikle gerekli olan durumlarda ve sadece meşru bir amaca ulaşmak için gerekli olacak kadar kuvvete başvurabilir.

Yorum

Bu madde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2. Maddesiyle ilgili içtihat hukukunun bir yansımasıdır. (Bkz, 34. maddenin yorumu) Fakat bu mevcut kuralın polisin yasal olarak kuvvete başvurma hakkına sahip olduğu tüm durumlara uygulanabileceğine dikkat edilmelidir.

Temel ilke olarak, içinde kuvvet kullanımı da olmak üzere (3. Madde) tüm polis operasyonlarının yasal bir temeli bulunması gerekir. Keyfi olarak kuvvet kullanımı kesinlikle kabul edilemez. Bunun da ötesinde, mevcut madde polisin kuvvet kullanımının her zaman istisnai bir önlem olarak benimsenebileceğini ve gerekmesi durumunda da kesinlikle gerekenden fazlasını içermeyeceğini belirtir. Bu da, meşru bir amaç için kullanılması gereken kuvvet ile elde edilecek olan amaç arasında uygun bir orantı (ölçülülük) bulunması gerektiğini ima eder. Buna göre kuvvetin kullanıldığı durum ile kullanılan kuvvet arasında uygun bir dengenin olması gerekir. Pratik anlamda bu örneğin, kesinlikle gerekli olan durumlar dışında fiziki kuvvet kullanılmaması, daha azı kesinlikle gerekli olduğu durumlar olmadıkça silahın kullanılmaması ve silah kullanımının kaçınılmaz olarak gerekli olduğu durumlarda da kesinlikle gerekli olduğu düşünüldüğünden daha fazla kullanılmaması; yaralamak için ateş etmeden önce uyarı ateşi olması ve kesinlikle gerekli olandan daha fazla yaralama yapılmaması ve benzeri anlamlara gelir.

Ulusal yasa ve düzenlemeler normalde kuvvet kullanımının gereklilik ve ölçülülük prensibi üzerinde kurulduğunu belirten hükümler içermelidir. Bununla birlikte, yukarıdaki prensipler doğrultusunda

kuvvet kullanmak polis üzerine ağır bir yük bindirdiği ve güvenlik personelinin sadece fiziki olarak iyi yetişmiş ve donanımlı olmasını değil, aynı zamanda da iyi gelişmiş psikolojik maharetini de gerekli kıldığı için, verili bir durum için gerçekleştirilecek olan pratik yaklaşım oldukça zordur. Bundan dolayı polislik için uygun personelin seçimi kadar, eğitimin önemi de hiç bir zaman küçümsenmemelidir, ayrıca 23. ve 29. Maddelere de bakınız.

38. Polis, yürütmek istediği işlemlerin yasallığını düzenli olarak denetlemelidir.

Yorum

Hukukun üstünlüğü prensibi ile yönetilen toplumlarda polisin sadece yasal uygulamalar yapması temel bir gerekliliktir. Yasallık testinin sadece ulusal yasalar ile sınırlı olmayıp, aynı zamanda uluslararası insan hakları standartlarını da içerdiği 3. madde de belirtilmiştir.

Bu madde herhangi bir uygulama öncesinde ve anında uygulamaların yasallığının res’en denetlenmesini polislik konumunun zorunlu bir gerekliliği olarak ortaya koyar. Bu durum polise kurum olarak uygulanacağı gibi aynı zamanda birey olarak da her polise uygulanmalıdır. Bu tür doğrulamaların sistematikleştiğinden emin olmak için polis içindeki bir kontrol ve dengeler sistemi kadar eğitim de oldukça önemli olan araçlardandır.

39. Polis teşkilatı mensupları kendilerine üstleri tarafından uygun şekilde verilen emirleri yerine getirecektir, ancak yasadışı olduğu açık olan emirleri yerine getirmekten kaçınmak ve bu tür emirleri rapor etmek görevleri vardır.

Yorum

Her bir güvenlik personeli, 16. Maddeye göre, kendi uygulamalarından bireysel olarak sorumlu oldukları için kendilerine verilen ve yasa dışı olduğu (kanun ile çelişen) aşıkâr olan emirleri yerine getirmeyi reddetme imkanlarının olması gerekir. Verilen emrin yasal olup olmadığının çok net olmadığı durumlarda polis (personelin) itaatsizliğini önlemek için buradaki “açıkça yasadışı” kelimesi özellikle tercih edilmiştir.

Polis içindeki hiyerarşik yapılanmanın gerekliliğine saygılı olmakla beraber, bu maddedeki genel düşünce, bireylerin yasadışı olduğu gün gibi açık olan bazı aktivite ve insan hakları ihlallerindeki bireysel sorumluluklarının hiyerarşik yapılanmalar ile “örtülmesini” önlemektir. Polisin, devletin diğer kurumlarından “operasyonel bağımsızlığı” (15. Madde) aynı yönde bir işlevi yerine getirir. Yasal olmayan emirlerle ilgili görev aynı zamanda bu tür emirlerin rapor edilmesi yükümlülüğünü de içermelidir. Bunların rapor edilmesinin rapor eden grevliilere karşı olumsuz yansımaları ve yaptırımları olmamalıdır.

40. Polis, görevlerini adil bir şekilde, özellikle de, tarafsızlık ve ayırım yapmama ilkelerinin rehberliğinde yerine getirmelidir.

Yorum

Adil olmak, tarafsızlık, ayırım-yapmama ve daha başka birtakım meziyetleri içeren genel ve sınırlayıcı bir gerekliliktir. Polis, ancak görevlerine konu olan her kişiye ve onların haklarına tam saygı gösterdikleri zaman adilce görev yapmış olur. Hakkaniyet polisliğin tüm yönlerinde uygulanmalıdır, fakat toplum söz konusu olduğunda bu daha fazla bir önem kazanmaktadır.

Tarafsızlık, örneğin, soruşturma konusu olan bir uyuşmazlıkta polisin dürüst davranması ve çatışmada herhangi bir tarafı tutuyor görüntüsünden sakınmasını ima eder. Herhangi bir suç durumunda, suçluluk sorusu üzerinde polis herhangi bir konum almamalıdır (ayrıca 47. Maddeye bakınız). Tarafsızlık, bundan da öteye, güvenlik personelinin polislik dışında ve polisin görevini tarafsız bir şekilde icra etmesini etkilemesi muhtemel olan, veya toplum içinde bu tür bir izlenime yolaçabilecek faaliyetlerden kaçınılmalıdır.

Ayırım yapmama ve eşitlik genel prensibi uluslararası insan hakları hukukunun temel unsurlarından biridir. AİHS Protokol No 12’nin kabulü ile ayrımcılık genel olarak yasaklanmıştır.. Ayrımcılığa karşı korumanın alanı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nce teminat altına alınan hakları, ulusal hukuk içinde doğrudan yer alan, veya kamu yetkililerinin yaptırımları, veya kamu yetkililerinin kendi

inisiyatifleriyle, veya örneğin, polislerin daha başka kurumlar aracılığıyla yaptıkları uygulamaları içerir.

Mevcut madde belirli ayrımcılık temellerini sıralamaz. Ancak AİHS'de belirtilmiş olanlardan olanlardan sapmak gibi bir niyet söz konusu değildir. Ayrımcılığın zemininin örnekleri olarak, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer düşünce, milli veya sosyal köken, etnik bir azınlık ile ilişki, mülkiyet, doğumdan gelen veya diğer statüler, fiziki veya zihinsel özürllülük, cinsel tercihler veya yaş sayılabilir.

Son olarak, şu da ifade edilmelidir ki bazı durumlarda, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve onun yargı kararlarına göre, objektif ve makul bir haklılığa dayanan bazı eşit olmayan muameleler her zaman bir ayrımcılık olarak görülmez.

41. Polis, bireylerin özel hayat hakkına sadece kesinlikle gerekli olduğu durumlarda ve yalnızca meşru bir amaca ulaşmak için gerekli ölçüde müdahale etmelidir.

Yorum

Bireylerin özel hayat hakkı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. Maddesinde ele alınan özel hayata ve aile hayatında, ikamet ve haberleşmeye saygı gibi hakları gibi hakları içerir. Temelde, insanların mahrem hayatlarına müdahale etmek de arasında olmak üzere, tüm polis operasyonlarında (3. Madde) adli bir temel her zaman bulunmalıdır. Keyfi müdahaleler hiçbir zaman kabul edilemez. Bundan da öteye, mevcut kural insanların özel hayatına müdahalenin her zaman istisnai bir önlem olarak düşünülmesini ve haklı olduğu durumlarda bile kesinlikle gerekli olandan daha fazlasını içermemesini belirtir.

42. Bireyler hakkında polis tarafından veri toplanması, biriktirilmesi ve kullanılması uluslararası veri koruma prensipleri doğrultusunda yapılmalı, ve özellikle de, yasal, meşru ve belirli bir amaca ulaşılması için gerekli olan ile sınırlı olmalıdır.

Yorum

Yeni bilgi teknolojisinin kullanımı polisin farklı suç türleri ile mücadelesini büyük oranda kolaylaştırmaktadır. Kişisel verilerin kaydedilerek analiz edilebilmesi, polise, özellikle, bu bilgileri karşılaştırma imkanı vermekte ve böylece bu araçların kullanılmaması durumunda gizli kalacak bilgi ağlarının ortaya çıkarılması imkanını doğurmaktadır. Fakat, kişisel verilerin kontrolsüz kullanımı söz konusu kişilerin mahremiyet haklarının ihlali sonucunu da doğurabilir. Bireyler hakkında bilgi toplama, biriktirme ve kullanma aşamalarındaki suiistimalleri önlemek için bu tür polis aktivitelerinin veri koruma prensipleri rehberliğinde yapılması gereklidir. Bu açıdan, bu maddede ifade edilen prensipler Avrupa Konseyi'nin polis sektöründeki kişisel veri konusunu düzenleyen No. R (87) 15 sayılı tavsiyesinin ışığında düşünülmelidir.

43. Polis, görevlerini yerine getirirken, düşünce, vicdan, din, ifade, barışçıl toplantı yapma, hareket etme ve mülkiyet haklarını özgürce kullanmak gibi herkesin sahip olduğu temel hakları her zaman hatırda bulundurmalıdır.

Yorum

Bu maddede atıfta bulunulan ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi tarafından (Sözleşmenin 9, 10 ve 11 Maddeleri, aynı Sözleşmenin Birinci Protokolünün 1. Maddesi ve 4. Protokolünün 2. Maddesi) demokratik ve açık bir toplumun etkin bir şekilde işleyebilmesi için esas olarak görülen bu haklara belgenin başka bir yerinde değinilmemiştir.

Polis -bulunmamaları durumunda demokrasinin gerçek bir temeli olmayan sadece içi boş bir kavrama dönüşeceği- bu hakların korunmasında demokratik düzenlemeler aracılığı ile doğrudan, veya hukukun üstünlüğünü sağlamadaki genel sorumluluğu ile dolaylı olarak büyük bir rol oynar.

44. Polis topluma karşı dürüst ve saygılı olmalı, ve özellikle de toplumdaki hassas grupların ihtiyaçlarını göz önüne alarak hareket etmelidir.

Yorum

Polis teşkilatının verdiği hizmet halk tarafından, büyük bir oranda, personelinin davranışları ile değerlendirilir. Bundan dolayıdır ki, polisin güvenilirliği açısından personelin bireysel olarak düzgün

davranışları nihai bir öneme haizdir. Toplumun saygınlığını kazanmak için sadece yasalara uygun görev yapmak yeterli olmayıp, bu yasaların topluma karşı saygı ile ve dürüstçe uygulanması; yine hukukun sağduyu ile uygulanması ve polisliğin “toplumsal hizmet boyutunun” asla unutulmaması gerekir.

Güvenlik personeli, ancak profesyonel, tarafsız, güvenilir bir şekilde, titiz, dürüst, adil ve siyasi olarak tarafsız ve nazik davranması durumunda topluma karşı dürüst ve saygılı sayılabilir. Polis, bunlara ilave olarak, bir toplumun bireysel ihtiyaç ve talepleri olan bireylerden oluştuğunu kabul etmelidir. Toplumdaki hassas gruplar polisin onlara karşı daha fazla dikkatli olmasını gerektirir.

45. Polis personeli polisiye uygulama sırasında sahip oldukları polis statülerini ve meslekî kimliklerini açıklamalıdır.

Yorum

14. Madde ile yakından ilişkili olan bu maddenin iki temel amacı vardır. İlk olarak, bir olaya müdahale eden polis personelinin, kural olarak kendilerinin polis olduklarını ispat etmeleri gerekir. İkinci olarak, yine normalde ayrıca bir birey olarak kendilerinin polis kimliklerini açıklamalıdır (“meslek kimliği”). Polisin bir olay öncesinde, sırasında ve sonrasında kimliğini açıklamasının gerekliliği polisin yapması veya yapmaması gereken durumlardaki bireysel sorumluluğu ile yakından ilişkilidir (16. Madde). Bay/bayan olarak bir polis personelinin kimliğinin belirlenememesi durumunda kişisel sorumluluk, ki burada topluma karşı olan sorumluluk kast ediliyor, içi boş bir kavram olarak kalacaktır. Bu kuralların uygulanmasında toplumun menfaati ile polis personelinin güvenliği arasında bir denge kurulmalıdır ve bu da her bir olaya ayrı ayrı uygulanmalıdır. Şu nokta üzerinde de durulmalıdır ki, bir polisin kimliğinin belirlenmesi onun isminin açıklanması olarak algılanmamalıdır.

