



TESEV
Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı
Turkish Economic and
Social Studies Foundation

Bankalar Caddesi
Minerva Han, No: 2, Kat: 3
34420 Karaköy İstanbul
T +90 212 292 89 03
F +90 212 292 90 46
www.tesev.org.tr

TESEV Demokratikleşme Programı
Güvenlik Sektörü Siyasa Analizleri Serisi 5
Rapor Yönetici Özeti

Polis Yasalarının Ruhu: Mevzuatta Söylemler, Araçlar ve Zihniyet

Polis pratiklerini düzenleyen yasal mevzuatın içeriği, bu yasalardaki sınırların ve yetkilerin niteliği, bir ülkedeki polislik sisteminin nasıl işlediğine dair ipuçları sunar. Devletin polis yoluyla nasıl bir düzen tesis etmeye çalıştığı ve vatandaşlarla nasıl bir ilişki kurduğunu anlamaya yardımcı olur. Bu düşünceden hareketle, elinizdeki bu rapor, Türkiye’de polis teşkilatını ilgilendiren belli başlı yasaları inceleyerek ve yasalara nüfuz etmiş olan devlet söylemini inceleyerek, bu söylemlerin içerdiği siyasi ve toplumsal stratejileri değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

Devletin güvenlik zihniyetini ve buna temel oluşturan değerleri anlamak için, yasaların yanı sıra yasaların uygulanışını da incelemek önemlidir. Ancak raporun kapsamını aşması sebebiyle yasaların uygulanışı, yasaların geçirdiği değişiklikleri anlamaya katkı sunan bazı durumlar dışında rapora dahil edilmemiştir. İncelemeye alınan polislik mevzuatında belirgin bir şekilde ortaya çıkan temel unsurlar, Türkiye’de polislik alanında var olan temel zihniyeti anlamak için bir adım olarak anlaşılmalıdır. Raporda, belli başlı polis yasalarına ve bazı durumlarda bu yasaların çıkarılma ya da değiştirilme gerekçelerine bakılarak, bu zihniyetin temel kodlarının çıkarılması hedeflenmiştir. Bu anlamda rapor, gelecekte bu konuda yapılacak daha kapsamlı ve derinlemesine çalışmalar için bir hazırlık olarak da düşünülebilir.¹

¹ Rapor her ne kadar Cumhuriyet dönemi polis teşkilatı mevzuatını ele alsada, bu teşkilatın, 1845’te kurulan ve 1909 yılında Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü adını alan Osmanlı polisinin devamı olduğunu belirtmek gerekir. 1932 yılında 2049 sayılı Polis Teşkilatı Kanunu, 1934 yılında 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ve 1937 yılında 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu kabul edilene kadar, Osmanlı polis teşkilatının yapısı ve kanunları (1907 ve 1913 Polis Nizamnameleri) geçerliliğini korumuştur. Yani hem kurumsal hem de yasal olarak teşkilat, Osmanlı polisinin mirasçısıdır. Metin, İsmail ve Fethullah Eraslan, *Türkiye’de Polis ve Kişi Hakları*, İletişim Cep

Polis pratiklerini, yetkilerini ve bu yetkilerin sınırlarını ve teşkilatın yapısını dolaylı ya da dolaysız olarak ilgilendiren kanunların tamamı bu rapor içinde değerlendirmeye alınamayacak kadar çoktur.² Bu sebeple raporda, polisin yetki ve sorumluluklarını belirleyen, polislik işini düzenleyen en önemli kanun ve yönetmeliklerin incelemesine odaklanılmıştır.

Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (PVSK) ve Ceza Muhakemesi Kanunları (Ceza Muhakemesi Kanunu, CMK [2004]; eski adıyla Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu, CMUK [1929]) raporda ele alınan envanterin en geniş bölümlerini oluşturmaktadır. Bilindiği üzere **PVSK** polisin yetki ve görevlerini konu edinirken, **CMUK** ile **CMK** kolluğun bir aktör olarak dahil olduğu soruşturma aşamasında polisin şüpheli ve sanıklara dair izleyeceği kuralları belirlemektedir.

