

İdare Hukuku Perspektifinden Üniversitelerdeki Özel Güvenlik Uygulaması

Private Security Practice at the Universities From the Perspective of Administrative Law

Miraç ÇELİK*

Öz

Devletin varlık sebeplerinden ve en temel görevlerinden biri kamusal güvenliğin sağlanmasıdır. Kolluk faaliyeti, bu anlamda, uzun yıllar boyunca münhasıran devlet tarafından yürütülen bir faaliyet olma niteliğini korumuştur. Ne var ki, liberal anlayışın da etkisiyle, devletin işlev ve görevlerinde son yıllarda önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu doğrultuda, gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle, kolluk faaliyetlerinin özel kişilere gördürülmesinin yolu açılmıştır. Özel güvenlik, böylelikle, kamusal güvenliğin sağlanması noktasında önemli bir aktör konumuna getirilmiştir. Günümüzde üniversitelerin güvenliği de büyük ölçüde özel güvenlik eliyle sağlanmaktadır. Bu durumun Anayasa'ya ve "kolluk yetkilerinin devredilmezliği" ilkesine ne ölçüde uygun olduğu meselesi bir yana özel güvenliğin sahip olduğu yetkilerin neler olduğu detaylıca irdelenmelidir. Polisin dahi ancak sınırlı durumlarda girebildiği üniversite kampüslerinde özel güvenlik görevlilerin temel hak ve özgürlüklere müdahale niteliği taşıyan uygulamalarının hukukiliğini sorgulamak göz ardı edilmemesi gereken bir zarurettir. İşte bu çalışma da, özü itibarıyla, bahsi geçen sorgulamayı gerçekleştirme; mevcut hukuki durum ile uygulamadaki durumu karşılaştırma ve sorunlu noktalara dikkat çekip çözüm önerisi sunma amacına yönelmektedir.

Anahtar Kelimeler

Kolluk, Kolluk yetkisinin devredilmezliği, Güvenlik hizmetleri, Özel güvenlik, Üniversite güvenliği

Abstract

One of the reasons of existence and most fundamental duties of the state is to ensure the public safety. In this context, police force has been an activity undertaken exclusively by the state, for many years. However, with the effects of the liberal thoughts, there has been a significant transformation regarding the functions and duties of the state. Accordingly, with the legal regulations, the way to allow private persons undertake the police force is cleared. Thus, private security became an important actor for ensuring the public safety. Today, university securities are mostly provided by private securities. Along with its compliance with the constitution and the "non transferability of the police force powers" principle, the power of the private security should be examined in detail.

Hakemli Araştırma Makalesi / **Makale Geliş Tarihi:** 30.10.2024 – **Makale Kabul Tarihi:** 08.01.2025.

Atıf: Miraç Çelik 'İdare Hukuku Perspektifinden Üniversitelerdeki Özel Güvenlik Uygulaması' (2025) 3(1) TRÜHFD 143-177.

* Arş. Gör. Dr., Trabzon Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, miracelik@trabzon.edu.tr, ORCID: 0009-0000-9382-257X.

To question the acts of private securities, which may constitute breach of fundamental rights and liberties, in the universities, where even police force can enter in limited situations, is a must that cannot be ignored. Thus, in this study, it is aimed to realize this mentioned questioning, to compare the current situation and practice and to remark the problematic points and propose a solution.

Keywords

Police power, Devolution of police power, Security services , Private security, University security

GİRİŞ

Mark NEOCLEOUS, “Güvenlik, Şiddet ve Savaş” isimli eserinde “*eğer, herhangi bir fikir zamanımızın en belli başlı fikri olduğunu iddia edebilseydi, bu fikir ‘güvenlik’ olurdu*” demektedir.¹ Gerçekten güvenlik kavramının çağımızın en önemli kavramlarından biri olduğuna artık kuşku yoktur. Bireylerin en temel ihtiyaçlarından biri olmanın ötesinde, devletin de temel varlık sebeplerinden birini oluşturan güvenlik kavramı, günümüzde, aynı zamanda toplumsal düzenin inşası bağlamında kullanılan işlevsel bir enstrüman haline gelmiştir.

Toplumsal hayatın en önemli kavramlarından biri olan güvenliğin sağlanması noktasında devlet öteden beri faaliyet göstermektedir. Bununla birlikte, özellikle liberal akımların da etkisiyle, son yıllarda, kamusal güvenliğin sağlanması noktasında özel kesim de faaliyette bulunabilir mi sorusu sorulmaya başlanmıştır. Yapılan yasal düzenlemelerle birlikte, özel kesimin kamusal güvenliğin sağlanması noktasında önemli bir aktör konumuna gelmesi, hukuki zeminde önemli birtakım tartışmaları da beraberinde getirmiştir.

Her şeyden önce, meşru şiddet tekeline elinde bulunduran devletin, bu yetkisini özel kişilerle paylaşması devletin varlık sebebinin sorgulanmasının yanında, kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi ve temel hak ve özgürlüklerin korunması bağlamında ciddi tartışmaların varlığına yol açmıştır. Ülkemiz açısından da, 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile birlikte özel güvenlik uygulamasının pozitif bir temele oturtulması, özel güvenliğin genel idari kolluğun tamamlayıcısı konumuna getirilmesi ve bu anlamda ciddi kamusal yetkilerle donatılması bu yöndeki tartışmaların alevlenmesine sebebiyet vermiştir.

5188 sayılı Kanun’un öngördüğü hukuki rejim uyarınca, üniversiteler de özel güvenlik hizmetlerinden yararlanabilen kurumlar arasına girmiştir. Günümüzde de pek çok üniversite, kampüs güvenliğini özel güvenlik eliyle sağlamaktadır. 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu uyarınca polisin dahi ancak istisnai hallerde girebildiği üniversite kampüslerinde

¹ Mark Neocleous, *Güvenlik Şiddet ve Savaş* (Dipnot Yayınları 2012) 15.

güvenliği sağlayan özel güvenlik görevlileri, temel hak ve özgürlüklere doğrudan müdahale niteliği taşıyan önemli kamusal yetkiler kullanmaktadır. Ne var ki, uygulamada karşılaşılan sorunlar ve özel güvenliğin fiili birtakım uygulamaları, bahsi geçen yetki alanının irdelenmesi ve sorgulanması gereğini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, bahsi geçen yetkilerin nelerden ibaret olduğu; mahiyetleri; hangi şartlar altında ve ne şekilde kullanılabilecekleri hususlarının titizlikle ele alınması gerekmektedir.

Çalışma, temelde iki kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda, kolluk kavramına kısaca değinilmekte ve kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi karşısında özel güvenliğin konumu değerlendirilmektedir. İkinci kısımda ise üniversitelerdeki özel güvenlik uygulaması ile üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu yetkiler ele alınmakta ve bu yetkilerin hangi şartlar altında, ne şekilde kullanılabileceği hususları irdelenmektedir.

I. KOLLUK FAALİYETİ VE ÖZEL GÜVENLİK

Güvenlik ihtiyacı, tarihin her döneminde bireylerin en temel ihtiyaçlarından biri olmuştur. Hayatın her alanında baskın bir ihtiyaç olarak kendini hissettiren ve çoğu zaman diğer insani güdülerin de üstüne çıkan güvenlik ihtiyacı, devletin ortaya çıkış sürecinde önemli bir rol oynamıştır. Günümüzde de devlet olarak örgütlenmiş toplumlarda, toplum düzeninin ve güvenliğinin sağlanması, devletin en başta gelen ödevi olarak kabul edilmektedir.² İşte devletin bu anlamdaki ödevini yerine getirme noktasında yürütmekte olduğu faaliyetlere de kolluk faaliyetleri denmektedir.³

Toplumsal düzenin ve güvenliğin sağlanması noktasında meşru şiddet tekeline sahip olan devletin,⁴ elinde bulundurduğu bu gücü ve geniş anlamda *kolluk yetkilerini* özel kişilere devredebilir devredemeyeceği öteden beri tartışılan bir husustur. Esasen kolluk faaliyetinin de bir tür kamu hizmeti olduğu fikrinden⁵ ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde artık özel kesimden de yararlanılabileceği olgusundan⁶ hareketle kolluk faaliyetinin özel kişilere

² Metin Kıratlı, *Koruyucu İdari Hizmetler* (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları 1973) 27.

³ Metin Günday, *İdare Hukuku* (İmaj Yayınevi 2017) 289.

⁴ Gianfranco Poggi, *Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği* (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2007) 30.

⁵ İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim* (Filiz Kitabevi Yayınları 2017) 722.

⁶ Nitekim, 1999 yılında yapılan değişiklik sonucu Anayasa'nın 47. maddesine eklenen fıkra ile, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından yürütülen yatırım ve hizmetlerden hangilerinin özel hukuk sözleşmeleri ile gerçek veya tüzel kişilere yaptırılabilirliği veya devredilebileceğinin kanunla belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel kesimden yararlanılması ise iki şekilde söz konusu olabilir. Buna göre, kamu hizmetinin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetler özel kesimden karşılanabileceği gibi, hizmetin yerine getirilmesi özel kesime de bırakılabilir. Onur Karahanoğulları, *Kamu Hizmeti* (Turhan Kitabevi 2004) 316 vd.

göndürülmesi ilk bakışta mümkün görülebilir. Ne var ki, kolluk faaliyetini, sahip olduğu nitelik dolayısıyla farklı bir pozisyonda konumlandırmak gerektiği ve kolluk faaliyetlerinin özel kişilere göndürülmesi meselesini kamu hizmetlerinin özel kişilere göndürülmesinden ayırmak gerektiği de makul bir karşıt düşünce olarak varlık kazanmaktadır. Bu çerçevede, her iki düşünce temelinde gündeme gelen tartışmaları “kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi” başlığı altında ele almak ve nihayetinde özel güvenlik kavramını da kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi çerçevesinde değerlendirmekte fayda vardır.

A. Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi

Her devlet sisteminde asgari bir kamu hizmeti alanı olduğu söylenebilir. Asgari kamu hizmeti alanı ise esas itibariyle iç ve dış güvenlik, adalet ve diplomasi ile vergilendirmeden oluşmaktadır.⁷ Bahsi geçen hizmetler, egemenliğe ilişkin kamu hizmetleri olmalarından ötürü, devlet tarafından üstlenilmek zorundadır.⁸ Birçok kamu hizmeti devredilebilir nitelikteyken, devletin temel fonksiyonlarına ilişkin olan ve kamu gücü kullanılarak yerine getirilen bu hizmetlerin devrinin mümkün olmadığı ifade edilmektedir.⁹

Kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi de bu bağlamda, devletin egemenlik alanına ilişkin olduğu kabul edilen ve kamu hizmeti olmaktan çıkarılamayacak nitelikteki kolluk yetkilerinin tamamen özel kişiler tarafından kullanılmayacak olmasını ifade etmektedir.¹⁰ Esasen, yukarıda da ifade edildiği gibi, “kamu gücü”nün kendini en somut biçimde gösterdiği ve bireyler ve topluluklar ile idareyi temel hak ve özgürlükler konusunda karşı karşıya getiren kolluk alanının, bu özelliği itibariyle de farklı bir konumda bulunduğu kabul edilebilir.¹¹ Buna karşılık, her ne kadar doktrinde, çoğunlukla, kolluk faaliyetlerinin kamu gücünün kullanılmasını gerektirmesi nedeniyle münhasıran idare tarafından yürütülmesi gerektiği ifade edilse de pozitif hukukta birtakım yasal düzenlemelerle özel hukuk kişilerinin de kolluk faaliyetlerine dahil edildiği görülmektedir.¹²

Örneğin, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 35. maddesinin birinci fıkrasında, araçların muayenelerinin Ulaştırma Bakanlığınca yetki verilen gerçek ve tüzel kişilere ait

⁷ Şerife Yıldız Akgül, *İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik* (Adalet Yayınevi 2011) 5.

⁸ ibid 5.

⁹ ibid 5.

¹⁰ D. Çiğdem Sever, ‘Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Özel Güvenlik’, *Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan (Cilt 3)* (Beta Yayıncılık 2011) 3279, 3293.

¹¹ İl Han Özay, ‘Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri’ (2002) 18 (1) *Anayasa Yargısı Dergisi* 275.

¹² Elvin Evrim Dalkılıç, ‘İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı’ (2013) 2 *Ankara Barosu Dergisi* 105, 111.

muayene istasyonlarında yapılabileceği; yetki verilen gerçek veya tüzel kişilerin bu yetkilerini yine Ulaştırma Bakanlığı'nın onayı ile alt işleticilere aynı standartları sağlamak koşulu ile devredilebileceği hükme bağlanmıştır.

Yine, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun'un 2. maddesinin birinci fıkrasında, bu Kanun kapsamına giren her türlü yapının denetiminin, Bakanlıktan aldığı izin belgesi ile çalışan ve münhasıran yapı denetimi ile uğraşan tüzel kişiliğe sahip yapı denetim kuruluşları tarafından gerçekleştirileceği hüküm altına alınmıştır.

Genel idari kolluk yetkilerinin özel kişiler tarafından kullanılmasına olanak sağlayan 442 sayılı Köy Kanunu'nun 74. maddesi de, bu alandaki bir diğer önemli düzenlemedir. Söz maddenin ikinci fıkrasında, *“Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar geçici köy korucusu görevlendirilmesinin kararlaştırılabilir.”* denilmektedir.