46. Polis kurum içerisindeki her türlü yolsuzluğa karşı bir tavır içinde olmalıdır. Kurum içindeki bozulmayı kendi üstlerine veya uygun kurumlara bildirmelidirler.

Yorum

Polis personelinin uygulamalarıyla ilgili olan bu madde yolsuzluğa/görevi kötüye kullanmaya karşı verilen mücadeledeki kurumsal yapılanma ile ilgili olan 21. Maddeyi tamamlar niteliktedir. Bu madde polis personeline bir yandan birey olarak bozuk davranışlar sergilememeyi, öte yandan ise meslektaşları arasında bu tür davranışlar konusunda caydırıcı olmayı olumlu bir yaptırım olarak koyar. Polis personeli görevlerini, özellikle, yasalara uygun olarak, dürüst ve tarafsız bir şekilde ve kendi kişisel çıkarları ile polislik konularının çatışmasına izin vermeyecek şekilde yerine getirmelidirler. Bu amaç doğrultusunda, polis personeli bu konuda her zaman uyanık olmalı ve olan veya olması muhtemel bu tür menfaat çatışmaları durumlarını önlemek için gerekli adımları atmalıdırlar. Polis teşkilatı içinde bozuk davranışlar olduğunu görmeleri durumunda bunu kendi üstlerine veya ilgili kurumlara rapor etmelidirler.

Yolsuzluk konusunda bir çok bilim dallarına mensup bireylerden oluşan Grup (tarafından (*Multidisciplinary Group on Corruption - GMC*) hazırlanan ve Avrupa Konseyi'nin No R (2000) 10 numaralı Kamu Mensuplarının Uygulama Kuralları'nın polise ve tüm polis personeline uygulanabileceği konusuna da dikkat edilmelidir.

B. Polis Uygulama ve Müdahaleleri İçin Rehber İlkeler: Özel Durumlar

V. 2.1. Polis Soruşturmaları

47. Polis soruşturmaları, işlenmiş veya işlenmesi muhtemel bir suç ile ilgili en azından makul bir şüphenin üzerine inşa edilmelidir.

Yorum

Keyfi soruşturmalarını önlemek için polis herhangi bir soruşturmayı başlatmadan önce bazı asgari gereklilikler yerine getirilmelidir..En azından bir suça ilişkin makul şüphenin bulunması ve bu şüphenin bazı objektif ölçütlerle gerekçelendirilmesi gerekir.

48. Polis, bir suç ile itham edilen herkesin, bir mahkeme tarafından suçlu bulunana kadar masum kabul edilmesi ilkesine uygun hareket etmelidir. Yine aynı şekilde polis, bir suç ile itham edilen bir

kimsenin belli asgari hakları olduğu, özellikle de, kendilerine yapılan itham hakkında bilgilendirilmek ve savunmalarının bizzat kendileri tarafından veya kendilerinin seçeceği yasal yardım ile yapılması prensibine uygun hareket edilmelidir.

Yorum

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinde yer alan masumiyet karinesi prensibi bireylerin ceza adalet sistemi içinde sahip oldukları en önemli haklardandır. Çoğunlukla “zincirdeki ilk halka” olarak polisin süreçte oldukça güç bir görevi vardır. Polis bir olayı objektif bir üslup ile soruştururken olaydaki deliller her ne kadar belirgin bir şekilde sanığın aleyhine görünse de masumiyet karinesine saygılı olmalıdır. Polis ve toplumun, özellikle de medya, ilişkileri söz konusu olduğunda ise sorun daha da belirgin bir hale gelir (ayrıca 19. maddeye de bakınız).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinden de çıkartılabilen ve bir suç ile itham edilen herkesin sahip olduğu bazı asgari ilave hakların listesi bunları polisin özellikle hatırd tutması açısından önemlidir. Çünkü, cezalandırma süreci başladığında bu şartların mümkün olduğunca kısa bir sürede yerine getirilmesi gereklidir. Bu da çoğunlukla polis soruşturması sırasında olur.

49. Polis soruşturmaları objektif ve adil olmalıdır. Bunlar, çocuklar, gençler, azınlıklar ve kırılğan ve savunmasız kişiler gibi özel ihtiyaçları olan gruplara karşı duyarlı ve uyarlanabilir olmalıdır.

Yorum

Polis faaliyetleri her zaman objektiflik ve dürüstlüğün rehberliğinde gerçekleşmelidir. Polis soruşturmalarında bu özellikle daha da önemlidir. Gerekli olan objektiflik polisin bir soruşturmayı tarafsız olarak, yani şüphesi lehine ya da aleyhine olsun, tüm alakalı koşullar, veriler ve deliller üzerine inşa ederek yürütmesi gerektiği anlamına gelir. Objektiflik, ayrıca adalet şartı için de bir kriterdir. Bu da, ilave olarak, soruşturma sürecinin, aralarında kullanılan araçlar da olmak üzere, “adil” bir sürece götürecek bir ortamda ve bireylerin temel haklarına saygı duyulan şekilde olmasını gerektirir.

Polis soruşturmalarında adaletin gerekliliği onun soruşturmaya tam olarak katılabilmesinin göz önünde bulundurulmasını gerektirir. Örneğin, soruşturma söz konusu olan kişilerin fiziki ve zihinsel kapasiteleri ve kültürel farklılıklarını hesaba katmaya uygun olmalıdır. Bu açıdan bakıldığında çocuk, genç ve azınlık gruplara mensup bireylerin soruşturmaları özellikle önemlidir. Soruşturma, ona konu olan kişilere mümkün olduğunca az risk ve zarar verecek şekilde derinleştirilmelidir. Buradaki ölçülerin titizlikle uygulanması “adil polis süreci”ni teyit eder ki, bu da “adil yargılama” için esastır.

50. 48. madde hatırda bulundurularak, düzgün polis uygulamaları ve sorgulamaların dürüstçe yapılabilmesi konusunda rehber ilkeler hazırlanmalıdır. Bunlar, sorgulananlara adil bir sorgulama imkanı sağlamalı ve kendilerine soruşturmanın nedenleri ve daha başka konularda ilgili bilgiler verilmelidir. Polis sorgulamalarının sistematik olarak kaydı tutulmalıdır.

Yorum

Genelde polis sorgulamalarına uygulanabilecek olan bu kural Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onur kırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesi (İÖK) tarafından hazırlanan polis sorgulama sürecindeki sorgulamalarla ilgili ifadelerinden kaynaklanır. Bu 2. Genel Raporda (1992) şu şekilde yer almaktadır:

“...İÖK, polis sorgulamalarının nasıl yapılacağına dair çok açık kural veya yönlendirmelerin bulunması gerektiğini düşünmektedir. Etik kurallar aşağıdaki hususlara dair düzenlemeleri içermelidir: sorgulamada bulunanların kimliğinin (isim ve/veya sicil numarasının) göz altında bulunan kişiye bildirilmesi; asgari süre olarak makul bir sorgulama; sorgulamalar arasında dinlenme süresi ve bir sorgulama içinde de aralar; sorgulamanın yapılacağı yerler; göz altında bulunan kişinin sorgulamasının ayakta mı yoksa oturarak mı yapılacağı; alkol veya uyuşturucu ve benzeri etkiler altında bulunan kimselerin sorgulanması. Ayrıca, sorgulamanın başlama ve bitiş saati, göz altında bulunan kişinin varsa sorgulama sırasında istekleri ve her bir sorguda bulunan kimselerin kimlikleri gibi bilgilerin sistematik olarak kaydedilmesi gerekmektedir.

İÖK ayrıca polis sorgulamalarının elektronik kayıt cihazlarıyla kaydedilmesinin göz altında bulunan kişilerin kötü muameleye tabii tutuldukları iddialarına karşı oldukça yararlı bir güvence olduğunu (ve aynı zamanda da polise belirgin avantajlar sağladığını) ilave eder”.

Bu madde, sorgulaması yapılan kişinin nezarethanede olupolmamasına bakılmaksızın, tüm polis sorgulamalarına uygulanabilir.

51. Polis, şahitlerin özel ihtiyaçlarına vakıf olmalıdır ve özellikle şahitlerin tehdit edilmesi riski karşısında korunmaları ve desteklenmeleri konularındaki kurallara uygun hareket etmelidir.

Yorum

Polis personeli, bir soruşturmanın ilk aşamalarını, özellikle de bir suça karışmış olan kişiler ile temas gibi işlemleri yürütmeye yetkili olmalıdır. Şahitlerin güvenliğini teminat altına alan özel bir koruma sağlamalıdır, bu, onların soruşturmanın sonucunu belirleyecek deliller sunmaları açısından onlar için çok önemli bir şarttır. Sorgulama teknikleri, tehdit altındaki şahitlerin, ifade vermenin muhtemel sonucu olarak korkabileceklerini hesaba katmalı ve esnek olmalıdır. Şahitlerin tehdit edilmeleri konusu, özellikle, terör, organize suç, uyuşturucuyla ilgili suç ve aile içi şiddet gibi durumlarda daha da önemlidir. Şahitlerin aynı zamanda mağdur oldukları mevcut davalarda ise şahitlerin idaresi daha da karmaşıklaşır.

Mevcut madde şahitlerin korunmasının gerekliliğinin ve farklı durumlarda özel ihtiyaçlarının olabileceğinin polis tarafından bilinmesinin ne kadar önemli olduğunun atını çizer. Bu sadece güvenlik personelinin iyi yetiştirilmesini değil, aynı zamanda polisin şahitlerle nasıl iyi bir şekilde ilgilenileceğine dair bir kılavuz hazırlamayı da gerektirir. Bu acıdan Avrupa Konseyi tarafından düzenlenmiş olan mevcut geniş çalışmaya göndermelerde bulunulmuştur. Bunlardan, şahit ve mağdurun korunmasıyla ilgili olan (No. R (85) 4 aile içi şiddet hakkında, No. (85) 11 ceza kanunu ve prosedürünün genel çerçevesi içindeki mağdurun durumu hakkında, No. R (87) 21 mağdura yardım ve mağduriyetin önlenmesi hakkında, No. (91) 11 cinsel sömürü, pornografi ve fuhuş, çocuk ve genç yetişkin insan ticareti hakkında, No. R (97) 13 şahitlerin tehdit edilmesi ve savunma hakkı hakkında Tavsiye Kararları)

52. Polis, suç mağduruna gerekli olan desteği, yardımı ve bilgiyi ayrımcılık yapmadan sağlamalıdır.

Yorum

Bu madde, yargılama süreci içindeki mağdurun durumu hakkındaki R (85) 11 numaralı Tavsiye Kararı'nda ifade edilen ve suç mağduruna karşı polisin yerine getirmesi gereken yardım ve bilgi sağlamak gibi görevleri özetler. Buna ilave olarak, bu madde polise mağdur için gerekli olan yardımı sağlamak yükümlülüğünü yükler. Bu da, polise, doğrudan veya diğer kurum ve kuruluşlar aracılığı ile mağdur için gerekli olan desteği sağlamak konusunda hazır olunması ve bunu gerçekleştirecek kapasitenin de bulunması yükümlülüğünü getirir.

53. Polis, soruşturma sırasında gerekli olduğunda tercüme imkanı temin edebilmelidir.

Yorum

Bu madde, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 5.2. numaralı maddesi tarafından tutuklanan herkese verilmiş olan, tutuklanma nedeni ve yapılan suçlamanın ne olduğunu onların anlayabileceği bir dilden bildirilmesi hakkını tamamlar.

2. Tutuklama/özgürlüğün polis tarafından kısıtlanması

54. Kişilerin özgürlüklerinin kısıtlanması mümkün olduğunca sınırlı olmalı ve gözaltında bulunan her bir bireyin onuru, hassasiyetleri ve kişisel ihtiyaçları göz önünde bulundurularak yapılmalıdır. Göz altında tutulan herkes için sistematik bir kayıt tutulmalıdır.

Yorum

Özgürlüğün kısıtlanması, kesinlikle gerekli olmadıkça asla kullanılmayacak, istisnai bir önlem olarak düşünülmelidir. Polis operasyonlarının tamamında olduğu gibi bu önlem de her zaman yasal olmalıdır. Bu madde her tutuklama/özgürlüğün kısıtlanmasında, tutuklunun bireysel ihtiyaçlarının dikkatli bir şekilde düşünülmesinin önemini vurgular.

Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onurkırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesi'nin (İÖK), 2. Genel Raporunda (1992) ifade edilene uygun olarak, tutuklu/gözaltında bulunan her bir kimse için detaylı bir nezarethane kaydı tutulması gerekir:

“İÖK, göz altında bulunan her tutuklu için ayrı ve detaylı bir kayıt defterinin bulunmasının (ki bu polis memurlarının işleri de oldukça kolaylaşacaktır) polis gözetiminde bulunan kişilere tanınmış temel güvenceleri destekleyeceğine inanmaktadır. Böylece, onlara yönelik olarak yapılanlar (özgürlüğün ne zaman kısıtlandığı ve bu önlemi gerektiren nedenlerin kendisine ne zaman söylendiği; kendisine haklarının söylendiği zaman; yara belirtileri; akli hastalıklar ve benzerleri; yakın akrabası/avukatı ile ne zaman irtibata geçildiği; onlar tarafından ne zaman ziyaret edildiği; yemeğin ne zaman verildiği; sorgulamanın ne zaman yapıldığı; ne zaman bir başka yere gönderildiği veya serbest bırakıldığı gibi tutukluluk halinin tüm yönleri burada kaydedilmiş olur. Bir çok farklı mesele de (örneğin, kişiye ait olan eşyalar, kendisine haklarının söylendiğinde bunları kullanması veya feragat etmesinde) tutuklunun imzası alınmalı, eğer gerekliyse, imzanın bulunmamasının nedeni açıklanmalıdır. Ayrıca, tutuklunun avukatı bu tür nezarethane kayıtlarına ulaşabilmelidir”.

55. Polis, özgürlüğünü kısıtladığı kişilere özgürlüklerinin kısıtlanması nedenlerini ve kendilerine yöneltilen suçlamanın ne olduğunu derhal bildirmesi gerektiğini, ve yine kendilerine uygulanacak olan usul ile haklarının ne olduğunu hiç gecikmeden söylemesi gerektiğini hatırdanda bulundurmalıdır.

Yorum

Bu madde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 5. 2. Maddesinde sağlanan bir hakka dikkatleri çeker. Buna göre “tutuklanan herkese tutuklanmasının nedenleri ve kendisine yöneltilen suçlamanın ne olduğu kendisinin anlayacağı dilden bildirilecektir”. Ayrıca, yine Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onurkırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesi'nin , 2. Genel Raporunda (1992) yer alan bir ifadeye göre nezarethaneye alınan herkese hakları açık bir şekilde ve hiç gecikmeden bildirilmelidir” (56. Maddede yer alanlar da dahil olmak üzere). Buna bir de özgürlüğü kısıtlanan kişilere ayrıca kendilerine uygulanacak olan yasal prosedürün bildirilmesi de ilave edilmektedir. (Bazı durumlarda, bu tür bilgiler, savcı gibi, polis dışında bazı yetkililer tarafından da verildiği için burada “hatırdanda bulundurma” ifadesi kullanılmıştır).

56. Polis, nezarethanede bulunan kimselerin emniyet, sağlık, temizlik ve uygun beslenmelerini temin etmelidir. Polis nezarethaneleri makul genişlikte ve uygun aydınlatma ve havalandırma koşullarına sahip olmalı ve dinlenmek için uygun eşyalar ile donatılmalıdır.

Yorum

Bu madde özgürlüklerinden mahrum olarak polis mekanlarında tutulan kimselerin fiziki çevre şartları konusunda polise tam bir sorumluluk verir. Bunun anlamı, hücrede tutulan bireylerin güvenliğine özen gösterme konusunda polisin aktif bir sorumluluğunun olduğudur. Hücrede bulunanların herhangi bir şekilde zarar görmemelerini sağlamak tamamen polisin sorumluluğundadır. Zarar verme, tutuklunun bizzat kendine zarar vermesi de dahil, içerden veya dışardan kaynaklanan herhangi bir şekilde olabilir. Bu da, örneğin, tehlikeli kişilerin ayrı tutulmasını gerektirir. Bundan da öteye, özgürlüğü kısıtlı olan kişinin sağlık durumunun- fiziki veya zihinsel açıdan- bozulması önlenmeli ve mümkün olan her tıbbi müdahale yapılmalıdır. Bu ayrıca gerekli olan doktor veya diğer yeterli sağlık personelinin çağırılması olarak tercüme edilebilir. Polis ayrıca uygun sağlık ortamı, tuvalet imkanları ve yiyecek temin etmelidir.

Polis hücreleri oraya yerleştirilen insanların sayısına göre makul bir büyüklükte olmalıdır. Bundan da öteye, “uygun bir aydınlatma”, tercihen doğal gün ışığı ve bunun yanı sıra yapay aydınlatma bulunmalıdır. “Uygun havalandırma”, makul bir sıcaklıkta ve temiz hava sağlanması anlaşılmalıdır. Hücrede tutulan herkes için yatak veya sandalye gibi dinlenmeye uygun eşyalar bulundurulmalıdır. (Ayrıca, Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onurkırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesi'nin oluşturduğu daha ileri standartlara da göndermede bulunulmuştur).

57. Özgürlükleri polis tarafından kısıtlanan kişiler bu durumlarını kendi belirleyecekleri üçüncü bir şahsa bildirme, yasal yardıma/avukata erişim ve mümkün olduğunda kendi seçecekleri bir doktor tarafından muayene edilme hakkına sahip olmalıdır.

Yorum

Bu kural Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onurkırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesi'nin (İÖK) özgürlükleri polis tarafından kısıtlanan kişiler için belirlemiş olduğu üç hakkın üzerine bina edilmiştir:

“İÖK polis tarafından göz altına alınan kişiler için üç hakka özel bir önem atfeder: ilgili kişinin kendisinin tercih ettiği aile bireyi, arkadaş veya benzeri üçüncü bir şahsa tutuklu olduğunu bildirme hakkı, avukata ulaşma hakkı, ve kendi tercih edeceği bir doktor tarafından muayene edilmeyi isteme hakkı (polis yetkilileri tarafından çağırılmış olan doktor tarafından yapılan muayeneye ilave olarak). İÖK'nin görüşüne göre bunlar göz altında bulunan kişilere yapılabilecek olan kötü muameleye karşı üç temel önlemdir. Bunlar, ilgili yasal sistemde nasıl tanımlandığına (göz altına alınma, tutuklanma ve benzeri) bakılmaksızın bireylerin özgürlükten mahrumiyetinin başladığı andan itibaren uygulanması gereken temel teminatlardır” (İÖK 2. Genel Rapor, 1992).

58. Polis, suç işlemiş olma şüphesinden başka bir nedenden dolayı özgürlüğü kısıtlanmış olan kimseleri, suç sanığı olarak tutuklu bulunan kimselerden olabildiğince ayırmalıdır. Tutuklu bulunan kadınları erkeklerden ayırdığı gibi yetişkinleri de çocuk suçlulardan ayırmalıdır.

Yorum

Polis, bireylerin onur ve haysiyetine ve özel ihtiyaçlarına saygının bir gereği olarak, farklı kategorilerdeki özgürlüğü kısıtlanmış bireyleri, mümkün olduğunca, beraber tutmaktan kaçınmalıdır. Bu kural Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onurkırıcı Ceza veya Muamelelerin Önlenmesi Komitesi tarafından oluşturulan prensiplerle de uyumludur. Ayrı bulundurulmak için gerekli olan nedenlerden diğer bazıları ise cinsiyet ve yaş olmakla beraber bu şartlara göre ayrı tutma aynı zamanda bireysel ihtiyaçları ve edebi de içermelidir.

VI. Sorumluluk ve Polisin Kontrolü

59. Polis, devlete, vatandaşa ve onların temsilcilerine karşı sorumlu olmalıdır. Polis etkin bir dış kontrole tabi olmalıdır.

Yorum

Devletin organı olan polis, (merkezi, bölgesel ve yerel kurumlar aracılığıyla) devlete karşı sorumlu olmalıdır. Buna göre, tüm üye ülkelerde polisi gözleyip kontrol edecek devlet kurumları vardır. Fakat, açık ve demokratik bir toplumda devletin polis üzerindeki kontrolü polisin toplumun taleplerine cevap vermesiyle tamamlanır. Bu, toplum kendisi tarafından veya onun temsilcileri aracılığıyla da yapılabilir. Polisin topluma karşı sorumluluğu, halk ile polisin ortak ilişkileri için önemli bir şarttır.

Polisi halka karşı sorumlu tutmanın birçok yolu vardır. Sorumluluk doğrudan olabileceği gibi, toplumu temsil eden organlar aracılığıyla da da olabilir. Genelde, polisin açıklık ve şeffaflığı sorumluluk ve kontrol için oldukça etkin temel gerekliliklerdendir. Sorumluluğun araçlarından olan şikayet prosedürleri, diyalog ve yardımlaşma 59 ila 62. maddelerde yer almıştır.

60. Devletin polis üzerindeki kontrolü yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölüştürülmelidir.

Yorum

Kontrolün mümkün olduğunca etkin olmasını sağlamak için polis, yasama, yürütme ve yargı güçleri gibi demokratik devletin farklı ve birbirinden bağımsız erklerine karşı sorumlu kılınmalıdır.

Daha basit bir model ile, *yasama* erki (Meclis) polisi ve onun yetkilerini düzenleyen yasaları yaparak polis üzerinde öncelikli bir kontrol uygular. Yasama erki bazen “Adalet ve İçişleri komisyonları”, veya parlamento ombudsmanı aracılığıyla da bir kontrol denetlemesi ifa edebilir. Bu kimseler sahip oldukları konumlarının gereği olarak veya kötü uygulamalardan dolayı halkın yapacağı şikayetleri takiben soruşturma başlatabilirler.

Polis *yürütme* erkinin bir parçası olduğu için, tüm devletlerde sorumlu olacağı yürütme erki (hükümet: merkezi, bölgesel veya yerel) polis üzerinde doğrudan bir kontrol icra eder. Polis gelirini hükümet (bazı durumlarda da meclis) tarafından belirlenen bir bütçeden alır. Bundan başka, genel polis görevlerinin öncelikleri konusunda, hükümetten direktifler alır ve polis uygulamalarının detaylı yönetmelikleri yine hükümet tarafından belirlenir. Özgül polis görevlerini yerine getirirken yürütmeye karşı operasyonel bağımsızlık konusunda polise güvenilmesi hususuna vurgu yapılmalıdır (ayrıca 15. maddeye bakınız).

Ceza adalet sisteminin bir parçası olan polisin uygulamaları yasama erki (buradaki anlamıyla savcılık ve mahkemeler) tarafından devamlı olarak izlenmelidir.

Vatandaşlar veya diğer devlet kurumları tarafından başlatılan cezai veya sivil muhakeme işlemlerinde *yasama* erki (burada mahkemeler anlamında) polis üzerinde müteakip kontrol uygular.

Devletin tüm bu güçlerinin polis üzerindeki kontrolünün dengeli bir şekilde yapılması çok önemli bir husustur.

61. Kamu makamları, polise yönelik şikayetlerle ilgili etkin ve tarafsız usullerin uygulanmasını sağlamalıdır.

Yorum

Polis aleyhine yapılan şikayetler tarafsız bir şekilde araştırılmalıdır. “Polisin polisi soruşturması” tarafsızlık konusunda genelde endişe doğuran bir konudur. Bundan dolayı, devletler, toplumun güvenini kazanmak için, sadece tarafsız olan değil, aynı zamanda tarafsız görülen sistemler kurmalıdırlar. Sonuç olarak, bu tür şikayetlerin bir mahkemeye iletilebilmesi mümkün olmalıdır.

62. Toplum ile polis arasında, karşılıklı iletişim ve anlayış üzerine kurulu, sorumluluk mekanizmaları geliştirilmelidir.

Yorum

Bu madde, toplum-polis ilişkilerinin, halkı polise daha da yaklaştıracak ve böylece daha iyi bir karşılıklı anlayış oluşturacak, sorumluluk mekanizmaları aracılığıyla geliştirilmesi ihtimallerine işaret eder. Bu sebeple, halk ile polis arasındaki tartışmaların çözümünü takviye edecek mekanizmalar tavsiye edilir. Bir aracılık veya şikayet yapılanması olarak kurulan bu mekanizmalar, taraflar arasındaki anlaşmazlıkları resmi olmayan bir yöntemle çözer ve halk ile polis arasında irtibat imkanlarını açar. Bu tür mekanizmaların polisten bağımsız olması tercih edilir.

Buna ilave olarak, polisin bireyle karşılıklı olarak geniş bir inisiyatiften yararlandığı belli durumlarda; örneğin, kuvvet kullanımı, bireylerin özgürlüğünün kısıtlanması, polisin şüphelileri sorgulaması ve belli soruşturma önlemleri kullanmaları gibi konularda üye ülkeler mevcut yapılanmalarını kuvvetlendirme veya yenilerini oluşturmayı düşünmelidirler. Şeffaflık ve toplumun, polis hücrelerine ulaşarak, olayları izleyebilme imkanı, ki bu önlemlerden birisidir, toplum için olduğu kadar polis için de yararlıdır. Bu, bir yandan toplum için bir kontrol aracı iken, aynı zamanda polis aleyhine yapılmış ve temelsiz suçlamalara mukabele etmeye yardımcı olur.

63. Mevcut Tavsiye Kararı’nda yer alan ilkelere dayalı polis etiği yönetmelikleri üye ülkelerde geliştirilmeli ve uygun kurumlarca denetlenmelidir.