Raporda PVSK, CMUK ve CMK'nın yanı sıra incelemeye alınan diğer mevzuat şöyledir:

- 12.04.1991 tarihli ve 3713 sayılı **Terörle Mücadele Kanunu (TMK)**
- **Özel Harekât Yönetmeliği** (Resmi Gazete, 11.12.1986, no: 19308)
- **Çevik Kuvvet Yönetmeliği** (Resmi Gazete, 30.12.1982, no: 17914)
- 31.03.2004 tarihli ve 5326 sayılı **Kabahatler Kanunu**
- **Emniyet Disiplin Tüzüğü** (Resmi Gazete, 24.04.1979, no: 16618)

Bu temel mevzuatın incelemesi sırasında, gerekli görülen yerlerde diğer birtakım mevzuata da başvurulmuştur. Bunlar şöyledir:

- **Toplum Zabıtası Yönetmeliği** (Resmi Gazete, 07.08.1971, no: 13919)
- 04.06.1937 tarihli ve 3201 sayılı **Emniyet Teşkilat Kanunu**
- **Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği** (Resmi Gazete, 01.06.2005, no: 25832)

Üniversitesi, İstanbul, 1994, s. 10-12; Kardaş, Ümit, "Türkiye'de Polis ve Toplumsal Denetim", Birikim, sayı 213, 2007.

² Türkiye'de polis teşkilatını ilgilendiren kanun, tüzük ve yönetmeliklerin daha kapsamlı bir listesi için bkz. <http://www.kazanci.com/kho2/guvenlik/gvlinklist-sk.htm>, erişim 19.04.2013.

- **Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği** (Resmi Gazete, 01.06.2005, no: 25832)
- 08.09.1971 tarihli ve 1481 sayılı **Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Kanun**
- 02.12.1999 tarihli ve 4483 sayılı **Devlet Memurlarının ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**

“**Polis Yasalarının Ruhu: Mevzuatta Söylemler, Araçlar ve Zihniyet**” başlıklı rapor, polislik mevzuatının Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yıllarından günümüze değin değişimini ve dönüşümünü ele almaktadır. Polislik mevzuatının yıllar içinde pek çok değişikliğe uğradığını; bu değişikliklerle polisin Cumhuriyetin ilk yıllarında tanımlanmış olan yetki, yetki alanı ve görevlerinin yıllar içinde genişlediğini ortaya koymaktadır. Rapor; bu genişlemede Türkiye’nin geçirdiği toplumsal, iktisadi ve siyasi dönüşümler kadar, bu dönüşümler karşısında devletteki hâkim aktörlerin aldıkları tavır ile benimsedikleri ideolojilerin de etkin olduğuna ve bu ideolojilerin yasaların dili ve söylemi ile tanımladığı araçlara yansıdığına işaret etmektedir.

Polis Teşkilatının Yasal Envanteri ve Yıllar İçinde Dönüşümü

Raporda ele alınan yasal envanterin yıllar içinde dönüşümünün ve bu envantere ilişkin incelemenin bir özeti sunulmaktadır.

PVSK 1934’te, yani Cumhuriyetin erken döneminde bir ulus-devlet kurma ve bu bağlamda makbul vatandaşlığın sınırlarının çizilmesine ilişkin süreçlerin şekillendiği bir dönemde kabul edilmiştir. Yasada polise tanınan görev ve yetkiler, bu yeni toplumsal düzenin kurulması yolunda polise de önemli rol biçen bir anlayışı yansıtmaktadır. Yasanın bu ilk halinde polisin görevlerinin tanımlanmasında özellikle asayişin/düzenin sağlanmasına, ahlâkın korunmasına ve “**devletin emniyet ve selâmeti**”nin sağlanmasına verilen önem dikkat çekmektedir; polisin kanunları uygulamakla ilgili olan işlevi bunlardan sonra gelmektedir. Aşağıda daha detaylı ele

alınacağı üzere, polisin varoluş amaçları arasında kamu düzeni ve devletin güvenliğine verilen önceliğin sonraki yıllarda da -ve hatta günümüze değin- sürdüğü gözlemlenmektedir.

