T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

TÜRKİYE VE IRAK'TA TERÖRLE MÜCADELE ÇERÇEVESİNDE İDARİ KOLLUK HİZMETLERİ

DOKTORA TEZİ

Danışman
PROF.DR. MUSTAFA AVCI
DR. AHMET ZİYA ÇALIŞKAN

HAZIRLAYAN:
ABED RZAIJ ASWAD

Konya-2018

T. C.

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Öğrencinin

Adı Soyadı	ABED RZAIJ ASWAD ASWAD
Numarası	134134001015
Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku/ Kamu Hukuku
Programı	Tezli Yüksek Lisans ☐ Doktora ■
Tez Danışmanı	Prof. Dr. Mustafa AVCI

Tezin Adı: Türkiye ve İrak'ta Terörle Mücadele Çerçevesinde İdari Kolluk Hizmetleri

ÖZET

Terör, bu çağda dünyanın mücadele ettiği önemli olgulardan biri sayılmaktadır ve son yıllarda bu olgu artmaya başlamıştır. Terörle mücadele etmek, devletlerin en önemli görevleri arasında yer almaktadır. Devletler terörle mücadele etmek için birçok araç kullanmaktadırlar. Bu araçlardan birisi güçtür. Devlet, terör suçunun meydana gelmesini engellemek için güç kullanmanın yanı sıra başka araçlara da başvurmaktadır. Devlet, kamu düzenini ve toplumu terör suçlarından korumak için idari kolluk araçlarını kullanmaktadır.

İdâri kolluk, idarenin devlet için kamu düzenini korumak adına başvurduğu araçlardan biri sayılmaktadır. Kamu düzeni şu unsurlardan oluşmaktadır: kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzuru. İdâri kolluk güçleri, kamu düzeninin bozulmasını önlemek için kendi yetkilerini kullanmaktadır. İdâri kolluk, sahip olduğu araçları kullanarak kamu düzenini korumasının yanı sıra anayasa ve kanunların belirlediği ve koruma altına aldığı bireylerin temel hak ve özgürlüklerini bazen sınırlamakta ve bu hak ve özgürlüklerin engellenmesine yol açabilmektedir.

İdarenin, idari kolluk yetkilerini kullanması ve temel hak ve özgürlüklere müdahale yetkisinin sınırsız olmaması gerekmektedir. İdare, kamu düzenini korumakla yükümlü olduğu için bazen hak ve özgürlüklere müdahale etmekte ve

kullanılmasını engelleyebilmektedir. Ancak idarenin bu hak ve özgürlüklere olan müdahalesinin kanun ve anayasaların belirlediği düzeyde olması gerekmektedir. İdâri kolluk güçlerinin, kanun koyucunun kendileri için koyduğu yasal sınırları geçmemeleri gerekmektedir. İdâri kolluk güçleri ile bireylerin temel hak ve özgürlükleri arasında bir denge olması gerekmektedir.

Bu araştırma dört bölüme ayrılmıştır. Birinci bölümde, terör ve idari kolluğun mahiyeti, terörün tanımı ve onun tanımıyla ilgili hukuki ve yasal tartışmalar ele alınmıştır. Daha sonra terörün sebepleri, onun etkenleri ve en önemli türleri açıklanmıştır. Ayrıca idari kolluğun tanımı, en önemli unsurları, türleri ve onu diğer sistemlerden ayıran özellikler de incelenmiştir.

İkinci bölümde, idari kolluk güçleri, onların personelleri, bu güçlerin türleri ve onların kendi iş ve görevlerini yapmaları için kullandıkları araçlar incelenmiştir. Kolluk güçleri birçok araç kullanmaktadır. Onlardan biri de düzenleyici ve bireysel idari kolluk kararlarıdır.

Üçüncü bölümde, idari kolluk güçleri ve onların işlerinin anayasal ve yasal sınırları açıklanmaktadır.

Dördüncü bölümde, idari kolluk işleri üzerindeki idari ve yargısal denetim incelenmiştir. Ayrıca, terör eylemleri durumunda idari kolluk işleri üzerinde yapılan yargısal denetim üzerinde durulmuştur.

Bu araştırma sonunda idari kolluğun terörle mücadele etme ve terör suçlarını önlemede önemli bir rolü olduğu ortaya çıkmıştır. Bu da idari güçlerin bu amacı gerçekleştirmek için başvurduğu idari kolluk araçlarının kullanılmasıyla sağlanmaktadır. Lakin bu işin, idarenin haksızlık yapmasını önlemek ve onun anayasa ve yasaların belirlediği sınırların dışına çıkmasını engellemek amacıyla idare ve yargı tarafından sıkı bir denetim altında yapılması gerekmektedir.

Anahtar kelimeler:

İdari kolluk, terör, idari denetim, idare hukuku, anayasa hukuku, yargısal denetim, idari yargı.

T. C.

SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Öğrencinin

Adı Soyadı	ABED RZAIJ ASWAD ASWAD
Numarası	134134001015
Ana Bilim / Bilim Dalı	Kamu Hukuku / Kamu Hukuku
Programı	Tezli Yüksek Lisans ☐ Doktora ■
Tez Danışmanı	Prof. Dr. Mustafa AVCI
Tezin İngilizce Adı	Administrative Law enforcement Services Fighting Terrorism in Turkey and Iraq

ABSTRACT

Terror is regarded as one of the important phenomena for which the world fights against in this age. This phenomenon has begun to increase in recent years. Fighting against terror has been one of the most important tasks of the states. States use many instruments to fight against terror. One of these instruments is power. The state uses force to prevent emergence of the terror crime as well as applying to other instruments. The state uses administrative police instruments to protect public order and society from terror crime.

Administrative police is regarded as one of the instruments for the government to protect public order for the state. The public order consists of several factors. They are also public safety, public health and public peace. Administrative police officers use their powers to prevent disturbance of public order. Protecting public order by using administrative police instruments causes sometimes attack and prevention of the fundamental rights and freedoms of individuals for whom different constitutions and laws have been set forth and who are put under protection.

It must not be unlimited for administration to use power of administrative police and to violate fundamental rights and freedoms. Because the administration is obliged to protect public order, it sometimes violates rights and freedoms and may prevent them. However, the attack of administration ton these rights and freedoms

must be in the ratio determined by laws and constitutions. Administrative police forces must not exceed the legal limits set by the law makers for them. There must be a balance between fundamental rights and freedoms of administrative police powers and individuals.

We divided this study into four parts. In the first part, we discussed the nature of terror and administrative police, the definition of terror and its legal and juridical discussions related to its definition. Then, we explained the causes of terror, its influences and the most important types of terror. We have also examined the definition of the administrative police, the most important factors, the types and the features distinguishing it from the other systems.

In the second part, we have examined the administrative police forces, their staff, the types of these forces and the instruments they use to fulfil their jobs and duties. Police forces use many instruments. One of them is regulatory and individual administrative police decisions.

In the third part, we explained the administrative police forces and their constitutional and legal limits.

In the fourth part, we examined the administrative and judicial review over administrative police affairs. Here we put emphasis on judicial review over administrative police affairs in case of terrorist actions.

At the end of this study, an important role of administrative power revealed to fight against terror and prevent terror crimes. This is performed by using the instruments referred by administrative police to attain this goal. However it must be done under strict control of administration and judiciary to avoid administration doing something injustice and to prevent going beyond the limits determined by its different constitutions and laws.

Keywords:

Administrative police, terror, review, administrative law, constitutional law, Judicial review, administrative review, administrative justice

İÇİNDEKİLER

ÖZET i
ABSTRACT iv
İÇİNDEKİLER vii
KISALTMALAR xv
GİRİŞ 1
I. Araştırmanın Konusu 1
II. Araştırmanın Önemi 3
III. Araştırmanın Yöntemi 5
BİRİNCİ BÖLÜM 7
İDARİ KOLLUK VE TERÖR 7
I. İdari Kolluk 7
A. İdari Kolluğun Mahiyeti 7
1. İdari Kolluğun Tanımı ve Özellikleri 7
a. İdari Kolluğun Tanımı 7
a.a. Irak ve Arap Hukuk Doktrininde İdari Kolluğun Tanımı 8
a.b. Türk Hukuk Doktrininde İdari Kolluğun Tanımı 9
b. İdari Kolluğun Özellikleri 11
b.a. Bireysel Nitelik 11
b.b. Koruyucu Nitelik 12
b.c. Takdir Niteliği 12
B. İdari Kolluğun Ayırt Edilmesi 13
1. İdari Kolluk ve Yasama Kolluğu 13
2. İdari Kolluk ve Adlî kolluk 14
a. Yetkili Organ Ölçüsü 15
b. Amaç Ölçüsü 16
c. Uygulanan Yasa ve Kararların Niteliği Ölçüsü 16
a- Biçimsel Ölçü 17
b- Amaç Ölçüsü 17
3. İdari Kolluk ve Kamu Hizmetleri 18
a. Kamu Hizmeti ve İdari Kolluk Arasındaki Benzerlik Yönleri 18
b. İdari Kolluk ve Kamu Hizmeti Arasındaki Farklı Yönler 19
d- İdari Kolluğun Türleri 20
1. Genel İdari Kolluk 20
2. Özel İdari Kolluk 20

e- İdari Kolluğun Amaçları 21
1. İdari Kolluğun Klasik Amaçları 23
a. Kamu Güvenliği 23
b. Kamu Sağlığı 24
c. Dirlik ve Esenlik 25
2. İdari Kolluğun Yeni Amaçları 26
a. Kamu Ahlakı ve Adabı 26
b. Çevre ve Şehirlerin Estetiği 28
c. Ekonomik Kamu Düzeni 29
II. Terörün Mahiyeti 30
A. Terörün Tanımı 30
1. Hukuk Doktrininin Terör Tanımı 31
2. Terörün Yasal Tanımı 36
a. Uluslararası Anlaşmalara Göre Terör Tanımı 36
a.b. Birleşmiş Milletlerin Terör Tanımı 36
a.c. Arap Ülkeleri Birliğinin Terör Tanımı 37
a.d. İslam Konferansı Örgütü Sözleşmesinde Terörün Tanımı 38
a.e. Bağlantısız Devletlerin Terör Tanımı 38
a.f. Avrupa Birliği Anlaşmalarında Terörün Tanımı 39
a.g. Afrika Terörle Mücadele Anlaşması'nda Terörün Tanımı 39
b. Bazı Devletlerin Yasalarında Terörün Tanımı 40
b.a. Türk Terörle Mücadele Kanununda Terörün Tanımı 40
b.b. Irak Yasası'nda Terörün Tanımı 40
b.c. Cezayir Ceza Kanunu'nda Terörün Tanımı 41
b.d. Mısır Kanununda Terör Tanımı 41
b.e. Fransa Kanununda Terör Tanımı 42
B. Terörün Unsurları 42
1. Örgütlenme 43
2. Terör Eyleminde Gizli Davranılması 43
3. Korku Yöntemlerinin Kullanılması 43
4. İdeoloji 44
5. Belli Amaçları Gerçekleştirmek 44
6. Terörde Kullanılan Araçların Çeşitli Olması 44
7. İşin Devam Etmesi ve Sembolün Kullanılması 45
C. Terörün Türleri 45

1. Yerel Terör 45
2. Uluslararası Terör 45
3. Örgütlerin Terörü 46
4. Devlet Terörü 46
5. Anarşist Terör 47
6. Etnik ve Bölücü Terör 47
7. Köktenci/Fundamentalist Terör 47
8. Belli Gruplara Karşı Olan Terör 48
D. Terörün Sebepleri 48
1. Siyasi Sebepler 49
2. Ekonomik Sebepler 50
3. Sosyal Sebepler 52
4. Dini ve İdeolojik Sebepler 53
5. Bilimsel ve Teknolojik Gelişme 54
E. Terör ve Ona Benzeyen Eylemleri Birbirinden Ayırmak 55
1. Terör ve Silahlı Mücadele Operasyonları 55
2. Terör ve Siyasal Şiddet 56
3. Terör ve Organize Suçlar 57
4. Terör ve Devlet Terörü 57
İKİNCİ BÖLÜM 59
İDARİ KOLLUK MAKAMLARI VE ARAÇLARI 59
I. İdari Kolluk Makamları 59
A. Türkiye'de İdari Kolluk Makamları ve Personelleri 59
1. Genel İdari Kolluk Makamları ve Personeli 60
a. Genel İdari Kolluk Makamları 60
a.a. Merkezi Genel İdari Kolluk Makamları 60
a.b. Yerel Genel İdari Kolluk Makamları 61
b. Genel İdari Kolluk Personeli 62
b.a. Polis 62
b.a.a. Kıyafetine Göre 62
b.a.a.a. Üniformalı Polis 63
b.a.a.b. Sivil Polis 63
b.a.b. Hizmet Alanlarına Göre Polisin Sınıflandırılması 63
b.a.b.a. İdari Polis 64
b.a.b.b. Siyasi Polis 64

b.a.b.c. Adli Polis 65
b.b. Jandarma 66
b.c. Mahalle ve Çarşı Bekçileri 67
2. Özel İdari Kolluk Makamları ve Personelleri 68
a. Belediye Zabıtası 68
b. Köy Koruculari 69
c. Sınır Kolluğu 69
d. Çiftçi Mallarını Koruma Kolluğu 70
e. Orman Kolluğu 71
f. Gümrük Kolluğu 72
g. Özel Güvenlik 72
3. Terörle Mücadele Durumunda Genel İdari Kolluk Makamları 73
B. Irak'ta İdari Kolluk Makamları ve Personelleri 76
1. Genel İdari Kolluk Makamları ve Personelleri 76
a. Genel İdari Kolluk makamları 77
a.a. Bakanlar Kurulu 77
a.b. İçişleri Bakanlığı 77
a.c. Bölge Başkanı 78
a.d. Vali 79
a.e. Kaymakam 79
a.f. Nahiye Müdürü 80
b. Genel İdari Kolluk Personelleri 80
b.a. Polis 80
2. Özel İdari Kolluk Makamları ve Personelleri 82
a. Belediyelere Ait Kolluk 82
b. Sağlık Bakanlığı 83
c. Çevre Bakanlığı 84
d. Orman Kolluğu 85
e. Suları Korumakla İlgili Kolluk 86
f. Kurumları Koruma Kolluğu 87
g. Gece Bekçileri 87
3. Terörle Mücadele Çerçevesinde İdari Kolluk Makamları ve Personelleri 88
II. İdari Kolluk Araçları 89
A. Düzenleyici İşlemleri 89

1. Türkiye'de Düzenleyici İşlemleri Çıkaran Birim 92
2. Irak'ta Düzenleyici İşlemleri Çıkaran Birim 93
B. Bireysel İşlemler 94
1. İzin Alma 94
2. Bildirimde Bulunma 96
3. Faaliyeti Yasaklama 97
4. Faaliyeti Düzenleme 98
5. Re'sen İcra ve Zor Kullanma 98
6. İdari Ceza 100
a- İdari Tutuklama 101
b- Müsadere 102
c- İzin İptali 102
d- Para Cezaları 103
C. Terörle Mücadelede Koruyucu İşlemler 104
1. Terörden Korunmak İçin Güvenlik Dışındaki İşlemler 105
a. Sosyal İşlemler ve Onların Terörden Korunmadaki Rolü 105
b. Dini Kurumlar ve Onların Terörle Mücadeledeki Rolleri 107
c. Terörden Korunmada Eğitim Kurumlarının Rolü 107
d. Terörden Korunmada Yayının Rolü 108
e. Mali Kurumlar ve Onların Terörden Korunmadaki Rolü 109
2. Güvenlik İşlemleri ve Onların Terörden Korunmadaki Rolleri 110
a. Türkiye'de Terörle Mücadele Etmek İçin İdari Kolluğun Aldığı Önlemler 111
b. Irak'ta Terörle Mücadele Etmek İçin İdari Kolluğun Aldığı Önlemler 116
b.a. İdari Tutuklama 118
b.b. Araştırma 119
b.c. Sokağa Çıkmanın Yasaklanması 119
b.d. Mallara Sınırlama Getirmek 120
b.e. Posta ve İletişime Karşı Önlemler Almak 120
b.f. Silah İzinlerini Durdurmak 120
b.g. Ulaşım Araçlarına Sınırlama Getirmek 121
b.h. İşyeri ve Şirketlere Sınırlama Getirmek 121
b.i. Giriş ve Çıkışlara Sınırlama Getirmek 121
b.j. Gazete ve Yayınları Denetlemek 121
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 123

İDARİ KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI 123
I. Anayasal ve Yasal Sınırlamalar 123
A. Yasallık İlkesi 124
1. Anayasal Sınırlamalar 125
2. Yasal Sınırlamalar 129
3. Düzenleyici İşlemlerle Belirlenen Sınırlamalar 130
II. İdari Kolluk Makamı Üzerindeki Temel Özgürlük Sınırlamaları 131
A. Özgürlüklerin Tümüyle Yasaklanmasının Yasa Dışı Olması 134
B. Özgürlük Türünün Değişmesiyle Kolluk Yetkisinin Değişmesi ve Önemi 135
C. Kendisi Hakkında Kolluk İşlemleri Verilen Kişinin Savunma Hakkına Saygı Göstermek 135
II. İdari Kolluk Tedbirleriyle İlgili Sınırlar 136
A. Kolluk İşlemleri Unsurlarına Getirilen Sınırlamalar 136
1. Amaçlara Bağlı Kalma Kuralı 136
2. Kolluk Tedbirlerinin Müdahale Etme Sebepleriyle Uyumlu Olması 137
3. Kolluk Yönteminin Zaman ve Mekânın Değişmesiyle Değişiklik Göstermesi 138
a. Zamansal Şartlar 138
b. Mekânsal Şartlar 139
B. İdari Kolluk Makamı Üzerinde Bir Sınırlama Olan Kolluk Tedbirlerinin Şartları 141
1. Kolluk İşleminin Genel Olması ve Eşitliği Gerçekleştirmesi 141
2. Kolluk İşleminin Objektif Olması 142
3. Tehlikeye Karşı Koymak İçin Belli Bir Aracın Konulmaması 142
C. Terör Durumunda (İstisnai Şartlarda) Kolluk Makamının Sınırları 145
1. İstisnai Şartlar Teorisi ve Onun Şartları 145
İstisnai Ya da Olağanüstü Durumların Mahiyeti 149
2. İdarenin Terör Eylemleriyle Mücadele Ederken Bağlı Kalması Gereken Sınırlar 153
a. Kolluk İşleminin Terörle Mücadele Etme Amacıyla Olması 153
b. Kolluk İşlerinin Amacının Kamu Düzenini Korumak Olması 154
c. Terör Eyleminden Kaynaklanan Zararları Engellemek İçin Bu İşlemlerin Tek Araç Olması 155
d. İdarenin Terörle Mücadele Etmek İçin Alınan İşlemlerden Zarar Görenlere Tazminat Ödemesi 156

e. Kanunda Belirtilen Yetki Kurallarına Uymanın Zorunlu Olmaması 156
f. Kanunen Belirtildiği Şekilde Kurallara Bağlı Kalmamak 157
g. Terörle İlgili Kolluk İşleminin İstisnai Durumlarla Uyumlu Olması 157
h. Terör Durumunda Kolluk İşlemlerinin Yargı Denetimine Tabi Olması 158
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 161
İDARİ KOLLUK İŞLERİNİN DENETLENMESİ 161
I. İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargısal Olmayan Denetim 161
A. İdari İşler Üzerinde İç Denetim 161
1. İdari İşler Üzerindeki İdari Denetim 161
2. İdari İşler Üzerindeki Siyasi Denetim 164
a. Parlamento Denetimi 164
a.a. Türkiye'de Parlamentonun Denetleme Araçları 165
a.a.a. Yazılı Soru 165
a.a.b. Genel Görüşme 166
a.a.c. Meclis Araştırması 166
a.a.d. Meclis Soruşturması 167
a.b. Irak'ta Parlamentonun Denetleme Araçları 168
a.b.a. Soru Yöneltme 168
a.b.b. Görüşme 170
a.b.c. Gensoru 170
b. Diğer Birimlerin Siyasi Denetimi 171
b.a. Siyasi Parti Denetimi 172
b.b. Kamuoyu Denetimi 172
B. İdari İşler Üzerindeki Dış Denetim 173
1. Uluslararası Örgüt Birimlerinin Denetimi 174
2. Sivil Olan Örgütlerin Denetimi 175
II. İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargısal Denetim 176
A. Olağan Durumdaki İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargı Denetimi 177
1. Genel Olarak İdari Kararlarda Bulunan Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim 178
a. Konu Unsuru Üzerindeki Yargısal Denetim 178
a.a. Doğrudan Kanuna Aykırı Olma Kusuru 178
b. Sebep Unsuru Üzerindeki Yargısal Denetim 180

b.a. Olayların Maddi Varlığı Üzerindeki Denetim 181
b.b. Olayların Yasal Niteliği Üzerindeki Denetim 182
b.b.c. Sebebin Büyüklüğü ve Önemi Üzerindeki Denetim-Uygunluk Denetimi 183
c. Amaç Unsuru Üzerindeki Yargısal Denetim 184
c.a. Kamu Yararıyla Alakası Olmayan Amaçları Gerçekleştirmek İçin İdari Kolluk Gücünün Kullanılması 185
c.b. İdari Kolluk Gücünün Kamu Düzeni Amaçları İçin Değil, Kamu Yararı Amaçlarının Gerçekleştirilmesi İçin Kullanılması 186
2. Türkiye ve Irak'ta İdari Kararlardaki Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim 188
a. Türkiye'de İdari Kararlardaki Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim 188
a.a. Yetki Kusurları 189
a.b. Biçim 190
a.c. Sebep 190
a.c. Konu 191
a.d. Amaç 192
b. Irak'ta İdari Kararlardaki Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim 193
B. Terör Durumunda İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargısal Denetim 195
1. Olağanüstü Halin İlan Edilmesi Üzerindeki Yargısal Denetim 196
a. Türkiye'de Olağanüstü Halin İlan Edilmesi Üzerindeki Yargısal Denetim 197
b. Irak'ta Olağanüstü Halin İlan Edilmesi Üzerindeki Yargısal Denetim 198
2. Terör Durumunda İdari Kolluk Kararları Üzerindeki Yargısal Denetim 200
a. Türkiye'de Terör Olduğu Durumda Kolluk İşlemleri Üzerindeki Yargı Denetimi 203
b. Irak'ta Terör Olduğu Durumda Kolluk İşlemleri Üzerindeki Yargı Denetimi 204
SONUÇ 207
KAYNAKÇA 212
Kanunlar 227

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
a.g.e.	: Adı geçen eser
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
b.	: Baskı
BM	: Birleşmiş Milletler
BMGK	: Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi
by.	: Baskı yeri yok
c.	: cilt
Dr.	: Doktor
f.	: Fıkra
FA	: Fransa Anayasası
FDK	: Fransa Devlet Konseyi
FYM	: Federal Yüksek Mahkeme
GBK	: Gece Bekçileri Kanunu
GK	: Güvenlik Konseyi
IA	: Irak Anayasası
IBİK	: Irak Belediyeler İdare Kanunu
IÇKİK	: Irak Çevreyi Koruma ve İyileştirme Kanunu
IDDMK	: Irak Devlet Danışma Meclisi Kanunu
İİBK	: Irak İçişleri Bakanlığı Kanunu
IK	: Irak Anayasası
IKBAT	: Irak Kürdistan Bölgesi Anayasa Tasarısı
IKBÇKİK	: Irak Kürdistan Bölgesi Çevreyi Koruma ve İyileştirme

Kanunu

IMM : Irak Millet Meclisi

IMSK : Irak Milli Selamet Kanunu

IPGVHK : Irak Polis, Güvenlik ve Vatandaşlık Hizmeti Kanunu

ISBK : Irak Sağlık Bakanlığı Kanunu

ISMPGK : Irak Suçlarla Mücadelede Polisin Görevleri Kanunu

ITMBK : Irak Terörle Mücadele Birimi Kanunu

IYGK : Irak Yargı Gücü Kanunu

İHEB : İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

İYM : İdari Yargı Mahkemesi

JTGYK : Jandarma Teşkilat Görev Yetkileri Kanunu

m. : Madde

MA : Mısır Anayasası

MBK : Milli Bütünlük Kanunu

MİYM : Mısır İdari Yargı Mahkemesi

MSHS : Medeni ve Siyasi Haklara Dair Uluslararası Sözleşme

OK : Orman Kanunu

p. : Page

s. : Sayfa

SGK : Sahil Güvenlik Komutanlığı

sy. : Sayı

TA : Türkiye Anayasası

TETK : Türkiye Emniyet Teşkilat Kanunu

TFÖHK : Terörizm Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun

TOHK : Türkiye Olağanüstü Hal Kanunu

TPVSK : Türkiye Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu

ts. : Tarihsiz

UAÖ : Uluslararası Af Örgütü

UGK : Uluslararası Güvenlik Konseyi

UKK : Uluslararası Kızılhaç Komisyonu

GİRİŞ

I. Araştırmanın Konusu

Terör çok sayıda toplumu etkileyen bir olgudur. Devletlerin çoğu son yıllarda geniş kapsamlı bir olgu olan terörü önemle ele almaktadırlar. Tarihi eski zamanlara dayanmasına rağmen günümüzde oldukça büyük bir artış göstermeye başlamıştır. Bu durum, bütün dünyada araştırmacı ve siyasileri oldukça meşgul etmektedir. Birçok devlet, terör sorununu çözmek ve onu sonlandırmak amacıyla çeşitli araçları -ki onlardan biri güçtür- teröre karşı kullanmaya başlamışlardır. Terörden korunmak ve onu engellemek için başka yollara da başvurulmaktadır. Terörden korunmak adına başvurulan en önemli araçlardan birisi, idari kolluk yönteminin kullanılmasıdır.

Bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak, idarenin temel görevlerinden birisidir. İdarenin, bireylerin temel ihtiyaçlarını yerine getirmek için bazen özgürlüklere müdahalede bulunması gerekmektedir. Bu müdahale idarenin bireylerin faaliyetlerini kontrol etmesi, düzenlemesi ve denetlemesi şeklinde olmaktadır. Bu eylemler için kullanılan araca idari kolluk denilmektedir. Kamu düzenini korumak amacıyla idari kolluk, idarenin başvurabildiği önemli araçlardan biri sayılmaktadır. Kamu düzeninin korunması için birçok unsur bulunmaktadır. Hukuk uzmanları bu unsurları; devlet içindeki kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzuruyla ilgili olanlar, şeklinde açıklamışlardır. Kamu düzenini korumak ve onun ihlal edilmesini önlemek bazen bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin kısıtlanmasını gerektirmektedir.

İdari kolluk güçleri, kamu düzenini korumak amacıyla kendi yetkilerini kullandığında bazen temel hak ve özgürlükleri ihlal edebilmektedirler. Bilinmeli ki, anayasalar ve uluslararası sözleşmeler bu hak ve özgürlükleri güvence altına almış ve bireylere ait olan bu hakları kullanmayı engelleyen bir müdahaleyi yasaklamıştır. Bu hak ve özgürlüklere müdahaleye ilişkin yasaklara karşın idarenin önemli bir görevi bulunmaktadır; toplumu ve onun içindeki güvenlik ve düzeni koruma zorunluluğu. Özgürlükler sınırsız olmamalıdır, zira sınırsız özgürlük toplumda başıboşluk meydana getirmektedir. Bu özgürlüklerin, var olan düzeni ve güvenliği korumak için gerekli düzeyde sınırlandırılması gerekmektedir. Bireysel hak ve özgürlükler ile toplumdaki kamu düzenini korumak arasında bir denge olması gerekmektedir. İdari

kolluklar kamu düzenini korumayı amaçladığı için bu kolluklar her ne kadar bireylerin temel hak ve özgürlüklerini engellese de toplumu ve bu hak ve özgürlükleri korumak onlar için zorunlu hâle gelmiştir.

İdari kolluk, idari bir faaliyettir. İdare, kamu düzenini bütün unsurlarıyla birlikte korumak amacıyla bu faaliyetleri yapmaktadır. Devlet içinde kanuni yetkilere sahip güçler de bunları yapmaktadır. İdari kolluk bazen genel bazen de özel idari kolluk olmaktadır. Aynı şekilde kolluk, tüm devlet düzeyinde ya da devletin belli bir bölgesinde olabilmektedir. İdari kolluk işlerini yapmak için belli araçları kullanan güçlerin bulunması gerekmektedir. Düzenleyici ve bireysel idari kolluk kararlarını çıkarmak da bu araçlardan birisidir. Bu kararları uygulayan, onları yürüten kişiler gerekmektedir ve bu kişilere de idari kolluk personeli denilmektedir.

İdari kolluk güçleri kendi rutin işlerini normal şartlarda yapmaktadırlar. Kamu düzenini korumak ve onun bozulmasını önlemek amacıyla kolluk kararları almaktadırlar. Ancak istisnai durumlarda idare gücü, normal kanun kuralları gereği kamu düzenini korumak için bu konularla mücadele edememektedir. Zira idarenin bu durumlarla mücadele edebilmesi için yetkilerinin genişletilmesi gerekmektedir. Bundan dolayı olağanüstü hâl ya da sıkıyönetim durumları bulunmakta ve bu durumlara özgü kanun çıkarılmaktadır. Bu kanun gereği idareye verilen kolluk yetkileri ve güçleri genişletilmektedir.

İdari kolluğun temel amacı, kamu düzenini korumaktır. Hukuk doktrini kamu düzeninin unsurlarını açıklamış ve tanımlamıştır. İdari kolluğun korumayı amaçladığı kamu düzeni unsurları kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzurudur. Hukuk doktrini bu unsurlara idari kolluğun klasik unsurları demektedir. Hukuk doktrininin bu unsurlara ilişkin bakış açısı gelişmiş, bunlara başka unsurlar da eklenmiştir. Bu yeni unsurlar çevre ve şehir estetiğidir ve bunlara idari kolluğun yeni unsurları denilmektedir. Bu unsurları incelemek ve onların farklı türlerini açıklamak gerekli hale gelmiştir. Aslında idari kolluğun görevi çözümleyici değil, koruyucudur. İdari kolluk, kamu düzeni unsurlarının ihlâl edilmesini engellemektedir. Şahıslar bu durumda kamu düzenine karşı belli bir suç işledikleri zaman yargı buna müdahale etmektedir ve bu hâlde durum idari kolluğa değil, adli kolluğa dönüşmektedir.

II. Araştırmanın Önemi

Bu konunun incelenmesi oldukça önem arz etmektedir. Zira toplumun güvenliğini sağlama, kamu düzenini koruma ve onun ihlal edilmesini önlemede idari kolluğun apaçık bir rolü bulunmaktadır. Nitekim idari kolluk güçleri kamu düzenini korumak ve suçların işlenmesini engellemek için normal durumlarda işini yapmakta ve yetkilerini kullanmaktadır. Olağanüstü durumlarda ise idari kolluk güçlerinin yetkileri genişlemektedir. Terör eylemleriyle mücadele etme durumunda idare bu suçların işlenmesini önlemek için idari kolluk araçlarını kullanmaktadır. İdare, terör örgütlerini denetlemek, toplum içinde onun bozuk düşüncelerinin yayılmasını önlemek ve toplum bireylerini bu düşüncelere karşı korumak için idari kolluk araçlarını kullanmaktadır.

Bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin anayasada geçmesi ve onlara saldırmanın yasak olmasına rağmen kamu düzenini korumak amacıyla idarenin idari kolluk işlerini yapması, bazen bireylerin bu haklarına müdahalesine ve özgürlüklerinin engellenmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla bu konunun incelenmesi büyük önem arz etmektedir. Temel özgürlüklerin sınırsız olması kabul edilemez, bu sebeple özgürlüklerin sınırlandırılması gerekmektedir. Genelde idari kolluk güçleri kamu düzenini korumak amacıyla bu özgürlüklere belli sınırlamalar koymaktadır. Lakin hak ve özgürlükler ile idari kolluk güçlerinin bu özgürlüklere sınırlamalar getirme hakkı arasında nasıl bir denge olabilir?

İdari kolluk güçleri idari kolluk faaliyetlerini gerçekleştirdiklerinde onların temel özgürlüklere belli sınırlamalar koyma hakkı varsa bu, o özgürlüklerin kolluk güçlerinin merhametine bırakılacağı ve onların istedikleri şekilde o hakları sınırlandırabileceği anlamına gelmemektedir. Kolluk güçleri böyle bir uygulama yaptıklarında itiraza maruz kalabilir ve bu durumda yasa dışı hâle gelir. Bunun sonucunda idare despotluğa yakınlaşmış olur. İdari kolluk güçleri ve genel özgürlükler arasında denge oluşturmak için kolluk güçlerinin yetkisinin belli oranda sınırlandırılması gerekmektedir. Anayasal sınırlama ve idari kolluk işleri üzerindeki yargısal denetim bu sınırlamalardan biridir. Bu sınırlamalar temel hak ve özgürlükler için bir güvence sayılmaktadır. İdari kolluk güçlerinin kamu düzenini korumadaki faaliyetlerini olumsuz şekilde etkilemeden onları hak ve özgürlükler o ihlal etmeden

alıkoyma ve bu dengenin nasıl gerçekleştirileceği hususunu araştırmak önemli bir hale gelmiştir.

İdari kolluğun terör eylemleriyle mücadeledeki rolüyle ilgili çalışmalar az olduğu için bu konunun incelenmesi oldukça önemlidir. İdari kolluk konusu birçok araştırma ve çalışmada ele alınmıştır. Ancak terörle mücadele çerçevesinde özellikle de Irak'ta meydana gelen durumlar ve Irak'taki geniş çaplı ve sürekli devam eden terör eylemleri çerçevesinde idari kolluk konusu alanında çok fazla çalışma görülmemektedir. Böylece idari kolluk gücünün terör eylemlerinden korumaya yönelik rolünü incelemenin, temel hak ve özgürlükleri korumak ve onlara yapılacak saldırıyı önlemek için bu güçlere getirilen sınırlamaları açıklamanın büyük bir önemi bulunmaktadır.

Bu çalışmada ele alınan temel sorun; yerel, bölgesel ve uluslararası düzeyde dokunulması yasak olan temel hak ve özgürlüklerin çiğnenmesi sorunudur. Devletlerin anayasaları ve kanunlarının çoğu bu temel hak ve özgürlüklere dokunmayı yasaklayan kanun metinleri koymuşlardır. Bunun yanı sıra uluslararası rol, insan hakları ve özgürlüklerine verilen önem ve bu hak ve özgürlüklerin hükümet güçlerinin saldırılarından korunması zorunluluğunu getirmektedir. Ancak eski yasaların çoğu, hükümet güçlerinin bu özgürlüklere baskı uygulamak için yaptığı işlemlere karşı o hak ve özgürlükleri korumada yeterli sayılmamaktadır. Dünyada esen terör dalgası sebebiyle devletlerin çoğu, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin büyük bir kısmını terörle mücadele gerekçesiyle sınırlamaktadırlar. Bundan dolayı bu araştırmanın, uluslararası anlaşmalar ve farklı devletlerin anayasa ve yasalarının kararlaştırdığı temel hak ve özgürlükler ile kamu düzenini korumak amacıyla idareye verilen kolluk güç ve araçları arasında dengenin sağlanma şeklini araştırması bir gereklilik olmuştur.

Anayasa ve kanunlara göre hak ve özgürlükler için belli sınırlar bulunmaktadır. İdari kolluk güçlerininse bu sınırları aşması yasaktır. Bu sınırlar aşıldığı zaman bu sorunun çözümü nedir? Bu hak ve özgürlükler nasıl korunur? Bireysel hak ve özgürlükleri ele alan anayasa ve yasa metinleri yeterli midir? Ya da bu metinler dünyada var olan terör dalgasındaki pratik gerçekliğe ve idari kolluğun bu sınırlamalara bağlı kalma seviyesine uygun mudur? İdari kolluk güçlerinin bireylerin

hak ve özgürlüklerine yaptıkları tecavüzler durdurulabilir mi? İdari kolluk güçlerinin bu sınırları aşan kararları iptal edilebilir mi?

III. Araştırmanın Yöntemi

Bu araştırmada analitik yöntem ve karşılaştırma yöntemi uygulanacaktır. Hak ve özgürlükleri koruma ve onlara saygı göstermekle ilgili olan anayasal ve yasal metinler ve uluslararası anlaşma metinleri tahlil edilerek analitik bir yöntem kullanılacaktır. Ayrıca idarenin karşılaştığı normal durumlar ve olağanüstü durumlar -ki bu da terör eylemlerinin olduğu durumdur- esnasında idari kolluk güçleri ve onların yetkileriyle ilgili metinler analiz edilecektir. Bu çalışmada temel hak ve özgürlüklerle ilgili Irak ve Türkiye kanunları, idari kollukla ilgili kanun metinleri ve terörle olağanüstü hal kanunları metinleri arasında karşılaştırmalı bir yöntem takip edilerek incelenecektir.

Bunların yanı sıra bazen de Fransa ve Mısır gibi başka devletlerdeki kanun metinleri ve yargı kararlarını karşılaştırmaya başvurulacaktır. Zira Fransız yargısı idari kural koymada öncülük yapmıştır. Bu araştırmada eserler, farklı bilimsel tezler, araştırmalar ve dönemsel dergiler incelenerek araştırma konusuyla ilgili görüş, özet ve tartışma yöntemi takip edilecektir.

Bu araştırmada bağlı kalınacak sınırlar açısından ise Irak ve Türkiye yasalarının belirlediği kanun metinleri esas alınacaktır. İdari kolluk güçleri, onların yetkileri ve türlerini belirlemekle ilgili Irak ve Türkiye anayasaları ve yasalarının sınırlarına bağlı kalınacaktır. Aynı şekilde burada Irak Milli Selamet Kanunu, Türkiye'nin Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Kanunu gibi olağanüstü hal ve istisnai durumlarla ilgili olan kanunlar esas alınacaktır. Ayrıca her iki ülkede bulunan terörle ilgili kanun metinleri incelenecektir.

Araştırma dört bölümdür. Birinci bölümde terörün mahiyeti ve idari kolluğu incelenecektir. Burada terör tanımlanacaktır. Terörün yasal ve hukuki olan farklı tanımlarına değinilecektir. Ayrıca terörün sebepleri ve onun en önemli türleri açıklanacaktır. Yasal ve hukuki olarak idari kolluğun tanımı incelenecektir. İdari kolluğunu en önemli türleri ve onu diğer sistemlerden ayıran yönleri ele alınacaktır.

İkinci bölümde merkezi ve yerel düzeyde idari kolluk güçleri ve onun türleri araştırılacaktır. Ayrıca idarenin idari işleri yapması için düzenleyici ve bireysel kararlar gibi kullandığı araçlar araştırılacaktır.

Üçüncü bölümde ise idari kolluk güçlerinin sınırları konusu araştırılacaktır. Bu sınırları anayasalar koyabilmekte ya da farklı yasalar gereği bu sınırlar konulabilmektedir. İdari kolluk şartlarının gerektirdiği sınırlar da görülmektedir.

Dördüncü bölümde normal durumda ve olağanüstü hâlde idari kolluk işleri üzerindeki denetim konusu araştırılacaktır. Bu denetim idari ya da yargısal olabilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ KOLLUK VE TERÖR

İdari kolluğun mahiyetini incelemek için önce kolluk kavramının incelenmesi, sonrasında benzer kavram ve sistemlerden ayırt edilmesi gerekmektedir. Ardından kavramın en önemli türleri açıklanacaktır. Aynı şekilde terör olgusu incelenirken onun kavramsal boyutu, türleri ve ayırıcı yönleri araştırılacaktır. Böylece bu bölüm iki kısma ayrılacaktır. Birinci kısımda idari kolluğun mahiyetine değinilecektir. İkinci kısımda ise terörün mahiyeti incelenecektir.

I. İdari Kolluk

A. İdari Kolluğun Mahiyeti

İdari kolluk kavramından bahsetmek için ilk önce onun tanımı ve en önemli özellikleri, sonra da onu benzer kavramlardan ayıran yönleri ve daha sonra onun türleri incelenecektir.

1. İdari Kolluğun Tanımı ve Özellikleri

a. İdari Kolluğun Tanımı

Fransız, Arap ve Türk hukuk doktrinlerinde idari kolluğun çok sayıda tanımı bulunmaktadır. İdari kolluğun en açık tanımını elde etmek için bu tanımların en bilinenlerine değinilmesi gerekmektedir. Fransız hukuk doktrininde hukukçu Haurıo idari kolluğu şöyle tanımlamıştır: *"Düzen ve huzur egemenliğidir. Yasanın koruyucu uygulaması yoluyla olmaktadır"*.[1]

Hukukçu Delaubadere idari kolluğu şöyle tanımlamıştır: *"İdarenin birey özgürlüklerini düzenleme ve kamu düzenini koruma işleridir"*.[2] Hukukçu Waline idari kolluğu şöyle tanımlamıştır: *"Kamu düzenini korumak için İdari Polis Teşkilatı'na verilen birtakım yetkilerdir"*.[3]

---

[1] **BESYÛNÎ** Abdürrauf Hâşim, Nazariyyetü'z-Zabt el-İdari fi'n-Nuzumi'l-Vad'iyye'l-Muasıra ve'ş-Şeriati'l-İslamiye, et-Tab'atü'l-Ûlâ, Daru'l-Fikri'l-Câmiî, İskenderiye, 2007, s.20.

[2] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, el-Kanunu'l-İdari, Daru'l-Câmi'iyye, İskenderiye, 2005, s.116.

[3] el-**KEBÎLÂT** Hamdî, el-Kanunu'l-İdari, Ta'rif el-Kanun el-İdari, Nizamu'l-İdare, Enşitatü'l-İdare, c.1, Daru Vâil li'n-neşr, Amman, 2008, s.215-216.

Prof. Pasco ise idari kolluğu şöyle tanımlamıştır: *"Denetleme ve devlet varlığını savunma hakkı olan siyasal yetkidir. Bu yetki kendi amaçlarını gerçekleştirmek için zorla da olsa bireyleri devlet sistemine saygı göstermeye mecbur etme hakkına sahiptir. Bu görüşü savunan kişi, idari kolluğun diğer klasik üç organın yanı sıra devletin dördüncü organı olduğu görüşündedir".*[4]

a.a. Irak ve Arap Hukuk Doktrininde İdari Kolluğun Tanımı

Arap idare hukuku alanındaki uzman hukukçular idari kolluk için farklı tanımlar yapmışlardır. Dr. Süleyman et-Tamâvî onu şöyle tanımlamıştır: *"İdarenin, kamu düzenini korumak amacıyla bireylerin özgürlüklerini kısıtlayan sınırlamalar koyma hakkıdır".*[5]

Prof. Ta'îme el-Ceref'e ait idari kolluk tanımı şu şekildedir: *"İdari kolluk; kamu yönetiminin, bireylerin genel özgürlüklerini veya toplumda kamu düzenini korumak amacıyla ya da onların belli bir faaliyeti yerini getirmesi için koyduğu ve bireyler için bağlayıcı olan bir takım emirler, yasaklar ve direktiflerdir".*[6]

Irak hukuk doktrininde ise Dr. Mahir Salih Allâvî idari kolluğun tanımını şöyle yapmıştır: *"Yönetim organının kamu düzenini korumak amacıyla aldığı birtakım önlemler ve kararlardır".*[7] Bazı hukukçular idari kolluğun geniş bir tanımını yapmışlardır. Onlara göre idari kolluk; devletin kamu düzenini sağlamak, onun bütünlük ve istikrarını güvenceye almak ve vatandaşlar için gerekli olan hizmetleri yerine getirmek için yapığı birtakım faaliyet ve işlemlerdir. Tüm bunlar kamu yararını gerçekleştirmek içindir.[8]

---

[4] **el-ÂVÛR** Beşer Salâh, Sultatü z-Zabt el-İdari fi'z-zurufi'l-İstisnaiye fi't-Teşrii el-Fılistini, Risaletü Macıstir Külliyetü'l-Hukuk Camiatü'l-Ezher, Gazze, Filistin, 2013, s.17.

[5] **et-TAMÂVÎ** Süleyman Muhammed, Mebediü el-Kanun el-idari, Darü el-Fikrü'l-Arabî, Kahire, 2007, s. 794.

[6] **TA'ÎME** El-Ceref, el-Kanun el-İdari direse mukarene fi tenzim neşat el-İdare el-ame, Metbetü el-Kahire el-Hadise, Kahire, 1972, s. 225.

[7] **ALLÂVÎ** Mâhir Salih, el-Kanunu'l-İdari, Darü İbnü'l-Esîr, Musul Üniversitesi, 2009, s. 155.

[8] **BEDİR** Ali Muhammed, **el-BERZENCÎ** Usâm Abdülvehhâb ve **es-SELÂMÎ** Mehdî Yasin, Ahkam ve Mebadiü el-Kanun el-İdari, Matbaatü el-Âtik, Kahire, 2007, s. 211.

Prof. Mâzin Leylû Râdî ise idari kolluğu genel anlamıyla şöyle tanımlamıştır: *"Yetkili organın; kamu düzeninin güvenlik, sağlık ve huzur unsurlarıyla beraber onu korumak için aldığı birtakım önlemler, emirler ve kararlardır."*[9]

Yukarıda sunulan bu tanımlar, idari kolluk görevi ile onun amacını birleştirmeye ya da aralarında bağlantı kurmaya çalışmaktadır. Bu da idari hukuk alanında uzman hukukçuların idari kolluk tanımında iki temel ölçüyü kullanmalarına yol açmıştır. Bunlar, görevsel ve biçimsel ölçüdür.

Biçimsel ölçü, kamu düzenini korumayı amaçlayan işlem ve davranışları yapan birtakım idari birim ve kurullardır. Irak'ta bu birimlerden bazısı, 183 sayılı 1980 tarihli İçişleri Bakanlığı Yasası'na göre İçişleri Bakanlığı birimleri, 89 sayılı 1981 tarihli Genel Sağlık Yasası'nda ele alınan Sağlık Bakanlığı birimleri ve Belediyeler Yasası'nda ele alınan Belediye birimleridir.[10] Biçimsel ölçünün kurul ya da birimlerin merkezi ya da yerel olmalarına bakılmaksızın kolluk faaliyeti yapan bu birimler, kurullar ya da idari organlar üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

Görevsel ölçüye göre ise idari kolluk, kamu kurumlarının kamu düzenini korumak için aldığı birtakım önlemlerdir. Yani kamu organlarının farklı unsurlarıyla beraber kamu düzenini korumak için yaptığı faaliyetlerdir. Bu ölçü idarenin yaptığı faaliyetlere yoğunlaşmıştır. O faaliyetler içinde kolluk görevini yerine getirmek için kullanılan yetkiler vardır. Aynı şekilde amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılan yöntemler de bulunmaktadır. Onlar da kolluk sistemleri, bireysel kolluk kararları ve diğerleridir.[11]

a.b. Türk Hukuk Doktrininde İdari Kolluğun Tanımı

Türk hukuk doktrininde idari kolluğun tanımı şöyle yapılmıştır: Kamu düzenini korumak amacıyla idarenin yaptığı bireysel ve genel düzenleyici işlemlerdir.[12]

---

[9] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, a.g.e., s.86

[10] **ALLÂVÎ** Mâhir Salih, Al-kanun Al-idari, a.g.e., s. 156.

[11] **ez-ZÂHİR** Halit Halil, el-Kanunu'l-İdari (Dirase mukarene), Daru'l-Meysere, et-Tab'atü'l-Ûlâ, Amman, Ürdün, 1997, s. 67.

[12] **AKYILMAZ** Bahtiyar, **SEZGİNER** Murat, **KAYA** Cemil, Türk idare hukuku, b. 5, Seçkin yayın, Ankara, 2014, s. 564.

Diğer bir tanım da şu şekildedir: İdarenin yaptığı idari faaliyetlerin bir türüdür. Birey ve toplumun temel hak ve özgürlüklerine ilişkin yapılmaktadır.[13]

İdari kolluk, şöyle de tanımlanmıştır: Kamu düzeninin güvenceye alınmasının amaçlandığı kamu hizmet faaliyetleridir. Bu tanımdan idari kolluğun temel unsurunun kamu düzeni olduğu anlaşılmaktadır.[14]

Bahtiyar AKYILMAZ'ın idari kolluk tanımı şu şekildedir: Toplumda kamu sağlığı, refahı ve güvenliğini korumada idarenin yaptığı faaliyettir. Bu faaliyet bireylerin temel hak ve özgürlüklerini engellemeye yol açar.[15]

Bazı hukuk doktrini onu geniş anlamıyla şöyle tanımlamışlardır: Bir taraftan kamu düzenini korumak ve güvenceye almak, diğer bir taraftan ise kamu düzeninin sağlanmasını amaçlayan ve durumları atıl hale gelmeden önceki duruma iade eden idari faaliyetlerdir. Bu da idarenin yürütme kararlarını kullanması yoluyla olmaktadır.[16]

İdari kolluk şöyle de tanımlanmıştır: Kamu organlarının, kamu düzenini korumak amacıyla temel hak ve özgürlüklere sınırlamalar koymasıdır.[17]

Hukuk doktrinlerinden bir kısmı idari kolluğu biçimsel anlamda şöyle tanımlamıştır: İdari kolluk, hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan tüm görevlileri kapsayan bir kavramdır. Görevsel anlamda ise şöyle tanımlanmıştır: Kamu düzenini korumayı amaçlayan idari faaliyetlerdir. Kamu düzeninin durması durumunda ise onu önceki duruma iade etmeyi amaçlar.[18]

---

[13] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, b.10, İmaj Kitabevi, 2011, s. 289.

[14] **GÖZLER** Kemal-**KAPLAN** Gürsel, İdare Hukuku, b.15, Ekin basım yayın dağıtım, Bursa, 2014, s. 577.

[15] **AKYILMAZ - SEZGİNER - KAYA**, Türk idare hukuku, b. 5, age, 2014, s. 585.

[16] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref ve **TAN** Turgut, İdare Hukuku, c. 1, Turhan Kitabevi, Ankara, 1998, s. 472.

[17] **GİRİTLİ** İsmet, **BİLGEN** Pertev, **AKGÜNER** Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınevi, İst. Bt. s.740.

[18] **ATAY** Ender Ethem, İdare Hukuku, b. 3, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s. 614.

Ömer Deliveli onu şöyle tanımlamıştır: Kamu düzenini sağlama, koruma ve duran sistemi önceki duruma iade etmeyi amaçlayan idari faaliyetlerdir. Kolluk, özel kişilerin faaliyetlerini belirleme esasına dayanmaktadır.[19]

"Kolluk kavramı, kamu düzeninin sağlanması, korunması ve bu düzenin bozulması durumunda eski hale getirmek için bireysel ve toplumsal davranışların düzenlenmesi, toplum düzenine aykırı olan eylemlerin güç kullanılarak önlenmesi amacıyla oluşturulan teşkilatı, yürütülen faaliyetleri ve bu faaliyetleri yerine getiren personeli içeren geniş bir kavramdır".[20]

Hukuk doktrininde idari kolluğun tanımını inceledikten sonra onu şöyle tanımlayabiliriz: Yetkili idari kurumların aldığı birtakım önlemlerdir. Bu da bazı temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açmaktadır. Bu faaliyetlerin amacı, klasik ve yeni olan tüm unsurlarıyla kamu düzenini korumak ve güvenceye almaktır. Burada, biçimsel ve görevsel ölçü idari kolluğun tanımında birleştirilmektedir.

b. İdari Kolluğun Özellikleri

İdari kolluğun yukarıda geçen tanımlarını inceledikten sonra idari kolluğun birtakım özellik ve unsurlarının olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu özelliklerin en önemlileri şunlardır:

b.a. Bireysel Nitelik

İdare, bir şeyi elde etme veya toplanmayı engellemeyle ilgili çıkardığı emirler gibi kendi iradesiyle çıkardığı kararlarla idari kolluk işlerini yapar.[21] Bunlar idarenin tek başına yaptığı işlemlerdir. Karar bazen bireysel veya toplumsal olmaktadır. İdare bununla kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır. Burada idari kolluk alanında ve onun hukuki etkilerini gerçekleştirmede bireyin ya da bireylerin hiçbir rolü yoktur.

---

[19] **DELİVELİ** Ömer, İdare Hukuku, Yargı Matbaası, Ankara, 2000, s. 52.

[20] **AKGÜL** Aydın, Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s.16.

[21] **GÖZLER - KAPLAN**, b. 15, age, 2014, s. 583.

Bireyin buradaki tutumu, yasanın belirlediği şekilde ve yargı organının denetimi altında idari kolluk kararına tabi olmasıdır.[22]

Burada durumun kamu hizmetleri idaresinden farklı olduğu görülmektedir. Kamu hizmetleri idaresinde idari kolluğun aksine bazen bu hizmetleri idare etmede bireyin apaçık bir rolü olmaktadır. İdari kollukta ise idarenin idari kolluk görevlerini yapması için özel hukuk kişileriyle sözleşme yapma yolunu kullanma imkânı yoktur.[23]

b.b. Koruyucu Nitelik

İdari kolluğun temel amacı toplumda kamu düzenini korumak ve sağlamaktır. İdari kolluk, bu sistemin bozulmasını engellemek için koruyucu bir işlemler bütünüdür. Bu görevi yaparken idarenin yaptığı kamu düzenini korumayı ele alan yasaları uygulamaktadır. İdare, avcılık veya ehliyet gibi bir ruhsatı iptal etme yoluna gittiği zaman bu bir haksızlık sayılmamaktadır. Zira bunun amacı kamu düzenini korumaktır. Çünkü idare bu ruhsatın verilmeye devam edilmesinin belli risklerin ortaya çıkmasına sebep olabileceğini tespit edip değerlendirmiş olabilmektedir. Aynı şekilde idare, bir şeyin kamu düzenine zarar verdiğini gördüğü zaman o şeyleri engellemek için düzenleyici işlemler çıkarmaktadır.[24] Bunun yanı sıra idare, bir yol veya köprüden geçmenin belli olaylara sebebiyet vereceğini görürse o yol ve köprüdeki geçişi yasaklayabilmektedir. Dolayısıyla bu olayları önlemek için gerekli kararı almaktadır. Aynı şekilde idarenin kararı bu olaylar meydana gelmeden önce aldığı koruyucu karardır.

b.c. Takdir Niteliği

İdare yetkisi farklı yasalara göre sınırlı olur. Ya da onun müdahale etme, yetkilerini kullanma ve uygun kararlar alma özgürlüğüne sahip bir takdir yetkisi vardır.[25] İdari kolluk, idari organın yetkileri arasına girmektedir. İdare onunla ilgili kararlar aldığı zaman geniş takdir yetkilerini kullanmaktadır. İdare, kamu düzenini

---

[22] **BETÎH** Ramazan Muhammed, ez-Zabit'l-İdari ve himeyet el-biea, kambota.forumarabia.com, adlı sitede yayımlanmış bir araştırmas, s.5.

[23] **AKYILMAZ - SEZGİNER - KAYA**, Türk İdare Hukuku, b. 5,age s.565.

[24] **NÂSİR** Libâd, el-Esas fi'l-Kanunu'l-İdari, Daru'l-el-Mecd, Cezayir, ts., s.117.

[25] **HULUV** Mâcid Râgib, el-Kadau el-İdari, Daru'l-el-Maarif, İskenderiye, 2000, s.50.

tehdit eden bir tehlike gördüğü zaman bu düzeni korumak için müdahale etmektedir. Kamu düzenini korumak için idarenin bu tehlikeyi engellemesi gerekmektedir. Aynı şekilde idare bir toplantı ya da gösteriden dolayı kamu düzenini tehdit eden belli risklerin ortaya çıkabileceği düşüncesinde olursa toplantı ya da gösteri yapma amacı taşıyan belli bir siyasal örgüte izin vermemektedir.

B. İdari Kolluğun Ayırt Edilmesi

İdari kolluk, ona yakın olan bazı sistemlerle iç içe girmekte ve onlara benzemektedir. Bundan dolayı idari kolluğun şeklini ortaya koymak amacıyla onu diğer sistemlerden ayırt etmemiz gerekir.

1. İdari Kolluk ve Yasama Kolluğu

Daha önce açıkladığımız gibi idari kolluk, idarenin bireylerin özgürlüklerini kullanmalarına bazı sınırlamalar ve onlar için bazı kurallar koyma yoluyla kamu düzenini korumadaki gücüdür. Yasama kolluğu ise yasama organının çıkardığı ve temel özgürlükleri sınırlayan ve düzenleyen yasaların toplamıdır.[26]

Genel özgürlükler, anayasa ve yasalarla güvence altına alınmıştır. Onlar sadece yasayla sınırlandırılabilmekte, belli bir yasayla sınırlandırıldığı zaman bu yasama kolluğu tarafından olmaktadır. Ancak bu, idareye özgürlükleri sınırlama ve genel olarak bireysel faaliyete sınırlama koyma hakkı verilmesinin mümkün olmadığı anlamına gelmemektedir. Yürütme organının kamu düzenini korumak amacıyla temel özgürlükleri ve kişisel hakları sınırlayan düzenleyici ve bireysel kararlar çıkarması mümkündür. İdari kolluk ile yasama kolluğu arasındaki farklılığın şekilsel olduğu görülmektedir. Zira yasama kolluğu yasama organı tarafından çıkarılmaktadır. İdari kolluk ise yürütme organı tarafından çıkarılmaktadır. Amaç bakımından ikisi de kamu düzenini korumak amacıyla genel hak ve özgürlükleri sınırlamaya çalışmaktadır.

---

[26] **ABDÜLVAHHÂB** Muhammed Rıfat, Nazariyyetü'l-amme li'l-Kanuni'l-İdari, el-Câmiatü'l-Cedîd li'n-neşr, İskenderiye, 2012, s.205.

2. İdari Kolluk ve Adlî kolluk

Adlî kolluk; suç işlendikten sonra araştırma, bilgileri toplama, suçu işleyeni araştırma, onu yakalama, yargı organlarına teslim etme ve suçla ilgili delilleri araştırma gibi yapılan işlemlerdir.[27] Yani adlî kolluk kamu düzenini bozan eylemin gerçekleşmesinden sonra olmaktadır. Böylece o, toplumda kamu düzeninin ihlal edilmesinden önce gerçekleşen idari kolluktan ayrılmaktadır. Aynı şekilde onları yerine getiren taraf ve onların hukuk sistemi açısından da birbirinden ayrılmaktadırlar. İdari kolluk görevini yerine getirenler idari polis üyeleridir. Öte yandan adli kolluk görevini yerine getirenler adli kolluktur. İdari kolluk idari hukuk kurallarına tabidir ve işleri idari yargı denetimi altındadır. Ondan kaynaklanan uyuşmazlıklar idari yargıda çözülmektedir. Öte yandan adlî kolluk ceza hukuku kurallarına tabidir. Onun işleri başsavcılığın denetimine tabidir.[28]

İki kolluk arasındaki fark apaçıktır. İdari kolluğun görevi koruyucudur. Kamu düzeninin ihlal edilmesinden önce olmaktadır. Onun görevi düzensizliği engellemek ve devlet içinde kamu düzenini korumak için gerekli olan tüm önlemleri almaktır. Öte yandan adlî kolluk görevi kamu düzeni bozulduktan sonra gerçekleşmektedir. O çözümleyici bir işlemdir. Adlî kolluğun görevi; suçları keşfetmek, suçluları kovuşturmak, suçlunun yargılanması için suçla ilgili delilleri toplamak ve bu suçlu hakkında hükmedilen cezayı uygulamaktır.

İdari kolluk ve adli kolluk görevleri iç içe olduğu için bazen onları birbirinden ayırmak zor olmaktadır. Bu zorluğun sebebi de idari kollukla görevli bazı kişilerin idari kolluk ve adlî kolluk görevlerini beraber yapmalarıdır. Örneğin trafik polisi belli bir bölge ya da yolda trafiği düzenlediği zaman o idari kolluk görevini yapmaktadır. Fakat trafik polisi aykırı davranışı kaydettiğinde ve trafik yasaları ve yönetmeliklerine aykırı olan davranışı işleyeni yakaladığında o zaman adlî kolluk görevini yapmış olur.[29] Her iki görev de kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır. İdari kolluğun, kamu düzenini ihlal etmeye yol açan suçların gerçekleşmesini

---

[27] **AKYILMAZ - SEZGİNER - KAYA**, b. 5,age s. 568.

[28] **GÖZLER - KAPLAN**b. 15, age, s. 580.

[29] **GÜNDAY** Metin, b.10, a.g.e., s. 294.

engelleme ve azaltmadaki etkileri açıktır. Adlî kolluk ise kamu düzenini bozan kişiyi cezalandırma yoluyla engelleme görevini yerine getirir.[30]

Hukuk doktrini, idari kolluk ve adlî kolluğun ayrıldığı en önemli noktaları açıklamak ve onları birbirinden ayırmak amacıyla çok sayıda ölçüler koymuştur. Bu ölçülerin en önemlileri şunlardır:

a. Yetkili Organ Ölçüsü

Daha önce açıkladığımız gibi idari kollukla yetkili olan organ, yürütme organına bağlı olan kurum ve kişilerdir. Bunlar merkezi yönetim ya da yerinden yönetime bağlıdırlar. Adlî kolluk görevini ise yargı organları yapmaktadırlar. Bazen polis gibi yürütme organına bağlı olan kişiler adlî kolluk görevini yapmaktadırlar. Bunların yargı organının denetimi altında olmaları gerekmektedir.

Ceza yasaları, genelde adlî kolluk üyelerini belirlemektedirler. Türkiye'de 5271 sayılı 04.12.2004 tarihli Ceza Mahkemesi Kanunu'nun adlî kolluğun üyelerini şu şekilde tanımladığı görülmektedir: Yasada belirtilen soruşturma işlemlerini ve yargılamayı yapan güvenlik görevlileridir. Bu kanunun 167. maddesi ise adlî kolluk görevlerini cumhuriyet savcısına vermiştir.[31]

Irak Muhakeme Usulü Kanunu, adlî kolluk üyelerini polis amirleri, polis memurları ve polis merkezleri komiserleri olarak belirlemiştir. Köy ve mahalle muhtarlarını belirlemiş ve onlara suçları ihbar etme ve zanlıları yakalama görevini vermiştir. Bu kanun; demir yolları, gemi ve uçakta meydana gelen suçlarda oraların müdürü, memuru, kaptanları ve pilotlarına adli kolluk üyeleri niteliğini vermiştir. Aynı şekilde bu görevi, resmi daire veya yarı resmi dairede meydana gelen suçlarda oradaki müdüre vermiştir. Bunun yanı sıra bu görevi, yasaya göre kendi yetkilerinin sınırları içinde suçları araştırma ve onlarla ilgili işlemler yapmada kamu hizmetiyle yükümlü olan kişilere vermiştir. Yukarıda sayılanların tümü kendi görevlerini savcılığın kontrolü altında yapmaları gerekmektedir. Savcı adlî kolluk üyelerinden ilk sorumlu olan kişidir.[32]

---

[30] **BESYÛNÎ** Abdürrauf Hâşim, a.g.e., s. 41.

[31] **GÖZLER - KAPLAN**, b. 15, a.g.e., s. 582.

[32] 23 Sayılı 1971 tarihli Kanunu Usulü'l-Muhakemat el-Cezaiye el-İraki, m.39 ve 40.

b. Amaç Ölçüsü

İdari kolluğun amacı kamu düzeninin aksatılmasını engelleme ve onu bozulmaktan korumaktır. Öte yandan adlî kolluğun görevi ise kamu düzeninin aksatılması ve ihlal edilmesinden sonra olan çözümleyici bir görevdir. Bu görev, suçla ilgili delilleri toplama, suçları işleyenleri araştırma, onları mahkemeye sevk etme ve onlara verilen cezayı infaz etmektir. Dolayısıyla idari kolluk kamu düzeninin aksatılmasından önceki aşamada bulunmaktadır. Yani suç işlenmeden ve kamu düzeni ihlal edilmeden öncedir. Adlî kolluk ise kamu düzeni aksatıldıktan sonra olmaktadır.[33]

c. Uygulanan Yasa ve Kararların Niteliği Ölçüsü

İdari kolluk ve adlî kolluğu, uygulanması gereken hukuk sisteminin niteliğini belirleme ve takip edilen kararlar açısından birbirinden ayırmanın önemli olduğu ortadadır. İdari kolluk, idarenin düzenleyici ya da bireysel kararlar şeklinde aldığı kararlara göre olmaktadır. İdari kolluk kendi işlemleri ve kararlarında idari organa tabidir. İdari kolluk kararları, iptal ve tazminat açısından idari yargı denetimine tabidir.[34] İdari hukuk kuralları onu yönetmektedir. İdari kollukla ilgili uyuşmazlıklar idari yargı sınırları içinde halledilmektedir.