Görüldüğü üzere, mevzuatımız, kolluk yetkilerinin özel kişilere devri örnekleri bakımından oldukça zengindir. Esasen, doktrinde, pozitif hukukumuz bakımından bu duruma engel bir hal olmadığını ileri süren yazarlar da bulunmaktadır. Örneğin, GÖZLER, kolluk hizmetlerinin özel kişilere devredilebileceği görüşündedir. Yazara göre;

*“Kamu hizmetinin yürütülmesi görevi belirli koşullarda özel kişilere devredilebiliyorsa, kolluk kamu hizmetinin yürütülmesi görevi, Anayasada bunu yasaklayan bir hüküm yoksa, kanunla özel kişilere devredilebilir. Bizim görebildiğimiz kadarıyla Anayasamızda kolluk hizmetlerinin özel kişilere devrini yasaklayan bir hüküm yoktur. ‘Kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi’ diye bir ilke varsa, bu ilke öğretisel veya içtihadi bir ilkedir. Dolayısıyla böyle bir ilke, kanun koyucuyu bağlamaz. Bu şu anlama gelir ki, kolluk yetkisinin özel kişilere devredilmesinde hukuka aykırı bir yan yoktur.”*¹³

Bu noktada şu önemli soruyu sormak gerekir. Acaba “kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi” salt öğretisel veya içtihadi bir ilke midir? Başka bir şekilde soracak olursak, “kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi” kaynağını Anayasa'dan almayan bir ilke olarak değerlendirilebilir mi?

¹³ Kemal Gözler, *İdare Hukuku (Cilt 2)* (Ekin Kitabevi 2009) 537.

Anayasa'nın 128. maddesi karşısında bu sorulara olumlu yanıt vermenin güç olduğunu ifade etmek gerekir. Zira, Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında yer alan “Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür” hükmünü, kolluk faaliyetlerinin devredilmezliği ilkesinin anayasal dayanağı olarak göstermek mümkündür.¹⁴ Nitekim, Anayasa Mahkemesi de kolluk yetkilerinin özel kişilere devrini düzenleyen yasal düzenlemelerin iptali istemiyle yapılan başvuruları daha ziyade Anayasa'nın 128. maddesi doğrultusunda ele alıp değerlendirmekte ve buna göre bir sonuca varmaktadır. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasa'nın 128. maddesinin yorumuyla ilgili tutarlı bir yaklaşım sergilediğini ifade etmek de güçtür.

Örneğin, 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanunu'nun 2. ve 4. maddelerinin iptali istemlerini inceleyen Anayasa Mahkemesi, ilgili Kanun kapsamındaki yapı denetim faaliyetinin özel hukuk tüzel kişileri tarafından da yapılmasına cevaz veren söz konusu hükümleri Anayasa'ya aykırı bulmamıştır. Yüksek Mahkeme, kararında, yapı denetim kuruluşlarının hizmetlerinin, Anayasa'nın 128. maddesi kapsamında Devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle görevli olduğu asli ve sürekli görevler arasında olmadığı değerlendirmesinde bulunmuştur.¹⁵

Buna karşılık, 5553 sayılı Tohumculuk Kanunu'nun 15. maddesiyle ilgili iptal istemini inceleyen Anayasa Mahkemesi, tohumculuk ile ilgili faaliyetlerde yetkilendirme ve bunların denetlenmesi, ticarete arz edilen tohumlukların standartlara uygunluğu ile etiket ve ambalaj bilgilerinin doğruluğunun denetlenmesi şeklindeki faaliyetin özel kişilere devrine cevaz veren söz konusu düzenlemeyi Anayasa'nın 128. maddesine aykırı bulmuştur. Yüksek Mahkeme, yapmış olduğu değerlendirmede, Bakanlığın sahip olduğu denetleme yetkisinin tümüyle özel hukuk kişilerine devredilmesi veya onlarla paylaşılmasının olanaklı olmadığını, Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca kolluk faaliyetleri arasında yer alması nedeniyle denetleme yetkisinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesinin zorunlu olduğunu ifade etmiştir.¹⁶

¹⁴ Sever (n 10) 3294.

¹⁵ Anayasa Mahkemesi, E 2001/377 K.2002/59, 26.06.2002. Bizim de katıldığımız karşıoy gerekçesinde ise üyeler, yapı denetiminin, idarenin yaptırım gücüne dayanarak yürüttüğü kolluk faaliyetleri içinde yer aldığını ve idarenin, kolluk faaliyetleri arasında yer alan yapı denetimi ve bunun sonucu olan ruhsat verme yetkisini özel kişilere devredemeyeceğinden, devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu bu kamu hizmetini ancak memurlar ve diğer kamu hizmetlileri eliyle görebileceğini ifade etmişlerdir.

¹⁶ Anayasa Mahkemesi, E 2007/2 K 2011/13, 13.01.2011.

Bu yöndeki örnekleri çoğaltmak mümkündür. Tohumculuk faaliyetine ilişkin denetim ve EPDK'nın gerçekleştirdiği denetim¹⁷ gibi faaliyetlerin özel kişilere devrini öngören düzenlemeleri Anayasa'ya aykırı bularak iptal eden Anayasa Mahkemesi, en az bunlar kadar kolluk faaliyeti kapsamında değerlendirilebilecek geçici köy koruculuğu¹⁸ ve yapı denetim faaliyetinin özel kişilere devri konularındaki yasal düzenlemeleri Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.¹⁹ Yüksek Mahkeme'nin kararlarındaki bu çelişkinin izahını yapmak kanaatimizce güçtür.

B. Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi Karşısında Özel Güvenlik

Kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi karşısında en çok tartışılan konulardan biri de özel güvenlik uygulaması olmuştur. Bunun başlıca nedenleri ise özel güvenlik faaliyetinin niteliği ve bu konuda yapılan yasal düzenlemelerle birlikte özel güvenliğe tanınan yetkilerin, Türkiye'de kamu düzeninin sağlanması noktasında özel güvenliği önemli bir aktör konumuna getirmiş olmasıdır.

Türkiye'de özel güvenlik hizmetlerinden yararlanmanın yasal çerçevesi ilk kez 1981 yılında çıkarılan 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun ile birlikte çizilmiş olmakla beraber, özel güvenliğin geçmişi Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Nitekim, bu dönemde çarşı ve pazarların denetiminden sorumlu olup, ücretleri bizatihi dükkân sahipleri tarafından karşılanan *ases* adı verilen özel kişiler bulunmaktaydı.²⁰ Cumhuriyet döneminde de bu konuda henüz özel bir yasal düzenleme olmamasına karşın, bankaların korunması ya da emekli kolluk güçlerinin meşru müdafaa hakkı çerçevesinde bireylere, kişisel koruma hizmeti vermeleri durumları da söz konusu olabilmekteydi.²¹

Uygulamadaki bu fiili durumu yasal bir zemine oturtmak maksadıyla, 1981 yılında, yukarıda da ismini zikrettiğimiz, 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile, gerek kamu gerekse özel hukuk kişilerinin sahip olduğu ve ülke güvenliği ile ülke ekonomisi açısından önem taşıyan

¹⁷ Anayasa Mahkemesi'nin EPDK'nın gerçekleştirdiği denetimin devrine ilişkin kararı: Anayasa Mahkemesi, E 2011/27 K 2012/101, 05.07.2012.

¹⁸ Anayasa Mahkemesi'nin geçici köy koruculuğu ile ilgili kararı: Anayasa Mahkemesi, E 1985/5 K 1985/23, 10.12.1985.

¹⁹ Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Dalkılıç, 'İdarenin Denetim Yetkisinin' (n 12) 107 vd.

²⁰ Ferdan Ergut, *Modern Devlet ve Polis* (İletişim Yayınları 2012) 98.

²¹ Yıldız Akgül (n 7) 169.

tesislerin korunması için bir özel güvenlik teşkilatı kurulmasının usul ve esaslarını düzenlenmiştir.²²

Kapsam itibariyle sınırlı bir alana ilişkin olan 2495 sayılı Kanun, 26 Haziran 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile yürürlükten kaldırılmış ve yeni kanunla birlikte özel güvenlik alanında yeni bir hukuki rejim de uygulamaya konulmuştur. 2495 sayılı Kanun'un aksine 5188 sayılı Kanun'da özel güvenlik hizmetlerinin uygulama alanını sınırlayan bir hükme yer verilmemiştir. Özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesindeki usul ve esasları belirleyen Kanun'da, özel güvenlik görevlilerinin; Devletin genel kolluk birimlerinin gördüğü eğitime benzer bir eğitim almaları, görev alanları içerisinde idari ve adli kolluk faaliyetinde bulunmaları ve bu faaliyetleri yerine getirirken de kamu gücü kullanmaları öngörülmüştür.

5188 sayılı Kanun'la öngörülen bu yeni hukuki rejimle birlikte kolluk hizmetlerinin devredilmezliği ilkesiyle ilgili yapılan tartışmalar yeniden alevlenmiştir. Bu noktada tartışmaların daha ziyade, "kolluk yetkilerinin devredilmezliği ilkesi"nin anayasal dayanağı olarak gösterilebilecek olan Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası çerçevesinde yoğunlaştığını ifade etmek gerekir. Bu sebeple konuyla ilgili daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek adına, öncelikli olarak ilgili hükmün anlamını ortaya koymakta fayda vardır.

Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasında "*Devletin, kamu iktisadî teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür*" hükmü yer almaktadır. Hükümde bahsi geçen "genel idare esasları" ile "aslî ve sürekli görevler" kavramlarından neyin anlaşılması gerektiği konusunda ise tam bir açıklık bulunduğunu söylemek güçtür.

Doktrinde, GÜNDAY, "genel idare esasları" kavramından anlaşılması gerekenin kamu hukuku rejimi ve kamusal yönetim usulleri olduğunu savunmaktadır. Yazara göre, belli bir idari faaliyet ya da kamu hizmeti için kamu gücü kullanılmak suretiyle tek yanlı işlemler tesis

²² İlgili Kanun'un 2. maddesinde bu Kanun hükümlerine göre korunacak yerler tek tek sayılmıştı. Buna göre korunacak ve güvenlikleri sağlanacak yerler; Kanun'un 1. maddesinde belirtilen özellikleri taşıyan milli eğitim ve öğretim ve ekonomi ile Devletin savaş gücüne önemli ölçüde katkısı bulunan baraj, enerji santralleri, rafineri, enerji nakil hatları, akaryakıt nakil, depolama, yükleme tesisleri ve benzeri yerlerde, sivil trafiğe açık Devlet eliyle işletilen hava meydanları ve limanlar, tarihi eserler, ören yerleri, sitler, açık ve kapalı müzeler, sanayi ve ticari ve turistik tesisler olarak belirlenmişti. Kanun'un 2. maddesinde 1995 yılında yapılan bir değişiklikle de, İstanbul ve diğer şehirlerdeki Kapalıçarşı ve buna benzer ticari, turistik tesislerde de bu Kanun hükümleri çerçevesinde özel güvenlik teşkilatı kurulabileceği hüküm altına alınmıştı.

ediliyor ve idari karar alınmıyorsa, o idari faaliyet ya da kamu hizmetine genel idare esaslarının uygulandığı söylenebilir.²³ Yine GÜNDAY'a göre "asli ve sürekli görev" kavramından anlaşılması gereken ise o görevin bir kadroya bağlanmış olması durumudur.²⁴ DURAN ise "asli ve sürekli" olma niteliğinin, çalışanın kişiliğine ve durumuna değil, yaptığı göreve bağlı koşullar olduğunu ileri sürmektedir.²⁵

Bu açıklamalar ışığında, bünyesinde kamu gücü ve egemenliğin tüm özelliklerine rastlanan ve bütünüyle idari usuller dahilinde yürütülen kolluk faaliyetinin²⁶ devletin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduğu asli ve sürekli bir görev olduğu sonucuna ulaşılabilir.²⁷ Bu durumun doğal bir sonucu olarak da, Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası uyarınca, kolluk faaliyetinin memurlar ve diğer kamu görevlileri dışında, özel kişiler eliyle görülebilmesi gerekir.

Peki, özel güvenliğin yürütmekte olduğu faaliyet de bu bağlamda bir tür kolluk faaliyeti olarak değerlendirilebilir mi? Esasen bu soruya sağlıklı bir yanıt verilebilmesi için öncelikli olarak 5188 sayılı Kanun'un öngördüğü hukuki rejime bakmak gerekir. 5188 sayılı Kanun'un 1. maddesinde özel güvenlik hizmetlerinin kamu güvenliğini tamamlayıcı niteliği olduğu ifade edilmektedir. Buradan hareketle, kendi görev alanı içinde kamu düzenini korumaya çalışan ve bu amaçla da 5188 sayılı Kanun'un öngördüğü şekilde kolluk görevlilerinin sahip olduğu pek çok kamusal yetkiyi²⁸ kullanabilen özel güvenlik görevlilerinin yürüttüğü faaliyetin de aslında bir tür kolluk faaliyeti olduğu söylenebilir.²⁹ Nitekim, AYAYDIN da bu faaliyeti "görev alanları ve yetkileri sınırlandırılmış kolluk görevlileri tarafından yürütülen bir kolluk faaliyeti" olarak tanımlamaktadır.³⁰

Bu noktada cevaplanması gereken bir diğer önemli soru da özel güvenlik hizmetlerini yerine getirecek personelin hukuki statüsünün ne olduğu sorusudur. Zira özel güvenlik

²³ Günday (n 3) 582.

²⁴ ibid 583.