1960'lı ve 70'li yıllar bir yandan Türkiye çapında sanayileşmenin ve kentlere göçün hız kazandığı, işçi sınıfının örgütlendiği ve kitle hareketlerinin yaygınlaştığı, diğer yandan da 1960 ve 1971 darbelerinin izini taşıyan bir dönemdir. Tüm bu değişimler, devlette hâkim aktörlerin belirlediği **“devlet güvenliği”**, **“kamu düzeni”** ve **“tehdit”** tanımlarını etkilemiş, dolayısıyla polise ilişkin mevzuatı da dönüştürmüştür. İncelenen mevzuata bakıldığında bu dönemin en önemli özelliği, polis görev ve yetkilerinin bu toplumsal değişimler karşısında yeniden yapılandırılmasıdır. Bu bağlamda, PVSK'da yapılan değişikliklerin yanı sıra, **Toplum Zabıtası** birimlerinin kurulması ve **Asayişe Müessir Bazı Fiillerin Önlenmesi Hakkında Kanun**'un kabulü önemlidir. Bu kanunlar sayesinde, dönem içerisinde polise, **“tehditkâr” toplumsal hareketlerin kontrolü ve bastırılması** yolunda önemli görevler verilmiş ve **polisin toplumsal alana müdahale kapasitesi** hem yetki artırımı, hem de yetki alanının genişletilmesi yoluyla güçlendirilmiştir. Örneğin, **üniversitelerin polis gözetimine açılması** bu dönemde gerçekleşen değişikliklerle mümkün olmuştur. Buna ek olarak 1970'lerde, devletin değişen **“toplumsal tehdit”** algısı bağlamında **polis teşkilatının genişlemesi ve militerleşmesi** yolunda ilk adımların atıldığı da gözlemlenmektedir. Son olarak bu dönemde, **“devletin çıkarları”** çerçevesinde polisin müdahalelerinin ödüllendirilerek teşvik edildiği görülmektedir. Bu dönemde polis mevzuatında gerçekleşen değişim ve dönüşümlerin kişisel hak ve özgürlükler açısından daha da sınırlayıcı olduğu da bir diğer bulgudur.

1980 darbesini takip eden dönem bir yandan güvencesiz iş gücünü teşvik eden piyasa ekonomisine geçişin ilk adımlarının atıldığı ve sivil toplum örgütlerinin, sendikaların ve toplumsal muhalefetin büyük ölçüde bastırıldığı ve baskı altına alındığı, diğer yandan da Türkiye'nin Kürt coğrafyasında silahlı çatışmaların başlayarak şiddetlendiği bir döneme tekabül etmektedir. Bu dönemde yasal değişiklikler yoluyla polisin görev ve yetkilerinin

artırılmasına, yetki alanının genişletilmesine ve kapasitesinin güçlendirilmesine devam edildiği görülmektedir. Darbenin hemen ardından Toplum Zabıtası birimleri, **Çevik Kuvvet** adı altında, askerî bir yapıda ve yüksek teknolojik silahlarla donatılmıştır. Çevik Kuvvet birimlerinin görevi ağırlıklı olarak toplantı ve gösterilere; yani toplumsal olaylara müdahale etmektir. Müdahalenin niteliği ve hangi olaylara müdahale edileceği ise birimler tarafından yapılacak **“psikolojik”** ve **“ideolojik”** sınıflandırmalara göre belirlenmektedir. Bu dönem yapılan yasal değişikliklerle **polis in yetki alanının, siyasi muhalefeti pasifize etmeye ve sosyal yaşamı kapsamlı bir şekilde kontrol altına almaya yönelik olarak genişletildiği** gözlemlenmektedir. Bu süreç, polis in yetkilerinin ve özellikle takdir yetkisinin artırılmasıyla ve **polise sağlanan hukuki koruma mekanizmaları** ile desteklenmiştir. Buna karşılık, **polis in zor kullanımına ilişkin sınırlandırmalar oldukça yetersiz** kalmıştır. Bu dönemde teşkilatta gerçekleşen yasal ve kurumsal değişikliklerin etkilerinin 2000’li yıllara ve hatta günümüze kadar geldiği söylenebilir.