Adlî kolluk ise kendi kararlarında savcılık organına tabidir. O da devlet içindeki yargı organına tabidir. Zira adlî kolluk işleri, idari yargıdaki iptal itirazı ilkesine tabi değildir. Diğer yargı birimlerindeki diğer itiraz yollarına tabidir.[35] Bu kolluğun uyuşmazlıkları ceza yargısına tabi olup ceza hukuku hükümleri ona uygulanmaktadır.

İdari kolluğun toplumda suçların meydana gelmesini engellemede büyük bir rolü olduğu apaçık ortadadır. İdari kolluk faaliyeti arttığı zaman bu, olumlu bir şekilde adlî kolluğa da yansımaktadır. İdari ve adlî kollukların faaliyetleri birbirini tamamlamaktadır. O faaliyetler bazen iç içe girmekte, bazen de birbirinden

---

[33] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, a.g.e, b. 7, s. 590-591.

[34] **ZEKERİYA** el-Mısrî, Üsüsü'l-İdare el-amme- el-idere el-ame- enşitetu el-İdere, Daru'l- Kütübü'l-Kânûniyye, el-Mahalletü'l-Kübrâ, Mısır, 2007, s. 967.

[35] **İMAM** Muhammed Muhammed Abdüh, el-Kanunu'l-İdari ve himeyet es-Seha el-amme, Daru'l-Fikrü'l-Câmi'i, İskenderiye, , 2008, s. 380.

ayrılmaktadır. Bundan dolayı onları birbirinden ayırmak zordur. Böylece bazı hukukçular, onları birbirinden ayırmak amacıyla farklı ölçüler koymuşlardır. Bu ölçülerin en önemlileri şunlardır:

a- Biçimsel Ölçü

Biçimsel ölçü, kolluk görevini yapan kurum ve birim esasına dayanmaktadır. Kolluk görevini yapan kimse, yürütme organına bağlı bir kurum ya da birimse faaliyet idari kolluk olmaktadır. Ama kolluk görevini yapan kimse yargı organına bağlı bir birimse burada kolluk adlî kolluk olmaktadır. Fakat bu ölçünün sağlam bir ölçü olmadığı ve idari kolluk ile adlî kolluğu birbirinden ayırmaya elverişli olmadığı şeklinde itirazlar yapılmaktadır. Polis amirlerinde olduğu gibi yönetim organına tabi olan birim ve görevlilerin çoğu adlî kolluk işlerini yapmaktadırlar. O zaman idari kolluk ve adlî kolluk niteliği bazen aynı zamanda bir kişide bulunmaktadır.[36]

b- Amaç Ölçüsü

Amaç ölçüsünde, işlemleri yapan birim dikkate alınmadan o işlemlerin amacına bakılmaktadır. Kolluğun amacı suçların gerçekleşmesini engellemek, kamu düzenini korumak ve onun ihlal edilmesini önlemekse kolluk idari olmaktadır. Ama onun amacı suçları tespit etmek, defetmek ve araştırmak; suçla ilgili delilleri toplamak, suçluları yakalamak ve onlara ceza vermekse o zaman kolluk adlî olmaktadır.[37] Buna göre idari kolluk koruyucu, adlî kolluk ise çözüm odaklıdır.

c- Konu Ölçüsü

Konu ölçüsü, idari kolluk ve adlî kolluğu konu esasına göre birbirinden ayırmaktadır. Bu görüş sahipleri işin konusuna ve maddi varlığına bakmaktadırlar. Görevlinin yaptığı iş, suçu işleyeni yakalama amacıyla suçla ilgili delilleri araştırma ve toplama, suçluyu adalete teslim etme ve suçluya ceza verme çerçevesine girmektedir. Tüm bunlar adlî kolluk alanına girmektedir. Ama iş, denetim ve kontrol gibi kamu düzenini koruma ve onun aksatılmasını engelleme çerçevesine girerse o zaman bu iş idari kolluk olmaktadır.

---

[36] **HÜSEYİN** Muhammed Bekir, el-Vesit fi el-Kanunu'l-İdari, Daru'l-Fikrü'l-Câmi'î, İskenderiye, , 2007, s.158.

[37] **BESYÛNÎ** Abdürraûf Hâşim, a.g.e., s. 44.

İdari kolluk ve adlî kolluğu birbirinden ayırma ölçüleriyle ilgili hukuki tartışma olmasına rağmen yargının bu ölçülerden birini almada farklı davrandığı görülmektedir. Bazen biçimsel ölçüyü aldığı, bazen de amaç veya konu ölçüsünü aldığı görülmektedir. Yargı, idari kolluk ve adlî kolluğu birbirinden ayırmak amacıyla belli bir ölçü üzerinde sabit kalmamıştır.

3. İdari Kolluk ve Kamu Hizmetleri

İdare, kamu ihtiyaçlarını yerine getirme amacı taşıyan farklı faaliyetlerini yaptığında bunu gerçekleştirmek için çok sayıda araç kullanmaktadır. Bunlardan en önemlisi idari kolluk ve kamu hizmetidir. İdari kolluğun anlamı kamu hizmeti anlamına yakındır. Bundan dolayı ikisini birbirinden ayırmak gerekmektedir. Onları birbirinden ayırmak için ilk önce kamu hizmetinin tanımının yapılması gerekmektedir.

"Kamu hizmeti bir kamu tüzel kişisi tarafından üstlenilen ve doğrudan onun tarafından veya görevlendirmesi ve denetimi altında olan bir özel kişi tarafından yürütülen ve kamu yararı amacına yönelik olan faaliyetlerdir".[38] Şu şekilde de tanımlanabilir: "Devletin yaptığı veya yönetimini kontrol ettiği bir projedir. O, kamu hizmetlerini sunmak amacıyla düzenli ve devamlı olarak çalışmaktadır. Kamu hukuku araçlarından yararlanmaktadır".[39]

Kamu hizmetlerinin tanımı incelendikten sonra kamu hizmeti ile idari kolluk arasındaki benzer ve farklı yönlerin açıklanması gerekmektedir.

a. Kamu Hizmeti ve İdari Kolluk Arasındaki Benzerlikler

1- İdari kolluk ve kamu hizmeti amaç bakımından birbirine benzemektedir. İkisi de kamu yararını gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. İdari kolluğun işleri, kamu hizmetinin yürümesini iyileştirmeye katkıda bulunmaktadır ve devletin kamu yararını gerçekleştirmektir. Aynı şekilde kamu hizmetinin temel görevi toplum içinde kamu hizmetlerini sunmaktır. Tüm bunlar kamu yararı olmakla birlikte kamu kurumu kendi işini yaptığında bu, idari kolluğun görevini kolaylaştırır.

---

[38] **GÖZLER - KAPLAN**, b. 15, a.g.e., s.528.

[39] **ez-ZÜHEYRÎ** Riyâd Abid İsa, Ususu el-Kanunu'l-İdari, et-Tab'atü'l-Ûlâ, Daru'l-es-Senhûrrî, Bağdat, 2016, s. 275.

2- Kamu hizmeti ve idari kolluk bazen kendileri tarafından takip edilen işlemler ve araçlar açısından iç içe olmakta ve birbirine benzemektedirler. İkisi de kamu hukuku yöntemlerini kullanmaktadır ve bu durum idari kollukta daha fazla görülmektedir. Çünkü idari kolluğun işi egemenlik ve kamu gücü şekillerini içermektedir. Bunun örneği zorunlu yürütme kararları ve işlemleridir. Kamu hizmeti organları, kamu hizmeti ve onunla sözleşme yapanlar karşısında aynı yöntemleri kullanmakta ve işleri yapmaktadırlar. Bunlardan bazıları idari sözleşmelerdeki kamu gücü şekilleri ve idari sözleşmelerde alışılmamış olan istisnai şartlardır.[40]

b. İdari Kolluk ve Kamu Hizmeti Arasındaki Farklılıklar

İdari kolluk ve kamu hizmetini birbirinden ayırmak için çok sayıda ölçü veya varsayımlar ortaya konulmuştur. Onlar arasındaki en önemli farklı yönleri şu şekilde açıklamak mümkündür:

1- İkisinin sunduğu hizmetlerin niteliği yoluyla ikisi arasında ayrım yapmak mümkündür. İdari kolluk organının, kişilere karşı emir ve nehiy niteliği baskındır. Kolluk tümünü korumaya yöneliktir. O zaman kolluk tüm toplumdan belli olmayan kişilere yöneliktir. Öte yandan kamu hizmetinin, kamu ihtiyacını karşılamak için ürün ya da hizmetleri sunma esasına dayandığını görmekteyiz[41].

2- İdari kolluk bireylerin özgürlüklerini sınırlandırma esasına dayanmaktadır. Öte yandan kamu kurumu bireylere hizmetleri sunmaktadır. Bundan dolayı kolluk olumsuz faaliyet olarak nitelenmektedir. Kamu hizmeti ise olumlu faaliyet olarak nitelendirilmektedir.

3- Kolluk işlemlerini üstlenen birimin kamu hizmeti işlerini yapan birimden farklı olmasından ötürü ikisini birbirinden ayırmak mümkündür. İdari kolluk, sürekli kamu yönetimi yapar ve yürütme organı üyelerinden Cumhurbaşkanı, Başbakan, Vali ya da başkaları olabilir. Yasanın belirlediğine göre kamu düzenini korumak amacıyla kamu özgürlüklerini sınırlama hakkı olanlar bu birimlerdir. Fakat kamu hizmetine göre durum farklıdır. Zira kamu hizmeti faaliyeti bir şirkete ya da

---

[40]- **İSMAİL** Muhammed Şerif, Sultâtü'z-Zabt'l-İdârî fi'z-Zürûfi'l-İstisnâiyye, Matbaatü Lutes, Mısır, 1980, s.43.

[41] **İSMAİL** Muhammed Şerif, a.g.e, s.45-46.

özel hukuk kişilerinden birine verilebilir.[42] Öte yandan idari kolluk işlemlerinin niteliği sebebiyle bu faaliyet özel hukuk kişilerinden birine verilememektedir ve kamu hizmetinden farklıdır.

Her ne kadar idari kolluk ve kamu hizmeti arasında farklı yönler olsa da bu, iki sistemin birbirine zıt olduğu anlamına gelmemektedir. Hatta bunun aksine onlar birbirini tamamlayan iki sistemdir. Kamu hizmeti, idari kolluğun koruyucu görevini yapmasında ona yardımcı olmaktadır. Aynı şekilde idari kolluğun, kamu hizmetinin görevini düzenli ve devamlı yapmasında apaçık bir rolü vardır.

d- İdari Kolluğun Türleri

İdari kolluk faaliyeti, çerçevesi açısından genel idari kolluk ve özel idari kolluk kısımlarına ayrılmaktadır. Bunu şu şekilde açıklayacağız:

1. Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluğun kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber devletin tüm kısımlarını da koruduğu söylenebilir. Merkezi yönetim bu faaliyeti devletin tüm düzeylerinde yapmaktadır. Bazen merkezi yönetimle bağlantılı kurumlar bunu yapmaktadır. Genel idari kolluk yetkilerini kullanma hakkı olan makamlar örneğin Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Vali ve Kaymakam'dır. Yönetim bu faaliyetle kamu düzeninin temel unsurlarını korumaya çalışmaktadır.[43]

İdari kolluğun araçları kapsayıcıdır, özel değildir. O zaman idari kolluğun özel olmayıp genel olması için idari kolluk kurumunun kamu düzenini korumak için kullandığı araçların tüm kamu düzeni unsurlarını (Kamu güvenliği, kamu sağlığı, kamu huzuru ve kamu ahlakı) kapsaması ve kamu düzeninin unsurlarından birine özgü olmaması gerekmektedir.[44]

2. Özel İdari Kolluk

Özel idari kolluk ile kastedilen idarenin yaptığı bir iştir, belli bir faaliyeti denetlemek ve onu idari organın denetimine tabi kılmaktır. Bazen faaliyet kamu

---

[42] **ABDÜLVEHHÂB** Muhammed Rıfat, a.g.e., s. 250.

[43] **AKYILMAZ -SEZGİNER - KAYA**, a.g.e, b. 7, s.571.

[44] **EZ-ZÜHEYRÎ** Riyâd Abıd İsa, a.g.e., s. 257.

düzeni unsurlarından olmaktadır. Fakat işyerlerini denetleme, kamu sağlığına zarar veren işleri yasaklama ve toplumda huzursuzluğa sebep veren işleri engelleme durumlarında olduğu gibi kanun koyucu bu faaliyetin belli bir idari organın yetkisinde olmasını uygun gördüğü için bu kolluk özel idari kolluk olmaktadır.[45]

Özel idari kolluk; örneğin kamu güvenliği, kamu sağlığı ya da kamu huzuru gibi kamu düzeni unsurlarının bazısını korumaya çalışmaktadır. Bunun yanı sıra yasalar, özel yer ve amaçlar için idari kolluk teşkilatının oluşturulmasını ifade etmektedir. Özel idari kolluğun amacının tümden veya cüzi olarak genel idari kolluğun amacından farklı olduğunu görmekteyiz.[46]

Tüm bunlardan genel idari kolluğun, kamu düzenini temel unsurlarıyla beraber korumayla ilgili olduğu ortaya çıkmaktadır. Onun uygulaması devletin tüm kısımları düzeyinde olmaktadır. Bu kolluk işini merkezi bir yönetimin yapması ya da merkezi yönetime tabi yerel bir yönetimin yapması fark teşkil etmez. Fakat özel idari kolluk ise belli bir bireysel faaliyeti düzenlemeye özgüdür. Bu faaliyet bazen klasik kamu düzeni unsurlarının içinden veya dışından olabilmektedir. Özel yasa metinleri gereği bu kolluğu yürüten birim belirlenmektedir. Bu kolluğun belli bir bölgede uygulanması da mümkündür.

e- İdari Kolluğun Amaçları

İdari kolluğun farklı tanımlarından idari kolluğun temel görevinin kamu düzenini sağlama ve korumayı güvence altına almak ve onun ihlal edilmesini engellemek üzerine olduğudur. Kamu düzeni idari kolluğun ekseni ve amacıdır. Bu sebeple kamu düzeni hakkında derin bir bilgi vermek gerekmektedir.

Kamu Düzeni

Genel olarak idari kolluğun amacı diğer idari faaliyetlerde olduğu gibidir. Kamu yararını gerçekleştirme ve kamu düzeninin aksatılmasını engellemeye çalışmak idari kolluğun amacıdır. Bu düzen aksatılınca olumsuz bir şekilde kamu yararını etkilemektedir. Burada kamu düzenini koruma ve kamu yararı arasında bir ilişki vardır. Türkiye'nin 2559 sayılı Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu m.1'e göre:

---

[45] **HÜSEYİN** Muhammed Bekir, a.g.e., s. 159.

[46] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref, **TAN** Turgut, a.g.e., s. 481.

"Polis, asayişi amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder".

6098 sayılı Borçlar Kanunu'nun 27/1. maddesine göre: "Kanunun emredici hükümlerine, ahlaka, kamu düzenine, kişilik haklarına aykırı veya konusu imkânsız olan sözleşmeler kesin olarak hükümsüzdür.

Türk Anayasa Mahkemesi şunu ifade etmiştir: *"Kamu düzeni deyimi; belli edilmesi güç bir anlam taşımakla birlikte, toplumun huzur ve sükûnunun sağlanmasını, devletin ve devlet teşkilatının korunmasını amaçlayan her şeyi ifade eder".*[47]

Türk Anayasa Mahkemesi'nin tanımına göre kamu düzeninin; kanun koyucunun belirlediği ve tüm toplum bireylerinin güven, sağlık, refah ve huzurunu koruma ve sağlamayı amaçlayan kurumları ve tüm hukuk kurallarını kapsadığı ortaya çıkmaktadır. Buna göre idari kolluk organları bu amaçların tümünü gerçekleştirmek için çalışır.[48]

Kamu düzeni şöyle de tanımlanmıştır: "Kamu düzeni, toplumun barış, güven ve gelişme içinde yaşamını devam ettirmesi halini veya bunun sürdürmesini sağlayacak bir ortamdır".[49]

Fransız Hukukçu Hauriou kamu düzenini şöyle tanımlamıştır: *"O, başıboşluğa aykırı bir fiili durumdur".*[50] Fransız Prof. Delaubadere onu şöyle tanımlamıştır: *"İdari kolluk yetkisini gerçekte kullanmanın ölçüsü sürekli gerçekleştirmeyi amaçladığı hedefe dayanmaktadır. O da idari kollukla ilgili yasa tarafından kullanılan ifadeye göre kamu düzeni, güveni ve sağlığının iyi olmasını temin etmektir".*[51]

Kamu düzeni şöyle de tanımlanmaktadır: Temel unsurlardan oluşan ortak yüksek birtakım yararlardır. Onlar da belli bir toplum ve zamanda olan kamu

---

[47] Akt. **AKYILMAZ - SEZGİNER - KAYA**, a.g.e, b. 7, s. 571.

[48] **GİRİTLİ - BİLGEN - AKGÜNER** , a.g.e., s. 745.

[49] **AKGÜL** Aydın, a.g.e., s.18.

[50] **HAORIOU**: "précis de dorit et de juris administrative" 5 edition, p.323.

[51] **DELAUBADERE**: Traite de Droit d'Administrative, 9 edition, L.G.D.J, paris, 1984.

güvenliği, kamu yararı ve kamu huzurudur. Tüm kamu organları ve toplum bireyleri bu yararları savunmak için kurallar ve önlemler koyma ve onları koruma hususunda anlaşmıştır.[52]

Kamu düzeni için çok sayıda tanımı inceleyip idari kolluk kavramını araştırdıktan sonra idari kolluğun temel amaçları olduğu ortaya çıkmıştır. Bu amaçlar da kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzurudur. Bunlara idari kolluğun klasik amaçları denilmektedir. İdari kolluk amaçları düşüncesinin, zamanın ilerlemesiyle gelişmeye elverişli bir düşünce olduğu ortaya çıkmıştır. Kolluğun sadece klasik amaçlarından bahsedilemez. Zira onun yeni amaçları da ortaya çıkmıştır. Toplum hayatının gelişmesi ve kalkınmasıyla onlar da gelişmiştir. Bundan dolayı bu amaçları araştırmak gerekmektedir. Biz ilk önce idari kolluğun klasik amaçlarını daha sonra ise yeni amaçlarını inceleyeceğiz.

1. İdari Kolluğun Klasik Amaçları

a. Kamu Güvenliği

Kamu güvenliği ile kastedilen, bireyin hayatını ve malını saldırı kaynağına bakılmaksızın saldırılardan korumaktır. Bu saldırı, öldürme ve hırsızlık gibi insan eylemi ya da sebebi insan olan başka olaylarla olabilir. Ya da deprem, yanardağ ve kasırga gibi doğal afetlerle olabilir. Ya da hayvan eylemiyle olabilir.[53] Başka bir ifadeyle, meydana geldiği zaman bireylere zarar verecek olayların gerçekleşmesini veya gerçekleşme ihtimalini önleyerek toplum içinde bireylerin malları ve hayatlarını güvenceye almaktır. Bu olayların sebebinin insan, hayvan ya da doğa olması fark etmez.[54]

Türk hukuk doktrininde kamu güvenliğinin çok sayıda tanımı geçmektedir. Onlardan biri şudur: Kamu güvenliği, bireylerin can ve mallarının güvenliğine zarar veren tehdit ve tehlikelere karşı durmaktır.[55] Güvenlik, idarenin toplumu kuşatan tehlikelerden onu korumak amacıyla yaptığı faaliyetlerdir. Güvenlik kamu düzeni

---

[52] **CEVÂD** Muhammed Ali, Mebadiu'l -Kanun el-İdari, Daru'l-es-Senhûrrî, Bağdat, 2010, s. 81.

[53] **BESYÛNÎ** Abdürraûf Hâşim, a.g.e., s. 78.

[54] **EL-KEBÎLÂT** Hamdî, a.g.e., s. 226.

[55] **GÜNDAY** Metin, b.10 a.g.e., s. 292.

unsurlarından biridir. Yani tarihsel ve yapısal temelleri tehlikelerden korumak için gereken önlemlerdir. Aynı şekilde depremler, su baskınları ve volkanlar gibi doğal afetlerden önce ya da sonra alınan zorunlu önlemler anlamına da gelmektedir.[56]

b. Kamu Sağlığı

Kamu sağlığı; toplumda iyi sağlık şartlarını sağlama, bireyleri bulaşıcı ve salgın hastalıklardan koruma ve toplum hayatı için sağlıklı bir çevreyi oluşturma anlamına gelmektedir.[57] Kamu sağlığı kavramı, onun için gerekli olan yönerge ve emirlerle toplumda kamu sağlığını iyileştirme ve koruma amacı taşıyan idari faaliyetlerin tümü anlamına da gelmektedir. Aynı şekilde toplumda bulaşıcı hastalıkları engellemek amacıyla gıda maddelerini denetlemek, bataklıkları kurutmak, haşerat ve sivrisineklerle mücadele etmektir.[58]

Kamu sağlığıyla kastedilen, ammeyi hastalıklardan ve onların sağlığına zarar veren her şeyden korumaktır. Nitekim idare, bulaşıcı hastalıklara karşı bireylere aşı yapmaktadır. Bu hastalıkların yayılmasını engelleyen zorunlu önlemler almaktadır. İdarenin, içmeye elverişli suları sağlama, gıda maddelerinin tüketime ne kadar elverişli olduğunu ve kamu alanlarının ne kadar sağlık şartlarına bağlı kaldığını kontrol etme yoluyla bireylerin sağlıklı bir şekilde yaşamaları için gerekli olan sağlıklı çevreyi oluşturması gerekir.[59]

Görünen o ki devletlerin çoğu toplumda kamu sağlığını korumak amacıyla özel yasalar çıkarmaktadır. 89 sayılı 1981 tarihli Irak Kamu Sağlığı Kanunu kamu sağlığını koruma şeklini düzenlemiştir. Bu alanda temel görev Sağlık Bakanlığı'na verilmiştir. Bu kanunun 32. maddesi şunu ifade etmektedir: *"Kamu alanlarında sağlık şartları ve kurallarını sağlama güvencesi, vatandaşların ve çevrenin sağlık ve bütünlüğünü koruma güvencesidir"*. O zaman bu kanunun tüm alanlarda istediği bu şartların bulunması zorunludur. Bu alan sahiplerinin bu şartları sağlamaya çalışması gerekmektedir. Sağlık Bakanlığı daireleri, Irak devletinin tüm bölgelerinde bu şartları

---

[56] **AKYILMAZ - SEZGİNER - KAYA**, a.g.e , b. 7, s. 587.

[57] **GÖZÜBÜYÜK - TAN** Turgut, a.g.e., s. 474.

[58] **ATAY** Ender Ethem, a.g.e., s. 620.

[59] **eL-KEBÎLÂT** Hamdî, a.g.e., s. 225.

uygulamayı denetlemektedir. Sağlık Bakanlığı'nın yaptığı bu denetim işi idari sağlık kolluğudur.

c. Dirlik ve Esenlik

Dirlik ve esenlik, güven ve rahat bir şekilde yaşama, toplum içinde bireylerin hayatlarını bozan ve onların huzurunu engelleyen yüksek seslerin olmamasıdır. Gürültü, koku, hoparlör ve diğer şeyler gibi bireyi etkileyen bu tür etkenlerin, insanın güvenle yaşayabildiği doğal sınırlarında kalması gerekir.[60] Genel olarak koku, kir, toz ve bunlar dışındakilerle ilgili olan unsurların kamu düzenini aksatan unsurlardan uzak kalması mümkündür. Fakat bu unsurların, insanın mutlu ve gelişmiş bir toplumda yaşama gücü ve hayatı üzerinde doğrudan etkisi olduğu ortaya çıkmaktadır. Bundan dolayı bu unsurların kamu düzeni unsurlarından olması gereklidir. Onların bu unsurlardan sayılmaması ve toplumda bulunmalarını engellemek için gerekli önlemlerin alınmaması kamu düzeninin ihlal ve toplumun rahatsız edilmesine yol açar.[61]

Kamu huzuru, toplum bireylerinin güvenli bir şekilde yaşama ve genel yol ve yerlerde huzur ve sükûneti hissetme hakkıdır. Yollarda rahatsızlık verme, hoparlör kullanma, çan çalma, satıcıların sesleri, fabrika gürültüleri, düğünler, farklı kutlamalar ve televizyon, radyo ya da başka herhangi bir aracı kullanmak suretiyle özel mesken dışında kamu huzurunu bozan diğer bir iş gibi hayata rahatsızlık veren durumları engellemektir. 21 sayılı 1966 tarihli Irak Gürültüyü Engelleme Kanunu'nun değindiği de budur.[62] Dolayısıyla gürültü, çevre kirliliği türlerinden biridir. Artık o, insan ve çevreyi beraber tehdit etmektedir. Kamu huzurunu gürültüden korumadan çevre korunamaz. Kamu huzuru, kamu düzeni unsurlarından bir unsur haline gelmiştir.[63]

---

[60] **GÖZÜBÜYÜK - TAN** Turgut, a.g.e., s. 474.

[61] **ATAY** Ender Ethem, a.g.e., s. 619.

[62] **CUBÛRÎ** Mâhir Salih, a.g.e., s. 161.

[63] 2015 Tarihli Irak Gürültüyü Kontrol Etme Kanunu Taslağı'nın 1/bir maddesi gürültüyü şöyle tanımlamıştır: *"İstenmeyen ses olup belli kişilerin veya ammenin sağlık ve rahatını etkilemektedir. Çevre üzerinde olumsuz bir etkisi vardır"*.

Burada radyo, televizyon ya da hoparlör kullanmak gibi aslında serbest sayılan işler vardır. Bu işler, rahatsızlığa yol açan sınıra ulaşmadığı sürece serbest kalmaya devam edecektir. İzin verilen sınırı geçtiğinde ve bireylere rahatsızlık vermeye sebep olduğunda idarenin bu sınırı aşmayı engellemek için müdahale etmesi ve bununla ilgili özel düzenleme koyması gerekir.[64] Fransa Devlet Konseyi'nin temsilcisi olarak Fransa Yargısı, idarenin kiliselerdeki çanların çalınması işini düzenleme hakkı olduğunu ifade ederek bunu sınırlamaya gitmiştir.[65]

2. İdari Kolluğun Yeni Amaçları

Hukuk doktrininin çoğu, kamu düzeninin özelliklerinin somut ve maddi olduğu görüşündedir. Ancak devletin rolünün gelişmesi ve genişlemesi kamu düzeni düşüncesinin genişlemesi ve kamu düzeni için yeni amaçların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Kamu ahlakı ve adabı, şehirlerin estetiği ve ekonomik kamu düzenini koruma bu amaçlardan bazılarıdır. Ekonomik kamu düzeni, şehirlerin estetiği ve düzenlenmesi ve çevreyi koruma anlayışı, idari hukuk alanı hukukçuları yanında çok değer kazanmaya başlamıştır. Kamu düzeni çok sayıda yeni unsurla zenginleşmiştir. Artık o sadece klasik unsurlarla sınırlı değildir.[66]

a. Kamu Ahlakı ve Adabı

Daha önce ifade edildiği gibi klasik kamu düzeni kendi temel unsurlarını içermekteydi. Onlar da maddi anlama göre kamu güvenliği, sağlığı ve huzuruydu. Ancak gelişme, manevi ve ahlaki olan kamu düzeninin ihlal edilmesinin dikkate alınmasına öncülük etmiştir. Bu da maddi düzeni tehdit eden ve bozan bir tehlike sayılmaktadır. Bu tehdit bilfiil olursa idari kolluk bilinen araçlarla bu tehdidi durdurmak için müdahale edebilir.[67]

İdari yargı, kamu düzeninin en önemli özelliklerinden sayılan maddi niteliğin dışına çıkmaya yönelmiştir. Birçok kararında idari kolluğun kamu ahlakını koruma alanında yetkisi olduğunu kararlaştırmıştır. Fransa Devlet Konseyi; sinema filmleri,

---

[64] **BESYÛNÎ** Abdürraûf Hâşim, a.g.e., s. 80.

[65] CE, 15 mars 1912, Abbe Meurgey, Rec, Lebon, p. 372.

[66] **AKGÜL** Aydın, a.g.e., s. 20.

[67] **İSA** Riyâd Abıd, a.g.e., s. 246.

topluma zararlı olduğu zaman onların yayınlanmasını engellemek için idari kolluk yetkisini kullanmaya izin vermiştir.[68] Laetitia davasında da durum böyle olmuştur.[69]

Irak'ta kanun koyucu bu durumu kararlaştırmıştır. Kamu ahlakını kamu düzeni unsurlarından biri kabul etmiştir. Zira 2005'te çıkan Irak Anayasası'nın 38. maddesi bunu kabul etmiştir.[70] Bunun yanı sıra Irak Ceza Hukuku; hayâyı ihlal eden ve kamu ahlakına aykırı olan eylemleri, 403 ve 404. maddelerine göre cezalandırmaktadır.[71]

Bireylere özgü ahlak ve düşüncelerin, dış bir görünümü olmadığı sürece kamu düzeninden sayılmadığı ortaya çıkmaktadır. Onlar maddi değil, manevi şeylerdir. Ama dış bir görümüne dönüşürlerse ve bu dönüşüm kamu düzenini aksatırsa burada idari kolluk organlarını kullanmak mümkündür. İdare bu düzenin ihlal edilmesini engellemek için hareket etmektedir. Bu ahlak kişisel olup insanın içinde gizliyse ve

---

[68] **BESYÛNÎ** Abdürraûf Hâşim, a.g.e., s. 91.

[69] 1959 Yılında Fransa Devlet Konseyi' tarafından çıkarılan Laetitia kararı özetle şöyledir: Nice Belediye başkanı, 1954'te yetkili bakandan yayınlama izni alınan bazı filmlerin yayınlanmasını yasaklayan bir karar çıkardı. Belediye başkanı bu kararı aldığı zaman Filmleri Denetleme Kurumu'na karşı büyük bir hamle yapan ve bu alanda yerel kollukların sert davranmasını zorunlu gören ailevi gruplar ve geleneği koruyan grupların baskı altına girmişti. Film yapan şirketler, belediye başkanının, bakan tarafından izin verilen sinema filmlerini yayınlamayı engelleme yetkisinin sorun teşkil ettiğini öne sürerek belediye başkanının kararına itiraz ettiler. Özellikle 03.07.1945'te çıkan karar bu meseleyi düzenlemiştir. Zira bir film çıkarmak ya da sunmak için yetkili bakandan izin alınması gerekir. Bu da Filmleri Denetleme Komisyonu'nun görüşüne istinaden olur. Bakan ve bu komisyonun bu alanda takdir yetkileri vardır. Çünkü filmlerin yasaklanması için dayanılacak belli sebepler kararda bulunmamaktadır. Bundan dolayı Fransa Devlet Konseyi'nin iki durumu kesinleştirmesi gerekirdi. Birincisi yayın izni almış bir filmin yayınlanmasını engellemek için müdahale etmede kolluk organının yetkisinin olup olmadığıyla ilgilidir. İkincisi yerel kurumun yetki miktarı ve filmin yayınlanmasını engellemede dayandığı sebeplerle ilgilidir. Birinci durumla ilgili olarak Konsey, yerel şartlar yerel organın müdahalesine izin verdiğinde kolluk yetkisinin yüksek bir kurum tarafından kullanılmasının, yerel organların müdahalesi önünde engel olmadığını kararlaştırmıştır. Yerel birimlerin dayandığı sebeplerle ilgili ise Konsey iki tür sebep belirlemiştir. Birincisi klasik sebeptir. O da kamu düzeni için büyük bir maddi tehdidin (kargaşa ve şiddeti ortaya çıkarma tehdidi) olmasıdır. Bu maddi yönüyle kamu düzenini koruma alanında yerel organların yetkisine girmektedir. Kamu düzenin manevi yönü açısından ise yerel organların bu yönü korumak için müdahale etmesi yerel şartlarla ilgilidir. Bundan dolayı Konsey filmin yayınlanmasını engelleme ve belediyeden çıkan idari kararın doğru olduğunu kararlaştırmıştır. Çünkü filmin yayınlanması, ahlaki olmaması sebebiyle kamu düzenini tehdit etmekteydi.

[70] 2005 Tarihli Irak Anayasası'nın 38. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Devlet, kamu düzeni ve adabını ihlal etmeyecek şekilde… ilk olarak düşünceyi ifade etme özgürlüğünü… ikinci olarak gazetecilik özgürlüğünü… üçüncü olarak toplanma ve barışçıl gösteri yapma özgürlüğünü üstlenmiştir"*.

[71] Irak Ceza Kanununun 403. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Her kim kamu ahlakı ve adabını ihlal eden kitapları, yayınları, resimleri, şekilleri, filmleri, işaretleri ya da başka şeyleri kazanç elde etmek ya da dağıtmak amacıyla üretir, ithal eder, çıkarır ya da elinde bulundurursa hapis cezasıyla cezalandırılır"*. Aynı Kanunun 404. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Kendisi veya cihaz vasıtasıyla çirkin şarkılar ve sözleri genel bir yerde seslendiren herkes hapisle cezalandırılır"*.

kamu düzenini ihlal eden veya aksatan bir dış görünümü yoksa ona karşı idari kolluk organlarını kullanma gerekçesi yoktur.[72]

Türkiye'nin Polis Vazife ve Salâhiyet Kanunu'nun da bunu ifade ettiği görülmektedir. Zira onun 11. maddesi şunu ifade etmiştir: Toplum içindeki bireylerin kötü davranışlarında bulunan, kamu düzeniyle uyumlu olmayan, toplumda kamu ahlakı ve adabını ihlal eden ve rahatsız edici olan tutum ve özelliklerden bahsetmek mümkündür. Ahlaki olmayan bu davranışlar mahkemede hukuki sorguya maruz kalacaktır. Yani idari kolluk kurumları bu davranışlara karşı hareket edebilir.[73]

b. Çevre ve Şehirlerin Estetiği

Çevresel[74] idari kolluk, idari kolluk organlarının çevreyi korumak ve ona zarar veren işlerin gerçekleşmesini engellemek ya da onları azaltmak amacıyla aldıkları kararlardır.[75]

Çevresel idari kolluk, idarenin klasik kamu düzeni unsurları olan kamu güvenliği, kamu huzuru ve kamu sağlığını koruma amacıyla aldığı kararlardır. Bunun yanı sıra teknolojik ve bilimsel gelişme neticesinde ortaya çıkan yeni unsurlar da vardır. Çevresel idari kolluk; çevreyi korumak, kirlenme tehlikesinden onu muhafaza etmek ve şehirlerin estetik ve güzelliğini korumaktır.[76]

Önceki zamanlarda şehirlerin estetik ve güzelliğini korumak idari kolluğun amaçları arasında değildir. Fransa Devlet Konseyi ilk başta idari kolluğun, klasik amaçları dışına çıkmaması eğilimindeydi. Ancak Konsey 1936 yılında çıkan kararında bu görüşünden vazgeçmiştir. Bu karar, yolda geçenin broşürü okuduktan sonra yola atma, dolayısıyla şehirlerin güzelliği ve yolların temizliğinin bozulmasına yol açma endişesinden dolayı broşürün ona dağıtılmasını yasaklayan kolluk kararının meşruiyetiyle ilgiliydi. Konsey kararı, idari kolluk organının şehirlerin güzellik ve

---

[72] **AKYILMAZ - SEZGİNER - KAYA**, a.g.e, b. 7, s. 588.

[73] **ATAY** Ender Ethem, a.g.e., s. 623.

[74] Çevre: Canlı varlıkların tüm unsurlarıyla bir arada yaşadıkları bir muhittir. İnsanın ekonomik, sosyal ya da kültürel olan farklı faaliyetlerinden kaynaklanan tüm etkilerdir. Nitekim 27 Sayılı 2009 Tarihli Kanunu'l-Hımaye ve Tahsîn el-Bie m.2/5'de böyle geçmektedir.

[75] **SALÂH** Hâşim Cum'a, el-Bîe ve Devrü'ş-Şurta fî Himâyetihâ, Kahire, 2001, s. 161.

[76] **ZEYNEB** Abbas Hasan, az-Zabtü'l-Bîe fi'l-Irâk, Camiatü'l-Kadisiye, Mecelletü Risaletü'l-Kanun, yıl: 5, sy: 3, 2013.

temizliğini korumak için gerekli olan kararları alma hakkının olduğunu kararlaştırmıştır.[77]

Şehirlerin estetiği konusuna bakıldığında mesele şehrin yeri ve onun nasıl seçildiği değildir. Fakat inceleme yapıldığı zaman şehirlerin estetik unsurlarını oluşturan şey şehirlerin yeri ve niteliğidir. Bunun yanı sıra o şehirlerde yaşayan insanlar, onların davranış biçimleri ve gelişimleridir. Günümüzde şehirlerin gelişimi ve imarlarıyla ilgili araştırmalar yapma, onlar için tasarımlar ortaya koyma ve şehirlerin durumuyla ilgili bilgiler elde etme önemli hale gelmiştir.[78]

Irak kanun koyucu, Fransa Devlet Konseyi'nin eğiliminin aynısını almıştır. Irak kanun koyucu çevreyi korumaya dair bir kanun koymuştur. Bu kanuna 27 sayılı 2009 tarihli Çevreyi Koruma ve Güzelleştirme Kanunu denilmiştir. Onun gereği olarak Çevreyi Koruma ve Güzelleştirme Meclisi kurulmuştur. Bu meclisin temel görevi Irak'ta çevreyi korumayla ilgili her faaliyeti yapmaktır. Irak kanun koyucu 37 sayılı 2008 tarihli kanunu çıkarmıştır. Bu kanun gereği Irak'ta Çevre Bakanlığı kurulmuştur. Bu kanun Çevre Bakanlığı'na Irak'ta çevreyi koruma ve bozulmasını engelleme görevini vermiştir.[79] Çevre Bakanlığı, cep telefonu sisteminden çıkan radyasyonla ilgili 1 Sayılı 2010 tarihli Yönergeyi çıkarmıştır. Yönergenin amacı çevreyi radyasyondan korumaktır.[80]

c. Ekonomik Kamu Düzeni

Devletlerin rolü çok gelişmiş, önceleri sadece koruyucu bir devletken artık rolleri de değişkenlik göstermiştir. Çok sayıda faaliyete müdahale etmeye başlamışlardır. Onlardan biri de ekonomik faaliyetlerdir. Bu müdahalenin amacı devletin içinde ekonomik istikrarı muhafaza etmektir. Aynı şekilde devletin ekonomik hayata müdahale etme hakkı doğmuştur. İdarenin rolünün, belli bir ekonomik faaliyeti yapmak için gerekli olan izni verme ve bu faaliyeti kullanma

---

[77] **BETÎH** Ramazan Muhammed, a.g.e., s. 10.

[78] **AKKAYA** Fethiye Nur, Kent Estetiğini Koruma Amaçlı İdari Kolluk Faaliyeti, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, 2016, s.12.

[79] 37 Sayılı 2008 Tarihli Kanun'un 1. maddesi şunu ifade etmektedir: "Çevreyi korumaktan maksat çevre oluşumlarını korumak ve onları geliştirmektir. Bunun yanında onun bozulmasını, kirlenmesini engellemek ya da kirliliği azaltmaktır.

[80] Irak'ta resmi gazetede yayımlanmıştır. Mecellet el-Vakai el-Irakiye, sy: 4157, 05.07.2010.

şartlarını koyma alanında var olduğu apaçık bellidir. Bu şartları koymanın amacı sadece bu faaliyeti kontrol etmek değil, aynı zamanda yatırımı teşvik etme şartlarıdır. Yatırımı belli yönlere yönlendirmek toplumun gelişmesi ve refahın gerçekleşmesine katkıda bulunmaktadır.[81] İdare, bu bağlamda devlet içinde ekonomik faaliyeti ve bu idarenin koyduğu şartların tatbik edilmesini kontrol etmektedir. Ekonomik sistem alanında idari kolluk adında başka bir kolluk faaliyeti daha oluşmuştur.

II. Terörün Mahiyeti

Dünyada meydana gelen ve asırlarca devam eden en önemli olgulardan biri terör olgusudur. Terör olgusunun çağımızda oldukça önemli bir rolü vardır. Terör, çeşitli amaçlarla pek çok grup tarafından kullanılmıştır. Terör için apaçık bir tanımın yapılmamasından dolayı -ki siyasi tartışmalar terör için belli bir tanımın yapılmamasına yol açmaktadır- bazı siyasilerin nazarında terör sayılan bir eylemin başkalarının nazarında terör sayılmadığı görülmektedir. İşgal girişimi gibi bazı operasyonları meşru bir girişim olarak kabul edenler bulunmaktadır. Bu görüş işgal devletlerini savunan kesimlerin görüşü olarak değerlendirilmektedir. Aynı şekilde bazı kesimler ise, kendi halkına zulmeden hükümete karşı ayaklanmanın terör faaliyeti olduğu görüşündedir. Bazı kesimler ise bu tarz ayaklanmaları özgür ve onurlu bir şekilde yaşama amacıyla yapılan bir mücadele olarak görmektedir. Bundan dolayı bu olgunun tanımı, sebepleri ve türleri aşağıda detaylı şekilde incelenecektir.

A. Terörün Tanımı

Daha önce de vurgulandığı üzere terör kavramı ile ilgili kapsamlı genel bir tanım bulunmamaktadır. Terör kavramının hukuk doktrini, uluslararası anlaşmalar ya da iç yasalar çerçevesinde çeşitli tanımları bulunmaktadır. Bu bağlamda aşağıda terör tanımlarından önemli görülenler ele alınarak terörün mahiyeti açıklanmaya çalışılacaktır.

---

[81] **eL-ÂVÛR** Beşer Salâh, a.g.e., s. 40.

1. Hukuk Doktrininin Terör Tanımı

Hukuk doktrininde terörün tanımının farklı şekillerde ele alındığı görülmektedir. Bazıları bu kavramı siyasal bir kavram olarak değerlendirmiş ve kavramı şu şekilde tanımlamıştır: *"Genelde siyasi bir amaçla ya da belli bir amacı gerçekleştirmek için korku yaratmak maksadıyla bir kişi, bir grup ya da bir dış devlet tarafından meşru olmayan bir yolla bireye ya da topluma karşı bilerek şiddet kullanma ya da onunla tehdit etmektir".*[82]

Bu tanımdan terörle kastedilenin "şiddet kullanma" ya da "şiddetle tehdit etme" olduğu anlaşılmaktadır. Bu tanımdan hareketle şiddet, terörün bir unsuru olarak değerlendirilebilir. Terörün psikolojik unsuru ise "korkutmak"tır. Yani terör eyleminin yapıldığı kişi ya da topluluğa karşı tehdit ve zorlama kullanmaktır.

Türk hukuk doktrininde terörün farklı tanımları yapılmıştır. Bu doğrultuda terör şu şekilde tanımlanabilir: Terör, korku ve panik yaratmak için kullanılan bir araçtır. Terör mesajının amacı toplumu korkutmak ve onun için de korku yaratmaktır. Genelde terör faaliyetleri siyasi bir amaçla gerçekleştirilmektedir. O zaman terör, düzenli bir plana göre ve amaçlı bir şekilde hareket eden örgütlerin yaptığı eylemlerdir. Terör psikolojik bir eylemdir. İnsanlar arasında korku yaymayı amaçlar. Halkı tarafsızlaştırmak ve halkın olumsuz ya da olumlu desteğini almak terörün amaçlarındandır.[83]

Bir başka tanıma göre ise terör, şiddet ve baskı kullanılarak yapılan eylemlerdir. Terör eylemlerinde kurallara ehemmiyet verilmemekle birlikte vahşilikle nitelendirilmektedir. Terör eylemlerinde genellikle masum bireyler hedef alınmaktadır. Ayrıca terör, mevcut devlete ve devletin sistemine bir nevi başkaldırıdır. Bunun yanı sıra terör eylemlerinden korkmayan vatandaşlara meydan okumaktır. Toplum üzerinde korku ve sindirme gerçekleştirildiğinde terör eylemleri psikolojik olarak başarıya ulaşmaktadır.[84]

---

[82] **eL-AMÛŞ** Ahmed Fellah, Mustekbel el-irhab, Arap Nayif Üniversitesi, Merkezi el- buhus ve el-diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2001, s. 19-20.

[83] **GÜNAY** Tuncer, Türkiye'de Terör ve Terörizm, Atılım Ofset Matbaacılık, Ankara, 2001, s.15.

[84] **BAL** İhsan, Terörle Mücadele ve Komplo Teorileri, Ankara, 2006, s. 4-5.

Terör, kural tanımayan eylemlerdir. Terör eylemlerinden en fazla masum vatandaşlar ile güvenlik güçleri zarar görmektedir. Terör eylemcileri genellikle siyasi amaçlarına ulaşabilmek için propagandayı kullanmaktadırlar.[85]

Terörün tanımı devletlere ve devletlerin siyasi bakış açılarına göre de değişmektedir. Devletlerin terörün tanımı konusunda ihtilafa düşmelerinin başka sebepleri de bulunmaktadır. Terörün tanımı konusundaki ihtilaf sadece devletler arasında değil, hukukçular ve siyasetçiler arasında da bulunmaktadır.[86]

Dünya hukuk doktrinine göre terörün tanımını inceleyecek olursak; en yaygın tanımlardan birisi Fransız Hukukçu Marcellle Gausher'e aittir. Gausher'e göre terör *"Klasik çatışmada kasıtlı öldürme şekillerine göre önemi az olan öldürme şekilleridir. O, siyasileri öldürmek ve mallara saldırmaktır."*[87]

Bu tanımdan siyasi etkene göre terör tanımı yapıldığı ortaya çıkmaktadır. Brezilyalı Hukukçu Jean-Georges'un görüşü de bu tanımla paralellik arz etmektedir. Ona göre, iç terörün şekli ne olursa olsun bu bir suçtur. Çünkü bu tür terör, siyasi ve sosyal amaçları gerçekleştirmek için devletin güvenliğine saldırı şeklinde cereyan etmektedir. Bundan dolayı terör, karşı olduğu devlete özgüdür ve doğrudan uluslararası toplum için tehdit teşkil etmez.[88]

Terör tanımında çok sayıda kavramsal sorun bulunmaktadır. Terör kavramı siyasal ve yasal açıdan farklıdır. Fakat benzer özellikleri de bulunmaktadır. Bu kavramın ayaklanma ve isyan hareketlerinin yerine de kullanıldığı görülmektedir.[89] Burada normal adi suçlarla terör suçlarının birbirine karıştırılmaması gerekir. Genelde adi suçlar siyasi bir amacı gerçekleştirmek için işlenmektedir. Fakat terör suçlarında toplum içinde korkuyu hâkim kılmak için daha önceden yapılmış bir plan

---

[85] **BAL** İhsan, a.g.e., s. 34.

[86] **ÇAPAR** Erkan, Türkiye'de İç Güvenlik ve Terörle Mücadele, Adalet Yayınevi, ANKARA, 2013, s. 52.

[87] **eL-FETLÂVÎ** Süheyl Hasan, El-irhab ve şeriyetu el- mokaveme, Daru'l-es-Sakafe, Amman, Ürdün, 2009, s. 23.

[88] **JOAS** Marcello de Arago Junior: Lextractions dans la constitution Bresilienne de 1988, Rev. Dr. Pen. Int. 1991, p. 982.

[89] **DEMİR** Cenker Korhan, Sebeplerinden Mücadele Yöntemlerine Etnik Ayrılıkçı Terörizm, Atlas Akademik Basım Yayın, Ankara, 2017, s. 84.

ve tasarım vardır. Aynı şekilde terör suçları, sivillere özgü sembolik ve gelişigüzel işleri ihtiva etmektedir. Bu da normal bireylerin hayatlarını etkileyebilmektedir. Terör suçları, toplumda bazı sosyal grupların siyasal davranışları ve hükümetin davranışları üzerinde etkili olma amacıyla kullanılmaktadır.[90]

Uluslararası hukuk düzeyinde terör suçunun mahiyeti ve özelliklerini açıklayacak şekilde, apaçık ve belli bir tanım yapmanın zor olduğu görülmektedir. Uluslararası toplum, hem uluslararası örgüt, hem de bölgesel örgüt düzeyinde terör için belli bir tanım ortaya koymada uzlaşma sağlayamamıştır.[91]

Bazıları terör tanımını yaparken terörde kullanılan yöntem ve yola yoğunlaşmıştır. Bu görüşte olanlar, terörün bir hareket veya düşünce olmadığını, ayrılmış bir grubun siyasi isteğini gerçekleştirme amacı taşıyan bir yöntem ya da yol olduğunu savunmaktadır. Bu amaçla hareket eden terör grupları, çoğunluğu ve çoğunluğa dair kurumları korkutma ve korku salma dışında amaçlarını gerçekleştirme umutlarının olmadığını bilmektedirler.[92] Bu açıklamada terör kavramının maddi yönüne vurgu vardır. Burada terör suçunu işleyenlerin kendileriyle değil, terörün maddi varlığı ve eylem niteliğiyle terör anlatılmaya çalışılmıştır. Terör davranış veya eylemler üzerinden anlatılmıştır. Terör eylemi, belli bir amacı gerçekleştirme aracı olarak sayılmıştır.

Başka bir tanıma göre ise terör *"Güç ve şiddet eylemlerinden bir eylemdir. Ondan yönetim veya belli bir birime belli bir düşünceyi dayatma kastıyla onun üzerinde baskı yapma ve onu korkutma amaçlanmaktadır. Onun hedefi sivil ya da askerden herhangi biri olabilir. Gelişigüzel bir yolla yapılmaktadır".*[93]

Bazı araştırmacılar terörü dini ya da ideolojik amaçla ilişkilendirmektedir. Bu görüşte olanlara göre terör; belli bir ideolojik ya da dini hedefi gerçekleştirmek için

---

[90] **DEMİR** Cenker Korhan, a.g.e., s. 84.

[91] **KEDİKLİ** Umut, Uluslararası Terörizm ve Devlet Sorumluluğu, Hazar Matbaacılık, Ankara, 2013, s. 122.

[92] **MUHAMMED** Mu'nis Muhyiddin, El-İrhab fİ el-kanunu'l-cezaii, Kahire, Anglo- Amerikan Kütüphanesi, 1981, s. 39; **KERİM** Mezil Şabbî, Mefhumu'l-İrhab-dirase fi el-Kanun el-Devli ve el-Dahili, Yayımlanmış Bir Araştırma, s. 32.

[93] **eR-REBÎ'Î** Âmir Mer'î Hasan, ceraim el-irhab fi el-Kanun el-cezaii, Daru'l-Kutub el-Kanuniye, Kahire, Mısır, 2010, s. 114.

herhangi bir şekilde şiddet kullanmaktan ibarettir. İslam'a saldıran Batı medyası özellikle Amerika'da gerçekleşen 11 Eylül 2001 olaylarından sonra terörü İslam diniyle irtibatlandırmaya çalışmıştır. Bazı Batılı yayın organları ve siyasiler "İslamcı terör" ifadesini kullanmaya başlamıştır. Nitekim Almanya Başbakanı Merkel Şubat 2017'de Türkiye'yi ziyaret ettiğinde Türkiye Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın huzurunda "İslamcı terör" ifadesini kullanmıştır. Türkiye Cumhurbaşkanı bu ifadenin kullanılmasına itiraz etmiştir. Bu ifadenin İslam ve Müslümanlara zıt olduğunu ve terörün dini olmadığı için "İslamcı terör" ifadesinin kullanılamayacağını belirtmiştir.

Amerikan Ansiklopedisi ise terörün tanımını şöyle yapmıştır: *"Şiddet eylemleri ya da onu planlama tehdidini kullanmaktır."*[94] Bu tanımın içine insanları korkutmak ve onlara boyun eğdirmek için öldürme, kaçırma, bombalama gibi eylemler girmektedir. Bu tür eylemler genellikle belli siyasi amaçları gerçekleştirmek amacıyla yapılmaktadır.

Terör, hükümetler ya da işgal güçleri tarafından kullanıldığı zaman etkili bir çatışma aracına dönüşmektedir. Hükümet ya da işgal gücüne karşı direncin tasfiyesinde yarar sağlamakta, hükümetlerin ve işgalcilerin yönetimine yardımcı olmaktadır.[95]

Arap Ansiklopedisi terör olgusunu şöyle ele almıştır: Terörist gruplar, terör eylemlerini farklı sebeplerden dolayı yapmaktadırlar. Kimisi belli bir siyasi görüşü desteklemek için terörist eylemlerde bulunurken, kimisi de halkın hak ve özgürlüklerinden yola çıkarak terörist eylemlerde bulunmaktadırlar. Halkın hak ve özgürlüğü adına eylemlerde bulunan örgütler, hükümet ve işgalci kuvvetlerle halkın özgürlüğü adına mücadele etmektedirler. Bu tür örgütleri terör örgütü kapsamında ele almak doğru değildir. Çünkü bu tür örgütler, halkın daha onurlu ve özgür şekilde yaşamasını isteyerek gayet meşru bir talepte bulunmaktadırlar. Dikta yönetimlerin hâkim olduğu toplumlarda terör, karşıtların korkutulması ve sindirilmesi ya da tamamıyla bitirilmesi için kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu tür yönetimin hâkim

[94] **es-SELÛMÎ** Muhammed bin Abdillah, el-Kadau'l-Şer'i ve Dava'l-İrhab, Meceltü'l-Beyan, Riyad, Suudi, 2010, s. 89.

[95] **es-SELÛMÎ** Muhammed bin Abdillah, a.g.e., s. 89.

olduğu hükümetlerde terörist gruplara, terör eylemleri için gizliden yardım yapılabilmekte; silah, eğitim gibi çeşitli destekler sağlanabilmektedir.[96]

Kısaca terör eylemlerinde, amaçların gerçekleştirmesi için şiddet ve korkutma yöntemine başvurulmaktadır. Bunun örneğini tarihsel süreçte de görmek mümkündür. Mesela Siyonist örgütler bu tür yöntemleri Filistin halkına karşı kullanmışlardır. Benzer şekilde ABD de Kızılderilileri sindirip korkutarak topraklarından çekilmeye zorlamıştır. 1970'de kurulan İrlanda Cumhuriyeti Ordusu da Kuzey İrlanda'yı özgürleştirmek için savaşta şiddet yöntemine başvurmuştur. Filistin'de Siyonist örgütlerce katliamın yapılması karşısında bilhassa Batılı devletler ve uluslararası toplum sessiz kalmıştır. Dolayısıyla terör örgütleri ve bireyler tarafından kullanılmadan evvel dikta yönetimler ve çıkarı olan devletlerce kullanılmıştır denebilir. Terör eylemlerinin kapsamı konusunda da bazı devletlerin ikili davrandığı görülmektedir. Halk tarafından gerçekleştirilen eylemler genel olarak meşru direniş olarak nitelendirilirken, Batı tarafından bu tür eylemler terör eylemi olarak adlandırılmaktadır. Diğer taraftan terör eylemi denilen pek çok eylem de Batılı devletler tarafından destek görmektedir. Dolayısıyla Batılı devletler çıkarları doğrultusunda terörün sınırlarını çizmektedir denebilir. Nitekim Orta Doğu'nun içinde bulunduğu durum da bunu desteklemektedir. Ayrıca Türkiye'nin istikrarını bozmak adına PKK terör örgütünün de Batılı devletlerce desteklendiği bilinmektedir.

Diğer bir tanıma göre ise terör *"Belli bir konum alma ya da belli bir konumdan vazgeçmeye mecbur bırakmak için korku salma amacının bir aracı olarak şiddet yollarını kullanmaktır"*.[97] Bir başka tanımda ise terör *"Hedef kitleyi terör eylemlerini yapanların isteklerine cevap vermeye zorlamak amacıyla büyük bir kargaşa ortaya çıkarmak ya da şimdiki kurbanlardan daha fazla ve geniş olan o hedef kitlede korku yaymak için bir birey ya da grup tarafından kullanılan şiddet ya da tehdittir. Daha sonra onların bu durumla kendi nihai amaçlarını gerçekleştirmesidir"* şeklinde açıklanmıştır. Bu tanımlarda terör eyleminde kullanılan araca odaklanıldığı görülmektedir. Terörün veya terör eylemlerinin amacı korku yaymaktır. Bu, terörün

---

[96] **eS-SELÛMÎ** Muhammed bin Abdillah, a.g.e., s. 90.

[97] **RIFAT** Ahmed Muhammed, el-İrhab el-Devli fi devv ehkam el-Kanun el-Devli ve el-İtifakiyet el-Devliye, Daru'l-en-Nehdatu el-arabiye, 1988, s. 29.

nihai hedefi değildir. Terör, temel hedefine ulaşma yolunda hükümeti ya da karşıtı olduğu kuvveti belli değişiklikler yapmaya mecbur kılmak için "korku yayma"yı araç olarak kullanır.

Hukuk doktrininde terör ile ilgili yapılmış tanımlar incelendiğinde, terörün kapsamlı genel bir tanımının olmadığı görülmüştür. Fakat bu tanımlarda görülen ortak nokta, normal karşılanamayacak seviyedeki şiddet yönelimine vurgu yapmalarıdır ki terör eylemlerine bakıldığında da büyük bir bölümünün aşırı şiddet içerdiği görülmektedir. Tanımlardaki başka bir ortak nokta ise, failin suçu işleme amacının şiddet kullanma yoluyla korku yaratmak olmasıdır. Dolayısıyla terör kasıtlı bir suçtur ve taksirle bir terör suçu işlemek mümkün değildir.

2. Terörün Yasal Tanımı

Hukuk doktrinindeki çeşitli terör tanımlarının incelenmesinin ardından terörün yasal tanımlarının da incelenmesi yerinde olacaktır. Öncelikle uluslararası antlaşmalara göre terörün tanımı ele alınacak, ardından çeşitli devletlerin hukukunda terörün nasıl tanımlandığı incelenecektir.

a. Uluslararası Anlaşmalara Göre Terör Tanımı

a.b. Birleşmiş Milletlerin Terör Tanımı

Birleşmiş Milletlerin terör için yaptığı belli bir tanım yoktur. Fakat BM'nin terörün önüne geçmek için yaptığı uluslararası antlaşmalardan hareketle konu incelenecektir.[98] Yapılan antlaşmalardan hareketle genel bir tanım yapılmaya çalışılacaktır. Buna göre gayrı meşru bir şekilde ve kendi iradesiyle doğrudan veya dolaylı bir şekilde herhangi bir araçla ya da kullanma niyetiyle topladığı malla ya da tümden veya cüzi olarak kullanılacağı bilinen bir malla aşağıda belirtilen işleri yapan herkes suç işlemiş olur:

1- Bu sözleşmelerin birinin çerçevesinde suç teşkil eden işin gerçekleştirilmesi.

2- Sivil veya başka bir kişinin ölümüne ve büyük bedensel bir yara almasına sebep olma amacıyla bir eylemde bulunulması. Ayrıca saldırı eylemi

---

[98] 09.12.1999'da BM'nin kabul ettiği Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme.

başladığı zaman buna ortak olmak; yerleşik toplumu, bir hükümeti ya da uluslararası bir örgütü korkutarak bir işi yapmaya ya da bir işten vazgeçirmeye mecbur bırakmak da suç kapsamında değerlendirilmektedir.[99]

Bu arada Uluslararası Güvenlik Konseyi'nin terör kavramının tanımını yapma hususunda çeşitli çabaları olmuştur. 1999 yılında çıkarılan 1269 sayılı Güvenlik Konseyi kararında uluslararası terör olaylarının etkisinin arttığının altı çizilmektedir.[100] Bu karar terörle mücadele üzerinde durması bakımından önemli görülmektedir. Bu karar çerçevesinde tüm devletlerin terörizmle mücadele kapsamında uluslararası sözleşmeleri imzalayarak uygulamaya koymaları, uluslararası dayanışma içerisinde olmaları istenmiştir.[101] Özellikle ABD'de 2001 yılında gerçekleşen 11 Eylül terör saldırısının ardından BM Güvenlik Konseyi bu konu üzerine daha fazla eğilerek konuyla ilgili yeni karar çıkarmıştır. Bu kararda BM ilkeleri çerçevesinde terörist eylemler karşısında bireysel ve meşru müdafaanın doğal bir hak olduğu belirtilmiş, dolayısıyla ABD'nin terörle mücadele konusunda sergilediği tutum da bu kapsamda değerlendirilmiştir.[102]

Buraya kadar anlatılanlar ışığında BM'nin terör ile ilgili genel bir tanımlamada bulunmadığı ve terör sorununu çözebilecek kapsamlı bir antlaşmanın da olmadığı söylenebilir. Uluslararası Güvenlik Konseyi kararları, terör eylemleri için açık ve belli bir tanım yapamadan terör eylemlerini zikretmekle yetinmiştir.

a.c. Arap Ülkeleri Birliğinin Terör Tanımı

Arap Ülkeleri Birliği terör konusuna önem vermiş ve terörle mücadele adına çok sayıda toplantı düzenlemiştir. 1998'de Terörle Mücadele Arap Anlaşması çıkarılmıştır.[103] Bu anlaşma çerçevesinde terör; siyasi amaçları gerçekleştirmeyi

---

[99] **HÜSEYİN** Hâşimî, el-İrhab bein el-fikir el-İslami ve el-Kanun, Tercüme eden: Ra'd el-Hâc, Merkez el-Hizarh li'Tetaur el-Fikir el-İslami, Beyrut, Lübnan, 2014, s. 43.

[100] - **ZİYED** Tehani Ali, el-İrhab ve vesail Mukafehtahu, Daru'l-nehdetu el-arabiye, kahira, 2008, s.16.

[101] 19.10.1999'da çıkan 1269 Sayılı Güvenlik Konseyi Kararı.

[102] 12.09.2001'de çıkan 1368 Sayılı Güvenlik Konseyi Kararı.

[103] **eL-ÂMİRÎ** Sâmir Sa'dûn Abûd, el-tehriz ala irtikab el-ceraim el-irhabiye bi-istihdam vesail el-tekeniye el-hedise, İnternette Yayımlanmış Bir Araştırma, Site: www.jcolaw.uobaghdad.edu.iq bakıldığı tarih 24.03.2017, s. 575.

amaçlayan öldürme, rehin alma, uçak veya gemi kaçırma, bomba patlatma eylemleri ya da kaosa sebep olan diğer eylemlerden biri yoluyla korkuya sebep olan şiddet ya da tehdit eylemlerinden herhangi bir eylemdir şeklinde tanımlanmıştır.[104] Bu antlaşma meşru direniş eylemlerini terör nitelendirmesinin dışında tutmaktadır. Bu da direniş eylemlerinin terör eylemleriyle nitelendirilme endişesinden dolayıdır. Zira direniş de işgal karşısında şiddet eylemlerini kullanmaktadır. Ayrıca uluslararası hukuka göre de bir işgal ve yabancı saldırı karşısında yapılan tüm direniş ve silahlı mücadele eylemleri terör eylemlerinin dışında tutulmakta, meşru müdafaa olarak değerlendirilmektedir.[105]

a.d. İslam Konferansı Örgütü Sözleşmesinde Terörün Tanımı

6 Temmuz 1999'da İslam Konferansı Örgütü terörle mücadele konusunu ele almış ve bir sözleşme hazırlanmıştır. Sözleşmeye göre terör; etkenleri ve amacı ne olursa olsun şiddet ya da tehdit eylemlerinden herhangi bir eylem olup bireysel ya da toplumsal bir projeyi gerçekleştirmek için yapılır. İnsanlar arasında korku yayma, eziyetle korkutma ya da onların hayatları, namusları, özgürlükleri, güvenlikleri veya haklarını tehlikeye maruz bırakmayı amaçlamaktadır. Veya çevreye, kurumlardan birine veya kamu ya da özel mallara zarar vermeyi ya da onları işgal ve istila etmeyi ya da ulusal kaynaklar veya uluslararası kurumlardan birini tehlikeye maruz bırakmayı ya da bölgesel istikrar ve bütünlüğü, siyasi birliği ya da uluslararası bağımsız egemenliği tehdit etmeyi amaçlamaktadır.[106]

a.e. Bağlantısız Devletlerin Terör Tanımı

Bağlantısız devletlerin terör tanımına göre; uluslararası açıdan terör suçu olarak değerlendirilen tüm eylemler terör olarak değerlendirilmiştir. Bunlardan bazıları; sömürgeci yabancı devletlerin kendi bağımsızlığı için mücadele eden halka karşı kullandığı şiddet eylemleri, devlet egemenliğine karşı terör örgütlerinin faaliyetleri, maddi bir kazanç elde etmek amacıyla bireylerin kullandığı şiddet eylemleridir. Bu sayılan suçlar birden fazla devlete yönelik olarak

---

[104] İtifakiyet mukafehet el-irhab el-arabiye, md: 1, f. 2.