Yorum

Üye ülkeler, bu Tavsiye Kararında yer alan etik değerler üzerine kurulu, etik kuralları veya uygulama yönetmelikleri geliştirmeye teşvik edilecektir. Etik kurallarıyla uygulama kurallarını birbirinden ayırt etmek güç olabilir, fakat bunlar disiplin mevzuatlarından açıkça tefrik edilmelidir, ki bunlardan ikincisi nelerin mesleki davranış kurallarının ihlalini oluşturacağını ve bunun dahili sonuçlarını amaç edinmiştir.

Etik kurallar uygun kurumlar aracılığıyla denetlenmelidir. Bu görevi mevcut kurumlardan birine vermek, veya yeni kurumlar oluşturmak üye ülkelere bırakılmış bir tercihtir. Bu tür kurumlar, örneğin, polisten bağımsız, topluma karşı mümkün olduğunca şeffaf ve aynı zamanda polislikle ilgili meselelere hakim olmalıdır. “Ombudsman kurumu” buna bir örnektir.

VII. Araştırma ve Uluslararası İşbirliği

64. Üye ülkeler, gerek polis tarafından gerekse hariç kurumlar aracılığı ile, polislik alanında yapılacak araştırmaları çoğaltacak ve teşvik edecektir.

Yorum

Hukukun üstünlüğü ilkesine göre yönetilen demokratik ülkelerde polis teşkilatı önemli bir kurumdur. Polis, ceza adalet sisteminin önemli bir parçasıdır ve kamu düzeninden sorumludur. Özel (yasal) yetkilere sahip olan polis, kendisine hizmet ettiği toplumun, aynı zamanda, bütünleşmiş bir parçası olmalıdır.

İşte böyle çok yönlü bir kurumun polislik araştırmaları ve çalışmaları açısından en iyi eleştirel dikkati hak ettiği açıktır. Bundan dolayı, polisin içinde yapılan araştırmaların, polisten bağımsız kurumların polis üzerinde yapacağı araştırmalarla tamamlanmalıdır. Polis eğitimi ile üniversiteler arasındaki yakın bağ, eğitim amacına hizmet eden araçlara bir örnektir.

65. Polis etiği ve polisin insan hakları yönü uluslararası işbirliği ile desteklenmelidir.

Yorum

Bu dokümanda ifade edilen değer ve prensipler yasama, yönetmelikler ve eğitim ile tamamlanmalıdır. Buna ilave olarak, bu değerlerin benimsenmesi polis teşkilatının içinde gerçekleşmelidir. Bu sebeplerden dolayı, Avrupa polisleri arasında, içine devletleri ve ICPO-Interpol, Europol ve Cepol gibi uluslararası kurumları da alan, bir uluslararası yardımlaşmanın teşvik edilmesi gereklidir. Avrupa Konseyi, demokratik değerler, etik, insan hakları ve hukukun üstünlüğünü dile getirme konusundaki özel uzmanlığı ile böyle bir yardımlaşmayı kolaylaştırmada önemli bir role sahiptir.

66. Bu Tavsiye Kararı'nda yer alan ilkelerin yaygınlaştırılması ve uygulanması için kullanılacak metotlar Avrupa Konseyi tarafından dikkatlice incelenmelidir.

Yorum

Avrupa Polis Etiği Kuralları'nın kabul edilmesi tek başına Avrupa Konseyi ilkelerinin üye ülkelerdeki polislere uygulanması yönünde önemli bir adımdır. Fakat, etik kurallarında yer alan ilkeler, bu Tavsiye Kararının onaylanmasını takiben, aktif bir şekilde uygulanmaya konulmalıdır.

İlk olarak, etik kuralları, spesifik konuları derinlemesine ele alan diğer Avrupa Konseyi metinleriyle tamamlanması gereken temel bir belgedir.

İkinci olarak, Avrupa Konseyi bünyesindeki bir devletlerarası yapı üye ülkelerde polislik konularında ilerlemeler sağlamak için yararlı bir temel oluşturabilir. Tüm üye ülkelerdeki polis teşkilatlarının ceza adaleti sistemiyle yakından ilişkili kurumlar olduğu ve onların faaliyetlerinin ağırlıklı olarak kamu düzenini korumak, suçu önlemek ve kontrol etmek olduğu göz önünde bulundurulduğunda, bunu izleyecek olan eylemlerin bu bağlamda düşünülmesi tercih edilmelidir. Polis etiği, ceza adaleti, bireylerin temel hakları ve hukukun üstünlüğü gibi konularda oluşan uzmanlık gelecekte Avrupa Konseyi bünyesinde bu şekilde devam ettirilebilir.

Açıklayıcı Metine Ek

1998 – 2001 yılları arasında Avrupa Konseyi Polis Etiği ve Polisliğin Sorunları ile ilgili Uzmanlar Komitesi (PC-PO) çalışmalarına şu kişiler katılmıştır:

Üye Devletler Adına: Albin Dearing (Avusturya); Luc Boghaert, Claude Gillard ve Jean-Paul Wuyts (Belçika); Drazen Ivanusec ve Zdravko Zidovec (Hırvatistan); George Panayiotou, Harry Stavrou ve Kyracos Theophilou (Kıbrıs); Radim Bure, Tomáš Buril ve Hana Snajdrová (Çek Cumhuriyeti), Thomas Jacobi ve Karsten Petersen (PC-PO Başkanı) (Danimarka); Dominique-Antoinette Gaux, Magali Ingall-Montagnier, Jean-Amédée Lathoud, Hugues Lebeau, Emmanuel Miglierina, Jean-Louis Ottavi ve José R-V Razafindranaly (Fransa); M. Efstratios Papathnassopoulos (Yunanistan); Giovanni Cataldo ve Francesco Mandoi (İtalya); Darius Grebliauskas ve Edmundas Jankunas (Litvanya); M. Alexander Bordian ve Nelea Didic (Moldova); Andrzej Wis'niewski (Polonya); Alberto Borges, José Manuel Carrolo ve Silvia Pedrosa (Portekiz); Pavel Abraham (Romanya); Janez Mekinc (Slovenya); Juan María Cabo Mansilla, Domingo Perez Castaño ve Manuel Marion Mainer (İspanya); Alexandar Doncev ve Nikola Matovski (Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya*); Osman Balcı, Kemal Başlar, Vahit Bıçak, İbrahim Cerrah, Kadri Özkan ve Mustafa Yavuz (Türkiye); Hugh Orde ve John Slater (Birleşik Krallık).

Gözlemciler: Etienne de Perier (Avrupa Komisyonu); Olivier Foures ve Laurent Grosse (ICPO-Interpol); Guido Brummelkamp, Juan María Cabo Mansilla ve Emmanuel Miglierina (AEPC) ve Edouard Janssens (Intercenter).

Bilimsel Uzmanlar: Amadeu Recasens I Brunet (İspanya) ve Neil Richards (Birleşik Krallık).

Avrupa Konseyi

Genel Sekreterliği: Björn Janson, Avrupa Konseyi.

VI. BÖLÜM

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

I. APEK'İN POLİS UYGULAMALARI ÜZERİNE ETKİLERİ

I.1. Polis etiği güvenlik personeli üzerinde ne kadar etkindir?

Bir mesleğin etik kuralları yasal yaptırımlardan daha çok meslekî yaptırımı olan ve meslek mensuplarının profesyonellik bilinçlerine hitap eden ilkelerdir. Ancak güvenlik hizmetleri gibi bireysel özgürlükler ve toplumsal yaşam kalitesi açısından çok önemli hizmetler sunan personelin denetiminin sadece etik kurallara bırakılması söz konusu olamaz. Kolluk kuvvetlerinin mensupları tarafından hazırlanan ve benimsenen etik ilkeler var olsa da, kolluk teşkilatları üzerinde devletin 'yasama', 'yürütme' ve 'yargı' (APEK, 59. ve 60. maddeleri) organlarının denetiminin gerekliliği tartışılmaz.

Etik kurallar her şeyden önce bir iç denetim mekanizmasıdır. Bunlar kolluk personeli üzerindeki 'yasama', 'yürütme' ve 'yargı' denetimine bir destek niteliğindedir. Ancak etik kuralların etkin olabilmesi, her şeyden önce bunların meslek mensupları tarafından benimsenmesi ve özümsemişiyle mümkündür. Bu da polis etiği ilkelerinin meslek öncesi ve meslek içi eğitimlerde personele kazandırılmasıyla sağlanabilir.

Ancak güvenlik hizmetlerinin en sağlıklı denetimi APEK 59. maddede belirtilen 'etkin bir dış denetimdir'. Ne devletin yasama, yürütme ve yargı denetimi ne de kolluk mensuplarının kendi meslekî denetimleri dış denetim sayılamaz. Dış denetim, adından da anlaşılacağı gibi, devletin kurumlarının dışında sivil bireyler ve toplum tarafından

yapılan 'gözetim' ve 'denetimi' ifade etmektedir. Bundan dolayı yukarıda değinilen denetim mekanizmalarına ilave olarak farklı boyutlarda sivil ve demokratik denetim mekanizmaları geliştirilmelidir. Bunlar 'sivil katılım' (civil participation), 'denetim' (control) ve 'sivil gözetim' (civilian oversight) gibi farklı kategorilere ayrılabilir.

I.2. Devletin kurumlarının güvenlik personeli üzerindeki denetimi ne kadar etkindir?

Avrupa Polis Etiği Kuralları'nın 60. ve 61. maddelerinde devletin güvenlik güçleri üzerindeki denetimine değinilmiştir. Dördüncü bölümde detaylıca ele alınan devlet denetimi kendi içinde 'yasama', 'yürütme' ve 'yargı denetimi' olarak özetlenebilir.

Yasama denetimi, adından da anlaşılacağı gibi, güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesiyle ilgili olarak parlamento tarafından hazırlanan yasa ve diğer mevzuatın denetimini ifade etmektedir.

Yürütme denetimi tabiriyle, parlâmentonun icra organı olan ulusal hükümetin İçişleri Bakanı'nın kolluk kuvvetleri üzerindeki denetimi kastedilmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın kolluk üzerindeki denetimi illerde vali, ilçelerde ise kaymakamlar tarafından yürütülmektedir.

Yargı denetimi ise emniyet hizmetleriyle bağlantılı işlenen suçlarla ilgili olarak emniyet mensuplarının yargı önünde hesap vermesini içermektedir.

Yürürlükteki yasalar, polis ve jandarma teşkilatlarının merkezî yönetimin il ve ilçelerdeki temsilcileri olan vali ve kaymakamların emir ve denetiminde olmalarını gerektirmektedir. Ancak bu alanda yapılan bir araştırma, vali ve kaymakamların güvenlik teşkilatları üzerindeki denetimlerinin yeterliliği konusunda endişeler uyandırmaktadır (Goldsmith ve Cerrah, 2005).

Kaldı ki, kolluk kuvvetleri üzerinde olması gereken sivil kontrol, vali ve kaymakamların denetimiyle de sınırlı olmamalıdır. Vali ve kaymakamların, her ne kadar sivil bürokrat olsalar da, polis ve jandarma yetkilileri gibi İçişleri Bakanlığı'nın personeli ve merkezî hükümetin temsilcileri olmaları bu denetimi demokratik ve sivil bir denetim olmaktan çıkarabilir. Kaldı ki söz konusu araştırmada vali ve kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki denetiminin pek de yeterli olmadığını gösteren bulgular bulunmaktadır. Bu nedenle, emniyet güçleri üzerinde daha sağlıklı bir sivil denetim ve gözetim mekanizmasının gerekliliği tartışılmalıdır.

1.3. Güvenlik hizmetlerinde 'sivil gözetim' mekanizmalarına neden ihtiyaç duyuldu?

'Kol kırılır, yen içinde kalır' Türk atasözünde de ifade edildiği gibi kamu hizmet kurumlarının mensupları arasında meslekî bir dayanışmanın varlığı yaygın olarak bilinen bir durumdur. Bu sadece polis ve jandarma gibi kolluk kuvvetleri mensuplarıyla sınırlı da değildir. Bu tür bir dayanışma tüm kamu personeli (devlet memurları) arasında görülebilmektedir.

Temeli, Türkiye toplumunun sosyal yapısında var olan ve bir tür kabile dayanışmasını anımsatan hemşerilik ilişkisine kadar uzanan bu tür dayanışmaları birçok meslekte görmek mümkündür. Kolluk kuvvetleri arasında daha belirgin olan bu dayanışma uluslararası polis literatüründe 'mavi sessizlik duvarı' (blue wall of silence) veya 'mavi sessizlik anlaşması' (blue code of silence) olarak da tanımlanmaktadır.

Kaldı ki meslekî dayanışma sadece mülki idare amirleri ve kolluk hizmetleri mensuplarıyla sınırlı da değildir. Çok farklı bir meslek grubu olarak görülen öğretim üyeleri ve doktorlar arasında bile 'beyaz sessizlik duvarı' (white wall of silence) olarak bilinen bir dayanışmanın varlığı söz konusudur. Tüm bu meslektaş dayanışmaları bir mesleğin mensuplarından birisinin bir

vatandaşı veya genelde kamuyu mağdur etmesi durumunda, o mesleğin diğer mensuplarının bu kişi aleyhinde konuşmayarak ona sahip çıkması olarak tanımlanabilir.