²⁵ Lütfi Duran, 'Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye'nin Hukuk Düzeni (II)' (1986) 19 (2) Amme İdaresi Dergisi 3, 17.

²⁶ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları (Cilt 3)* (İsmail Akgün Matbaası 1966) 1475.

²⁷ Nitekim DURAN da, kamu hizmetlerinden farklı olarak, kolluk faaliyetinin salt kamusal yönetim biçimiyle gerçekleştirildiğini ifade etmektedir. Lütfi Duran, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa* (Çağdaş Yayınları 1988) 148.

²⁸ Özel güvenliğin sahip olduğu yetkiler, 5188 sayılı Kanun'un 7. ve 8. maddesinde sayılmıştır. Bu yetkilerin neler olduğunu, çalışmanın ikinci kısmında ayrıntılarıyla birlikte ele alınacaktır.

²⁹ Esasen 2495 sayılı Kanun'un 8. maddesinde de özel güvenlik teşkilatı, "bağlı olduğu kuruluşu bu Kanun hükümleri dairesinde korumak ve güvenliğini sağlamakla görevli ve yetkileri bu Kanunla sınırlı özel bir kolluk kuvveti" şeklinde tanımlanmaktaydı.

³⁰ Cem Ayaydın, '5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun' (2004) 2 (Özel Sayı) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof.Dr. Erden Kuntalp'e Armağan) (Cilt 2) 113, 129.

hizmetleri Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası kapsamında genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir hizmet olarak değerlendirilecek olursa, bu hizmetlerin özel kişiler eliyle değil, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle sunulması gerekecektir.

Esasen, özel hukuk kişileri tarafından istihdam edilecek özel güvenlik görevlilerinin, hizmet sözleşmesi çerçevesinde, yani işçi statüsünde çalışacağı açıktır.³¹ Buna karşılık 5188 sayılı Kanun'da kamu kurum ve kuruluşlarında çalışacak özel güvenlik görevlilerinin hukuki statüsünün ne olacağına ilişkin ise açık bir hüküm bulunmamaktadır. Her ne kadar Kanun'un 23. maddesinde özel güvenlik görevlileri cezai sorumluluk bakımından kamu görevlisi gibi kabul edilmiş olsalar da,³² doktrinde bu durumun tek başına özel güvenlik görevlilerini kamu görevlisi saymaya yetmeyeceği ifade edilmektedir.³³ Öte yandan Kanun'da yer alan bazı ifadeler, özel güvenlik görevlileri ile kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkinin bir özel hukuk ilişkisi olduğu intibasını uyandırmaktadır.

Örneğin, Kanun'un 3. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin "atanma"larından değil, "istihdam edilme"lerinden söz edilmektedir. Yine Kanun'un 11. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin valilik tarafından verilecek "çalışma izni" ile göreve başlayacağı ve belli şartların gerçekleşmesi durumunda da bu iznin iptal edileceği öngörülmektedir. Daha da önemlisi Kanun'un 15. maddesinde "Bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirirken yaralanan, engelli hâle gelen özel güvenlik görevlilerine veya ölen özel güvenlik görevlisinin kanunî mirasçılara, iş sözleşmesinde veya toplu iş sözleşmesinde belirlenen miktar ve esaslar çerçevesinde tazminat ödenir" hükmü yer almaktadır. Tüm bu düzenlemelerden hareketle, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışacak özel güvenlik görevlileri ile ilgili kamu kurum ve kuruluşu arasındaki hukuki ilişkinin "hizmet sözleşmesi" olduğu ve özel güvenlik görevlilerinin de bu anlamda "işçi" statüsünde olduğu söylenebilir.³⁴

O halde toparlamak gerekirse, 5188 sayılı Kanun'un öngördüğü sistem uyarınca bir kamu kurum ve kuruluşunda güvenliği sağlamak üzere özel hukuk hükümlerine tabi kişiler görevlendirilebilecektir. Bu durum, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli bir görevin işçi statüsündeki görevliler eliyle görüleceği anlamına gelir ki, bunun Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrasına uygun düşmeyeceği açıktır. SEVER'in de

³¹ ibid. 132.

³² Nitekim, 5188 sayılı Kanun'un 23. maddesi uyarınca "Özel güvenlik görevlileri, görevleriyle bağlantılı olarak işledikleri suçlardan dolayı kamu görevlisi gibi cezalandırılır. Özel güvenlik görevlilerine karşı görevleri dolayısıyla suç işleyenler kamu görevlisine karşı suç işlemiş gibi cezalandırılır."

³³ Yıldız Akgül (n 7) 181.

³⁴ Ayaydın (n 30) 133.

belirttiği gibi, kamusal alanda, tüm toplumu ve genel anlamda kamu düzenini yakından ilgilendiren güvenliğe ilişkin faaliyetlerin özel güvenlik görevlilerine bırakılmadan kolluk kuvvetleri tarafından yerine getirilmesi hem devletin temel varoluş nedeni ve işlevi olan kamu güvenliğinin korunması bakımından daha etkin bir sistemin gerçekleştirilmesini hem de Anayasa'nın 128. maddesinin lafzına ve ruhuna daha uygun bir uygulama olmasını sağlayacaktır.³⁵ Bu çerçevede 5188 sayılı Kanun'la öngörülen sistemin yeniden gözden geçirilmesinde büyük fayda olduğunu önemle ifade etmek gerekir.

II. ÜNİVERSİTELERDEKİ ÖZEL GÜVENLİK UYGULAMASI

5188 sayılı Kanun'da özel güvenlik hizmetlerinden kimlerin yararlanabileceği konusunda açık bir düzenleme yer almamaktadır. Kanun'un 3. maddesinde “kişiler” ile “kurum ve kuruluşlar”ın özel güvenlik hizmetlerinden yararlanabileceği dolaylı olarak belirtilmiş olsa da, buradaki “kurum ve kuruluşlar” ifadesinin “kamu kurum ve kuruluşları”nı da kapsayıp kapsamadığı noktasında bir açıklık bulunmamaktadır. Bununla birlikte Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasından hareketle, kamu kurum ve kuruluşlarının da özel güvenlik hizmetlerinden yararlanabileceği söylenebilir. Nitekim söz konusu fıkra, kamu kurum ve kuruluşlarında özel güvenlik hizmetlerini yerine getiren özel güvenlik görevlilerinin hukuki durumunu düzenlemektedir.³⁶

Bu noktada bütün kamu kurum ve kuruluşları özel güvenlik hizmetlerinden yararlanabilir mi sorusu akla gelebilir. Esasen Kanun'da bu konuda herhangi bir sınırlamaya gidilmemiştir. Bununla birlikte, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in³⁷ 8. maddesinin üçüncü fıkrasında “genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olduğu” ya da “özel koruma ve güvenlik uygulamasının kamu hürriyetlerinin korunması açısından sakıncalı görüldüğü” hallerde özel güvenlik izni verilmemesine karar verileceği hüküm altına alınmıştır.³⁸

³⁵ Sever (n 10) 3298-3299.

³⁶ 5188 sayılı Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca “*Kamu kurum ve kuruluşlarında bu Kanunda yazılı görevleri yerine getirirken yaralanan, engelli hâle gelen özel güvenlik görevlilerine veya ölen özel güvenlik görevlilerinin kanunî mirasçılara; iş sözleşmesi, toplu iş sözleşmesi veya 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerinde belirtilen tazminat miktarlarından hangisi yüksek ise o miktar ödenir.*”

³⁷ RG 07.10.2004/25606.

³⁸ Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 8. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca “*Genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olduğu ya da özel koruma ve güvenlik uygulamasının kamu hürriyetlerinin korunması açısından sakıncalı görüldüğü hallerde özel güvenlik izni verilmemesine karar verilir ve bu kararın gerekçesi de belirtilir. Özel güvenlik izni için yapılan müracaatlar en geç on iş günü içinde neticelendirilir.*”

Yönetmelikte yer alan bu hüküm çeşitli açılardan sorgulanmaya değerdir. Her şeyden önce kanunda bu yönde bir sınırlama öngörülmemesine karşın yönetmelikle özel güvenlik hizmetlerinin faaliyet alanı kısıtlanabilir mi sorusu sorulabilir. Diğer yandan, “genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olduğu” ve “özel koruma ve güvenlik uygulamasının kamu hürriyetlerinin korunması açısından sakıncalı görüldüğü” haller nasıl belirlenecektir? Uygulamada özel güvenlik adliye, belediye, konsolosluk, park, havalimanı, otopark, gümrük gibi pek çok yerde faaliyet gösterebilmektedir. Bu yerler genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olmadığı veya özel koruma ve güvenlik uygulamasının kamu hürriyetlerinin korunması açısından sakıncalı görüldüğü yerler olarak mı değerlendirilmektedir? Yönetmelik hükmünü baz alırsak bu soruya olumlu yanıt vermemiz gerekecektir. Bu yönde bir yanıt ise bizi daha büyük açmazlara götürebilecektir. Öyle ki, ilgili hüküm, özel güvenliğin faaliyet gösterdiği yerleri devletin genel kolluk faaliyeti kapsamında koruyamadığı şeklinde bir intibaya sebebiyet verebilecektir.³⁹

Üniversiteler açısından ise durumun teknik anlamda daha anlaşılır olduğu söylenebilir. Nitekim, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 20. maddesinde zabitanın hangi hallerde üniversite, bağımsız fakülte veya üniversiteye bağlı kurumların binalarına veya bunların eklerine girebileceği hüküm altına alınmıştır. İlgili hüküm uyarınca;

“Zabita aşağıda yazılı hallerde üniversite, bağımsız fakülte veya üniversiteye bağlı kurumların binalarına veya bunların eklerine girebilir.

A) Üniversite binaları veya ekleri içinde, kurumun imkanlarıyla önlenmesi mümkün görülmemeyen olayların çıkması ihtimali karşısında rektör, acele hallerde de dekan veya bağlı kuruluş yetkililerinin zabıttan yardım talep etmeleri halinde,

B) Herhangi bir davet veya izne bağlı olmaksızın suç ve suçluların kovuşturulması için her zaman”

Bu hükmün mefhum-u muhalifinden hareketle, yukarıdaki haller dışında zabitanın üniversite, bağımsız fakülte veya üniversiteye bağlı kurumların binalarına veya bunların eklerine giremeyeceği sonucuna ulaşılmaktadır. O halde, bu yerlerde genel güvenlik kapsamında korunmak her zaman için söz konusu olamayacaktır. Buradan hareketle; bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları arasında sayılan üniversitelerin 5188 sayılı Kanun’un

³⁹ Nitekim AYAYDIN da bu duruma dikkat çekmekte ve yönetmelik hükmünü bu noktada eleştirmektedir. Ayaydın (n 30) 123.

öngördüğü hukuki rejim uyarınca özel güvenlik hizmetlerinden yararlanabileceğini söylemek mümkündür.

Peki üniversiteler özel güvenlik hizmetlerinden ne şekilde yararlanabilir? Esasen 5188 sayılı Kanun'un 3. maddesinden hareketle güvenlik hizmetlerinden yararlanma bağlamında 3 farklı usulün öngörüldüğü söylenebilir:

- 1) Güvenlik hizmetinin ilgili kurum ve kuruluşlar tarafından istihdam edilen personel eliyle sağlanması
- 2) Kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması
- 3) Güvenlik hizmetinin bu konuda faaliyette bulunmak amacıyla kurulmuş güvenlik şirketlerine gördürülmesi

Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 7. maddesinde kişi ve kuruluşlara özel güvenlik hizmetlerinden ne şekilde yararlanacaklarını belirleme noktasında bir serbesti tanınmıştır. Buna göre üniversiteler de Kanun'da öngörülen bu usuller çerçevesinde, ihale yoluyla özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın alabilecekleri gibi bünyelerinde özel güvenlik birimi kurmak suretiyle de özel güvenlik hizmetlerinden yararlanabileceklerdir. Ne var ki, doktrinde, kamu hizmetinin üretilmesi için özel şirketlerden ihale ile işgücü satın alma yönteminin kamu hizmetine girme hakkına aykırı olduğunu ileri süren yazarlar da vardır. Örneğin, KARAHANOGULLARI, güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi için özel girişimciden hizmet alımı yapılmayıp, özel güvenlik personeli alımı ihalesi yapıldığını, özel girişimcilerin işgücü simsarları gibi çalıştığını, idarenin de bu simsarlardan işçi kiraladığını belirtmekte ve bu yöntemin hukuka aykırı olduğunu ileri sürmektedir.⁴⁰ Ne var ki, özel güvenlik hizmetlerinden yararlanma konusunda ihale usulü halen yaygın bir şekilde uygulanmaya devam etmektedir.

A. Üniversitelerde Görev Yapan Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri

Özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu yetkiler, 5188 sayılı Kanun'un 7. ve 8. maddelerinde tek tek sayılmıştır. Bu yetkilerin bir kısmı⁴¹ esasen 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve 6098 sayılı

⁴⁰ Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)* (Turhan Kitabevi 2012) 242.

⁴¹ Bu yetkiler; suçüstü yakalama, meşru savunma ve zorunluluk kapsamında zor kullanma, olay yerini ve delilleri koruma ve belli durumlarda silah kullanma şeklinde sıralanabilir. D. Çiğdem Sever, 'Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık' (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi 2013) 241-247.