[105] **KATİE** Gasan Sabri, el-Cuhud el- Arebiye li'mukafehet el-irhab, Daru'l-es-Sekafe, urdun, 2011, s.138.

[106] **HÜSEYİN** Hâşimi, a.g.e., s. 48.

gerçekleştirildiğinde uluslararası suç kapsamına girmektedir.[107] Bağlantısız devletlerin terör algısına göre, uluslararası örgütlerin gerçekleştirdiği suçlar da terör kapsamına girmektedir. Ayrıca özelliği işgal devletlerinin işgal edilen devletin halkına karşı kullandığı eylemler de terör faaliyeti olarak nitelendirilmektedir. Bilhassa bu görüş Batılı devletlerce kabul gören terör anlayışından oldukça farklıdır.

a.f. Avrupa Birliği Anlaşmalarında Terörün Tanımı

Avrupa Birliği Terörle Mücadele Komisyonu'nca terör suçları şu şekilde tanımlanmıştır: *"Bir veya daha fazla kişinin kasıtlı bir şekilde bir veya daha fazla devleti tehdit etme ya da oralarda büyük tahribatlar yapma ya da onların siyasi, ekonomik veya sosyal yapılarını yıkma amacıyla o devletlere, devletlerin kurumlarına ya da halkına karşı işlediği suçlardır"*.[108]

Bu tanımdan anlaşılacağı üzere devlete, onun kurumlarına ya da halkına karşı her türlü saldırı suç sayılmaktadır. Bu tür saldırılar, bir kişi veya bir grup tarafından devlette değişikliler yapmak amacıyla gerçekleştirilmektedir. Fakat Avrupa Birliği devletlerinin bu tanıma aykırı hareket ettiği görülmektedir. Özellikle Orta Doğu ile ilgili meselelerde devletlerin istikrarını tehdit eden terör örgütlerini destekleyici tutum sergilemektedirler. Türkiye'de PKK'nın silahlı milislerine destek vermeleri ve PKK'nın yaptığı eylemler karşısında sessizliklerini bozmamaları bunun en güzel kanıtıdır.

a.g. Afrika Terörle Mücadele Anlaşması'nda Terörün Tanımı

Afrika Terörle Mücadele Antlaşması'nın 1. maddesinde terörün tanımı şu şekilde yapılmıştır: *"Terör amacıyla işlenen ya da işlenmesiyle tehdit edilen ve herhangi bir devletin vatandaşları, malları ya da hizmetlerine karşı olan ya da onun topraklarında yaşayan yabancı vatandaşlara karşı olan ve o devletin yasalarının suç saydığı her eylem terör eylemidir. Aynı şekilde terörü finanse eden veya teşvik eden ya da onu eğiten ya da destek veren her eylemdir"*.[109]

---

[107] **İİD** Muhammed Fethî, Vake el-İrahb fi el-veten el-Arabi, Muhammed Bin Nâyif Üniversitesi, Merkezi el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyâd, Suudi, 1999, s. 28-29.

[108] **HÜSEYİN** Hâşimî, a.g.e., s. 46.

[109] Afrika Terörle Mücadele Anlaşması, m. 1, f. 2.

Bu anlaşmaya göre terör eylemi ifadesi, herhangi bir şiddet ya da şiddetle tehdit eylemlerini kapsamaktadır. O eylemlerin sebep ya da amaçlarına bakılmamaktadır. Terör suçları bireysel ya da toplumsal olarak işlenmektedir. Taraf devletlerden herhangi birinin topraklarında yaşayan halkın tümünde, bir grup ya da belli kişiler arasında korkuyu hâkim kılma kastıyla yapılmaktadır.

b. Bazı Devletlerin Yasalarında Terörün Tanımı

Bazı uluslararası anlaşmalarda terörün tanımı yukarıda açıklanmıştır. Bu bölümde ulusal yasalarda terörün nasıl tanımlandığı incelenecektir. Özellikle Türkiye ve Irak yasasında terörün nasıl tanımlandığı üzerinde durulacaktır.

b.a. Türk Terörle Mücadele Kanununda Terörün Tanımı

12.04.1990 tarihli 3713 sayılı Türkiye Terörle Mücadele Yasası'nın, 1. maddesinde terör şöyle tanımlamıştır: *"Terör; cebir ve şiddet kullanarak; baskı, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukuki, sosyal, laik, ekonomik düzeni değiştirmek, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü suç teşkil eden eylemlerdir".*[110]

Bu yasanın 2. maddesinde ise şu açıklama yapılmıştır: Terör suçlusu, terör örgütü üyelerinden biri olan, örgütün düşüncelerine inanan ve amaçlarını gerçekleştirmek için çalışan kişidir. Suç, bu örgüte mensup bir grup ya da sadece bir kişi tarafından işlenebilir.[111]

b.b. Irak Yasası'nda Terörün Tanımı

Irak'ta 2005 yılında 13 sayılı Terörle Mücadele Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun, Irak'ı etkileyen terör suçlarını engellemek amacıyla çıkarılmıştır. Bu kanunun

---

[110] **ÇAPAR** Erkan, a.g.e., s. 54, Tacar Y. PULAT, Terör ve demokrasi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1999, s.58.

[111] **GÜNAY** Tuncer, a.g.e., s. 25.

1. maddesinde terörün tanımı şöyle yapmıştır: *"Terör amaçlarını gerçekleştirmek için güvenlik, istikrar ve vatan birliğini ihlal etmek, insanlar arasında korku yaratmak ve başıboşluk oluşturmak amacıyla bir kişinin ya da bir örgütün yaptığı; bir kişi, bir grup, gruplar ya da resmi ve gayri resmi kurumları hedef alan ve kamu veya özel mallara zarar veren her eylemdir".*[112] Bu tanımdan Irak kanununun, suçu işlemenin etkenlerine ya da amacına bakmaksızın araç ya da yöntem unsuruna odaklandığı görülmektedir. Ayrıca kanun, suçun bir kişi ya da bir örgüt tarafından işlenmesi arasında ayrımda bulunmamıştır. Hâlbuki genel olarak hukuk doktrininde bir suçun terör sayılması için bir düzen ve bağlantı içinde olan bir örgüt tarafından işlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

b.c. Cezayir Ceza Kanunu'nda Terörün Tanımı

Cezayir'de ilk defa 25.02.1995 tarihli 92-03 sayılı Yasa kararnamesi ile terörün tanımı yapılmıştır. Daha sonra bu kararname iptal edilmiştir ve Cezayir Ceza Kanunu'nun 87. maddesinde şu şekilde açıklanmıştır: *"Amacı; halk arasında korku salmak, güvensizlik ortamı oluşturmak, milletin değerlerine saldırmak, kabirleri açmak; iletişim ve ulaşım araçlarına saldırmak, kamu ve özel mallara saldırmak; kamu organlarının işini, ibadet özgürlüğünü, genel özgürlükleri ve kamu kurumlarına yardımcı olan kurumların çalışmasını engellemek; uçak, gemi ya da herhangi bir ulaşım aracına saldırmak ve rehineler almak olan herhangi bir eylemle devletin güvenliği, vatan birliği, toprak bütünlüğü ve kurumların istikrarı ve seyrini hedef alan her eylem terör ve sabotaj eylemi sayılır".*[113]

b.d. Mısır Kanununda Terör Tanımı

Mısır Terörle Mücadele Kanunu'nun 86. maddesinde terör şöyle tanımlamıştır: *"Suçlunun kamu düzenini ihlal etmek ya da toplumun güven ve bütünlüğünü tehlikeye maruz bırakmak amacıyla bireysel ya da toplumsal suç projesini uygulamak için başvurduğu her türlü güç, şiddet, tehdit ya da korkutmayı kullanmasıdır. Bunun kişilere eziyet verme, onlar arasına korku salma; onların hayatlarını, özgürlüklerini ya da güvenini tehlikeye maruz bırakma ya da çevreye,*

---

[112] 13 Sayılı 2005 Tarihli kanun mukafehet el-irhab el-iraki, md: 1.

[113] Kanunu'l-Ukubat el-Cezairi, m. 87.

iletişime, ulaşıma, mallara, yapılara, kamu ve şahsa ait olan mallara zarar verme ya da o bölgeyi işgal veya istila etme ya da kamu organlarının çalışmasını, ibadethaneleri veya ilim enstitülerini engelleme ya da anayasa, kanunlar veya tüzüklerin uygulanmasını aksatması gerekir".

b.e. Fransa Kanununda Terör Tanımı

Fransa'da 1986'da terörle mücadele için özel bir kanun hazırlanmıştır. Fransa Ceza Kanunu'nda 1992 ve 1996 yasaları ile özel suçlar belirlenmiştir. Bu suçlar belli bir amaç ve sebeple işlenmesine göre çeşitli kurallara bağlanmıştır. Buradan Fransa hukukunun terör suçunu belirlerken amaç yöntemini benimsediği ortaya çıkmaktadır. Bu yasanın terör ve terör suçunu tanımlamadığı görülmektedir. Bu yasa çerçevesinde suçlar üç sınıfa ayrılmıştır: Birincisi kişilere karşı işlenen suçlardır. İkincisi mallara yapılan saldırı suçlarıdır. Üçüncüsü suçun işlenmesine hazırlık yapan ya da onu uygulamaya çalışan davranış suçlarıdır. Bahsedilen suçlar kamu düzenini bozmaya yönelik olarak bireysel ya da toplumsal amaçların gerçekleştirilmesiyle ilgili olduğundan Fransız yasası tarafından terör suçları olarak nitelendirilmiştir.[114]

Fransız yasalarına göre terör suçlarının iki unsuru vardır:

Birincisi: Objektif unsurdur. Bu da örneğin bireysel ya da toplumsal suçlarla bağlantılı, bir plan dâhilindeki suçlardan birini işlemektir. Dolayısıyla rastgele işlenen suçlar terör suçları arasına girmemektedir.

İkincisi: Sübjektif unsurdur. Bu kapsamda bireysel ya da toplumsal suç projesiyle bağlantılı olan belli sayıdaki suçlar terör suçu olarak görülmektedir. Bu kapsamdaki suçların korkutma yolunu kullanarak genel kamu düzenini bozmayı amaçlaması gerekmektedir.

B. Terörün Unsurları

Terör, ceza hukuku suçlarından birisidir. Fakat bir suçun terör kapsamında değerlendirilmesi için birtakım ayırıcı unsurların bulunması gerekmektedir. Bir suçun terör olarak nitelendirilebilmesi için ise şu unsurlar aranmalıdır:

---

[114] **el-GANÂM** Muhammed, Tariif u'l-irhab, Meceletü' l-Kanun el-aam, sy: 143, Cezayir, 1992, s. 9.

1. Örgütlenme

Terör, çok sistemli ve titiz bir planlama dâhilinde gerçekleştirilmektedir. Her ne kadar bazen normal suçlarda da örgütlenme unsuru bulunsa da bu terör suçlarında daha da belirgindir. Terör maddi bir eylem ya da silahlı bir iştir. Daha önce hazırlanan sistemli bir iş olmakla dikkat çekmektedir.[115] Terör birden fazla kişi tarafından işlenen (çok failli) suçtan ibarettir. Yani burada ortak hedeflerin bir araya getirdiği iki ya da daha fazla kişinin bulunması gerekmektedir. Bunun gerçekleşmesi ve suçun terör sayılabilmesi için belli bir sistem, bu sistem için yüksek bir yöneticilik ve taraflar arasında bir organizenin bulunması gerekir.[116]

2. Terör Eyleminde Gizli Davranılması

Terör aleni mücadeleyi esas almaz. Genelde terör kurbanları suçun onlara karşı işleneceğinden haberdar olmazlar. Terör anilik unsurunu ihtiva etmektedir. Terörün gücü de buradan gelmektedir. Terör eylemi daima gizlilik örtüsü altında yapılmaktadır.[117] Terör eylemi gizli olduğu gibi belli bir taktik çerçevesinde gerçekleştirilmelidir. Bu taktik çerçevesinde terör faaliyetinin zamanlaması da iyi yapılmalıdır.[118]

3. Korku Yöntemlerinin Kullanılması

Terörün en önemli araçlarından biri korku aracını; güç, şiddet, tehdit ve korkutmayı kullanmaktır. Teröristler kişilere zarar veren ve onların içlerine korku salan araçları kullanmaktadır. Ya da onların hayatlarını, güvenliklerini veya özgürlüklerini tehlikeye maruz bırakmaktadırlar. Veya çevreye, iletişim ve ulaşım araçlarına, resmi ve yarı resmi kurumlara zarar vermektedirler.[119]

---

[115] **eL-FETLÂVÎ** Süheyl Hüseyin, a.g.e., s. 30.

[116] **GÜNAY** Tuncer, a.g.e., s. 15.

[117] **eL-CUHÂNÎ** Ali Câbir Bin Fâyiz, Elfehim el-mefrud lil-irab el-merfud, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2001, s. 19-20.

[118] **ÇORA A**. Nazmi, Uluslararası Terörizm Ve Failleri, Prizma Pres Matbaacılık, b. 2, 2008, s. 49.

[119] 13 Sayılı 2005 Tarihli Kanun mukafehet el-irhab el-İraki, md: 1, f. 1.

Terör suçlarında söz, yazı, simgesel resimler, hareket kullanma ya da belli bir işaret gibi farklı araçlarla tehdit kullanılmaktadır. Tehdidin terör araçlarından biri sayılabilmesi için onun kamu düzenini bozmaya yol açması gerekmektedir.[120]

4. İdeoloji

Terörün önemli unsurlarından birisi de belli bir ideoloji çerçevesinde gerçekleştirilmesidir. İdeoloji, sosyal ve siyasal teorilerden ibaret olmakla birlikte ahlaki, dini, felsefi, siyasi ve bilimsel düşünceler ve inançları ifade etmektedir. İdeolojiler; grup, parti ya da hükümetlerin davranışlarını yönlendirmesine yardımcı olmaktadır.[121] Bir anlamda ideoloji insanların inandıkları belli bir düşüncedir de denebilir. Terör örgütleri de belli bir ideolojiye dayanmakta ve o ideolojinin savuncusu olmaktadır. Belli bir ideolojik düşünce çerçevesinde hareket etmeyen bir terör örgütüne yeryüzünde neredeyse rastlamak imkânsızdır ve terör örgütüne katılan kişinin büyük bir amacı ya da savunduğu belli bir ideolojisi olmadan kendi hayatını ya da başkalarının hayatlarını tehlikeye atması mümkün değildir.[122]

5. Belli Amaçları Gerçekleştirmek

Terörün temel amacı, var olan yönetimi düşürmek ya da zayıflatmak ya da onu belli bir iş yapmaya veya belli bir işten sakındırmaya zorlamak gibi siyasi amaçları gerçekleştirmektir. Bazen terör belli kişileri ya da belli kurumları hedef almaktadır. Ya da bazen halkın bir kısmına veya belli bir sosyal gruba yönelmektedir. Terörün amacı, terör hareketi için çizilen amaçları gerçekleştirmek için güç ve şiddet kullanmaktır.[123]

6. Terörde Kullanılan Araçların Çeşitli Olması

Bu araçlar; gerilla savaşı, suikast, kamu ve özel kurumları yıkma şeklinde sıralanabilir. Bunun yanı sıra rehine alma yöntemi vardır. Terörün kullandığı diğer

---

[120] **eR-REBÎ'Î** Âmir Mer'î Hasan, a.g.e, s.182.

[121] **ŞEN Y**. FURKAN, Terör ve Terörizm üzerine pkk özelinde nedenlere ve sonuçlara ilişkin bir değerlendirme, yargı yayınevi, Ankara, 2015, s.57.

[122] **ÇAPAR** Erkan, a.g.e., s. 62.

[123] **MEŞHÛD** Bahît el-Arîmî, elşeriye el-devliye li'mukafehet el-irhab, Daru'l-Sakâfe, Amman, Ürdün, 2009, s. 20.

araçlar; uçak ve gemi kaçırma eylemi, şehirleri bombalama, vatandaşta korkuyu hakim kılmak için bombalı eylemler düzenleme gibi çeşit araçlar olabilmektedir.[124]

7. İşin Devam Etmesi ve Sembolün Kullanılması

Terör eylemi, sürekli belli kişi ya da birimlere ulaştırılabilecek belli bir mesaj taşımaktadır. O mesajın daha önceki bir terör eylemi konusu olması mümkündür. Terörün korku yaratmadaki gücü; bu işin devam etmesi, gelecekte benzer işleri yapma imkânı ve toplum içindeki bireylerin çoğunun terör eyleminin gelecekteki kurbanlarından biri olmasının mümkün olduğuna inanmasında saklıdır.[125]

C. Terörün Türleri

Terörü yapan taraf ve onun meydana geldiği yere göre terörün çok sayıda ve çeşitli şekilleri bulunmaktadır. Bazen içsel veya uluslararası olabilmektedir. Bazen de terör, devletle ilişkisi olmayan örgütlü bir grup tarafından gerçekleştirilebilmektedir. Bazen de devlete bağlı birimler terörü gerçekleştirmektedir. Aşağıda terörün türleri ele alınacaktır.

1. Yerel Terör

İçsel terör devletin içinde gerçekleşen terör çeşididir. İçsel terör, devlet içinde siyasal, ekonomik ya da sosyal düzene zarar verebilmektedir. İçsel terör devlet içinde meydana gelen suçlardan ibarettir ve gerçekleştirildiği devletin sınırlarını aşmaz. Kuzey İrlanda'daki İrlanda Cumhuriyeti Ordusu terörü ve İspanya'daki Bask Örgütü eylemleri buna örnektir.[126]

2. Uluslararası Terör

Terör suçu bazen uluslararası ilişkilerle bağlantılıdır. Yani bu suçlar uluslararası barışı tehlikeye maruz bırakmaktadır.[127] Faillerin uyruğunda farklılık olduğu zaman terör uluslararası bir mahiyet kazanmaktadır. Bazen terörün failleri birden fazla devletin vatandaşı olabilmektedir. Bazen de uluslararası terörde birden

---

[124] **MİNSER** Majid Ahmed,el-teaven el-Devli li-mukafhet el-irhab, itruht Dokora, Külliyetü'l-Hukuk Camiatü'l-Kahire, 2015, s.73-75.

[125] **ZİYED** Tehani Ali, a.g.e, s.77.

[126] **el-AMÛŞ** Ahmed Fellah, a.g.e, s.89.

[127] **KILIÇ** Zafer, a.g.e, 46.

fazla ülkede planlama, uygulama ve finansör sağlama gibi etkenler yer alabilmektedir. Dolayısıyla terör faili ya da kurbanlarından birinin dahi, terör planı ve eyleminin gerçekleştiği devletin halkından olmaması durumunda, terör uluslararası terör kapsamına girmektedir.[128]

3. Örgütlerin Terörü

Bu tür terör, terör niteliğine sahip gruplar ya da örgütler tarafından yapılmaktadır. Bu örgütler kendi özel hesapları için çalışmaktadır. Örgütlerine bağlı bireyler eliyle terör eylemlerini yerine getirmeye çalışırlar. Bu örgütler bir devlet ya da belli devletler tarafından desteklenmez; öldürme, kaçırma ve suikast eylemlerinde bulunurlar, resmi ya da gayri resmi kurumlara saldırırlar. Uçakları ve gemileri kaçırma eylemleri yaparlar. Diplomatlar ve diplomatik heyetlere saldırırlar.[129]

4. Devlet Terörü

Bu terörle kastedilen, devletin bizzat kendisinin ya da kendisine bağlı olan terör örgütleri yoluyla yaptığı terördür.[130] Bu örgütler, askeri ya da karşıt örgüt safları arasına girmektedir. Günümüzde Suriye'de ya da Amerika işgali döneminde Irak'ta yapılan eylemler bu grupta değerlendirilebilir. Özellikle Irak'ta yapılan terör eylemleri Irak direnişinin imajını çizmek amacıyla yapılmıştır. Filistin'de de buradakine benzer eylemler gerçekleşmektedir. Siyonist güçler tarafında yapılan terör eylemlerinin Arap asıllı örgütler tarafından yapıldığı söylentisi yayılmaktadır. Filistinlilere karşı terör faaliyetlerinde bulunan bu örgütlerin devlet idaresinde ve askeri kurumlara tabi oldukları bilinmektedir. Benzer şekilde Amerika 2001'de Afganistan'ı işgal ettiği zaman da aynı durum yaşanmıştır. Zira ABD kendi adına hareket eden özel terör örgütleri oluşturarak Afganistan işgalini kolaylaştırmayı hedeflemiştir.[131]

---

[128] **eR-REBŞ** Ahmed b. Süleyman, Ceraim el-irhab ve tetbikatiha el-muasire, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkezi el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2013, s. 13; Meşhûd Behît el-Arîmî, a.g.e., s. 20.

[129] **eL-HULUV** Hasan Azîz Nûr, el-irhab fi el-Kanun el-Devli, Danimarka'da açılan Arap Akademisi'ne sunulan ve Kamu Hukuku'nda yapılan bir yüksek lisans tezi, 2007, s. 116-117.

[130] **TOPAL** Ahmet Hamdi, uluslararası hukukta devlet destekli terörizme karşı kuvvet kullanma, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2004, s.31.

[131] **eL-FETLÂVÎ** Süheyl, a.g.e., s. 36.

5. Anarşist Terör

Bazen terör devlete veya onun yaptığı işlere karşı bir tepki olarak ortaya çıkmaktadır. Devletler bazen halk üzerinde baskı kurarak temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı işler yapabilmekte, halk tabanında eşitlik ve adaleti sağlayamamaktadır. bu durum halkın devlete tepkisiyle sonuçlanabilmektedir. Bu tür eylemler belli bir düşünce ya da teori çerçevesinde gerçekleşmemektedir. Anarşist terör eylemlerinde daha çok kitlesel duygu ve heyecan hâkim olmaktadır. Bu tür eylemler devlette istikrarsızlığa yol açmaktadır.[132]

6. Etnik ve Bölücü Terör

Etnik ve bölücü terörde azınlık olan halk, kendi hakkını alma gerekçesiyle devlete karşı terör eylemi yapmaktadır.[133] Bu azınlıklar, kendi haklarını elde etmek için demokratik yöntemlere ya da diyalog yöntemine başvurmak yerine terör eylemlerine başvurmaktadır.[134] Etnik ve bölücü terörü destekleyen uluslararası, siyasi ve ekonomik çıkar çevreleri olabilmektedir. Dolayısıyla bu terör türü genellikle dış güçlerden destek görmektedir.[135] Dış devletlerin azınlık terör örgütlerini destekleme sebebi ise söz konusu devletin istikrarını bozmaktır. Benzer şekilde Türkiye'deki PKK terör örgütü de Batılı devletlerin desteğini alarak çeşitli terör eylemleri gerçekleştirmektedir. Ayrıca Endonezya Doğu Timor'da terör eylemlerinde bulunan Hristiyan azınlıklar da çeşitli devletlerce desteklenmiştir.

7. Köktenci/Fundamentalist Terör

Terörün en önemli türü köktenci terördür. Genelde bu terör türü dini gerekçelerle gerçekleştirilmekte ve bu tür terör faaliyetlerinde bulunanlar dini kuralları yerine getirdiklerine inanmaktadırlar.[136] Dini öğretilerden oldukça uzak bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirilen bu eylemler şiddete başvurularak ve siyasi

---

[132] **eL-FETLÂVÎ** Süheyl, a.g.e., s. 36, Tacar Y. PULAT, a.g.e, s.58.

[133] **DEMİR** Adem, Türkiye Cumhuriyeti gelişim sürecinde etnik terörle mücadele, yüksek lisans tezi, Zirve Üniversitesi, Gaziantep, 2016,s.26-27.

[134] **ÇAPAR** Erkan, a.g.e., s. 80.

[135] **DEMİR** Cenker Korhan, a.g.e. s. 49

[136] **ERDİL** NURHAYAT, Tehdit algılamalarında terörün küresel boyutu: eta örneg, yüksek lisans tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne, 2011, s.34.

amaçlar için din kullanılarak yapılmaktadır. Nitekim Siyonizm Hareketi, Filistin halkını korkutmak ve topraklarını işgal etmek için dini kullanmıştır. Ayrıca Sovyetler Birliği'nin Afganistan'ı işgalinde Afgan halkının direnişinde İslami hareketlerin oldukça etkisi vardır. Fakat Sovyetler Birliği Afganistan'dan çekildikten sonra bazı köktenci hareketler, siyasi amaçlarını gerçekleştirmeye çalışmak için terör örgütüne dönüşmüşlerdir.[137] Irak ve Suriye'de meydana gelen el-Kaide ve DAEŞ terörleri de buna örnek gösterilebilir.

8. Belli Gruplara Karşı Olan Terör

Bazen terör içsel ya da dışsal olabilmektedir. Fakat terörün belli bir gruba yöneldiği durumlar da olmaktadır. Buna turizm terörü de denilmektedir. Bu tür terör eylemlerinde terörist gruplar yabancı turistleri hedef almaktadır. Devletler de bazen kendi vatandaşlarını korumak adına terör eylemlerinde yabancıları hedef gösterebilmektedir. Bu tür eylemlerin dünya kamuoyunda pek çok örneğine rastlamak mümkündür. Bu eylem türü turizm sektörünü baltalayarak durma noktasına getirebilmektedir.

Bu anlatılanlar dışında bilimsel araçların kullanılması ile yapılan elektronik terör çeşidi de vardır. Ayrıca terör eylemi yapan kişilere yönelik gerçekleştirilen bir terör çeşitli daha bulunmaktadır. Bu tür terör devlet tarafından terör gruplarının sindirilmesi amacıyla gerçekleştirilebilmektedir. Fakat devletin yasal çerçevede hareket ederek terör problemine çözüm bulması ve terör suçlularının adil şekilde yargılanması gereklidir.[138]

D. Terörün Sebepleri

Terör hiç yoktan ve sebepsiz olarak türemez. Genelde terör olgusunun meydana gelmesine yol açan çok sayıda sebep vardır. Bu sebepler; siyasi, ekonomik, dini veya ideolojik olabilir. Ya da sosyal sebepler terör eylemlerinin yapılmasında etkili olabilmektedir.[139] Aşağıda bu sebepler incelenecektir.

---

[137] **ÇAPAR** Erken, a.g.e., s. 81.

[138] **eL-FETLÂVÎ** Süheyl, a.g.e., s. 37-38.

[139] **BAYER** Erdal, Terörist Örgütlerde Örgütsel Öğrenme, yüksek lisans tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2007, s.42,

1. Siyasi Sebepler

Şiddet ve terör araçlarına başvurulmasında siyasi sebepler etkili olabilmektedir. Terörün siyasi sebepleri arasında toplum bireylerinden belli bir grubu siyasi haklarından mahrum bırakmak, toplum bireylerinin temel ihtiyaçlarını karşılamamak, gelişmeyi engellemek ve eğitim ile sağlığı geliştirmemek gibi sebepler sıralanabilir. Devlet içinde siyasal, sosyal ve kültürel düzenin yapısında çelişki ve bozulmanın meydana gelmesi, devlet politikasına karşı olan ve şiddet ile terörü kullanmaya kalkışan kimse ya da kimselerin ortaya çıkmasına yol açmaktadır.[140]

Terör siyasal sistemin niteliğiyle bağlantılıdır. Özellikle üçüncü dünya ülkelerinde siyasal sistemlerin diktatörlüğü, sadece bir grup ya da bir kişinin yönetimi elinde bulundurması, bireysel haklara müdahale edilmesi ve bireylerin özgürlüklerine saldırılması halkın üzerinde siyasi bir baskı oluşturmaktadır. Bu da bazen teröre başvurulmasına yol açmaktadır. Sosyal adaletin olmaması, sınıf farklılıklarının ortaya çıkması ve gelirlerin eşit bir şekilde dağıtılmaması terörün ortaya çıkmasının önemli sebeplerinden sayılmaktadır.[141]

Uluslararası siyasal sebepler de terör suçunun gelişmesine yol açmaktadır. Bir devletin coğrafi konumu ve önemi ile kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasal değeri, başka devletlerce terör örgütlerinin hedefine oturtulmasına sebep olabilmekte, dış güçler tarafından devlette istikrarsızlık yaratmak ana amacıyla terör örgütleri gizliden desteklenebilmektedir.[142] Dolayısıyla BM'nin de uluslararası dayanışmayı temin etmemesi ve uluslararası kararlarda büyük devletlerin çıkarına göre hareket edilmesi, zulüm gören halkın haklarının gözetilmemesi vb. sebeplerin tümü terör olgusunun gelişmesine yol açmaktadır.[143]

Uluslararası sözleşme ve anlaşmalara göre değerlendirilecek olursa Filistin İsrail işgaline karşı direnerek meşru hakkını kullanmaktadır. Güvenlik Konseyi ve

---

[140] **ALGAN** Ozgur, pkk terör orgütünün kuruluşu faaliyetleri ve siyasallaşma süreci, yüksek lisans tezi, Kara harp okulu, Ankara, 2012, s.24, Süheyl el-Fetlâvî, a.g.e., s. 42.

[141] **KILIÇ** Zafer, Küreselleşme ile İvme Kazanan Uluslararası Terörizm Ve Buna Karsı Alınan Tedbirler, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2007, s.12.

[142] Türkiye'de Anarşi ve Terörün Sebepleri ve Hedefleri, 12 Nisan 1985 Günü Yükseköğretim Kurulu Merkez Binasında Verilen Konferanslar, s. 19-25.

[143] **eL-CUHANÎ** Ali Cabir bin Fâyiz, a.g.e., s. 29.

BM Genel Kurulu, İsrail'e ve İsrail'in Filistin'e uyguladığı saldırı yöntemlerine karşı çok sayıda karar çıkarmasına rağmen Siyonistler bu kararları uygulamamışlardır. Bu durum, İslam toplumunda uluslararası örgütlere ve onların kararlarına güvenmeyen, bölge meselelerinin çözümü için uluslararası düzeyde değişiklik yapmak amacıyla şiddet ve radikalliğe çağrıda bulunan bir sınıfın oluşmasına yol açmıştır.

Yukarıda zikredilen sebeplerin yanı sıra büyük devletlerin, başka devletlerin işgaline gerekçe olması için kullandıkları korkunç propaganda araçları bulunmaktadır. Bilhassa büyük güçler basını kullanarak kamuoyunu şişirmek ve galeyana getirmek, başka devletlerin işgal operasyonlarını kolaylaştırmak için çeşitli faaliyetlerde bulunabilmektedirler. Bu devletlerin kendilerine karşı yapılan işgale direnme güçlerinin olmaması belli gruplarda umutsuzluk yaratmaktadır. Bu da umutsuz grupların terör operasyonlarına başvurmasında etkili olmaktadır.

Diğer taraftan meşru ve yasal yollarla kendilerini ifade etmelerine izin verilmeyen pek çok grup da terör gruplarına katılabilmekte, terör örgütlerini siyasi bir alternatif olarak değerlendirebilmektedir. Meşru yollarla kendini ifade edemeyen gruplar siyasi şiddete başvurarak haklarını arama yoluna gitmektedirler. Bu grupların bazı bireyleri, ortaya attıkları düşüncelerle halkı ikna edememeleri sonucu şiddetle ve terör eylemleri ile görüşlerini halk tabanında kabul ettirmeye çalışmaktadırlar.[144]

2. Ekonomik Sebepler

Siyasi sebepler terör olgusunun dünya düzeyinde ortaya çıkmasında ve yayılmasında önemli bir etkendir. Ekonomik sebepler ise terörün ortaya çıkması ve gelişmesinde en az siyasi sebepler kadar etkilidir.[145] Terör faaliyetlerinin ekonomik sebepleri, devlet içinde milli gelir dağılımının adil olmaması veya ortalama gelir dağılımının düşük olması şeklinde açıklanabilir. Bunun yanı sıra toplumda işsizlik artışı ve fakir tabaka üzerinde egemen olmaya çalışan sermaye sahibi tabakanın bulunması da terörün diğer ekonomik sebepleridir.[146] İnsanın psikolojik istikrarını gerçekleştirmesinde ekonomik sebep ve etkenlerin apaçık rolü bulunmaktadır.

---

[144] **eR-REBÎ'Î** Âmir Mer'î Hasan, a.g.e., s. 75.

[145] - **GÖKBUNAR** Ramazan- GÖKBUNAR Ali Rıza, Terör ekonomisi, Beta basım yayım dağıtım A.Ş, İstanbul,2010, s.57.

[146] **ÇAPAR** Erkan, a.g.e., s. 76.

İnsanın ekonomik refahı ve sabit düzenli bir gelire sahip olması yaşam kalitesini olumlu yönde etkilemektedir. Fakat ekonomik refah seviyesi düşük bir insanın yaşam kalitesinde de düşüş olduğu için kişi yavaş yavaş içinde bulunduğu topluma karşı hoşnutsuzluk duymaya başlamaktadır. Bunun sonucunda şiddet eylemlerine başvurabilmekte ya da terör örgütlerine dahil olabilmektedir.[147]

Siyasi şiddet bazen ekonomik sebepler neticesinde oluşabilmektedir. Toplumda sermaye sahiplerinin fakir tabaka üzerinde egemen olmaya çalışması, fakir tabakanın kendi haklarını savunmak için şiddete başvurmasına yol açmaktadır. Marksistler bu şiddete sınıfsal şiddet demektedir.[148]

XX. asrın son on yılında ABD tarafından dünyaya dayatılan küreselleşme kavramı ortaya çıkmıştır. Küreselleşme ile dünyada belli bir ekonomik yöntem belirlenerek tüm milletlere dayatılmıştır. Küreselleşmenin en bariz neticelerinden biri Dünya Ticaret Örgütü'dür. İstemsizce dünya üzerindeki çok sayıda devlet kendisini bu örgüte üye olmak zorunda hissetmiştir. Bu politikadan dünya üzerindeki pek çok millet zarar görmüştür. Pek çok devlette ve halkta küreselleşme karşıtlığı ortaya çıkmıştır. Amerika ve onun küreselleşme projesi karşısında aleni şekilde duramayanlar silahlı mücadele yerine siyasi şiddete başvurabilmekte ya da ABD çıkarına olacak politikalara karşı terör eylemlerini destekleyebilmektedirler.[149]

Ekonomik sebeplerin çeşitli suçlar ve suçların türleri üzerinde etkisi bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi de terör suçlarıdır. Yapılan araştırmalara göre terör örgütü üyelerinin genelinin kötü ekonomik şartlardan gelen gençler olduğu belirtilmektedir. Terör grupları da daha çok en fakir bölge ve şehirleri etki alanı olarak seçmektedir. Olumsuz ekonomik koşullar bireyin topluma karşı ümidini kaybetmesine ve zamanla kin beslemesine yol açmaktadır. Bu da bireyin intikam duygularını tetikleyerek terör suçlarına karışmasına sebebiyet vermektedir.[150]

---

[147] - **MİNSER** Majid Ahmed, a.g.e, s.63-64.

[148] **eL-UMERİ** Muhamad Bin Abdullah, mevkıf el-islam min el-irhab, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkezi el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2004, s.54.

[149] **eL-FETLÂVÎ** Süheyl Hüseyin, a.g.e., s. 44.

[150] **CRISTIANO** Zafer Rover, The Arab European Relationship and the New Image of the Terrorism Since Cold War, Naif Arab University for Security Sciences, Riyadh, Saudi Arabi, 1998, p.294.

Terörle mücadele için gelir dağılımında adaletin sağlanması, işsizliğin önüne geçilerek, her bireye asgari yaşam standartlarının sağlanması gereklidir. Terör faaliyetleri konusunda Kuzey ve Güney arasındaki farkın giderek açılması da bunun en önemli delili olarak gösterilebilir. Terörün dayandığı zemin fakirlik, kitle iletişim araçlarının artması sebebiyle yerel düzeyden çıkıp evrensel düzeye ulaşmış ve toplumlar arasındaki yaşam standardı farkı daha kolay fark edilir olmuştur. Bu da terörün artmasına yol açmıştır.[151]

3. Sosyal Sebepler

Sosyal sebepler terörün önemli sebeplerinden sayılmaktadır. Sosyal sebeplere bakıldığında terörün doğması ve gelişmesine uygun çevre oluşturmada ekonomik ve sosyal sebepler arasında apaçık bir irtibat bulunduğu görülmektedir. Terör, hayatın toplum içindeki değişiklikleri ve niteliğine göre ortaya çıkan sosyal bir olgudur. Bireyin kişiliğinin oluşturmasında ve toplum içinde sergilediği davranışlarda sosyal faktörler etkilidir. Dünyada meydana gelen sosyal değişimlerin etkisi, manevi değerlerin gerilemesi ve zulüm, umutsuzluk ve başarısızlık duygusu şiddet ve terör davranışlarına yönelmeye yol açmaktadır.[152]

Aile toplumun çekirdeğidir. Çocuk yaşama sanatını bu ailede öğrenir. Araştırmacılar, bireyin öğrendiği tüm güzel ve çirkin niteliklerin, yaşadığı sosyal ortamın etkisinin bir yansıması olduğunu ifade etmişlerdir.

Bireyin sıkıntı çektiği sosyal sorunlar terörün önemli sebeplerinden biri olabilmektedir[153]. Aynı şekilde kişiyi terör eylemlerini yapmaya götüren bazı psikolojik sebepler bulunmaktadır. Birtakım psikolojik hastalıklar ve insanın yaşadığı bazı sıkıntılı sosyal durumlar, şiddet ve terör eylemlerine yönelmeye yol açmaktadır.[154] Teröristler bu tür kişilerle daha fazla irtibat kurmaya çalışmaktadır.

---

[151] **eL-MEBLAĞÎ** Abdülmecid, el-irhab terifehu ve aliyet mukafehethu, merkez al-hidare litenmiyet el-fikir el-islami, lübnan,2015, s. 60.

[152] **OSMAN** Ali Hüseyin, el-İrhab el-Devli ve mezahirhu el-Kanuniye ve el-siyesiye fi devv ahkam el- Kanunu'l-Devli el-aam, Daru'l-Menâre, Erbil, Irak, 2006, s. 38.

[153] **MEXWELL** Taylor, Terrorism and Another Criminal Phenomenon Similarities and Differences (The European Experiences), Naif Arab University for Security Sciences, Riyadh, Saudi Arabi, 1998, p.105.

[154] **CRİSTİANO** Zafer Rover, p.105, ÇAPAR Erkan, a.g.e., s. 74.

Tarih, batı toplumlarındaki teröristlerin en çok olay çıkaran bireyler olduklarını göstermektedir. Örneğin Amerikalılar yıllar geçmesine rağmen hâlâ sanık Başkan John Kennedy'nin suikasta uğramasını hatırlamaktadır.[155]

Bireyleri terör eylemleri yapmaya sürükleyen sapkın düşünceler, insan hayatında meydana gelen çelişki neticesinde doğmaktadır. Bunun sebebi, insanın okuduğu ile toplumda gördükleri arasında büyük farklılıkların olmasıdır. Toplumsal çözülme ve toplumsal bağlılığın zayıf olması bireyde topluma ait olmadığı ve topluma karşı sorumluluğunun olmadığı hissini doğurur.[156] Bireydeki duygusal boşluk da saldırgan bir kişiliğin oluşumunda etkili olmaktadır. Birey bu boşluğu doldurabilmek için terör eylemlerine teşvik edici düşüncelere sapmaktadır.[157]

Sosyal ve kültürel etkenin silahlı şiddete başvurmada apaçık bir rolü bulunmaktadır. Bazen herhangi bir toplumda herhangi bir hareketin düşünceleriyle çelişen değerler ve gelenekler uygulanmaktadır. Dolayısıyla gelenek ve değerlerine aykırı uygulamalar karşısında toplumlar şiddete başvurabilmektedir. Yine sosyal baskı, düşünceyi ifade edememe, toplumda çoğunluğun görüşüne saygı duyulmaması ve diktatör sistemlerde azınlığın meşru haklarının verilmemesi, halkın veya azınlıkların şiddete başvurmasına yol açmaktadır.[158]

Azınlıkların ise genellikle haklarını elde etmek için demokratik yöntemlere ve diyaloğa başvurmadıkları görülmektedir. Hatta doğrudan şiddet yöntemine başvurmaktadırlar. Fakat bu durum, meşru bir mücadele olarak değil bir terör hareketi olarak nitelendirilebilir. İrlanda Cumhuriyeti Ordusu'nun ya da İspanya'daki Bask Hareketi'nin veya Türkiye'de PKK'nın yaptıkları buna örnek olarak gösterilebilir.

4. Dini ve İdeolojik Sebepler

Yeniçağda dini sebepler, terörün temel sebeplerinden biri sayılmaktadır. Belli bir dine mensup olanların zulüm görmesi onların şiddete ve terör eylemlerine

---

[155] **EL-MEBLAĞÎ** Abdülmecid, a.g.e., s. 41.

[156] **EL-AMÛŞ** Ahmed Fellâh, a.g.e., s. 35.

[157] **eS-SEDHÂN** Salih Bin Gânim,esbab el-İrhab ve el-Unuf ve el-Tederuf, İnternetten Yayımlanmış Bir Araştırma, Site: https://islamhouse.com Bakıldığı tarih: 22.03.2017, s. 20

[158] **OSMAN** Ali Hüseyin, a.g.e., s. 39.

başvurmasına sebep olmaktadır. Hâlbuki dini öğretilerde şiddete yer yoktur.[159] 1992'de İslami akımın kazandığı seçimden sonra Cezayir'de meydana gelenler bunun göstergesidir. Zira içsel ve dışsal çok sayıda etken ve dış devletlerin İslamcıların yönetime tekrar gelmesini istememesi sonucu Cezayir'de terörizm tırmanmıştır. Cezayir'de İslami akımın adını karalamak amacıyla dış mihraklar, bazı devletlerin istihbarat servisleri ve iç güvenlik birimleri bu durumdan istifade etmişlerdir. Böylece ülkede öldürme ve korkutma eylemleri düzenleyen terörist hareketler gerçekleşmiştir. Bu hareketler yasal çerçeveyi aşmış ve İslam dininin öğretilerinden uzaklaşmıştır. Ortaya çıkan baskı bu terör hareketlerinin doğmasına sebep olmuştur.

İslam devletlerinin çoğunda meydana gelen terör eylemlerinin sebebi İslam kurallarını, onun ahlakını ve öğretilerini bilmemekten kaynaklanmaktadır. Çoğu zaman İslam'dan uzak düşünceleri piyasaya süren çevreler, İslami bilgisi zayıf olan kişi ve çevreleri eğitmekte ve kullanmakta, onların duygularını istismar etmektedir. İslam'la hiçbir alakası olmayan kurallar ve düşünceler gençlere benimsetilerek, terör eylemlerine din adına katılmaları sağlanmaktadır.[160] Cehaletin bu alandaki rolü apaçıktır. Bu, her türlü kötülük ve belanın ortaya çıktığı hastalıktır. Din ve düşüncelerde aşırı radikal eğilimler bu sebeple ortaya çıkmaktadır.

Halkın bir kesiminin inandığı ideolojik düşünceler teröre sebep olmaktadır. Bu düşünceleri taşıyan kimselere kendi düşünceleri ve görüşlerini ifade etmeye izin verilmemektedir. Bu da onların kendi düşüncelerini iletmek için şiddet eylemlerine başvurmalarına yol açmaktadır.

5. Bilimsel ve Teknolojik Gelişme

Dünyada özellikle de II. Dünya Savaşı'ndan sonra meydana gelen bilimsel, teknolojik ve endüstriyel gelişme, batı devletlerinin çoğunda uzay ve elektronik bilgi alanında meydana gelen büyük gelişmenin terörün gelişmesinde rolü olmuştur. Bu gelişme ABD ve Japonya'da daha açık bir şekilde görülmüştür. Daha sonra doksanlı

---

[159] **OSMAN** Ali Hüseyin, a.g.e., s. 45, **SEVER** Murat-**CİNOĞLU** Hüseyin- **BAŞIBÜYÜK** Oğuzhan, Terörün sosyal psikolojisi, polis akademisi yayınları, Ankara, 2010, s.98.

[160] **CELALÜDDİN** Muhammed Salih, el-İrhab el-fikri - eşkalahu ve mumaresatehu, Arap Nayif Üniversitesi, Merkezi el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2008, s. 119.

yıllarda iletişim ve internet alanında gelişmeler meydana gelmiştir. İnternet terör eylemlerini ve onun propagandasını yapma ve çok sayıda taraftar kazanmada radikallere çok yardımcı olan önemli bir araç haline gelmiştir.[161] Üçüncü dünya devletlerinin çoğunun gerileme aşaması yaşadığını görmekteyiz. Bu devletlerin halklarının kazanımları, özgürleşme ve temel haklar kazanma yolunda verdikleri kayıplardan daha azdır. Bu durum da bu tür toplumlarda psikolojik kırılma ve umutsuzluğa yol açmıştır. Halklar, bu gerilemeyi hükümetlere bağlamışlardır. Halbuki Batılı devletlerin bu halkları sömürme ve gelişmelerini engellemedeki rolleri buna sebep olmaktadır. Bu da Batılı hükümet ve devletlerin yararlarına karşı silahlı şiddet kullanan hareketlerin oluşmasına yol açmıştır. Bundan dolayı bilimsel gelişme ve devletler arasındaki ani büyümenin teröre iten önemli sebeplerden olduğu ortaya çıkmaktadır.[162]

E. Terör ve Ona Benzeyen Eylemleri Birbirinden Ayırmak

Bazen terör ve meşru direniş, siyasi şiddet, örgüt savaşları ya da organize suç gibi diğer eylemler birbirine karıştırılabilmektedir. Bu bölümde terör ile ona yakın ve benzer eylemler arasındaki fark üzerinde durulacaktır.

1. Terör ve Silahlı Mücadele Operasyonları

Meşru savunma, uluslararası hukukun üstlendiği en önemli ilkelerden biridir. Herhangi bir devlet bir saldırı ya da işgale maruz kaldığı zaman o devletin ve halkının kendini savunma ve işgale direnme hakkı vardır. Fakat bu savunmanın yapılan saldırıyla uyumlu olması gerekir.[163] Uluslararası Adalet Divanı; meşru müdafaa hakkını kullanmak için askeri operasyonda uyumun zorunlu olduğunu açık bir şekilde bildirmiştir.[164]

Uluslararası toplum, sözleşme ve anlaşmalarla sürekli terör eylemleri ve özgürleşme adına yapılan meşru direniş ve silahlı mücadele arasında ayrım

---

[161] **OSMAN** Ali Hüseyin, a.g.e., s. 50.

[162] **eL-FETLÂVÎ** Süheyl Hüseyin, a.g.e., s. 46.

[163] **AVD** Muhammed Muhyiddin, Teriif el-irhab, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkezi el- buhus ve el-diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 1999, s. 39.

[164] **eL-BEŞİR** Hasan, İticahat el-Hitab el-Ğerbi ve el-Hitab el-Arabi hul mefhum el-İrhab ve devefiehu ve subul mukafhetehu, Merkez Tetevur el-Hidari ve el-fikri, Beyrut, 2015, s. 184.

yapmaktadır. Silahlı mücadele, kendi geleceğini belirlemek için güç kullanmaktır. Yani işgale direnmektir. Silahlı mücadele; askeri, milli ve meşru bir eylemdir. Fakat milli bağımsızlık hareketlerine mensup bireyler tarafından emperyalist devletin toprakları dışındaki amaçlarına karşı güç kullanıldığı zaman terör ve milli bağımsızlık hareketleri birbirine karıştırılmaktadır. Bu karışıklık da eylemlerin sivil ve masumlara uzanmasından kaynaklanmaktadır.[165]

2. Terör ve Siyasal Şiddet

Siyasal şiddet, siyasal boyut ve anlama sahip siyasal ya da sosyal amaçları gerçekleştirmek amacıyla gücü bilfiil kullanabilen tüm uygulamalardır. Bu uygulamaların düzenli ya da düzensiz olması, gizli veya aleni olması, bireysel ya da kitlesel olmasına bakılmaz.[166] Irak yasası siyasal şiddet ya da siyasal suçu şöyle tanımlamıştır: *"Siyasal etkenle işlenen suçtur. Ya da genel veya bireysel siyasal haklara karşı işlenen suçtur."*[167]

Terör ve siyasal şiddetin benzer yönü, her ikisinin güç ya da güçle tehdit etmeyi kullanmasıdır. İkisi de şiddet yoluyla başkalarının içine korku salmaya çalışmaktadır. Siyasal suça sebebiyet veren şey siyasal etkenlerdir. Fakat terör suçu her ne kadar bazen siyasal sebeplerle meydana gelse de bu, onu siyasal eylem yapmaya yetmemektedir. Aynı şekilde hukuk doktrinlerinin çoğu, terör suçunu siyasal suçlardan ayrı tutma konusunda birleşmiştir.[168] Yasaların çoğu da bu yönelimi kabul etmiştir. Irak yasası da bunlardandır. Zira Irak Ceza Kanunu'nun 21. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Siyasal etkenle işlense dahi bu suçlar siyasal sayılmazlar: ...5- Terör.* Bu metinden Irak kanununun, siyasi etkenle işlense dahi terör suçlarını siyasal suçların dışına çıkardığı görülmektedir.

---

[165] **eŞ-ŞEHRÂNÎ** Abdühü Abdullah, el-İrhab ve muhevelet rebtehu bildin, İnternette Yayımlanmış Bir Araştırma, site: https://www.rslf.gov.sa Bakıldığı tarih: 22.03.2017, s. 51.

[166] **eL-YASİRÎ** Yasin es-Seyyid Tahir, Mukefhet el-İrhab fi el-istraticiye el-emrikiye,, Dar'l-Arap, Beyrut, Lübnan, 2012, s. 47.

[167] 111 Sayılı 1969 Tarihli Kanun el-ükobat el-iraki m. 21, f. 1.

[168] **eR-REBÎ'Î** Âmir Mer'î, a.g.e., s. 150.

3. Terör ve Organize Suçlar

Organize suç, düzenli bir şiddettir. Merkezi bir yönetime dayanan sistemdeki hiyerarşik teşkilatta sapkın suçluları birleştirir.[169] Organize suç üyeleri, gayri meşru yollarla mali kazançlar elde etmek amacıyla suç eylemlerine yönelik kurallara saygı göstermektedirler. Bu suç; öldürme, tahrip, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı ve gayri meşru mali eylemler üzerinde yoğunlaşmaktadır.[170]

Organize suç, düzenli olma özelliğine sahiptir. Onun sistemsel bir yapısı vardır. Organize suçlarda suç eyleminde bulunmak için geleceğe yönelik planlı çalışmalar yapılmaktadır. Bu da onu bu açıdan teröre benzetmektedir. Onun diğer özellikleri şiddet kullanma, onu kullanmakla tehdit etmesidir.[171]

Görülen o ki burada organize suçu terörden ayıran noktalar bulunmaktadır. Terör suçu genelde belli bir ideolojik düşüncenin yansımasıdır. Terör örgütü üyeleri kendini; halkı, siyasetçilerin yolsuzluğundan kurtaran, toplumu gözeten ve bu uğurda kurban olmaya hazır olan biri olarak kabul etmektedir. Öte yandan organize suçu işlemenin arkasındaki amacın maddi kazanç elde etmek olduğu görülmektedir. Diğer taraftan terör suçu, terör eylemi kurbanlarını etkilemektedir. Bununla beraber toplumun tüm bireyleri üzerinde apaçık bir etki bırakmaktadır. Organize suç ise sadece bu suçun kurbanlarını etkilemektedir.[172]

4. Terör ve Devlet Terörü

Bir hukukçunun tanımına göre devlet terörü: *"İçte vatandaşların, hükümetin isteklerine boyun eğmesini güvenceye almak ya da dışta devletin meşru yol ve yöntemlerle gerçekleştiremediği bazı hedefleri gerçekleştirmek amacıyla vatandaşlar*

---

[169] **BUNE** Ahmed Muhammed, İtifakiyet el-Umam el- Mutehide li-mukafehet el- Cerime el-munezeme, mekteb el- camii lineşir, mısır, 2010 s.9.

[170] **ZEYD** Muhammed İbrahim, el-Cerime el-munezeme, Terifeha, envaniha ve cevanibha el- şeriye, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 1999, s. 33.

[171] **OURHAL** Ömer, Kamu Güvenliği Açısından İstihbarat ve Örgütlü Süçlar, adalet yayınevi, Ankara, 2008, s.498-501.

[172] - **ALBAŞA** Fuad Hasan, sultattü'z-Zabt ve el-tehkik fi el-Ceraim el-İrhabiye, İtruht Dokora, Külliyetü'l-Hukuk Camiatü'l-Kahire, 2012, s.48.

arasında korku salmayı hedefleyen resmi birtakım eylem ve politikalarla devletin öncülük ettiği terördür".[173]

Bazen devletler, sınırları dışında teröristlere destek verebilmektedir. Bu destek; plan yapma, eğitme, silahla donatma, edebi ve diplomatik destek ve teröristleri barındırma şeklinde olabilmektedir. Örneğin bazı Batılı devletler Türkiye'deki PKK terör örgütüne destek vermektedir. Yine bazı devletler Irak ve Suriye'deki silahlı milislere destek vermektedir.

Terör suçu devlet teröründen farklıdır. Çünkü terörü, terörist bireyler ya da örgütler yapmaktadır. Bu da hem iç hukuk hem de uluslararası hukuk açısından suç sayılmaktadır. Fakat iç hukuka göre devlet terörünün suç sayılması zordur. Çünkü devlet kendi davranışlarına meşruiyet kazandırmaya çalışmaktadır. Terör örgütleri kendi eylemlerini onlara üye olan kişiler vasıtasıyla yapmaktadırlar. Öte yandan devlet, polis ve ordu gibi farklı birimler vasıtasıyla terörü uygulamaktadır. Bununla devlet kendi iktidarını tesis etmeyi amaçlamaktadır. Örgüt terörü ise yönetimi bitirme ve siyasi yönetimi değiştirmeyi amaçlamaktadır.[174]

Burada güç ve evrensel nüfuza sahip büyük devletlerin yapabildiği bir terör türünün olduğuna değinmek gerekir. Dünya düzeyinde bu birçok kez meydana gelmiştir. Nitekim ABD Vietnam halkına karşı terör uygulamış ve uluslararası hukuka saygı göstermemiştir. Aynı şekilde Sovyetler Birliği Afganistan'ı işgal ettiği zaman Afgan halkına karşı terör uygulamıştır. ABD'nin Körfez Savaşı esnasında ve sorasında Irak'ta yaptığı eylemlerin Irak halkına karşı yapılan terör eylemleri olduğu ortadadır. ABD adeta Iraklılara karşı soykırım gerçekleştirmiştir. Amerikan güçleri komutanı Schwarzkopf da ABD'nin soykırım savaşı yapmak istediğini açık bir şekilde dile getirmiştir. Nitekim Amerikan savaş uçakları Basra'ya sürülen Iraklılar üzerine direk ateş etmiştir.[175] Dolayısıyla bu da üzerinde yoğunlaşılması gereken bir terör çeşididir.

---

[173] **eR-REBÎ'Î** Amir Mer'î, a.g.e., s. 141.

[174] **ER-REBÎ'Î** Amir Mer'î er-Rebî'î, a.g.e., s. 146.

[175] **NÂSİF** Yâsin, El-İrhab el-emriki el-muaulem, Daru'l-Farabî, s. 208.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ KOLLUK MAKAMLARI VE ARAÇLARI

İdari kolluk işlemlerini düzenleyen idari makam ve birimlerin bulunması gerekmektedir. Bu işlemler düzenleyici ya da bireysel işlemler olabilmektedir ve işlemleri yürüten kişilerin de bulunması ve aynı zamanda bu işlemleri yürütmek için idari kolluk makamlarına yardım eden belli araçların bulunması gerekmektedir. İdari kolluğun incelenmesinde bu konu önem taşımaktadır. Bu sebeple bölümü iki başlığa ayıracağız. Birinci başlıkta idari kolluk makamlarını ve ikinci başlıkta ise idari kolluk araçlarını araştıracağız.

I. İdari Kolluk Makamları

Daha önce açıkladığımız gibi idari kolluk, kamu düzenini korumak amacıyla kollukla yetkili olan güçlerin aldıkları önlemlerden ibarettir. Devlet içinde kamu düzenini koruma hedefini gerçekleştirmek için idari kolluk işlerini yapan makam ve personelin bulunması gerekmektedir. Bu makamlar bazen merkezi olup kendi yetkilerini devletin tüm bölgelerinde kullanmaktadırlar. Bazen de yerel makamlar olarak kendi faaliyetini devletin bir parçası üzerinde kullanmaktadırlar. Aynı şekilde genel idari kolluk makamlarının yanı sıra kanunun belirlediği özel idari kolluk işlerini yapan makamların da bulunması gerekir.[176]

Bu konuyu ve onun detaylarını incelemek için Türkiye ve Irak'taki idari kolluk makamları ve personellerini detaylı bir şekilde ele alacağız.

A. Türkiye'de İdari Kolluk Makamları ve Personelleri

İdari kolluk, genel ve özel idari kolluk şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kolluk işlerini makamlar ya da devletin güçleri yapmaktadır. Düzenleyici ya da bireysel kolluk emirlerini çıkarmaktadırlar ve bunlara idari kolluk makamları denilmektedir. Bu kararları yerine getiren birilerinin olması gerekmektedir. Kanun emrini ifa eden ve önleyici kolluk faaliyetinde bulunan personele idari kolluk denir. Böylece kolluk

---

[176] **İSMAİL** Muhammed Şerif, Sultâtü'z-Zabti'l-İdârî fi'z-Zürûfi'l-İstisnâiyye, Metbetu Lüveys, Mısır, 1980, s. 111; **KEBEYLÂT** Hamdî, age, s. 236.

makamları bazen genel idari kolluk makamları bazen de özel idari kolluk makamları olmaktadır.

1. Genel İdari Kolluk Makamları ve Personeli

a. Genel İdari Kolluk Makamları

İdari kolluk makamları, devlet içinde kamu düzenini koruma amacı taşıyan düzenleyici talimatlar verme yetkisi olan güçlerdir. Aynı şekilde idari kollukla ilgili bireysel işlemi verme yetkisi bulunmaktadır. Genel idari kolluk makamlarını merkezi idari kolluk ve yerel idari kolluk makamları kısımlarına ayırmak mümkündür.[177]

a.a. Merkezi Genel İdari Kolluk Makamları

Türkiye Cumhuriyeti anayasası ve diğer kanunlara bakıldığında bu kanunların merkezi genel idari kolluk güçlerini açıkladıkları görülmektedir. Türkiye'nin 1982 anayasası 15. maddesinde Bakanlar Kurulu'na tüzük çıkarma yetkisi vermiştir. Bu verilen yetkinin amacı kanunları ve uygulanma şekillerini açıklamaktır.[178] Aynı şekilde bu anayasanın 124. maddesi Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığı'nın yönetmelikler çıkarma hakkı olduğunu açıklamıştır. Bu yönetmeliklerin amacı tüzük ve diğer kanunları uygulama şeklini açıklamaktır.[179] Burada Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığı'nın düzenleyici kararlar -ki bunların içinde idari kollukla ilgili karar da bulunmaktadır- çıkarma hakkı olduğu ortaya çıkmaktadır. Türk kanunu genel emirler çıkarma hakkını valiye vermiştir. Nitekim İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9. maddesi bunu ifade etmiştir. Bu emirlerde amaç, sistem ve yönetmelikleri uygulamaktır.[180], 2017 Anayasa değişiklik sonra Yürütme yetkisi ve görev şu şekli almıştır: Yürütme yetkisi ve görev Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa ve Kanunlar olarak kullanır ve yerine getirilir[181], Cumhurbaşkanı, genel idari kolluk güçlerinden.

Türkiye'de çok sayıda genel idari kolluk makamları bulunmaktadır. Bu makamlar; Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, Valilik, Kaymakamlık ve Bucak

---

[177] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, b.10, age, s. 298.

[178] **YILDIRIM** Reşit, **AKRAN** Nur, İdare Hukuku, Onikilevha Yayıncılık, b.1, İstanbul, 2009, s. 9.

[179] **KLABALIK** Halil, İdare Hukuku Dersleri, Değişim Yayınları, b. 1, İstanbul, 2004, s. 226 – 227.

[180] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, age, s. 749.

[181] **KESKİNSOY** Ömer, 2017 Anayasa değişiklikleri, Monopol Yayınları, Ankara, 2017, s.42.

Müdürlüğü'dür.[182] Bunların hepsinin tüm unsurlarıyla kamu sistemini korumakla ilgili olan idari kolluğa ait kararları çıkarma yetkisi bulunmaktadır.

a.b. Yerel Genel İdari Kolluk Makamları

Merkezi genel idari kolluk makamlarının yanı sıra yerel genel idari kolluk makamları da bulunmaktadır. Bu makamlar da genel idari kolluk makamlarıdır. Lakin devletin içinde belli bir çerçevede kendi yetkilerini kullanmaktadırlar. Vali, İl Encümeni, İl Özel İdaresi, İl Genel Meclisi, idari kolluk makamlarındandır.[183]

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre bu idare genel karar birimlerindendir. Bu kanun, İl Özel İdaresi'ne idari kollukla ilgili düzenleyici ve bireysel işlemleri çıkarma hakkını vermiştir. Bu idare, idari kolluk makamlarından sayılmaktadır. Bu kanununun 10. maddesi İl Genel Meclisi ve İl Özel İdaresi'ne yönetmelikler çıkarma yetkisi vermiştir. Aynı şekilde valiye il sınırları içinde toplumun tüm bireyleri için güven, sağlık ve huzuru sağlamak için gerekli olan kararları çıkarma hakkı vermiştir.[184]

Bu anlatılanların yanı sıra belediye düzeyinde başka idari kolluk makamları da bulunmaktadır. Belediye Encümeni, Belediye Meclisi ve Belediye Başkan Yardımcısı idari kolluk makamlarındandır. Belediye Meclisi ve Yardımcı Meclis'e idari kolluk işlemlerini çıkarma yetkisi verilmiştir.[185] Aynı şekilde köylerde köy muhtarının idari kolluk işlerini yapma görevi vardır. Bireysel işlemleri çıkarmada muhtar yetkilidir. Öte yandan Köy İhtiyar Meclisi'nin köy sınırları içinde idari kollukla ilgili düzenleyici işlemler çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Köy İhtiyar Meclisi yerel genel idari kolluk makamlarından sayılmaktadırlar. Çünkü sadece köy düzeyinde kendi işini yapmaktadır.[186]

Yerel genel idari kollukla ilgili olarak kolluk işlemleri alan idari kolluk makamları ve bu işlemleri yerine getiren idari kolluk personeli ve memurları arasında

---

[182] **YILDIRIM** Turan-**AKRAN** Nur, age, s. 9.

[183] **GÖZÜBÜYÜK -TAN** t, age, s. 483; GÜNDAY Metin, age, s. 298.

[184] **GÜNDAY** metin, İdare Hukuku, b. 10, ege, s. 298.

[185] **YAŞAR** Hasan Nuri, İdare Hukuku, der yayınları, İstanbul, 2016, s.294.