Türk kolluk kuvvetleri (polis ve jandarma) mensupları arasındaki meslekî dayanışmanın boyutu konusunda herhangi bir araştırma yapmadan söz söylemek ne kadar bilimsellikten uzak ise, uluslararası polis literatüründe yer alan bir meslekî dayanışma olgusunun Türkiye'deki kolluk kuvvetlerinde hiç olmadığını ileri sürmek de bilimsellikten ve inandırıcılıktan o kadar uzak bir savunmadır. Kaldı ki; Türkiye örneğinde kolluk mensupları arasındaki meslekî dayanışmaya ek olarak bir de genel kamu personeli (devlet memuru) dayanışmasının varlığı görülmektedir. Türkiye'de genelde tüm kamu personeline, özelde ise üniformalı güvenlik teşkilatlarının mensupları arasında bir 'devlet memuru' veya 'meslektaş' dayanışması görülmektedir. Bu dayanışma etkin bir kurum içi denetime imkân vermemektedir. Bundan dolayı, kamu personelinin hizmetleri üzerinde toplumun üyeleri tarafından uygulanacak bir 'sivil gözetim' ve 'denetim' gereklidir.

1.4. İç güvenlik hizmetlerinde 'sivil gözetim' (civilian oversight) mekanizması ne demektir?

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde 'polislik' olarak adlandırılan iç güvenlik hizmetleri 'seçilmiş' yerel yetkililer ve bir kısmında vali-kaymakam gibi 'atanmış' sivil unsurlar tarafından denetlenmektedir. Ancak yine aynı ülkelerde bu denetim mekanizmalarından ayrı ve buna ek olarak 'Bağımsız Polis (Jandarma) Şikâyet Otoriteleri' (Independent Police Complaints Authority), 'Polis İzleme' (Police Watch) ve sıradan 'Vatandaş Ziyaretçiler' (Lay Visitors) gibi bazı 'sivil gözetim' mekanizmaları bulunmaktadır.

'Ayakkabıyı en iyi ayakkabıcı yapar, ancak onun nereden vurduğunu en iyi giyen bilir'

Latin atasözünde olduğu gibi, güvenlik hizmetlerinin en iyi izleyici ve denetleyicisi bu hizmetleri alan ve bunun mali bedelini ödeyen sivil toplumdur. Kendi halkına özveriyle ve gururla hizmet eden Türk kolluk kuvvetlerinin (polis ve jandarma) yine kendi halkının sistemli ve kurumsallaşmış denetiminden çekinmesi için herhangi bir neden olmamalıdır.

Çağdaş yönetim sistemlerinde 'kolluk kuvvetleri' tarafından yürütülen iç güvenlikle ilgili görevler bir kamu 'hizmeti' kapsamında değerlendirilmektedir. Türkiye'de polis ve jandarma tarafından yerine getirilen genel kolluk görevlerine, 'iç güvenlik hizmetleri' veya kısaca 'polislik' (policing) de denilebilir. İç güvenlik hizmetleri askerî görevlerin niteliğini tanımlayan kolluk 'kuvveti' (force) olmaktan daha çok kolluk 'hizmeti' (service) olarak tanımlanmaktadır.

Bir görev alanının hizmet olarak tanımlanması beraberinde onun bu hizmeti alan toplum tarafından 'izlenmesi' (civilian oversight) ve 'denetlenmesi' (civilian control) gibi kavramları getirmektedir. Bundan dolayı hangi kurum tarafından yerine getirilirse getirilsin 'kolluk hizmetleri' bir şekilde vatandaşın 'izlemesine', 'katılımına' ve 'denetimine' açık olmalıdır. Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanmış olan *Avrupa Polis Etiği Kuralları*'nda açıkça yer alan bu ilkeler Türk Polis ve Jandarma teşkilatınca yayınlanan kitaplarda da yer almıştır.¹³

Ancak 2 ile 8 yıl arasında değişen sürelerde devam eden yatılı okul öğrenciliği boyunca tüm ihtiyaçları devlet tarafından karşılanan güvenlik mensuplarının görev felsefesi 'kamu hizmeti' anlayışından daha çok, kendilerini 'silahlı kuvvet' (armed forces) olarak benimseme anlayışına yönelmiştir. Geçen bölümlerde detaylıca değinildiği gibi uzun süre yatılı okul ortamında okuyan

emniyet mensupları kendilerini 'toplumdan' daha çok 'devlete' karşı borçlu hissedebilmektedirler. Güvenlik personelinin bilinçaltına yerleşen bu düşünce zamanla '...onların "toplumdan" daha çok "devlete" ve kendi "kurumlarına" sadakat duymaları sonucunu doğurmaktadır. Bu da güvenlik personelinin giderek kendisini halkın hizmetinde görmesinden daha çok halkı kendi emir ve hizmetinde görmesine dönüşebilmektedir' (Birinci, 2005).

Aşırı merkezî bir kurumsal yapılanmaya sahip olan polis ve jandarma teşkilatı gibi resmî kolluk kuvvetlerinin yerel sivil katılıma tamamen kapalı olması, personelin 'kurumsal sadakati' sivil topluma hizmet düşüncesinin önüne koyması sonucunu doğurmaktadır. Bu da çağdaş toplumlardaki güvenlik 'hizmeti' (service) yaklaşımı ile bağdaşmayan bir güvenlik 'kuvveti' (force) yaklaşımını doğurmaktadır. Kolluk teşkilatlarından jandarmanın tamamen askerî (militer); polis teşkilatının Batılı kriterlere göre 'yarı askerî' (paramilitary - semi military) bir kurumsal yapılanmada olmaları her iki kurumun mensuplarının da kendilerini 'kamu hizmet' mensubu olmaktan çok 'silahlı kuvvet' mensubu olarak görmeleri sonucunu doğurmaktadır. Oysa polis ve jandarma gibi kendilerinin 'halkın hizmetinde' olduklarını sıklıkla dile getiren kurumların, temelde hizmet ettikleri toplumun gözetim ve denetimine kapalı olmaları düşünülemez. Bu durumda yapılması gereken, her iki kolluk kuvvetinin de ilke olarak benimsemeleri gereken bu düşüncelerin kurumsallaşarak uygulamaya geçirilmeleridir.

Bununla birlikte, yürürlükteki sistemde hiç bir 'sivil gözetim ve denetim' mekanizmasının bulunmadığı söylenemez. Merkezî yönetimin yerel temsilcileri olan vali ve kaymakamların kolluk kuvvetleri üzerindeki denetimi bir sivil denetim mekanizmasıdır. Ancak Goldsmith ve Cerrah (2005) tarafından yürütülen proje kapsamında kendileriyle görüşülen vali ve

13 Cerrah, İ., Eryılmaz, M. B. (2001) *Avrupa Polis Etiği Yönetmeliği & Açıklayıcı Nottar*, Ankara: Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınları; Jandarma Okullar Komutanlığı (2001) *Jandarma Etiği: Meslek Ahlakı*, Ankara: Jandarma Okullar Komutanlığı.

kaymakamlar, Türk idari sisteminin bir bütün olduğunu ve kolluk hizmetlerinin bu bütünün bir parçası olarak kendi emir ve denetimlerinde olduklarını ifade etmişlerdir. Yine kendileri ile görüşülen üst düzey polis ve jandarma yetkilileri de aynı şekilde, kendilerinin mülki idare sisteminin bir parçası olduklarını ve yürüttükleri kolluk hizmetleri yönüyle mülki idare amirlerinin emir ve denetiminde olduklarını belirtmişlerdir. Oysa vali ve kaymakamların polis ve jandarma üzerindeki denetimi kısmen sivil denetim gibi görülse de hiç bir zaman 59. maddede ifade edilen 'etkin dış denetimin' yerini tutmayacaktır.

Oysa daha önce üzerinde durulduğu gibi, vali ve kaymakamlar tarafından yapılan denetim ideal bir sivil denetimden öte, kurum içi denetim sayılacaktır.

Sonuç olarak, bu araştırmada kolluk kurumları üzerindeki mevcut sivil denetim mekanizmasının yeteri kadar etkin ve verimli olmadığı ortaya çıkmaktadır. Mevcut sivil gözetim mekanizmalarının bazı yeni gözetim mekanizmalarıyla desteklenmesi gerekmektedir. Mülki idare amirlerinin kolluk kuvvetleri üzerindeki denetimleri, onların bireysel anlamda yeterlilik ve yetersizliğine indirgenmekten daha çok, bunların kurumsal olarak bilgi ve personel açısından desteklenip desteklenmediğine bağlıdır.

Öte yandan, çağdaş ve demokratik yönetimlerde sivil gözetim ve denetiminin sadece mülki idare amirleriyle sınırlı olamayacağı noktasından hareketle, başta seçilmiş yerel otoriteler (Belediye Başkanları ve Belediye Meclisi) olmak üzere, ulusal ve yerel STK'ların ve kurumsallaşmamış sivil toplum bireylerinin kolluk hizmetlerinin 'gözetim' ve 'denetimine' ne tür katkıları olabileceği konusu da değerlendirilecektir.

1.5. Etkin bir 'sivil gözetim' nasıl olmalıdır?

Güvenlik hizmetlerinde olması gereken 'sivil gözetim' kavramının akademik bir bilgi

birikimi ve yaklaşımla şekillenmemesi durumunda, daha önceki bazı alanlarda olduğu gibi eksik veya yanlış anlaşılması olasılığı bulunmaktadır.

Örneğin, Batı Avrupa ve Amerika'da 'community policing' olarak bilinen ve Türkçeye 'toplum destekli polislik' olarak çevrilen polislik modeli, Türkiye'de polis teşkilatı tarafından ilke olarak benimsenmiş gibi görülmektedir. Ancak Türkiye'de 'toplum destekli polislik' (community policing) bağlamında yürütülen çalışmaların 'halkla ilişkiler' (PR) uygulamalarıyla sınırlı kaldığı görülmektedir. Üst düzey emniyet yetkililerinin 'toplum destekli polislikten' anladığının, halkın polise eskiye oranla daha fazla yardım etmesini istemekten öteye gitmediği görülmektedir. Kısacası, Türk Emniyet Teşkilatı'nın üst düzey karar mekanizmalarının 'toplum destekli polisliği' Batılı ülkelerden çok farklı olarak algıladığı görülmektedir.

Toplum destekli polislik düşüncesi emniyet teşkilatının orta ve alt kademelerinde kabul görmüş olmakla beraber, yüksek düzey yöneticilerin olaya bakışı Batı'da anlaşılan toplum destekli polislikten çok farklı bir yönde olmuştur. Bunun en önemli nedeni alt ve orta rütbelere tarafından akademik bilgi ve yaklaşım birikimiyle hazırlanan bu projenin üste yansıdığı zaman akademik bilgi yerine üst düzey emniyet yöneticilerinin klasik yaklaşım ve görüşleriyle şekillenmesidir. Sonuç olarak, ortaya demokratik toplumlarda oluşan toplum destekli polislikle hiç bir ilgisi olmayan bir model çıkmaktadır. Oysa gerçek toplum destekli polislikte, vatandaş suçla mücadelede sadece polise yardım eden bir unsur olmayıp, aynı zamanda güvenlik sorunlarının belirlenmesinde ve bunlarla mücadelede öncelikleri tespit etmede aktif rol oynamaktadır. Ayrıca vatandaş, güvenlik hizmetlerini 'izleme' ve hatta 'denetleme' işlevlerini de yerine getirmektedir.

Burada değinilen 'toplum destekli polislik' (community policing) yaklaşımının eksik ve yanlış anlaşılması örneğinde olduğu gibi,

'sivil gözetim' kavramının da aynı yanlış anlaşılmaya kurban edilmesi olasılığı bulunmaktadır. Örneğin, bazı üst düzey emniyet yetkililerine göre vali ve kaymakamların güvenlik personeli üzerindeki denetimleri yeterli bir 'sivil gözetim'dir (Goldsmith ve Cerrah, 2005). Bazıları ise herhangi bir polisin bir olaya müdahalesinin çevredeki vatandaşlar tarafından görülüp izlenmesinin bile yeterli bir sivil gözetim olacağını düşünmektedirler. Sivil gözetim kavramından ne kastedildiği ve bunun uygulamaya yansımalarının nasıl olacağı net bir şekilde baştan belirlenmedikçe, ortaya sivil gözetim düşüncesinin özülle bağdaşmayan bazı sözde sivil denetim mekanizmaları çıkabilecektir.

1.6. Etkin bir sivil denetim için siyasi kararlılığın önemi nedir?

Türk Polis Teşkilatının üniversite düzeyinde eğitim kurumu olan Polis Akademisi bünyesinde birçok sivil akademisyen görev yapmaktadır. Başta İngiltere olmak üzere Avrupa'da ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde yüksek lisans, doktora ve bilimsel çalışmalar yapmış olan bu öğretim üyelerinden, Polis Akademisi'nde sadece 'öğretmen' olarak görev yapmalarının dışında da yararlanılabilir.