Türk Borçlar Kanunu kapsamında, belirli durumların varlığı halinde sıradan vatandaşlar tarafından da kullanılabilmeyle birlikte,⁴² özel güvenlik görevlilerinin Kanunla öngörülen bu yetkilerin kullanımı noktasında sıradan vatandaşlardan daha farklı bir konumda bulunduğunu belirtmek gerekir. Nitekim, sıradan vatandaşlardan farklı olarak, özel güvenlik görevlilerinin, şartlar gerçekleştiği takdirde, Kanunla öngörülen bu yetkileri kullanmaları bir tür zaruret halini almaktadır. Aksi halde, görevin gereklerine aykırı hareket etmeleri veya görevin gereklerini yapmakta ihmal ve gecikme göstermeleri durumunda, özel güvenlik görevlilerinin 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 257. maddesi kapsamında görevi kötüye kullanma suçundan yargılanmaları gündeme gelebilecektir.⁴³ Sıradan vatandaşlar bakımından ise böyle bir durumun varlığından söz etmek mümkün değildir.⁴⁴

Özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu diğer bir kısım yetkiler ise, özel hukuk kişilerinin özel hukuk hükümleri çerçevesinde sahip olduğu imkânları aşan ve özel güvenlik görevlilerini gerek fonksiyonel anlamda gerekse buldukları statü açısından devletin genel kolluk birimlerine yaklaştıran mahiyette birtakım yetkililerdir.⁴⁵

Özel güvenlik görevlilerinin sahip oldukları yetkilerle alakalı olarak “kamu kurum ve kuruluşuna bağlı olarak çalışan özel güvenlik görevlilerinin yetkileri” ve “özel güvenlik şirketine bağlı olarak çalışan özel güvenlik görevlilerinin yetkileri” şeklinde bir ayırım yapma yoluna gidilmemiştir. Bununla birlikte, 5188 sayılı Kanun'un öngördüğü hukuki rejimde, görev alanlarına göre özel güvenlik görevlilerinin sahip oldukları yetkilerin farklılaşabildiği görülmektedir. Nitekim bazı yetkiler sadece belli yerlerde veya belli etkinliklerde görev yapan özel güvenlik görevlileri tarafından kullanılabilir. O halde üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu yetkileri de bu çerçevede tek tek ele almakta fayda vardır.

1. Arama Yetkisi

Özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu arama yetkisi 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin a, b, d ve f bentlerinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeler uyarınca, özel güvenlik görevlileri asıl olarak önleme araması yapma yetkisine sahip olmakla beraber, belli

⁴² Bu noktada, sıradan vatandaşlar için öngörülen bu durumun, kamu hukuku anlamında bir “yetki kullanımı” olarak ifade edilemeyeceğini önemle belirtmek gerekir.

⁴³ Bunun sebebi ise daha önce izah ettiğimiz üzere, 5188 sayılı Kanun'un 23. maddesinden hareketle özel güvenlik görevlilerinin ceza hukuku bakımından “kamu görevlisi” gibi kabul ediliyor olmalarıdır.

⁴⁴ Faruk Ünsal, ‘Özel Güvenliğin Kolluk Hizmetlerindeki Konumu’ (2004) (42) Polis Dergisi 49.

⁴⁵ Ayaydın (n 30) 211.

durumlarda adli arama yapmaya da yetkilidirler.⁴⁶ Üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu arama yetkisini de bu bağlamda önleme araması yapma yetkisi ve adli arama yetkisi şeklinde ikili bir tasnif çerçevesinde ele almakta fayda vardır.

a. Önleme Araması Yapma Yetkisi

5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin a bendinde, özel güvenlik görevlilerinin "*koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme*" yetkisine sahip oldukları hüküm altına alınmıştır. Aynı maddenin b bendinde "*toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde*", f bendinde de "*hava meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde*" aramanın yine aynı şekilde yapılacağı ifade edilmektedir. Görüldüğü üzere, ilgili düzenlemelerde önleme aramasının ne şekilde yapılacağı kanun koyucu tarafından açıkça belirtilmiştir.

Durum bu olmakla beraber, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in "önleyici arama yapılması" başlıklı 14. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin Kanun'da belirtilen durumlarda gerektiğinde "üst araması" da yapabileceği ifade edilmektedir.⁴⁷ Oysa, Kanun'da önleme aramasının yönetmelikte ifade edildiği biçimde, "üst araması" şeklinde de yapılabileceğine dair bir hüküm bulunmamaktadır. 5188 sayılı Kanun'da güvenlik sistemleri kullanılmadan yapılabilecek türden arama, en fazla 7. maddenin d bendinde öngörülen *adli nitelikteki aramalar* bakımından gündeme gelebilir.⁴⁸ Dolayısıyla özel güvenlik görevlilerinin önleme aramasını elle yapması gibi bir durumun varlığından söz etmek kanaatimizce mümkün gözükmemektedir.

Öte yandan Anayasa'nın 20. maddesi uyarınca, üst aramasını yapılabilmesi için usulüne göre verilmiş hakim kararı veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri olması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'nce de belirtildiği üzere, bu durum sadece adli aramalar için değil, önleme aramaları da dahil olmak üzere özel

⁴⁶ Bu anlamda 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin a, b ve f bentlerinin özel güvenlik görevlilerinin önleme araması yapma yetkisini, d bendinin ise adli arama yapma yetkisini düzenlediğini söylemek mümkündür.

⁴⁷ Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik md. 14: "*Görev alanında, can ve mal güvenliğinin ve kamu düzenin sağlanması, suç işlenmesinin önlenmesi, taşınması veya bulundurulması yasaklanmış her türlü silah, patlayıcı madde veya eşyanın tespit edilmesi amacıyla detektörle, x-ray cihazından geçirerek veya Kanunda belirtilen durumlarda gerektiğinde üst araması yapılabilir.*"

⁴⁸ Yıldız Akgül (n 7) 212.

hayata müdahale oluşturan tüm aramalar için geçerlidir.⁴⁹ Bu anlamda özel güvenlik görevlilerinin, korumakla yükümlü oldukları alanlara girmek isteyen her bir kişi için arama emri veya kararı almaları, hayatın olağan akışı karşısında mümkün olmayacağı için, önleme araması kapsamında özel güvenlik görevlilerinin salt güvenlik sistemlerini kullanmalarının bu bakımdan da bir zorunluluk olduğu ifade edilebilir.

O halde, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlileri, koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri, sadece, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini detektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirmek suretiyle önleme araması yapabileceklerdir. Buna karşılık özel güvenlik görevlilerinin önleme araması kapsamında kişilerin üstlerini veya eşyalarını elle aramaları gibi genel bir uygulama söz konusu olamayacaktır.

b. Adli Arama Yapma Yetkisi

5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin d bendinde özel güvenlik görevlilerinin *görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama* yetkisine sahip oldukları hüküm altına alınmıştır.⁵⁰ Bu hüküm uyarınca özel güvenlik görevlilerine verilen yetki bir önleyici arama değil, adli arama yapma yetkisidir. Nitekim burada, suçun işlenmesinden sonra ortaya çıkan bir durum söz konusudur.

Kanun, özel güvenlik görevlilerine belli durumlarda adli arama yapma yetkisi vermiş olmakla birlikte, bu yetkinin nasıl kullanılacağı konusunda bir belirsizlik söz konusudur. Aramanın ne şekilde yapılacağı, bir arama emri veya kararına ihtiyaç olup olmadığı gibi hususlar Kanun'da açıklığa kavuşturulmamıştır. Haliyle bu durum adli arama yetkisinin özel güvenlik görevlileri tarafından uygulamada nasıl kullanılacağı konusunda tartışmalara sebep olmuştur.

Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği'nin 8. maddesinin a bendinde *hakkında tutuklama kararı veya yakalama emri veya zorla getirme kararı bulunan kişi ile hakkında gıyabî tutuklama kararı verilen kaçak yakalandığında üstünde*, ayrıca bir arama emri ya da kararının

⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, ilgili kararda konuyla ilgili şu değerlendirmede bulunmuştur: “Anayasa'nın 20. maddesi, 3.10.2001 gün ve 4709 sayılı Yasa ile yapılan değişiklik çerçevesinde sadece adli aramalarda değil, özel yaşama müdahale oluşturan tüm aramalarda uygulanma olanağına sahiptir. Bu nedenle de madde ile öngörülen hakim kararı güvencesinden önleme aramalarının istisna tutulduğu düşünülemez.” Anayasa Mahkemesi, E 2003/29 K 2006/24, 22.02.2006.

⁵⁰ Uygulamada haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişiler, valilik tarafından özel güvenlik görevlilerine bildirilmektedir. Yıldız Akgül (n 7) 215.

aranmaksızın arama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükümden hareketle, doktrinde, özel güvenlik görevlilerinin adli aramalarla ilgili yetkilerini kullanabilmeleri için bir arama emri ya da kararı verilmiş olmasının gerekmeceğini ifade edenler olmuştur.⁵¹

Danıştay da, söz konusu yönetmelik hükmünün iptali için açılan davada, üst araması ile ilgili bölümün Kanun'a ve Anayasa'ya aykırı olmadığı sonucuna varmış ve şu değerlendirmede bulunmuştur:

*“Hakkında tutuklama kararı veya yakalama emri veya zorla getirme kararı bulunan şüpheli ve sanığın, umuma açık mahallerde yakalanması durumunda, 5271 sayılı Yasanın 90/4. maddesi uyarınca tedbir mahiyetinde üst araması yapılabileceğinden, dava konusu Yönetmeliğin 8/a maddesinde yer alan ‘...üstünde...’ ibaresinde, anılan Yasa kuralına ve Anayasaya aykırılık bulunmamaktadır.”*⁵²

Oysa arama, bizatihi Anayasa'yla güvence altına alınmış bir temel hak olan “özel hayatın gizliliği” ile ilgili bir durumdur. Anayasa'nın 20. maddesinin birinci fıkrası uyarınca *herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz.* Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de *millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak, usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; kimsenin üstü, özel kâğıtları ve eşyası aranmaz ve bunlara el konulamaz.*

Anayasa'nın bu açık hükmü karşısında, özel güvenlik görevlilerinin adli arama yetkilerini kullanırken bir arama emri ya da kararına ihtiyaç duymayacaklarını ileri sürmek kanaatimizce mümkün gözükmemektedir.

⁵¹ ibid, 215. Mustafa GÜLCÜ de yakalamanın aramaya göre daha yoğun bir şüphenin varlığını gerektirdiğini, yakalamanın aramayı da kapsadığını, bu yüzden yakalanan kişinin aranmasının da gerekli olduğunu ifade etmektedir. Bkz. Mustafa Gülcü, *Özel Güvenlik Hukuku*, (Kardeşler Matbaacılık, 2004) 276. Murat AYDIN da kişinin yakalanmasına kanunun imkan verdiği hallerde, yakalanmasından sonra üstünün aranmasına da imkan bulunduğunu ve bu arama işlemi için ayrıca bir karar almaya gerek olmadığını ileri sürmektedir. Murat Aydın, *Arama ve El Koyma* (Seçkin Yayınları 2012) 46. Hüsnü ALDEMİR de benzer şekilde, yakalama tedbirinin, kişinin üstünde yapılacak aramadan daha geniş kapsamlı olması nedeniyle, önleyici nitelikteki kaba üst araması için arama kararının gerekli olmadığını ifade etmektedir. Hüsnü Aldemir, *Adli-Önleme Arama ve Elkoyma*, (Bilge Yayınevi 2012) 43.

⁵² Danıştay 10 D, E 2005/6392 K 2007/948, 19.01.2006.

Bununla birlikte, doktrinde, *yüzeysel* nitelikte gerçekleştirilen bir kısım kontrollerin arama kapsamında değerlendirilemeyeceği de ifade edilmektedir. Örneğin, KUNTER/YENİSEY, silah denetimi biçiminde yapılan kontrollerde yazılı emir almaya gerek olmadığını, buna karşılık ayrıntılı/ince arama yapılabilmesi için yazılı emir alınması gerektiğini ifade etmektedir.⁵³ Dahası, Anayasa Mahkemesi de bu anlamda bir ayırım yapmaktadır. Yüksek Mahkeme'ye göre "*kaba arama, yoklama, sıvazlama veya elle tarama olarak da ifade edilen elle kontrol aramadan farklı bir kavram*" olup "*arama boyutuna ulaşmayan alt düzeyde sınırlı bir kolluk tedbiri*" niteliğindedir.⁵⁴ Bu doğrultuda, Yüksek Mahkeme, *elle kontrol* uygulamasının Anayasa md. 20/2 kapsamında değerlendirilemeyeceğini kabul etmektedir.

Ne var ki, bu yöndeki ayırımın ne şekilde ve hangi kriterler doğrultusunda gerçekleştirileceği, elle kontrol ile arama arasındaki sınırın nerede başlayıp nerede biteceği konularında bir belirsizlik söz konusudur. Hepsinden önemlisi, Anayasa koyucunun bu yönde bir ayırım gözeterek elle kontrol uygulamasını bilinçli olarak madde kapsamına almadığı, Anayasa md. 20/2 hükmünün bu yönde bir ayırma doğrudan cevaz verdiği de son derece kuşkuludur. Bilakis, ilgili düzenlemede *adli arama-önleme araması* yahut *yüzeysel arama-ayrıntılı arama* şeklinde bir ayırım gözetilmemiştir. Bu çerçevede, doktrinde kimi yazarlarca da ifade edildiği üzere; kaba üst araması, yoklama veya sıvazlama gibi uygulamalarının de birer arama niteliğinde olduğunu⁵⁵ ve Anayasa md. 20/2'nin öngördüğü şartlara tabi olduğunu kabul etmek gerekir.