[186] **GÖZLER -KAPLAN**, age, s. 586.

fark vardır. Belediye ya da köyde idari kolluk makamlarının aldıkları işlemleri yerine getiren memurların olması gerekir.[187]

b. Genel İdari Kolluk Personeli

Türkiye'de düzenleyici ya da bireysel idari kolluk işlemleri çıkaran idari kolluk makamları bulunmaktadır. Aynı şekilde bu işlemleri yerine getiren personeller bulunmaktadır. Bunlara genel idari kolluk personeli denilmektedir.[188] Köy korucularının yanı sıra polis ve jandarma TETK'nin 1. maddesine göre genel idari personel sayılmaktadırlar. İlgili madde şu şekildedir:

"Madde 1 – Memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinden Dahiliye Vekili mesuldür. Dahiliye Vekili bu işleri, kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtası ile ifa ve lüzum halinde İcra Vekilleri Heyeti kararı ile ordu kuvvetlerinden istifade eder.

Madde 2 – Dahiliye Vekilinin riyaseti altında Büyük Erkanıharbiyenin bir mümessili ile Emniyet Umum Müdürü, Jandarma ve Gümrük ve Orman Umum Komutanları ve Vekaletçe seçilecek lüzumu kadar umumi müfettiş ve validen mürekkep bir emniyet komisyonu teşkil edilir."[189]

b.a. Polis

Polis, idarenin farklı görev işlerinin görülmesinde ona yardım eden personel ve teşkilattır. Polisin amacı kamu düzenini korumak, toplumun genel sağlık ve huzurunu sağlamak, kamu ve özel olan mallara ve devletin tüm kısımlarına saldırıyı önlemektir.[190] Polis aşağıdaki kriterlere göre sınıflandırılmaktadır:

b.a.a. Kıyafetine Göre

Polis, kıyafetine göre üniformalı ve sivil polis kısımlarına ayrılmaktadır. Bu da 3201 sayılı TETK'nin 4. maddesinin 1. fıkrasında şöyle geçmektedir: *"Polis silahlı*

---

[187] **GÖZLER- KAPLAN**, age, s. 586

[188] **ZABUNOĞLU** Yahya Kazım, İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s. 548.

[189] 3201 Sayılı Kanun, m. 1 ve 2.

[190] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 5, age, s. 571.

icra ve inzibat kuvveti olup üniformalı ve sivil olmak üzere iki kısımdır".[191] Bu madde, polisi kıyafetine göre üniformalı ve sivil polis şeklinde sınıflandırmaktadır.

b.a.a.a. Üniformalı Polis

Sistemli olan ve silahlı faaliyetleri yapan polistir. O, devlet içinde tüm güvenlik hizmetlerinin temeli ve omurgasıdır. Vatandaşlara hizmet etmekte ve 24 saat Onları korumaktadır. Tüm şehir, mahalle, sokak ve yollarda kamu düzeni ve güvenliğini korumak, polis teşkilatının görevidir. Polis kıyafetleriyle ilgili 15.08.2007'de çıkan 26214 sayılı yönetmelik bu polis türüne ait kıyafetleri belirlemiştir.[192]

3201 sayılı TETK'nin 5. maddesi bu polisi şöyle tanımlamıştır: *"Üniformalı polis vasıtalı, vasıtasız kısımlara ayrılır. Vasıtalı polis atlı, bisikletli, motorlu ve canlı, cansız diğer vasıtalarla teçhiz edilen kısımdır".*[193]

b.a.a.b. Sivil Polis

Sivil polis, il ya da ilçe emniyet müdürlüğünde çalışan sistemli polis üyeleri arasından seçilmektedir. Lakin sivil polis olarak seçilebilmeleri için altı ay ya da en fazla bir yıllık eğitim sonundaki sınavı geçmeleri gerekmektedir. Bunlar kamu görevlerine zarar vermeyecek şekilde sivil polis olarak çalışmaktadırlar. Sivil polisler aslında sistemli polis grubunun içinde bulunmaktadır. Lakin onlar sivil polise dönüşmüşlerdir.[194] TETK'nin 6. maddesi sivil polisi şöyle tanımlamıştır. *"Her nevi emniyet hizmetinde üniformasız çalıştırılan kısım".*[195]

b.a.b. Hizmet Alanlarına Göre Polisin Sınıflandırılması

Türk kanununda polisi vatandaşlara sunduğu hizmetlere göre yani çalıştığı kuruma göre sınıflandırmak mümkündür. TETK'nin 8. maddesi bunu şöyle ele

---

[191] 3201 Sayılı Kanun, m. 4.

[192] **AKGÜL** Aydın, age, s. 137.

[193] 3201 Sayılı Kanun, m. 5.

[194] **AKGÜL** Aydın, age, s. 137.

[195] 3201 Sayılı Kanun, m. 6.

almaktadır: *"Polis idari siyasi ve adli kısımlara ayrılır".*[196] Bu maddeye göre polis, idari siyasi ve adli polis kısımlarına ayrılmaktadır.[197]

b.a.b.a. İdari Polis

TETK'nin 9. maddesi idari polisi şöyle tanımlamıştır: *"İdari polis içtimai ve umumi intizamı temin etmekle mükellef olan kısımdır".*[198] Suçların meydana gelmesini engelleme ve toplumun düzenini sağlama ve korumada idari polisin büyük bir rolü bulunmaktadır. Bu polisin temel görevi suçu gerçekleşmeden önce engellemek ve kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber korumaktır. Bu görev idari kolluk görevidir. İdari polis ve adli polis İçişleri Bakanlığı'na bağlıdırlar.[199]

b.a.b.b. Siyasi Polis

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı kanunu'nun 9/b maddesi siyasi polisi şöyle tanımlamıştır: *"Devletin umumi emniyetine taallük eden işlerle mükellef olan kısım".*[200]

Bu polis sınıfı kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır. Onun işi idari polisin işine benzemektedir. Ancak bazı kesimler, siyasi polisin idari kolluk işini yapan polis kısmından olmadığı görüşündedir. Çünkü 9. madde, devletin kamu güvenliğiyle ilgili olan tüm işlerinin siyasi polisin görevi olduğunu ifade etmiştir. Siyasi polis farklı bir anlama gelmektedir. O devletin birliğini, bağımsızlığını iç ve dış saldırılardan korumayı amaçlamaktadır. Ayrıca devletin anayasal sistemi, ekonomik sistemi ve uluslararası düzeyde siyasal sistemini korumayı amaçlamaktadır. Öyle ki, milli istihbarat teşkilatına göre siyasi polisin işlerini yapan birim istihbarattır. İstihbarat birimi sistemli polis kısmından ayrıdır ve Bakanlar Kurulu'na bağlı olan sivil ve askeri bir birimdir.[201]

---

[196] 3201 Sayılı Kanun, m. 8.

[197] **ZABUNOĞLU** Yahya Kazım, age, s. 548.

[198] 3201 Sayılı Kanun, m. 9.

[199] **KALABALIK** Halil, age, s. 227.

[200] 3201 Sayılı Kanun, m. 9.

[201] **AKGÜL** Aydın, age, s. 139.

Siyasi polisi idari kolluk dairesinin dışında tutanlar olduğu da görülmektedir. Onlara göre bu polis grubunun işleri idari kolluk işlerinden sayılmamaktadır. Lakin siyasi polis işlerinin, devleti, onun sistemi ve iç-dış bağımsızlığını korumayı amaçladığını söylemek mümkündür. İdari kolluğun amaçlarından biri de kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber korumaktır. Kamu güvenliği de bu unsurların en önemlisidir. Dolayısıyla siyasi polis işlerini idari işlerin çerçevesi dışında tutmak mümkün değildir. Bu da genel idari kolluk işlerinin özelliklerini taşımaktadır.

b.a.b.c. Adli Polis

TETK'nin 9. maddesi adli polisi şu şekilde açıklamıştır: *"Adli polis asgari tam teşekküllü bir polis karakolu bulunan yerlerde adli işlerle uğraşmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğünce kadrodan ayrılan bir kısımdır".*[202]

Adli ve idari polisler İçişleri Bakanlığı'na bağlıdırlar. Onlar kolay bir şekilde birbirlerinden ayırt edilememektedirler. Adli polis ve idari polis arasında ayırıcı bir çizgi bulunmamaktadır. Adli polis suç gerçekleştikten sonra onu çözmekle yetkilidir. Bilgileri ve suç delillerini toplama, suçluları tutuklama, suçlular için gerekli olan soruşturma işlemlerini yürütme ve daha sonra suçluyu adliyeye aktarma yetkisi vardır. Adli polis ise adli kolluk işlerini yaptığı zaman yetkili olan adli güçlerin yönlendirmesi altında çalışmaktadır.[203]

Adli polis adli kolluk işlerini yapmaktadır. İdari polis ise idari kolluk işlerini yapmaktadır. Dolayısıyla adli polisin işleri idari polisin işlerinden farklıdır. Adli polisin işleri suç gerçekleştikten sonra çözümleyici işlerdir. İdari polis ise devletin kamu düzenini korumak, suçun gerçekleşmesini engellemek, vatandaşlar arasındaki uyuşmazlıkları gidermek ve trafik sistemini kontrol etmek için çalışmaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek için kanun idari polise çok sayıda yetkiler vermiştir. Bu yetkilerden bazıları silah kullanmak, araştırma ve soruşturma yapmak, bir şeye el koymak, tutuklamak ve kimlik sorgulamaktır.[204]

---

[202] 3201 Sayılı Kanun, m. 9.

[203] **İLERİ** Ferde, genel idari kolluk ve mülki idare amirlerinin genel idari kolluk yetkileri, yüksek lisans tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2004, s.80-81.

[204] **AKGÜL** Aydın, age, s. 161-187.

Türkiye'deki polis türlerini açıkladıktan sonra genel olarak polisin temel amacının kamu düzenini korumak, güvenliği sağlamak, suçun gerçekleşmesini engellemek ve toplumun tüm bireyleri için insan haklarını korumak olduğunu söyleyebiliriz. Polis, işlerini yapabilmesi ve amaçlarını gerçekleştirebilmesi gayesiyle kendi yetkilerini anayasa metinleri ya da kanun metinleri veya bununla ilgili kanun metinlerini açıklayan tüzük metinlerinden elde etmektedir.[205]

b.b. Jandarma

Jandarma, Jandarma Genel Komutanlığı Teşkilatı'ndan sayılmaktadır. 2803 sayılı JTGYK onu şöyle tanımlamıştır: *"Emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kamu ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir".*[206]

Bu kanun gereği jandarmanın görevlerini dört kısma ayırmak mümkündür: mülki görevler, adli görevler, askeri görevler ve diğer görevler. JTGYK'nin 3. maddesine göre jandarma kamu düzenini sağlamak ve güvenceye almakla yetkilidir. Jandarma bireyleri bu işle yetkili olan askerlerdir. Bu askerler, kollukla ilgili kanun ve yasalara istinaden yürütme organı tarafından kendilerine tevdi edilen emirleri yerine getirmektedirler. Jandarma, İçişlerine bağlı olan Genel Komutanlık Teşkilatı'nın içindedir.[207] Dolayısıyla jandarma, İçişleri Bakanlığı'nın birimlerinden biridir. Jandarmanın yaptığı işler idari kolluk işleridir ve amacı, devletin her bölgesinde kamu düzenini korumak ve toplum bireylerinin güven ve huzurunu sağlamaktır.

Jandarmanın çok sayıda görevi vardır. Bu görevleri idari, adli, askeri ve diğer görevleridir. Jandarmanın idari görevleri; kamu düzenini korumak, tüm toplum bireylerinin güven ve huzurunu sağlamak ve suçların meydana gelmesini engellemektir. Onun adli görevleri ise suçlular, belli bir suç işledikleri zaman onları araştırmak, bu suçla ilgili delilleri toplamak, suçluları tutuklamak ve onları mahkemeye götürmektir. Bu görevler jandarmaya ait yetki ve görevlerle ilgili

---

[205] **AKGÜL** Aydın, age, s. 151-154.

[206] 20803 Sayılı JTGYK.

[207] **AKTAY** Ender, age, s. 642.

yönetmelikte geçmektedir.[208] Jandarmanın askeri görevleri ise askerlik kanununa göre belirlenen ve askerlik sistemi için zorunlu olan yetkilerdir. Bu görevler Genel Kurmay Başkanlığı'nın belirlediği görevleri de kapsamaktadır.[209]

Jandarma kendi emirlerini kendi görevine göre birkaç birimden almaktadır. İdari görevlerde görevden alma ve maaş vermeyle ilgili konulardaki emirlerini en üst yerel idari yetkiliden almaktadır. Bu görevler il ya da ilçede jandarmanın en üst komutanına verilmektedir. Soruşturma görevi vali ya da İçişleri Bakanlığı'na verilmektedir. Jandarmanın işleri yerel durumla ilgiliyse yerel alanda en üst idari birim olan jandarma bu eylemlerden sorumlu olmaktadır. [210]

Jandarma kendi adli görevlerini yaptığı zaman Cumhuriyet Başsavcılığı ve hâkimlere bağlı olmaktadır. Ancak bu bağlılık sadece adli görevlerle ilgilidir.[211] Askeri görevlerde ise yapılanma, eğitim ve öğretim konularında Genelkurmay Başkanlığı'na bağlıdır.[212]

b.c. Mahalle ve Çarşı Bekçileri

Mahalle ve Çarşı Bekçileri Kanunu'na göre bu bekçiler, belediye sınırları dâhilinde genel idari kolluk işlerinde yardımcı olan silahlı güvenlik gücü sayılmaktadırlar. Onlar, özellikle polis ve jandarma teşkilatlarının bulunmadığı yerlerde yardımcı genel idari kolluk personeli sayılabilirler.[213]

Mahalle ve çarşı bekçilerinin genel idari kolluk işlerinde rolleri bulunmaktadır. Diğer genel idari kolluk güçleri bulunmadığı durumda onların zorunlu ve geçici önlemleri alma hakkı bulunmaktadır. Onların en önemli görevleri mahalle sakinleri için güven, esenlik ve huzuru sağlamaktır. Bu görevler idari kollukla ilgili

---

[208] **AKGÜL** Aydın, age, s. 73.

[209] **KARA** Evrim, Devlet – kolluk ilişkisi kapsamında Jandarma ve Türk Jandarma, yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, 2016, s.247, **GÖZLER - KAPLAN**, İdare Hukuku, age, s. 590.

[210] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 5, age, s. 572.

[211] **ATAY** Ender, age, s. 643.

[212] **GÖZLER -KAPLAN**, İdare Hukuku, age, s. 590.

[213] **GÖZLER** Kemal, idare hukuku dersleri ekin kitapeevi yayınları, b.8, Bursa, 2009, s.587.

görevlerdir. Genelde görevlerini güneşin batışından tekrar doğuşuna kadar yapmaktadırlar.[214]

2. Özel İdari Kolluk Makamları ve Personelleri

İki tür idari kolluk bulunmaktadır. Onlar da genel idari kolluk ve özel idari kolluktur. Bazı kanunlarda genel sağlık, genel huzur ya da genel çevreyle ilgili konular gibi özel ve belli yerlerde özel idari kolluk makamları ve teşkilatlarının olduğu belirlenmiştir. Örneğin 3201 TETK'nin 3. maddesinde özel idari kolluğun özel kanunlarla belirlenen ve genel idari kolluk görevlerinin dışında olan görevleri yapan kolluk olduğunu ifade etmişlerdir.[215]

3194 sayılı İmar Kanunu'na göre belediyelere verilen yetkiler özel idari kolluk örneklerindendir. Bu kanun, medeni bir şekilde yerleşim birimlerinin yapısı ve düzenleme şeklinin yapılandırılması, yapıların çevre ve iyi sağlık koşullarına göre oluşturulması ve bu binaları düzenleyen planlamanın olması gerektiğini ifade etmiştir.[216]

Özel idari kolluk genelde yerel idari kolluk olmaktadır. Genel idari kolluk personeli dışında onun personeli ve makamları vardır. Özel idari kolluğun personelleri köy bekçileri ve belediye zabıtalarıdır. Bunun yanı sıra sınır kolluğu, çiftçi mallarını koruma kolluğu, orman kolluğu, gümrük kolluğu ve özel güvenlik kolluğu gibi başka özel idari kolluklar da bulunmaktadır.[217]

a. Belediye Zabıtası

Belediye zabıtası, belediye sınırları içinde düzen, sağlık ve huzuru gerçekleştirme açısından idari kolluğu gerçekleştirme yetkisine sahip kişidir. 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 5. madde metninde belediye zabıtasına özel idari kolluk işlerini yerine getirmek amacıyla silahsız bir şekilde güç kullanma hakkı verilmiştir. Zabıta belediye başkanına bağlıdır.[218]

---

[214] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 7, age, s. 594.

[215] **ATAY** Ender, age, s. 650-651.

[216] **AKKAYA** Fethiye, age, s. 28.

[217] **GÖZLER -KAPLAN**, İdare Hukuku, age, s. 587.

[218] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, age, b. 5, s. 575.

b. Köy Korucuları

Her bir köye en az bir korucu atanmakla birlikte nüfusu binden fazla olan köylere her beş yüz kişi için başka bir korucu atanmaktadır. Köy İhtiyar Meclisi korucunun atamasını yapmaktadır. Muhtar, köyle ilgili idari işleri Kaymakam ve Vali'ye bildirmektedir. İdari kolluk kararları da bu işlerdendir. Köy korucusu özel idari kolluk personeli sayılmaktadır. Onların atanmasının amacı düzeni korumak, köydeki tüm bireylerin canlarını ve mallarını korumak ve ziraat ürünlerinin çalınmasını engellemektir.[219]

Bazen köylerde geçici korucular atanmaktadır. Bunlar köylerde işlerini yürütmektedirler. Bu da köyde acil durumlar, karışıklık durumları ve vatandaşların can ve mallarına saldırı olduğu durumlar gibi bu kolluğu gerektiren belli olay ya da sebepler meydana geldiği zaman olmaktadır. Yukarıda zikredilen herhangi bir sebep meydana geldiği zaman Vali'nin önerisine binaen İçişleri Bakanlığı geçici korucuları atayabilmektedir veya atama işlemlerinde olduğu gibi geçici korucular görevden alınabilmektedir.[220]

Gönüllü ya da geçici köy korucuları, hasadı toplama dönemlerinde köyü hırsız ve eşkıyalardan korumak amacıyla istisnai durumlarda birbirleriyle beraber işlerini yapmaktadırlar. Geçici korucuların tayin ve iş sorumluluğu durumlarıyla ilgili tüm konular geçici korucularla ilgili yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Bu da İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla yürürlüğe girmektedir. Genel bir köy korucusu, köy ihtiyar meclisi tarafından tutulmakta ve kaymakamın emri ile işe başlamaktadırlar. Bu durumda korucuların atamasının yapılması için kanun bazı şartları ileri sürmüştür. Bu şartlar, korucunun 22 ve 60 yaş arasında olması, belli bir suçu işlememiş olması, iyi ahlaklı olması ve içki içmemesidir. Korucular sürekli muhtarlara bağlıdırlar.[221]

c. Sınır Kolluğu

Özel idari kolluk işlerinden biri de kara sınır kolluğuyla ilgili işlerdir. Kara güçleri bu işle yetkilidirler. Sahillerde ise 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı

---

[219] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, b.10, age, s. 302.

[220] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 5, age, s. 575.

[221] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, b.10, age, s.302.

kanunu ile SGK için bazı görevler belirlenmiştir. Bunun amacı Türkiye'deki tüm sahil ve bölgesel sularda korumayı güvenceye almak ve güvenliği sağlamaktır.[222]

Sahil Güvenlik Komutanlığı (SGK), normal koşullarda yaptığı hizmet ve görevler açısından İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır. Sınır güçleri ya da kolluğunun idari kolluk ve adli kolluk görevlerini yapma hakkı vardır. Suçların işlenmesini engellemek onların görevleri arasındadır. Onların suçluları tutuklama ve yetkili makamlara teslim etme hakları vardır. Sınır kolluğunun koruma güçlerinin adli kolluk yetkilerinin yanı sıra idari kolluk yetkileri de bulunmaktadır.[223]

SGK mensuplarının silah kullanabilme yetkileri vardır. Kendi görevlerini yapmaları, güvenlik ve düzeni sağlamaları, sahil ve sınırlarda geçişleri engellemeleri amacıyla onlara güvenlik güçlerine verilen yetkiler verilmiştir ve idari görevleri konusunda idari kurallara tabidirler ancak adli görevler konusunda Cumhuriyet Başsavcılığı'na tabidirler. SGK'nın görevleri adli kolluk statüsünde sayılmaktadır.[224] Bu bağlamda SGK mensupları, aynı şekilde idari kolluk ve adli kolluk görevlerini yapabilmektedirler.

d. Çiftçi Mallarını Koruma Kolluğu

Türkiye mevzuatına göre başka bir özel idari kolluk daha bulunmaktadır. O da çiftçilerin mallarını koruma kolluğudur. 4081 sayılı ÇMKK'nın 1. maddesine göre çiftçi malları, onları korumak için atanan mensupların koruması altındadır. Dolayısıyla çiftçi mallarını korumakla ilgili idari bir kolluk olduğu söylenebilir. Köylerde bunlar Koruma Meclisi tarafından seçilerek atanmaktadırlar. Onları köydeki İhtiyar Meclisi değil kaymakam ve vali onların atamasını onaylamaktadır.[225]

Çiftçilerin mallarını korumaktan sorumlu olan korucuların silah kullanma yetkileri vardır. Devlet 442 sayılı Korucu Kanunu'nun 77. maddesine göre bu silahı onlara emanet etmektedir. Korucular, çiftçi mallarına belli zararlar verildiği durumda bunu Koruma Meclisi ve Köy İhtiyar Meclisi'ne bildirmektedirler. Onların zararları

---

[222] 2692 sahil güvenlik komutanlığı kanunu,m,1.

[223] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 5, age, s.

[224] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 7, age, s. 597.

[225] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 5, age, s. 576.

önlemek için gerekli olan önlemleri alması gerekmektedir. Muhtar ve idari sorumlunun izniyle bu korucular kendi bölgelerinin dışına çıkabilmektedir. Onlar, kanunda geçen işler dışındaki işlerle mükellef kılınamazlar.[226]

e. Orman Kolluğu

Ormanları korumak için idari kolluk bulunmaktadır. Bu kolluğun personelleri ormanları korumaktan sorumludurlar. 6831 sayılı OK bunu belirtmiştir. Bu kanun; ormanları koruma, bu koruma şekli ve onda kolluğu gerçekleştirmekle ilgili olan hükümleri açıklamıştır[227]. Kolluk personellerinin işlerini yapmalarına yardımcı olsun diye OK'nin 78. maddesi silah kullanma iznini vermiştir. Kanun silah kullanmanın serbest olduğu durumları belirlemiştir.[228]

Ormanla ilgili idari kolluk personelinin bazı görevleri vardır. Avcıların Orman İdaresi'nin izni olmadan ormanda avlamalarını yasaklama hakkı bu görevlerdendir. Bu personellerin hukuksuz bir şekilde av yapıldığı durumda av araçlarına el koyma hakkı bulunmaktadır. Şüphelendikleri durumda bireylerin kimliklerini inceleyebilirler ve orman suçlarını işleyenleri tutuklama hakları vardır. Ceza Mahkemesi Kanununa göre araştırma yapma imkânları bulunmaktadır. Ayrıca onların, ormanda ağaçları keseceğinden şüphe edilen ya da ağaçları kesmede kullanacağı araçları taşıyan kimseyi ormandan çıkarma görevleri de bulunmaktadır. Bu personeller kanun gereği işlerini yapmaktadırlar.[229]

Bu anlatılanlardan ormanları koruma kolluğu personellerinin bazen idari kolluk personeli ve bazen de adli kolluk personeli oldukları anlaşılmaktadır. Ormanları korumak, ağaçların kesilmesini engellemek ve onları korumakla ilgili işleri özel idari kolluk çerçevesine giren işlerdendir. Lakin durum suç, suçluları tutuklama ve

---

[226] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, age, s.749, **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 7, age, s. 597.

[227] **ELVAN** O.Devrem, genel kolluk kuvvetlerinin ormanların korunmasında görev ve yetkileri, orman fakültesi dergisi, cilt 55 sayı 2, İstanbul üneversitesi, 2005, s.88.

[228] 78 maddesi 6831 kanunu "vazifelerinin icap ve zaruretleri bakımından orman zabıtası vazife ve salahiyetlerini haiz bulunan memurların suç işleyenleri yakalaması, suçta kullanılan nakil vasıtaları ile suç mahsulü malları zabtetmesi ve ihtiyaç olunca Devletin diğer zabıta kuvvetlerinin ve muhafaza vazifesi deruhte etmiş olan muhtarların ve bekçilerin orman memurlarına yardıma mecbur tutulması hususlarını teminen vaz edilmiştir"

[229] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 5, age, s. 577.

delilleri toplamayla ilgili olduğu zaman değişmektedir. Çünkü bu iş adli idari işler grubuna girmektedir.

f. Gümrük Kolluğu

Gümrük kolluğu belli bir bölgede yetkilidir. Bu bölge gümrüklerdir. Gümrük kolluk görevi idaridir. İnceleme, denetleme ve kaçakçılığı önleme onun personelinin görevlerindendir. Bu amaçları gerçekleştirmek için idari kolluk personelinin gümrük bölgesinde ilişkisi olan kurumlarla dayanışma içinde olmaları gerekmektedir. Onların işi sadece gümrükle sınırlıdır. Gümrükler Genel Muhafaza Müdürlüğü gümrük işini kontrol etmektedir. Bu da 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Görevleri ve Teşkilatı'na ait kararnameye göre yapılmaktadır.[230]

g. Özel Güvenlik

Bazı dairelerde özel güvenlik birimleri kurulmaktadır. Bu birimler daire ve kurum içinde güvenlik kolluğuyla yetkilidir. Güvenliğe ait şirketler kurma hakkı Vali'ye verilmektedir. İlde Özel Güvenlik Komisyonu oluşturulmaktadır. Bu komisyon Jandarma Başkanlığında ve İl Güvenlik Müdürlüğü temsilcilerinin yanı sıra ildeki Sanayi Odası ve Ticaret Odası başkanlıklarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu komisyon Vali yardımcısının başkanlığıyla oluşmaktadır. Bu komisyonu vali belirlemektedir. Komisyonun temel amacı ildeki özel güvenliği düzenlemekle ilgili konuda gerekli olan kararları almaktır. Bu da 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetleriyle ilgili çıkan kanun gereğiyle olmaktadır. Vali, kıymetli eşyaları ya da parayı taşıma ve benzeri faaliyetleri yapma durumunda olduğu gibi Güvenlik Komisyonu'na başvurmadan doğrudan Özel Güvenliğe izin verebilmektedir.[231]

Özel Güvenlik personeli sadece önemli durumlarda silah kullanabilmektedirler. Sağlık kurumları ya da eğitim ve öğretim kurumlarında silah kullanmaları ise yasaktır. Aynı şekilde oyun ve eğlence mekânları ve spor ve özel toplantı yerlerinde de yasaktır, bu yerlerde silah kullanamazlar hatta silah taşımak da yasaktır. Özel Güvenlik personeli, idari kolluk güçlerinin izni olmadan tutuklama işlerini

---

[230] **AKYILMAZ -SEZGİNER –KAYA**, b. 5, age, s. 577.

[231] **ATAY** Ender, age, s. 654.

yapamazlar.[232] Farklı kurumlarda düzeni sağlama ve korumada Özel Güvenlik personelinin rolü olduğu ortaya çıkmaktadır. Doktrinde onlar özel idari kolluk personeli sayılmaktadır. Onların görevleri özel kanunlarla belirlenmiştir.

3. Terörle Mücadele Durumunda Genel İdari Kolluk Makamları

Anayasalar genelde yürütme organının görev ve yetkilerini belirlemektedirler. Aynı şekilde bu yetkilerin sınırlarını açıklayan özel kanunlar olduğu görülmektedir. Bu durumda devlet içindeki bu organlar ve tüm idarelerin anayasa ve kanunda kendilerine verilen görevlere bağlı kalmaları gerekmektedir. Onlar bu sınırları aştıkları zaman anayasa ve kanuna aykırı davranmış olmaktadır. Lakin bazen normal ve anormal belli durumlar meydana gelmektedir. Bu durumlar gerek iç ve gerekse dış açıdan devlet için belli tehlikelere sebep olmaktadır. Bu durumlara karşı koymak için gerekli olan yetkilerin yürütme organına verilmesi gerekmektedir. Bu durumlara olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan etme durumları denilmektedir.[233]

İdarenin yetkilerini genişletmeyi gerektiren durumlardan biri devletin içeriden ve dışarıdan terör saldırılarına maruz kalmasıdır. Terör saldırıları gerçekleştiği zaman bu saldırıya karşı koymak için idarenin yetkilerini genişletme ve genel hak ve özgürlükleri kullanmayı tümden ya da kısmi olarak durdurma konusunda idareye hak verilmesi gerekmektedir[234].

Anayasası'na baktığımızda 120. maddesinin şunu ifade ettiğini görmekteyiz: *"Anayasa ile hür düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin ortaya çıkması veya şiddet olayları sebebiyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması hallerinde, Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir".*

Bu maddeye göre vatandaşların temel hak ve özgürlükleri sistemini ya da devletin demokratik sistemi ve kamu düzenini bozmayı amaçlayan belli şiddet

---

[232] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, b. 7, age, s. 599.

[233] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, İmaj Kitapevi, b. 9, Ankara, 2004, s. 280.

[234] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, age, s. 763.

olayları ya da kaos durumları meydana geldiği zaman altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edilebilmektedir. Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu, Milli Güvenlik Kurulunun da görüşünü aldıktan sonra olağanüstü hal ilan etmektedir.[235], 2017 Anayasa değişiklikleri sonra şu şekilde; Cumhurbaşkanı: savaş, savaşı gerektirecek bir durumun baş göstermesi, seferberlik, ayaklanma, vatan veya Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemi kalkışma...tabi afet yada ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ay geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir[236], Terör eylemleri şiddet kullanma araçlarından biri sayıldığından ve şiddet de devlet ve topluma karşı olduğundan dolayı bu eylemler gerçekleştiği zaman olağanüstü hal ilan edilmektedir. Bunun gereği olarak genel bir şekilde idarenin ve özel bir şekilde Bakanlar Kurulu'nun yetkileri genişlemektedir. Dolayısıyla bu durumda Bakanlar Kurulu, terör durumuyla ilgili olan genel idari kolluk güçlerinden sayılmaktadır[237].

Bakanlar Kurulu, terörle mücadeleye ait genel idari kolluk güçlerinden olduğu için onun terörle mücadele hakkında kararname çıkarma ve bu amaç için idarenin yetkilerini genişletme imkânı vardır. Anayasaya göre Bakanlar Kurulu, vatandaşların genel hak ve özgürlüklerini kullanmalarını durdurmayla ilgili kararlar alabilmektedir.[238]

Aynı şekilde TFÖHK, Bakanlar Kurulu'na terör suçlarını araştırma komisyonu yoluyla bu suçları engellemede bir rol vermiştir. Bu kanunun 2. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Bu kanunun uygulanmasında: a Başkanlık: Mali suçları araştırma kurulu başkanlığı b Değerlendirme komisyonu: Malvarlığının dondurulmasını değerlendirme komisyonunu"*[239]

Olağanüstü hal ya da sıkıyönetim koşullarında İçişleri Bakanlığı ve Savunma Bakanlığı gibi bazı bakanlıklara geniş yetkiler verilebildiği gibi sıkıyönetim

---

[235] **DELİVELİ** Ömer, age, s. 56.
[236] TA , M.119.

[237] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, age, s. 764.

[238] **GÖZLER -KAPLAN**, İdare Hukuku, age, s. 604.

[239] TFÖHK, m. 2.

durumunda kolluk işlemleri askeri güçlere de verilebilmektedir.[240] Bu tür koşullarda İçişleri Bakanı, zorunlu hallerde Bakanlar Kurulu'nun onayını aldıktan sonra askeri güçlerden yararlanabilmektedir. Çünkü bu devlet makamları aynı zamanda genel kolluk güçleridirler.[241]

Aynı şekilde Vali, kendi yetki sınırlarında olağanüstü durumlarda olduğu gibi zorunlu durumlar olduğu zaman bu durumlarla baş edemediği ve normal kolluk kurallarıyla onları engelleyemediği zaman bu olaylara son vermek ve onlardan kurtulmak için kendi yetki sınırları içinde askeri güçlere başvurabilmektedir.[242] Dolayısıyla Vali olağanüstü durumlara karşı koymada idari kolluk güçlerinden sayılmaktadır. Terör olayları da olağanüstü durumlardan bir tanesidir. Bu olaylar kendi yetki alanları içinde normal olmayan durumlardır. Vali ilde bulunan emniyet güçleriyle terör eylemlerine karşı koyamazsa ilde bulunan askeri güçlerden güvenliği ve kamu düzenini korumaları için talepte bulunabilmektedir. Bu durumda idari kolluk güçlerinin genişlediği ve terör eylemlerini engellemeye katkıda bulunan askeri güçlerin genel idari kolluk güçlerinden olduğu görülmektedir[243].

Örneğin terör eylemleri olduğu gibi zorunlu bir durum olduğu zaman Kaymakam, genel idari kollukla bu eylemlere karşı koyamazsa doğrudan askeri güçlerden yararlanamamaktadır. Ancak o, bu durumlarla mücadele etmek amacıyla Vali'ye ya da askeriye komutanlığına haber verebilmektedir. Askeri güçler bu durumlarla mücadele ettikleri, genel idari kolluk görevlerini yaptıkları ve Vali ya da İçişleri Bakanlığı'na yardım ettikleri durumda Vali ya da İçişleri Bakanı'nın sorumluluğu altında olmaktadırlar.[244]

Bu anlatılanlara göre bu durumlarda idari kolluk güçleri; Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı ve kendi il sınırları içinde Vali'dir. Aynı şekilde bu durumda terör eylemleriyle mücadele etmek için askeri güçlerin yanı sıra polis ve jandarma da idari kolluk personelidir. Mahalle ve çarşı bekçileri sadece gece çalışmalarına rağmen bu

---

[240] **GÖZLER -KAPLAN**, İdare Hukuku, age, s. 605.

[241] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, b. 10, age, s. 302.

[242] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, b. 10, age, s. 302.

[243] **ATAY** Ender, age, s.659.

[244] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, b. 10, age, s. 302.

tür durumlarda Vali ve Kaymakam onların gündüz çalışmalarını emredebilmektedir. Bu da güvenlik ve kamu düzenini korumak içindir.[245] TETK'nin 9. maddesine göre Milli İstihbarat Teşkilatı'nın da kamu düzenini koruma rolü bulunmaktadır. Nitekim ilgili madde şu şekildedir: *"Devletin umumi emniyetine taalluk eden işlerle mükellef kısımdır"*.[246] Bu kanun metnine göre devlet ve millet birliğini ve devletin demokratik sistemini korumada milli istihbaratın temel bir rolü bulunmaktadır ve devletin milli güvenliğini korumayı amaçlamaktadır.[247]

Burada istihbarat işinin idari kolluk işleri arasına girmediği görüşünde olanlar vardır. Ancak istihbaratın kendi işleriyle demokratik sistemi ve devlet ile milletin birliğini korumayı amaçladığı söylenebilir. Onun amacı özellikle kamu güvenliği unsuru olmak üzere kamu düzenini korumaktır. Dolayısıyla istihbaratın işi idari bir kolluktur. Milli istihbarat, terörle mücadele alanında apaçık bir rol oynamaktadır. Bunu da teröristler hakkında gerekli bilgileri toplama ve devletin içinde ve dışında onları takip etmek suretiyle yapmaktadır. Bu sayede terör suçu gerçekleşmeden engellemede önemli bir avantaj sağlanmaktadır. İstihbaratın görevi devleti terörden korumaktır. Bu da idari kolluk işlerinden sayılmaktadır.

B. Irak'ta İdari Kolluk Makamları ve Personelleri

Irak'ta kanunun idari kolluk işlemleri çıkarma hakkı verdiği bazı makamlar bulunmaktadır. Bu işlemler tüm devlet düzeyinde ya da bölgesel ve yerel olabilmektedir. Aynı şekilde idari kolluk personelleri de bulunmaktadır. Onların görevleri bu işlemleri yerine getirmektir. Bu güçlerin bir kısmı genel idari kararları çıkarmakla yetkilidirler. Öte yandan özel idari kolluk işlemleri çıkarmakla yetkili olan makamlar de bulunmaktadır. Bunu detaylı bir şekilde ele alacağız.

1. Genel İdari Kolluk Makamları ve Personelleri

Bakanlar Kurulu idari kolluk işlemlerini çıkarmada en önemli makam sayılmaktadır. Aynı şekilde kanun bazı bakanlıklara genel idari işlemler çıkarma

---

[245] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, İdare Hukuku, b. 5, age, s. 574.

[246] 3201 Sayılı Kanun, m. 9.

[247] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, İdare Hukuku, b. 4, age, s. 358.

hakkını vermiştir. Bu kararlar devletin tüm bölgesini kapsamaktadır. Öte yandan bölge başkanı, vali ve kaymakam gibi yerel genel idari kolluk güçleri bulunmaktadır.

a. Genel İdari Kolluk makamları

İdari kollukla ilgili düzenleyici ve bireysel işlemleri çıkarmakla yetkili makamlar bulunmaktadır. Bu makamları açıklamaya çalışacağız.

a.a. Bakanlar Kurulu

2005 tarihli Irak Anayasası Bakanlar Kurulu'na genel bir şekilde düzenleyici işlemler ve yönetmelikler çıkarma yetkisi vermiştir. Onlardan bazısı kamu düzenini korumak ve toplumun tüm bireylerinin güvenliğini gerçekleştirmekle ilgilidir. 2005 Anayasasının 80. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Bakanlar Kurulu şu işleri yapar: ...3. kanunları yürürlüğe koymak amacıyla tüzük ve yönetmelikleri çıkarır".*[248] Görülen o ki bu madde tüzük ve yönetmelik çıkarma yetkisini Bakanlar Kurulu'na vermiştir. Başbakan'ı bununla yetkili kılmamıştır. Bu normal durumlarda böyle olmaktadır. Lakin olağanüstü durumlar meydana geldiği zaman Anayasa, Millet Meclisi'ne üç günlük olağanüstü hal ilan etme yetkisi vermiştir. Olağanüstü halin ilan edilmesi süresinde anayasa, Başbakan'a ülke işlerini idare etmek için yeterli yetkiler vermiştir. Bu yetkilerden biri kamu güvenliği ve düzenini korumak için yönetmelikler çıkarma hakkıdır.[249]

Bu anlatılanlara göre Bakanlar Kurulu merkezi idari kollukla ilgili konuda temel güçtür. Bu kararları devletin tüm bölgelerinde tüm vatandaşlar için kamu düzenini koruma ve kamu güvenliği ve huzurunu sağlama amacıyla çıkarmaktadır. Lakin olağanüstü halde durum değişmektedir. O zaman bu yetkiler Başbakan'a geçmektedir.

a.b. İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanlığı merkezi genel idari kolluk gücünden sayılmaktadır. Onun faaliyeti devletin tüm bölgelerini kapsamaktadır. Kanun, Irak Cumhuriyeti'nin tüm bölgelerinde kamu güvenliği ve düzenini sağlama ve bu konuyla ilgili kanun, tüzük

---

[248] 2005 Tarihli Irak Anayasası, m. 80.

[249] 2005 Tarihli Irak Anayasası, m. 60.

ve yönetmelikleri uygulama hakkını İçişleri Bakanlığı'na vermiştir. Ayrıca vatandaşların canlarını, kamu mallarını ve özel malları korumak ve onları tehdit eden herhangi bir tehlikeden uzak tutmak için gerekli olan önlemleri alma ve suçların gerçekleşmesini engellemek için gerekli olan önlemleri alma hakkını da İçişleri Bakanlığına vermiştir.[250] Buna göre İçişleri Bakanlığı'nın düzenleyici kararlar çıkarma hakkı bulunmaktadır. Bu hareket alanları ile kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber koruma ve güvenliği sağlamayı amaçlamaktadır. Ayrıca Bakanlık, suçun gerçekleşmesini önlemek için tüm önlemleri alabilmektedir. Yani suçun gerçekleşmesini engellemek için koruyucu önlemler almaktadır. Bu, genel idari kolluk yetkilerindendir.

İçişleri Bakanı bu bakanlıkta en üst güçtür. Dolayısıyla idari kollukla ilgili işlemler İçişleri Bakanı tarafından çıkarılmaktadır. Kanun, devletteki kamu güvenliği ve düzenini korumakla ilgili yönetmelikler, kararlar ve emirleri çıkarma hakkını İçişleri Bakanlığı'na vermiştir.[251]

a.c. Bölge Başkanı

Bölge Başkanı idari kolluk makamlarından yararlanmaktadır. O, bölge sınırları içinde genel idari kolluk makamı sayılmaktadır. Irak Kürdistan Bölgesi'nin anayasa tasarısına baktığımızda onun Bölge Başkanı'na kanun gücünde kararname çıkarma hakkını verdiği görülmektedir. Anayasa bu hakkı olağanüstü durum ya da bölgenin parlamentosunun kendi oturumlarını yapamadığı tehlikeli durumlarda vermektedir.[252]

Bu kararnameler olağanüstü durumlarda çıkarılmaktadır. Bunlar bölgede kamu düzenini korumak ve güvenliği gerçekleştirmekle ilgilidir. Bundan dolayı Bölge Başkanı olağanüstü durumlarda idari kolluk güçlerinden biri sayılmaktadır.

Kürdistan bölgesinde Bakanlar Kurulu genel idari kolluk sayılmaktadır. O, anayasa ve kanunlara göre yürütmeyle ilgili tüzük, yönetmelik ve kararları çıkarabilmektedir. IKBAT bunu şöyle açıklamıştır: *"Bakanlar Kurulu şu yetkileri kullanır: 1. Kanunlar, kararlar, kararnameler ve yönetmelikleri uygulamak ve Irak*

---

[250] 20 Sayılı 2016 Tarihli İİBK, m. 4.

[251] 20 Sayılı 2016 Tarihli İİBK, m. 4.

[252] IKBAT, m. 65.

Kürdistanı'nın güvenliğini ve kamu mallarını korumak".[253] Bu metinden Kürdistan bölgesindeki Bakanlar Kurulu'nun görevinin bölge güvenliğini korumak ve kamu düzenini güvenceye almak olduğu ortaya çıkmaktadır. Böylece o bölgedeki Bakanlar Kurulu'nun kamu idari kolluk güçlerinden biri olduğu söylenebilmektedir.

a.d. Vali

İl Meclisi'nin seçtiği vali, ilde yürütmenin en üst amiridir. Kanun metinleri gereği il sınırları içinde kendi yetkilerini kullanır ve işini yapar. Bu, Irak anayasasının 122. maddesinde geçmektedir.[254]

21 sayılı 2008 tarihli BBDEİK ve onun değişikliklerine baktığımızda Vali'nin birçok yetkisi olduğu görülmektedir. Bu kanun metinleri gereği Vali ilde kamu düzenini korumakla yükümlü olan tüm güvenlik birimleri üzerinde doğrudan yetki sahibidir.[255] Anayasal kanun koyucu ya da normal kanun koyucu, il idaresi için gerekli olan yetkileri valiye vermiştir. Aynı şekilde kamu düzenini tüm unsurlarıyla koruma görevini de ona vermiştir. Valinin ilde tüm güvenlik güçleri üzerinde doğrudan yetkisi bulunmaktadır. O, kamu düzeni ve güvenliğiyle ilgili emir ve kararlar çıkarabilmektedir. Kamu düzenini bozan herhangi bir şey meydana geldiği zaman ilde bulunan güçler yetersiz kalınca Vali diğer güçlerden yardım talebinde bulunabilmektedir. Böylece Vali genel idari kolluk güçlerinden biri sayılmaktadır. Lakin Vali, kararları çıkardığı zaman onun yetkisi il sınırları içinde olmaktadır. Burada genel idari kollukla ilgili konuda Vali'nin gücünün yerel bir güç olduğu söylenebilir.

a.e. Kaymakam

Kaymakam kendi idari biriminin sınırları içinde yürütmenin en üst gücü sayılmaktadır. O, kanunları uygulama ve devlet dairelerini doğrudan kontrol etme görevlerini yapmaktadır.[256] Kaymakam'ın yaptığı en önemli görevler kamu düzeni ve güvenliği, vatandaşların hakları, canları ve mallarını korumaktır. Aynı şekilde

---

[253] IKBAT, m. 74.

[254] 2005 Tarihli Irak Anayasası, m. 122, f. 3.

[255] 21 Sayılı 2008 Tarihli BBDEİK, m. 31, f. 10.

[256] 21 Sayılı 2008 Tarihli BBDEİK, m. 39, f. 1 ve m. 42, f. 2.

devletin haklarını ve mallarını saldırıdan korumak görevleri arasındadır.[257] Kaymakam sorumlu olduğu idari birim sınırları içinde yerel genel idari kolluk gücünden biri sayılmaktadır. Kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber korumak amacıyla onun idari kolluk kararları çıkarma hakkı bulunmaktadır.

a.f. Nahiye Müdürü

Nahiye müdürü yürütme makamının bireylerinden biridir ve kendi idari birimi içinde yürütmenin en üst amiridir.[258] Kanun; kamu düzeni, vatandaşların güvenliği, devletin hakları ve onun mallarını korumak için kendi idari biriminin sınırları içinde gerekli olan kararları alma hakkını nahiye müdürüne vermiştir.[259] Kaymakam için söylenenler nahiye sınırları içinde nahiye müdürü için de geçerlidir. Zira kamu düzenini koruma ve güvenliği sağlamayla ilgili idari kararlar çıkarabilmektedir. Dolayısıyla nahiye müdürü yerel genel idari kolluk güçlerinden biridir. Onun çıkardığı idari kolluk kararları sorumlu olduğu nahiye sınırlarını aşmaz.

b. Genel İdari Kolluk Personelleri

İdari kolluk işlemlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla o işlemleri yerine getiren personellerin bulunması gerekmektedir. Irak'ta polis bireyleri idari kolluk işlemlerini yerine getiren temel unsurlardır. Bunun yanında sağlık ve çevre gibi bakanlıklara bağlı olan diğer bazı unsurlar bulunmaktadır. Onların görevleri idari kolluk makamlarının aldığı işlemleri yerine getirmektir. Silah kullanma ihtiyacı olsa da silah kullanmaya başvurmamaktadırlar. Bu durumda bu işlemleri yerine getirmek için polise başvurmaları gerekmektedir. Bundan dolayı polis idari kolluk işlemlerini yerine getirmede temel unsur olduğundan burada onun üzerinde biraz duracağız.

b.a. Polis

Polis genel idari kolluk personellerinden biri sayılmaktadır. Polis, Irak topraklarının tümünde kamu düzenini korumak ve kamu güvenliğini sağlamakla ilgili olan idari kolluk işlemleri yerine getiren kişidir. Polisin rolü birkaç kanunda yer almaktadır. Onlardan biri 129 sayılı 1968 tarihli PGVHK'dir. Bu kanun şunu ifade

---

[257] 21 Sayılı 2008 Tarihli BBDEİK, m. 42, f. 3.

[258] 21 Sayılı 2008 Tarihli BBDEİK, m. 39.

[259] 21 Sayılı 2008 Tarihli BBDEİK, m. 43.

etmiştir: *"İlde polis ve güvenlik güçleri, iç düzeni ve güvenliği korur. Suçların işlenmesini engeller. Suçları işleyenleri takip eder. Çıkan emirlere göre kanun ve yönetmeliklerin uygulanmasını güvenceye alır".*[260] Bu kanunun polise birçok görev verdiği görülmektedir. Kamu düzenini korumak, suçların işlenmesini engellemek ve onları işleyenleri takip etmek bu görevlerdendir. ISMPGK şunu ifade etmiştir: *"İldeki iç güvenlik güçleri kamu düzenini korumak, suçların işlenmesini engellemek, suçluları takip etmek, onları tutuklamak, gerekli takibi yapmak, canları ve malları korumak, devletin iç güvenliği ve genel politikasıyla ilgili bilgileri toplamak, kanun ve yönetmeliklerin kendisine verdiği görevleri yerine getirmekle yetkilidir".*[261] Bu metne göre polisin temel rolü kamu düzenini, malları ve canları korumaktır. Bundan dolayı polis idari kolluk personellerinden sayılmaktadır.

20 sayılı 2016 tarihli İBK'nin genel bir şekilde İçişleri Bakanlığı'nın düzeni sağlama, vatandaşların canlarını koruma, suçlarla mücadele etme ve suçları engellemedeki rolünü ele almıştır.[262] Türkiye kanununun; polisi idari, siyasi ve sivil olmak üzere üç kısma ayırdığı ve her birinin görevini belirlediği gibi bu kanunun apaçık bir metinle öyle yapmadığı görülmektedir. Zira Irak kanunu polisi farklı bir şekilde sınıflandırarak onu çok sayıda müdürlüğe ayırmıştır. Onlardan bazısı; Organize Suçlarla Mücadele Müdürlüğü, İstihbarat ve Terörle Mücadele Müdürlüğü, İl Polisi ve Kurumları Koruma Müdürlüğü, Sınır Güçleri, Trafik Müdürlüğü, Sivil Savunma Müdürlüğü ve bunlar dışındakilerdir.[263]

İçişleri Bakanlığı kanununa göre İçişleri Bakanlığı'nın sistem yapısında çok sayıda müdürlük olduğu görülmektedir. Onlardan bir kısmı merkezi, bir kısmı da il polisleri gibi yereldir. Tüm polis müdürlükleri genel idari kararları ve emirleri yerine getirmede bir rol oynamaktadır. Trafik polisi gibi onların bir kısmı özel idari kolluk kararlarını yerine getirmede rol oynamaktadır. Polisin genel idari kolluktaki rolü güvenliği ve kamu düzenini korumak ve suçların meydana gelmesini engellemektir. Öte yandan adli kollukta onun başka bir rolü de olduğu görülmektedir. O da suç ve

---

[260] 129 Sayılı 1968 Tarihli IPGVHK, m. 4.

[261] 176 Sayılı 1980 Tarihli ISMPGK, m. 1.

[262] 20 Sayılı 2016 Tarihli İİBK, m. 2.

[263] 20 Sayılı 2016 Tarihli İİBK, m. 2.

suçluları takip etmek, delilleri toplamak, adli emirlere istinaden suçluları tutuklamak ve onları mahkemelere götürmektir. Polis bazen idari ve adli kolluk niteliklerini birleştirmektedir.

2. Özel İdari Kolluk Makamları ve Personelleri

İdari kolluk bazen genel bazen de özel olmaktadır. Özel idari kolluk bazen kamu düzeni unsurları dışında belli bir konuyu kapsamaktadır. Bazen de kamu düzeni unsurlarının birine giren belli bir konuyu kapsamaktadır. Bu konu örneğin trafik faaliyeti gibi bir faaliyeti düzenlemek ya da belli bir unsurdaki sarsıntıyı engellemek gibi özel bir koruma gerektirmektedir. Özel idari kolluk belli bir özel idari faaliyeti ya da birtakım bireylerin faaliyetini düzenleme görevini de yapmaktadır. Kanun metinleri ya da özel yönetmelikler özel idari kolluğu düzenlemektedir. Güçler ve belli kolluk güçleri bu kolluğu yürütmektedir.[264] Bazen bu kolluk, ormanları korumak, gürültüyü engellemek, sınır ve gümrükleri korumak, bir canlı türünü ve hayvanları korumak gibi belli bir konuda ya da belli bir kurumda korumayı sağlamak şeklinde olmaktadır.

a. Belediyelere Ait Kolluk

İllerin düzenlemesi ve temizliğini yapmada belediyelerin önemli bir rolü bulunmaktadır. Belediye yerel düzeyde idari kolluk güçlerinden biri sayılmaktadır. Onun işi belli bir konuyla ilgili olduğu için özel idari kolluk personellerinden biridir denilebilir. 165 sayılı 1965 tarihli IBİK, belediyelerin yetkilerini belirlemiştir. Bu kanun, şehirlerin temel tasarımını hazırlama, yollar, okullar, hastaneler ve çarşılar gibi kamu yararı için belli arazileri tahsis etme, yolları düzenleme, binaların yükseklik seviyesini belirleme, bazı mesleklerin yapılmasının yasak olduğu yerleri belirleme, şehrin temizliği ve yolların aydınlatılmasıyla ilgili kararları çıkarma, cenaze yıkama ve defnetme yerlerini hazırlama, yolları numaralandırma ve isimlendirme işlemlerini yapmanın Belediye Meclisi'nin görevi olduğunu açıklamıştır.[265]

---

[264] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, a.g.e, s. 53.

[265] 165 Sayılı 1965 Tarihli IBİK, m. 34, 45 ve 46.

Belediye Meclisi, kanunun amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla özel idari kolluk kararları çıkarma yetkisini kullanmaktadır. Ona özel idari kolluk kararı çıkarma rolü verilmektedir. Öte yandan belediye personelleri bu kararları yerine getirmektedirler. Zira onlar özel idari kolluk personelleridirler.[266] Onların kanuna aykırı yerleri kapatmakla ilgili kararları yerine getirme hakları vardır. Lakin onlar silah ve güç kullanamazlar. Gerektiği takdirde polisten yardım isteyebilmektedirler.

b. Sağlık Bakanlığı

Sağlık Bakanlığı Irak'ta özel idari kolluk güçlerinden biri sayılmaktadır. Onun, kamu sağlığıyla ilgili genel idari kolluk kararlarını çıkarma ve yetkilerini kullanma hakkı vardır. Kamu sağlığı, idari kolluğun korumaya çalıştığı kamu düzeni unsurlarından önemli bir unsurdur. Sağlık Bakanlığı'nın çıkardığı kararlar devletin tüm bölgelerini kapsamaktadır. Burada kamu idari kolluk gücü yerel değil, merkezidir.

10 sayılı 1983 tarihli ISBK, Sağlık Bakanlığı'nın kendi işinde tam sağlıktan yararlanma hakkını tüm vatandaşlara veren zorunlu gereçleri hazırlamayı amaçladığını, tıp ve sağlık mesleklerini yapma işini düzenlediğini ifade etmiştir. Geçici hastalıklarla mücadele etme, çalışanların sağlığıyla ilgilenme, işlerin sağlığı ve çalışma yeriyle ilgili şart ve kuralları koyma ve bu şartların uygulanmasını kontrol etme de onun görevlerindendir.[267]

Sağlık Bakanı, Sağlık Bakanlığı'nda en üst başkandır. Bakanlık işlerinden başkan sorumludur. Kanun bakanlık işleriyle ilgili yönetmelik ve kararları çıkarma hakkını başkana vermiştir. Kamu sağlığıyla ilgili kamu idari kolluk kararları da bunlardandır.[268] O, merkezi genel idari kolluk gücüdür. Onun kararları devletin tümünü kapsamaktadır. Öte yandan her ildeki sağlık müdürü ise yerel genel idari kolluk gücüdür.

10 sayılı 1983 tarihli ISBK, Sağlık Bakanlığı'nın birtakım işlerini belirlemiştir. Genel bir şekilde dükkânların yapımına izin vermeyle ilgili şartları koymak bu

---

[266] 165 Sayılı 1965 Tarihli IBİK, m. 75.

[267] 10 Sayılı 1983 Tarihli ISBK, m. 4.

[268] 10 Sayılı 1983 Tarihli ISBK, m. 4.

işlerdendir. Vatandaşların sağlığı ve çevreyi korumak için bu iş yerlerinde sağlık şartları ve kurallarının yerine getirilmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra seyyar satıcıların işleriyle ilgili şartları koymak da onun işlerindendir. Bu satıcıların işlerinin vatandaşların sağlığına zarar vermemesi gerekmektedir. Aynı şekilde genel yüzme havuzlarını kullananların sağlığını güvenceye alacak şekilde bu havuzların açılmasıyla ilgili şartlar bulunmaktadır.[269]

O zaman Sağlık Bakanlığı'nın işi kamu sağlığını korumak ve çarşı, yüzme havuzları ve okullarda sağlık şartlarını sağlamayla ilgili düzenleyici ve bireysel idari karları çıkarmaktır. Ayrıca bulaşıcı hastalıkları engellemek için gerekli olan önlemleri almaktır. İllerdeki sağlık müdürleri il sınırları içinde kamu sağlığını korumak amacıyla bireysel idari kolluk kararları alabilmektedirler. İdarenin kendi emirlerini yerine getirmeyenlere karşı önlemler alma hakkı vardır. Onlardan biri sağlık şartlarına aykırı davranan iş yerlerinin iznini iptal etmektir. Hasta olan birinin hastane dışında kalması topluma zarar veriyorsa idare o kişinin hastanede gözetim altında kalmasını emredebilir. Bu işler merkezi ve yerel düzeyde genel idari kolluk işleri çerçevesine girmektedir.

c. Çevre Bakanlığı

Çevre Bakanlığı Irak'ta özel idari kolluk güçlerinden biri sayılmaktadır. IÇKİK; kendi hedefinin çevreyi, kamu sağlığını, doğal kaynakları ve biyolojik çeşitliliği koruma olduğunu ifade etmiştir.[270] Aynı şekilde bu kanun, Çevreyi Koruma ve İyileştirme Meclisi adıyla görevi Irak düzeyinde çevreyle ilgili tüm işleri takip etmek olan bir meclisin oluşturulması ve her ilde çevreyi korumaya katkıda bulunacak bir meclisin olmasını ifade etmiştir.[271] Bilindiği gibi idari kolluk kamu düzenini korumakla ilgilidir. İdari kanun hukukçularının çoğu çevrenin kamu düzenini koruma unsurlarından biri olduğu görüşündedir. Bundan dolayı Çevre Bakanlığı, çevre işleriyle ilgili konuda bir idari kolluk gücüdür.[272]

---

[269] 10 Sayılı 1983 Tarihli ISBK, m. 32, 33, 36, 36 ve 40.

[270] 27 Sayılı 2009 Tarihli IÇKİK, m. 1.

[271] 27 Sayılı 2009 Tarihli IÇKİK, m. 1.

[272] **MUHAMMED** Senker Davud, ez-Dabit'l-İdârî li-Himâyeti'l-Bîe, Dar Zeynü'l-Hukûkiyye, b. 1, Lübnân, 2016, s. 41-42.

Çevre Bakanı'nın başkanlık ettiği Çevre Koruma Meclisi, çevreyle ilgili tavsiyelerde bulunur. Bu tavsiyler Bakanlar Kurulu'na gönderilir. Bakanlar Kurulu bu konuda nihai kararı verir. Bu sebeple Bakanlar Kurulu bir idari kolluk makamı sayılır.[273]

d. Orman Kolluğu

Orman, devlette önemli servetlerden sayılmaktadır. Onun birçok faydası bulunmaktadır. Onlardan biri yeryüzü kabuğunun bozulmasını engellemek ve onu çölleşmekten korumaktır. Bunun yanı sıra iklimi güzelleştirmede rolü vardır. İnsanlar ağaçlara çok ihtiyaç duyduğu ve ağaçları rastgele kestiği için ormanlar kesilme tehlikesiyle karşı karşıyadır. Ormanlar çok önemli olduğu için devletlerin çoğu onları korumayla ilgili kanun ve yönetmelikler çıkarmışlardır.[274] Bu kanunlar ormanları koruma görevini özel güçlere vermiştir. Bu güçler çıkan kanun ve yönetmelikleri yerine getirmektedirler. Ormanları koruma amacıyla bu güçlerin yaptığı işler orman konusuyla ilgili özel idari kolluk işleridir. Irak kanun koyucu Ormanlar ve Bahçeler Kanunu adıyla 30 sayılı 2009 tarihli kanunu çıkarmıştır. Bu, Irak'taki orman ve bahçeleri korumayla ilgili bir kanundur.

Bu kanunun en öncelikli görevlerinden biri ormanları düzenlemek, korumak ve iyileştirmek, onların yüzölçümünü artırmak, çevreyi iyileştirmeye katkıda bulunmak, çölleşmeyle mücadele etmek, tarım yatırımını teşvik etmek, turizm ve gezi yerlerini oluşturmaktır.[275]

Bu kanunun amaçlarını gerçekleştirmek için onun 3. maddesi, Tarım Bakanlığı'nın arazileri ekmek ve ağaçlık alanları oluşturmak için destek vermesi ve yetkili birimlerle koordineli bir şekilde çalışarak ormanları korumasını zorunlu kılmıştır.[276] Bu kanun incelendiğinde, kendisinin yürütülmesiyle ilgili yönetmelik çıkarma hakkını Tarım Bakanı'na verdiği ortaya çıkmaktadır. Burada Tarım Bakanı

---

[273] 2009 Tarih ve 27 Sayılı İÇKİK, m. 5.

[274] **MUHAMMED** Senker Davud, a.g.e, s. 101.

[275] 30 Sayılı 2009 Tarihli OBK, m. 2.

[276] 30 Sayılı 2009 Tarihli OBK, m. 3.

orman ve bahçeleri korumakla ilgili kararı ve yönetmelikleri çıkaran idari kolluk gücü sayılmaktadır.[277]

Ormanları korumayla ilgili yönetmeliğe bakıldığında illerdeki tarım müdürlüklerinin ormanlarla ilgili bu yönetmelikleri tatbik etmede rolleri olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu yönetmelikler idari güçlerin, o yönetmeliklerin uygulanması amacıyla genel tarım müdürlüklerine gerekli kolaylıkları sağlamalarını zorunlu kılmıştır.[278] Bu anlatılanlardan Tarım Bakanı ve Tarım Müdürlükleri'nin ormanları koruma alanında idari kolluk güçleri sayıldığı söylenebilmektedir. Lakin ormanlara saldırıldığında ya da bir tehlike oluştuğunda bu tehlikeyi uzaklaştırmak amacıyla polis gibi güvenlik güçlerinden yardım alınabilmektedir.

e. Suları Korumakla İlgili Kolluk

Irak'ta suları korumakla ilgili çok sayıda kanun çıkmıştır. Onlardan biri su ve nehirleri korumakla ilgili olan 6 sayılı 1962 tarihli kanundur. Irak kanun koyucu genel suları ve nehirleri kirlilikten koruma sistemiyle ilgili olan 25 sayılı 1967 tarihli kanunu da çıkarmıştır. Aynı şekilde Irak kanun koyucunun bu durumu 7 sayılı 1990 tarihli kanunda düzenlediği görülmektedir. Kanun koyucu nehirlerin kirlenmesini önleme ve bina yapımı ya da diğer projeler için nehre komşu olan bölgelerin kullanılmasını engellemeyi amaçlamaktadır.[279] IÇKİK'nin de sular için özel bir koruma oluşturduğu görülmektedir. Bu kanun ev, sanayi ya da tarımın atık sularının yüzeysel ve derin sulara akıtılmasını engellemekte, karadan deniz bölgesine kirliliğin ulaşmasını engellemek için gerekli olan tüm önlemleri almaktadır.[280]

Irak kanun koyucu için en önemli metinlerden biri petrol ve yakıt atıklarının içteki yüzeysel sulara ya da Irak'ın deniz alanlarına akıtılmasını engelleyen metindir. İdarenin suları kirden korumada rolü ve suları korumakla ilgili özel idari kolluk kararları çıkarmada hakkı olduğu görülmektedir.[281]

---

[277] 30 Sayılı 2009 Tarihli OBK, m. 24.

[278] Ormanları Korumayla İlgili Yönetmelikler, 2429 Sayılı 1946 Tarihli Irak Gazetesi.

[279] **ALİ** Heyvâ Raşîd, Devrü's-Sültati'l-İdâriyye fî Himâyeti'l-Bîe min Madârru'l-Meşrû'âti'n-Neftiyye, Daru'l- Fikrü'l-Câmiî, İskenderiye, 2016, s. 72.

[280] 27 Sayılı 2009 Tarihli IÇKİK, m. 14.

[281] **ALİ** Heyvâ Raşîd, a.g.e, s. 72.

f.Kurumları Koruma Kolluğu

Kurumları korumakla ilgili özel bir idari kolluk bulunmaktadır. Bu kolluk sadece bu kurumları korumak içindir. Genelde bu koruma o kurumlara saldırıyı engelleme şeklinde olmaktadır. Bu kolluk işini, İçişleri Bakanlığı teşkilatlarından biri sayılan Kurumları Koruma Polisi yapmaktadır.[282] Bu polis özel idari kolluk kişilerinden biri olması hasebiyle devletin sanayi ve bilimsel kurumlarını korumaktadır. Bu polis, kurumların iç işlerine müdahale etmemektedir. Onların iç işlerini başka kolluk personelleri korumaktadır. Örneğin üniversitelerin içerisindeki güvenlik ve düzeni koruma amacıyla onların içinde Üniversiteyi Koruma Birimi bulunmaktadır.