Hukuk, insan hakları, suç, polislik, güvenlik yönetim ve politikaları gibi alanlarda uluslararası bilgi ve tecrübe sahibi olan bu akademisyenlerin, emniyet teşkilatının sorunlarının bilimsel olarak tespiti ve politikalarının belirlenmesinde görüşlerine başvurulabilir. Emniyet hizmetlerinin sorunlarını tespiti yönelik konularda akademisyenlerin görüşlerinden yararlanılmaması durumunda, yukarıda verilen 'toplum destekli polislik' ve 'sivil gözetim' kavramlarında söz konusu olduğu gibi farklı ve yanlış anlaşılmalar doğabilir.

Bu konuda son bir örnek olarak iç güvenlik görevlerinin genel tanımlaması da verilebilir. Demokratik toplumlarda iç güvenlik görevleri toplumun katılım ve denetimine

açık yürütülen bir kamu 'hizmeti' (service) olarak tanımlanırken, mevcut emniyet üst düzey yetkilileri zaman zaman teşkilata göndermiş oldukları genelgede emniyet teşkilatının bir 'silahlı kuvvet' (armed force) olduğunu vurgulayabilmektedirler. Oysa iç güvenlik görevlerinin bir 'hizmet' olarak değil de 'kuvvet' olarak tanımlanması Avrupa Birliği'ne girme sürecindeki bir ülkede, sadece yapılmış basit bir dil sürçmesi olmaktan öte, hizmetin kalitesine etki eden çok önemli bir zihniyeti de yansıtmaktadır.

İç güvenlik görevlerinin bir kamu 'hizmeti' olarak algılanma ve tanımlanması sadece Avrupa Birliği'ne girme kararlılığını sürdüren Türkiye için şekli bir durum değildir. Burada öncelikli olan sorun, hayati bir önem taşıyan emniyet hizmetlerinin şekilsel açıdan sadece Avrupa Birliği kriterlerine uyarlanması da değildir. Klasik polislik yaklaşımını yansıtan 'polis kuvveti' (police force) yerine 'polislik hizmeti' (police service) yaklaşımının benimsenmesi ve kurumsallaşarak uygulamaya yansımaları Türk toplumunun yaşam kalitesinin yükseltilmesi açısından çok önemli bir zorunluluktur.

Üst düzey güvenlik yöneticileri, güvenlik politikaları konusunda kendi kurumlarının akademik beyin gücünden yararlanmak yerine, tüm mensuplarını 'silahlı polis kuvveti' olarak tanımlama gibi hatalar yapmaları bu akademik beyin gücünden yeteri kadar yararlanılmamasından da kaynaklanmaktadır. Bu durumda da toplum 'destekli polislik', 'sivil katılım' ve 'sivil gözetim' gibi iç güvenlik politikaları açısından önemli projeler emniyet üst düzey yetkililerinin bireysel yaklaşımlarıyla şekillenmektedir. Bu da, çağın gereği olan köklü kurumsal değişiklik ve açılımların yapılmasını engellemektedir. Sonuç olarak, güvenlik hizmetlerinin ekonomik ve sosyal maliyeti daha da artarken hizmet kalitesinde kayda değer bir yükselme görülmemektedir.

Güvenlik bürokrasisindeki bu kurumsal direnme ancak ortaya konulacak bir siyasi kararlılık ve duruş ile aşılabilecektir. Türk

güvenlik teşkilatlarının üst düzey yöneticilerini belirleyecek olan siyasi irade Avrupa Birliği kriterlerini ve Türkiye toplumunun genel yararlarını ön plana çıkaracak sivil toplum düşüncesi ve demokratik ilkeleri benimsemiş kadroları göreve getirmelidir.

1.7. Güvenlik hizmetlerine siyasi katılım nasıl olmalıdır?

Türkiye’de polisler, Batılı demokratik ülkelerde de zaman zaman dile getirildiği gibi, kendilerine yapılan siyasi müdahaleden sıklıkla yakınır. Polisler, askerlerin sahip olduğu siyasi etkileşime kapalı yapılmayı örnek göstererek, görevlerini daha iyi yapabilmeleri için kendilerinin de askerler gibi siyasi baskı ve etkiden uzak olmaları gerektiğini savunurlar.

Oysa demokratik yönetimlerde görevi ve niteliği ne olursa olsun hiçbir kamu kurumunun siyasi etkiden tamamen bağımsız olması mümkün olmadığı gibi ideal de değildir. Bir kurumun sadece kendi iç mekanizmaları tarafından denetlenmesi, beraberinde daha büyük sorunları da getirecektir. Bu, zamanla o kurumun denetim ve kontrol dışı kalmasına dönüşecektir. Kamu kurumlarının, özellikle de silahlı kuvvetler ve polis teşkilatının, siyasi denetimden yoksun olması en az onlar üzerindeki sağlıksız siyasi müdahale kadar olumsuz sonuçlar doğurabilir.

Demokrasilerde tüm kurumlar ve onların hizmetleri sivil ve siyasi denetim altında yürütülür. Bunun olmadığı bir sistem demokrasi olarak tanımlanamaz. Ayrıca yürürlükte olan ‘yasama’, ‘yürütme’ ve ‘yargı’ denetiminin siyasi etkiden tamamen uzak olduğu iddia edilemez. Örneğin, kurumlar parlamento tarafından hazırlanan yasalara göre görev yaparlar. Bu yasalar parlâmentoda yer alan ve iktidarı elinde bulunduran siyasi parti tarafından çıkartılır. Bu bağlamdaki ‘yasama’ yetkisi de aynı zamanda siyasi bir güç kullanımıdır. Öte yandan, seçilmiş hükümet tarafından kullanılan ‘yürütme

yetkisi’ ise zaten tamamen siyasi bir etkileşimdir. Son olarak, yürürlükteki yasa ve onların ihlallerini uygulayan ve başında seçilmiş bir siyasi şahsiyetin bulunduğu ‘yargı’ denetiminin de siyasi olmadığını iddia etmek inandırıcı olmayacaktır. Sonuç olarak, silahlı kuvvetler ve kolluk kuvvetleri üzerinde zaten bir tür siyasi etkileşim vardır. Durum böyle iken, hiçbir siyasi etkinin olmaması gerektiğini savunmak gerçeklerle uyumsuzdur.

Ancak kolluk mensuplarının, kendi profesyonellikleri alanına giren konular üzerindeki siyasi baskı ve etkiden yakınmaları durumunda haklılık payları vardır. Hizmet kurumlarının genel siyaseti, siyasi irade tarafından yasalarla belirlendikten sonra, bunları uygulamak o hizmet kurumunun mensuplarına bırakılmalıdır. Mesleğini profesyonelce ifa eden kolluk mensuplarına bu anlamda siyasi müdahale olmamalıdır. Bu tür müdahaleler zaten meşru bir siyasi etkileşim değildir. Ancak meşru olmayan siyasi baskı ve etkileşimleri mazeret göstererek her tür siyasi etkileşimin önünü tamamen kapatmak da doğru değildir. Başta ABD ve Avrupa olmak üzere tüm çağdaş ve demokratik ülkelerde kolluk mensupları siyasilerin kendilerine yaptıkları baskılardan yakınır. Ancak bunlar hiçbir zaman siyasi etkileşime tamamen karşı değillerdir. Olumsuz siyasi etkileşime karşı olmak ile siyasi etkileşime tamamen karşı olmak aynı şeyler değildir. Siyasi etkileşime tamamen kapalı olmak demokrasiyi rafa kaldırmak demektir.

Bundan dolayı, güvenlik personelinin, profesyonel alanlarına ilgili konularda siyasiler tarafından yapılan baskılar konusundaki yakınmalarında haklılık payı vardır. Ancak bu durum, siyasilerin iç ve dış güvenlik hizmetlerine hiçbir şekilde karışmamaları gerektiği şeklinde algılanmamalıdır. Ayrıca bir mesleğin profesyonel icra alanına giren siyasi müdahaleler sadece güvenlik hizmetleri için değil tüm kamu hizmetleri için sakıncalıdır.

Siyasi müdahale karşıtlığı kolluk kuvvetlerinin hiçbir siyasi denetim ve müdahale yapılmaması boyutuna ulaşmamalıdır. Ülkenin yönetiminden sorumlu olan siyasi iktidarın ülkeye güvenlik hizmeti üretecek yönetimi atama ve denetleme konusunda yetkisiz olması durumunda, APEK'in 13. maddesinde ifade edilen 'Medeni bir toplumda, polis (ve jandarma) teşkilatı, sivil yetkililerin sorumluluğu altında çalışmalıdır' ilkesi anlamsız kalmaktadır. Sivil otorite, atayamadığı ve görevden alamadığı personel üzerinde nasıl bir yönetim işlevi görebilir? İç güvenlik hizmeti sunan jandarma mensupları mülki idare amirlerinin emrinde görülürken, ne atamalarında ne de görevden alınmalarında bu amirlerin herhangi bir etkisi olmamaktadır. Öte yandan, il emniyet müdürü atamalarında bile valilerin formal bir etkileri bulunmamaktadır. Atamalar merkezî hükümet tarafından yapılmaktadır. Ancak bu atamaların bazıları da yargı tarafından bozulabilmektedir.

Sonuç olarak, Türkiye'deki kolluk kuvvetleri üzerinde otoritesi olduğu var sayılan atanmış ve seçilmiş sivil otoritelerin yetki ve denetiminde bazı sorunlar görülmektedir. Üst düzey kolluk yöneticilerinin atamalarında yerel herhangi bir katılım olmadığı gibi, merkezî siyasi otoritenin de bu konuda tam etkin olmadığı görülmektedir.

2. POLİS ETİĞİ VE GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU

APEK sadece güvenlik personeline eğitimle kazandırılacak etik ilkelerle sınırlı değildir. Bu ilkelerin güvenlik personeli tarafından özümsemesi ve yaşama geçirilmesi başta iç güvenlik teşkilatlarının kurumsal yapılanmaları olmak üzere personel seçimi, eğitimi ve sivil gözetim mekanizmalarının kurulması gibi bir dizi kurumsal değişikliği de gerektirmektedir.

APEK'te yer alan ve iç güvenlik hizmetlerinin gözetim ve denetimiyle ilgili ilkelerin gerçekleşmesi ve uygulamaya

yansiyabilmesi güvenlik sektöründe reform düzeyinde değişikliklerle mümkündür.

2.1. APEK ve güvenlik sektörü reformu arasında ne tür bir ilişki vardır?

Toplumsal yaşamdaki evrim ve demokratikleşmeye paralel olarak güvenlik kurumlarının hizmet anlayışlarında da kademeli bir değişimin gerçekleştiği görülmektedir. Ancak bu değişim farklı ülkelerdeki sistemlerin demokratikleşmesiyle paralel bir hızda ve çoğu zaman çok yavaş gerçekleşmektedir. Genelde muhafazakâr yapıda olan güvenlik kurumlarının, diğer kamu hizmet kurumlarında gerçekleşen değişime uyum sağlayamadıkları görülmektedir. Bu da 'evrim' niteliğinde gerçekleşen tedrici değişimin bazı ülkeler için yeterli olmayıp, 'reform' boyutunda değişikliğe gidilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

APEK'te yer alan ilkelerin gerektirdiği değişim birçok Avrupa ülkesinde bir evrim sürecinin sonucu olarak gerçekleşmiştir. Örneğin, APEK'te yer alan 'hukukun üstünlüğü', 'sivil otoritenin üstünlüğü', 'şeffaflık', 'hesap verebilirlik' ve 'sivil denetim' ve 'gözetim' gibi ilkeler bu maddeler belirlenmeden çok önce birçok Avrupa ülkesinde uygulanmaktaydı. Ancak bu ilkelerin gerektirdiği 'fiziksel' ve 'zihinsel' dönüşümlerin demokratikleşme sürecinde olan ülkelerde gerçekleşmesini kendi doğal seyrine bırakmak, bu süreci yavaşlatacak ve hatta kesebilecektir. Bundan dolayı güvenlik hizmetlerinin demokratikleşmesini kendi doğal seyrine bırakmak yerine reform niteliğinde çalışmalarla bu süreç hızlandırılmalıdır.

Güvenlik sektörü kavramı iç ve dış güvenlik alanında görev yapan tüm kurumları içermektedir. Bu kurumlar eskiden 'asker', 'polis' 'istihbarat teşkilatları' ve varsa devletin diğer resmî silahlı güçleriyle sınırlı iken günümüzde buna 'özel güvenlik' sektörü de ilave edilmiştir (Born, Fluri ve Johnsson, 2003). Güvenlik sektörü reformu, güvenlik

sektörünün hizmetlerini çağdaş ilke ve değerler doğrultusunda sunabilmesi için gerekli olan ‘fiziksel’ ve ‘zihinsel’ dönüşümlerin tamamlanması olarak özetlenebilir. Bu da, başta bu kurumların düzenleme ile ilgili yapılanmalarının yeniden gözden geçirilmesi olmak üzere reform niteliğinde bir dizi değişikliği gerektirmektedir.