Polis in 1980’li yıllardaki dönüşümünde, toplumsal muhalefete ve ekonomiye ilişkin stratejiler kadar, Kürt meselesi de önemli rol oynamıştır. 1983 yılında, devletin **“terör örgütleri”** ile mücadelesi amacıyla kurulan **Özel Harekât Timleri** 1980’lerden itibaren Kürt meselesiyle ilişkili olarak yeniden yapılandırılan polis teşkilatının ve **“olağanüstü hal polisliği”** anlayışının en önemli unsurlarından biri olagelmıştır. Timler **“terörle mücadele”** olarak adlandırılan operasyonlarda etkili olmak gayesiyle özel yetki ve araçlarla donatılmıştır. Ancak bu durum özellikle 1990’lar boyunca ve 2000’li yılların ilk yarısında timlerin hukuk ve yasaları yok sayarak hareket etmesini beraberinde getirmiştir. Bu bağlamda **2002’ye değin timlere ilişkin kamuya açık resmî bir yönetmeliğin olmadığı** da unutulmamalıdır.

1990’lı yıllarda, özellikle ceza adaletine ilişkin değişiklikler bağlamında, AB uyum sürecinin önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Bu dönemde **CMUK’ta şüpheli ve sanık haklarının korunmasına yönelik iyileştirici adımlar** atılmıştır. Öte yandan 1980’li yıllarda özellikle Kürt meselesi bağlamında temelleri atılan **“olağanüstü hal” polisliği**, 1991 yılında **Terörle**

Mücadele Kanunu'nun (TMK) kabulüyle yasal bir mevzuata kavuşmuştur. TMK daha çok **“terör tehditleri”**ne karşı devlet güvenliği gözetilerek hazırlanarak kabul edilmiş bir kanundur. Bu yönde birey hak ve özgürlüklerine getirdiği sınırlamalarla dikkat çeker.

2000'li yıllarda özellikle kentlerde suçla mücadeleye önem verildiği ve bu bağlamda **“risk”** önlemeye yönelik mekanizmalara ağırlık veren **“suç öncesi”** polislik stratejilerinin uygulamaya konduğu gözlemlenmektedir. Bu çerçevede teknoloji destekli bilgi sistemleri ile de desteklenen **istihbarat odaklı polislik anlayışı** uygulamaya sokulmuştur. 2004 yılında kabul edilen **Kabahatler Kanunu**, polisin gündelik hayata müdahalesini tanımlayan bir hukuki metin olarak bu yeni polislik anlayışının önemli bir göstergesidir. Bu dönem boyunca da, kimi demokratik değişikliklere karşın polisin yetkisinin ve yetki alanının ve özellikle **takdir yetkisinin genişletilmesine devam edildiği** gözlemlenmektedir. Özellikle polisin gündelik hayata sıklıkla müdahale edebilmesine ve kişilerin özgürlüklerini **“suç önleme”** amacıyla sınırlayabilmesine imkân tanıyan değişiklikler dikkat çekmektedir. Diğer yandan bu **yetki artırımlarının gerektirdiği denetim mekanizmalarının mevzuatta yetersiz kaldığı** da bir diğer gözlemdir.

CMUK yerine 2004'te kabul edilen CMK ile bu dönem yapılan birtakım demokratik değişiklikleri de göz ardı etmemek gerekir. Bu dönemde özellikle 1990'lı yıllar boyunca polis tarafından özellikle **muhafif siyasal hareketlerin kontrolü ve bastırılması** için kullanılan ve bu yıllar boyunca polise yöneltilen en ciddi eleştirilerden biri olan **gözetiminde işkencenin sonlandırılması** konusunda önemli yasal değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle **polislin suçu tanımlama yetkisine son** verilmiştir. Ancak yapılan yasal değişikliklerin demokratikleşme adına sorunlu yönlerine de dikkat çekmek gerekmektedir. Bu bağlamda 2000'li yıllarda sanık haklarına ilişkin karşımıza çıkan önemli bir sorun, uygulamada savcılarının özellikle siyasi soruşturmalarda denetlemek durumunda oldukları polisle ilişkileriyle ilgilidir. CMK çerçevesinde yasal olmamasına karşın **polislin iddianamenin içeriğini belirleme konusunda daha fazla inisiyatif sahibi** olduğu gözlemlenmektedir. 2000'lerde somutlaşan