Bu anlatılan özel idari kolluk güçleri ve personellerinin yanı sıra arabaların yollardaki geçişini düzenleyen trafik polisi gibi başka idari kolluk güçleri ve personelleri de bulunmaktadır[283].

g. Gece Bekçileri

8 sayılı 2000 tarihli Gece Bekçileri Kanunu bu bekçilerin işlerini düzenlemiştir. Kanun, belirlediği yerleri koruma hakkını onlara vermiştir. Bu kanunun 1. maddesi şunu ifade etmektedir: *"İçişleri Bakanı ya da onun yetki verdiği kişi yetkili idari birimin müdürüyle yardımlaşarak yerleşim, ticari ve sanayi yerleri ile bunlar dışındaki yerleri koruma sorumluluğunu bir ya da birden fazla gece bekçisine verebilir".*[284]

Buna göre gece bekçisi kanun gereği belli yerlerde kamu düzeni ve güvenliğini koruma görevi verilen personellerden biridir. Dolayısıyla gece bekçileri özel idari kolluk personelleridir.

---

[282] 20 Sayılı 2016 Tarihli İİBK, m. 9.

[283] 86 Sayılı 2004 Tarihli Irak Trafik Kanunu.

[284] 8 Sayılı 2000 Tarihli GBK, m. 1.

3. Terörle Mücadele Çerçevesinde İdari Kolluk Makamları ve Personelleri

Devletin istisnai önlemler alarak o şartlardan kurtulması onun gücünü haksız yere ve kötüye kullanmasına yol açmaktadır. Yürütme organı bu şartlarla mücadele edememektedir ve anayasal ve yasal kurallarla sınırlandırılmaktadır. Anayasalar, devleti korumak amacıyla yürütme organının bu sınırlamalardan kurtulabildiği durumları belirlemiştir. Bu durumda olağanüstü şartlar ile hak ve özgürlükler arasında dengenin olması şarttır.[285] Devletin karşılaştığı önemli durumlardan biri terör saldırılarının olması durumudur. Terör istisnai bir durum olduğu için bu durumda idare, terörle mücadele edebilmek için kendi yetkilerini genişletebilmektedir. Irak terörden çok sıkıntı çeken ülkelerden biridir. Bundan dolayı Irak'ta terörle mücadele eden idari kolluk güçlerinin incelenmesi gerekli görülmüştür. Bu güçlerin en önemlileri Başbakan, Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'dır.

Irak anayasasına göre Başbakan terörle mücadeleyle ilgili düzenleyici kararlar çıkarabilmektedir. Devlet iç ve dış güvenliğe belli bir saldırının yapılmasıyla karşı karşıya olduğu durumda Irak Millet Meclisi bir ay süreyle olağanüstü hal ilan edebilmektedir. Irak Anayasası Başbakan'a devleti yönetme ve bu şartlarla mücadele etmek için gerekli olan önlemleri alma hakkını vermiştir. Başbakan'ın alabildiği önlemlerden biri kamu düzeni ve güvenliğini korumakla ilgili düzenleyici kararlardır.[286] Terör ülkede meydana gelen istisnai bir durumdur. Bu durumda Başbakan'ın kamu düzeni ve toplumun istikrarını korumakla ilgili kararlar çıkarma hakkı bulunmaktadır. O zaman anayasa metinlerine göre Başbakan terör durumuyla mücadele etmede bir idari kolluk gücüdür[287].

Terörle mücadele etmede İçişleri Bakanlığı da idari kolluk güçlerinden biri sayılmaktadır. İçişleri Bakanlığı şunu ifade etmiştir: Bakanlığın hedefleri şunlardır: *"... 3. Terör suçlarını engellemek, tüm terör şekilleriyle mücadele etmek ve terör*

---

[285] **BAHR** Üsâme Muhammed, Hudûdü Sültâti'z-Zabti'l-İdârî fî Hâlâti't-Tavâri' ve'l-Harb, Dar Zeynü'l-Hukûkiyye, Lübnan, 2017, s. 39.

[286] 2005 Irak Anayasası, m. 60.

[287] 1 Sayılı 2004 Tarihli İKSV, m. 3.

suçunu işlemekle suçlananlar hakkında yasal önlemler almaktır".[288] Bu metin gereği İçişleri Bakanlığı terörle mücadelede idari kolluk güçlerinden biri sayılmaktadır. Bu metin, terör suçlarına engel olmanın yani gerçekleşmeden önce onları engellemenin bakanlığın bir görevi olduğunu açıklamaktadır. Bu görev, İstihbarat Müdürlüğü ve Terörle Mücadele adıyla İçişleri Bakanlığı teşkilatından biri olan polis istihbaratı ve polise verilmiştir.[289] Bu müdürlük bilgileri toplama, şüphelileri tutuklama ve onları soruşturma yoluyla suçlar gerçekleşmeden önce onlarla mücadele etme görevini yerine getirmektedir.

Terör suçuyla mücadele etmeye ait bir birim bulunmaktadır. O da Terörle Mücadele Birimi'dir. Bu birim askerlik birimi sayılmaktadır. Kanun, terör suçuyla mücadele etme hakkını ona vermiştir[290].

II. İdari Kolluk Araçları

İdarenin farklı faaliyetlerini yapabilmesi ve kendi hedeflerini gerçekleştirebilmesi için belli araçları kullanması gerekmektedir. İdari kolluk makamları kamu düzenini korumak amacıyla işlerini yaptıkları zaman bu amaçlara ulaşmak için bazı araçlar kullanmaktadırlar. İdare düzenleyici ve bireysel işlemleri çıkarma gücüne başvurabilmektedir. Aynı şekilde zorla uygulama yöntemine de başvurabilmektedir. Bunun yanı sıra idari ceza yöntemini de kullanabilmektedir.[291] İdari kolluğun kendi amaçlarını gerçekleştirmede kullanabildiği birden çok araçları vardır. Bu araçları detaylı bir şekilde ele alacağız. Bunu Türkiye ve Irak kanunlarının bununla ilgili tutumlarını açıklayarak ele alacağız.

A. Düzenleyici İşlemleri

Düzenleyici işlemler, yürütme organı tarafından çıkarılan kanunların düzenlemediği ya da kanun metinlerinin açıklamadığı bazı durumları düzenleyen işlemlerdir. İdari kolluk alanında idare; kamu düzenini korumak, toplumun güvenliğini gerçekleştirmek ve genel özgürlükleri düzenlemek amacıyla düzenleyici

---

[288] 20 Sayılı 2016 Tarihli İİBK, m. 2, f. 3.

[289] 20 Sayılı 2016 Tarihli İİBK, m. 9, f. 3/C.

[290] 2016 ITMBK, m.2.

[291] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, a.g.e, s. 119.

işlemlere başvurmaktadır.[292] İdari kolluk alanındaki düzenleyici işlemler, genel ve objektif işlemler olup sübjektif işlemler değildir. Onları idari kolluk makamları çıkarmaktadır. Bunun amacı kamu düzenini korumaktır. Bu işlemler, trafik sistemleri gibi idarenin tek taraflı iradesiyle çıkarılmaktadır. Onlar idari kolluk makamları tarafından çıkarılmaktadır. İdari kolluk personelleri bu tür işlemleri çıkaramaz.[293]

Düzenleyici işlemleri, idari kolluğun yeni unsurlarının yanı sıra kamu düzenini ve onun farklı unsurları olan kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzurunu korumak amacıyla çıkarılmaktadır. Bu tür işlemler bireylerin hak ve özgürlüklerine sınırlamalar koymaktadır. Yani sırf bireylerin temel hak ve özgürlüklerini sınırlamak için genel kurallar koymaktadır.[294] Düzenleyici işlemler önemli olduğu için anayasaların apaçık metinlerle onları ele aldıkları görülmektedir. Örneğin 1962 tarihli Kuveyt Anayasası 73. maddesinde şunu ifade etmiştir: *"Emir, kanunlarla çelişmeyecek şekilde kendi çıkardığı kararnamelerle kolluk tüzüklerini koymaktadır"*.[295]

İdari kolluğun kolluk tüzükleri ya da düzenleyici işlemlerinin büyük bir önemi vardır. Çünkü onlar kamu düzenini korumada katkıda bulunmaktadırlar. Bu işlemler bireysel karar ve önlemlerden daha üstündür. Çünkü bireysel kolluk kararları bu kararları almayı gerektiren ani durumlar meydana geldiği zaman bireyler için de ani olmaktadır. Düzenleyici işlemler ise bireylerin hak ve özgürlüklerini kullanacakları sınırları aşmamaları için bu sınırları daha önceden belirlemektedir. Aynı şekilde düzenleyici kararlar, idari kolluk güçlerinin bireylerin özgürlüklerinde haksızlık yapmalarını engellemektedir.[296]

İdari kolluk makamları, düzenleyici işlemler çıkardığı zaman onların bağlı kalması gereken önemli şartlardan birisi anayasa hükümlerine aykırı davranmaması ve anayasa ile kanunların genel ilkelerine bağlı kalmasıdır. Yani onun konu ve biçim açısından bir kanun metnine aykırı davranmaması gerekmektedir. Çünkü düzenleyici

---

[292] **HÜSEYİN** Muhammed Bekir, a.g.e, s. 162.

[293] **GÖZLER -KAPLAN**, İdare Hukuku, a.g.e, s. 597.

[294] **HULUV** Mâcid Râğib, el-Kânûnü'l-İdârî, Daru'l- metbuaat el- Camiiye, mısır, 2000, s. 530.

[295] **İMAM** Muhammed Muhammed Abduh, a.g.e, s. 289.

[296] **HÂŞİM** Abduraûf, a.g.e, s. 124.

işlemler, kanunlar uygulandığı zaman ortaya çıkan kanun eksiğini tamamlamak için konulmaktadır.[297]

Düzenleyici işlemlerin genel, objektif kurallar şeklinde çıkması gerekmektedir. Bu işlemler objektif bir şekilde çıkmadığı zaman düzenleyici işlemler değil, normal bireysel işlemler olmaktadır. Çünkü genel ve yalın olma niteliği, düzenleyici işlemleri bireysel idari işlemlerden ayırmaktadır.[298] Genel olmakla kastedilen bu işlemlerin belli kişilere yönelik ve belli bir olayla ilgili olmamasıdır. Lakin bu işlemlerin uygulanabilmesi için bulunması gereken özellikler ya da şartlar belirlenebilmektedir. Bu şartlar herhangi bir kişide bulunursa bu işlemler ona uygulanmaktadır. Bu işlemlerin şartları bulunduğu zaman onları çıkaran idare tarafından iptal edilmedikleri sürece onlar uygulanmaya devam etmektedir. Düzenleyici işlemlerin belirlediği maddi ve kanuni olaylar gerçekleştiği zaman idare bireysel kararları çıkarma yetkisini kullanabilmektedir.[299]

Düzenleyici işlemlerde bulunması gereken diğer şartlardan biri, bu işlemler uygulandığı zaman bireyler arasında eşitliğin sağlanmasıdır. İdarenin, düzenleyici idari kolluk işlemlerini düzenleyici işlemlerin gerektirdiği şartların bulunduğu herkese uygulaması gerekmektedir. Böylece kolluk işlemlerinin belli bir faaliyeti engellemesi ve bir diğerine izin vermesi engellenmiş olmaktadır. Çünkü bu eşitlik kuralını yıkmaktadır.[300]

Bu anlatılanlardan kanun, kamu düzenini ihlal edebilecek belli bir konuyu düzenlemediği zaman o kanunda meydana gelen bir eksikliği gidermek için idari kollukla ilgili düzenleyici işlemlerin çıkarıldığı görülmektedir. Bundan dolayı yürütme organı ve idare, genel ve objektif nitelikleri taşıyan bu tür işlemleri çıkarabilmektedir. Öyle ki hiçbir ayırım yapılmadan bu işlemler herkese uygulanacak ve bireyler arasında eşitlik sağlanacaktır. İdare bu tür işlemleri çıkardığı zaman bireylerin özgürlüğünü sınırlamakta ve bazı temel haklardan yoksun bırakmaktadır. Bundan dolayı idare bu kararları çıkardığı zaman onun anayasa metinlerine

---

[297] **YAŞAR** Nuri Hasan, age, s.344.

[298] **BESYÛNÎ** Hâşim Abduraûf, age, s.126.

[299] **ATAY** Ender, age, s. 432.

[300] **BESYÛNÎ** Hâşim Abduraûf, age, s. 126.

dayanması ve bu metinlere aykırı davranmaması gerekmektedir. Anayasalar bu hakkın idareye verilmesini belirtmek durumunda olsalar dahi, İdare bununla ilgili anayasa metinlerine aykırı davrandığı zaman idari yargı, bu işlemlerin anayasa ya da belli bir kanun metnine aykırı olduğu gerekçesiyle onları iptal etme yetkisine sahiptir. Devletin hukuk sistemine göre düzenleyici işlemler çıkaran birimleri farklılık göstermektedir. Aynı şekilde bu işlemleri ilan etme ve onu uygulamaya başlama yolu da devletten devlete göre değişmektedir. Bundan dolayı Türkiye ve Irak'ın her birinde bu kararları çıkaran birimleri incelemeye çalışacağız.

1. Türkiye'de Düzenleyici İşlemleri Çıkaran Birim

Türk hukuk sisteminde çok sayıda düzenleyici işlemler bulunmaktadır. Bunlar farklı birimler tarafından çıkarılmaktadır. Bazılarını tüzük[301] adıyla Bakanlar Kurulu çıkarmaktadır. Bakanlar tarafından çıkarılan ve idari kollukla ilgili olan başka görevler de vardır ve bunlara da yönetmelik denilmektedir. Aynı şekilde vali de görev çıkarabilmektedir. Bunlara da genel emir denilmektedir.[302] Tüm bu işlemler idari kollukla ilgili düzenleyici işlemlerdir. Onların genel ve objektif bir niteliği bulunmaktadır. Onlar sübjektif değillerdir. Bunu daha açık bir şekilde ifade etmek gerekirse tüzük Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmaktadır. Tüm bakanlıkların bunlara bağlı kalması gerekmektedir. Öte yandan yönetmelik ise belli bir bakan tarafından çıkarılmaktadır. Bu yönetmelik bakanlığının görevi ve kanunun belirlediği yetkiler çerçevesinde idari kolluğu gerçekleştirmesiyle ilgilidir. Valinin genel emirleri ise genel düzenleyici kararlardır. Lakin o kararların alanı valinin yönettiği il sınırları içindedir. İdare düzenleyici işlemleri çıkardığı zaman onlara tam olarak bağlı kalması gerekmektedir. Örneğin yerel idare meskenlerin huzur ve güvenliğiyle ilgili kararları çıkardığı zaman onun kanunlara dayanarak koyduğu sınırlara bağlı kalması gerekmektedir. Yoksa kendisi idari cezaya maruz kalmaktadır.[303]

---

[301] 2017'de yapılan değişiklikle tüzük anayasadan çıkarıldı. Bunun yerini Cumhurbaşkanlığı kararnamesi aldı. (6771 sayılı kanun, md. 104).

[302] **DELİVELİ** Ömer, age, s. 54, **İLERİ Ferde**, a.g.e, s.97.

[303] **AKKAYA** Fethiye, age, s. 112.

2017 Anayasa değişiklikleri sonra Cumhurbaşkanına; yürütme yetkisine ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleme yapma yatkisi tanınmıştır[304], Cumhurbaşkanığı Kararnamesi çıkarabilir.

3011 sayılı kanun, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici kararların yürürlüğe girebilmesi için onların resmi gazetede yayımlanması gerektiğini açıklamıştır. Yerel idare yönetmelik ve genel kararları çıkardığı zaman onları yerel gazete ya da başka yayın araçlarında yayımlaması gerekmektedir.[305]

2. Irak'ta Düzenleyici İşlemleri Çıkaran Birim

Irak Anayasasına göre yürütme organının, tüzük, yönetmelik ve genel idari işlemler gibi çok sayıda düzenleyici işlemleri çıkarma hakkı bulunmaktadır. Yürütme organı Bakanlar Kurulu'nun temsilcisidir. O, genel kuralları koyan düzenleyici işlemleri çıkarabilmektedir. Bunu da Irak Anayasasının 80. maddesine istinaden yapmaktadır. Zira o madde şunu ifade etmiştir: Bakanlar Kurulu şu yetkileri kullanır: *"...3. Kanunları uygulamak amacıyla tüzük, yönetmelik ve genel idari kararlar çıkarmaktır".*[306]

Bakanlıklar kendi bakanlıklarının yönetimiyle ilgili yönetmelikler çıkarabilmektedir. Bu yönetmelikler, kamu düzenini koruma amacını gerçekleştirmek için bireysel faaliyet şekillerini sınırlayan genel kurallar koyan düzenleyici işlemlerdir.[307] Bakan, kanunların kararlaştırdıklarına göre idari kolluk konusunda kamu düzeniyle ilgili işlemleri çıkarabilmektedir. İçişleri Bakanı, Sağlık Bakanı ve Çevre Bakanı'nda da durum aynıdır.[308]

Vali de il sınırları içinde idari kollukla ilgili düzenleyici işlemler çıkarabilmektedir. Kanun, kamu düzenini korumak ve güvenliği gerçekleştirmek için gerekli işlemleri alma hakkını ona vermiştir. Bunu gerçekleştirmek için vali bireysel

---

[304] **KESKİNSOY** Ömer, age, s.16.

[305] **GÜZÜBÜYÜK** Şeref-**TAN** Turgut, age, s. 355.

[306] 2005 Tarihli Irak Anayasası, m. 80.

[307] **BEDÎR** Ali Muhammed, age, s. 219.

[308] ISBK, m. 5; IİBK, m. 4; IÇBK, m.5.

olmayan, toplumun tüm bireyleri ya da bir kısmıyla ilgili olan genel işlemleri çıkarabilmektedir.[309]

B. Bireysel İşlemler

Bireysel işlemler, idarenin belli bir kişi ya da kişilere uygulama kastıyla çıkardığı bireysel işlemlerdir. Bunlar düzenleyici işlemleri ya da idari kolluk alanında belli bir kanuna istinaden çıkarılmaktadır.[310]

Bazen idare bireysel işlemler çıkarmaktadır. Bu işlemler örneğin bir evi yıkma ya da bir gazeteye el koyma hakkında çıkan işlem ya da gösteri ve toplanmayı engellemeyle ilgili çıkan emirler gibi bir işi yapma ya da bir işi yapmamayla ilgili karar ve emirleri içermektedir. Bunların hepsi bireysel işlemler olup belli bir kişi, belli bir olay ya da belli bir faaliyetle ilgilidir.[311] Bireysel idari kolluk işlemleri, amaç yönünden diğer idari işlemlere benzemektedir. Ancak bireysel idari kolluk işlemleri amaçları belli olan işlemler sayılmaktadır. Onlar bu amaçlarının dışına çıktıkları zaman yetkiyi aşma kusuru meydana gelmektedir. Bu da bu tür işlemlerin iptal edilmesine yol açmaktadır.[312] Dolayısıyla bireysel işlemler, kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber korumayı amaçlamaktadır. Onlar idari kolluk işlemleri olup kendilerinden belli bireylere idari kolluğun düzenleyici işlemlerinin uygulanmasını amaçlanmaktadır. Bu işlemlerin birkaç şekli bulunmaktadır. Onları aşağıda geldiği gibi açıklayacağız.[313]

1. İzin Alma

Bazen belli bir faaliyeti yapmak idareden daha önce izin almayı gerektirmektedir. Bir faaliyet kamu düzeni için tehlike oluşturuyorsa, kamu düzeninin aksamasına ve toplumun güvenliğini bozmaya yol açıyorsa idare o faaliyete izin vermemektedir.[314] Birey ya da toplum için suç teşkil etmeyen tüm

---

[309] 21 Sayılı 2008 Tarihli Irak İller Kanunu, m. 31.

[310] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref-**TAN** Turgut, age, s. 488.

[311] **TAMMÂVÎ** Süleyman Muhammed, Mebâdiü'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'l-Fikrü'l-Arabî, Kahire, 1955, s. 272; RÂDÎ Mâzin Leylû, age, s. 93.

[312] **MÜRSÎ** Husâm, Sültati'l-İdâre fi mecelü'z-Zabt el-İdari, Daru'l-Fikrü'l-Arabî, Mısır, 2011, s. 406.

[313] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, age, b. 5, s. 580, **YAŞAR** Nuri, a.g.e, s.300.

[314] **DELİVELİ** Ömer, age, s. 54.

faaliyetlerin yasaklanmasıyla ilgili tüzük ya da bireysel kararlar çıkarılamaz. Suç teşkil etmeyen tüm faaliyetleri yapmak serbesttir. Anayasa, idareye özgürlüğü kısıtlama hakkı vermediği sürece bireylerin özgürlükleri kısıtlanamaz, onlar temel haklarından mahrum bırakılamaz. Ancak bu hak ve özgürlükler; olağanüstü hal, sıkıyönetim ve savaşın çıkması durumlarında tümden ya da kısmen kısıtlanabilmektedir. Türkiye'de 1982 Anayasası'nın 15. maddesi de bunu belirtmiştir.[315]

İdare bireysel bir işlemle izin verebilmekle beraber bireysel işlemin belli bir faaliyeti yapmak için önceden izin almayı gerektiren belli bir kanun ya da düzenleyici işleme dayanması gerekmektedir. Özgürlükleri düzenleyen anayasa ya da kanunun bir faaliyeti yapmak için önceden iznin alınmasını gerekli kılmalıdır. Çünkü sadece kanun, bireysel faaliyeti önceden izin alma zorunluluğuyla kısıtlayabilmektedir.[316] Örneğin idare kamu düzeniyle ilgili bir faaliyeti doğrudan düzenlemektedir. Disko, konser ve at yarışı yerleri gibi eğlence yerlerinin açılması izninin verilmesi durumunda olduğu gibi bu eylemler toplum içinde gençlerin ahlak ve davranışları için tehlikeli olabilmektedir. Aynı şekilde sağlığa zararlı olan ya da huzuru bozan yerler, kamu düzeni için tehlikeli oldukları için önceden izin alınması gerekmektedir.[317]

Bireysel faaliyetler aslında serbest olsalar da kısmen sınırlamak mümkündür. Bu sınırlama konusu ve seviyesi anayasa, kanun ya da düzenleyici kararlarda geçebilmektedir. Örneğin yazı ve yayın özgürlüğü bulunmaktadır. Kişilik haklarına zarar vermediği sürece düşünce özgürce beyan edilebilmektedir. Dolayısıyla toplum bireylerinden belli bir gruba zarar veren belli bir konuyu yayınlanmadan önce idareden izin almak gerekmektedir. Bu da kamu düzenini korumak ve onu aksatmamak içindir.[318]

Bu anlatılanlardan idari kolluk makamlarının çıkardığı ve idari kolluk personellerinin yerine getirdiği bireysel idari kolluk işlemlerinin, belli bir kişi ya da

---

[315] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref-TAN Turgut, age, s. 489.

[316] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, age, s. 92.

[317] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 554.

[318] **KAZIM** Yahya, age, s. 554.

kişilerle ilgili olan kararlar olduğu anlaşılmaktadır. Kanunun ya da kollukla ilgili düzenleyici işlemlerin düzenlediği şartları taşıyan herkese izin verilmesi gerekmektedir. İdare bu izni verdiğinde objektif bir şekilde işlemler çıkarması, bireyler arasında ayırım yapmaması gerekmektedir. Bu konuda Türkiye ve Irak kanununda bir farklılık yoktur. Her iki kanun da bireysel işlemlerin, kolluğun düzenleyici işlemlerine dayanması ve anayasa ya da kanun metinlerine aykırı olmaması gerektiğini ifade etmişlerdir.

2. Bildirimde Bulunma

İdari kolluk tüzükleri, belli bir faaliyeti yapmanın yetkili güce bildirilmesini gerekli kılmaktadırlar. Bunun yetkili güce bildirilmesi onun kamu düzenini korumak için gerekli önlemleri alma fırsatını ona vermektedir. Belli bir toplantı yapmayı önceden bildirmek buna örnek gösterilebilir. Bireysel faaliyet yasak değildir ve yapmak için önceden izin almak gerekmemektedir. Ancak bu faaliyeti yapmadan önce onun idareye bildirilmesi gerekmektedir. Türkiye'deki Anayasa Mahkemesi'nin kendi kararlarının birinde gösteriden 24 saat önce idareye gösteri yapılacağına dair bilgi verilmesini zorunlu kıldığı görülmektedir.[319] İdareye durum bildirildikten sonra idarenin bu faaliyete onay vermeme hakkı vardır. İdare bu faaliyete onay verdiği takdirde onu denetleyebilmektedir. İdare bu faaliyete karşı çıkabildiği gibi kamu düzenine zarar verilmesini engellemek için gerekli önlemleri alarak bu faaliyete izin de verebilmektedir.[320]

İdareye bilgi verildikten sonra bireylerin bu faaliyeti yapabilmeleri için idarenin onayı şart değildir. Bireyler sadece bilgi vermekle hemen bu faaliyeti yapmaya başlayabilmektedirler. İdarenin onayına ihtiyaç yoktur. Durum idareye bildirildikten sonra idare bu faaliyetin belli bir vakitte yapılmasına itiraz edebilmektedir. İdare faaliyete itiraz etmediği sürece bildirimden sonra doğrudan faaliyete başlanabilir ve bu faaliyet engellenemez. Bildirimde bulunma şartı idarenin

---

[319] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref-TAN Turgut, age, s. 489.

[320] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, age, s. 752.

bireysel faaliyeti yapmaya getirilen en hafif sınırlama ya da onun için konulan en hafif işlem sayılmaktadır.[321]

3. Faaliyeti Yasaklama

Bazı bireysel faaliyet türleri bazen kamu düzeni için tehlikeli olabilmekte ve onu bozmaya yol açmaktadır. Bu tür faaliyetlerin yasaklanmasını gerektirmektedir. Yaşı 18'den küçük olanların bazı yerlere girmesi yasaklanmaktadır. Örneğin yaşı küçük olanların barlara, oyun yerlerine ve içkili yerlere girmesi yasaktır. Bunların kendi veli ya da vasileriyle beraber bu tür yerlere girmeleri de yasaklanabilir. TPVSK açık bir şekilde şunu ifade etmiştir: *"Polis; bar, pavyon, gazino, meyhane gibi içkili yerler ile kıraathane ve oyun oynatılan benzeri yerlere yanlarında veli ve vasileri olsa bile on sekiz yaşını doldurmamış küçüklerin girmesini meneder"*.[322]

Herhangi bir faaliyet kamu düzenine zarar vermeye sebep olursa idari kolluğun onu tümden ya da cüzi olarak yasaklama hakkı bulunmaktadır. Herhangi bir faaliyeti yasaklamak özgürlüğü çiğnemek olduğu için her ne kadar bu yasaklama aslında nihai olarak serbest olmasa da bu faaliyet belli bir zarar verirse ve kamu düzeninin bozulmasına yol açarsa yargı onu nihai olarak yasaklayabilmektedir.[323] Yargı zorunlu olmayan bazı yasak türlerini iptal edebilir. Çünkü idare bazen kamu düzenini koruma bahanesiyle faaliyetleri yasaklamaya başvurabilmektedir. Fransa Devlet Konseyi şunu ifade etmiştir: "İdareciye belde sakinlerinin huzurunu korumaya izin verildiği zaman, yasaklama için uygun vakit gözetmeden fabrika içindeki makinaların çalışmasını nihai olarak yasaklayamaz. [324]

Bazı faaliyet türleri bazen faaliyetin yapılması için istenen şartları taşımaktadır. Budan dolayı o faaliyete izin verilmektedir. Lakin belli bir süre sonra bu şartlar ortadan kalkabilmektedir. Dolayısıyla idari kolluğun bu faaliyetleri ve onların kanun ve yönetmeliklere uyup uymadığını denetlemesi gerekmektedir. Bazı yerlerin

---

[321] **MISRÎ** Zekeriya, age, s. 983.

[322] 2559 Sayılı TPVSK, m. 12.

[323] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, age, s. 92.

[324] C. E., 22 Mars 1935, Societe Narbonne, R. Lebon, p. 379.

çalışma şartlarına bağlı kalmadıkları görüldüğü zaman idari kolluk o faaliyeti yasaklayabilmektedir. Bu yasaklama tümden ya da kısmi olabilmektedir.[325]

4. Faaliyeti Düzenleme

Bazen belli bir faaliyet yasaklanmadan ya da onun yapılması için önceden izin alınması şart koşulmadan o faaliyeti düzenlemekle ilgili bireysel ya da düzenleyici işlemler çıkmaktadır. Ana yollarda araçların hız sınırını ya da onların durma yerlerini belirlemekle ilgili bireysel işlemin çıkarılması buna örnek gösterilebilir. Burada karar faaliyeti yasaklamamaktadır, ancak düzenlemektedir.[326] Bu işlemler idari kolluğun, bireysel faaliyeti sınırlamakla ilgili en hafif işlemleri sayılmaktadır. Çünkü onlar, bu özgürlüğü en az kısıtlayan kararlardır. Bundan dolayı hukukçuların çoğunun bu tür işlemleri tercih ettiği görülmektedir. Fransa yargısı şunu ifade etmiştir: *"Belde sakinlerinin evcil hayvanların barınaklarına komşu olmalarından dolayı gördükleri zarardan onları korumak için tüzüksel önlemler koyma izni verilirse idareci o hayvanların il sınırları için eğitilmesini tümden ve sürekli bir şekilde yasaklama hakkına sahip değildir".*[327]

5. Re'sen İcra ve Zor Kullanma

Bazen idare, kamu düzeninin ihlal edilmesini önlemek için re'sen davranmaktadır. İdare belli olayların kamu düzenini bozmaya yol açtığını gördüğü zaman idari kolluk makamları re'sen bireylerin kanun hükümlerini yerine getirmesini onlara zorunlu kılabilmektedir. Özellikle acil ve etkileyici durumlarda böyle olmaktadır. Bu durum idarenin müdahale etmesini gerekli kılmaktadır. Bu durumda işlemleri girift ve geç olan yargıya başvurulamaz.[328]

Kamu düzenini tehdit eden gerçek bir tehlikenin meydana geldiği ani ve acil durumlarda, kamu düzenini tehdit eden bu eylemlerin engellenmesi ya da durdurulmasına yönelik önlemler alınabilmektedir. Daha önceden bir izin alınmadığı ya da bu eylemin yasal cezasını belirleyen bir kanun metni bulunmadığı durumda

---

[325] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, İdare Hukuku, b. 5, s. 581.

[326] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, age, s. 92.

[327] C.E. 5Fev. 1924, Dame Marteau, Rec. Lebon, p.853.

[328] **AKYILMAZ -SEZGİNER -KAYA**, İdare Hukuku, b. 5, s. 583; **DELİVELİ** Ömer, age, s. 55.

memurlar bu yetkileri kullanabilmektedir.[329] Kamu düzenini korumak için idarenin aldığı kararları zorla uygulamak-ki bunun gereği olarak bireyler kanun hükümlerini yerine getirmeye zorlanmaktadırlar-için idare güç kullanabilmektedir. Bu silah kullanma derecesine kadar varabilmektedir.[330]

Doğrudan zor kullanma, idarenin tek başına yararlandığı bir ayrıcalıktır. Burada idarenin tarafının bireyin tarafına tercih edildiği görülmektedir. Zor kullanma, idari kolluk makamına verilen en tehlikeli araçlardan biri sayılmaktadır. Zor kullanma, temel hak ve genel özgürlükleri tehdit eden gerçek bir tehlikeyi içermektedir. Çünkü idare bazen yetkisini kötüye kullanmaktadır. Bundan dolayı zor kullanma kesin bir adli denetime tabidir.[331] İdari kolluk makamları, kanunun kararlaştırdığı diğer kanuni araçları kullanamadığı durumlarda maddi gücü kullanmaya başvurmaktadır. Bu işlem istisnai bir işlemdir. İdare ancak belli durumlarda buna başvurmaktadır. İdareye bu aracı kullanmaya izin veren yasal bir metnin bulunduğu durum, idarenin kendi kararlarını yerine getirmesine yardımcı olan başka bir aracın olmaması durumu ya da kamu düzenini tehdit eden ve normal yollarla baş edilemeyen tehlikeli ve zorunlu bir durum buna örnek gösterilebilir.[332] Örneğin, terör kamu düzenini korumak ve onun çökmesini engellemek amacıyla idarenin zor kullanabildiği acil bir durum sayılmaktadır.

Bazen belli durumlarda zor kullanmak yasal olmamaktadır. İdare bu işlemi yaptığı ve sorumlu olduğu için bu işlem neticesinde bireylere verilen zarar yasal değilse idare bu sorumluluğu yüklenmektedir. Bu durumda idarenin, işlemden dolayı meydana gelen zararı tazmin etmesi gerekmektedir.[333] Bunun örneklerinden biri 3 sayılı 1997 tarihli IÇKİK'in 21. maddesinin ifade ettikleridir. Nitekim bu madde Çevreyi Koruma ve İyileştirme Meclisi Başkanı'na bu kanunda belirtilen cezaları verme yetkisini vermiştir. Aynı şekilde Irak Kürdistan Çevreyi Koruma ve İyileştirme Kanunu'nun 41. maddesi, çevre bakanı ya da onun yetki verdiği kimsenin

---

[329] **AKGÜL** Aydın, age, s. 117.

[330] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref-TAN Turgut, age, s. 491.

[331] **KEBEYLÂT** Hamdî, age, s. 248.

[332] **ABDULVEHHÂB** Muhammed Rıfat, age, s. 219.

[333] **BESYÛNÎ** Hâşim Abduraûf, age, s.151 .

çevreyi kirleten herhangi bir kurum ya da projeyi, uyarma tarihinden itibaren on gün içinde çevreye zarar veren etkenleri kaldırma konusunda uyarı yapma hakkı bulunmaktadır. Bu uyarı dikkate alınmadığı takdirde bakanın, işi durdurma ve çevre bakanı tarafından projeye verilen onayı geri çekme yetkisi bulunmaktadır.[334]

İdare tarafından maddi güç ve zor kullanma aracı, kamu düzenini korumak ve toplumda güvenliği sağlamak amacıyla idarenin idari kolluk kararlarını yerine getirmek için başvurduğu araçlardan biridir. Bu, bireylerin özgürlüğüne bir saldırıdır. Bundan dolayı hukuk doktrini bu durumu bazı sınırlamalarla çevrelemeye çalışmıştır. Bu sınırlamalar da bu işlemlerin belli durumlarla sınırlı olması, gerçekleşmek üzere olan bir tehlikenin bulunması ve idarenin maddi güç ve zor kullanmadan bu tehlikeyi gidererememesidir. İdarenin kamu yararını gerçekleştirme uğruna bireylerin yararını feda etmemesi, her iki yarar arasında dengeyi sağlaması gerekmektedir. Zor kullanma durumlarının bireyin bir kanun metni ya da düzenleyici bir karara aykırı davranması durumuyla sınırlı olması gerekir.

6. İdari Ceza

İdari ceza, kamu düzeninin bozulmasını engellemek ve kamu düzeninin unsurlarından birinin aksamasına sebep olabilecek tehlikelere karşı koymak için idarenin aldığı koruyucu bir önlemdir. Bu önlem ceza anlamına gelmemektedir. Tehlikenin gerçekleşmesini engelleme ve tehdit anlamını içermektedir ve buna ceza denilmiştir. Çünkü onda bireylerin özgürlüklerine dokunma yetkisi bulunmaktadır.[335] İdari ceza idari kolluk güçlerine verilen önemli yetkilerdendir. O, bir yönden kişisel özgürlükleri tehdit etmektedir. Diğer bir yönden ise zanlıya savunma ya da suçlamanın olmadığını gösteren dayanakları sunma hakkının verilmesi gibi kanunun verdiği güvencelere bakılmadan cezanın verilmesidir. Öyle ki idari kolluk; adli güç sıfatıyla değil, kamu gücü sıfatıyla bu işi yapmakta ya da ceza vermede adli makamların yerine geçmektedir.[336]

---

[334] **MUAHMMED** Senker Davud, age, s. 234.

[335] **İSA** Riyâd Abd, age, s. 262.

[336] **BESYÛNÎ** Hâşim Abduraûf, age, s. 154.

İdari cezayı disiplin cezasından şu şekilde ayırmak mümkündür: Birey ya da toplum, görev bağıyla idareye bağlı olmasalar dahi idare bu cezayı onlara verebilmektedir. Öte yandan disiplin cezası ise idarenin görev bağıyla kendisine bağlı olan memura verdiği cezadır. Disiplin cezası ceza niteliği taşımaktadır. İdari ceza ise koruyucu ve engelleme niteliğini taşımaktadır. İdari cezayla idari olmayan kriminal cezalar arasında şu şekilde ayırım yapmak mümkündür: Kriminal cezaları mahkemeler vermektedir ve bu cezaların amacı suçluyu tedavi etmek ya da engellemektir. Öte yandan idari cezalar ise koruyucu bir işlemdir. İdare ya da idari kolluk gücü bu cezayı vermektedir. Kanun koyucu, kriminal cezayı yasal güvencelerle kuşatmıştır. Öte yandan bu tür güvenceler idari cezada bulunamamaktadır.[337]

İdari cezalar, kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber ya da onun bir unsurunu korumak için idarenin verdiği cezalardır. Bu ceza, kamu düzenine zarar veren normal ya da tüzel kişilere verilen bir cezadır. Bu cezalar bazen para cezası gibi mali niteliğe sahip olmaktadır. Bazen de idarenin çevreyi kirleten faaliyetin özgürlüğünü sınırlayan ya da o faaliyetin devam etmesini yasaklayan önlemleri alması gibi mali olmamaktadır.[338] Bu tip idari cezalar çoktur ve bunlar da idari tutuklama, müsadere etme, izni geri çekme, para cazları ve bunlar dışındakilerdir.

a- İdari Tutuklama

İdari tutuklama, kamu düzeni ve devletin bütünlüğü için tehlike teşkil ettiği düşünülen belli bir kişinin tutuklanmasıyla ilgili idari kolluk gücünün yaptığı bir işlemdir. Bu durumda kişi suç teşkil eden belli bir iş yapmamıştır. İdare kamu düzenini koruyucu bir işlem olarak bu kararı almaktadır. Genelde daha önce ceza alanlara ya da siyasi muhaliflere karşı bu tür işlemler yapılmaktadır.[339]

Fransa'da idari tutuklamaya başvurabilmek için ülkede olağanüstü hal ya da istisnai şartların olması gerekmektedir. Öyle ki Mısır'da genel özgürlükler ve onların güvenceleriyle ilgili olan 37 sayılı 1972 tarihli kanun ilan edilmiş, olağanüstü hal

---

[337] **BESYÛNÎ** Hâşim Abduraûf, age, s. 156-157.

[338] **MUHALLEF** Ârif Salih, ez-Zâhiretü'l-Biîyye, el-Yazûrî el-İlmiyye lineşir, Amman Ürdün, 2007, s. 313-314.

[339] **MISRÎ** Zekeriya, age, s. 985.

durumu olmadığı sürece tutuklama yöntemine başvurulmaması gerektiği ifade edilmiştir.[340] Ayrıca 1 sayılı 2004 tarihli Irak Milli Bütünlük Kanunu'nun istisnai şartlarda bir adli karara ihtiyaç olmadan idari tutuklamaya izin verdiği görülmektedir. Bu metinden Irak kanun koyucunun sadece olağanüstü hal koşullarında bu yöntemin kullanılmasına izin verdiği ortaya çıkmaktadır.[341]

b- Müsadere

Müsadere, idari kolluk işlemlerinden biridir. Müsadere, karşılıksız bir şekilde mülkiyeti zorla almaktır. Bazen bu, satışı haram ya da yasal olarak yasak olan şeylerde olmaktadır. İdari kolluk makamlarının gördüğü silahlar ya da uyuşturucu maddelerinin müsadere edilmesi buna örnek gösterilebilir. Burada ceza davası açmanın bir gerekçesi bulunmamaktadır. Aynı şekilde suç niteliği taşıyan ya da toplumda fitne oluşturan ya da terörü teşvik eden yayınlar müsadere edilebilir. Malları müsadere etmeye izin veren bir kanun metninin bulunması gerekmektedir. Yoksa müsadere işlemi geçersiz sayılmaktadır.[342]

c- İzin İptali

Bazen idari kolluk makamları belli bir faaliyeti yapmak için de verdikleri izni geri çekme yöntemini kullanmaktadırlar. Bunun amacı kamu düzenini korumaktır. Kanun bu güçlere, örneğin araba sürme iznini geri çekmek gibi, yetkiler vermektedir. Bu yetki şoförün trafik sistemine aykırı bir eylem yaptığı ve onun bu eylemi vatandaşların hayatını tehlikeye attığı zaman uygulanmaktadır.[343]

İzni geri çekmek, faaliyeti yapma izninin sonlandırılmasıdır ve bu maddi bir ceza değil, idari bir cezadır. İdarenin izni geri alma alanındaki takdir yetkisinin zayıf olduğunu söylemek mümkündür. Genelde kanun, izin verme durumlarını belirttiği gibi iznin iptal edilmesi ya da geri çekilmesi durumlarını da belirtmektedir.[344] Bu, idari yargı denetimine tabi olan idari kararlardandır. Yargı kararın dayandığı olayları

---

[340] **BESYÛNÎ** Hâşim Abduraûf, age, s. 158.

[341] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, age, s. 98.

[342] **İSA** Riyâd Abd, age, s. 263; HÂŞİM Abdurraûf, age, s. 160.

[343] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 160; **ŞÂHÎN** Hasan Ali, et-Taharriyyâtü'l-Emniyye fî Mecâli'z-Zabti'l-İdârî, Daru'l-Nehdatü'l-Arabiyye, Mısır, 2015, s. 122.

[344] **ALİ** Heyvâ Reşîd, age, s. 235.

ve onun amacını tartışarak izni geri çekme kararının meşrutiyetini denetleyebilmektedir.[345] Bunun örneklerinden biri 1997 tarihli IÇKİK'de geçenlerdir. Bu kanun Çevreyi Koruma ve İyileştirme Dairesi'ne faaliyetin çevre üzerindeki etkisi konusunda belli bir faaliyet için idari izin çıkarma hakkını vermiştir. Lakin izni geri çekmek, faaliyeti tümden sona erdirme kararı alma hakkı olan Çevreyi Koruma Meclisi'nin yetkilerindendir.[346] 2008'de Irak Kürdistan Bölgesi'nde çıkan Çevreyi Koruma ve İyileştirme Kanunu'nun 41. maddesi, çevre bakanına çevre iznini geri çekme ve projeyi kapatma iznini vermiştir.[347]

d- Para Cezaları

İdari para cezaları, idarenin kamu düzenini korumak için başvurabildiği araçlardan biridir. Bu, idari kolluk araçlarındandır, para cezası şeklinde olmaktadır. Bu cezalar, bazen kanun ve tüzüklerin kurallarına aykırı davranan kişiye verilen para cezası ya da trafik kurallarına aykırı davranma durumunda olduğu gibi yanlış olan her davranışa verilen sabit bir ceza şeklinde olmaktadır. Vergi ve harçları arttırma şeklinde de olmaktadır. Kamu düzenine verilen zarar tekrar ettiği zaman para cezası artmaktadır.[348]

Bu konuyla ilgili Irak kanunlarını incelediğimizde 1997 tarihli IÇKİK'in Çevreyi Koruma ve İyileştirme Dairesi Müdürü'ne idari cezalar verme yetkisini verdiği görülmektedir. Bu kanunun 20. maddesi, kanuna aykırı davranma ve çevreye zarar verme durumunda hapis ya da en az elli bin (50000) ve en fazla iki yüz elli bin (250000) Irak dinarıyla ceza verilmesini kararlaştırmıştır.[349]

Aynı şekilde IKBÇKİK; kanun, tüzük ve yönetmeliklerin hükümlerine aykırı davranan herkese para cezası verme hakkını çevre bakanına ya da onun yetki verdiği kimseye vermiştir. Bu para cezasının yüz bin (100.000) Irak dinarından az ve on

---

[345] **İSA** Riyâd Abd, age, s. 263.

[346] 3 Sayılı 1997 Tarihli IÇKİK, m. 6.

[347] **ALİ** Heyvâ Reşîd, age, s. 239.

[348] **MUHAMMED** Senker Davud, age, s. 225.

[349] 3 Sayılı 1997 Tarihli IÇKİK, m. 12 ve 20.

milyon (10.000.000) Irak dinarından fazla olmaması gerekmektedir.[350] Aykırı davranıştan vazgeçilmediği takdirde bu para cezaları tekrar verilmektedir.[351]

Bu anlatılanlardan Irak Kanunu'nun, bireyleri ve kurumları idari kolluk kararlarını tatbik etmeye bağlı kılmak için özellikle çevre konusunda idari kolluk araçlarından biri olarak idari cezaları kullandığı ortaya çıkmaktadır. Onlar bu kararlara bağlı kalmadıklarında aykırı davranan kişi, yargıya başvurmadan idarenin verdiği para cezasına maruz kalabilmektedir. Dolayısıyla idari ceza koruyucu bir işlemdir ve amacı, kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber ya da onun bir unsurunu korumak ve bozulmasını engellemektir.

C. Terörle Mücadelede Koruyucu İşlemler

Daha önce açıkladığımız gibi idarenin idari kollukla ilgili aldığı işlemlerin amacı, kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber korumak ve onun bozulmasını engellemektir. Terör, devlet ve topluma bir saldırı olduğu için kamu düzenini aksatan sebeplerdendir. Terör bazen kamu düzeninin tüm unsurlarını tehdit etmektedir. Bu unsurlar içinde kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzuru da bulunmaktadır. Aynı şekilde çevreyi ve devletteki ekonomik ve siyasal hayatı da tehdit etmektedir. Bundan dolayı farklı devletlerde kanunlar, terör suçlarını engellemek ve onlardan korumak amacıyla gerekli olan yetkileri idareye vermiştir. Bu da idarenin yetkilerini genişletme yoluyla olmaktadır. Genellikle terör eylemlerine maruz kalan devlette olağanüstü hal ilan edilmektedir. Olağanüstü hal ya da sıkıyönetimin ilan edilmesi, idarenin yetkilerinin genişletilmesine imkân vermektedir. Bu durum, normal şartlardaki yetkilerden daha fazla yetkiyi ona vermektedir. Bu yetkilerden biri, terörle mücadele etmek için maddi güç ya da zor kullanmaktır.[352] Burada terörü engellemek ve ondan korunmak için idarenin yaptığı işlemler üzerinde duracağız.

Terörden korunmak, terör suçunun gerçekleşmesini engellemektir. Yani terörün gerçekleşmesini engellemek, terör faaliyetinin sebeplerini kavramak ve onun

---

[350] 8 Sayılı 2008 Tarihli IKBÇKİK, m. 42

[351] 27 Sayılı 2009 Tarihli IÇKİK, m. 33.

[352] **MUSA** Mustafa Muhammed, ez-Zabtü't-Taşrî'î ve'l-Kadâî ve'l-İdârî li-Mükâfehati'l-İrhâb, Daru'l-Nehdatü'l-Arabiyye, Mısır, 2016, s. 81.

kaynağını kurutmak için uygun önlemleri almaktır. Bu araçlardan biri, insanlar arasında kanun bilincinin yayılmasıdır.[353]

Terörden korunmak için çok sayıda metod bulunmaktadır. Bazen bu metodlar ya da araçlar güvenlik birimlerinin yaptığı güvenlik hareketleri olmaktadır. Bazen de toplumda farklı kurumların yaptığı güvenlik dışındaki eylemler olmaktadır. Günümüzde terörle mücadele etmek, sadece güvenlik birimlerinin işi değildir. Terörle mücadelede yayın organları, düşünürler, din âlimleri, eğitim ve öğretim kurumlarının önemli bir rolü bulunmaktadır.[354] Burada terörden korunmada güvenlik dışındaki projelerden ve güvenlik orjinli eylemlerden bahsedeceğiz.

1. Terörden Korunmak İçin Güvenlik Dışındaki İşlemler

Terörden korunmak için güvenlik dışındaki işlemler, kamu düzenini terörden korumak için idare ve devlet içindeki farklı kurumların yapabildiği, güvenlik dışındaki işlemlerdir. Terörle mücadele etmek için kanun metinleri tek başına yeterli değildir. Bundan dolayı terörü halletme araçlarından önce ondan korunma araçlarından bahsetmemiz gerekmektedir.[355] Bu araçlar, sosyal araçlar, eğitim araçları ya da basın araçları olabilir.

a. Sosyal İşlemler ve Onların Terörden Korunmadaki Rolü

Toplumum farklı kurumlarının terörden korunmada büyük bir rolleri vardır. Bu da terörü ortaya çıkarma ve teşvik etmede yardımcı olan sosyal ve ekonomik etkenler üzerinde durarak, toplumu eğitme ve kültürleştirme yoluyla onun nasıl halledileceğini araştırarak, uygun iş ve mesken imkânı vererek ve gençleri terör örgütlerine katılmasını engellemek amacıyla onların boş vakitlerini doldurarak yapılabilmektedir.[356] Aynı şekilde aile, terörle mücadelede önemli bir sosyal araçtır.

---

[353] **MEŞHEDÂNÎ** Ekrem Abdurrezzâk, el-Kudrâtü'l-Vikâiyye li'l-Echizeti'l-Emniyye fî Mecâli Mükâfehati'l-İrhâb, Kudrâtü'l-Echizeti'l-Emniyye ve Devruhâ fî Mükâfehati'l-İrhâb Dizisi, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyâd, Suudi, s. 250.

[354] **MEŞHEDÂNÎ** Ekrem Abdurrezzâk, age, s. 214.

[355] **RAMAZAN** Midhat, Cerâimü'l-İrhâb fî Dav'i'l-Ahkâmi'l-MeVdûiyye ve'l-İcrâiyye li'l-Kânûni'l-Cinâiyyi'd-Devli ve'd-Dâhilî, Daru'l-Nehdatü'l-Arabiyye, Mısır, ts. s. 220.

[356] **YUSUF** Abdullah Bin Abdilaziz, el-ensak el-ictimaiye ve devraha fe mukafehet el- irhab, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2006, s. 63

Ailenin çocuk eğitimindeki rolü apaçıktır. Aile sayesinde çocuk gelecekte uygulayacağı davranışlarını elde eder. Ailelerin, terörün tehlikeli olduğu bilincini çocuklara vermeleri ve çocukların dini ve ahlaki yönde gelişmelerini sağlamaları gerekmektedir.[357]

Gelişim programları yoluyla terörle mücadele edilebilir ve ondan korunulabilir. Sadece güvenlik programları ve yasal programlar bunun için yeterli değildir. Bu iş, hayatın tüm alanlarını kapsayan gelişim programları ve planlarını ortaya koymaya ihtiyaç duymaktadır. Genelde hükümetler; fakirlik, cahillik, işsizlik ve marjinallikle mücadele etmektedir. Bu, zor bir görevdir. Önemli plan ve projelere ihtiyaç duymaktadırlar. Çünkü terör düşüncesi, fakir ve marjinal olan sosyal sınıflar ve işsiz gençler arasında yayılıp gelişmektedir.[358] Sosyal korunma terörden korunmak için kullanılması mümkün olan önemli araçlardan biri sayılmaktadır. Bu, kişilerde suç iradesini azaltmak için bir araçtır. Öyle ki o kişileri suçlu davranışları yapmaktan uzaklaştırmaktadır. Aynı şekilde suçlulara eğitim vermek, terör suçundan korunma ve onun gerçekleşmesini engelleme araçlarından sayılmaktadır. Zira bu kişinin cezası bittikten sonra, düzgün biri haline gelebilir ve bu da gelecekte terör operasyonlarını önlemek için bir sebep olabilir.[359]

Dolayısıyla, sosyal kurumların terörü engelleme ve ondan korunmada büyük bir rolü bulunmaktadır. Zira idarenin elinde güç olduğu için devlet içindeki bu kurumların terör eylemlerinin tehlikesini engelleme ve korunma şeklini açıklamada yardımcı olan farklı sosyal faaliyetlerde bulunmaları için sosyal kurumları yönlendirebilir.

---

[357] **SELMÂN** Hikmet Musa, el-Kudrâtü ve'l-Vesâili'd-Dâ'ime li'l-Cühûdi'l-Âmine fi'l-Harb ale'l-İrhâb, Kudrâtü'l-Echizeti'l-Emniyye ve Devruhâ fî Mükâfehati'l-İrhâb Dizisi, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyâd, Suudi, s. 140.

[358] **KÎRÂT** Muhammed Mes'ûd, el-İrhâbü Dirâseten fi'l-Bernâmeci'l-Vataniyye ve'Strâtîciyyâti Mükâfehatih, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2011, s. 161-162.

[359] **MUSA** Mustafa Muhammed, İâdetü Te'hîli'l-Müttehimîn ve'l-Mahkûmi aleyhim fi Kadâye'l-İrhâb, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2006, s. 8.

b. Dini Kurumlar ve Onların Terörle Mücadeledeki Rolleri

Terörle mücadele etme ve ondan korunmada dini kurumların apaçık bir rolü vardır. İslam ülkelerinde genelde vakıf işlerinin temsil ettiği dini idare, terörle mücadele konusunda idari kolluk işlerini yapabilmektedir. Bu kurumlar, gençlerin düşüncesini terörü teşvik etmede din etkenini istismar etmeye çalışan herhangi bir sapkın düşünceden korunma açısından büyük bir öneme sahiptirler. Bu kurumlar terörün tehlikesini açıklayabilmektedir. Ayrıca sapma ve marjinal gruplara girme tehlikesi konusunda gençleri uyarabilmektedirler.[360]

Bu kurumlar; Cuma hutbesi, dini toplantılar, konferanslar, diyaloglar, televizyon programları, diğer yayın araçları ve bilimsel kitaplarla terörü engelleyebilmektedirler. Aynı şekilde Vakıf ve Mescitler İdaresi, terörden korunmaya katkıda bulunacak karar ve emirler çıkarabilmektedir. Dini kurumlar da gençlerin ileride terörü doğuracak aşırılığı teşvik eden örnek kişilere uymak yerine dava adamları ve vaizleri örnek alması için bu örnek şahsiyetleri şer'i ilimlerde bilgi sahibi olanlar arasından seçerek gençleri terör örgütlerinden uzak tutabilirler.[361] Nitekim Diyanet İşleri dini güç olarak aynı zamanda idari bir güçtür. Diyanet İşleri Başkanlığı'nın mescit ve dini kurumlarda kamu düzenini korumakla ilgili idari kolluk kararları çıkarma hakkı bulunmaktadır.

c. Terörden Korunmada Eğitim Kurumlarının Rolü

Genel olarak üniversite ve okullar gibi eğitim kurumlarının terörden korunmada rol alması gerekmektedir. Okulun, kendisine verilen rolü yüklenmesi ve toplumun bireylerini suçtan koruması gerekmektedir. Güvenlik sürekli toplumdaki bilimsel ve kültürel düzeyle bağlantılıdır. Köklü ilkeler ve ahlaki değerler, küçük yaştan beri bireylerin gönüllerine yerleştirilirse, topluma güven ve istikrar egemen olur. Öğrencinin okulda gördüğü ders programları ve öğretmenlerin eğitim işindeki

---

[360] **YUSUF** Abdullah Bin Abdilaziz, age, s. 110.

[361] **YUSUF** Abdullah Bin Abdilaziz, age, s. 110.

rolünün her biri, öğrencinin gelecekteki kişiliğinin oluşmasına katkıda bulunmaktadır.[362]

Toplumların oluşması ve gelişmesinde üniversitelerin apaçık bir rolleri olduğu için onlar terörden korunma ve onunla mücadelede apaçık bir yer edinebilirler. Öğrenciler toplumun önderleri olacaklarından dolayı akıllarını etkilemek ancak çok sayıda araç kullanarak olabilir. Şüpheli akımlara karşı koymak için sağlam bir düşünce oluşturacak şekilde öğrencilerin akıllarına doğru düşünceler yerleştirilir. Ayrıca okuma ve sempozyum yoluyla onların bilincini arttırma, onlarda bilimsel ve fikirsel faaliyetleri genişletilir. Tüm bunlar; şiddete başvurmak, terörü teşvik etmek ya da terör gruplarına katılmaktan korunmada etkili olabilir.[363]

d. Terörden Korunmada Yayının Rolü

XX. asrın sonlarında ve XXI. asrın başlarında dünyada bilimsel ve teknolojik gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişme, dünya yayınına da yansımış ve etkin bir şekilde uydu kanalları ve farklı sosyal iletişim araçlarıyla şiddetin yayılmasında önemli rol oynamıştır. İnternet üzerindeki sosyal iletişim araçları, terör gruplarının tanışması, yaygınlaşması ve gönüllü olanların kazanılması yolunda önemli etken olmuştur.[364]

Terör, kendi düşüncelerini yaymak, terörü teşvik etmek ve yeni eleman kazanmak için yayın araçlarını kullandığı için terörden korunma ve bilinçlendirme için aynı araçların kullanılması gerekmektedir. Terör düşüncesine karşı koymak için yayın ve sosyal iletişim araçları kullanılabilir. Bu da mutedil dini konuşmalar yaparak, hoşgörü ve çeşitlilik kültürünü yayarak yapılabilir. Aynı şekilde milli barış kültürünü yaymak ve toplumun bireyleri arasına diyaloğu teşvik etmek için kitlesel ve teknik faaliyetler üzerinden iletişim araçları kullanılabilir.[365]

---

[362] **KÂTİ**' Gassan Sabrî, el-Cühûdü'l-Arabiyye li-Mükâfehati Cerîmeti'l-İrhâb, Daru'l- Sakafe, Amman, Ürdün, 2001, s. 161; YUSUF Abdullah Bin Abdilaziz, age, s. 141.

[363] **ESDÎ** Kefâh Salih-Muzaffer Mecîd-**ŞEBİ**' Muhammed Cevâd, el-Câmiatü ve Devruhâ fî Mükâfehati'l-İrhâb, Meceletu el-siyesh el-Devlieh, el-Müstansıriye Üniversitesi, Bağdat, sy. 15, 2015, s. 13-14.

[364] **TEMÎMÎ** Hâşim Hasan, Devrü'l-İ'lâm fî Mükâfehati'l-İrhâb, Meceletu el- Ulum el-siyesiye, Külliyetü'l-Hukuk Bağdad, sy. 49, 2015, s. 19-21; ABÛD Sâmir Sa'dûn, age, s. 580.

[365] **TEMÎMÎ** Hâşim Hasan, age, s. 25.

Yayın, terörle mücadele araçlarından biri olarak kullanılmaktadır. Bu konuda Cezayir oldukça güzel bir örnektir. Cezayir stratejisi, halkı terörün zararı konusunda bilinçlendirmek için geniş bir şekilde kitlesel yayın araçlarını kullanmıştır. Televizyonun ana görevi, terör eylemlerini ve onun ekonomik, emniyet ve sosyal açıdan verdiği zararları kötülemek olmuştur.[366] Dolayısıyla yayın, iki taraflı bir silahtır. Teröristler tarafından da kullanılabilmektedir. Lakin teröre karşı koymak için bu araç idare tarafından da kullanılabilmektedir. Terörden korunmak için yayınlar, bilinçli ve düzgün bir yöntemle kullanılırlarsa bu, toplumu, kamu düzenini ve gençleri, özellikle de terör örgütlerine katılmaktan korumaya yardımcı olur.

e. Mali Kurumlar ve Onların Terörden Korunmadaki Rolü

Terörden korunmanın önemli yöntemlerinden birisi, terörizm finansmanını durdurmaktır. Bundan dolayı terörizm finansmanıyla mücadele etmek için uluslararası ve bölgesel düzeyde çabalar ortaya çıkmıştır. Bu finansmanı durdurmak için çok sayıda işlemler takip edilmiştir. Bu işlemler, bir açıdan uluslararası sınırlarda malların geçirilmesine mali kurallar koymak ve diğer bir açıdan ise bağış kuralları koyarak hayır gruplarının faaliyetini sınırlamaktır. Devletlerin çoğu, terörü finanse etme suçlarını engellemek ve ondan korunmak için kara para aklama ve terörizmin finansmanıyla mücadele etme kanunları ve yönetmelikleri yoluyla mali kurallar koymuştur. Ayrıca devletler, ticari bankaların yaptığı iç denetim ya da sınırlar üzerinden malların geçişi üzerindeki uluslararası denetimle bunu engellemektedirler.[367] TFÖHK, malları biriktirmenin amacı, öldürme, işkence ya da devletin kurumlarına veya uluslararası kurumlara saldırmak ise bu malları biriktirmenin yasak olduğunu ifade etmiştir.[368]

Terörizmin finansmanını durdurma yolu dışında terörden korunmanın bir diğer yolu, bağış ve hayır işleri farklı terör örgütlerini finanse etmeye yönelik olduğu zaman onları engellemek ve suç saymaktır. Bu da terörizmin finansmanıyla mücadele etmek için uluslararası mali iş gruplarının hazırladığı öneriler ve

---

[366] **KÎRÂT** Muhammed Mes'ûd, age, s. 179.

[367] **AREFE** Muhammed es-Seyyid, Tecfîfü Masâdiri Temvîli'l-İrhâb, , Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraseet el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2009, s. 371.

[368] TFÖHK, m. 3.

uluslararası çabalara icabet etmek sayılmaktadır. Zira bu öneri şunu ifade etmektedir: Her ülkenin terörizmi finanse etmek için kullanılabilen kurumlarla ilgili kanun ve yönetmeliklerinin yeterliliğini incelemesi önerilmektedir. Özellikle kâr amaçlı olmayan örgütler buna maruz kalabilmektedir.[369]

2. Güvenlik İşlemleri ve Onların Terörden Korunmadaki Rolleri

İdarenin, terörle mücadele etmek ve onu bitirmek için seçebileceği çok sayıda yollar vardır. Lakin terörle mücadelede en önemli yol suç engelleme yöntemidir. Bu durumda terör gerçekleşmeden önce idare, ondan korunmaya çalışmaktadır. Burada idarenin işi çözümleyici bir iş değil, koruyucu bir iştir. Durum yargıya intikal etmeden idare bu koruyucu işi yapmaktadır. Terör devletin karşılaştığı istisnai bir durum sayılmaktadır. Terörle mücadele edebilmek için idarenin yetkilerinin genişletilmesi gerekmektedir. Öyle ki, normal durumlarda yararlanmadığı bazı yetkileri kullanabilmektedir. Genelde devlet, zor ve istisnai koşullarla mücadele edebilmek için olağanüstü hal ilan etmektedir[370].

Terör olgusuyla mücadele etmek için stratejiler farklı olmaktadır. Lakin bu stratejiler her şeyden önce terörle mücadele etmenin güvenlik güçleriyle olması gerektiği üzerinde anlaşmışlardır.[371] Terör eylemlerinden korunmak için güvenlik yönünün üzerinde durmak gerçekten önemlidir. Güvenlik kurumlarının terörle mücadele edebilmeleri için onların geliştirilmesi ve iyileştirilmesi artık öncelikli işler haline gelmiştir. Yeni teknoloji sayesinde artık suç kavramı çok daha güçlenmiştir. Zira teknoloji, kanun hükümlerinden kaçmak için terör ve teröristler için geniş bir alan açmıştır. Bundan dolayı bu suça karşı koymak ve onun gerçekleşmesini engellemek için güvenlik birimlerinin geliştirilmesi gerekli hale gelmiştir. Bu da güvenlik birimlerinin içinde terörle mücadele etmede bilimsel açıdan uzman ve yetişkin adamların olmasını gerektirmektedir.[372]

---

[369] **AREFE** Muhammed es-Seyyid, age, s. 412.

[370] 1 Sayılı 2004 Tarihli kanunu salamtu el-veteniye el-Irakî

[371] **KÎRÂT** Muhammed Mes'ûd, age, s.204.

[372] **İİD** Muhammed Fethî, age, s. 154.

Daha önce açıkladığımız gibi terör, devlette meydana gelebilen olağanüstü durumlardan sayılmaktadır. Genelde devlet özel karar ya da kararnamelerle olağanüstü durumu ilan etmektedir. Bu durumda idare, geniş yetkilere sahip olmaktadır. Kamu düzenini korumak amacıyla bu yetkileri kullanabilmektedir. Bu yetkiler, terörle mücadele etmek için idari kolluk çerçevesine girmektedir.