Bu değişikliklerden ilki, ‘iç’ ve ‘dış güvenlik’ ayrımının net bir şekilde yapılarak iç güvenliğin askerî nitelikten uzak sivil bir kamu hizmeti şeklinde yapılandırılmasıdır. Bu yapılandırma beraberinde ‘şeffaflık’ ve ‘hesap verebilirlik’ gibi sivil toplumun katılım ve gözetimine imkân veren diğer kurumsal yapılandırmaları içermektedir.

Demokratik yönetimin temel gereklerinden olan ‘şeffaflık’ ve ‘hesap verebilirliğin’ kurumsallaşarak sistemleştirilmesi, güvenlik sektörü reformunun önemli bir ayağıdır. Bu kurumsal yapılanmaların gerçekleşmesi, ilk bakışta askerî yapılanmadan uzak ve sivil idare altında gibi görülen polis teşkilatlarını gerçek anlamda sivil bir hizmet kurumuna dönüştürecektir. Bir kurumun sivil idare altındaymış gibi görünmesi onun sivil olması için yeterli değildir. Gerçek bir sivilleşme için, var olan sivil denetim mekanizmaları işletilmesi veya gerekli görülen yeni sivil gözetim mekanizmaları kurulması gerekmektedir.

Güvenlik sektörü reformunun önemli bir ayağı da güvenlik teşkilatlarının personel alımı, eğitim ve istihdam süreçlerinin çağdaş ve demokratik değerlerle uyumlu olmasını sağlamaktır. Son olarak, bu çalışmada ağırlıklı olarak üzerinde durulan güvenlik personelinin meslek içi ve özel yaşamlarındaki sosyalleşme süreçlerinin yeniden gözden geçirilmesi gereklidir.

Güvenlik sektörü reformu başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere Doğu Avrupa, Karadeniz ve Akdeniz ülkelerinin demokratikleşme süreçlerinde önemli bir aşamayı teşkil etmektedir. Ekonomik

kalkınmanın demokratikleşmeyle bağlantısı göz önünde bulundurulduğunda güvenlik sektörü reformunun da kalkınmanın önemli bir unsuru olduğu görülmektedir.

Demokratik bir denetim olmaksızın kalkınmanın gerçekleşemeyeceği (Fluri, 2005) ve bu denetimin başta güvenlik sektörü olmak üzere tüm kamu kurumlarını içerdiği bilinmektedir. Güvenlik sektörü reformunun demokratikleşmeyle ilişkisi ve etkisi üzerinde son zamanlarda birçok yayın yapılmıştır (bkz. Bryden ve Fluri, 2003; Caparini ve Marenin, 2004; Hanggi ve Winkler, 2003; Cawthra ve Luckham, 2003).

Demokratikleşme ve kalkınma arasındaki ilişki söz konusu olduğunda güvenlik sektörü reformu sadece Avrupa Birliği dışındaki gelişmekte olan bölge ülkeleri için gerekli değildir. Avrupa Birliği’ni oluşturan birçok ülkenin güvenlik sektöründe de reform düzeyinde değişiklikler yürütülmektedir. Son yıllarda Belçika, İngiltere, Almanya ve Fransa gibi ülkelerde reform veya reform boyutunda değişiklikler gerçekleşmektedir. Yakın bir geçmişte Belçika’da tam bir iç güvenlik reformu gerçekleşmiş, İngiltere ve Almanya’da ise reform düzeyinde değişiklikler yapılmıştır. Fransa’da 2000 yılında oluşturulan ulusal bir komisyon¹⁴ tarafından başta polis ve jandarma olmak üzere güvenlik hizmeti üreten tüm kurumları denetleyen sivil bir denetim mekanizması oluşturulmuştur. Uzmanlar, yakın bir gelecekte Fransa’nın da Belçika benzeri bir güvenlik reformu gerçekleştirebileceğini öngörmektedir.

Güvenlik sektörü reformu Avrupa Birliği dışında kalan Doğu Avrupa ve Karadeniz bölgesiyle (Munteanu, 2005), Orta Doğu ve Kuzey Afrika ülkelerini içine alan Arap dünyasında bile gündeme alınmıştır (Qatarneh, 2005). Bu durumda, Avrupa Birliği’ne girme sürecinde olan Türkiye’nin güvenlik sektörü reformunun gerekliliğini görmezden gelmesi düşünülemez. Güvenlik

14 The National Commission of Deontology and Security – CNDS (Ulusal Deontoloji ve Güvenlik Komisyonu)

sektörü reformu gereklidir ve bu herkesten fazla Türkiye'nin kendi yararınadır. Bu reforma direnme Türkiye'ye sadece zaman kaybettirir.

Güvenlik sektörünün sivil denetimi demokratik yaşamda gerçekleşmesi gereken önemli bir aşamadır. Güvenlik hizmetleri, üzerinde konuşulmayacak ve yazılmayacak bir tabu değildir. Bu hizmetlerin önemi ve gizliliği gibi gerekçeler arkasına sığınarak bu sektörün demokratikleşmesine direnilemez. Rutin güvenlik hizmetleri bir yana, istihbarat hizmetleri gibi güvenlik hizmetleri içinde daha fazla bir gizlilik gerektiren hizmetler dahi kendi doğasının gerekleri göz önünde bulundurulacak şekilde denetlenmelidir (Gill, 2005). Aksi halde, doğal olarak gizliliği gerektiren istihbarat faaliyetlerindeki denetimsizlik zamanla bir tür dokunulmazlığa dönüşecektir. Denetlenmeyen bir hizmet sektöründe ise kokuşma ve çürümenin olması kaçınılmazdır. Sivil toplum tarafından denetlenmeyen güvenlik kurumlarının kendileri de zamanla ülkenin ulusal çıkarları için tehdit oluşturabilirler.

Hizmetlerini sadece kendi iç mekanizmalarıyla denetleyen ve demokratik bir denetimden yoksun bir şekilde görev yapmaya alışmış olan güvenlik kurumlarının güvenlik sektörü reformuna direnmeleri doğaldır. Güvenlik sektörü reformu içinde yaşanan bir evin tamiri gibidir. Kendine has zorlukları ve sıkıntıları vardır. Bazen yeni bir ev yapmaktan daha güç ve pahalı da olabilir. Ancak içinde yaşanan evin ayakta kalabilmesi ve içinde yaşayanların daha huzurlu ve sağlıklı olabilmesi için bu restorasyon gerekli ve hatta kaçınılmazdır (Fluri, 2005).

2.2. Güvenlik sektörü reformu kimlere yarar sağlayacaktır?

Güvenlik hizmetlerinin niteliğiyle toplumsal refah ve kalkınma arasında doğrudan bir ilişki vardır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın güvenlik sektörüyle ilgili bazı

projeler yürütmesi bir rastlantı olmayıp bilinçli bir tercihi yansıtmaktadır (Goldsmith ve Cerrah, 2005). Ekonomik kalkınmayla güvenlik arasında birkaç farklı ilişki vardır. Bir ülkenin yaşamak ve yatırım yapmak için güvenli olup olmayışı kadar, o ülkenin güvenliğinin o topluma ekonomik ve sosyal maliyeti de önemlidir. Bir ülkenin genel bütçesinde eğitime ve sağlığa ayrılan payın, iç ve dış güvenliğe ayrılan pay ile arasındaki oran, o ülkedeki yaşam kalitesi hakkında önemli bir kriterdir.

Öte yandan, güvenlik her ne pahasına olursa olsun sağlanması gereken bir hizmet de olmamalıdır. Güvenliğin ekonomik bedelinin kabul edilebilir ve karşılanabilir olması gerekir. Ekonomik açıdan topluma çok fazla yük getiren, sosyal açıdan da toplumun yaşam kalitesini düşüren mutlak bir güvenlik anlayışı çağdaş toplumlarda giderek daha az kabul görmektedir.

İnsanlar güvenliğe ödedikleri yüksek maliyeti azaltarak bu imkânları eğitim, sağlık ve gıda gibi yaşamlarının diğer temel ihtiyaçlarına kaydırmak istemektedirler. Sivil toplum ve onun meşru temsilcileri olan seçilmiş siyasi otoriteler tarafından sistemli olarak denetlenmemesi durumunda güvenlik harcamalarının oranı bir tür 'güvenlik duygusu sömürüsü' boyutuna ulaşabilecektir. Sistemli bir dış denetimin olmaması durumunda güvenlik için ödenen bedelin gerçekten kabul edilebilir olup olmadığı nasıl belirlenecektir? Çağdaş toplumlarda insanlar daha iyi bir güvenliği daha az bir maliyetle elde ederken kendi ödedikleri bedeli sorgulayabilmelidirler.

Güvenlik sektörü reformunun gerekliliğine bu açıdan bakıldığında, bunun Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girme sürecinden bağımsız ve ayrı bir öneme sahip olduğu da görülecektir. Sağlıklı bir güvenlik sektörü reformu daha az ekonomik ve sosyal maliyetle ülkedeki yaşam kalitesini daha fazla artıracaktır. Bundan da sadece sivil toplum değil aynı zamanda bu hizmeti sunan kolluk mensupları da yararlanacaktır.

Güvenlik hizmetlerine ayrılan kaynakların kullanımının sistemli bir şekilde denetlenmemesi durumunda bu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde ve toplumsal yarar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığı konusu açıklığa kavuşmayacaktır.

2.3. Güvenlik teşkilatlarının kendilerinin insan hakları ihlalleriyle mücadeledeki rolü ne olmalıdır?

Polis ve jandarma gibi resmî kolluk kuvvetleri içinde insan hakları ihlallerini izleme birimleri kurulabilir. Ancak bu birimler tarafından yapılan faaliyetler sadece bir iç gözetim ve denetim olup, sivil toplum tarafından yapılması gereken gözetim ve denetimin yerini tutmayacağı gibi, sivil toplumun bu hakkını da ortadan kaldırmayacaktır.

Öte yandan, aralarında demokratik ülkelerin de bulunduğu birçok ülkede toplumun askere polisten daha fazla güvendiği görülmektedir. Ancak bu, askerî kurumların iç güvenlik hizmetlerini daha iyi yapacağı anlamına gelmemektedir. Halkın askere polisten daha fazla güvenmesinin en önemli nedeni polisin halk ile çok sıkı bir ilişki içinde olmasıdır. Bu ilişkiler genelde gerilimli ve olumsuz niteliktedir. Demokratik toplumlarda ise askerin toplumla ilişkileri çok sınırlı olduğundan asker polis kadar yıpranmamaktadır (Van Eekelen, 2005). Öte yandan, silahlı kuvvetlerin diğer kurumlara oranla daha zor eleştirilebildiği de diğer bir gerçektir. Gerek kolay eleştirilemez olmaktan ve gerekse toplumla fazla olumsuz ilişkiye girmemekten kaynaklanan yıpranmama veya az yıpranmışlık, iç güvenlik hizmetlerinin askerî kurumlar tarafından daha iyi yapılacağı şeklinde değerlendirilmemelidir. Polisin görevini askerlerin yerine getirmesi durumunda, özellikle herhangi bir eleştirmezlik koruması da yoksa, asker de en az polis kadar eleştirilecek ve yıpranacaktır.

Hangi kurum tarafından yerine getirilirse getirilsin kolluk hizmetleri sıkı bir 'sivil

denetim' ve 'gözetim' altında yürütülmesi gereken bir kamu hizmetidir. Bu durum elbette ki resmî kolluk kuvvetlerinin kendi iç mekanizmalarıyla hizmet kalitelerini arttırmalarına engel değildir. Kurum içi denetim gereklidir fakat yeterli değildir. Hizmet kurumları kendi iç denetimlerine ilaveten, 'sivil denetim' ve 'gözetim'e açma konusunda personeli hem eğitmeli, hem de bunu sağlayacak kurumsal değişiklikleri gerçekleştirmelidir.

Avrupa Komisyonu ilerleme raporunda da belirtildiği gibi Türkiye'de sistemli olarak insan hakları ihlali yapılmamaktadır. Bunda son yıllardaki siyasi iktidarların bu konudaki kararlılığı ve çabalarının önemi inkâr edilemez. Özellikle, Başbakanlık'a bağlı olarak kurulan İnsan Hakları Başkanlığı siyasi iradenin insan hakları ihlallerini önleme yönünde ortaya koyduğu önemli bir adımdır. Ancak İnsan Hakları Başkanlığı'nın il ve ilçe boyutunda yapılması olan İnsan Hakları Kurulları'na yapılan başvuruların azlığı bu sistemin yeterliliği hakkında bazı endişeler doğurmaktadır. Şikâyetlerin azlığı ülkedeki insan hakları ihlallerinin de azaldığı anlamına gelebilir. Ancak, bir başka yönüyle de bu durum resmî kurulların sağlıklı bir gözetim işlevini yerine getirmiyor olabileceği sorusunu da akıllara getirmektedir.

Öte yandan, kolluk kuvvetlerinin insan hakları ihlallerini önleme konusunda kendi kurumlarının içinde yapılan olumlu çalışmaları da oldukça önemlidir. Ancak tüm bu olumlu çabalara rağmen, insan hakları ihlallerinin en sağlıklı denetimi bu hizmeti alan sivil toplum tarafından yapılanıdır. 'Ayakkabıyı en iyi ayakkabıcı yapar, ancak onun nereden vurduğunu en iyi giyen bilir' özdeyişinde de ifade edildiği gibi hizmetin kalitesini en iyi denetleyecek olan bu hizmeti alan toplum ve onun bireyleridir. Kolluk kurumlarının iç denetim mekanizmalarının olumlu katkıları inkâr edilmemekle beraber gerçek denetim toplum tarafından yapılan denetimdir.