Esasen, belli başlı uygulamaların arama kapsamında değerlendirilmemesi gerektiği yönündeki görüş, Anayasa md. 20/2'de zımnen ortaya konulduğu savunulan durumu açıklığa kavuşturma amacından ziyade uygulamadaki önemli bir ihtiyacı karşılama amacının ürünüdür. Gerçekten, yakın ve olası bir tehdit yahut tehlikenin varlığı halinde dahi arama yapabilmek için arama emri ya da kararına ihtiyaç duyulması, güvenlik anlamında ciddi sorunların varlığına sebebiyet verebilmektedir. Hal böyleyken, belli başlı durumlarda, belli türden aramalar için arama emri ya da kararına ihtiyaç olmaması gerektiği savunulabilir. Ne var ki, bu yöndeki ihtiyacı karşılamanın yolu, Anayasa md. 20/2'de değişikliğe gitmek ve belli türden aramaları açıkça madde kapsamından çıkarmaktır.

⁵³ Nurullah Kunter ve Feridun Yenisey, *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku* (Arıkan Yayınları 2005) 319.

⁵⁴ Anayasa Mahkemesi, E 2018/137 K 2022/86, 30.06.2022.

⁵⁵ Ahmet Kılıç, 'Üst ve Eşya Aramasına İlişkin Düzenlemelerin Anayasaya Uygunluğu' (2023) (56) Türkiye Adalet Akademisi Dergisi 403, 411.

Öte yandan, yakın ve olası bir tehdit yahut tehlikeye binaen kaba arama yapmanın da her durumda bir zaruret olmadığını ifade etmek gerekir. Bahsi geçen arama, kişinin üzerinde silah, bıçak vb. tehlikeli aletlerin olup olmadığını tespit etmek amacıyla yapılmaktadır.⁵⁶ Özel güvenlik bakımından ise kaba arama/elle arama uygulamasına başvurmaksızın da bu tespitin yapılması mümkündür. Nitekim, 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesi, halihazırda, özel güvenlik görevlilerine; koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları x-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme yetkisi vermektedir. Dolayısıyla, kişilerin üzerinde silah, bıçak vb. tehlikeli aletlerin olup olmadığı pekala bu şekilde de tespit edilebilir. Hal böyleyken, özel güvenlik görevlilerinin bu yola başvurmaksızın doğrudan kişiyi üst aramasına tabi tutmasının hukuka uygun bir uygulama olarak kabul edilmesine olanak bulunmamaktadır.

O halde, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin adli arama yetkisi kapsamında üst araması yapabilmeleri için bir arama emri veya kararına ihtiyaç olduğu; bu yönde bir emir veya karar olmadığı sürece özel güvenlik görevlilerinin, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişilerin üstlerini ve eşyalarını elle arayamayacakları söylenebilir.

2. Yakalama Yetkisi

5188 sayılı Kanun uyarınca özel güvenlik görevlilerine verilen yetkilerden biri de yakalama yetkisidir. Yakalama, en basit ifadeyle, bir kişinin hakim kararı olmaksızın geçici bir süre için özgürlüğünün kısıtlanması durumudur.⁵⁷ *Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği*'nin 4. maddesine göre ise yakalama; “*kamu güvenliğine, kamu düzenine veya kişinin vücut veya hayatına yönelik var olan bir tehlikenin giderilmesi için denetim altına alınması gereken veya suç işlediği yönünde hakkında kuvvetli iz, eser, emare ve delil bulunan kişinin gözaltına veya muhafaza altına alma işlemlerinden önce özgürlüğünün geçici olarak ve fiilen kısıtlanarak denetim altına alınmasını*” ifade eder. Bu anlamda özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu yakalama yetkisi, 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin c, d, ı, ve j bentlerinde tek tek düzenlenmiştir.

Yakalama, hakim kararı olmaksızın kişi özgürlüğünün kaldırılması anlamını taşıdığından, yakalamanın şartları Anayasa, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu ve 2559

⁵⁶ Kaba arama, doktrinde, kişinin üzerinde silah veya tehlikeli bir madde olup olmadığını tespiti amacıyla, herhangi bir giysi çıkarılmadan, yoklama biçiminde yapılan kontrol şeklinde tanımlanmaktadır. Bkz. Hakan Serdar Çöpoğlu, *Ceza Muhakemesi Hukukunda Arama ve Elkoyma*, (Adalet Yayınevi 2023) 123.

⁵⁷ Kunter ve Yenisey (dn 53) 309.

sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda detaylıca düzenlenmiştir. Sadece zorunlu hallerde başvuru olan geçici bir tedbir mahiyetindeki yakalamanın,⁵⁸ önleme yakalaması ve adli yakalama olmak üzere iki türü bulunmaktadır. 5188 sayılı Kanun kapsamında özel güvenlik görevlilerine her iki yakalama yetkisi de belli şartlar altında tanınmıştır.

Özel güvenlik görevlileri her şeyden önce, 5188 sayılı Kanun md.7/c'de belirtildiği üzere, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 90. maddesine göre yakalama yetkisine sahiptirler. Söz konusu hüküm, herkes tarafından geçici olarak yapılabilecek yakalama ile kolluk görevlileri tarafından yapılacak yakalama arasında bir ayırım öngörmektedir. Buna göre herkes tarafından yapılabilecek yakalama CMK md. 90/1 uyarınca şu hallerde söz konusu olabilir:

- Kişiye suçu işlerken rastlanması,
- Suçüstü⁵⁹ bir fiilden dolayı izlenen kişinin kaçması olasılığının bulunması veya hemen kimliğini belirleme olanağının bulunmaması.

Bu durumda özel güvenlik görevlileri de herkes gibi yakalama yapabilirler. Yakalama durumu derhal kolluğa haber verilir ve yakalanan kişi kolluğa teslim edilir. Bu tür bir yakalamada silah kullanılması, arama ve el koyma işlemlerinin gerçekleştirilmesi mümkün değildir.⁶⁰

CMK md. 90/2'de ise kolluk görevlilerinin sahip olduğu yakalama yetkisi düzenlenmektedir. Söz konusu hükme göre; *“kolluk görevlileri, tutuklama kararı veya yakalama emri düzenlenmesini gerektiren ve gecikmesinde sakınca bulunan hallerde; Cumhuriyet savcısına veya amirlerine derhal başvurma olanağı bulunmadığı takdirde, yakalama yetkisine sahiptirler.”*

Kolluk görevlilerinin sahip olduğunu bu yetki 5188 sayılı Kanun md. 7/c'nin CMK md. 90'a yapmış olduğu yollama ile birlikte, özel güvenlik görevlilerine de tanınmıştır. Dolayısıyla özel güvenlik görevlileri görev alanlarıyla sınırlı olmak kaydıyla, kolluk görevlilerinin CMK md. 90/2 kapsamında sahip olduğu yakalama yetkisini kullanabileceklerdir.

⁵⁸ Nevzat Toroslu ve Metin Feyzioğlu, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (Savaş Yayınları 2013) 237.

⁵⁹ Suçüstü hali CMK md. 2/j'de, işlenmekte olan suç, henüz işlenmiş olan fiil ile fiilin işlenmesinden hemen sonra kolluk, suçtan zarar gören veya başkaları tarafından takip edilerek yakalanan kişinin işlediği suç ve fiilin pek az önce işlendiğini gösteren eşya veya delille yakalanan kimsenin işlediği suç olarak ifade edilmiştir.

⁶⁰ Veli Özer Özbek, Koray Doğan ve Pınar Bacaksız, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (Seçkin Yayınları 2023) 237.

5188 sayılı Kanun md. 7/d kapsamında özel güvenlik görevlilerine tanınan bir diğer yetki ise, görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkumiyet kararı bulunan kişileri yakalama yetkisidir. Uygulamada, haklarında yakalama emri veya mahkumiyet kararı bulunan kişiler valilik tarafından özel güvenlik görevlilerine bildirilmekle birlikte özel güvenlik görevlilerinin bu kişilerin kimliklerini nasıl tespit edecekleri hususu belirsizdir. Nitekim, birazdan da ele alınacağı üzere, özel güvenlik görevlilerinin kimlik sorma yetkisi belirli alanlar ve etkinliklerle sınırlıdır. Dolayısıyla doktrinde, özel güvenlik görevlilerinin, sahip oldukları arama ve yakalama yetkilerini sadece bu alanlar ve etkinlikler söz konusu olduğunda kullanabilecekleri ifade edilmektedir.⁶¹

5188 sayılı Kanun md. 7/1 uyarınca özel güvenlik görevlilerine, kişinin vücudu veya sağlığı bakımından mevcut bir tehlikeden korunması amacıyla yakalama yetkisi de verilmiştir. Bununla birlikte “mevcut bir tehlike” kavramından neyin anlaşılması gerektiği ve hangi durumlarda mevcut bir tehlikeden söz edilebileceği hususları belirsizdir. Anayasa’nın 19. maddesinde güvence altına alınmış olan kişi özgürlüğü ve güvenliğinin, işçi statüsündeki özel güvenlik görevlilerinin inisiyatifıyla⁶² sınırlanabilmesi ciddi problemlere yol açabilecektir.

Özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu bir diğer yetki de, 5188 sayılı Kanun md. 7/j uyarınca, olay yerini ve delilleri koruma ve bu amaçla CMK’nın 168. maddesine göre yakalamadır. Söz konusu hükme göre, “*olay yerinde görevine ait işlemlere başlayan adli kolluk görevlisi, bunların yapılmasına engel olan veya yetkisi içinde aldığı tedbirlere aykırı davranan kişileri, işlemler sonuçlanıncaya kadar ve gerektiğinde zor kullanarak bundan men eder.*” Bu yetki, ceza muhakemesi hukukunda yer alan gözaltına alma veya durdurma yetkilerinden farklı niteliktedir. Özel güvenlik görevlilerine de tanınan bu yetkinin, sadece alınan tedbirlere aykırılığı ortadan kaldırmaya yönelik faaliyetleri içermesi, bunu aşan nitelikte güç kullanımlarını içermemesi ve olay yerini koruma amacıyla sınırlı olması gerekir.⁶³

Üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlileri de bu bağlamda, sahip oldukları yakalama yetkilerini ancak Kanun’un öngördüğü şekilde kullanabilirler. Bununla birlikte üniversitede görev yapan özel güvenlik görevlilerinin bir kısım yetkilerini ne şekilde kullanacakları konusunda bir belirsizlik söz konusudur. Örneğin, aşağıda ele alınacağı üzere, üniversitelerde kimlik sorma yetkisi tartışmalı olan özel güvenlik görevlilerinin 5188 sayılı Kanun md. 7/d kapsamında kendilerine verilmiş olan yakalama yetkisini nasıl kullanacakları

⁶¹ Sever, ‘Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi’ (n 41) 250.

⁶² Öyle ki, hangi durumlarda mevcut bir tehlikenin olup olmadığını özel güvenlik görevlileri belirleyeceklerdir.

⁶³ Sever, ‘Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi’ (n 41) 249.

belirsizdir. Bu noktada özel güvenlik hizmetlerinin kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki niteliğini dikkate almak suretiyle, özel güvenlik görevlilerinin sahip oldukları yakalama yetkilerini dar yoruma tabi tutmak ve bu anlamda asıl yetkinin genel kollukta olduğunu göz önünde bulundurmak gerekir.

3. Kimlik Sorma Yetkisi

Özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu bir diğer yetki de kimlik sorma yetkisidir. 5188 sayılı Kanun'un 7. maddesinin b ve f bentlerinde özel güvenliğin hangi durumlarda kimlik sorabilecekleri düzenlenmiştir. Buna göre, özel güvenlik görevlileri; toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde kimlik sorabilecekleri gibi; hava meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde de kimlik sorabilirler.

Özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu kimlik sorma yetkisi ile 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu md. 4/A kapsamında polise tanınan kimlik sorma yetkisi arasında farklılıklar söz konusudur. Her şeyden önce polis, genel nitelikli bir kimlik sorma yetkisine sahipken, özel güvenlik görevlilerine tanınan kimlik sorma yetkisi belirli alanlar ve etkinliklerle sınırlandırılmış durumdadır. Bunun haricinde; polis, kişinin kimliğinin belirlenemediği durumlarda o kişiyi tutabilir ve devamında durumu savcılığa bildirir.⁶⁴ Buna karşın, özel güvenlik görevlileri bakımından böyle bir yetkinin varlığından söz etmek mümkün değildir. Özel güvenlik görevlileri böyle bir durumla karşılaştıklarında, kimliğini ispat edemeyen kişiyi, korumakla yükümlü oldukları bölgeye almamak⁶⁵ ve durumu genel kolluğa haber vermek dışında başkaca bir yetkiye sahip değildir. Hatta doktrinde, kimliğini ispat edemeyen kişinin, özel güvenlik görevlilerince korunan alana girmek istemedikleri takdirde, genel kolluğun haberdar edilmesine dahi gerek olmadığı ifade edilmektedir.⁶⁶

Özel güvenlik görevlilerinin kimlik sorma yetkisi belirli alanlar ve etkinliklerle sınırlandırılmış olmasına karşın, uygulamada daha geniş ölçekte bir kimlik kontrolü uygulamasının varlığı gözlemlenmektedir. Örneğin, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik, kampüs girişlerinde rutin olarak kimlik kontrolleri yapmakta ve kimlik ibraz etmeyen yahut

⁶⁴ Böyle bir durumda, PVSK md. 4/A hükmü uyarınca, kimliği anlaşılıncaya kadar o kişinin gözaltına alınması ve gerekirse tutuklanması dahi mümkün olabilmektedir.