İdari güçler, olağanüstü durumda kamu düzenini korumak ve onun bozulmasını engellemek amacıyla birtakım önlemler almaktadır. Onlar da şunlardır:[373]

1- Belli bölgelerde dolaşmayı engellemek.

2- Gece ve gündüz kontrol etmek.

3- İdari tutuklamada bulunmak. İdare, herhangi bir kişi suç işlemese dahi onun kamu düzeni için bir tehlike oluşturduğunu düşündüğü zaman idari tutuklamada bulunabilmektedir.

4- Toplanmaları engellemek.

5- Gazete ve yayınları geçici olarak durdurmak.

6- Genel ve ticari yerlere sınırlamalar koymak.

7- Silahlara izin verme işini sürekli ya da geçici bir şekilde durdurmak.

8- Kara, hava ve denizin ulaşım ve iletişim araçlarına sınırlamalar getirmek.

Tüm bunlardan, idarenin olağanüstü hal ve istisnai koşullarda normal şartlarda alamadığı önlemleri alabildiği ortaya çıkmaktadır. Terör gerçekleştiği zaman idare bu önlemleri alabilmektedir. Bunun amacı terörü engellemek ve ondan korunmaktır. Türkiye ve Irak'ta idari kolluk güçlerinin terörden korunmak için aldığı önlemleri ve kullandığı araçları açıklayacağız.

a. Türkiye'de Terörle Mücadele Etmek İçin İdari Kolluğun Aldığı Önlemler

Türkiye'de idare, terörle mücadele etmek için idari kolluk işlerini yapabilmektedir. Bu işler, OHAL kanunlarına dayanmaktadır. Bu kanunlar idare için gerekli olan yetkileri ona vermiştir çünkü terörle mücadele ve terörden korunmak

---

[373] **MUSA** Deyş, en-Nizâmü'l-Kânûnî li-Ta'vîdi'l-Cerâimi'l-İrhâbiyye, İtruht Doktora, Camiatü'l-Ebubekir Belkayid, Tilmisan, Cezayir, 2016, s. 176; RÂDÎ Mâzin Leylû, age, s. 98.

amacıyla bu işleri yapmaktadır[374]. 2935 sayılı 1983 tarihli TOHK'nin 1. maddesinin B fıkrası, olağanüstü hal ilan edildiği zaman uygulanacak olan birtakım hükümleri belirlemiştir. Olağanüstü hal kamu düzenini aksatan şiddet eylemleri meydana geldiği zaman ilan edilmektedir. Şiddet eylemlerinde bulunan, hak ve özgürlükleri engellemeyi amaçlayan ya da anayasal sistemi ihlal eden hareketlerin yaptığı eylemler, olağanüstü halin ilan edilmesine gerekçe olabilmektedir.[375]

2935 sayılı TOHK, 11. maddesinde, devlet içinde kamu düzenini aksatan şiddet eylemleri meydana geldiği zaman idarenin alabildiği birtakım önlemleri ele almıştır. Terör eylemleri meydana geldiği zaman bu önlemler uygulanabilmektedir.[376] Burada 11. madde birtakım önlemler belirlemiştir. Terör eylemlerinden korunmak ve onların gerçekleşmesini önlemek amacıyla idari kolluk güçleri bu önlemleri almaktadır. Bu önlemler şunlardır:

"a) Sokağa çıkmayı sınırlamak veya yasaklamak.

b)Belli yerlerde veya belli saatlerde kişilerin dolaşmalarını ve toplanmalarını, araçların seyirlerini yasaklamak.

c) Kişilerin üstünü, araçlarını, eşyalarını aratmak ve bulunacak suç eşyası ve delil niteliğinde olanlarına el koymak.

d) Olağanüstü hal ilan edilen bölge sakinleri ile bu bölgeye hariçten girecek kişiler için kimlik belirleyici belge taşıma mecburiyeti koymak.

e) Gazete, dergi, broşür, kitap, el ve duvar ilanı ve benzerlerinin basılmasını, çoğaltılmasını, yayımlanmasını ve dağıtılmasını, bunlardan olağanüstü hal bölgesi dışında basılmış veya çoğaltılmış olanların bölgeye sokulmasını ve dağıtılmasını yasaklamak veya izne bağlamak; basılması ve neşri yasaklanan kitap, dergi, gazete, broşür, afiş ve benzeri matbuayı toplatmak.

---

[374] **KANTEMİR** Özkan, Türk silahlı kuvvetlerinin bölücü terör örgütü ile mücadelesinde teknolojik gelişmelerin etkileri, Doktora Tezi, Kara Harp Okulu, Ankara, 2015, s.82.

[375] **TAŞ** Davut, (Türkiye'de Terörle Mücadelede Türk Kamu Yönetiminin İşlevleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme: PKK Örneği), Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 2014, s. 203.

[376] **TAŞ** Davut, age, s. 204.

f) Söz, yazı, resim, film, plak, ses ve görüntü bantlarını ve sesle yapılan her türlü yayımı denetlemek, gerektiğinde kayıtlamak veya yasaklamak.

g) Hassasiyet taşıyan kamuya veya kişilere ait kuruluş ve bankalara, kendi iç güvenliklerini sağlamak için özel koruma tedbirleri aldırmak veya bunların artırılmasını istemek.

h) Her nevi sahne oyunlarını ve gösterilen filmleri denetlemek, gerektiğinde durdurmak veya yasaklamak.

i) Ruhsatlı da olsa her nevi silah ve mermilerin taşınmasını veya naklini yasaklamak.

j) Her türlü cephaneler, bombalar, tahrip maddeleri, patlayıcı maddeler, radyoaktif maddeler veya yakıcı, aşındırıcı eczalar veya diğer her türlü zehirler ve boğucu gazlar veya benzeri maddelerin bulundurulmasını, hazırlanmasını, yapılmasını veya naklini izne bağlamak veya yasaklamak ve bunlar ile bunların hazırlanmasına veya yapılmasına yarayan eşya, alet veya araçların teslimini istemek veya toplatmak.

k) Kamu düzeni veya kamu güvenini bozabileceği kanısını uyandıran kişi ve toplulukların bölgeye girişini yasaklamak, bölge dışına çıkarmak veya bölge içerisinde belirli yerlere girmesini veya yerleşmesini yasaklamak.

l) Bölge dâhilinde güvenliklerinin sağlanması gerekli görülen tesis veya teşekküllerin bulunduğu alanlara giriş ve çıkışı düzenlemek, kayıtlamak veya yasaklamak.

m) Kapalı ve açık yerlerde yapılacak toplantı ve gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, ertelemek, izne bağlamak veya toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin yapılacağı yer ve zamanı tayin, tespit ve tahsis etmek, izne bağladığı her türlü toplantıyı izlemek, gözetim altında tutmak veya gerekiyorsa dağıtmak.

n) (Ek bent: 14/11/1984-3076/1 m.) İşçinin isteği, ahlak ve iyi niyet kurallarına uymayan haller, sağlık sebepleri, normal emeklilik ve belirli süresinin bitişi nedeniyle hizmet aktinin sona ermesi veya feshi dışında kalan hallerde işçi

çıkartmalarını işverenin de durumunu dikkate alarak üç aylık bir süreyi aşmamak kaydıyla izne bağlamak veya ertelemek.

o) (Ek bent 14/11/1984-3076/1m.) Dernek faaliyetlerini, her dernek hakkında ayrı karar almak ve üç ayı geçmemek kaydıyla durdurmak."[377]

Bazı durumlarda terör eylemleri gerçekten güçlü olmaktadır. Öyle ki devletin güvenliğini ve kamu düzenini ciddi anlamda tehdit etmektedir. Bu durumda sıkıyönetim ilan edilebilmektedir. Dolayısıyla askeri güçlere verilen yetkiler geniş yetkiler olmaktadır. Bunların en önemlisi de 1402 sayılı 1971 tarihli TSYK'nin 3. maddesidir. Nitekim bu kanun şunları ifade etmektedir:

"a) Konutları ve her türlü dernek, siyasi parti, sendika, kulüp gibi teşekküllere ait binalar, işyerleri ile özel ve tüzel kişilikleri haiz (özerk müesseseler dâhil) müesseseler ve bunlara ait müştemilat ve her türlü kapalı ve açık yerleri mektup, telgraf ve sair mersulleri ve kişilerin üzerlerini herhangi bir müracaat, talep ve karara lüzum olmaksızın aramak ve bunlardan sübut vasıtaları olan yahut zor alıma tabi bulunan eşyayı zapt etmek,

b) Türkiye Radyo – Televizyon Kurumu'nun yayımları dâhil olmak üzere telefon, telsiz, radyo, televizyon gibi her çeşit araçlara yapılan yayım ve haberleşmeye sansür koymak, kayıtlamak veya durdurmak ve hizmetin gerektirdiği ahvalde bunlardan öncelikle faydalanmak,

c) Söz, yazı, resim, film ve sesle yapılan her türlü yayım, haberleşme, mektup, telgraf vesair mersulleri kontrol etmek; gazete, dergi kitap ve diğer yayınların basımını, yayımını, dağıtımını, birden fazla sayıda bulundurulmasını veya taşınmasını veya sıkıyönetim bölgesine sokulmasını yasaklamak veya sansür koymak; sıkıyönetim komutanlığınca basım, yayım ve dağıtılması yasaklanan kitap, dergi, gazete, broşür, afiş, bildiri, pankart, plak, bant gibi bilcümle evrakı, yayın ve haberleşme araçlarını toplatmak; bunları basan matbaaları, plak ve bant yapım yerlerini kapatmak, müsaderesine karar verilmemekle birlikte, sıkıyönetim komutanlıklarınca sahiplerine iadesinde sakınca görülenlerin imhası için gerekli

---

[377] 2935 Sayılı Kanun, m. 11.

önlemleri almak; yayına yeni girecek gazete ve dergilerin çıkarılmasını izne bağlamak,

d) Kamu düzeni, devlet kuvvetleri, kişi hürriyeti, kamu selameti aleyhine işlenen cürümlerle, adam öldürmek veya kişilere karşı müessir fiilde bulunmak suçlarından hükümlülüğü veya genel emniyet gözetimi altında olanlardan veya sıkıyönetim bölgesinde belirli bir ikametgâhı olmayanlardan veya diğer şüpheli olan veya genel güvenlik ve kamu düzeni bakımından zararlı faaliyette bulundukları anlaşılan kişilerden gerekli görülenlerin sıkıyönetim bölgesi içinde yerlerini değiştirmek veya bu bölge içinde belirli yerlere girmelerini veya yerleşmelerini yasaklamak, sıkıyönetim bölgesi içinde bulunmaları sakıncalı görülenleri de sıkıyönetim bölgesi dışına almak,

e) Her türlü silahlar, cephaneler, bombalar, tahrip maddeleri, patlayıcı maddeler, radyoaktif maddeler veya gazların yahut benzeri maddelerin bulundurulmasını, hazırlanması, yapılması veya naklini yasaklamak ve bunlar ile bunların hazırlanmasına veya yapılmasına yarayan eşya alet veya araçların teslimi için emirler vermek, arayıp toplamak,

f) Grev, lokavt yetkilerinin kullanılmasını, irade beyanı, referandum gibi sendikal faaliyetleri sürekli olarak durdurmak veya izne bağlamak,

Tahrip, yağma, işgal, fiili durma, boykot, işin yavaşlatılması, çalışma özgürlüğünün kısıtlanması ve işyerlerinin kapatılması gibi hareketleri yasaklamak, önlemek veya önleyici tedbirleri almak,

g) Kapalı ve açık yerlerde her türlü toplantıları veya gösteri yürüyüşlerini yasaklamak, izne bağlamak, yapılacağı açık ve kapalı yerleri tayin ve tahsis etmek, izne bağladığı her türlü toplantıyı kontrol altında tutmak veya izlemek; yeni dernek, resmi senetle kurulabilen vakıf ve teşekküllerin kuruluşlarını izne bağlamak; ayrıca her türlü dernek, vakıf ve teşekküllerin çalışmalarını durdurmak veya bunları izne bağlamak,

h) Zaruri ihtiyaç maddelerini yapan, üreten, depolayan, nakleden, satan ticari ve sınai müesseseleri, lüzumu halinde kontrol etmek ve bu maddeleri stok eden, fahiş fiyatla satan, imalatını durduran veya yavaşlatanlar, nakletmeyenler hakkında işlem

yapmak ve ihtiyaçların gerektirdiği tedbirleri almak veya aldırmak, tedbir almayan yerleri kapatmak,

i) Lokanta, lokal, gazino, kahvehane, birahane, meyhane, tiyatro, sinema, bar, diskotek, taverna, dansing ve benzeri eğlence yerleri ile kulüp ve diğer oyun salonlarını, otel, motel, kamping ve bunlara benzer yerleri kontrol etmek, kapatmak veya bunların açılma ve kapanma zamanlarını tayin etmek ve sınırlamak,

j) Kara, deniz ve hava trafik düzenine ilişkin tedbirleri almak, güvenlik amacıyla ulaştırma araçlarının bölgeye giriş ve çıkışlarını kayıtlamak veya yasaklamak,

k) Sıkıyönetim bölgesine girmek ve bu bölgeden çıkmak isteyenler hakkında kayıtlar koymak,

l) Sokağa çıkmayı kayıtlamak ve yasaklamak, gerektiğinde sivil savunma tedbirlerinin tümünü veya bir kısmını aldırmak,

m) Sıkıyönetim bölgesindeki her türlü kamu kuruluşları ve özel kuruluşlara gerekli tedbirleri aldırmak,

n) Lüzumu halinde sıkıyönetim bölgesindeki hazine, kamu iktisadi teşebbüsleri, teşekkülleri ve müesseseleri ile özel idare, belediye ve bankalara ait bina, araç ve personelden yararlanmak".[378]

b. Irak'ta Terörle Mücadele Etmek İçin İdari Kolluğun Aldığı Önlemler

İdare, kamu düzenini korumak için özellikle devlet terör eylemlerine maruz kaldığı zaman çok sayıda önlemler alabilmektedir. İdare, terörü engellemek ve onunla mücadele etmek için kendi güçlerini kullanabilmektedir. İdarenin teröre karşı koyması ve ondan korunması için kanun idareye geniş yetkiler vermiştir. Irak'ta olağanüstü durumu düzenleyen çok sayıda kanun mevcuttur. 4 sayılı 1965 tarihli Milli Selamet Kanunu bulunmaktadır. Ayrıca 12 sayılı 1971 tarihli Milli Seferberlik Kanunu çıkmıştır. Onun ardından 64 sayılı 1978 tarihli Milli Savunma Kanunu çıkmıştır. Ayrıca 159 sayılı 1969 tarihli İller Kanunu'nun 19. maddesi, kamu düzenini etkileyen özel durumların meydana geldiği bölge ve illerde özel önlemler

[378] 1402 Sayılı TSYK Kanunu, m. 3.

almakla ilgili bildiri çıkarma iznini içişleri bakanına vermiştir.[379] Öte yandan Irak'ta olağanüstü hal 2003 yılından sonra 1 sayılı 2004 tarihli Milli Selamet Kanunu denilen olağanüstü hal kanunuyla düzenlenmiştir.

Olağanüstü halin ilan edilmesi, yürütme organının yetkilerini genişletmektedir. Bu durum ona, ülkede meydana gelen tehlikelere karşı koyma gücünü vermektedir. Bu tehlikelerden biri de terör eylemleridir. Bundan dolayı anayasalar-ki onlardan biri Irak anayasasıdır-olağanüstü hale önem vermişler ve belli işlemler takip etmişlerdir.[380]

2005 tarihli Irak Anayasası, 61. maddesinde olağanüstü hal ilanını düzenlemiştir. Bu maddenin 9. fıkrası Millet Meclisi'nin yetkilerinin şunlar olduğunu açıklamıştır: *"Cumhurbaşkanı ve Başbakanın ortak talebi ve Millet Meclisi'nin 2/3 çoğunluğunun kabulüyle savaş ve olağanüstü hal ilan edilebilir"*.[381] Bu maddeden, cumhurbaşkanı ve başbakanın ortak talebi olduktan sonra olağanüstü halin ilan edilmesiyle yetkili olan birimin Millet Meclisi olduğu anlaşılmaktadır. Olağanüstü halin ilan edilmesi cumhurbaşkanı ve başbakan arasında ortak bir yetki olmuştur. Bunun yanında parlamentonun onayı da gerekmektedir.

Olağanüstü hal ilan edildikten sonra başbakan ya da yetkili olan güç, devletin tüm kısımlarında kamu düzenini korumakla ilgili olan önlemleri alabilmektedir. 4 sayılı 1965 tarihli Milli Bütünlük Kanunu ya da 1 sayılı 2004 tarihli Milli Bütünlük Kanunu gibi milli bütünlük kanunları bunu ele almışlardır. Bu kanunlar, olağanüstü halle ilgili hükümleri açıklamıştır.

1 sayılı 2004 tarihli Milli Bütünlük Kanunu, 1. maddesinde, halk büyük bir tehlikeye maruz kaldığında ve bireylerin hayatları tehdit altına girdiğinde olağanüstü halin ilan edilebileceğini ifade etmiştir. Bu tehlike, hükümetin teşkilatını ya da siyaset yapmasını engellemek ya da herhangi bir başka amaç için birtakım kişilerden

---

[379] **MUHALLEF** Ârif Salih, Mâhiyetü Hâli't-Tavâri', Meceletu el- buhus el-Kanuniye, Irak Beytü'l-Hikme li-neşir, sy. 40, 2016, s. 25-26.

[380] **HÂTİM** Fâris Abdurrahim-**ABD** Sinan Tâlib, Hâletu't-Tevâri' ve'r-Rekâbetü'l-Kadâiyye Aleyhâ, Merkez buhus el-Küfe, 2008, s. 178.

[381] 2005 Tarihli Irak Anayasası, m. 61.

meydana gelen devamlı şiddetten kaynaklanmaktadır.[382] Bu maddeye göre Irak halkını ya da devletini tehdit eden büyük bir tehlike meydana geldiği zaman olağanüstü hal ilan edilebilmektedir. Bu tehlike içsel ya da dışsal olabilmektedir. Tehlikenin devamlı ve birtakım kişilerle olması şarttır. O tehlikenin amacı; Irak'ta güven ve istikrarı sarsmak, siyasetin yapılmasını engellemek ya da herhangi başka bir şey olabilir. Terör, olağanüstü halin ilan edilmesinin gerekçelerinden biri olabilir. Çünkü geçen maddede bulunanların tümü, terör olgusuna uymaktadır.

2004 tarihli Milli Bütünlük Kanunu'nun 3. maddesi incelendiğinde onun başbakana çok sayıda istisnai yetkiler verdiği görülmektedir. Bu durumda başbakan, idari kolluğun en üst gücü sayılmaktadır ve bu yetkileri başkalarına verebilmektedir.[383]

Bu kanuna göre silahlı güçler, olağanüstü güçler, özel güçler, sivil savunma, iç güvenlik güçleri, farklı emniyet birimlerinin tümü-ki bunların içinde olağanüstü durumun ilan edildiği farklı bölgelerdeki istihbarat ve muhaberat da bulunmaktadır-olağanüstü hal ilan edildiği aşamada başbakana bağlıdırlar.[384] Dolayısıyla bu güçler, kamu düzenini korumak için idari güç ya da personeller olmaktadır. Başbakan, olağanüstü koşullara göre güvenliği korumaya yardım eden ve bu güçlerin niteliğine uygun olan herhangi bir görevle o güçleri yükümlü kılabilmektedir. 2004 tarihli Milli Bütünlük Kanunu gereği idari kolluk güçleri bulunmaktadır. Bu güçler, başbakan ya da terörle mücadele alanında onun yetki verdiği sivil ya da askeri birimlere verilmiştir. Şimdi bunları ele alacağız.

b.a. İdari Tutuklama

Başbakan ya da onun yetki verdiği diğer idari güçler, vatandaşların özgürlüklerini kısıtlayarak kararlar çıkarabilmektedirler. Bu vatandaşlar yabancı da olabilmektedir ve davranışı şüpheli olan tutuklanabilmektedir. Ülke terör eylemlerine maruz kaldığı zaman idare, şüpheli olanın tutuklanması kararı gibi kararları çıkarabilmektedir. Hatta bu kişinin tutuklanması hakkında adli emir çıkarılmasa dahi

---

[382] 1 Sayılı 2004 Tarihli Kanunu Selameti'l-Vataniye fi'l-Irak, m. 1.

[383] 1 Sayılı 2004 Tarihli Kanunu Selameti'l-Vataniye fi'l-Irak, m. 3.

[384] 1 Sayılı 2004 Tarihli Kanunu Selameti'l-Vataniye fi'l-Irak, m. 6.

tutuklanabilmektedir ve bu da acil ve zorunlu durumlarda olmaktadır. Kanun koyucu bu durumu acil ve zorunlu durumlarla sınırlamıştır.[385] Tutuklama kararı, başbakan yetki verdiği zaman askeri kuvvet komutanlığı ya da polis komutanlığı veya bölgedeki idari güçler tarafından çıkarılabilmektedir. Aynı şekilde terörle mücadele birimi, idari kolluk kararları çıkarabilmektedir. Nitekim terörle mücadele birimi kanunu ona bu yetkiyi vermiştir.[386]

b.b. Araştırma

İdare, adliye tarafında çıkarılan bir adli emirle inceleme kararı çıkarabilmekte, lakin acil durumlarda adli emir olmadan da bu tür kararları çıkarabilmektedir. Dolayısıyla bu durumda idarenin yaptığı şey idari kolluktur. Onun, terör suçlarında şüpheli olanların evleri ya da çalıştıkları yerleri inceleme emri çıkarma hakkı bulunmaktadır. Terör suçunu engellemeye katkıda bulunan delil ve belgeleri inceleme emri çıkarabilmektedir.[387]

b.c. Sokağa Çıkmanın Yasaklanması

2004 tarihli Milli Bütünlük Kanunu'nun 3. maddesinin 2. fıkrası, başbakan ya da onun yetki verdiği kimsenin, güvenlik tehdidi ya da belli çalkantıların görüldüğü bölgede kısa ve belli bir süreyle sokağa çıkmayı yasaklayabildiğini ifade etmiştir. Bu durumda sokağa çıkmanın yasaklanması belli bir süre için geçerli olmaktadır. Bu sürenin birkaç gün ya da haftayla sınırlı olması gerekmektedir. Ayrıca bu bölge sakinlerinden bazısının silah bulundurduğu şüphesi varsa ya da kanun dışına çıkanlar bu bölgede korunurlarsa başbakan, bu yerleri askeri güçlerle çevreleme, oraları teftiş etme, ağır ve orta silahları araştırmayı kararlaştırabilmektedir.[388] Kanunun bu süreyi kısa tuttuğu görülmektedir ve bu da kanunun iyi taraflarından biridir. Uzun bir süre sokağa çıkma yasağının konulması vatandaşların günlük yaşamını ve onların normal işlerini yapmasını engellemektedir.

---

[385] 1 Sayılı 2004 Tarihli İKSV, m. 3, f. 1.

[386] 2016 ITMBK, m. 10.

[387] 2004, İKSV m. 3.

[388] **HÂTİM** Fâris Abdurrahim-**ABD** Sinan Tâlib, age, s. 182.

Başbakan, acil olağanüstü durumlarda terör eylemlerinin meydana geldiği bölgede sokağa çıkmayı yasaklayabilmektedir. O veya onun yetki verdiği güvenlik ya da milli güçler, bu bölgede sokağa çıkmayı yasaklama kararı ya da kanuna aykırı davrananları ve silahları araştırma emrini verebilmektedir. Bu madde, başbakan ya da onun yetki verdiği güçlere adli bir emir olmadan bu kararları çıkarmakla ilgili takdir yetkisi vermiştir.

b.d. Mallara Sınırlama Getirmek

Mallara ve bulundurması yasak olan şeylere sınırlama koyma kararları alınabilmektedir. Ayaklanmayla suçlananlar, onlara ortak olanlar, onlara yardım edenler ya da onları bu suçlara teşvik edenlerin mallarına haciz önlemi konulabilmektedir.[389]

b.e. Posta ve İletişime Karşı Önlemler Almak

İdare; posta mektupları, telgraf, telli ve telsiz iletişim araçlarına karşı önlemler alabilmekte, bu araçların denetlenmesi, teftiş edilmesi ve kollanmasını yapılabilmektedir. Tüm bunlar suçu araştırmaya yardımcı olmakta ve terör suçunun gerçekleşmesini engellemektedir.[390]

b.f. Silah İzinlerini Durdurmak

Silah, mühimmat, tehlikeli ve patlayıcı madde ve onların ticareti, güven ve istikrarı tehdit ediyorsa ve onların terör operasyonlarında kullanılma ihtimali bulunuyorsa, idare geçici ya da daimi olarak bunları durdurabilmektedir.[391] Bu, koruyucu bir önlemdir. Amaç, bu tür silahların teröristlerin eline geçmesini ve terör suçunu önlemektir. Kamu yararına göre idari güç bu izni verme ya da onu geri çekme yetkisine sahiptir.[392]

---

[389] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, age, s. 98.

[390] 1 Sayılı 2004 Tarihli İKSV m. 3, f. 5.

[391] 1 Sayılı 2004 Tarihli İKSV, m. 3, f. 5.

[392] **AHMED** Mâhir Seyyid, Taharriyyâtü'ş-Şürta ve'l-Hurriyyeti'ş-Şahsiyye fî Dav'i'l-Mütagayyirâti'l-Âlemiyyeti'l-Mu'âsarah, Mısır, 2016, s. 309.

b.g. Ulaşım Araçlarına Sınırlama Getirmek

İdare tarafından çıkarılan bir kararla ulaşım araçlarına sınırlama getirilebilmektedir. Bu sınırlamalar kara, hava ve deniz ulaşım araçlarının tümünü kapsayabilmektedir. Amaç, kamu düzenini ya da bu araçları terör saldırılarından korumaktır.[393]

b.h. İşyeri ve Şirketlere Sınırlama Getirmek

Tüm ticari işyerleri, şirketler, kurumlar, kulüpler ve derneklere, açma ve kapatma vakitleriyle ilgili sınırlama getirilebilmekte, onlar ve işçileri denetlenebilmekte ve işleri geçici bir şekilde durdurulabilmektedir.[394]

b.i. Giriş ve Çıkışlara Sınırlama Getirmek

Irak'a giriş ve çıkışlar konusunda yabancılara sınırlamalar getirilebilmektedir. Belli yerlerde toplanma, silah taşıma, silah ve tehlikeli madde kullanma engellenebilmektedir.[395] Halen yürürlükte olan 1965 tarih ve 4 sayılı IMBK'nin 4. maddesine göre idare, yabancıları ülkeden uzaklaştırabilmekte ya da onların ülkeye girmesi tehlike oluşturduğu sürece onların ülkeye girmesini engelleyebilmektedir.[396]

b.j. Gazete ve Yayınları Denetlemek

İdare; gazeteler, dergiler, kitaplar, yazılar, resimler ve ses kayıtları yayınlanmadan önce onların tümünü denetlemekle ilgili idari kolluk kararları çıkarabilmektedir. İdare, gazete, dergi ya da yanlarda kamu düzenini aksatan ve terörü teşvik eden bir şey gördüğü zaman onlara el koymak, onların yayınlanmasını engellemek ve yayın yerlerini kapatmakla ilgili idari kolluk kararları çıkarabilmektedir.[397]

Görülen o ki, olağanüstü halde ya da bu durumu gerektiren terör eylemleri meydana geldiğinde idare, normal vakitlerde alamadığı birtakım önlemleri alabilmektedir. Bu önlemler bireylerin temel haklarına zarar vermesine rağmen

---

[393] 1 Sayılı 2004 Tarihli IMBK, m. 3.

[394] 1 Sayılı 2004 Tarihli İKSV, m. 3, f. 5.

[395] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, age, s. 98.

[396] 4 Sayılı 1965 Tarihli İKSV, m. 4, f. 9.

[397] 4 Sayılı 1965 Tarihli İKSV, m. 4.

yargıya başvurulmadan o önlemler alınabilmektedir. 1965 sayılı IMBK'de de bu şekilde geçmektedir. Ancak 2004 tarihli IMBK, acil durumlar dışında bu tür önlemleri almak için yargıya başvurulmasını zorunlu kılmıştır. Acil durumlarda yargıya başvurulmadan önlemler alınabilmektedir ve idareye bu konuda takdir yetkisi verilmiştir. Lakin idari güç, siyasi amaçlar gibi başka amaçlar için kullanılabildiği için bu önlemlerin idari yargı denetimine tabi olması gerekmektedir. Irak'ta bunun doğru bir şekilde yapılmadığı görülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ KOLLUK YETKİSİNİN SINIRLARI

İdari kolluk, idarenin devlette kamu düzenini korumak için müdahale etmede kullanabildiği önemli araçlardan biridir. Bu müdahale, temel hak ve hürriyetlere belli sınırlamalar getirmektedir. Bu da idarenin kolluk kararlarını yerine getirmek amacıyla kullandığı araçlara sahip olması ve bireyleri bu kararları uygulamayı zorunlu kılmasındandır. İdarenin tek taraflı iradesiyle çıkardığı kararlar ve zorunlu uygulamaya başvurması buna örnek gösterilebilir. İdari kolluk gücü temel hak ve özgürlüklere müdahale ettiği için idari kolluk gücü için idarenin bağlı kalacağı ve geçemeyeceği bazı sınırlar koymak önemli bir hale gelmiştir.

İdari kolluk yetkilerini kullanmak, temel hak ve özgürlüklere bir sınırlama getirmektedir. Farklı anayasa ve yasalarda bu haklar güvence altına alınmıştır.

Yasaların temel hak ve özgürlükleri koruma altına alması gerektiğinden idari kolluk da yetkileri ile temel hak ve özgürlükler arasındaki dengeyi sağlamak zorundadır. Bu dengeyi sağlamak amacıyla idare, kolluk kararlarını çıkardığı zaman anayasal ve yasal sınırlamalar çerçevesinde hareket etmelidir. Ayrıca idari kolluğun yetkilerine devlette meydana gelecek olağanüstü ve istisnai durumlarda sınırlama getirilebilir.

I. Anayasal ve Yasal Sınırlamalar

Anayasa, devlet içinde norm hiyerarşisinin zirvesidir. Bunların içinde güçleri dağıtıma ve onların sınırlarıyla ilgili kurallar da bulunmaktadır. Bunun yanı sıra bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak için gerekli olan kurallar vardır. Yürütme, devlet içindeki üç güçten biri sayılmaktadır. Anayasaya saygı göstermek, onun kurallarını tatbik etmek, devletin içindeki diğer yasa kurallarının tümüne saygılı olmak onun görevlerindendir. Buna da yasallık ilkesi denilmektedir. İdare, idari kolluk kararlarını çıkardığı zaman anayasanın ele aldığı temel hak ve özgürlüklere saygı göstermesi gerekmektedir. Dolayısıyla idare, idari kolluk kararlarının

çıkarılmasında yasallık ilkesi ve temel hak ve özgürlüklerle sınırlandırılmaktadır denebilir.[398]

A. Yasallık İlkesi

Yasallık ilkesi, hukuk devleti düşüncesiyle bağlantılıdır. İdarenin, yaptığı tüm iş ve davranışlarda ve çıkardığı farklı kararlarda kanun hükümlerine tabi olmasıdır. Yani idarenin çıkardığı tüm kararlar ve yaptığı tüm işlerin devletin içinde yürürlükte olan yasa kurallarının hükümlerine uygun olması gerekmektedir. Bu kurallar iptal edilmediği ya da değiştirilmediği sürece idare bunlara aykırı davranamamaktadır.[399]

Genel olarak yasallık ilkesi, yasa hükmünün devlet içindeki tüm güçler ve bireyler üzerinde egemen olmasıdır. İdare, devlet içindeki güçlerden biri olduğu için olumlu ya da olumsuz tüm davranışlarında yasal hükümlere bağlı kalması gerekmektedir.[400]

Yürütme gücü, idari kolluk işlerini gerçekleştirirken yasallık ilkesiyle daha güçlü bir hale gelmektedir. Yürütme gücü, yasama açığını kapatan düzenleyici kararlar çıkarmasına rağmen yasal kurallara bağlı kalmalıdır. Diğer taraftan idare bir yasal metne dayanmadan bireysel kolluk kararları çıkarabilmektedir. İdari işlerde yasallığı korumak için yürütme gücünün işi yasal kural ve güvencelerle kuşatılmıştır.[401]

Yasallık ilkesinin farklı alanlarda idari kolluk işleri üzerinde etkisi olmaktadır. Yasallık, devlet içindeki yasa hiyerarşisine göre gerçekleşmektedir. Devletteki yasa sistemi piramit şeklinde sıralanmaktadır. Öyle ki, bu sıralamanın en aşağısındaki kural, en tepedeki kuralın getirilerine bağlı olarak işlemektedir. Bazen bu sıralama yasal kuralı çıkaran güce dayanan biçimsel bir sıralama olmaktadır. Bazen de yasal kuralın içeriğine dayanan içeriksel bir sıralama olmaktadır. Biçimsel sıralama,

---

[398] **REŞÎD** Şeymâ Hâtim, Sultatü'z-Zabtı'l-İdârî, Mecelletü Câmi'atü Tikrît li'l-Ulûm'l-Kânûniyye, c. 2, sy. 28, 2015.**ŞEYMÎ** Abdulhafîz, age, s. 277.

[399] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî, b. 2, Dar el-Âtik, Kahire, 2010, s. 35.

[400] **ŞEYMÎ** Reşîd Abdulhafîz, Mebâdiü'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'l-en-Nehdatü'l-Arabiyye, Kahire, Mısır, 2014, s. 360.

[401] **EBÜ'L-HAYR** Adil, ed-Dabtü'l-İdârî ve Hudûdüh, el-Heyetu el-Mısırye li'l-Kitap, Mısır, 1995, s. 287-288.

anayasal kuralları çıkaran gücü yasa hiyerarşisinin en zirvesine koymaktadır. Daha sonra yasama gücü ve ondan sonra yürütme gücü gelmektedir.[402]

İdare, tüm işlemlerinde kendisini yasal kurallarla sınırlayan yasallık ilkesine bağlı olması gerektiğinden, idari kararları çıkardığı zaman bu kurallarla sınırlandırılması gerekmektedir. Bu sınırlamalar; anayasa gereği belirlenen anayasal sınırlamalar, yasama gücünün koyduğu yasama sınırlamaları ve düzenleyici işlemler gereği yürütme gücünün koyduğu sınırlamalar olabilmektedir. Bunun yanı sıra bu sınırlamalar arasında bazen yargı sınırlaması da yer alabilmektedir.

1. Anayasal Sınırlamalar

Anayasa, devlet içindeki yasal kuralların en zirvesindedir. Norm hiyerarşisinin en tepe noktasındadır. Anayasal kurallar, en üst kurallar sayılmaktadır. Devletin tüm yetkilerinin anayasal kurallar çerçevesinde olması gerekmektedir.

Anayasa, devletin yetkilerini düzenlemekte, her bir gücün görevini, hakkını ve yetkisini belirlemektedir. Yasal sıralama ilkesine göre yasama ya da yürütme gücü tarafından çıkarılan yasal kurallar, anayasal kurallara aykırı olamaz.[403]

İdari güç ve idari kolluk işlemlerine anayasal sınırlama getirilmektedir. İdari kolluğun bu sınırlara bağlı kalması ve onları aşmaması gerekmektedir. Bu sınırlamaların amacı, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumaktır.[404] Tarihsel süreçle birlikte yürütme gücünün rolüne ve işlemlerine de birtakım sınırlamalar getirilmiştir. Önceleri yürütme gücü devlet içindeki en üst siyasi güç olarak kabul edildiğinden yürütme gücünün kararlarının dokunulmazlığı ve itiraz edilemezliği bulunmaktaydı. Bu tarz işlemlere egemenlik işlemleri denilmektedir. Pek çok anayasa ve kanunda da bunun ifadesi vardır. Nitekim 160 sayılı 1979 tarihli IYGK'da şu ifade yer almaktadır: *"Yargı egemenlik işlemleri ile ilgili hiçbir işe bakmaz".*[405] Aynı şekilde MŞDK'nin İkinci Değişiklik Kanununda; *"İdari Yargı Mahkemesi şunlarla ilgili itirazlara bakmakla yetkili değildir: a- Egemenlik*

---

[402] **ŞEYMÎ** Abdulhafîz, a.g.e, s. 277; HÂŞİM Abdurraûf, age, s. 178.

[403] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, el-Kadâü'l-İdârî, Daru'l- Senhûrî, Bağdat, 2015, s. 12.

[404] **MÜSLÜMÂNÎ** Muhammed Ahmed İbrahim, el-Vesît fî Şerhi'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'l-el-Fikrü'l-Câmi'î, İskenderiye, 2016, s. 256.

[405] 160 Sayılı 1979 Tarihli Kanun al-sulta al-kadaiye al-İraki, m. 10.

işlemleri. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararname ve kararlar egemenlik işlemleri sayılmaktadır".[406] Lakin bu konuyla ilgili yasal gelişim, yürütme gücünün tüm işlerinin denetime tabi olmasına ve idari kararlara itiraz edilebilmesine yol açmıştır. 2005 tarihli IA da da benzer kararlar kabul edilmiştir.[407]

2005 tarihli IA, idarenin, yetkilerin temel hak ve özgürlüklere saygı göstermesini zorunlu kılmıştır. Ayrıca, devletin bireyler için tüm araçlarla kendini ifade etme özgürlüğünü yüklendiği ifade edilmiştir. Ayrıca basın, yayın, reklam, gazete ve barışçıl gösteri özgürlüğünün olduğunu ve bunların kanunla düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir.[408] Dolayısıyla IA'ya göre; idare tarafından idari kolluk ile ilgili kararlar çıkarılırken bazı sınırlar çerçevesinde hareket etmeli, temel hak ve özgürlüklere bağlı kalmalıdır. Hatta ifade özgürlüğü, gazete özgürlüğü, toplanma ve gösteri yapma özgürlüğünü ihlal eden bir idari kolluk kararı çıkarmamalıdır. Bahsi geçen özgürlüklerin de kamu düzeni ve ahlakına aykırı olmaması şarttır.

Diğer taraftan yürürlükte olan IA'da şu ifadeler yer almaktadır: *"Emniyet ve Milli İstihbarat Teşkilatlarının çalışmaları, görev ve yetkileri yasayla düzenlenir. Bu kurumlar insan haklarına saygılı bir şekilde görevlerini yürütürler ve Millet Meclisi'nin denetimine tabidirler".*[409] Bu, idari kolluğun yetkilerine getirilen önemli bir anayasal sınırlama sayılmaktadır. Anayasa; emniyetin çalışmaları, görevleri ve yetkilerini sınırlandırmaktadır. Bu da temel hak ve özgürlükleri korumak içindir. Bu ise yasama gücü üzerinde önemli bir sınırlamadır. Yani, idarenin temel hak ve özgürlükleri sınırlandırıcı işlemlerde bulunmasının önüne geçilmiştir.

Anayasada geçen tüm kurallar idare için bağlayıcıdır. İdare, idari kolluk ile ilgili karar çıkaracağında anayasal metinlere aykırı davranmaz. TA da bu yöntemi benimsemiştir. İdarenin temel hak ve özgürlüklere saygı göstermesini zorunlu

---

[406] 106 Sayılı 1989 Tarihli Kanun Meclis Şura'l- devle el-İraki, m. 7/beş.

[407] 2005 Tarihli IA'nın 100. maddesi şunu ifade etmiştir: "Yasalarda bir işe veya idari karara itiraz etme imkanını ortadan kaldıran hükme yer verilemez".

[408] 2005 Tarihli IA, m. 38.

[409] 2005 Tarihli IA, m. 84.

kılmıştır. 1982 tarihli TA'nın 13. maddesinin 1. fıkrası, hak ve özgürlüklerin bu maddede belirtilen sebeplere bağlı olarak kanunla sınırlanabileceğini açıklamıştır. [410]

TA'nın 13. maddesine göre: *"Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, anayasanın özüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz"*. Görüleceği üzere anayasada, temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilen birtakım sebepler belirtilmiştir. Zira özgürlükler sadece bu sebeplere göre sınırlandırılabilmektedir. Başka bir ifade ile anayasa, idari kolluk yetkisinin üzerinde yasal sınırlamaların yani kanun koyucunun koyduğu sınırların olabileceğini ifade etmiştir. Ancak yasama gücü bu sınırlamaları koyarken sınırsız değildir. Anayasanın belirlediği sınırlarla sınırlandırılması gerekmektedir.[411] Ayrıca TA'nın temel hak ve özgürlükleri durduran birtakım durumları belirlediği görülmektedir. Bu tip durumlar da, örneğin savaş, olağanüstü hal ve sıkıyönetim durumlarıdır.[412] Kısaca idari kolluk makamları, idari kolluk yetkilerini kullanırken temel hak ve özgürlüklere müdahale edememektedirler. TA'nın 13. ve 15. maddelerinde belirlenen sınırların dışına çıkmamaları gerekmektedir.[413]

TA, temel hak ve özgürlükler için idarenin geçemediği birtakım sınırlar koymuştur. Bu haklar idari kolluk yetkilerini kullanmakla sınırlandırılamaz. Yani bunlar idarenin müdahalesine kapalıdır. Her ne kadar güvenlik ve kamu düzenini korumak gibi birtakım sebeplere istinaden ve yasalar gereği hak ve özgürlükler sınırlandırılabilse de idare, bu yasaları ve dolayısıyla idari kolluk yetkilerini kullanamaz. Bu yetki yargı organına bırakılmıştır.[414] Bu durum, TA'nın 20, 21 ve 22. maddelerinde geçmektedir. Nitekim 22. maddeye göre: *"Milli güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın korunması veya başkanlarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına*

---

[410] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, age, b. 10, s. 310.

[411] **TAN** Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 2015, s. 432.

[412] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref– TAN Turgut, İdare Hukuku, b. 4, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006, s.770.

[413] **AKGÜL** Aydın, age, s. 117.

[414] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku, age, b. 10, s. 310.

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, haberleşme engellenmez ve gizliliğine dokunulmaz. Yetkili merciin kararı yirmi dört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, karar kendiliğinden kalkar. İstisnaların uygulanacağı kamu kurum ve kuruluşları kanunda belirtilir".

Bu metnin bir benzeri TA'nın 33. maddesinde de görülmektedir. Nitekim o maddede şu ifadeler yer almaktadır: *"Herkes, önceden izin almaksızın dernek kurma ve bunlara üye olma ya da üyelikten çıkma hürriyetine sahiptir. Dernekler, kanunun öngördüğü hallerde hâkim kararıyla kapatılabilir veya faaliyetten alıkonulabilir, ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, derneği faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmi dört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar".*

İdari güç, idari kolluk işlemlerini çıkardığı zaman anayasanın getirdiği sınırları aşamaz. İdare, bu sınırlara aykırı olarak hareket ettiğinde anayasal hükümlere de aykırı olarak hareket etmiş olmaktadır. Anayasal denetim temel hak ve özgürlükleri üstlenen önemli araçlardan biridir.[415] Genelde anayasal denetim görevini, anayasanın belirlediği bir yargı birimi üstlenmektedir. 1982 tarihli TA, anayasal denetim görevini Anayasa Mahkemesi'ne vermiştir. Zira bu konu anayasa metninde şöyle geçmektedir: *"Anayasa Mahkemesi; kanunların, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünün anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar".*[416] Öte yandan 2005 tarihli IA'nın, 92. maddesine göre bu görev FYM'ye verilmiştir. FYM'nin yetkileri şu şekilde belirtilmiştir: "*Federal Mahkeme şu yetkileri kullanır:*

---

[415] **EBÜ'L-HAYR** Adil, age, s. 206.

[416] TA, m. 148.

1- Yürürlükte bulunan yasa ve yönetmenliklerin anayasaya uygunluğunu denetler".[417]

Irak'ta, FYM yasa ve tüzüklerin anayasaya uygunluğunu denetlemekle yetkilidir. Yürütme gücünün çıkardığı idari kolluğun düzenleyici kararlarının anayasa hükümlerine uygun olması gerekmektedir. Bu kararlar, anayasa kurallarına aykırı olduğu zaman anayasal yargı tarafından iptal edilmektedirler. Anayasal yargı ve anayasal denetim, idari kolluk makamlarını sınırlandırmada önemli bir işleve sahiptir. İdare, anayasal ve yasal kurallara aykırı davranışta bulunmamak, yasal sıralama kuralına riayet etmek durumundadır. Ancak anayasalar, devlette meydana gelen olağanüstü durumlarda idarenin yetkilerini genişletme yetkisine sahiptir. Ancak böyle bir durumda idare, yetkisini genişleten anayasa metninin dışına çıkamaz ve hazırlanan anayasa metni çerçevesinde hareket etmek zorundadır.

2. Yasal Sınırlamalar

Yasama gücü tarafından çıkarılan yasaların yasallık ve sıralama ilkeleri gereği anayasal kurallara aykırı olmaması gerekmektedir. Normal yasalar, yasa sıralamasında anayasa kurallarından sonra ikinci sırada gelmektedir. Yasalar, halkın iradesini temsil eden Millet Meclisi tarafından çıkarılmaktadır. Diğer taraftan yasama gücünün anayasaya aykırı davranmaması ve işlerini anayasal hükümlere göre yapması, yasa sıralaması ilkesinin gereklerindendir. Böylece yasama gücü tarafından alınan kararlar anayasal olmadığı gerekçesiyle iptal edilemez.[418]

Yasama gücü tarafından çıkarılan yasal kurallar, idari güç için bir sınırlama sayılmaktadır. İdari kolluk işlemlerinin -ki bunlar anayasanın güvenceye aldığı temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilir- yürümesi amacıyla yasama gücünün, idari kolluk güçlerinin işlerini yapmasına imkân veren yasaları çıkarması gerekmektedir. T.C. Danıştayı'nın bir kararında konu ile ilgili şu ifade yer almaktadır: *"İlin güvenlik ve düzenini sağlamakla yükümlü olan mahalli mülki amire yasalar belirli koşulların varlığı halinde önlemler alma yetkisi tanımaktadır. Kişinin mülkiyet ve diğer ayni haklarının hangi hallerde mülki amirlerce sınırlandırılabileceği yine yasalarla*

---

[417] 2005 Tarihli IA, m. 93/1.

[418] **VEDEL** Cerges - **DELVOLVE** Pıerre, el-Kânûnü'l-İdârî, b. 1, c. 1, trc: **Mansûr** el-Kâdî, el-Daru'l-Müessetü'l-Cami'iyye, Lübnan, 2008, s. 420-421; ÂNÎ Vesâm Sabbâr, age, s. 17.

düzenlenip belli koşullara bağlanmıştır. Bu tür kararların yargı denetimi de, kararın yasa ile saptanan koşullara uygun olup olmadığı şeklinde yapılır".[419] 13. maddede de bahsedildiği üzere TA yasama gücüne hak ve özgürlükleri sınırlama hakkını vermiştir. 23 ve 35. maddede ise ikamet etme özgürlüğü, mülkiyet ve miras hakkının yasalarla sınırlandırılabileceği açıklanmıştır.[420]

İdari gücün yasal sınırlara bağlı kalması gerekmektedir. İdare, kendi işiyle ilgili olan ve idari görevin niteliğiyle uyumlu olan yasal kuralları tatbik etmektedir. İdari kollukla ilgili hükümler bu kurallardandır. Irak yasalarında belirtilen Çevreyi İyileştirme Yasası, Sağlık Yasası, İçişleri Bakanlığı Yasası ve Trafik Yasası gibi yasalar bunun örneklerindendir. Bu yasalar gereği idari gücün yetkilerine birtakım sınırlamalar getirilmiştir. İdarenin, idari kolluk kararlarını çıkaracağı vakit belli işlemleri takip etmesi gerekmektedir.

3. Düzenleyici İşlemlerle Belirlenen Sınırlamalar

Daha önce de belirtildiği üzere idari güç, halkın genel ihtiyaçlarını yerine getirmek ve kamu düzenini korumak amacıyla birtakım kararlar çıkarabilmektedir.[421] İdarenin farklı yasalara dayanarak çıkardığı idari kolluk işlemleri bu düzenleyici kararlardandır. Bu kararların amacı, devlet içinde kamu düzenini korumaktır. Bu işlemler idari güç tarafından yapılan yasal işlemlerdir. Bunlar, devlet içindeki yasal yapının unsurlarındandır.[422]

Yürürlükte olan IA, yasaları yerine getirmek amacıyla Bakanlar Kurulu'na tüzük, yönetmelik ve kararları çıkarma yetkisi vermiştir.[423] Bu da yürütme gücü açısından bir düzenleyici işlem yetkisidir. İdari kolluk işlemleri de bu çerçevede değerlendirilebilir. Dolayısıyla yürütme gücünün çıkardığı kararlar idari kolluk makamlarına sınırlama getirmektedir. İdari kolluk makamları ve idari kolluk

---

[419] **BOZBÜYÜK** Şeref-**TAN** Turgut, b. 4, age, s. 771

[420] **GÖREN** Zafer, Anayasa Hukukuna Giriş, b.1, Barış Yayınları, İzmir, 1997, s. 358.

[421] **CAFER** Mühenned İyâd, el-Kadâü'l-İdârî ve Eserühü fî Himâyeti Hukuki'l-Efrâd, Mecelet Camiatü'l-Küfe, sy. 16, 2013, s. 241.

[422] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, age, s. 19; **CEMALÜDDİN** sâmî, Nazariyyetü'l-Ameli'l-İdârî, Daru'l-Câmi'atü'l-Cedîde, İskenderiye, , 2011, s. 119.

[423] 2005 Tarihli IA, m. 80.

personelleri, bu düzenleyici işlemlere aykırı davranamazlar. Zira idari kolluk gücü düzenleyici işlemlere aykırı hareket ederse hem yasallık ilkesini hem de yasal egemenlik ilkesini tanımamış olur.

Aynı şekilde TA da Bakanlar Kurulu'na tüzük[424] çıkarma yetkisi vermiştir. Yetkili olan bakana da bakanlık göreviyle ilgili yönetmelik çıkarma yetkisi vermiştir.[425] Düzenleyici işlemleri çıkarma yetkisi -idari kollukla ilgili işlemler de dahil- yürütme gücünün anayasal yetkilerinden sayılmaktadır. İdarenin, kamu düzenini korumak amacıyla aldığı düzenleyici tedbir ve işlemler, vatandaşların temel haklarına müdahale etme özelliği taşımaktadır. Ancak bu müdahalenin kamu düzenini koruma amacıyla yapılması gereklidir. Anayasayı ihlal etmek ya da anayasaya aykırı davranmak amacıyla yapılmamalıdır.[426]

II. İdari Kolluk Makamı Üzerindeki Temel Özgürlük Sınırlamaları

Hukuk devletlerinde temel hak ve özgürlüklerin hukuk sisteminde apaçık bir yeri vardır. Genellikle devletlerin anayasalarının başlangıcında ya da anayasa metninin içinde hak ve özgürlükler ele alınmaktadır. Yasama gücü ya da devlet içindeki herhangi bir diğer güç, bu metin ve kurallara aykırı davranamaz. Dolayısıyla temel hak ve özgürlükler anayasal koruma altına alınmaktadır denebilir. Genellikle anayasalarda temel kurallar yer almaktadır. Temel kuralların dışına çıkmamak kaydıyla hak ve özgürlükleri düzenleme işi kanun koyucuya verilmektedir.[427]

Temel hak ve özgürlükleri korumak, anayasada yasal metinler şeklinde yer almaktadır. Yeni anayasaların çoğunda, uluslararası hukuk ilkeleri çerçevesinde insanın temel hak ve özgürlüklerine ve güvencelerine yer verilmektedir. Ayrıca bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak adına uluslararası örgütlere şikâyet etme

---

[424] 2017'de yapılan düzenlemeyle tüzük anayasadan çıkarıldı.

[425] TA'nın 115. maddesi bunu şöyle ele almıştır: *"Bakanlar Kurulu, Kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belertmek üzere, Kanunlara aykırı olmamak ve Danıştay'ın incelemesinden geçirilmek şartıyla tüzükler çıkarabilir. Tüzükler, Cumhurbaşkanınca imzalanır ve Kanunlar gibi yayımlanır".*

[426] **RAMAZAN** Gengin Derdiman, Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı, Aktüel yayınları, İstanbul, 2004, s. 178.

[427] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 230-232.

hakkı da yeni anayasalarda yer bulmaktadır. Bazı anayasalara göre insan haklarıyla ilgili uluslararası anlaşmalar, ulusal yasalardan daha üstün bir değere sahiptir. [428] Bunun örneğine Fransa Anayasası 71/1 maddesinde rastlamak mümkündür: *"Hakları koruyan birim; devlet idareleri, bölgesel kurullar ve kamu kurumları tarafından hak ve özgürlüklere saygı gösterilmesini kollar. Aynı şekilde kamu kurumu görevini üstlenen ya da anayasanın bu koruma yetkisini verdiği kurum da bu haklara saygı gösterir"*.[429]

TA'nın 12. maddesinde hak ve özgürlüklerin herkese yönelik olduğu belirtilmektedir. Bu haklardan vazgeçilemez ve başkasına devredilemez. Temel hak ve özgürlükler, bireyin kendi ailesi ve diğer kişilere karşı sorumluluğunu ve ödevini ihtiva etmektedir.[430] İdari kolluk makamlarının düzenlediği olay ve durumlar, anayasanın koyduğu güvenceler altına girmiyorsa ya da anayasa onları korumaya değer olan temel hak ve özgürlüklerden saymıyorsa, idari kolluğun yetkileri ve sınırları genişlemektedir. Hak ve özgürlüklerin hepsi aynı dereceye sahip değildir. Yaşama hakkı gibi bazı temel hak ve özgürlükler önemlidir. İnsanı işkence ve istismardan korumak gibi yaşam için zorunlu olan bazı haklar da bulunmaktadır.[431] Önemi yaşama hakkına nazaran daha az olan hak ve özgürlükler de bulunmaktadır. Anayasa genelde önemli olan hak ve özgürlükleri koruma altına almaktadır. Dolayısıyla idari kolluk, anayasanın koyduğu sınırları aşamaz. TA'nın 34. maddesinde temel haklardan sayılan ve idare tarafından engellenemeyen gösteri yapma ve toplanma hakkıyla ilgili geçen bilgiler buna örnek gösterilebilir.[432]

Yürürlükte olan IA'da da temel hak ve özgürlüklerle çelişen herhangi bir yasanın çıkarılamayacağı belirtilmiştir: *"Bu anayasada yer alan temel hak ve*

---

[428] **TEVFÎK** Muhammed Horşîd, age, s. 163-164.

[429] FA, m. 71. (TEVFÎK Muhammed Horşîd, age, s. 166).

[430] 1982 Tarihli TA'nın 12. maddesi şunu ifade etmiştir: "Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder.

[431] **BAHAR** Halil İbrahim, Poliste Demokrasi Ve İnsan Hakları, Tasarım – baskı; ofset-fotmat, Ankara, 1998, s. 63.

[432] **GİRİTLİ - BİLGEN – AKGÜNER**, age, s. 755.

özgürlüklerle çelişen yasa çıkartılamaz".[433] IA'nın birçok maddesinde temel hak ve özgürlükler ele alınmıştır. Ayrıca cins, ırk, milliyet, köken, renk, din, mezhep, inanç, görüş, iktisadi veya sosyal statü ayrımı yapılmaksızın tüm Iraklılar kanun önünde eşit kılmıştır. Bu anayasada, bütün vatandaşların kamu ahlakına ve diğer vatandaşların haklarına saygılı olduğu sürece özel hayata sahip olma hakkı olduğunu, konut dokunulmazlığının ihlal edilemeyeceğini, hukuka uygun ve yargı kararı olmadıkça konutlara girilmesi, arama yapılması veya konutlara tecavüz edilmesinin yasak olduğu belirtilmiştir. Ayrıca vatandaşların sendika, meslek örgütleri kurma ve bunlara üye olma özgürlüğünün olduğu; Iraklı iş gücünün, mallarının ve sermayelerinin bölgeler ve vilayetler arasında özgür bir şekilde dolaştırabileceği ifade edilmiştir.[434]

IA'nın temel hak ve özgürlükleri ele alırken demokratik anayasaların çoğuna benzer şekilde hareket ettiği görülmektedir. Fakat IA, hak ve özgürlükler için gerekli olan koruma araçlarına vurgu yapmaması sebebiyle eleştirilmektedir. Kanun koyucunun burada hak ve özgürlükler açısından gerekli korumayı gerekmektedir. Öyle ki, Fransa ve Mısır anayasaları gibi diğer anayasalarda da durum böyledir.[435]

Bu anlatılanlardan temel hak ve özgürlüklerin idari kolluk makamı için bir sınırlama kaynağı olduğu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bu güç, bireylerin anayasal haklarını kullanmasını engelleyecek şekilde kullanılamaz. İdari yargı, temel hak ve özgürlükleri korumaya yardım edecek şekilde idari kolluk makamını denetleyebilir.[436]

İdari yargı, birtakım ilkeler belirlemiştir. Bunun gereği olarak, kamu düzenini korumak amacıyla temel özgürlükler, idare gücü tarafından sınırlandırılmaktadır. Özgürlüğün tümüyle yasaklanmaması, idari kolluk makamının özgürlüklere göre değişmesi ve hakkında kolluk işlemleri çıkan kişinin kendini savunma hakkına saygı göstermek bu ilkelerdendir.

---

[433] 2005 Tarihli IA, m. 2/bir/c.

[434] 2005 Tarihli IA, m. 14-17-22-24.

[435] **TEVFÎK** Muhammed Horşîd, age, s. 167.

[436] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 357.

A. Özgürlüklerin Tümüyle Yasaklanmasının Yasa Dışı Olması

İdare, kendi yetkilerini kullanabilmekte ve idari kolluk işlemlerini çıkarabilmektedir. İdare, kamu özgürlüklerini engelleyebilmektedir. Bununla, kamu düzenini ve devlet güvenliğini korumayı amaçlamaktadır. Ancak bu, temel hak ve özgürlükleri tümüyle sınırlandırabildiği anlamına gelmemektedir. Çünkü bu hak ve özgürlükleri tümüyle yasaklamak onları iptal etmekle eş değerdir. İdari kolluk makamları, anayasal özgürlükleri iptal edemez. Ayrıca kamu düzenini koruma amacıyla verilen kararların, özgürlüğü tümüyle sınırlandırma derecesine varmaması gerekmektedir.[437]

Fransa idari yargısı, fotografçıların ulusal birlik davasında da bu ilke çerçevesinde karara varmıştır. Nitekim bazı idareciler fotoğrafçıların şehirlerde bu mesleği yapmalarına engel olmuşlardır. FDK; idarenin, fotoğrafçıların sokaklarda bu faaliyetlerini yapmalarını tümüyle engellemesini kabul etmemiştir. Konsey, şehrin idarecisinin trafikteki izdihamı önlemek için belli saat ve yerlerde fotoğrafçılık faaliyetinin engellemesini uygun görmüştür.[438]

Özgürlüklerin yasaklanmasını gerektiren ciddi sebepler dışında özgürlükler tümüyle yasaklanamaz. Özgürlüklerin yasaklanabilmesi için kamu yararının gözetilmesi ve bazı istisnai durumların olması gerekmektedir. Özgürlük yasayla çelişemez ve özgürlükleri tümüyle ortadan kaldıran işlemler de kabul edilemez.[439]

Bu açıklamalardan idarenin, temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabildiği anlamı çıkmaktadır. Bu, kamu düzenini koruma, devlet içinde güvenliği sağlama ve güvenliğe zarar vermeme amacıyla özgürlüklere kısmi sınırlandırma getirilebilir. Fakat özgürlükler tamamıyla sınırlandırılamaz. Bu sınırlama, kamu düzenini koruma amacıyla ve idarenin görevlerini yerine getirebileceği oranda olmalıdır. İdare, hak ve özgürlükleri tümüyle yasaklarsa bu durum, anayasa ve yasal hükümlere aykırı olmaktadır. Bu da yargı önünde idari kararların kararların itiraza maruz kalmasına ve dolayısıyla iptal edilmesine yol açmaktadır.

---

[437] **HABBÂT** Sâhib Matar, Zemenatu'l-tevazin bein el-sulte ve el-hüriye ve icraet ez-Zabit'l-idari, Daru'l-Câmi'iyye, İskenderiye, 2015, s. 114.

[438] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 359.

[439] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 200.

B. Özgürlük Türünün Değişmesiyle Kolluk Yetkisinin Değişmesi ve Önemi

İdari kolluk işlemleri ile ilgili karar almada idareye takdir yetkisinin verilmesi, idarenin yetkisinin sınırsız olduğu anlamına gelmez. İdarenin yetkisi her zaman kamu yararıyla sınırlıdır. İdare hiçbir kararında o sınırı geçemez.[440] İdarenin idari kolluk kararları almadaki gücü ve özgürlükleri sınırlandırması, özgürlüklere göre değişmektedir. Özgürlükler aynı önem ve derecede değillerdir. Birey için özgürlüğün değeri ve önemi ne kadar küçükse ona karşılık idari kolluk gücü de artmaktadır. Birey için hak ve özgürlerin önemi ne kadar büyükse buna karşılık idari kolluk gücü de azalmaktadır.[441]

İnanç ve kişisel özgürlükler gibi anayasanın sınırsız bir şekilde güvenceye aldığı hak ve özgürlüklerde idari kolluğun yetkisi daralmaktadır. Anayasa, özgürlüklerin düzenlemesini kanun koyucuya bıraktığı zaman ve kanun koyucu da bunları düzenlerken, kanunlarca çizilen genel hükümleri uyması gerekmektedir. Ancak bu, idarenin kamu düzenini korumak amacıyla anayasada ya da yasalarda geçen hükümlere bazı sınırlamalar getirmesine engel değildir. Bunun idari yargı denetimi altında olması şarttır. Bu denetim gerekçeler, hedefler, araçlar ve yetkilere yöneliktir.[442]

C. Kendisi Hakkında Kolluk İşlemleri Verilen Kişinin Savunma Hakkına Saygı Göstermek

Bazen idari kolluk kararı bireylere ceza verme şeklinde çıkmaktadır. Burada, hakkında karar verilen kişinin bu karara karşı kendini savunabilmesi için idarenin ona tebliğde bulunması gerekmektedir. Bu da, trafik tüzüğüne aykırı davranan kişiye ceza verme durumunda olduğu gibi, kolluk önleminin ceza niteliğine sahip olduğu, yani ceza verme niyeti olduğu zaman yapılabilmektedir. Bu durumda idari hâkim,

---

[440] **HABBÂT** Sâhib Matar, s. 116.

[441] **MÜSLÜMÂNÎ** Muhammed Ahmed İbrahim, age, s. 257.

[442] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 191.

idarenin savunma haklarına saygı göstermediğinden emin olduğu zaman idari kolluk kararını iptal edebilmektedir.[443]

II. İdari Kolluk Tedbirleriyle İlgili Sınırlar

İdari kolluk işlemlerine getirilen anayasal ve yasal sınırlamaların yanı sıra başka sınırlamalar da bulunmaktadır. Kolluk tedbirlerinin zaman, yer ya da amaca bağlı olması gibi kolluk tedbirlerinin kendisiyle ilgili olan sınırlamalar bunlardandır. Ya da kolluk tedbirinde bulunması gereken şartlar bazen idari kolluk makamı üzerindeki sınırlamaların aynısı olmaktadır.