telefon dinleme ve benzeri istihbarat toplamaya dayalı polislik stratejileri ile birleşerek, özellikle muhalif siyasal hareketlerle ilgili açılan soruşturmalarda hukuka aykırı delil oluşturulmasına zemin hazırladığına ilişkin yoğun eleştiriler bulunmaktadır.³ Öte yandan bu yıllarda TMK'de de özellikle **2006'da devlet otoritesini güçlendirmeye ve birey hak ve özgürlüklerini daha da kısıtlamaya yönelik değişiklikler** yapılmıştır. Bu değişiklikler kapsamında **halkı askerlikten soğutmak** ve **devlet memuruna mukavemet gibi suçlar** da kişi **"terör örgütüne mensup olmasa dahi örgüt adına"** işlenmiş ise terör suçu kategorisine sokulmuştur. Ayrıca aynı yıl yapılan değişikliklerle **polislin silah kullanma yetkisi** de arttırılmıştır. 1999'da Anayasa Mahkemesi'nin "yaşam hakkı"nı ihlal ettiği gerekçesiyle iptal ettiği Ek Madde 2, 2006'da ufak bir değişiklikle TMK'ye yeniden eklenmiş; **"teslim ol çağrısına itaat etmeme"** durumunda polislin kişiyi hedef alarak vurması meşru kılınmıştır. Bununla beraber son yıllarda TMK'de yargı reformu paketleri bağlamında ve sanık haklarına yönelik olarak son dönemlerde yapılan değişiklikler umut vericidir. Yine de bu değişikliklerin reformdan ziyade, revizyona yönelik kısa vadeli adımlar olduğu ve yeterli olmadığı söylenebilir.⁴

Polis Yasalarında Söylemler, Araçlar ve Zihniyet

Polis yasalarını inceleyen bu rapor, mevzuatta yıllar boyu süreklilik arz eden ve devletin köklü değerler bütünü ve bu değerler çerçevesinde şekillenen zihniyetini ele veren iki önemli söylemsel tema olduğunu öne sürmektedir: **Kamu düzeni ve devletin bekası.**

³ Örneğin bkz. Bora, "Çağdaş Hukukçular Derneği Genel Başkanı Selçuk Kozağaçlı ile Söyleşi" s.31; Coşkun, Vahap, "Fezleke hukuku", Taraf, 25.01.2013

⁴ Yargı reformu paketleri çerçevesinde TMK'da yapılan değişikliklerin kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Karakaya, Naim ve Hande Özhabeş, "Yargı Paketleri: Hak ve Özgürlükler Açısından bir Değerlendirme", TESEV Yayınları, İstanbul, 2013.

Buna göre yasalar **devletin güvenliğinin, vatandaşın/bireyin güvenliğinden önce geldiği** ve **dolayısıyla devletin korunması adına vatandaşların hak ve özgürlüklerinin sınırlandırabileceği** bir zihniyetin ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu zihniyet geçmişten bugüne süreklilik arz etmektedir. Türkiye'nin demokratikleşme çabaları, kişi hak ve özgürlüklerinin öncelikli hale gelmesi ve korunması üzerine temellendiği müddetçe anlamlı bir içeriğe sahip olacaktır. Bu bağlamda polisliğe ilişkin yasalarda bugün dahi "**devlet güvenliği**" kavramının baskın olması, demokratik prensipler ve temel hak ve özgürlükler açısından ciddi bir sorunun varlığına işaret etmektedir.

Raporda ele alınan yasaların içerdiği **istisnai hal tanımları ve muğlak ifadeler** de hem temel hak ve özgürlüklerin korunması, hem de demokrasilerde olması gereken hesap verebilirlik ilkelerinin uygulanması önünde engel teşkil etmektedir.