⁶⁵ Ayaydın (n 30) 233.

⁶⁶ Yıldız Akgül (n 7) 219.

edemeyen kişileri kampüse almayabilmektedir. Bu anlamda özel güvenliğin mevzubahis uygulamasının hukuki bir temeli olup olmadığının sorgulanması gerekmektedir.

5188 sayılı Kanun'da özel güvenliğin kimlik sorabileceği yerler tek tek sayılmıştır. Sayılan bu yerler arasında ise üniversite kampüsleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla 5188 sayılı Kanun'da düzenlendiği şekliyle, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin kampüs girişlerinde genel mahiyette bir kimlik sorma yetkileri bulunmadığını söylemek mümkündür.⁶⁷

Bu noktada, bahsi geçen yetkinin salt nüfus kimlik kartı yani hüviyet cüzdanı ile ilgili olduğu, dolayısıyla bunun haricindeki diğer kimlikler bakımından özel güvenliğin sorgulama yapmasına engel bir durumun olmadığı düşüncesi de akla gelebilir. Buradan hareketle, üniversitede görev yapan özel güvenlik görevlilerinin kampüs girişlerinde hüviyet cüzdanı kontrolü yapmasalar da öğrenci kimlik kartı, personel kimlik kartı gibi sorgulamaları yapabileceği ileri sürülebilir. Ne var ki bu görüşe ihtiyatla yaklaşmakta fayda vardır. Zira, kimlik kavramı kolluk hukukunda sadece hüviyetin karşılığı olarak kullanılmamaktadır. Kimlik, nihayetinde, kişinin kim olduğunu tanıtan bir belgedir.⁶⁸ Bu anlamda nüfus cüzdanı dışında pasaport, sürücü belgesi, öğrenci kimlik kartı, personel kimliği, avukat kimliği gibi resmi belgeler de kolluk hukuku kapsamında kimlik olarak kabul edilmektedir.⁶⁹ Yine, 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu'nun 9. maddesinde de kimliğin nüfus hüviyet cüzdanı ve diğer resmi geçerli belgelerle ispat edilmesinden bahsedilmektedir.⁷⁰ Bu durumda, kimlik kavramından salt hüviyetin anlaşılacağı, kişinin kim olduğunu tanıtan diğer resmi belgelerin kimlik kavramı kapsamında değerlendirilemeyeceği şeklindeki düşünceye katılmak güçleşmektedir.

⁶⁷ Aynı yönde bkz. Arın Hünler, 'İç Güvenlik Hizmetlerinde Özelleştirme ve 5188 Sayılı Kanun' (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi 2010) 122.

Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki; üniversite içerisinde toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri gibi etkinlikler söz konusu olduğunda, özel güvenlik görevlilerinin bu etkinliklerin gerçekleştirileceği alanlarda kimlik kontrolü yapabilmeleri, 5188 sayılı Kanun md. 7/b hükmü kapsamında mümkündür.

⁶⁸ Haluk Şükrü Akalın, *Türkçe Sözlük* (Türk Dil Kurumu Yayınları 2011) 1442.

⁶⁹ Nitekim; nüfus cüzdanı, sürücü belgesi, iş yeri kimlik belgesi ve öğrenci kimlik kartı, uygulamada, gerçekleştirilen kimlik kontrolü sırasında polise en çok sunulan belgelerdir. Bkz. Aytekin Geleri, *Önleyici Polislik* (Seçkin Yayınları 2003) 112-113.

⁷⁰ 1774 sayılı Kimlik Bildirme Kanunu md. 9: "Bu Kanun hükümlerine göre kimlik bildirme belgesini yetkili idareye vermekle yükümlü tutulanlar, kimliğini nüfus hüviyet cüzdanı ve diğer resmi geçerli belgelerle ispat edemeyen kimseleri tesislerinde barındıramaz, konut ve işyerlerinde çalıştıramaz."

Öte yandan, bir an için kimlik kavramının öğrenci kimlik kartı, personel kimlik kartı veya diğer resmi belgeleri kapsamadığı kabul edilse dahi, bu durum özel güvenlik görevlilerinin kampüs girişlerinde öğrenci kimlik kartı kontrolü yapmalarını yine haklı kılmamaktadır. Nitekim, kampüs girişlerinde öğrenci kimlik kartı kontrolü yapmak, ve bu belgeyi ibraz etmeyenleri kampüse almamak şeklindeki uygulama, kişilerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlar mahiyette önemli bir kamusal yetki kullanımudur. Dolayısıyla bu yönde bir yetkinin kanunla özel güvenlik görevlilerine açıkça tanınmış olması gerekir. Oysa ne 5188 sayılı Kanun'da ne de bir başka kanunda özel güvenlik görevlilerine bu yönde bir yetki tanınmış değildir.

Esasen, kişilerin her daim üzerlerinde kimlik bulundurması gibi bir zorunluluk olup olmadığı da bir başka tartışma konusudur. PVSK'nın 4/A maddesinde, kimlik sorma yetkisini kullanan polislerin kişilere kimliğini ispatlamaları konusunda gerekli kolaylığı göstereceği ifade edilmektedir. Yine, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 40. maddesi kapsamında, üzerinde kimlik belgesi taşımamak değil, görevle bağlantılı olarak sorulması halinde kamu görevlisine kimliği veya adresiyle ilgili bilgi vermektan kaçınmak veya gerçeğe aykırı beyanda bulunmak bir kabahat olarak belirlenmiştir. Bu hükümlerden hareketle, kişilerin, üzerlerinde kimlik bulundurması gibi bir zorunluluğun olmadığı söylenebilir.⁷¹ Kişilerin bu konudaki yükümlülüğü, kimliğinin belirlenmesi noktasında *yetkili kişilere* gereken kolaylığı sağlamaktır. Üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin ise bu anlamda *yetkili olmadıklarını* tekrar hatırlatmakta fayda vardır.

Bu yöndeki tartışmalar bir yana, uygulamadaki örnekler göz önüne alındığında, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin kimlik sorgulama noktasında her daim tutarlı bir yaklaşım içinde olduklarını söylemek de güçtür. Öyle ki, pek çok üniversitede, kampüse yaya olarak girmek isteyenler sıkı bir kimlik kontrolüne tabi tutulmaktayken dolmuş veya otobüsle girmek isteyenler bakımından ise böyle bir kontrol söz konusu olmamaktadır. Uygulamadaki bu ikiliğin izahını yapmak güç gözükmektedir.

Esasen, üniversite bina ve alanlarının kamuya açıklığının hizmetle sınırlı olması dolayısıyla,⁷² herkesin her istediğinde, serbestçe kampüse girememesi gerektiği savunulabilir. Bu çerçevede, kampüs girişlerinde kimlik kontrolü yapılması bir ihtiyaç halini alabilir. Ne var ki, bu ihtiyacın varlığı, herhangi bir yasal düzenleme olmaksızın özel güvenliğin rutin bir

⁷¹ Ali İhsan Erdağ, 'Kolluğun Durdurma ve Kimlik Sorma Yetkisi' (2010) (4) Ankara Barosu Dergisi 37, 46.

⁷² Onur Karahanoğulları, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022) 424-425.

şekilde kampüs girişlerinde kimlik kontrolü yapmasını, kampüse kimlerin girip kimlerin giremeyeceğinin uygulamada özel güvenlik görevlilerinin inisiyatifine bırakılmasını haklı kılmamaktadır. Bu bakımdan, bahsi geçen ihtiyaca binaen, özel güvenlik görevlilerinin kimlik sorma yetkisiyle alakalı olarak 5188 sayılı Kanun'da bir değişikliğe gidilmesi ve bu konun yasal yollarla çözüme kavuşturulması en uygun seçenek olacaktır.

4. Zor Kullanma Yetkisi

5188 sayılı Kanun kapsamında özel güvenlik görevlerine tanınan bir diğer yetki de zor kullanma yetkisidir. Kanun'un 7. maddesinin k bendinde özel güvenlik görevlilerinin "*Türk Medeni Kanununun 981 inci maddesine, Borçlar Kanununun 52 nci maddesine, Türk Ceza Kanununun 24 ve 25 inci maddelerine göre zor kullanma*" yetkisine sahip oldukları hüküm altına alınmıştır.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 981. maddesi zilyedin savunma hakkını düzenlemektedir. Söz konusu maddeye göre: "*Zilyet, her türlü gasp veya saldırıyı kuvvet kullanarak defedebilir. Zilyet, rızası dışında kendisinden alınan şeyi taşınmazlarda el koyunu kovarak, taşınırlarda ise eylem sırasında veya kaçarken yakalananın elinden alarak zilyetliğini koruyabilir. Ancak, zilyet durumun haklı göstermediği derecede kuvvet kullanmaktan kaçınmak zorundadır.*" Düzenlemede savunmanın salt dolaylı ya da dolaysız zilyet tarafından yapılacağı şeklinde bir tercihte bulunulmamıştır. Buradan hareketle, hem dolaylı hem de dolaysız zilyedin kuvvet kullanmak suretiyle savunma yapma hakkına sahip olduğu ileri sürülebilir.⁷³ O halde, üniversitede görev yapan özel güvenlik görevlilerinin de bu kapsamda korumakla yükümlü oldukları kampüs sahasındaki taşınır ve taşınmaz mallara yapılan saldırıları defetmek adına ve durumun gerektirdiği ölçüde kuvvet kullanabileceklerini söylemek mümkündür.

5188 sayılı Kanun, özel güvenliğin zor kullanma yetkisiyle alakalı olarak 818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 52. maddesine de gönderme yapmaktadır. Bu Kanun, 2012 yılında yürürlüğe giren 6098 sayılı Türk Borçlar Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış; 6101 sayılı Kanun'un 8. maddesiyle de "*(d)işer mevzuatta, bu Kanun veya Türk Borçlar Kanunuyla yürürlükten kaldırılmış ya da değiştirilmiş bulunan kanunların maddelerine yapılan yollamalar(in), o maddeleri karşılayan yeni hükümlere yapılmış sayıl(acağı)*" hükme bağlanmıştır. Bu çerçevede, 818 sayılı Kanun'un 52. maddesine yapılan atfın 6098 sayılı Kanun'un hukuka aykırılığı kaldırılan halleri düzenleyen 64. maddesine yapılmış sayılması gerektiğini söylemek mümkündür. Bahsi geçen düzenleme, özü itibariyle, "*kendisini veya*

⁷³ M. Kemal Oğuzman, Özer Seliçi ve Saibe Oktay Özdemir, *Eşya Hukuku* (Filiz Kitabevi 2021) 91.

başkasını açık ya da yakın bir zarar tehlikesinden korumak için” haklı savunmada bulunan kişinin, saldıran şahsına veya mallarına verdiği zarardan sorumlu tutulamayacağını hüküm altına almaktadır. Düzenlemenin, bu yönüyle, TCK’nın 25. maddesinde düzenlenen meşru savunma ve zorunluluk halinin özel hukuktaki karşılığı olduğu söylenebilir.⁷⁴

Yukarıda da işaret edildiği üzere, TCK’nın 25. maddesi, ayrıca, özel güvenliğin zor kullanma yetkisiyle alakalı olarak kanun koyucunun yollamada bulunduğu düzenlemeler arasındadır. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında, “(g)erek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yönelmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan haksız bir saldırıyı o anda hal ve koşullara göre saldırı ile orantılı biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilme(yeceği)” hüküm altına alınmıştır. İkinci fıkrada ise, “(g)erek kendisine gerek başkasına ait bir hakka yönelik olup, bilerek neden olmadığı ve başka suretle korunmak olanağı bulunmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kurtulmak veya başkasını kurtarmak zorunluluğu ile ve tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan vasıta arasında orantı bulunmak koşulu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilme(yeceği)” ifade edilmektedir.

Bu anlamda gerek birinci fıkrada düzenlenmiş olan meşru savunma hali gerekse ikinci fıkrada düzenlenmiş olan zorunluluk hali, birer hukuka uygunluk nedeni olarak kabul edilmektedir. 5188 sayılı Kanun kapsamında özel güvenlik görevlilerine de tanınan bu yetkinin amacı, ani müdahale edilmesi gereken ve çoğu zaman kolluk personelinin yeterli olmadığı durumlarda ortaya çıkabilecek zararların önlenmesidir.⁷⁵

Özel güvenliğin zor kullanma yetkisine ilişkin olarak 5188 sayılı Kanun’un yollama yaptığı bir diğer düzenleme de TCK’nın 24. maddesidir. “Kanunun hükmü ve amirin emri” başlığını taşıyan ilgili madde, kanunun hükmünü ve amirin emrini yerine getirmekten kaynaklı cezai sorumluluk konusunu düzenlemektedir. Maddenin 1. fıkrasında “(k)anunun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilme(yeceği)”, 2. fıkrasında ise “(y)etkili bir merciden verilip, yerine getirilmesi görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan(ın) sorumlu olma(yacağı)” belirtilmektedir.

Doktrinde de ifade edildiği üzere, madde metninde geçen “kanun” deyimini, “hukuk kuralı” şeklinde anlamak gerekir.⁷⁶ Bu anlamda hukuk kuralının TCK’da, diğer kanunlarda ve hatta diğer düzenleyici işlemlerde yer alması bakımından bir fark gözetilmemektedir. Eğer

⁷⁴ Oktay Bahadır ve İsmail Turgut Kıldan, ‘Özel Güvenlik Görevlilerinin Zor Kullanma Yetkisi’ (2013) (3) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 274, 286.