A. Kolluk İşlemleri Unsurlarına Getirilen Sınırlamalar

Kolluk işlemlerinin kendisine konulan sınırlamalar bulunmaktadır. Bunlar işlemlerin unsurlarıyla ilgilidir. İdare, idari kolluk işlemleri ile ilgili karar çıkardığı zaman idarenin buna riayet etmesi gerekmektedir. İdare kolluk işlemlerinin çıkarılmasındaki amaçlara bağlı kalması gerekmektedir. Takip edilen yöntemin, müdahale etme sebepleriyle uyumlu olması gerekmektedir. Kolluk işlemi, zaman ve yer şartlarının değişmesiyle değişiklik göstermektedir. Bu durum aşağıda detaylı şekilde ele alınacaktır:

1. Amaçlara Bağlı Kalma Kuralı

İdare, idari kolluk işlemleri çıkardığı zaman kanun koyucunun belirlediği amaçlara bağlı kalması ve bu amaçlarını gerçekleştirmeye çalışması gerekmektedir. İdare, kolluk araçlarını yasal olan ya da olmayan başka amaçlar için kullanamaz. Bu durumda idare yasaya aykırı davranmış olur ve idarenin güç kullanımında sapma olur.[444]

İdari kolluğun, kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber korumayı amaçlaması gerekmektedir. Bu unsurlar da kamu güvenliği, kamu huzuru, kamu sağlığı ve bunun yanı sıra kamu düzeninin yeni unsurlarıdır. Kolluk işlemleri yasaların kamu düzeni ile ilgili belirlediği amaçlar çerçevesinde gerçekleştirilmelidir. İdare, kamu yararı için olsa dahi yasal çerçevenin dışına çıkarsa yasall hükümlere aykırı hareket etmiş

---

[443] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 364.

[444] **EŞYMÎ** Abdulhafîz, age, s. 278.

olur. İdari kolluk kararı idareye ait malı ya da kamu malını koruma ya da idarenin mali yükünü hafifletmeyi amaçlasa dahi hukuk nezdinde yetkiyi kötüye kullanma söz konusu olur.[445]

Kanun koyucu, idareye belli bir yetki vermektedir. Ona verilen bu yetkiyle amacını açık ya da üstü kapalı bir şekilde belirlemiştir. Ayrıca kanun koyucu, eğitim yerleri ya da alt gelir grubundaki vatandaşın barınma ihtiyacının giderilmesi amacıyla bazı yerlerin ve arazilerin istimlak yetkisini de idareye vermiştir. İdare, kanun koyucunun belirlediği amaçlar dışında mali amaçları gerçekleştirmeye çalışma gibi başka amaçlar için bu yetkiyi kullanamaz.[446]

Fransa yargısı çıkardığı birçok kararında bu ilkeyi vurgulamıştır. FDK'nın 1875'te Lavmanicr Carriol davasında verdiği karar buna örnek gösterilebilir. Konsey, idari kolluk yetkisi gereği, idarenin geçerli bir ruhsat almayan kibrit çöpü fabrikalarını kapatmasıyla ilgili verdiği idari kararı iptal etmiştir. Zira idarenin kastının bu sanayiyi tekeline almak olduğu anlaşılmıştır.[447]

2. Kolluk Tedbirlerinin Müdahale Etme Sebepleriyle Uyumlu Olması

İdari kolluk işlemlerinin, kamu düzeninde meydana gelen ve idarenin düzeltmeyi amaçladığı problemlerin düzeyi ile eşit seviyede olması gerekmektedir. FDK, idari kolluğun müdahale etme sebebinin doğru ve yararlı olmasıyla yetinmemiştir. FDK, idarenin müdahale etme sebebi ile idareyi idari kolluk araçlarını kullanmaya iten maddi şartların uyumlu olmasını gerekli görmüştür. Bu bağlamda idare, düşük tehlike arz eden durumlarla mücadele etmek için katı araçlara başvurmamalıdır.[448] Burada idarenin yasal çerçevede hareket etmesi ve bilfiil gerçek bir durumun bulunması gerekmektedir. Bunun dışında idare karar alamaz. Karar almaya yol açan gerçek maddi sebeplerin bulunmaması halinde ya da sebep ile

---

[445] **DAVÎ** Abdulmün'im, age, s. 31.

[446] **KÂZIM** Erîc Tâlib-**HAMÛD** Esîl Âmir, Suvaru Aybü'l-İnhirâf fi'sti'mâli's-Sultah, Mwcelet Mustensirye Üniversitesi, sy. 20, 2013, s., **BESYÛNÎ** HÂŞİM Aburraûf, s. 182.

[447] FDK Kararı, ÂNÎ Vesâm Sabbâr, age, s. 296.

[448] **TAMMÂVÎ** Süleyman Muhammed, Mebâdiü'l-Kânûni'l-İdârî, age, s. 277.

kararın arasında bir uyumun bulunmaması halinde idarenin aldığı karar kusurlu olmaktadır.[449]

Kolluk araçları ve müdahale etme sebepleri arasındaki uygunluk düşüncesi zorunlu sayılmaktadır. Çünkü bu, temel özgürlükler düşüncesi ve devlet içindeki kamu düzenini koruma gerekleri arasında bir denge sağlamaktadır. Kamu düzenini tehdit eden tehlikeler düşük seviyede ise özgürlüğün tümüyle feda edilmesi ya da bireylerin özgürlüklerinin tümüyle sınırlandırılması mümkün değildir. Hak ve özgürlükler, kamu düzenindeki tehlike ve sarsıntıyı önlemek için gerekli olan miktarda sınırlandırılmaktadır.[450]

3. Kolluk Yönteminin Zaman ve Mekânın Değişmesiyle Değişiklik Göstermesi

Kamu düzenini korumak için kolluk yöntemini seçmek, zaman ve mekânın değişmesine göre değişiklik göstermektedir. Kolluk işlemleri ve şartlar arasındaki uyum kuralına göre işlemler zorunlu ve onları kuşatan şartlarla, özellikle zaman ve mekân şartlarıyla uyumlu olmadıkları sürece, yasal sayılamazlar. Buna binaen kolluk işlemlerinin zaman ve mekân şartlarına göre değişmesi gerekmektedir.[451]

a. Zamansal Şartlar

İdari kolluk tedbirleri konulacağı vakit geçici ya da daimi şekilde konulması arasında ayrım yapılması gerekmektedir. Bazen idari kolluk işlemleri temel özgürlüklere daimi ya da geçici sınırlamalar koymaktadır. Geçici işlemler geçici olarak konulmaktadır. Süresi bitince de sona ermektedir. Bazı durumlarda geçici işlemler, idari kolluğun daimi tüzüklerinin kapsamadığı ağır hükümleri kapsayabilmektedir. Ağırlaştırmaya gerekçe olan özel şartlar sebebiyle bu tarz tedbirler alınmaktadır.[452]

---

[449] **EROĞLU** Hamza, İdare Hukuku, b. 3, Kalite Matbaası, Ankara, 1978, s. 77.

[450] **FELLÂH** Muhammed Abdullah, Ahkam el-Kanun'l-idari, Dar'l-fkir el-camii, mısır,2016, s. 282; **HABBÂT** Sahib Matar, age, s. 117.

[451] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 373.

[452] **HÂŞİM** Abdurraûf, age, s. 373.

Kolluk işlemi bazen daimi şekilde olmakta ve daimi idari kolluk tüzükleri şeklinde uygulanmaktadır. Bu tüzükler ya da düzenleyici işlemlerin devam ve istikrar nitelikleri olmaktadır. Bu kararların hükümleri geçici kararlardan daha hafif olmaktadır. Çünkü bu kararlar, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini sürekli tehdit edebilmektedir.[453]

İdari kolluk işlemleri zamana ya da uygulama vakitlerine göre değişmektedir. Örneğin bazı idari kolluk kararları, gece vakitlerinde alındığında yasal olmaktadır. Öte yandan aynı karar gündüz vaktinde alındığında yasa dışı olabilmektedir. Kararlar gündüz ya da gece vakitlerinde alınmasına göre geniş ve dar çerçeveli olmaktadır.[454]

Bu konuda FDK, kilise çanlarının çalınmasını huzur bozucu saymıştır. Dolayısıyla idare sabah ve gece vakitlerinde çanların çalınmasına engel olabilmektedir.[455] Aynı şekilde kolluk makamı, olağanüstü hal kapsamında daha katı ve geniş yetkilere sahip olabilmektedir. Dolayısıyla bazı hallerde idari gücün gerekleri, özgürlük gereklerinden daha öncelikli olabilmektedir. Temel hak ve özgürlüklere karşı idari kolluk tedbirleri ağırlaştırılabilmektedir. Toplumda sarsıntılar meydana geldiği zaman kolluk tedbirleri, idarenin olağan haldeyken aldığı tedbirlerden farklı olmaktadır. Kolluk makamları, olağanüstü hal ve acil durumda daha geniş yetkilere sahip olmaktadır. Kolluk yetkileri, günün vakitlerine göre de değişiklik göstermektedir. Örneğin idarenin gece 12:00'den önce meydana gelen gürültüyle ilgilenmediği görülmektedir. Ancak kamu düzenini ve vatandaşların rahatını korumak için gece 12:00'den sonra meydana gelen gürültüye engel olmakla yükümlüdür.[456]

b. Mekânsal Şartlar

İdari kolluk işlemleri, uygulandığı yerin değişmesiyle değişiklik göstermektedir. Örneğin, şehir içinde uygulanan idari kolluk işlemleri, sınır bölgelerinde uygulanan işlemlerden farklıdır. Aynı şekilde idarenin özel bölgelerdeki

---

[453] **ŞEYMÎ** Abdulhafîz age, s. 283; EBÜ'L-HAYR Âdil, age, s. 374.

[454] **FELLÂH** Muhammed Abdullah, age, s. 284.

[455] CE. 28/12/1930, Abbe Tesseire, R. P. 1114.

[456] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, age, s. 760.

yetki ve davranışları, yol ve parklar gibi genel yerlerdeki yetki ve davranışlarından farklıdır. Yani özel yerlerde yasal olan şey, genel yerlerde yasal sayılmayabilir.[457]

FDK çıkardığı birçok kararda, idari kolluk kararlarında mekânın rolü görülebilir. 19.06.1953 tarihli HOUPHOUET-BOIGNY davası Afrika'nın Yukarı Volta ilinde konferans yapılmasıyla ilgilidir. Konuyla ilgili Konsey şu kararı almıştır: Güvenliğin sağlanması gereken bölgenin genişlemesiyle beraber, kamu düzenini korumak için kolluk kuvvetinin yanında yeterli güç bulunmamaktadır. Yapılması kararlaştırılan toplantı, büyük bir ihtimalle anayolda gerçekleştirileceği için hâkim ve BOBO DIOULASSO'nın Belediye Başkanı yasal olarak söz konusu konferansa belediye toprakları ya da bu bölgenin tüm topraklarında engel olabilirler.[458]

Genel yerler, özel yerlerden daha çok idari kolluk makamlarının müdahalesine maruz kalmaktadır. Özellikle ana yol, idari kolluğun müdahale etme alanı sayılmaktadır. Bununla beraber ana yoldan yararlananların haklarının gözetilmesi gerekmektedir. Öte yandan idari kolluk makamı özel meskenlere müdahale edemez. Ancak bu meskenlerde meydana gelen durumlar kamu düzenini etkiliyorsa o zaman idari kolluk, özel meskenlerde meydana gelen huzursuzluğu engellemek için müdahale edebilmektedir. Özel meskenlerde bazen radyo, televizyon ya da bunlar dışındaki araçlar huzursuzluğa sebep olabilmektedir.[459]

İdari kolluk makamlarının kamu düzenini korumak amacıyla görevlerini yapabilecekleri yerler dört grupta toplanmaktadır. Bunlar, yol ve park gibi genel yerler, sinema ve kafeler gibi kamuya açık genel yerler, özel iş yerleri ve hastaneler, okullar, üniversiteler ve meskenler gibi bireylerin toplandığı yerlerdir. Kolluk makamının özel yerler ya da hastaneler ve okullar gibi bireylerin toplandığı yerlere girmesi müdürler veya bu yerlerin yetkililerinin talebine binaen olmaktadır. TA'nın 21. madde metnine göre özel meskenlere girilemez. Ancak olağanüstü durumlarda kamu düzenini korumak amacıyla bu yerlere girilebilir.[460]

---

[457] **KEBEYLÂT** Hamdî, age, s. 257.

[458] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 375.

[459] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s.

[460] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref –TAN Turgut, İdare Hukuku, b. 4, age, s. 779.

B. İdari Kolluk Makamı Üzerinde Bir Sınırlama Olan Kolluk Tedbirlerinin Şartları

İdari kolluk işlemleri idari bir işlem olduğu için, idari işlemde bulunması şartları taşıması gerekmektedir. Ayrıca kolluk işlemi, kamu düzenini tehlikelerden korumayı amaçlamalıdır. Bu da bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanmasına yol açmaktadır. Bundan dolayı idari yargı, idari kollukta bulunması gereken birtakım şartlarla onu kuşatmıştır. Böylece kolluk işlemi yasal olmakta ve yasallık ilkesi gerçekleşmektedir. Kolluk işleminin yasallık ilkesine tabi olması, temel hak ve özgürlükler için bir güvence sayılmaktadır. İdari kolluk kararları alındığı zaman gözetilmesi gereken ve kolluk makamları üzerinde sınırlama sayılan şartların başlıcaları şunlardır:

1. Kolluk İşleminin Genel Olması ve Eşitliği Gerçekleştirmesi

Bireylerin temel hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla eşitlik ilkesinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu ilke genel özgürlüklerin tabi olduğu temel bir ilke sayılmaktadır. Tüm bireyler yasa önünde eşittirler. Etnik, din, dil ve mezhep açısından ya da herhangi başka bir sebeple insanlar arasında herhangi bir ayrım yapılmaması gerekir. Bu ilke olmadığı zaman demokrasinin anlamı da olmaz. Kolluk önlemi, toplum içinde istikrar ve kamu düzenini gerçekleştirmeyi amaçlıyor ise bunun bir gereği olarak bireyler arasında eşitliği de sağlanması gerekmektedir. Kolluk kararının, sübjektif bir şekilde değil, objektif bir şekilde çıkarılması gerekmektedir. Ayrıca kolluk kararının bir birey ya da birtakım bireylere özgü kuralları değil, genel kuralları ihtiva etmesi gerekmektedir.[461]

İdari kolluk işlemi geneli kapsayacak şekilde çıkarıldığı zaman tüm bireylerin gönüllü olarak buna uyması gerekmektedir. Bu tür kararların amacı nihayetinde bireyleri korumaktır.

Yasal işlemin varlığı da bireyler için o kararları yöneten genel kuralların varlığını açıklamaktadır. Bu da idareye bu bireylerin davranışlarına karşı onun yapacağı işleri değerlendirme hakkını vermektedir. Bu da bir nevi özgürlük

---

[461] **BESYÛNÎ** HÂŞİM Abdurraûf, age, s. 193.

güvenceleri sayılmaktadır. Bu ise idari kolluk güçleri üzerinde bir sınırlama sayılmaktadır.[462]

2. Kolluk İşleminin Objektif Olması

İdari kolluk makamları kolluk işlemlerini çıkardığı zaman objektiflik ve tarafsızlığa bağlı kalmaları gerekmektedir. Onların belli bir kişinin yararı için başkasının özgürlüğünü sınırlayan belli kolluk işlemleri almamaları ya da yasal olarak belirlenen amacın dışına çıkan bir işlemi çıkarmamaları gerekmektedir. Tüm bunlar kolluk makamlarının bağımsız olmalarını, bu güçler oluşturulduğu zaman onların siyasi güçten bağımsız olmalarına riayet edilmesini, onların siyasi nüfuzdan etkilenmelerini, idari kolluk birimleri içinde uzmanlığın gerçekleşmesini ve bu birimlerin kendi görevlerini doğru bir şekilde yapmalarına yardımcı olacak bir sınıflandırmanın yapılmasını gerektirmektedir.[463]

3. Tehlikeye Karşı Koymak İçin Belli Bir Aracın Konulmaması

Anayasa, temel hak ve özgürlükleri belirtmektedir. Ancak kamu düzenini koruyacak ve onun ihlal edilmesini önleyecek şekilde bu hak ve özgürlükler sınırlandırılabilmektedir. Bu sınırlandırmanın, bireyleri zora sokmayan kolay araçlarla olması gerekmektedir. İdare, kamu düzenini korumak amacıyla belli bir araç koyamaz. Belli bir araç koymak ve bireyleri buna uymaya zorlamak idarenin bireysel özgürlük alanına fazla müdahale etme ve temel özgürlükleri sınırlandırması anlamına gelmektedir. Bu ise kamu düzenini koruma gerekçesiyle bunu yapmasını serbest kılan bir durum değildir.[464]

İdari kolluk makamlarının kamu düzenini tehdit eden her şeyi bireylere açıklamakla yetinmesi ve bu tehdidin sebeplerini ortadan kaldırmaya çalışması gerekmektedir. Bununla beraber bu tehlikeleri korumak için uygun aracı seçme özgürlüğünü bireylere bırakması gerekmektedir. Makamlar belli bir aracı dayattıkları zaman bu, hak ve özgürlüklere zarar vermektedir.[465] Bu düşüncelere göre FDK

---

[462] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 377.

[463] **BESYÛNÎ** HÂŞİM Abdurraûf, age, s. 194.

[464] **DAVÎ** Abdulmün'im, age, s. 27.

[465] **BESYÛNÎ** HÂŞİM Abdurraûf, age, s. 194.

bununla ilgili birçok karar çıkarmıştır. Örneğin, yangını önlemek için gerekli araçları koyma şartını yerine getirme zorunluluğunu genel yerlerden talep etme hakkını, idari kolluk makama vermiştir. Ancak bu sistemlerin belli bir markadan olmasını belirleme yetkisini idari kolluk makama vermemiştir.[466]

Kamu düzeninin ihlal edilmesini önlemek için uygun aracını seçme özgürlüğünü bireylere verme kuralı, her zaman geçerli bir kural değildir. Bu kuralın bir takım istisnaları bulunmaktadır.[467] Şimdi onları açıklayacağız.

a- Tehlikeden kurtulmak ya da korunmak için aynı önlemler alınması gerektiği zaman bu kural uygulanmaz. Bazen idari kolluk önlemleri aynı şekilde uygulanmadığı zaman etkin olamamaktadır. Yani kamu düzenini ihlal eden tehlikeden korunmak için bu kolluk önlemleriyle muhatap olanların, bazen aynı önlemleri alması gerekebilmektedir. Bireyler ana yolda gittikleri zaman onların güvenliğini korumak için koruyucu önlemler alınması bunun örneklerindendir. Şoförlerin gerekli gördüğü önlemleri almada kendileri özgür bırakılarak onların kazalardan korunması mümkün değildir. Çünkü bu önlemler onlara bırakıldığı zaman bazılarının yolun sağında ve bazılarının ise yolun solunda gittiği görülecektir. Bu durumda kazadan korunma sağlanamaz. Bundan dolayı trafik işinin, idari kolluk gücünün uygun gördüğü şekilde düzenlenmesi gerekir ki bu, bireyleri trafik kazalarından korumaktadır.

b- Büyük bir tehlike bulunduğu zaman bu kural uygulanamaz. Büyük bir tehlike bulunduğu durumda bu tehlikeye karşı koymak için araçları seçme işi bireylere bırakılamaz. Çünkü bu, idari kolluk makamını tehlikelere karşı koymak için etkin araçları kullanmaktan mahrum bırakmaktadır. Yani bu kural, kamu düzeninin ihlal edilmesi neticesinde meydana gelen zarar-ki idare bunu durdurmaya çalışmaktadır-sadece az olduğu zaman uygulanmaktadır. Böylece zarar büyük olduğu durumda bireyler serbest bırakılamaz.

c- Tehlikelere karşı koymak ve kamu düzenini korumak için etkin bir araç bulunduğu sürece kamu düzenine saygıyı güvenceye alan araçları seçmede bireyleri özgür bırakmakla ilgili kural uygulanmaz.

---

[466] CE. 10 Juin 1931.D., 1923, 3, 21.

[467] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 195-196; **EBÜ'L-HAYR** Âdil age, s. 363.

d- Olağanüstü durumda ve zorunluluk durumunda da bu kural uygulanmaz. Zira şartlar bazen tehlikeden korunmak için uygun aracı seçmede bireylere fırsat vermemektedir. Burada idari kolluk makamlarının bu tehlikelere karşı koymak için gerekli işlemleri almaları ve bunda bireylerin gücüne güvenmemeleri gerekmektedir.

e- Kamu düzeninin karşı karşıya olduğu tehlikelerden kurtulmak için belli bir aracı kullanmayı gerektiren belli bir kanun metni bulunduğu durumda idarenin, kanun metninin belirlediği bu araca başvurması ve tehlikelere karşı koymak için gerekli olan aracı seçme özgürlüğünü bireylere bırakmaması gerekmektedir.

4- İdarenin takip ettiği kolluk araçlarının özgürlüğü tümüyle yasaklamaması gerekmektedir. İdari kolluk gücü üzerinde bir sınırlama olarak özgürlük konusunu ele aldığımız zaman bu konudan bahsettik. İdarenin kullandığı kolluk aracının özgürlüğü tümüyle yasaklamaması gerekmektedir. Özgürlük tümüyle yasaklandığı zaman bu durum kararın geçersiz olmasına yol açmaktadır.

5- Kolluk aracı ya da işleminin, tehlikenin büyüklüğüyle uyumlu olması gerekmektedir.[468]

Açıklanan bu şartlardan idarenin kolluk işlemlerini çıkardığında ve onları idari kolluk araçları için kullandığında özgür olmadığı ortaya çıkmaktadır. İdare, kolluk işlemlerini çıkardığı zaman bazen kolluk işlemleri ve yasal şartlar idarenin geçemeyeceği sınırlar olmaktadır. İdari kolluk kararının amacı, kamu düzenini korumak olmalıdır. Dolayısıyla bu amaca aykırı davranılamaz. Aynı şekilde kolluk işlemi ve sebep ya da tehlike arasındaki uyuma dikkat edilmesi gerekmektedir. Bu da idarenin makamını kullanması ve kolluk işlemini çıkarmasına yol açmaktadır. Kolluk işlemi zaman ve mekânın değişmesiyle değişkenlik göstermektedir. Bunun yanı sıra idare, kolluk işlemini çıkardığı zaman onun takip ettiği aracın objektif, genel ve tarafsız olması gerekmektedir. Öyle ki bu kararın, ayrım ve istisna yapılmadan toplumun tüm bireyleri için geçerli olması gerekmektedir. Zira idari kolluk kararında bulunması gereken şartlar, idare, idari kolluk işlemi çıkardığı zaman onun gözetmesi gereken sınırlar sayılmaktadır. İdare bu şartlara aykırı davrandığı zaman bu işlemler

---

[468] **CEMALÜDDİN** Sâmî, age, s. 124.

yasa dışı kusura maruz kalmaktadır. Bu da idari yargının müdahale etmesi ve bu işlemleri iptal etmesini gerektirir.

C. Terör Durumunda (İstisnai Şartlarda) Kolluk Makamının Sınırları

Herhangi bir yerde ya da devlette meydana gelen terör eylemleri, normal olmayan şartlar sayılmaktadır. Kanun hukukçularının üzerinde anlaştığı da budur. Olağanüstü hal yani istisnai olan bu şartlar, istisnai şartlar teorisi adı altında incelenmiştir. Terör, devlette meydana gelen istisnai ve olağanüstü hal sayılan bir koşuldur. O zaman olağanüstü hal teorisi ve onların tatbik edilme şartlarını incelememiz gerekir. Zira devletlerin çoğu tek bir durum üzerinde kalmamaktadırlar. Bazen idari güçlerin genişlemesini gerektiren bazı şartlar meydana gelmektedir. Bu genişleme de bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasıdır. Özellikle de şartlar devletin güvenlik ve bütünlüğünü tehdit ettiği zaman özgürlükler sınırlandırılmaktadır. Olağanüstü hal teorisi önemli olduğu için bu teori ve onun uygulama şartlarının incelenmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra terörün, devlette meydana gelen anormal bir durum olması hasebiyle bu durumda idari kolluk gücüne getirilen sınırlamaların incelenmesi gerekmektedir.

1. İstisnai Şartlar Teorisi ve Onun Şartları

Devlet içinde yasama gücünün koyduğu kanunlar normal şartlarda uygulanmaktadır. Ancak bazen devlet; savaşlar, doğal olan ya da olmayan diğer krizler gibi istisnai şartlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Bu şartlar bazen sadece güvenlik ve savunmayla ilgili olmamaktadır. Bazen olağanüstü halin ilanına sebep olabilecek ekonomik ve sosyal şartlar da bulunabilmektedir.[469] Bu tür şartlarda normal kanun kuralı bu şartlar önünde aciz kalmaktadır. Bu tür şartlara karşı koymak için idarenin, normal kurallara tabi olmaktan kurtarılması gerekmektedir. Bu durumda idare kendini iki seçenek önünde bulmaktadır. Ya yasallık ilkesine saygı gösterip normal kurallara bağlı kalır, ki bu da devletin çıkarlarının tehlikeye maruz kalmasına yol açar. Ya da karşılaştığı bu tehlikelere meydan okur. Bu da yasallık ilkesinden kurtulmasını ve bu şartlara karşı koymak için o kuralları bir tarafa

---

[469] **DURAN** Lutfi, İdare Hukuku, İstanbul Üniversitesi-Fakülteler Matbaası, 1982, s. 297.

atmasını gerektirmektedir. Bundan dolayı istisnai şartlar düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bunun gereği olarak bu şartlara karşı koymak için idarenin yetkisi genişlemektedir. Yani istisnai yasallık normal yasallığın yerine geçmektedir.[470]

İdare, olağanüstü durumlara karşı koymak için bazı önlemler almaktadır. Bu önlemler normal şartlarda yasal değildir. Çünkü bireylerin temel hak ve özgürlüklerine zarar vermektedir. İdare olağanüstü hal esnasında kanun hükmünde kararlar çıkararak yasal bir iş yapmaktadır. Bu kararlar kanun koyucu tarafından çıkarılan bir kanun metnini değiştirebilmekte ya da iptal edebilmektedir.[471]

İstisnai şartların meydana gelmesi, olağanüstü halin ilan edilmesine yol açmaktadır. Bu da temel hak ve özgürlüklerin durmasına sebep olmaktadır. Yani bu şartlar normal kanun hükümlerini atıl hale getirmektedir. Devletlerin çoğu istisnai durumlar meydana geldiği zaman bunlara karşı koymak için uygun yönetmelik ve kuralları hemen çıkarmaktadır. Bu şartlara karşı koymak için bunlar yasal çözümler sayılmaktadır.[472]

Olağanüstü hal ya da istisnai şartlar uygulandığı zaman toplumun güvenliğinin teminat altına alınması ve insanın temel hak ve özgürlüklerinin korunması gerekmektedir. Bu çerçevede gözetilmesi gereken önemli üç şeye dikkat edilmesi gerekmektedir. Birincisi, dokunulmaması gereken belli haklar bulunmaktadır. İkincisi, olağanüstü halde uyum ve itidal ilkesinin gözetilmesi gerekmektedir. Üçüncüsü, olağanüstü halde alınan kolluk kararlarının, devletin uluslararası hukuktan kaynaklanan diğer yükümlülükleriyle çelişmemesi gerekmektedir. Yaşama hakkı, insanın hor görülmeme hakkı, boyunduruk ve köleliğe maruz bırakılmama hakkı, insanca muamele edilme hakkı ve işkence edilmeme hakkı dokunulmaması gereken önemli haklardandır. Bu haklar, olağanüstü durumlarda dahi ihlal edilemez. Yaşama hakkının engellenmesi, insana kötü ve aşağılayıcı bir şekilde davranılması, ona işkence edilmesi ya da kanunun belirtmediği cezaların verilmesi mümkün değildir. Bunun yanı sıra olağanüstü durumlarda ya da terör eylemleri meydana geldiğinde idari kolluk kararlarının, devletin uluslararası ilişkilerinden ya da uluslararası hukuk

---

[470] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî, age, s. 48.

[471] **VEDEL- DELVOLVE**, age, s. 420-421.

[472] **BEDÎR** Muhammed Ali-**SELÂMÎ** Mehdî-**BERZENCÎ** Usâm, age, s. 226.

kurallarına bağlılığından kaynaklanan yükümlülükleriyle çelişmemesi gerekmektedir.[473]

Olağanüstü durum teorisini ortaya çıkaran FDK'dir. Bunun amacı, bu tür şartlara karşı koymak için yürütme gücünün aldığı kararların yasal olmasıdır. Hâlbuki bu kararlar normal şartlarda alınsaydı yasa dışı olurdu. Burada Konsey, yasallık ilkesinin bu tür şartlara karşı koymak için idarenin çıkardığı kararları kapsaması amacıyla istisnai durumlarda onun çerçevesini genişletmiştir.[474]

Olağanüstü durumlara karşı koymak için devletlerin koyduğu yasal çözümler bir tane değildir. Her devlet bu tür şartlara karşı koymak için en uygun gördüğü çözüm yolunu takip etmektedir. Bu tür durumlarda iki görüş bulunmaktadır. Birincisi Sakson görüşüdür. Bu görüşe göre olağanüstü durum önceden bir kanunla düzenlenemez. Lakin yürütme gücü, olağanüstü durum ne zaman meydana gelirse olağanüstü kanununu çıkarmak için yasama gücüne başvurabilmektedir. Buna olağanüstü hal ya da milli savunma ve bütünlük kanunu denilmektedir.

Bu yöntem, yasama gücüne her durumu kendi başına denetleme hakkını vermektedir. Yasama gücü, çıkardığı kanun gereği bu şartlara karşı koymaya uygun önlemler almak için gerekli yetkiyi hükümete vermektedir. Bu yönteme yasama yetkisi yöntemi denilmektedir.[475]

Bu yöntem, yürütme gücü olağanüstü hali gerektirmeyen önemsiz şartlar için olağanüstü hali ilan etmeyi düşünürse, onun önünü kapatmaktadır. Zira parlamento kendi görüşüne göre bununla ilgili yasayı çıkarma yetkisine sahiptir. Bu şartların olağanüstü hal yasasını çıkarmayı gerektirip gerektirmediğine o karar vermektedir. Aynı zamanda bu yöntem bireysel hak ve özgürlükleri güçlü bir şekilde korumaktadır. Lakin bu yöntem, yürütme gücünün işini engellediği ve olağanüstü durumlarla mücadele etmede onu sınırlandırdığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Nitekim olağanüstü hal, genelde aniden ortaya çıkmakta ve bu durumlarla mücadele

---

[473] **AYBAY** Rona, Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetim, 1 – 4 Mayıs 1990, ANKARA, s. 464-467.

[474] **HASÛNE** Muhammed Ali, ez-Zabit'l-İdari ve eserehu ala el-Hüriyet el-esasiye, Dar'l-Fikrü'l-Cami'î, İskenderiye, Mısır, 2015, s. 128.

[475] **KEBEYLÂT** Hamdî, age, s. 263.

etmek için kanun çıkarmak amacıyla parlamentoya başvuruncaya kadar bir ertelemeyi kabul etmemektedir.[476]

İkinci görüş Latin görüştür. Bu görüşe göre olağanüstü durumu düzenleyen bir kanun, olağanüstü durumlar meydana gelmeden önce bulunması gerekmektedir. Buna olağanüstü kanun denilmektedir. Bu kanun istisnai yetkilerin türlerini, bu yetkilerin sınırlarını ve onları kullanma yolunu açıklamaktadır. Anayasa, olağanüstü durum ya da sıkıyönetim ilan edildiği zaman bununla ilgili bir kanun çıkarmak için parlamentoya başvurmadan bu kanunu uygulama hakkını yürütme gücüne vermektedir.[477] Türkiye ve Irak anayasaları da bu yöntemi kabul etmişlerdir.

Türkiye'de güçlerin normal kurallara karşı koyamadığı belli şartlar gerçekleştiği zaman olağanüstü hal ilan edilmektedir. Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun toplanmasıyla olağanüstü hal ilan edilmektedir. Tehlike, devletin tüm parçalarına zarar verdiği zaman olağanüstü hal devletin tümünde ilan edilmektedir. Tehlike devletin bir kısmıyla ilgili olduğu zaman olağanüstü hal devletin bir kısmında ilan edilmektedir. Türkiye'de olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan edildiği zaman olağanüstü hal ya da sıkıyönetim kanunu uygulanmaktadır. Bu kanunlar, yasama gücü tarafından daha önce çıkarılan kanunlardır.[478]

Irak anayasası ikinci yöntemi kabul etmiştir. Irak anayasası olağanüstü hal ve onun ilan edilme şeklini şöyle düzenlemiştir: *"Savaş ve olağanüstü hal durumlarında başbakan ülkeyi yönetmek için gerekli olan yetkilerle donatılır. Bu yetkiler anayasaya aykırı olmayacak şekilde yasayla belirlenir".*[479] Bu metne göre Başbakan olağanüstü halde bu durumla-ki terör durumu da ondan biridir-mücadele etmek için kendisine verilen yetkileri kullanabilmektedir. Ancak anayasa; yasama gücünün, olağanüstü hali düzenleyen anayasayla çelişmeyecek bir kanun çıkarmasını zorunlu kılmıştır. Böylece Irak anayasası, önceden olağanüstü hali düzenleme

---

[476] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 219.

[477] **KEBEYLÂT** Hamdî, age, s. 263.

[478] **GÖZÜBÜYÜK** Şeref, İdare Hukuku, b. 4, age, s. 783-784.

[479] 2005 Tarihli IA, m. 61/dokuz/c.

yöntemini kabul etmiştir. Irak'ta yasama gücü, 1 sayılı 2004 tarihli Milli Güvenlik Kanunu'nu koymuştur. Bu kanun olağanüstü hali düzenlemektedir.

Bu görüşün en açık örneği Fransa'da bulunmaktadır. Zira orada anayasal ya da istisnai kanunlar şeklinde bir düzenleme bulunmaktadır. Olağanüstü durumlar meydana geldiğinde Fransa anayasası cumhurbaşkanına zorunlu kararnameler çıkarma yetkisi vermiştir. Fransa'da olağanüstü hali düzenleyen çok sayıda kanunlar çıkmıştır. Onlardan biri 1849'da çıkan sıkıyönetim kanunudur. Bu kanunlardan en son çıkanı 1955'teki kanundur. Bu iki kanun olağanüstü ya da istisnai durumları düzenlemişlerdir. Bunlar gereği olarak, bu durumlarla mücadele etmek için yürütme gücüne gerekli olan yetkiler verilmiştir.[480]

Bu yöntem, olağanüstü durumlar meydana geldiği zaman olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan ederek onlarla mücadele etme yetkisini idareye vermektedir. İşler bununla ilgili daha önce çıkan kanuna göre yapılmaktadır. Bu da öngörülemeyen durumlardan kaynaklanan tehlikeyi engellemek için yasama gücüne başvurmaya ihtiyaç olmadan gerekli olan faaliyet ve kanun hükümlerinin hemen uygulanmasına yardımcı olmaktadır. Lakin bu yöntem, idarenin olağanüstü ya da sıkıyönetim kanununun hükümlerini en basit sebeplerden dolayı uygulamasının önünü açtığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Özellikle de bu, yasama gücünün önceden denetimi yapılmadan genel özgürlükleri sınırlaması ve bireysel faaliyetlere zarar vermesine yol açmaktadır.[481]

İstisnai Ya da Olağanüstü Durumların Mahiyeti

Çoğu anayasanın ele aldığı istisnai şartlara farklı anlamlar ve isimler verilmiştir. Buna olağanüstü hal, savaş durumu, sıkıyönetim durumu ya da milli güvenlik durumu denilmektedir. Irak'ta istisnai ya da olağanüstü durumlara milli güvenlik durumu denilmektedir. Bu durumları düzenleyen çok sayıda kanun

---

[480] **EBÜ'L-HAYR** Adil age, s. 281-282.

[481] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 221.

çıkarılmıştır.[482] Öte yandan Türkiye kanununun, olağanüstü hal ve sıkıyönetim kanunlarıyla bu durumları düzenlediği görülmektedir.[483]

Hukuk doktrini ve yargı, istisnai durumların birçok tanımını yapmışlardır. AİHM istisnai durumları şöyle tanımlamıştır: *"Gerçekleşmiş ya da gerçekleşmek üzere olan bir kriz ya da tehlikeli ve istisnai bir durum olup ülke sakinlerinin tümünü etkilemektedir. Toplumun hayatı için bir tehdit oluşturmaktadır"*.[484] Bu mahkeme, ülke içinde hayatın akışını etkileyen ve toplumun güvenliğini tehdit eden tehlikeli ve istisnai bir durum ya da bir kriz meydana geldiği zaman istisnai durum teorisinin uygulanabileceği görüşündedir. O tehlikenin gerçekleşmiş ya da gerçekleşmek üzere olması şarttır. Bu durum, kanun metinlerine göre bu durumlarla mücadele etmek için gerekli olan önlemleri alma ve yetkileri kullanma hakkını yetkili güce vermektedir.

Avrupa hukuk doktrini de bu durumlar için çok sayıda tanım yapmıştır. Fransız Hukukçu Horiu olağanüstü kanunu şöyle tanımlamıştır: *"Ülke güvenliği için önceden hazırlanan bir hukuk sistemi olup sivil güçleri askeri gücün eline vererek yürütme gücünü takviye etmeye yoğunlaşmaktadır"*. Perdue ise olağanüstü hali şöyle tanımlamıştır: *"Sıkıyönetim ya da celp kanunlarında belirlenen ve gerçekleşmesi öngörülen durumlar ya da olaylardır. Onların meydana gelmesi, idari kolluk güçlerinin yürürlükte olan yasa ve yönetmenliklerle bu olağanüstü durumlarla mücadele etmekten aciz kalmalarına yol açar. Kanun bu durumlarla mücadele edilmesi ve onların yargı denetimime tabi olması için bu güçlere istisnai önlemler alma yetkisini verir"*. Hukukçu Fidel olağanüstü hali şöyle tanımlamıştır: *"Normal olmayan tehlikeli bir durumdur. Kamu düzenini korumak için hemen davranılması gerekir. Bununla beraber genel kuralları işletme imkânı bulunmamaktadır"*.[485] Bu hukuksal tanımlar olmasına rağmen hukuk doktrinlerinin çoğu uzun bir süre olağanüstü durumlar için cami' (kapsayıcı) ve mani' (engelleyici) bir tanım

---

[482] En son çıkıp olağanüstü durumu düzenleyen kanun 1 Sayılı 2004 Tarihli Milli Güvenlik Kanunu'dur.

[483] Türkiye'de 2935 Sayılı 25.10.1983 Tarihli Olağanüstü Hal Kanunu çıktı. Aynı şekilde 1402 Sayılı 13.05.1971 Tarihli Sıkıyönetim Kanunu da çıktı.

[484] **BAHR** Üsâme Muhammed, age, s. 45.

[485] **BAHR** Üsâme Muhammed, age, s. 45.

yapmaktan uzak durmuşlardır. Hukuk doktrini bu durum için örnekler zikretmekle yetinmiştir.[486]

Çok sayıda uluslararası antlaşma, olağanüstü durumun tanımını yapmıştır. MSHDUS şunu ifade etmiştir: *"Toplumun hayatını tehdit eden ve resmi olarak ilan edilen olağanüstü durumlarda sözleşmede taraf olan devletler, durumun gerektirdiği en dar sınırlar içinde önlemler alabilir. O devletler bu sözleşme gereği ortaya çıkan yükümlülüklerle sınırlandırılmazlar. Bu önlemlerin uluslararası kanun gereği ortaya çıkan yükümlülüklere aykırı olmaması şarttır. Ayrıca bu önlemlerin tek gerekçesi ırk, renk, cinsiyet, dil, din ya da sosyal köken olan bir ayırımı ihtiva etmemesi gerekir".*[487] Avrupa İnsan Hakları Komisyonu olağanüstü durumu şöyle tanımlamıştır: *"Ülkenin tüm sakinlerini etkileyen ve ülkeyi oluşturan toplumun hayat düzenini tehdit eden bir kriz ya da tehlikeli ve istisnai bir durumdur".*[488]

Bu tanım ve metinleri incelediğimizde olağanüstü durumun meydana gelmesi için bulunması gereken şartların olduğu ortaya çıkmaktadır. Onların en önemlileri şunlardır:

1. Halkın ya da devletin hayatını tehdit eden istisnai bir durumun bulunmasıdır. Yani normal ve alışık olmayan ve öngörülme çerçevesinin dışına çıkan gerçek bir durumun bulunmasıdır.[489]

2. Normal yasal araçları kullanarak bu durumlarla mücadele etmenin zor olmasıdır. Yani kamu güçleri olağanüstü durumla mücadele etmek için normal kuralları uygulayamamaktadır. İdarenin bu bağlamda aldığı önlemler acil ve zorunlu önlemlerdir.[490]

3. İdarenin amacı kamu yararını gerçekleştirmek olmalıdır. Olağanüstü hal, mümkün olduğu kadar kısa süreliğine konulmalıdır. Uluslararası topluma

---

[486] **HABBÂT** Sâhib Matar, age, s. 120.

[487] MSHDUS, m. 4, f. 1.

[488] **BAHR** Üsâme Muhammed, age, s. 49.

[489] **HÂŞİMÎ** Reşâ Muhammed, Nitâku'r-Rekâbeti'l-Kadâiyye alâ Sültati'z-Zabti'l-İdârî fi'z-Zurûfi'l-İstisnaiyye, Mecelet'l-Ulum el-Kanuniye, Camiat Bağdad, sy: 2, 2001. s.305; **HEBBÂT** Sahib Matar, age, s. 119.

[490] **SÜVEYSÎ** Fâtime, el-Münâza'âtü'l-İdâriyye, Daru'l- Müessesetü'l-Hadîse, Lübnan, 2004, s. 241.

olağanüstü halin ilanı bildirilmelidir. Devlet olağanüstü hali uyguladığı zaman uluslararası yükümlülükleri ihlal etmemesi gerekmektedir.[491]

4. Alınan önlemlerin istisnai şartlarla uyumlu olması gerekmektedir. İdare, bu şartlarla mücadele ettiği ölçüde davranışta bulunabilmektedir. İdare, gerçekleştirmeye çalıştığı amaçları gerçekleştirmek için bireylere en az zarar veren ve en uygun olan araçları seçmektedir.[492]

Devletin, kendisinde meydana gelen olağanüstü durumlarla mücadele etmesi için idarenin yetkilerinin genişlemesi gerekmektedir. Öyle ki idare normal yasallık ilkesinin dışına çıkabilmektedir. Bu ilkenin yerine krizlerin yasallık ilkesini koyabilmektedir. Bunu da olağanüstü durumlarla ilgili kanunları uygulayarak yapmaktadır. Bu, tümüyle yasallık ilkesinin dışına çıkmak anlamına gelmemektedir. Bu şartlarla mücadele etmek ve devlet içinde kamu düzenini korumak için o ilkenin dışına çıkılmaktadır. Bunu ele alan anayasal kurallara aykırı davranılmaması gerekmektedir. Zira anayasaların çoğu, bu durumlarla mücadele etmek kastıyla ve devletin düzen ve güvenliğini korumak için gerekli olan miktarda bu kuralları geçme yetkisini idari güçlere vermiştir. Bunlar, idareye verilen büyük yetkilerdir. İdare bu önlemleri aldığı zaman haksızlık yapılmamasını güvenceye almak için, aldığı idari kolluk işlemlerinin yargı denetimine tabi olması gerekmektedir.

Terör ise devlette meydana gelebilen istisnai bir durumdur. İdarenin bu olguyu bitirmede ve kamu düzeni ile toplumu korumada kendisine yardımcı olan tüm işlemleri alması gerekmektedir. Devlet içinde meydana gelen diğer olağanüstü durumlara uygulanan yöntem, teröre de uygulanmaktadır. Hatta terör olağanüstü halin ilan edilmesini gerektiren en önemli durumlardandır.

TA 120. maddesinde şuna değinmiştir: Devlet ya da demokratik düzeni tehlikeye maruz bırakan her şey, olağanüstü halin ilan edilmesini gerektirmektedir. Demokratik düzenin dışına çıkma ve temel hak ve özgürlükleri engellemeyi amaçlayan şiddet eylemleri olağanüstü halin ilan edilmesini gerektiren eylemlerdir. Dolayısıyla bu metin terör eylemlerine de uygulanmaktadır. Terör eylemleri, devlet

---

[491] **BAHR** Üsâme Muhammed, age, s. 49.

[492] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî age, s. 49.

içindeki düzeni tahrip etme ve vatandaşların gönlüne korku salmayı amaçlayan eylemlerdir.[493]

2. İdarenin Terör Eylemleriyle Mücadele Ederken Bağlı Kalması Gereken Sınırlar

Daha önce istisnai durumların ne olduğunu ve terörün olağanüstü halin ilan edilmesini gerektiren istisnai durumlardan biri sayıldığını, aynı şekilde terörün anlamı ve onun sebeplerini de açıkladık. Lakin genel bir şekilde istisnai durumlarla ve özel bir şekilde terörle mücadele ederken idari kolluk makamlarının bağlı kalması gereken sınırları açıklamak gerekmektedir.

a. Kolluk İşleminin Terörle Mücadele Etme Amacıyla Olması

Terör, kendisiyle mücadele edilmesi için normal yasallık ilkesinin dışına çıkmayı gerektiren istisnai durumlardan sayılmaktadır. Dolayısıyla olağanüstü halin uygulanması ve idarenin yetkilerinin genişlemesi için temel şart bunu gerektiren belli durumların bulunmasıdır. Güç kullanma eylemleri, toplumun bireyleri arasına korku salma ve kamu düzeninin tehdidi bulunmadan terör durumuyla mücadele etmek için olağanüstü hal ilan edilemez. İdarenin, terör durumuyla mücadele etmek için anayasa ve kanunun ele aldığı geniş tedbirler almasını gerektiren terör eylemlerinin gerçekleştiğini gösteren belli eylemlerin bulunması gerekmektedir.

Terörle mücadele ederken temel bir konuya bakmak gerekmektedir. O da olağanüstü halin ilan edilmesi için terör olgusunun objektif şartları taşıdığını belirlemektir. Öyle ki normal kurallarla istisnai durumla mücadele edilememektedir. Bu durumla mücadele edebilmek ve devletin güvenliğini ve bütünlüğünü korumak için olağanüstü halin ilan edilmesi ve istisnai durum kurallarının kullanılması gerekmektedir. Birçok devlet terörle mücadele etmekle ilgili olağanüstü kanunlar koymuşlardır. Bunun da birçok gerekçesi vardır. Kendini ve güvenliğini savunmak ve kurumları korumak bunlardan bazısıdır. Bu ise terörle mücadele ederken normal kanun kurallarından daha geniş yetkileri idareye vermeyi gerektirmektedir. Terör, yasal olmayan bir eylem olup birçok şekilde görülmektedir. Bu şiddet şekilleriyle uyumlu olan özel şekillerle, terörle mücadele edilmesi gerekmektedir. Terör, suç

---

[493] **ZABUNOĞLU** Yahya Kazım, age, s. 563.

eylemleri içerisinde özel bir şekildir. Polisin klasik araçları kullanarak onunla mücadele etmesi zordur.[494]

Terör eylemleri toplum için bir tehlike sayılmakta ve kamu düzenini tehdit etmektedir. Bu eylemler normal kanun yollarıyla engellenmez. Terör eylemi büyük bir tehlike olduğu, devleti tehdit ettiği ve kolay bir şekilde giderilemediği için zorunluluk durumlarından sayılmaktadır. Bu da olağanüstü halin ilan edilmesini ve bu durumla mücadele etmek ve devletin güvenlik ve bütünlüğünü korumak için normal olmayan araçların kullanılmasını gerektirmektedir.[495]

b. Kolluk İşlerinin Amacının Kamu Düzenini Korumak Olması

Daha önce açıkladığımız gibi idari kolluğun amacı kamu düzenini korumaktır. Bu da idari kolluk makamını sınırlayan en önemli sınırlardan biridir. Öyle ki idarenin bu amaca bağlı kalması ve bu amacın dışına çıkmaması gerekmektedir. Yoksa idarenin işi yasallık ilkesine aykırı olmaktadır. İstisnai durumlarda-ki terör eylemlerinin bulunduğu durum da bunlardandır-idarenin işlemlerle gerçekleştirmeyi amaçladığı hedeflere bağlı kalması gerekmektedir ve bu amaçların dışına çıkılamaz. İdarenin kamu yararını gerçekleştirme amacıyla çalışması ve özel yararı gerçekleştirmeye çalışmaması gerekmektedir.[496]

Bu anlatılanlara binaen idari güçlerin aldığı kolluk işlemlerinin, devlet ve vatandaşların güvenliğini korumaya bağlı kalması ve terör eylemlerine karşı durması gerekmektedir. Bu, terörle mücadele ederken idarenin haksızlık yapmasını engelleyen en önemli sınırlardan biri sayılmaktadır. İdarenin buna bağlı kalması ve başka amaçları gerçekleştirmek için bu durumları istismar etmemesi gerekmektedir. Çünkü bu, yetkiyi kullanmada sapma kusurunun idari kararlarda olmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla bunlar yargı tarafından iptale maruz kalmaktadırlar. Irak'ta meydana gelen durumlardan dolayı Irak'ın bu alanda geniş bir tecrübesi bulunmaktadır. Irak'ta meydana gelen terör eylemleri çok olmasına rağmen güçlerin, Amerika işgali günlerinde ve sonrasında siyasi amaçlı birçok işlemi yapmak için

---

[494] **SÜRÛR** Ahmed Fethî, el-Müvâcehetü'l-Kânûniyye li'l-İrhâb, s. 350.

[495] **MUSÂ** Mustafa Muhammed, age, s. 82.

[496] **MUSÂ** Mustafa Muhammed, age, s. 83.

terör eylemlerinin varlığını istismar ettiklerini, bu işlemlerin intikam amacıyla yapıldığını ya da halktan belli bir gruba karşı olduğu görülmektedir. Yani yetkiyi kullanmada sapma olduğu görülmektedir. Bu sapmayla mücadele etmek için yargıya kendi rolünün verilmesi gerekir ki yargı bu sınır aşımlarını durdurmak için yetkisini kullanabilir hale gelebilsin. Bu konu idari yargının yetkisi dâhilinde olduğu için onun rolünün apaçık olması gerekmektedir. Ancak Irak idari yargısına yöneltilen eleştiri, onu yürütme gücü önünde zayıf bırakmıştır. Kanun koyucunun idari yargının rolünü güçlendirmek, onun kendi görevini yapmasına imkân vermek ve hukuk devleti ilkesini korumak için bununla ilgili kanunlar koyması gerekmektedir.

c. Terör Eyleminden Kaynaklanan Zararları Engellemek İçin Bu İşlemlerin Tek Araç Olması

Genel olarak istisnai durumlarda kolluk işlemlerinin şartlarından biri, zararın gerçekleşmesini engellemek için bu önlem dışında başka bir aracın bulunmamasıdır. Kolluk işlemleri temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasına engel olmakta ya da onları durdurmaktadır. Lakin hak ve özgürlüklere saldırının, istisnai durumlar sebebiyle meydana gelen tehlikelerle mücadele etme yetkisini idare gücüne veren zaruret miktarınca olması gerekmektedir. Bu, istisnai işlemler için bir zorunluluk ve gerekliliğin olmasını gerektirmektedir. İdare normal kuralların belirttiği araçlarla istisnai durumlardan kaynaklanan zorlukların üstesinden gelebilirse ve buna rağmen normal kuralların izin vermediği istisnai önlemler alırsa idari hâkim bu önlemleri iptal edebilmektedir.[497]

Mısır İdari Yargı Mahkemesi, 13.04.1957'de çıkardığı bir kararında bu ilkeyi vurgulamıştır. Bu karara göre idari kolluk üzerinde sınırlamalar bulunmaktadır. Birinci sınırlama, kolluk önleminin ciddi ve gerçek bir sebebe dayanmasıdır. İkinci sınırlama, kolluk önleminin tehlike ve zararı defetmek için tek bir araç olmasıdır.[498]

Terörle mücadele alanında olağanüstü halin uygulanması amacıyla idarenin yaptığı işlemlerin zorunlu ve tek araç olması gerekmektedir. Bunun gereği olarak idare terör eylemlerini engelleyebilmektedir. Terörle mücadele etmek için güç kullanma ya da zorunlu uygulama yöntemi dışında başka araçlar bulunursa, idarenin

---

[497] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 403.

[498] MYİM'nin kararlaştırdığı genel ilkeler toplamı, yıl: 2, karar: 93, s. 886, tarih: 13.04.1957.

bu araçlara başvurması gerekmektedir. Burada herhangi bir işi tehdit eden birtakım eylemler bulunmaktadır. Ancak güç kullanmadan bu eylemleri durdurmak ve kamu düzenini korumak için herhangi bir yolla anlaşmaya varılabilmektedir. İdare güç kullanmaya başvurmadan terörü engelleyebiliyorsa onu engellemek için başka yöntemlere başvurması gerekir.

d. İdarenin Terörle Mücadele Etmek İçin Alınan İşlemlerden Zarar Görenlere Tazminat Ödemesi

İdarenin olağanüstü hal esnasında idari kolluk araçlarını kullanması bazen bireylere zarar vermektedir.[499] İdarenin hata yaptığının ortaya çıkmasına ihtiyaç olmadan idarenin bu eylemlerden zarar görenlere tazminat ödemesi gerekmektedir. Yani alınan kolluk önlemi doğru da olsa tazminat kararı verilebilmektedir. Bu da, kusur sorumluluğu esasına değil, risk esasına dayanan sorumluluk kurallarına dayanmaktadır.[500]

e. Kanunda Belirtilen Yetki Kurallarına Uymanın Zorunlu Olmaması

Olağanüstü durumlar idarenin bu durumlara karşı koyması için acil önlemler almasını gerektirmektedir. Olağan durumlarda idarenin, anayasa ve kanunların kararlaştırdığı kurallara uyması gerekmektedir. Ancak normal olmayan durumlarda idarenin anayasa ve kanunlarda belirtilen yetki kurallarına uymadan kolluk önlemleri almasına müsaade edilmektedir. FDK de buna izin vermiştir. Bu konsey, idare gücüne yargı gücünün yetkilerini aşmasına izin vermiştir. Örneğin adliyeye başvurmadan idari tutuklama emrini yerine getirmek için hapis cezası emrini verebilmektedir. Aynı şekilde kendisine yetki veren bir kanun bulunmasa dahi kendi yetkisini kullanabilmektedir.[501] FDK, 28.07.1918'de HEYIES adlı memurun davasında onun hizmet dosyasını incelemesine imkân verilmeden onun görevden alınmasına karar vermiştir. Çünkü memurun kendi dosyasını incelemesine izin veren bir kanun bulunmasına rağmen, cumhurbaşkanı tarafından bunun iptal edilmesiyle

---

[499] **DAV'Î** Abdulmün'im, ez-Zabit'l-idari ve el-Zuruf'l-adiye ve el-İsisnaiye, Mektebetu el-vefaa, mısır,2016, s. 38.

[500] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 268.

[501] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 265.

ilgili bir kararname çıkmıştır. Memur, bu karara itiraz ettiğinde, iptal edilmesini talep etmiştir. Çünkü idari kolluk gücü kanuna aykırı bir kararname çıkaramaz. Burada cumhurbaşkanının çıkardığı kolluk kararı yasama gücünün yetkisine bir saldırı olduğu için, kanuna aykırı olmasına rağmen, FDK onun doğru olduğuna karar vermiştir. Çünkü bu karar istisnai durumlar sebebiyle çıkmıştır ve dolayısıyla yasal sayılmıştır.[502]

f. Kanunen Belirtildiği Şekilde Kurallara Bağlı Kalmamak

Olağanüstü haller meydana geldiği zaman idare, idari kararlar çıkarırken gözetmesi gereken ve kanunen belirtilen kurallara bağlı kalmayabilmektedir. Hatta bu kararlar devlet içindeki memurlar ve bireyler için temel bir güvence sayılsa da onlara bağlı kalmayabilmektedir.[503]

FDK, General VERRIER davasıyla ilgili kararında bu durumu ele almıştır. İdare, kanunun belirttiği biçimsel işlemlere riayet etmeden onun hakkında tutuklama emrini çıkarmıştır. Dava FDK'ye götürülünce idare bu kararı çıkarma hakkını kendisine veren olağanüstü durumun bulunduğu gerekçesine tutunmuştur. Bu davranış, biçimsel şartlara aykırı olmasına rağmen konsey buna onay vermiştir.[504] Terör durumları gerçekleştiğinde de durum böyledir. Terör, devlette meydana gelen ve normal olmayan istisnai durumlardan sayılmaktadır. Dolayısıyla idare, terörle mücadeleyle ilgili kararları çıkardığı zaman biçimsel şartlara bağlı kalmayabilmektedir. Bunun amacı, devlet ve kamu düzenini korumaktır.

g. Terörle İlgili Kolluk İşleminin İstisnai Durumlarla Uyumlu Olması

Olağanüstü durumlarda-ki terör eylemleri durumu da bunlardan biridir-idare, idari kolluk kararlarını çıkardığında bu durumlarla mücadele etmek için onun aldığı bu kararların o durumlarla uyumlu olması gerekmektedir. İdarenin davranışının bu

---

[502] FDK Kararı, DAV'Î Abdulmün'im, age, s. 40.

[503] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 266.

[504] **DAV'Î** Abdulmün'im, age, s. 39.

durumları çözmek için yeterli miktarda olması ve aşırıya kaçmaması gerekmektedir.[505]

İdarenin aldığı kolluk kararlarının sadece yasal olması yeterli değildir. Aynı zamanda idarenin bu kararı almasına sebep olan durumla uyumlu olması da gerekmektedir. İdari hâkim, idarenin aldığı kolluk kararının kamu düzenini tehdit eden olağanüstü durumla uyumlu olmasını değerlendirme yetkisine sahiptir.[506]

Böylece idarenin, terörle mücadele ederken onun yaptığı işlemlerin terör durumuyla uyumlu olmasına dikkat etmesi gerekmektedir. Burada bu kararların terör durumunu aşacak şekilde olmaması gerekmektedir. İdare, belli bir terör durumuyla mücadele etmek için bazen aşırı güç kullanmaktadır. Hâlbuki bu şekilde güç kullanması gerekmemektedir. İdarenin yaptığı işlemlerin, devletin karşılaştığı terör durumuyla uyumlu olması gerekmektedir.

h. Terör Durumunda Kolluk İşlemlerinin Yargı Denetimine Tabi Olması

Genel olarak idari kolluk makamı olağanüstü hallerde kolluk işlemlerini çıkardığı zaman, anayasa ve kanun bu hak ve özgürlükleri korumalarına rağmen bireylerin hak ve özgürlüklerini sınırlamaktadır. Hatta bazen onları durdurmaktadır. Terör durumu, idarenin bu durumlarla mücadele etmek için temel hak ve özgürlüklere karşı yetkilerinin genişlediği durumlardan biridir. Ancak idare güçleri bu tür kararları çıkardıkları zaman denetimden uzak değillerdir. Onlar, yargı denetimine tabidirler. Bu denetim, iptal ya da tazminat denetimi olabilmektedir.[507]

Anayasalar idare işlerini yargı denetimine tabi kılmaktadır. Bu, egemenlik işlerini yargı denetimin dışında tutan bazı devletlerde yapılanın aksinedir. Nitekim egemenlik işleri, yargı denetimine tabi değildir. Bu işler yargıyede itiraz edilmekten korunmaktadırlar. Öyle ki, yürütme gücü denetime tabi olmadan bazı kararları

---

[505] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 405.

[506] **BEDÎR** Ali Muhammed-**SELÂMÎ** Mehdî-**BERZENCÎ** Usâm, age, s. 226.

[507] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, age, s. 407; **GİRİTLİ-BİLGİN-AKGÜNER**, age, s. 767.

alabilmektedir. Lakin anayasaların çoğu, idarenin tüm işlerini -bunların içinde olağanüstü haldeki işlemler de vardır-yargı denetimine tabi kılmıştır.[508]

Birçok anayasa, egemenlik işlerinden dahi olsa herhangi bir idari kararın yargı önünde itiraz edilmekten korunmasını engellemiştir. 2005 tarihli IA, bu görüşü kabul etmiştir. Zira şunu ifade etmiştir: "Yasalarda bir işe veya idari karara itiraz etme imkânını ortadan kaldıran hükme yer verilemez".[509] Buna göre idarenin aldığı tüm kararlar, hatta istisnai durumlarda onun aldığı işlemler de yargı denetimine tabidir. Bu işlemlerden biri de terörle mücadele ve ondan korunmayla ilgili kolluk işlemleridir. Bu işlemlerin dokunulmazlığı yoktur, yargı denetimine tabidirler. Ancak bu işlemlerin çok sayıda hata ve kusuru ihtiva edebildiği görülmektedir. Buna rağmen çok azına yargı önünde itiraz edilmektedir. Bu da bireylerin itiraz etme haklarını bilmedikleri, yönetimden korktukları ya da bazen siyasallaştırılan ve çoğu zaman yürütme gücüne dalkavukluk yapan Irak yargısına güvenmedikleri içindir.

Böylece, terör durumları da dâhil olmak üzere, olağanüstü durumlardaki kolluk işlemleri yargı denetimine tabidir. Bireyler, olağanüstü hale göre çıkan idari işlemlerin iptalini talep edebilmektedirler. Yargı, olağanüstü hallerde idarenin normal yasallık ilkesinin dışına çıkması ve kriz yasallığı ilkesini uygulaması gerekip gerekmediğini denetleyebilir. Yargı, bu durumlarla mücadele etmek için idarenin gerekli miktarda güç kullandığını kesinleştirebilir.[510]

Bu anlatılanlardan idarenin maddi ve kanuni olan tüm davranışlarında yasallık ilkesine bağlı kalması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Yani onun, devlet içinde yürürlükte olan anayasal ya da yasal tüm kurallara bağlı kalması gerekmektedir. Bunun yanı sıra onun yönetmelik ve tüzüklere de bağlı kalması gerekmektedir. İdarenin buna bağlı kalmaması onun işlerini iptale maruz bırakmaktadır. İdarenin en önemli işlerinden biri idari kolluk faaliyetidir. Bu faaliyet, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine bir saldırıdır. Bundan dolayı idari kolluk faaliyetinin belli sınırlarla sınırlandırılması gerekmektedir. Daha önce açıkladığımız gibi bu sınırlar da anayasal ve yasal sınırlardır. Aynı şekilde hak ve özgürlükler ilkesi de haddi zatında idari

---

[508] **HÂŞİMÎ** Reşâ Muhammed, age, s. 307; **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 267.

[509] 2005 Tarihli IA, m. 100.

[510] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurraûf, age, s. 267.

kolluk için bir sınırlamadır. Burada idari kolluk yöntemleri ve şartlarının niteliğinin koyduğu bazı sınırlar bulunmaktadır. Öyle ki, kolluk kararı çıkarıldığı zaman bu şartların aşılmaması gerekmektedir. Bunun yanı sıra devletin karşılaştığı olağanüstü durumlarda idari kollukla ilgili sınırlar da bulunmaktadır. İdarenin onlara riayet etmesi ve aykırı davranmaması gerekmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ KOLLUK İŞLERİNİN DENETLENMESİ

Yürütme gücünün kanun kurallarına göre işlerini yerine getirme ve onların kanun üstünlüğü ilkesine tabi olabilmesi için bu gücün işlerinin belli bir denetime tabi olması gerekmektedir.[511] İdari kolluk, idarenin yaptığı önemli işlerden biri olduğu için idarenin bu alandaki kararları temel hak ve özgürlüklere bir saldırı ve dokunmayı ihtiva etmektedir. Bu temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla idari kolluk işlerinin belli bir denetime tabi olması gerekmektedir. Bunun gerçekleşebilmesi için de idare işlerinin birkaç denetime tabi olması gerekmektedir. O denetimlerin bir kısmı yargısal diğer bir kısmı da yargısal olmayan denetimlerdir.

I. İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargısal Olmayan Denetim

Genel olarak idare işleri yargısal olmayan bir denetime tabi olmaktadır. Bu denetim idari ya da siyasi olabilmektedir. Bu denetim iç denetim sayılmaktadır. Yani bu denetim, devletin içindeki kurumlar tarafından yapılmaktadır. Bazen denetim dış denetim olmaktadır. Bu denetim özellikle genel hak ve özgürlüklere saygı alanında dış birimler tarafından yapılmaktadır.

A. İdari İşler Üzerinde İç Denetim

İç denetim, devletin içinde yapılan ve devletin kendi kurumları tarafından icra edilen denetimdir. Bu denetim idari ya da siyasi olabilmektedir.