BİBLİYOGRAFYA

- Abercrombie, N., Hill, S. and Turner, B. S. (1988) *Dictionary of Sociology*, London: The Penguin.
- Arkonaç, O. (1999) *Açıklamalı Psikiyatri Sözlüğü*, İstanbul: Nobel Tıp Kitapları.
- Arslan, Z. (2004) 'İdeoloji, Türk Militarizmi ve Post-Militarist Açılımlar', *Doğu Batı Dergisi*, Sayı 28, Ağustos 2004.
- Avrupa Konseyi (2001) Avrupa Polis Etiği Kuralları, Strasbourg.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu (1998) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 1998 Yılı İlerleme Raporu*, Brüksel: Avrupa Toplulukları Komisyonu.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu (2003) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, Brüksel: Avrupa Toplulukları Komisyonu.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu (2004) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu*, Brüksel: Avrupa Toplulukları Komisyonu.
- Avrupa Toplulukları Komisyonu (2005) *Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin 2005 Yılı İlerleme Raporu*, Brüksel: Avrupa Toplulukları Komisyonu.
- Ayata, S. ve Güneş-Ayata, A. (1996) *Konut, Komşuluk ve Kent Kültürü*, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı: Konut Araştırmaları Dizisi.
- Bal, İ. Beren, F. (2003) *Polis Etiği*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Bergmans, D. (2004) 'Belçika'da Polis Reformu: Polis Gücünden Polis Hizmetine,' *Uluslararası İç Güvenlik Yönetimi Konferansı*, 22-23 Ocak, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü: Ankara.
- Birinci, A. (2005) Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi Öğretim Üyesi, Prof. Dr. Ali Birinci ile 5 Ağustos 2005 tarihinde yapılmış bir mülakattan alınmıştır, Ankara.
- Born, H., Fluri, P. ve Johnson, A. B. (2003) *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi: İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Bryden, A. and Fluri, H. P. (Eds) (2003) *Security Sector Reform: Institutions, Society and Good Governance*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Caparini, M. and Marenin, O. (2004) *Transforming Police In Central and Eastern Europe: Process and Progress*, Geneva Center For the Democratic Control of Armed Forces.
- Cawthra, G. and Luckham, R. (2003) *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishment in Transitional Democracies*, London: Zed Books.
- Cerrah, İ. (2000) 'Güvenlik Hizmetlerine Sivil Katılım ve Sapma Davranışlarının Analizi: Türkiye Örneği', (*Polis Bilimleri Dergisi*), Vol.2 (7-8).
- Cerrah, İ. (2005) 'İç Güvenlik Sektöründe "Zihinsel Modernizasyon" ve "Demokratik Gözetim"', *Güvenlik Sektöründe Demokratik Açılımlar: Türkiye ve Avrupa'da Güvenlik Sektörü Yönetimi Konferansı*, 3 Şubat, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ve Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Hacettepe Üniversitesi: Ankara.

- Cerrah, İ. ve Semiz, E. (Der) (2000) *21. Yüzyılda Polis: Temel Sorunlar-Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Sibel Matbaası.
- Cerrah, İ. ve Eryılmaz, M. B. (2001) *Avrupa Polis Etiği Kuralları & Açıklayıcı Notlar*, Ankara: Polis Akademisi.
- Crank, J. P and Caldero, M. A. (2000) *Police Ethics: The Corruption of Noble Cause*, Cincinnati: Alderson Publishing Co.
- Çağlar, A. (2001) 'Türk Polisinde Sosyalleşme ve Polis Kültürü', İ. Cerrah ve E. Seniz (Der) *Türkiye'de Suç ve Polislik*, Ankara: Güner Matbaacılık.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (1998) *Polis Okulları Anketi*, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (2001) Emniyet Genel Müdürlüğünün ilgili dairelerinde Aralık 2001 tarihinde var olan veriler esas alınarak hazırlanmıştır.
- Feridun, İ. (1910) *Polis Efendilere Mabsus Terbiye ve Malumat-ı Meslekiye*, İstanbul: Matbaa-i Hayriye.
- Fluri, H. P. (2005) sözlü sunu, Halki International Seminars 2005 on Security Sector Reform in South Eastern Europe and the Mediterranean: Lessons and Challenges, 7-11 Eylül, Yunanistan.
- Gill, P. (2005) 'Intelligence Services in the post 9/11 era: the dilemma between efficiency and democratic control,' konulu sunu, Halki International Seminars 2005 - on Security Sector Reform in South Eastern Europe and the Mediterranean: Lessons and Challenges, 7-11 Eylül, Yunanistan.
- Goldsmith, A. and Cerrah, İ. (2005) 'Civilian Oversight of the Security Sector in Turkey,' konulu bitmemiş proje raporu, Ankara: United Nations Development Program.
- Grant, H. and Terry, K. J. (2004) *Law Enforcement in the 21st Century*, New York: Pearson.
- Gültekin, R. (1997) *The Problems Concerning Appointments and Promotions in the Police Organizations: Turkish Case*, Orta Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'ne teslim edilmiş tez, Ankara.
- Hanggi, H. Winkler, T. H. (2003) *Challenges of Security Sector Governance*, Geneva Center For the Democratic Control of Armed Forces.
- Jandarma Okullar Komutanlığı (2001) *Jandarma Etiği: Meslek ahlakı*, Ankara: Jandarma Okullar Komutanlığı.
- Johnson, C. and Copus, G. (1981) 'Law Enforcement Ethics: A Theoretical Analysis', in *The Social Basis of Criminal Justice: Ethical Issues for the 80's*, F. Schmallegger and R. Gustafson, (Eds) (1981) Washington D.C.: Washington University Press.
- Kleinig, J. (1996) *The Ethics of Policing*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lord Acton (1907) *The History of Freedom and Other Essays*, London, S. 504, aktaran R. Yumner, 'Devlet Kuramında Liberal Temalar: Devletin Sınırları' (I), *Toplum ve Bilim*, 31/39, Güz 1985 - Güz 1987.
- Lynch, G. W. (1999) *Human Dignity and the Police: Ethics and Integrity in Police Work*, Illinois: Charles C Thomas.
- Moretti, M. (2005) Fransız Büyük Elçiliği, İç Güvenlik İrtibat Görevlisi, tarafından yapılmış 'Fransa'da İç Güvenlik Hizmetleri' konulu sunu, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Mastır Programı, Karşılaştırmalı Polislik Dersi, 6 Ocak, Ankara.
- Munteanu, T. (2005) 'Reforming the security sector: The experience of the SEE and the Black Sea region', konulu sunu, the Halki International Seminars 2005 - on Security Sector Reform in South Eastern Europe and the Mediterranean: Lessons and Challenges, 7-11 Eylül, Yunanistan.
- Ostrovsky, V. and Hoy, C. (1990) *By Way of Deception: The making and unmaking of a MOSSAD officer*, New York: St. Martin's Press.
- Özcan, Y. Z. ve Çağlar, A. (1994) 'Who are the Future Police Elites?', *Socio-Economic Background of the Students at the Police*

Academy in Turkey, Policing and Society, Vol. (4): 287-301.

Öztürk, O. (1990) *Ruh Sağlığı ve Bozuklukları*, İstanbul: Evrim Basım-Yayım-Dağıtım.

Pothus, D. (2005) Fransız Büyük Elçiliği, İç Güvenlik Ateşesi Yardımcısı tarafından yapılmış 'Fransa'da İç Güvenlik Hizmetleri' konulu sunu, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Mastır Programı, Karşılaştırmalı Polislik Dersi, 6 Ocak, Ankara.

Qatarneh, Y. (2005) 'Civil-military realations and security sector reform in the Arab world', konulu sunu, Halki International Seminars 2005 - on Security Sector Reform in South Eastern Europe and the Mediterranean: Lessons and Challenges, 7-11 Eylül, Yunanistan.

Sokullu-Akıncı R. F. (1990) *Polis: Toplumsal Bir Kurum Olarak Gelişmesi, Polis Alt-Kültürü ve İnsan Hakları*, İstanbul: Gümüş Basımevi.

Such, M. (1989) *Önce Vatandaş Sonra Polis*, İstanbul: Altın Kitaplar.

Tarhan, N. (2004) *Psikolojik Savaş: Gri Propaganda*, İstanbul: TİMAŞ Yayınları.

The Metropolitan Police (1985) *The Principles of Policing and Guidance for Professional Behaviour*, London: Metropololitan Police.

Van Eekelen, W. (2005) sözlü sunu, Halki International Seminars 2005 - on Security Sector Reform in South Eastern Europe and the Mediterranean: Lessons and Challenges, 7-11 Eylül, Yunanistan.

10.03.1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu, 12.03.1983 tarihli ve 17985 sayılı Resmi Gazete.

25.04.2001 tarihli ve 4652 sayılı Polis Yüksek Öğrenim Kanunu, 09.05.2001 tarihli ve 24397 sayılı Resmi Gazete.

İBRAHİM CERRAH

Prof. Dr. İbrahim Cerrah Yüksek Lisans ve Doktora eğitimini 1990-1995 yılları arasında İngiltere’de tamamladı. 1995-2006 yılları arasında Polis Akademisi’nde öğretim üyesi olarak görev yaptı. 2001-2002 ve 2004 yıllarında New York Üniversitesi’nde *Fulbright* öğretim üyesi olarak ‘Polis Bilimlerine Giriş’, ‘Polis Yönetimi’ ve ‘Karşılaştırmalı Polislik Sistemleri’, ‘Terorizm’ ve ‘Polis Etiği’ gibi dersler verdi. İç güvenlik alanında araştırma ve yayınları olan Prof. Dr. Cerrah’ın ‘polis etiği’, ‘polis-alt-kültürü’, ‘polis eğitimi’, ‘güvenlik sektörüne sivil katılım’, ‘güvenlik sektörünün gözetim ve denetimi’ ve ‘güvenlik sektörü reformu’ gibi alanlarda çalışmaları bulunmaktadır. TESEV bünyesinde yer alan ‘Güvenlik Bürokrasisinde Demokratik Açılımlar Çalışma’ grubu üyesi olan Prof. Dr. Cerrah, 2005 yılında İçişleri Bakanlığı ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı desteğiyle yürütülen “Mülki İdari Amirlerin Kolluk Denetimi” konulu bir projede “ulusal danışman” olarak yer aldı. 1997-2001 yılları arasında *Polis Bilimleri Dergisi*’nin (*Turkish Journal of Police Studies*) kurucu-yazı işleri müdürlüğünü yapan Prof. Dr. Cerrah’ın yurtiçi ve yurt dışında yayınlanmış kitap ve makaleleri bulunmaktadır. Bunlardan bazıları, *Turkish Yearbook of Human Rights*, *Intersec: The Journal of International Security*, *Security Journal*, *La Gazette: Une Publication de la Gendarmerie Royale du Canada*, *Turkish Public Administration Annual*, ve *Polis Bilimleri Dergisi* gibi uluslararası yayınlardır. Prof. Dr. Cerrah, 2001 yılından bu yana Güvenlik Bilimleri Enstitüsü müdürlüğü görevini yürütmektedir.

DCAF-TESEV GÜVENLİK SEKTÖRÜ ÇALIŞMALARI DİZİSİ

“DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Kitap Dizisi”nin (SSSS) amacı, uluslararası ve karşılaştırmalı araştırmaları Türkiye’de sunarak tartışmaya açmak ve ülkemizde yapılan çalışmaları dünya ile paylaşmaktır. Tüm kitaplar, Türkçe ve İngilizce olarak yayımlanacaktır.

Diziden yayımlanan kitaplar:

SSSS- 1:

Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya, Volkan Aytar (der.)

SSSS-Özel Yayın:

Almanak-Türkiye-2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ümit Cizre (der.)

SSSS-2:

Batı Balkanlar’da Güvenlik Sektörü Reformu, Marina Caparini

SSSS-3:

Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme, İbrahim Cerrah

SSSS-4

Türkiye ve Avrupa Güvenlik Sektörü Yönetimi, Ümit Cizre ve İbrahim Cerrah (der.)

SSSS-5

İstihbaratı Hesapverebilir Hale Getirmek: İstihbarat Teşkilatlarının Gözetiminde Hukuki Standartlar ve En İyi Uygulamalar, Hans Born ve Ian Leigh

Ayrıntılı bilgi için:

Volkan Aytar
Demokratikleşme Programı
Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 122)
Faks: +90-212-292 98 41
volkan@tesev.org.tr

Özge Genç
Demokratikleşme Programı
Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 129)
Faks: +90-212-292 98 41
ozge@tesev.org.tr

Ebru İlhan

Demokratikleşme Programı
Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 128)
Faks: +90-212-292 98 41
ebru@tesev.org.tr

Ayrıntılı bilgi için:

<http://www.tesev.org.tr>