⁷⁵ Sever, ‘Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi’ (n 41) 244.

⁷⁶ Sulhi Dönmezer ve Sahir Erman, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Cilt 2)* (Der Yayınları 2019) 319.

hukuk kuralı belirli durumda bulunan bir kişiye belirli şekilde davranmak ödevini yüklüyorsa, o ödev doğrultusunda hareket eden kişinin fiili hukuka uygun olarak kabul edilir.

Yetkili merciin emrini yerine getiren görevli de aynı şekilde hukuka uygunluk sebebinden faydalanmaktadır. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken bazı hususlar vardır. Her şeyden önce emrin, yetkili amir tarafından verilmesi gerekir. Amirin yetkili olup olmadığı ise, verilen emre göre belirlenecektir.⁷⁷ Bu çerçevede, örneğin, 5188 sayılı Kanun'un 6. maddesinin ikinci fıkrasında belirtildiği üzere özel güvenlik birimi ve özel güvenlik personelinin mülki idare amirinin ve genel kolluk amirinin emirlerini yerine getirmek zorunda olduğu söylenebilir.

Yetkili merciin emrinin yerine getirilmesi bağlamında dikkat edilmesi gereken bir diğer husus da “kanunsuz emir” durumunda görevlinin ne şekilde hareket etmesi gerektiği meselesidir. Esasen bu husus, Anayasa'nın 137. maddesinde, ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin birinci fıkrasında, kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimsenin, üstünden aldığı emri, yönetmelik, tüzük, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmeyeceği ve bu aykırılığı o emri verene bildireceği, ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emrin yerine getirileceği; bu halde, emri yerine getirenin sorumlu olmayacağı hüküm altına alınmıştır. İkinci fıkrada ise konusu suç teşkil eden emrin, hiçbir suretle yerine getirilmeyeceği; buna karşın emir yerine getirilirse, emri yerine getiren kimsenin sorumluluktan kurtulamayacağı ifade edilmektedir. TCK'nın 24. maddesinin üçüncü fıkrasında da Anayasa md. 137/2 hükmüne paralel şekilde, konusu suç teşkil eden emrin hiçbir surette yerine getirilemeyeceği, aksi takdirde yerine getiren ile emri verenin sorumlu olacağı belirtilmektedir.

Bununla birlikte, gerek Anayasa gerekse TCK'da öngörüldüğü üzere, emrin hukuka uygun olup olmadığının görevli tarafından sorgulanması belli durumlarda söz konusu olamayabilmektedir. Nitekim, Anayasa'nın 137. maddesinin son fıkrasında, askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnaların saklı olduğu, TCK'nın 24. maddesinin dördüncü fıkrasında da, emrin, hukuka uygunluğunun denetlenmesinin kanun tarafından engellendiği hallerde, yerine getirilmesinden emri veren sorumlu olacağı hususları hüküm altına alınmıştır. Ancak bu durumlarda dahi, emri verenin yetkili olup olmadığı, emrin kanunda öngördüğü şartları taşıyıp

⁷⁷ ibid. 323.

taşımadığı ve emri alanın bu emri yerine getirmeye yetkili olup olmadığı gibi hususların hukuka uygun olup olmadığının denetlenebileceği belirtilmektedir.⁷⁸

Bu bağlamda, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlileri de zor kullanma yetkisini Anayasa ve kanunlarda öngörülen bu hükümler doğrultusunda kullanabileceklerdir. Özel güvenlik görevlilerine tanınan istisnai nitelikteki zor kullanma yetkisinin amaca uygun ve durumun gerektirdiği ölçüde kullanılması, Anayasa'yla güvence altına alınmış olan temel hak ve özgürlükler karşısında hayati bir önem taşır. Bu çerçevede, örneğin, sadece yüksek sesle tehditler savuran bir kişiye şiddetli bir cop veya yumruk darbesi ile müdahale edilmesi hukuka uygun sayılmayacak ve sınırın aşılması olarak kabul edilecektir.⁷⁹ Öte yandan bu durum, Anayasa'nın 17. maddesinde güvence altına alınmış olan kişi özgürlüğü, maddi ve manevi varlığının ihlali anlamına gelecektir.

Zor kullanma yetkisinin özel güvenlik görevlileri tarafından kullanılması bağlamında PVSK hükümleri yol gösterici nitelikte sayılabilir. İlgili Kanun'un 16. maddesinin ikinci fıkrasında polisin zor kullanma yetkisi kapsamında direnmenin mahiyetine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedeni kuvvet, maddi güç ve kanuni şartları gerçekleştiğinde silah kullanılabilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu anlamda özel güvenlik görevlileri bakımından da, müdahaleden önce sözlü iletişim yolu denenmek kaydıyla,⁸⁰ benzer bir uygulama benimsenebilir.

Son olarak, zor kullanma yetkisiyle bağlantılı şekilde, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin silah kullanma yetkilerinin bulunup bulunmadığı hususuna da değinmek gerekir. Esasen, 5188 sayılı Kanun'un 8. maddesinin ikinci fıkrasında, açıkça, eğitim ve öğretim kurumlarında silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasına izin verilmeyeceği ifade edilmektedir. Buradan hareketle; üniversitelerde silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırmının mümkün olmadığı, dolayısıyla üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin silah kullanma yetkilerinin bulunmadığı sonucuna varılabilir. Ne var ki, madde metnindeki "silah" kavramından tam olarak neyin anlaşılması gerektiği konusundaki belirsizlik, bu konuda önemli bir tartışmayı da beraberinde getirmektedir.

⁷⁸ Yıldız Akgül (n 7) 223-224.

⁷⁹ Ümit Kocasakal, 'Özel Güvenlik Görevlilerinin Silah Kullanma ve Diğer Bazı Zorlayıcı Önlemlere Başvurma Yetkisi', *Yıldızhan Yayla'ya Armağan* (Galatasaray Üniversitesi Yayınları 2003) 353, 365.

⁸⁰ Yakup Bulut ve Mehmet Kara, 'Özel Güvenliğin Kuvvet (Zor) Kullanma Yetkisi ve Biber Gazı', *3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu (Bildiriler Kitabı)* (Fıstık Basın Yayınları 2013) 375.

Hukukumuzda silah kavramı salt ateşli silahlara karşılık gelecek bir anlamda kullanılmamaktadır. Örneğin, TCK md. 6/1-f'ye göre silah deyiminden; “*ateşli silahlar, patlayıcı maddeler, saldırı ve savunmada kullanılmak üzere yapılmış her türlü kesici, delici, veya bereleyici alet, saldırı ve savunma amacıyla yapılmış olmasa bile fiilen saldırı ve savunmada kullanılmaya elverişli diğer şeyler, yakıcı, aşındırıcı, yaralayıcı, boğucu, zehirleyici, sürekli hastalığa yol açıcı nükleer, radyoaktif, kimyasal, biyolojik maddeler*” anlaşılır. Dolayısıyla, 5188 sayılı Kanun md. 8/2'deki “silah” kavramından yalnızca ateşli silahların mı yoksa ateşli silahlar dahil olmak üzere her tür silahın mı kastedildiği meselesini açıklığa kavuşturmak gerekir.

Esasen, mezkur maddede hem “ateşli silah” hem de “silah” deyimine ayrı ayrı yer veriliyor olması, kanun koyucunun bu anlamda bir ayırım gözettiği intibana sebebiyet verebilmektedir. Buna karşılık, gerek Kanun gerekse Yönetmelik'te ateşli silahı karşılamak üzere yer yer silah deyimine de yer veriliyor olması salt kullanılan terimler üzerinden net bir sonuca ulaşılamayacağını göstermektedir. Bu anlamda mezkur maddeyi bütüncül bir şekilde okumak ve bu çerçevede bir değerlendirme yapmak daha isabetli olacaktır.

Maddenin birinci fıkrası, doğrudan ateşli silah bulundurmaya yönelik bir düzenleme niteliğindedir. İlgili fıkra “(h)angi koruma ve güvenlik hizmeti için ne miktar ve özellikte ateşli silah bulundurulabileceği komisyon tarafından belirlenir.” denmektedir. Hemen devamındaki ikinci fıkra ise “(a)ncak eğitim ve öğretim kurumlarında...silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasına izin verilmez.” hükmü yer almaktadır. Bu yönüyle, ikinci fıkranın doğrudan birinci fıkrayla bağlantılı, onun devamı niteliğinde bir hüküm olduğunu ve birinci fıkraya dair bir istisna öngördüğünü söylemek mümkündür. Buna göre, komisyon genel itibarıyla özel güvenliğin ne miktar ve özellikte ateşli silah bulundurabileceğini belirleme yetkisine sahip olmakla birlikte eğitim ve öğretim kurumlarında ateşli silahlı özel güvenlik çalıştırılmasına izin veremez. Dolayısıyla, bu önermeden hareketle, üniversitelerdeki özel güvenlik görevlilerinin ateşli silah bulunduramayacakları; buna karşılık komisyonun izni olması halinde, ateşli silah kapsamına girmeyen diğer silahları bulundurabilecekleri söylenebilir.

Bu durum, hiç kuşkusuz, yürütülen faaliyetin niteliğinden kaynaklı bir zaruret şeklinde de değerlendirilebilir. Güvenlik ve koruma hizmetlerinde asgari düzeyde dahi olsa bir caydırıcı, koruyucu unsurun varlığına ihtiyaç vardır. Zira yalnızca sözlü uyarı ve beden gücü kullanımı, bilhassa acil durumların ve dıştan gelen ciddi tehditlerin varlığı halinde, güvenliği tesis etmek

anlamında yetersiz kalabilir. Bu çerçevede, komisyonun verdiği izin doğrultusunda, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin ateşli silah kapsamında olmayan ve fakat yürütülen faaliyetin niteliğiyle uyumlu birtakım araç ve silahları bulundurma yetkilerinin var olduğunu kabul etmek gerekir. Bahsi geçen araç ve silahların kullanımı konusunda ölçülülük ilkesine uygun hareket edilmesi gerektiğine, diğer bir ifadeyle silah kullanma yetkisine ancak zorunlu hallerde ve durumun gerektirdiği ölçüde başvurulması gerektiğine ise kuşku bulunmamaktadır.⁸¹

SONUÇ

Kamu güvenliğinin sağlanması, devletin varlık sebebini oluşturan (*raison d'être*) ve bu yönüyle de münhasıran devlet tarafından yürütülmesi gereken bir faaliyettir. Modern devletin cebir tekeliyle doğrudan ilişkili olan bu alanda özel hukuk kişilerinin faaliyet gösterip gösteremeyeceği ise uzun süredir tartışılmakta olan bir konudur. Esasen kolluk faaliyeti içinde değerlendirmekle birlikte çekirdek alana dahil olmayan, danışma/bilgi alma niteliğindeki hizmetler, acil çağrı hatları, kayıp eşya bürosu, tehlikeli eşyanın taşınması, trafikte yaşanan kazalarla ilgili bilgi sağlama ve tehlikenin giderilmesi hizmetleri ile trafik eğitimi şeklindeki hizmetlerin özel hukuk kişileri tarafından görülmesinde bir sakınca olmadığı söylenebilir.⁸² Bununla birlikte devletin egemenlik alanına ilişkin sayılan ve üstün kamusal yetki kullanımını gerektiren kolluk faaliyetlerinin özel kişilere devredilmesi ise mümkün değildir. Bu durum, aynı zamanda “kolluk yetkilerinin devredilmezliği” ilkesinin anayasal dayanağı olarak gösterilebilecek olan Anayasa'nın 128. maddesinin bir gereği olarak da ifade edilebilir.

Liberal devlet anlayışının etkisiyle birlikte, doktrinde, kamusal güvenliğin sağlanması amacıyla yürütülen kolluk faaliyetleri alanında özel kesimin de faaliyette bulunabileceğini ve bu durumun kolluk yetkilerinin özel kişilere devredilmesi anlamını taşımayacağını ileri sürenler olsa da⁸³ Anayasa'nın 128. maddesi karşısında belli nitelikteki kolluk faaliyetlerinin kısmen özelleştirilmesi veya bu alanda kolluk kuvvetleri ile birlikte özel kişilerin de benzer kamusal yetkilerle faaliyette bulunmasına olanak tanınması mümkün gözükmemektedir.

⁸¹ Nitekim, Yönetmelik'in 24. maddesinin birinci fıkrasında da bu duruma işaret edilmektedir. Buna göre; “(k)oruma ve güvenliğin sağlanabilmesi için fiziki önlemlere ve güvenlik cihazlarına öncelik verilir. Komisyon, orantılılık ilkesine uygun olarak canlılar üzerinde kalıcı etkisi olmayan kimyasalların kullanılmasına izin verebilir.”

⁸² Sever, ‘Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi’ (n 41) 287.

⁸³ Yıldız Akgül (n 7) 268.

Buna karşılık 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile birlikte kamusal güvenliğin sağlanması noktasında, özel kesimin de faaliyette bulunabilmesine olanak tanınmıştır. Kanun'da özel güvenlik görevlilerinin yürütmekte olduğu faaliyetin kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyette olduğu belirtilmiş ve özel güvenlik görevlilerine kolluk kuvvetlerinin yetkilerine benzer birtakım kamusal yetkiler tanınmıştır. Ancak 5188 sayılı Kanun'la öngörülen bu hukuki rejimin Anayasal bağlamda pek çok çekinceyi bünyesinde barındırdığı bir gerçektir. Nitekim, Anayasa'nın 128. maddesinin birinci fıkrası uyarınca devletin genel idare esaslarına göre yürütmekte yükümlü olduğu asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi gerekirken, kamu güvenliğini sağlama amacıyla yürütülen özel güvenlik hizmetleri, Kanun'un öngördüğü şekliyle, işçi statüsündeki özel güvenlik görevlileri eliyle görülebilmektedir. Öte yandan, 5188 sayılı Kanun'un öngördüğü hukuki rejim uyarınca, kısa bir eğitim sürecinden geçtikten sonra çalışmaya başlayan işçi statüsündeki özel güvenlik görevlilerine kolluk kuvvetlerinin yetkilerine benzer yetkiler tanınmasının temel hak ve özgürlükler bağlamında ciddi sorunlara yol açabileceği de açıktır.

5188 sayılı Kanun'da özel güvenlik hizmetlerinden yararlanma konusunda herhangi bir sınırlama öngörülmemiştir.⁸⁴ 2495 sayılı Kanun'un aksine 5188 sayılı Kanun uyarınca özel kişiler haricinde kamu kurum ve kuruluşları da özel güvenlik hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. Üniversiteler de bu bağlamda özel güvenlik hizmetlerinden yararlanan kurumlar arasında kabul edilmektedir.

Üniversitelerdeki özel güvenlik uygulaması, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur. Zira, 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu uyarınca polis in ancak istisnai hallerde girebileceği üniversite kampüs, bina ve eklerinde güvenlik daha ziyade özel güvenlik görevlileri eliyle sağlanmaktadır. Dolayısıyla üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin ne gibi yetkilere sahip olduğunun tespiti bu noktada büyük önem taşımaktadır.

5188 sayılı Kanun'un 7. ve 8. maddelerinde özel güvenlik görevlilerinin sahip olduğu yetkiler tek tek sayılmıştır. Bu yetkilerin bir kısmı sadece belli yerlerde ve belli etkinliklerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin kullanabileceği türden yetkililerdir. Bu bağlamda üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin kullanabileceği yetkiler bellidir.

⁸⁴ Bununla birlikte, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 8. maddesinin üçüncü fıkrasında genel güvenlik kapsamında korunmanın mümkün olduğu ya da özel koruma ve güvenlik uygulamasının kamu hürriyetlerinin korunması açısından sakıncalı görüldüğü hallerde özel güvenlik izni verilmeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Ancak uygulamada, üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlilerinin kanunla kendilerine verilmemiş olan yetkileri de kullanma yoluna gittikleri görülmektedir. Kanunla verilmemiş yetkilerin güvenlik gerekçesiyle kullanılmasının hukuk devleti ve kanuni idare ilkesiyle bağdaşır bir yönünün olmadığına ise kuşku bulunmamaktadır.

5188 sayılı Kanun'un öngördüğü hukuki rejime uyarınca özel güvenlik hizmetlerinden faydalanmak isteyen üniversiteler özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın alabileceklerdir. Bu durumda özel güvenlik görevlilerinin alacakları ücret ile giyecekleri üniformanın, alacakları özel eğitimin, taşıyacakları teçhizatın ve kullanacakları diğer fiziki ve aletli güvenlik tedbirlerinin gerektirdiği bütün masraflar hizmetten yararlanan üniversiteler tarafından karşılanacaktır.⁸⁵ Böylelikle devletin temel görevlerinden biri olan kamu güvenliğini sağlama görevi, bir yönüyle, parayla satın alınabilen bir hizmet haline gelmiş olacaktır. Bunun yanında gerek alacakları ücret gerekse hizmetle alakalı diğer bütün masrafları hizmet satın alan tarafından karşılanan özel güvenlik görevlilerinin, görevlerini yerine getirirlerken objektif bir kamu düzeni veya güvenlik anlayışıyla hareket edecekleri beklentisine kapılmak çoğu zaman iyimser bir yaklaşım olarak değerlendirilebilecektir. Nitekim, uygulama, özel güvenlik görevlilerinin objektif bir kamu düzeni veya güvenlik anlayışı doğrultusunda değil, çoğunlukla işverenlerinin istek ve menfaatleri doğrultusunda hareket ettiklerini göstermektedir.⁸⁶ Bu durumun doğal bir sonucu olarak da üniversitelerde görev yapan özel güvenlik görevlileri, işverenlerinin istek ve menfaatlerini gerçekleştirmek adına kanunla kendilerine verilen yetkileri hukuka aykırı bir şekilde kullanabildikleri gibi kimi zaman kendilerine verilmeyen yetkileri dahi kullanma yoluna gidebilmektedirler.

Kolluk faaliyeti yalnızca hukukun çizdiği sınırlar dahilinde yürütülürse meşru sayılır. Bu anlamda, "ihtiyaç" olgusu, hukukun vermediği bir yetkinin kullanımına cevaz vermediği gibi ölçülülük ilkesinin aşılmasının da haklı gerekçesini oluşturmaz. ÖZAY'ın da ifade ettiği gibi; kullanılış biçiminde, kullanılan araç ve gereçlerde ve kullanma zamanında bu ölçüyü az da olsa aşan bir davranış, meşruluğu ortadan kaldırarak hukuka aykırı bir duruma sebebiyet verir.⁸⁷

Güvenlik fikrinin ön plana çıkarılması çoğu kez temel hak ve özgürlüklerin ikinci plana itilmesine sebebiyet vermekte, böylelikle bireyler her yönüyle müdahale edilebilir, zayıf ve

⁸⁵ Ayaydın (n 30) 159.

⁸⁶ İngiliz sosyolog Nigel SOUTH da benzer şekilde, özel güvenliğin rolünün suçun önlenmesinden çok, firmanın kazancını etkileyebilecek her şeyin önlenmesi olduğunu belirtmektedir. Jean-Jacques Gleizal, J. Gatti-Domenach ve Claude Journes, *Batı Demokrasilerinde Polis* (Temiz Yayınları 2000) 346.

⁸⁷ İl Han Özay, 'İdari Kolluk Eylemlerinde Amaç' (1981) 45 (1-4) İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası 316.

kırılgan bir hal almaya başlamakta, nihayetinde de güvenlik merkezli yaklaşım temel hak ve özgürlüklerin kurban edilmesinin teşvik edilmesiyle sonuçlanmaktadır.⁸⁸ Oysaki kamu güvenliğini sağlama adına temel hak ve özgürlüklerin hukuka aykırı olarak keyfî ve ölçsüz bir şekilde sınırlandırıldığı veya tamamen ortadan kaldırıldığı bir sistemde güvenlikten söz etmek zaten mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla böyle bir anlayışın karşısında, özel güvenlik hizmetleri de dahil olmak üzere, güvenlik alanında yapılacak her türlü düzenlemenin her şeyden önce “birey” ve “temel hak ve özgürlükler” merkezli bir yaklaşımla ele alınması, insan haklarına saygılı bir hukuk devleti olma iddiasındaki ülkemiz açısından bir zaruret olarak görünmektedir.

KAYNAKÇA

Akalm HŞ, *Türkçe Sözlük* (Türk Dil Kurumu Yayınları 2011).

Aldemir H, *Adli-Önleme Arama ve Elkoyma*, (Bilge Yayınevi 2012).

Ayaydın C, ‘5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun’ (2004) 2 (Özel Sayı) Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi (Prof.Dr. Erden Kuntalp’e Armağan) (Cilt 2) 113-268.

Aydın M, *Arama ve El Koyma* (Seçkin Yayınları 2012).

Bahadır O ve Kıldan İT, ‘Özel Güvenlik Görevlilerinin Zor Kullanma Yetkisi’ (2013) (3) Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 274-310.

Bulut Y ve Kara M, ‘Özel Güvenliğin Kuvvet (Zor) Kullanma Yetkisi ve Biber Gazı’, 3. *Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu (Bildiriler Kitabı)* (Fıstık Basın Yayım Yayınları 2013).

Çöpoğlu HS, *Ceza Muhakemesi Hukukunda Arama ve Elkoyma* (Adalet Yayınevi 2023).

Dalkılıç EE, ‘İdarenin Denetim Yetkisinin Özel Kişilere Devrine Anayasa Mahkemesi’nin Yaklaşımı’ (2013) 2 Ankara Barosu Dergisi 105-123.

Dönmezer S ve Erman S, *Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku (Cilt 2)* (Der Yayınları 2019).

Duran L, ‘Anayasa Mahkemesine Göre Türkiye’nin Hukuk Düzeni (II)’ (1986) 19 (2) Amme İdaresi Dergisi 3-28.

⁸⁸ Serkan Kızılyel, *Temel Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanmasında Kamu Güvenliği Ölçütü* (Beta Yayınları 2014) 93.

- Duran L, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa* (Çağdaş Yayınları 1988).
- Erdağ Aİ, 'Kolluğun Durdurma ve Kimlik Sorma Yetkisi' (2010) (4) Ankara Barosu Dergisi 37-60.
- Ergut F, *Modern Devlet ve Polis* (İletişim Yayınları 2012).
- Geleri A, *Önleyici Polislik* (Seçkin Yayınları 2003).
- Gleizal JJ, Domenach JG ve Journes C, *Batı Demokrasilerinde Polis* (Temiz Yayınları 2000).
- Gözler K, *İdare Hukuku (Cilt 2)* (Ekin Kitabevi 2009).
- Gülcü M, *Özel Güvenlik Hukuku* (Kardeşler Matbaacılık, 2004).
- Günday M, *İdare Hukuku* (İmaj Yayınevi 2017).
- Hünler A, 'İç Güvenlik Hizmetlerinde Özelleştirme ve 5188 Sayılı Kanun' (Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi 2010).
- Karahanoğulları O, *İdare Hukuku* (Turhan Kitabevi 2022).
- Karahanoğulları O, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)* (Turhan Kitabevi 2012).
- Karahanoğulları O, *Kamu Hizmeti* (Turhan Kitabevi 2004).
- Kılıç A, 'Üst ve Eşya Aramasına İlişkin Düzenlemelerin Anayasaya Uygunluğu' (2023) (56) Türkiye Adalet Akademisi Dergisi 403-420.
- Kıratlı M, *Koruyucu İdari Hizmetler* (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları 1973).
- Kızılyel S, *Temel Hak ve Özgürlüklerin Kısıtlanmasında Kamu Güvenliği Ölçütü* (Beta Yayınları 2014).
- Kocasakal Ü, 'Özel Güvenlik Görevlilerinin Silah Kullanma ve Diğer Bazı Zorlayıcı Önlemlere Başvurma Yetkisi', *Yıldızhan Yayla'ya Armağan* (Galatasaray Üniversitesi Yayınları 2003).
- Kunter N ve Yenisey F, *Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku* (Arıkan Yayınları 2005).

- Neocleous M, *Güvenlik Şiddet ve Savaş* (Dipnot Yayınları 2012).
- Oğuzman MK, Seliçi Ö ve Oktay Özdemir S, *Eşya Hukuku* (Filiz Kitabevi 2021).
- Onar SS, *İdare Hukukunun Umumi Esasları (Cilt 3)* (İsmail Akgün Matbaası 1966).
- Özay İH, 'Anayasa: Özgürlükler ve İdari Kolluk Etkinlikleri' (2002) 18 (1) Anayasa Yargısı Dergisi.
- Özay İH, *Günışığında Yönetim* (Filiz Kitabevi Yayınları 2017).
- Özbek VÖ, Doğan K ve Bacaksız P, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (Seçkin Yayınları 2023).
- Poggi G, *Devlet: Doğası, Gelişimi ve Geleceği* (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2007).
- Sever DÇ, 'Kamusal Faaliyetlerin Özel Kişilere Gördürülmesi: Özel Güvenlik ve Özel Sağlık' (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi 2013).
- Sever DÇ, 'Kolluk Yetkilerinin Devredilmezliği İlkesi Açısından Özel Güvenlik', *Prof. Dr. Sarper Süzek'e Armağan (Cilt 3)* (Beta Yayıncılık 2011) 3279-3309.
- Toroslu N ve Feyzioğlu M, *Ceza Muhakemesi Hukuku* (Savaş Yayınları 2013).
- Ünsal F, 'Özel Güvenliğin Kolluk Hizmetlerindeki Konumu' (2004) (42) Polis Dergisi.
- Yıldız Akgül Ş, *İdari Faaliyetlerin Devri Bağlamında Özel Güvenlik* (Adalet Yayınevi 2011).

Yazar Beyanı	
Yazarların Katkıları	Bu çalışma tek yazarlıdır.
Mali Destek	Yazar, bu çalışmanın araştırılması, yazarlığı veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır.
Çıkar Çatışması/Ortak Çıkar Beyanı	Yazar tarafından herhangi bir çıkar çatışması veya ortak çıkar beyan edilmemiştir.
Etik Kurul Onayı Beyanı	Çalışmanın herhangi bir etik kurul onayı veya özel bir izne ihtiyacı yoktur.
Araştırma ve Yayın Etiği Bildirgesi	Yazar, makalenin tüm süreçlerinde TRÜHFD'nin bilimsel, etik ve alıntı kurallarına uyulduğunu ve verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, karşılaşılabilecek tüm etik ihlallerde TRÜHFD'nin, yayın ve editör kurullarının hiçbir sorumluluğunun olmadığını beyan etmektedir.