1. İdari İşler Üzerindeki İdari Denetim

Bu denetim, kendinden denetim olup idarenin kendisinin yaptığı bir denetimdir. Yani idare kendi kendini denetlemektedir. Böylece idare, kendi faaliyetlerini yaptığı zaman düşebildiği hataları giderebilmektedir ve bu da idarenin içine düştüğü hataları çözme yetkisini kendisine vermektedir. İdare, işlerini geri çekme, değiştirme ya da iptal etme yoluyla kendi hatalarını düzeltebilmektedir. Bu

---

[511] **BEŞÎR** Yusuf Hüseyin Muhammed, *age,* s. 83.

ise en önemli denetim türlerinden biri sayılmaktadır. Çünkü bu, idarenin yargı birimine başvurmadan kendi hatasını düzeltmesine yardımcı olmaktadır.[512]

Hukuk doktrini idari denetimi şöyle tanımlamıştır: *"İdarenin kendisini denetlemesidir. İdare farklı davranışlarında keşfettiği ya da idareye açılan davalarda bireylerin ortaya çıkardığı hataları düzeltir"*. Başka bir kısım hukuk doktrininin idari denetimi şöyle tanımladığı görülmektedir: *"İdarenin kendi işleri yani kendi iç sisteminde müdürler tarafından yapılan işler üzerinde yaptığı kendi denetimidir"*.[513]

İdari denetim iki kısma ayrılmaktadır. Biri, idarenin kendiliğinden yaptığı kişisel, diğeri ise bir şikayet üzerine yapılan denetimdir. İdarenin kendiliğinden yaptığı denetim, başkası tarafından hiçbir itiraz ya da şikâyet olmadan, idarenin doğrudan kararlarını gözden geçirerek kendisinin denetim yapmasıdır. İdare, kararlarını gözden geçirebilmektedir. Kararlarında bir idari karar kusuru bulunursa onları geri çekebilmekte, değiştirebilmekte ya da iptal edebilmektedir.[514] Kişisel denetimi bazen idari kararı çıkaran birimin kendisi yapmaktadır. Bazen de idari kararı çıkaran idari birimin tabi olduğu üst başkanlık birimi bu denetimi yapmaktadır. Öyle ki, başkanlık biriminin idari kararı ve onun kanuna uygunluk miktarını denetlemesi mümkündür. Başkanlık denetimi, idari kararın çıkmasından önce ya da sonra olabilmektedir. En üst amir bu kararın kanuna ya da tüzük kararına aykırı olduğunu gördüğü zaman o kararı geri çekme, değiştirme ya da iptal etme imkânına sahiptir.[515]

İdari denetim, genel idari denetim olabilmektedir. Bu denetimi iş ve işlemleri yapan kurumlar yapmaktadır. Yani kamu tüzel kişileri bu denetimi yapmaktadır. Bu denetim, kurumların içinde olmaktadır. Bu denetim hiyerarşi sistemini

---

[512] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, el-Kadâü'l-İdârî, *age,* s. 76.

[513] **AHMED** Dûlâr Ahmed, er-Rakâbetü'l-İdâriyye ve'l-Mâliyye, ale'l-İdareh*,* Daru'l-Câmiatü'l-Cedîd, İskenderiye, 2016, s. 25.

[514] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdari*, age,* s. 4.

[515] **CEBÛRÎ** Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî*,* el-Câmiatü'l-Müstansiriyye, Bağdad, 2010, s. 47-48.

kullanmaktadır. İdari denetim tüzel bir kişinin tüzel bir kişiyi denetlemesi şeklinde de olmaktadır. Bu denetime ise idari vesayet denilmektedir.[516]

Türkiye'de idari denetimin, idarenin kendi içindeki kurumları tarafından yapılan genel idari denetim ya da özel idari denetim olduğu görülmektedir. Özel denetim, idari vesayet denetimi ya da hiyerarşi denetiminin (amir-memur) dışında özel denetim kurumlarının yaptığı denetimdir. Örneğin cumhurbaşkanının yerine yapılan denetimi Devlet Denetleme Kurulu yapmaktadır.[517] Türk Anayasanın 108. maddesine göre bu kurul bağımsız olmayıp doğrudan cumhurbaşkanlığına bağlıdır. Bu kurulun amacı, idarenin kanuna uygun bir şekilde işlerini yerine getirmesi ve geliştirmesidir.[518]

Böylece idari işler üzerindeki idari denetim, idarenin kendisinin yaptığı kişisel bir denetimdir. Ancak idarenin gerçekleştirmeye çalıştığı amaçlarının gerçekleşmesi ve idarenin kanunu yerine getirmesini sağlamak için bazen bu denetim yetmeyebilmektedir. O zaman idari birim dışında bir dış denetimin olması gerekmektedir. Yani bu denetimin kanun ve özel yönetmeliklere göre yetkileri belirlenen bağımsız birimlere verilmesi gerekmektedir.[519]

İdari kolluk kararları idari kararlar olduğu için idari denetime tabi olması gerekmektedir. Bu kararlar, onları çıkaran idari birimin yaptığı kişisel denetime tabidirler. Memurun kolluk kararını çıkaran en üst amiri bu kararları ve onların kanuna uygunluk miktarını denetlemektedir. Bu da hiyerarşi ilkesine göre yapılmaktadır. Öyle ki, en alt memur en üst memura tabidir. Denetim, idari vesayet ilkesine göre de olabilmektedir. Bazen de bu denetim idari işten zarar gören kişi tarafından yapılan şikâyet üzerine yapılmaktadır. Şikâyet dilekçesi, kararı çıkaran memura ya da en üst amire sunulmaktadır.

---

[516] **ODYAKMAZ** Zahra-**KAYMAK** Ümit-**ERCAN** İsmail, İdari Yargı, b. 7, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 2-4.

[517] **ODYAKMAZ** Zahra-**KAYMAK** Ümit-**ERCAN** İsmail, *age,* s. 9-10.

[518] **YILDIRIM** Ramazan, İdare Hukuk Dersleri, b. 5, Mimoza Yayınları, 2013, s. 58.

[519] **AHMED** Dûlâr Ahmed, *age,* s. 25.

2. İdari İşler Üzerindeki Siyasi Denetim

Bazen idari işler üzerindeki denetim siyasi bir denetim olabilmektedir. Bu denetim kapsamlı bir denetim olup idari işler üzerinde yapılmaktadır. Onun amacı, idarenin kanun hükümlerine bağlı kalmasını sağlamaktır. Bunun yanı sıra bu denetim uygunluk denetimidir. Bu denetim birkaç şekilde olmaktadır. Bazen yasama gücünün yaptığı bir denetimdir. Buna parlamento denetimi denilmektedir. Bazen de siyasi parti ve sendikaların yaptığı ya da gazete, televizyon kanalları veya diğer yayın araçlarıyla yapılan bir kamuoyu denetimi olmaktadır.[520]

a. Parlamento Denetimi

Parlamento denetimini; parlamento, millet meclisi, milli cemiyet ya da halk meclisi denilen millet meclisleri yapmaktadır. Millet meclisleri halkın iradesini ifade ettikleri için bu denetimi onlar yapmaktadır. Dolayısıyla idarenin koyduğu programları, politikaları ve bunları gerçekleştirmek için takip edilen araçları denetlemek onların hakkıdır. Parlamento bu denetimi doğrudan ya da onu temsil eden biri vasıtayla yapmaktadır. O temsilci de avukat, komiser ya da parlamento aracı olabilmektedir.[521]

Bu denetim, parlamento sisteminde açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Parlamentonun önemli yetkilerinden biri, hükümetin görevini yerine getirme konusunda onun işini denetlemesidir. Bu da genelde anayasaların belirttiği birtakım işlemler aracılığıyla olmaktadır. Hükümet siyasi olarak parlamento önünde sorumludur. Bu sorumlulukla parlamento hükümet işini ve onun kanun hükümlere aykırı olup olmadığını denetlemektedir.[522]

Parlamento sisteminde parlamento üyelerinden biri, belli bir konunun açıklanması ve belli bir olayın incelenmesi amacıyla sözlü ya da yazılı olarak Bakanlar Kurulu ya da bakanlardan birine soru önergesi yönlendirebilmektedir. Bu soru, hükümetin tümüne ya da bireysel olarak bakanlardan birine

---

[520] **CEBÛRÎ** Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî*, age,* s. 43.

[521] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, el-Kadâü'l-İdârî*, age,* s. 75.

[522] **BEŞÎR** Yusuf Hüseyin Muhammed, *age,* s. 83.

yönlendirilebilmektedir.[523] Aynı şekilde, hükümetin belli bir konudaki politikasıyla ilgili olan belli bir konuyu tartışmaya açma şeklinde de olabilmektedir. Bu denetimin, amacı hükümet ya da bakanın işini doğru bir şekilde yaptığını incelemek olan gensoru şeklinde yapılması mümkündür. Bazen durum, hükümetin tümünün ya da bir bakanın güvenoyu almamasıyla sonuçlanmaktadır. Bu da hükümet ya da bakanın işini yerine getirmesinde belli bir eksiklik olduğunda gerçekleşmektedir.[524]

Genelde anayasalar parlamentonun, hükümetin işlerini denetleme yollarını belirlemektedir. Türkiye ve Irak anayasaları; parlamentonun, yürütme organının işlerini denetleme yollarını belirlemişlerdir.

a.a. Türkiye'de Parlamentonun Denetleme Araçları

TBMM hükümet işlerini denetlemektedir. TA'nın 98. maddenin 1 fıkrası yasama organının hükümeti denetlemesi için birkaç şekil belirlemiştir. Bunlar da yaızılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturmasıdır.[525]

a.a.a. Yazılı Soru

Soru, Türkiye'de hükümet işlerini denetleme araçlarından biri sayılmaktadır. Bu denetim ya da soru, yazılı veya sözlü olarak yapılabilmektedir.[526] Bu konu anayasanın 98/2 maddesine şöyle geçmektedir: *"Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemekten ibarettir".*[527]

Soru, sözlü ya da yazılı biçimde olmaktadır. Buna soru önergesi denmektedir. TBMM'nin üyesi bu işlemlerden birini seçebilmektedir. Sözlü ya da yazılı olarak soru önergesi vermektedir. Soru soranın talebine göre cevap sözlü ya da yazılı olabilmektedir.[528] Her ne kadar soru parlamentonun hükümet ve idareyi denetleme araçlarından biri olsa da bu, her sorunun sonunda Millet Meclisi'nin oylamasının

---

[523] **TEZİÇ** Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1998, s. 385.

[524] **İMRAN** Ali Sa'îd, Dürûsün fi'l-Kadâi'l-İdâriyyi'l-Irâkî ve'l-Mukâren, b. 1, yy. Bağdat, 2008, s. 46.

[525] TA, md: 98/1

[526] **ÖZBUDUN** Ergun, Türk Anayasa Hukuku, b. 8, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 298.

[527] TA, md: 98/2

[528] **ÖZBUDUN** Ergun, *age,* s.298

olacağı anlamına gelmemektedir. Bazen kendisine soru yöneltilen şahsın siyasi ya da cezai bir suçu olmayabilir.[529]

a.a.b. Genel Görüşme

TA genel görüşmenin hükümet işlerini denetleme araçlarından biri olduğunu açıklamıştır. TA bu konuda şunu ifade etmiştir: *"Genel görüşme, toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesidir"*.[530]

Hükümet, bazı siyasi partiler ya da Millet Meclisi'nden en az yirmi üyenin talebiyle konu genel görüşmeye açılmaktadır. Bu, başkanlığın önerisiyle olmaktadır. Genel Kurul, genel görüşmenin açılıp açılmamasına karar vermektedir. Genel görüşme TBMM'nin Genel Kurulu'nda yapılmaktadır. Bu görüşme devlet ya da toplumun faaliyetleriyle ilgili belli bir konu hakkında yapılmaktadır.[531]

Dolayısıyla genel görüşme, hükümetin işlerini denetleme araçlarından biridir. Ancak görüşmenin sonunda oylama olması dolayısıyla hükümetin cezai ya da siyasi sorumluluğunun olması gerekmemektedir. Genel görüşme, sorudan farklıdır. Zira tüm üyeler genel görüşe katılabilmektedir. Ancak soruda sadece soru önergesi veren kişi soruyu yönlendirmektedir.[532]

a.a.c. Meclis Araştırması

TBMM'nin yaptığı bir diğer denetim yolu da meclis araştırmasıdır. TA bunu şu şekilde belirtmiştir: *"Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir"*.[533] Bu denetim belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla TBMM'nin içtüzüğüne göre yapılan araştırmadan ibarettir. Genel görüşme işiyle ilgili hükümlerin aynısı meclis araştırmasında da uygulanabilmektedir. Yani hükümet

---

[529] **ATAR** Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, b. 6, Mimoza Yayınları, Konya, 2011, s. 227.

[530] TA, md: 98/4.

[531] **YUNÇ** Hasan-**BİLİR** Faruk-**YAVUZ** Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011, s. 181.

[532] **ATAR** Yavuz, *age,* s. 229.

[533] TA, md: 98.

ya da birtakım siyasi partilerin veya Millet Meclisi'nin en az yirmi üyesinin talep etmesiyle olabilmektedir ve bu da başkanlığın önerisiyle olmaktadır.[534]

TBMM'nin Genel Kurulu, genel kurallara göre bir konuyla ilgili araştırmanın açılıp açılmaması konusunda karar almaktadır. Araştırma görevini yapan komisyon özel bir komisyondur. Bu komisyon araştırma işini bitirdikten sonra kendi raporunu Millet Meclisi'ne sunmaktadır. Daha sonra Meclis bu rapor hakkında görüşme yapmaktadır. Görüşme sonunda meclis, hükümet ya da idarenin sorumluluğuyla ilgili bir karar çıkarmaz. Zira bu durum, gensoru ya da soruşturma safhasına geçebilmektedir. Bu da TBMM'nin içtüzüğünün 104. maddesinin 4. fıkrasına göre olmaktadır.[535]

a.a.d. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, hükümet işlerini denetlemek amacıyla TA'nın belirttiği yollardan biridir. Zira o anayasa şunu ifade etmiştir: *"Başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu istemi en geç bir ay içinde görüşür ve gizli oylamayla karara bağlar".*[536] Anayasa metnine göre başbakan ya da bakanla ilgili meclis soruşturmasını açma önerisi, TBMM'nin elli üyesinin önergesiyle olmaktadır. Meclis, en geç bir ay içinde bu soruşturma istemini görüşmekte ve bunu gizli oylamayla karara bağlamaktadır.[537]

Başbakan ya da bakanlardan birinin işiyle ilgili soruşturma açma önerisinde, başbakan ya da bakanların kendi bakanlık görevlerini yaptıklarında onların sorumlu olmalarından bahsedilebilmektedir. Bu soruşturmanın bakanlık görevleri ya da Bakanlar Kurulu'nun genel politikasıyla ilgili olması gerekmektedir. Hükümet kendi işini yaptığı zaman aykırı davrandığı kanun maddelerinin ve tüzüklerin yazılı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.[538]

---

[534] **ATAR** Yavuz, *age,* s. 228.

[535] **YUNÇ** Harun-**BİLİR** Faruk-**YAVUZ** Bülent, *age,* s. 183.

[536] TA, md: 100.

[537] **ÖZBUDUN** Ergun, *age,* s. 301.

[538] **ATAR** Yavuz, *age,* s. 231.

2017'de 1982 anayasasında yapıla düzenlemeden sonra 105. maddeye göre TBMM'ye Cumhurbaşkanı soruşturma yetkisi verildi. Nitekim o madde şunu ifade etmektedir: *"Cumhurbaşkanı, vatana ihanetten dolayı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tamsayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla suçlandırılır"*.[539]

TBMM'nin Genel Kurulu, soruşturma açma ya da açmama kararını almaktadır. Genel Kurul soruşturma açma kararını aldığı zaman bu soruşturma görevi on beş kişiden oluşan bir komisyona verilmektedir. Bu komisyon kendi üyeleri arasından bir başkan, bir konuşmacı ve bir yazıcı seçmektedir.[540] Soruşturmayı bu komisyon yapmaktadır. Meclis soruşturması, ceza sorumluluğu esasıyla ilgili olmaktadır. Genel bir kural olarak meclis soruşturması, siyasi denetim için bir araç değildir.[541]

Daha sonra bu komisyon Millet Meclisi başkanlığına raporunu sunmaktadır. Başkanlık bu raporu on beş gün için üyelere dağıtmaktadır. Bu rapor dağıtıldıktan sonra on beş gün içinde görüşülmekte ve bazen konuyu Yüce Divan'a aktarmayla ilgili karar alınmaktadır. Yüce Divan'a aktarmayla ilgili karar gizli oylama ve TBMM üyelerinin salt çoğunluğuyla alınmaktadır.[542] Bu da Türkiye'nin 1982 Anayasası'nın 113. maddesinin 3. fıkrasına göre olmaktadır. Zira bu madde şunu ifade etmiştir: *"TBMM kararı ile Yüce Divana verilen bir bakan bakanlıktan düşer. Başbakanın Yüce Divana sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır."*

a.b. Irak'ta Parlamentonun Denetleme Araçları

IA, Millet Meclisi'nin yürütme organının işlerini denetleme yollarını belirlemiştir. Bu denetleme IA'nın belirttiği gibi farklı şekillerde olmaktadır.[543]

a.b.a. Soru Yöneltme

IA, Millet Meclisi üyelerinden birine bakanlar kurulu başkanı ya da bakanlardan birine soru yöneltme hakkını vermiştir. Bu soru, onların yetkileri içine

---

[539] 1982 Türk Anayasası, md. 105.

[540] **ATAR** Yavuz, *age,* s. 232.

[541] **YUNÇ** Hasan-**BİLİR** Faruk-**YAVUZ** Bülent, *age,* s. 184

[542] **ÖZBUDUN** Ergun, *age,* s. 301.

[543] 2005 Tarihli IA md: 61/7.

giren bir konu hakkında olmaktadır. Onlar bu soruya cevap verebilmektedir. Sadece soru soran kişinin cevaba yorum yapma hakkı vardır.[544]

Parlamento sistemlerinde soru sorma hakkı, parlamento üyelerinden herhangi birinin; başbakan, bakanlardan biri ya da belli bir konuda sorumlu olanlardan birinin bir konuya dikkatlerini çekmek ve onun için bir çözüm üretmelerini sağlamak amacıyla onlara soru yöneltmektir.[545]

IA gereği Millet Meclisi üyesi başbakan ya da bakanlardan birine soru yöneltebilir. IMM üyeleri anayasada zikredilenler dışında başka birine soru yöneltemez. Ancak IMM'nin iç tüzüğü incelendiğinde onun 50. maddesi gereği Başkanlık Meclisi, başbakan, onun yardımcıları ve bir bakanlığa bağlı olmayan daire başkanlarına soru yöneltme hakkının meclis üyelerine verildiği görülmektedir.[546]

Anayasanın 61. maddesi ile IMM'nin içtüzüğünün 50. maddesi arasında bir çelişki olduğu görülmektedir. Anayasa, başbakan ve bakanlardan birine soru yöneltilebileceğini açıklamıştır. Öte yandan içtüzüğün bu durumu daha geniş tuttuğunu, Başkanlık Meclisi ve bir bakanlığa bağlı olmayan daire başkanlarına da soru yöneltilebileceğini ve hükümetin herhangi bir üyesinin soru yöneltebileceğini ifade ettiği görülmektedir. İçtüzüğün metni anayasa metninden daha kapsamlıdır. Dolayısıyla içtüzüğün 50. maddesi anayasa metinlerine aykırı olduğu için onun iptal edilmesi ya da anayasa metninin, Millet Meclisi'nin içtüzüğünün ele aldığı tüm durumları kapsayacak şekilde değiştirilmesi gerekmektedir.

---

[544] 2005 Tarihli IA'nın 61/7/a maddesi şunu ifade etmiştir: *"Milletvekilleri görev alanları konusunda Başbakan veya Bakanlara soru yöneltebilirler. Adı geçenler sorulara yanıt verebilirler. Yalnızca soruyu yönelten milletvekilinin aynı konuda yorum yapma hakkı vardır".*

[545] **AHMED** Abdulmelik Yunus-**TEVFİK** Muhammed Horşîd, el-Cihâtü'r-Rekâbeti'l-Vataniyye Ala İcraati'd-Dabti'l-İdârî, Mecelet Külliyetü'l-Hukuk li'lUlum el-Kanuniye ve Siyasiye, Külliyetü'l-Hukuk Camiat Kerkük, sy: 16, 2006, s. 101.

[546] IMM'nin içtüzüğünün 50. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Her üye; Başkanlık Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu Başkanı, onun yardımcıları, bakanlar, bir bakanlığa bağlı olmayan daire başkanları ve bunlar dışındaki hükümet üyelerine Başkanlık Heyeti'ni haberdar etmek üzere onların yetkilerine giren bir iş hakkında yazılı sorular yöneltebilir. Bu da üyenin bilmediği bir durum hakkında bilgi alma ya da öğrendiği bir olayın soruşturmasını isteme ya da hükümetin yapmak istediği bir iş hakkında bilgi sahibi olmak içindir".*

a.b.b. Görüşme

Bakanlar Kurulu ya da bakanlardan birinin politikası veya performansıyla ilgili Millet Meclisi'nde genel bir konu görüşmeye sunulabilmektedir. Görüşme konusu, Millet Meclisi'nin yirmi beş üyesi tarafından talep edilebilmektedir. Bu talep, Millet Meclisi başkanına sunulmaktadır. Görüşülmesi talep edilen başbakan ya da bakanın, görüşme için Millet Meclisi'ne geleceği tarihi belirlemesi gerekmektedir.[547]

a.b.c. Gensoru

IA'ya göre Millet Meclisi'nin yirmi beş üyesinin onayıyla meclis üyelerinden biri başbakan ya da bakana gensoru yöneltebilmektedir. Bu gensorunun amacı, onların yetkileri dâhilinde olan işleri sorgulamaktır. Gensoru dilekçesi takdim edildikten yedi gün sonra soruşturma işleminin başlaması gerekmektedir.[548] Millet Meclisi'nin içtüzüğünün 50. maddesinde gensoru işlemleri açıklanmıştır. Bu konuda içtüzük anayasa metnine benzemektedir. Ancak içtüzük başbakan yardımcılarına gensoru yöneltilebileceğini eklemiştir.[549] Lakin IA'nın da cumhurbaşkanına soru önergesi yönlendirilebileceğine değinmemiştir. Bu giderilmesi gereken bir eksikliktir.

Gensoru, etkin denetim araçlarından biri sayılmaktadır. O, hükümet ya da yürütme organının denetlenmesi ve soruşturulması için yasama organının haklarından biridir. Bu hak, parlamentoya verilen en önemli araçlardan biri sayılmaktadır. Zira bu, belli bir durumu açıklığa kavuşturma aracı değildir. Hükümet ya da bakanlardan birinin soruşturulmasından ibarettir. Hükümetin yaptığı herhangi bir işi suçlama ve eleştirmeyi içermektedir. O, denetim araçlarının en güçlüsüdür. Çünkü ceza sonucunu taşıyan bir araçtır.[550]

---

[547] 2005 Tarihli IA, md: 61/yedi/b.

[548] 2005 Tarihli IA'nın 61/yedi/c maddesi şunu ifade etmiştir: *"Millet Meclisi'nin en az 25 üyesinin imzasıyla Başbakan veya Bakanlar aleyhinde yetkileri dahilinde olan konular hakkında gensoru verilebilir. Gensoru Meclis Başkanlığına ulaştıktan en az 7 gün sonra bu konuda soruşturma ve tartışma başlatılır".*

[549] IMM İçtüzüğü, md: 56.

[550] **AHMED** Abdulmelik Yunus- **TEVFİK** Muhammed Horşîd, *age,* s. 103.

Başbakan ya da bakanlardan birinin gensorusundan sonra takip edilecek birkaç işlem bulunmaktadır. Millet Meclisi, bakanlardan birinin gensorusu tamamlandıktan sonra ona güvensizlik oyu verebilmektedir. Bir bakanla ilgili güven oylaması ancak o bakanın şahsen talep etmesi veya elli milletvekilinin yazılı istemiyle yapılmaktadır. Meclis, talep hakkındaki kararını ancak talebin sunulduğu tarihten en az yedi gün sonra vermektedir.[551]

Başbakanın istifasıyla ilgili ise cumhurbaşkanı, Millet Meclisi'ne başvuruda bulunarak başbakan hakkında güven oylaması yapılması isteminde bulunabilmektedir. Aynı şekilde Millet Meclisi, elli milletvekilinin talebine binaen başbakan hakkında güven oylaması talebinde bulunabilmektedir. Bu talebin başbakana gensoru verildikten sonra sunulması şarttır.[552]

Görülen o ki, yasama organı hükümet işlerini denetleyebilmektedir. Dolayısıyla idarenin yaptığı işler ve çıkardığı kararlar, özellikle de devlet içindeki en üst idarelerin yaptıkları yasama organının denetimine tabidir. İdare gücünün parlamento denetimine tabi olabilecek işlerden biri, idari kolluğun düzenleyici kararlarıdır ki bunlar başbakan ya da bakanlardan biri tarafından çıkarılabilmektedir. Aynı şekilde, bu konunun araştırılması esnasında Türkiye ve Irak'ta bulunanlar arasında bir fark olduğu görülmüştür. Türkiye'de TA'ya göre parlamento denetiminin soru, genel görüşme, Millet Meclisi'nin icra ettiği soruşturma, araştırma ve gensoru olduğu görülmektedir. Öte yandan IA'ya göre denetimin soru, görüşme ve gensoru yoluyla olduğu görülmektedir. Ancak Irak parlamentosu içtüzüğü, Millet Meclisi'ne araştırma ve soruşturma işlemlerini yapmak amacıyla özel bir komisyon kurma hakkını vermiştir. Bunun, anayasada belirtilmesi daha uygun olabilirdi.

b. Diğer Birimlerin Siyasi Denetimi

Siyasi denetim, bireysel hak ve özgürlüklerin korunması için önemli araçlardan biridir. O, hak ve özgürlükler için önemli bir güvencedir. Bunun sebebi, bu denetimin kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kamuoyunu harekete geçirme ve hükümetleri belli bir yöne götürmede apaçık bir rolü bulunmasıdır. Siyasi denetimin

---

[551] 2005 Tarihli IA, md: 61/sekiz/a.

[552] 2005 Tarihli IA, md: 61/8b.

geniş idari kolluk güçleri önünde önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu denetimin birkaç şekli bulunmaktadır.

b.a. Siyasi Parti Denetimi

Yeni anayasal sistemler, çoklu siyasi parti sistemini kabul etmişlerdir. Bu, anayasal ve siyasal sistemlerin içinde hukuki bir görünüm sayılmaktadır. Zira bu, yöneten ve yönetilen (bireyler) arasında bir iletişim aracı sayılmaktadır. Hak ve özgürlüklerin kullanılmasını güvenceye almak, onların istikrar ve devamını sağlamak için partiler önemli güvence şekillerinden biri sayılmaktadır.[553] Siyasi parti denetimi farklı şekillerde olmaktadır. Bu; parti basını, sempozyum, konferans, gösteri ve topluluklarla olabilmektedir.[554]

Muhalif olan partilerin, genel hak ve özgürlüklerle ilgili idari kolluk güçlerinin iş ve davranışlarını denetlemede apaçık bir rolü bulunmaktadır. Zira muhalif partiler genelde hükümet olan partilere muhalefet etmektedir. Onlar ileride yönetime geçmek ve seçmen oylarını kazanmak için çalışmaktadırlar. Bu partiler haksız durumları ya da idari kolluk birimleri tarafından gücün kötüye kullanılmasını ortaya çıkarabilmektedir. Bu da onu idari kolluk güçleri üzerinde etkin bir denetim aracı kılmaktadır.[555]

b.b. Kamuoyu Denetimi

İdare, kamuoyu denetimine de tabi olmaktadır. Bir kısmı hukuk doktrini, kamuoyunu şöyle açıklamıştır: *"Genel ya da özel bir konu etrafında oluşan görüşlerin toplamıdır. Bu görüşlerin hükümetin işleri ve idarecilerin aldığı karlarlar üzerinde etkisi bulunmaktadır"*.[556] O zaman parlamento, halkın iradesini ifade eden tek güç değildir. Bu iradeyi ifade eden farklı yayın araçları ve farklı sendikalar gibi başka araçlar da bulunmaktadır.[557]

---

[553] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 267.

[554] **CEBÛRÎ** Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî*, age,* s. 46.

[555] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 268-269.

[556] **İMRÂN** Ali Sa'd, age, s. 45.

[557] **CEBÛRÎ** Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî*, age,* s. 45.

Bir kısım hukuk doktrinine göre genel hak ve özgürlüklerin gerçek güvencesi, bireylerin özgür iradesini oluşturan kamuoyunun denetimini gerektirmektedir. Kamuoyunun idari kolluk güçlerinin işlemleri üzerinde büyük bir etkisi bulunmaktadır. Bu denetimle idarenin, idari kolluk gücünü haksız bir şekilde kullanması engellenebilmektedir. Dolayısıyla temel hak ve özgürlükler de korunmuş olmaktadır.[558]

Farklı yayın araçları, kamuoyunu ifade etme ve idare işini denetlemenin en önemli araçlarından sayılmaktadır.[559] Gazete, televizyon, farklı uydu kanalları, internet ağları, bilgileri aktarmak için önemli araçlardır. Gazetenin, gerçekleri ortaya çıkarma ve idarenin hukuk kurallarına bağlı kalma miktarını açıklamada apaçık bir rolü bulunmaktadır. İdare, kanun metinlerine aykırı davrandığında ve genel hak ve özgürlükleri engellediğinde, genelde gazete idari kolluk alanında idarenin yaptığı işlemleri eleştirme görevini yapmaktadır. Bundan dolayı anayasaların çoğu gazetenin rolüne önem vermekte ve özgürlüğünü belirtmektedir. Aynı şekilde ifade özgürlüğünü de ele almaktadır.[560]

B. İdari İşler Üzerindeki Dış Denetim

İdari kolluk işleri, bir yönüyle temel hak ve özgürlüklere bir saldırı olduğundan ya da bu temel hak ve özgürlükler için belli bir engelleme sayıldığından, bu hak ve özgürlüklerin korunması gerekmektedir. Parlamento ve yargı denetimi gibi devlet içinde bir nevi koruma bulunduğunu daha önce söyledik. Ancak dünya çapındaki siyasi gelişme, bu denetimin yanı sıra genel hak ve özgürlükler alanında idare işlerini denetlemenin bir başka türünü ortaya çıkarmıştır.[561] Bu denetimin hedefi idari kolluk güçleridir. O da uluslararası denetimdir.

---

[558] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 272.

[559] **ZABUNOĞLU** Yahya Kazım, *İdare Hukuku, age,* c. 2, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.52

[560] **CEBÛRÎ** Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî*, age,* s. 45.

[561] **CAN** Hacı, Avrupa Birliği Hukuku*,* Sürat Üniversite Yayınları, İstanbul, 2013, s. 87-90.

Burada idari kolluk alanında, idari güç üzerinde uluslararası olan bir dış denetim bulunmaktadır. Bu denetimi birkaç birim yapmaktadır. Onlar da uluslararası örgütler, yetkili ajanslar ve sivil olan uluslararası örgütlerdir.[562]

1. Uluslararası Örgüt Birimlerinin Denetimi

İşleri arasında uluslararası anlaşmaların ele aldığı insan haklarının uygulanmasını takip etme görevi de bulunan uluslararası yetkili örgütler-ki bunların içinde BM örgütü ve İnsan Hakları Sözleşmesi kurumları da vardır-insan haklarına saygıyı güvenceye almak ve temel hak ve özgürlükleri korumak amacıyla hükümet işlerini denetlemede apaçık bir rol almaktadırlar.[563] Avrupa Birliği Anlaşması'nda bu açıkça görülmektedir.[564]

BM örgütü ve onun farklı kurumları-ki UGK ve BMGK de bunlardandır-temel hak ve özgürlükleri korumada rolünü kullanmaktadır. GK'nin temel görevi uluslararası barış ve güveni korumaktır. Bunun örnekleri çoktur. UGK, 13.01.1992'de bir toplantı düzenlemiştir. Bu toplantıdan uluslararası barış ve güvenin bir parçası olan insan hakları konusunu çözen bir açıklama çıkmıştır. GK'den insan haklarını korumak ve etnik temizlikle ilgili konularda önemli kararlar çıkmıştır. 1992 yılında 787, 769 ve 757 sayılı kararlar çıkmıştır. Bu kararlar Sırp ve Hırvat güçlerinin Bosna-Hersek'te Müslümanlara karşı yaptığı etnik temizlikle ilgili kararlardır.[565]

1991'de GK tarafından Kuzey Irak'la ilgili 688 sayılı karar çıkmıştır. Söz konusu kararda, insan hakları ve özgürlüklerinin çiğnenmesi ile uluslararası barış ve güvenin tehdit edilmesi arasındaki bağlantı ve insan haklarının nasıl denetleneceğine değinilmiştir.[566]

BM örgütü, insanın temel hak ve özgürlükleri meselesi ve herhangi bir şekilde hapse maruz kalan kişilerin korunma şekline önem vermiştir. Zira İHEB'nin

---

[562] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 193.

[563] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 193.

[564] **ZABUNOĞLU** Yahya Kazım, *age,* c. 2, s. 52.

[565] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 196-197.

[566] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 197.

maddeleri bu hakkı ele almıştır. Onun 3. maddesi şunu ifade etmiştir: *"Yaşamak ve kişisel güvenlik herkesin hakkıdır"*. Onun 9. maddesi ise şunu ifade etmiştir: *"Hiç kimse haksız bir şekilde yakalanamaz, tutuklanamaz ve sürgün edilemez"*.[567]

Çoğu zaman insan haklarını korumanın sınırları aşılmaktadır. Bazı büyük devletlerin etkisi altında GK tarafından bazı kararlar çıkarılmıştır. Bu kararlar, insan haklarını koruma gerekçesiyle diğer devletlerin işlerine müdahale etme sebebi olmuştur. Diğer taraftan bu devletlerin çoğu zaman insan haklarına riayet etmedikleri görülmektedir. Zira onlar, terörle mücadele gerekçesiyle askeri güçlerini kullanmaya başlamışlardır. Suriye, Irak ve Afganistan'da yaşananlar buna örnek gösterilebilir. Zira büyük devletler, sivilleri rastgele tutuklama ve bombalamak gibi eylemlerle çoğu zaman insan haklarını çiğnemektedirler.

2. Sivil Olan Örgütlerin Denetimi

Çok sayıda sivil olan uluslararası örgüt bulunmaktadır. Bunlar, uluslararası denetim araçları sayılmaktadır. Bu örgütler kendi yetkileri alanında ve temel hak ve özgürlükler çerçevesinde birtakım amaçları gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. 1993 yılındaki İnsan Hakları Viyana Kongresi, sivil olan uluslararası örgütlerin insan haklarını koruma alanında önemli katkılarda bulunduğunu itiraf etmiştir.[568]

UKK ve UAÖ bu önemli örgütlerdendir. Zira UKK insanlık ilkesine göre ve tarafsız bir şekilde çalışmaktadır. En fazla yaralı, afetzede, esir ve tutuklulara yardım etme alanında çalışmaktadır. Bundan dolayı insan haklarını koruma alanındaki rolü oldukça büyüktür. Aynı şekilde UAÖ de düşünce özgürlüğünü savunma, düşünceden dolayı tutuklu olanları serbest bırakma ve yargı çerçevesi dışında yapılan idamları denetleme işlerini yapmaktadır. Bu örgütün de insan haklarını koruma alanında rolü bulunmaktadır.[569]

Bu örgütler sivil olan uluslararası örgütlerdir. Uluslararası alanda kendi varlıklarını ispatlamışlardır. Genelde onların raporları, özellikle farklı çatışmaların olduğu bölgelerde insanın temel hak ve özgürlüklerinin çiğnenmesiyle ilgili

---

[567] **ZİYÂD** Tehânî Ali Yahya, *age,* s. 411-412.

[568] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 224.

[569] **TEVFİK** Muhammed horşîd, *age,* s. 225-227.

çıkmaktadır. Bundan dolayı bu örgütlerin dünyada meydana gelen global sistemde hükümetlerin işlerini denetlemede rolleri bulunmaktadır. Ancak küçük devletlerin kararlarını etkilemek amacıyla bazen bu örgütler, büyük devletlerin elinde bir araçtan ibaret olmaktadırlar. Küçük devletlerin belli bir konudaki politikasını etkilemek amacıyla o devletler üzerinde baskı kurmak için bu örgütler bazen bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu örgütler genelde büyük devletlerin isteklerini gerçekleştirmek için adalet ve doğruluktan uzaklaşmaktadırlar. Büyük devletlerin bu örgütlerin işine müdahalesini engellemek için gerekli olan sınırları koymak amacıyla dünya devletlerinin birlik olması gerekmektedir.

II. İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargısal Denetim

Yargı gücü genel olarak idare işlerini denetlemektedir. Zira bu denetim en önemli denetim türlerindendir. Bu, genel hak ve özgürlükler için gerçek bir güvence sayılmaktadır. Ayrıca idarenin kendi görev sınırlarını aşması ve kanun hükümlerine aykırı davranmasına karşı bireyler için bir güvencedir.[570] Yargı, çatışan taraflardan bağımsız, tarafsız ve şeffaf olduğu için bu denetim önemlidir. Bu da idare karşısında bireylerin haklarını güvenceye almaya yardımcı olmakta ve onları idarenin haksızlığından korumaktadır. Yargısal denetimin iki amacı bulunmaktadır. Birincisi temel hak ve özgürlüklere zarar veren ve kanuna aykırı olan idari kararları iptal etmekle hak ve özgürlükleri korumaktır. İkincisi ise, idarenin performansını düzeltmek ve onun kanun hükümlerine saygılı olmasını sağlamaktır.[571]

Genel olarak yargı idare işlerini denetlemektedir. Tekli yargı sistemini benimseyen devletlerde idare adli yargı denetimine tabidir. Öte yandan, ikili yargı sistemini benimseyen devletlerde ise durumun farklı olduğu görülmektedir.[572] Bu devletlerde idare, idari yargı denetimine tabidir. TA, 125. maddesinde tüm idare kararlarını yargı denetimine tabi kılmıştır. Yargı; idarenin kararlarını, işlerini ve

---

[570] **MUFTÂH** Kerima Receb, sultetu'l-idare ve himeyet el-adab el-ame ve iSereha ala el-Hüreyet el-ame, Daru'l-cammia, mısır, 2017, s. 92.

[571] **CEBÛRÎ** Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî, *age,* s. 54.

[572] **ANADOLU** F. Kerim, İdari Yargı Görev ve Yetkisi, Suhulet Ofset, Ankara, 2003, s. 4.

onların kanuna uygunluk ya da aykırılık miktarını denetlemektedir.[573] Vasıf ve yetki sahibi olanlar tarafından açılan bir adli dava olmadan yargı denetimi olmaz. Yargı kendi başına idari kolluk kurumları ve bireyler arasında çıkan uyuşmazlığa müdahale etmez. Bir adli davanın bulunması gerekmektedir.[574]

Bildiğimiz gibi idari kolluk kararları bazen olağan durumlarda çıkmaktadır. Bazen de olağanüstü durumlarda çıkmaktadır. Böylece ilk önce olağan durumlardaki idari kolluk işleri üzerindeki denetimi inceleyeceğiz. Daha sonra terör durumunu da kapsayan olağanüstü durumlardaki idari kolluk işleri üzerindeki denetimi ele alacağız.

A. Olağan Durumdaki İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargı Denetimi

İdari kolluk, idarenin yaptığı bir idari işlemdir. Bu işlem, diğer idari işlemlerin tabi olduğu yasal kurallara tabi olan bir işlemdir. Aynı şekilde idari kolluk kararları yargı denetimine tabidir. İdari kolluk kararları üzerindeki idari yargı denetimi, yasallık unsurunu kapsamaktadır. Bazen de uygun olma yani kolluk işlemlerinin yönetimin müdahalesine yol açan şartlara uygun olma unsurunu da kapsamaktadır.[575]

İdari hâkim, idari kolluk kararını denetlediğinde bu denetim idari kararın yetki, konu, şekil, sebep ve amaç gibi tüm unsurlarını kapsamaktadır.[576] Ancak bu denetimin konu, sebep ve amaç unsurlarındaki önemi daha fazladır.

Şimdi konu, sebep ve amaç unsurları üzerindeki denetimi inceleyeceğiz. Daha sonra bunun Türkiye ve Irak'taki uygulamalarını karşılaştırmalı olarak ele alacağız.

---

[573] **GÜZELOĞLU** Turan, Kolluğun Kuvvet ve Silah Kullanma Yetkisi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 22.

[574] **DENUN** Semir Suhil, el-Nezeriyetu'l-esasiye fi el-MunazaatU'l-idariye, Daru'l-müssese el-hedish, lübnan, 2009, s.291.

[575] **HASÛN** Muhammed Ali, *age,* s. 124.

[576] **KEBEYLÂT** Hamîdî, *age,* s. 259.

1. Genel Olarak İdari Kararlarda Bulunan Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim

a. Konu Unsuru Üzerindeki Yargısal Denetim

İdari karar konusu bu kararın nihai sonucudur. Yani o, yasal merkezler inşa etme, onları değiştirme ya da iptal etme gibi bu karar sonucu gerçekleşen kararın yasal sonuçlarıdır.[577] Karar konusu bu kararın yasal sonucudur. Bu karar düzenleyici ya da bireysel olabilmektedir. Fakat ikisi arasındaki fark şudur: Bireysel karar, bireysel kişisel merkezleri düzenlemektedir. Düzenleyici kararları ise genel yasal merkezleri düzenlemektedir. Karar konusunun kanuna uygun olması gerekmektedir.[578] Bazen idari karar konusunda onun iptal edilmesine yol açacak birtakım kusurlar bulunmaktadır. O kusur şekillerinden biri de şudur:

a.a. Doğrudan Kanuna Aykırı Olma Kusuru

Bu tür bir durum, idarenin kanun hükümlerine aykırı bir şekilde idari kararını çıkarmasıdır. Bazen idare bir işle ilgili kararını çıkarır. Lakin bu kararı kanun metinlerine aykırı olmaktadır. Örneğin idare, kanunun kararlaştırdığı şartları taşımayan birinin tayiniyle ilgili karar çıkarmaktadır. Bazen de idare bir kimsede yasal şartlar bulunmadan ona bina ruhsatı ve ehliyet vermektedir.[579] Karar, kanun ve tüzük hükümlerine aykırı bir şekilde çıktığı zaman, onun iptal edilmesi ya da kanuna aykırı olan durumun ortadan kaldırılması amacıyla ona müdahale edilmesi gerekmektedir.[580]

Kanuna aykırı olma kusuru, idarenin karar verdiği durumla ilgili sanki bir kanun metni yokmuş gibi davranmasıyla ortaya çıkmaktadır. Bazen idare kanun kuralını görmezden gelebilmektedir. Bu durumda idare, kanuna aykırı bir karar çıkarmakta ya da kanunun ondan istediği bir işi yapmaktan sakınmaktadır.[581]

---

[577] **ÇAĞLIYAN** Ramazan, İdari yargılama Hukuku, b.6 seçkin yayıncılık, Ankara, 2015, s. 449.

[578] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî, *age,* s. 85.

[579] **İMRÂN** Ali Sa'd, *age,* s. 171.

[580] **YILDIRIM** Turan, İdari Yargı, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş. İstanbul, 2008, s. 196.

[581] **ÂVÛR** Beşer Salâh, *age,* s. 161.

İdari kolluk kararı, idari kararlardan biri olduğu için diğer idari kararlara uygulanan şey ondaki konu unsuruna da uygulanmaktadır. İdari kolluk kararının konusu genel özgürlükleri düzenlemek ya da sınırlamaktır. Özgürlükleri sınırlamak, yasama organının yetkileri arasında olduğu için idarenin kamu düzeninin bozulmasıyla mücadele etmesi için bu özgürlükleri ancak zorunlu olduğu ölçüde sınırlamasına izin verilmektedir. Bundan dolayı anayasal ve normal kanun koyucularının genel hak ve özgürlükleri düzenlediklerini ve sadece anayasal ve yasal olarak düzenlenmeyen alanlarda bu özgürlükleri düzenleme hakkını idareye bıraktığı görülmektedir.[582] İdari kolluk kararlarından her birinin yasal olabilmesi için, konusunun yasal olarak serbest olması gerekmektedir. Kolluk kararı, yasa kuralını görmezden gelirse ve ona aykırı olursa yasa dışı kabul edilmektedir. Dolayısıyla idari hâkim bu kararı iptal edebilmektedir.[583]

İdari kararın konusunun, gerçekleşebilen bir konu olması gerekmektedir. Bu konunun gerçekleşmesi mümkün değilse bu, kararda bir kusur sayılmaktadır. İdari kolluk kararının konusunun gerçekleşebilmesi mümkün olacak şekilde o kararın çıkması gerekmektedir. Eğer karar çıkarsa ve onun konusunun gerçekleşmesi mümkün değilse, o zaman konu açısından karar kusurlu olmaktadır. Bu durumda o karar iptale maruz kalabilmektedir.[584] İdarenin ders döneminde öğretmene yıllık izin vermesi ve ölü olan bir kişiyi bir görev için tayin etmesi genel olarak bu kusurun örneklerindendir. Bu durumlarda karar, konu unsuru hususunda kanuna aykırı kabul edilmektedir. Bundan hiçbir yasal sonuç çıkmaz, yasa dışı olması sebebiyle yok hükmünde sayılmaktadır.[585]

Kanunun yorumunda hata yapma neticesinde idari karar çıkabilmektedir. Bu durumda idare kanunu görmezden gelmemektedir. Fakat kanun kuralını yorumlamada hata yapmaktadır. İdare bazen meydana gelen olaya kanun kuralını uygulamada da hata yapabilmektedir. Örneğin, işçilerden birinin ayrılığıyla ilgili bir karar çıkmaktadır. Daha sonra onun ayrılığıyla ilgili kararın alınmasını gerektiren

---

[582] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s. 280.

[583] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s. 280.

[584] **ÇAĞLIYAN** Ramazan, *age,* s. 450.

[585] **ODYAKMAZ** Zehra-**KAYMAK** Ümit-**ERCAN** İsmail, *age,* s. 140.

herhangi bir suçun olmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu tür durumlar karar konusunun kusur şekillerinden olabilmektedir.[586]

İdari kararın konusunun doğru olabilmesi için olayın bulunması ve kanunun doğru yorumlanması gerekmektedir. FDK, belli yerlerde futbolu yasaklayan bir kanun metnine dayanarak rulet oyununu da yasaklamanın doğru olmadığıyla ilgili bir karar çıkarmıştır. Çünkü rulet ve futbol oyunları birbirine benzememektedir.[587]

b. Sebep Unsuru Üzerindeki Yargısal Denetim

Sebep unsuru, kararın çıkmasından önce olan ve bu kararın çıkması için idarenin müdahalesine sebep olan yasal ve gerçek bir durumdur.[588] Sebep maddi ya da yasal olaylardır. İdari kararın çıkması için onların gerçekleşmesi gerekmektedir. Belli bir sebep olmadan idari bir işlem ya da karar olamaz. Tüm idari faaliyetler kamu yararını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Lakin bu kararların idarenin karar almasına sebep olan bir gerekçeye dayanması gerekmektedir.[589]

İdari kolluk kararlarının sebepleri üzerindeki yargısal denetim gerçekten önemlidir. Çünkü idari kolluk işlerinde yasallığı gerçekleştirmek için bu önemli bir güvencedir. İdarenin, kendi özel çıkarlarına uymaması gerekmektedir. Çıkardığı tüm kararlarda gerçek ve yasal sebeplere dayanması gerekmektedir. İdari kolluk kararındaki sebep unsuru üzerindeki yargısal denetim, kolluk gücünü sınırlandırmaktadır. Bu da onun başarılı olmasına yardımcı olmakta ve idari kolluğun kamu düzeni ve toplumun güven ve bütünlüğünü tehdit eden her türlü tehlikeyi bitirme amacını gerçekleştirmesini güvenceye almaktadır.[590]

İdari kolluk kararındaki sebep esasını denetlemek birkaç şekilde olmaktadır. Bazen bu denetim olayların maddi varlığı, yani belli bir tehdidin varlığı üzerinde yapılmaktadır. Bazen de olayların yasal şekli üzerinde denetim yapılmaktadır. Bazen

---

[586] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, *age,* s. 271.

[587] C. E, 14 Mai 1982, la conscience de Krinsa, Rec, Lebon, p. 179.

[588] **MUHTÂR** Kerim Receb, *age,* s. 99.

[589] **YILDIRIM** Ramazan, Türk İdare Rejimi Dersleri, c. 2, Mimoza Yayınları, Konya, 2014, s. 71.

[590] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, *age,* s. 416.

de sebebin büyüklüğü ve önemi üzerinde denetim yapılmaktadır. Yani bu denetim, şekilsel uyum denetimidir.[591]

b.a. Olayların Maddi Varlığı Üzerindeki Denetim

Maddi olaylar, idari karar alınmadan önceki maddi unsurlardır. Zira kararın sıhhati için bu olayın bilfiil meydana gelmesi gerekmektedir. Yani kamu düzenine aykırı olan birtakım maddi olaylar bulunmaktadır. Bu da idarenin, kamu düzenini korumak için karar almasını gerektirmektedir.[592]

İdari yargı, idarenin idari kolluk kararını çıkardığı zaman dayandığı olayları denetlemektedir. Bu da idarenin aldığı kolluk kararına gerekçe olan bu olayların doğruluğundan emin olmak amacıyladır. İdarenin karar çıkarma gerekçesi için maddi açıdan doğru olmayan olaylara dayandığı ortaya çıkarsa bu karar kusurlu olmakta ve iptal edilebilmektedir. İdarenin, iyi niyetli ya da kötü niyetli de olsa, bu olayları bilmesi arasında fark yoktur.[593]

Buna şu örneği verebiliriz: FDK, kamu düzenini ihlal eden belli karışıklıkların meydana gelmesinden endişelendiğinden dolayı toplantıları engelleyen belediye başkanının kararını iptal etmiştir. FDK kendi kararını şu esasa dayandırmıştır: Yerel güçler toplantı yapılmasına izin verebilir ve kamu düzenini korumak için emniyet güçlerini kullanabilirler. Belediye başkanının toplantıyı iptal etmek için gerekçe olarak öne sürdüğü karışıklıklar ise polis güçlerinin karşı koyamayacağı türden büyük bir tehlike değildir.[594]

İdari kararın doğru olabilmesi için kararın dayandığı maddi olayların bilfiil bulunması ve yasal olması gerekmektedir. İdari karar bazen birkaç sebebe dayanmaktadır. Lakin yargı, orada doğru ve yanlış sebeplerin olduğunu bilmektedir. Bu durumda hâkim, yanlış olan sebeplerden uzak duracaktır. Doğru sebepler kararın verilmesi için yeterli ise onları esas alacaktır.[595]

---

[591] **HABBÂT** Sâhib Matar, *age,* s. 169.

[592] **HABBÂT** Sâhib Matar, *age,* s. 170.

[593] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, *age,* s. 417.

[594] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s. 287.

[595] **İMRAN** Ali Sa'd, *age,* s. 149.

Ayrıca idare kararını çıkardığı zaman onun dayandığı sebeplerin var olması ve varlıklarının devam etmesi gerekmektedir. Eğer bilfiil var olan olaylar bulunursa, ancak karar çıkmadan önce onların varlığı sona ererse ve idare de kararını çıkarmada onlara dayanmışsa bu kararda sebep kusuru olmaktadır. Çünkü karar çıktığı esnada sebebin varlığı esas alınmaktadır. Karar çıkmadan önce sebep ortadan kalkarsa idare bu sebebe dayanamaz.[596]

İdari yargı, olayların maddi varlığını denetlemektedir. MİYM'den çıkan birçok kararda mahkemenin bu olayları denetlediği görülmektedir.[597] Bu mahkeme, yabancıların ikametiyle ilgili bir kararında şunu kararlaştırmıştır: Geçici ikamete sahip olan yabancıların ikamet sürelerinin sonra ermesinin, gücü kötüye kullanma ve haksızlık yapmaktan uzak olması ve makul gerekçelere dayanması gerekmektedir.[598] Bu karardan, mahkemenin idari karardaki sebep unsurunu denetlediği ve kararların makul sebeplere dayanmasını gerekli gördüğü ortaya çıkmaktadır.

b.b. Olayların Yasal Niteliği Üzerindeki Denetim

Yargısal denetim sadece olayların maddi varlığıyla sınırlı değildir. Bu olayların yasal niteliğini de kapsamaktadır. Yasal niteliğin denetlenmesi, olayın yasal niteliğini incelemek yani gerçek durum ve kanun metinlerini karşılaştırmaktır. Hâkim, idari kolluk gücünün olaylar için kullandığı ve kolluk kararı için bir sebep kabul ettiği yasal niteliğin doğruluğunu incelemektedir.[599]

Maddi olayların kanuna, yani kanunun belirttiği niteliğe uygun olması gerekmektedir. Kanunun olay ya da duruma verdiği nitelik, kararı çıkarmada idareye gerekçe olmaktadır. Bu olayların yasal niteliğinde hata yapmak kararı sebep kusuruyla kusurlu hale getirmektedir. FDK, idarenin tarihi eser meydanlarından birinin manzarasını bozduğu gerekçesiyle o meydanda bina yapma ruhsatını vermemekle ilgili olan idari kararını iptal etmiştir. Lakin meydanın tarihi eser

---

[596] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, *age,* s. 277.

[597] **MUSTAFA** Eşref İbrahim, et-Tahharriyyâtü ke-Esâs li-İsdâri Karârâti'z-Zabti'l-İdârî ve'r-Rekâbeti'l-Kadâiyye Aleyhâ, Daru'l- Nehdatü'l-Arabiyye, Mısır, 2008, s. 123.

[598] MİYM, Kanunun 10. Yılı, 777 Sayılı 18.12.1956 Tarihli Oturum, Mecmûâtü'l-Mebâdi', yıl: 11, s. 97, bent: 65.

[599] **HABBÂT** Sâhib Matar, *age,* s. 179.

olmadığı ortaya çıkmıştır. İdare, yasal nitelikte hata yaptığı için konsey, bu idari kararı iptal etme kararı vermiştir.[600]

Yasal nitelik işlemi, kanun kurallarına göre yasal bir işlemdir. İdari hâkim, durumu denetlediği zaman idarenin, kanun koyucunun kastını değerlendirmesi ve yorumlamasını denetlemektedir. Hâkim, belli bir olaydaki yasal niteliğin olup olmadığını kararlaştırdığı zaman onun bu kararı kişisel bir değerlendirmeden kaynaklanmamaktadır. Kamu düzenini korumak amacıyla kanun koyucunun kast ettiğini araştırma ışığında bu değerlendirmeyi yapmaktadır.[601]

b.b.c. Sebebin Büyüklüğü ve Önemi Üzerindeki Denetim-Uygunluk Denetimi

İdari hâkim, idari kolluk kararındaki sebep unsurunu denetlediği zaman bu denetim, olayın maddi varlığı ve yasal niteliğine yönelik olmaktadır. Denetim, bu sınırda durmaktadır. Denetim, idarenin aldığı karar ve idarenin karar almasına sebep olan gerçek ve yasal durum arasındaki uyumunu araştırma ve değerlendirme safhasına geçmez. Çünkü uyum, niteliği gereği idarenin değerlendirmesine girmektedir. Ancak idari hâkim bazen idari kolluk kararı ile sebepler arasında uyumun olup olmadığını araştırmaktadır. Yani bazen kolluk kararının sebebi yasal olmasına rağmen karışmaktadır. Dolayısıyla kolluk gücü, büyük bir sebep olmadığı sürece kanunun güvenceye aldığı faaliyetlere sınırlama koyamaz.[602]

İdari hâkimin denetimi yasal bir denetim olmasına rağmen Fransa yargısı, idari kolluk kararlarının, bireylerin hak ve özgürlükleri üzerinde tehlike oluşturmasına nazaran ve kamu düzeninin ihlal edilmesinin hak ve özgürlüklere saldırmak için bir gerekçe yapılması endişesinden dolayı kolluk kararlarını uygunluk denetimine tabi kılmıştır.[603] Kolluk işlemleri, bireylerin özgürlükleri için bir tehlike oluşturduğu zaman ve hâkim, idarenin kamu düzeninin ihlal edilmesini genel özgürlüklere saldırmak için bir gerekçe olarak kabul ettiğini hissettiği zaman, idari yargı uygunluk

---

[600] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, *age,* s. 281.

[601] **HAVLE** Lûsîf, ez-Zabit'l-İdârî es-Sültât ve'z-Zavâbıt, Yüksek Lisans Tezi, Muhammed Haydar Üniversitesi, Sekre, Cezayir, 2015, s. 62.

[602] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, *age,* s. 438; ŞEYMÎ Abdulhafiz, *age,* s. 282.

[603] **ÂVÛR** Beşer Salâh, *age,* s. 169.

denetimine yönelmektedir. Bu durumda kolluk gücünün bu kararı almakla ancak büyük sebeplerden dolayı genel özgürlüklere sınırlama getirdiğinden emin olmak için yargı denetimi, kolluk kararının sebepleri üzerinde yapılmaktadır.[604]

Bu bağlamda FDK'nin 1933 yılındaki "Bengamin" davasıyla ilgili kararında idari karar büyüklük açısından kendi sebepleriyle uyumlu olmadığı için o kararı iptal etmiştir. Zira belediye başkanı, toplumun özgürlüğüyle ilgili hükümlere aykırı olduğu gerekçesiyle Bengamin'in genel bir konferans vermesini engellemiş ve bu konferansı özel bir konferansa çevirmiştir. Burada belediye kendi yetkisinin dışına çıktığı için Devlet Konseyi onun kararını iptal etmiştir. Zira bunu şu şekilde gerekçelendirmiştir: Belediye başkanının yaptığı bu davranışın doğru olabilmesi için, belediyenin kamu düzenini korumak adına onun elinde koruyucu önlem dışında başka herhangi bir aracın olmaması gerekmektedir. Bir de kamu düzeninin tehdidinin büyük olması gerekmektedir. Hâlbuki belediye başkanı, Sayın Bengamin'in konferans vermesine izin verip güvenlik güçlerini de çağırmak suretiyle kamu düzenine herhangi bir zararın verilmesini önleyebilirdi.[605]

Bu anlatılanlardan, kolluk kararı ve zorunluluğunun birbirine uygun olması üzerindeki yargı denetimi, özellikle karar genel hak ve özgürlükleri tehdit ettiği zaman, idareyi yasallık ilkesine saygı göstermek mecburiyetinde bırakabilen güvencelerden sayılmaktadır. İdarenin bu kararları isteğine göre çıkarmaması gerekmektedir. İdarenin bu kararlarda doğru, gerçek ve onun için gerekçe olabilen sebeplere dayanması gerekmektedir.

c. Amaç Unsuru Üzerindeki Yargısal Denetim

İdari kararda amacı şöyle tanımlamak mümkündür: *"Kararı çıkarmakla idare adamının amaçladığı nihai neticedir. Bu neticenin sürekli kamu yararını gerçekleştirmesi gerekir".*[606] Fransız Hukukçu Duguit şunu ifade etmiştir: İdare adamı belli bir karar aldığı zaman idari kararın amacı, onun zihninde bir psikolojik emir konumundadır. Duguit karardaki amacı şöyle tanımlamıştır: *"İdare adamı kendi*

---

[604] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s.289.

[605] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, *age,* s. 282; HÂŞİM Abdurrauf, *age,* s. 290.

[606] **BEDÎR** Ali Muhammed-**BERZENCÎ** Usâm-**SELÂMÎ** Mehdî, *age,* s. 440.

ya da başka bir kişinin isteğini gerçekleştirmek için onun zihninde meydana gelen davranıştır".[607]

Amaç, idari kararın çıkarılmasıyla ulaşılan nihai hedeftir. Amaç, idari kararda kişisel yönü, sebep ise maddi yönü oluşturmaktadır. Amaç, yasal olan takdir yetkisi ile yasal olmayan zorba yetki arasında ayırıcı bir sınırdır. Amaç unsuruyla kararda gücü kötüye kullanma kusurunun olup olmadığını öğreniriz.[608] Kolluk güçlerinin davranışlarının kanunun belirlediği amaca uygun olmaları gerekmektedir. O da kamu düzenini tüm unsurlarıyla beraber korumaktır. Karar çıkaran kimsenin bu amaçlara bağlı kalması gerekmektedir. Yoksa onun kararında gücü kötüye kullanma kusuru olmaktadır.[609]

Gücü kullanmada sapma kusuru, idari kararın amacında meydana gelmektedir. Bu da o kararın iptal edilmesine sebep olmaktadır. Bu kusur, idarenin takdir yetkisiyle yani idarenin müdahale edip etmemesinde bir özgürlüğü olduğu zaman onun bu yetkisiyle güçlü bir şekilde bağlantılıdır. Bu kusur, çok ince bir kusurdur. Bundan dolayı onun ispat edilmesi zordur. Çünkü o, idare adamının psikolojik yönüyle bağlantılıdır.[610] Amaç unsurundaki kusurun birkaç şekli bulunmaktadır. Onlar da şunlardır:

c.a. Kamu Yararıyla Alakası Olmayan Amaçları Gerçekleştirmek İçin İdari Kolluk Gücünün Kullanılması

Genel bir kural olarak kanun koyucu, idare için belli bir amacı belirlememişse bu, idarenin amacı belirlemede özgür olduğu anlamına gelmemektedir. İdare, işleriyle kamu yararını gerçekleştirme zorunluluğuyla sınırlıdır. İdarenin sürekli kamu yararını gerçekleştirmeye yönelmesi gerekmektedir. İdarenin kamu yararından

---

[607] **HABBÂT** Sâhib Matar, *age,* s. 130.

[608] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, *age,* s. 463.

[609] **KÂZIM** Erîc Tâlib-**HAMÛD** Esil Âmir, Suvaru Aybi'l-İnhirâf fî İsti'mâli's-Sultah*,* Meceletu el-Hukuk, Müstansiriye Üniversitesi, Bağdat, sy: 20, 2013, s. 17.

[610] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, *age,* s. 187-288.

uzaklaşması, gücü kötüye kullanma kusuruyla onun kararını kusurlu hale getirmektedir.[611]

İdari kolluk kararı durumunda idare, kamu yararı ya da kamu düzenini koruma amaçları dışında başka bir amaç gerçekleştirirse bu karar kusurlu olmaktadır. Dolayısıyla bu karar iptal edilebilmektedir. Bazen idari kolluk kararları kamu düzenini koruma gerekçesiyle çıkmaktadır ancak ondaki amaç intikam, kayırma ve cezalandırma gibi başka amaçları gerçekleştirme şeklinde olmaktadır. Ya da bu kararlar belli bir siyasi amaç veya kişisel menfaati gerçekleştirmek için kullanılmaktadır.[612] Ayrıca o kararlarla kamu düzeni ve kamu yararıyla hiçbir şekilde bağlantılı olmayan başka şeyler amaçlanmaktadır. Bu, gücü yanlış kullanmanın en tehlikeli durumudur. Zira bu kusur bilinçli olarak yapılmaktadır. Kolluk gücü başka amaçlar için kendi yetkisini kullanmaktadır.[613]

Bunun örneklerinden biri FDK'nin "Olle Peulli" olayında verdiği karardır. FDK, belediye başkanının, eğlence merkezinin gençleri işten alıkoyduğu gerekçesiyle o eğlence merkezindeki çalışma vakitlerini belirlemekle ilgili çıkan kararını iptal etmiştir. Zira vali, çıkardığı raporda belediye başkanının bu kararı verme sebebinin, başkanın gençler gelmediği için kapanan bir kahveye sahip olduğunu ortaya koymuştur. Konseye göre bunun doğru olduğu ortaya çıkınca konsey, belediye başkanının kararını iptal etmiştir.[614]

c.b. İdari Kolluk Gücünün Kamu Düzeni Amaçları İçin Değil, Kamu Yararı Amaçlarının Gerçekleştirilmesi İçin Kullanılması

Bazen kanun koyucu idare için belli bir amaç belirlemektedir. İdare, kararlarını çıkardığı zaman onun bu amacı gerçekleştirmeye çalışması gerekmektedir. İdare, kararını çıkardığı zaman bu amaçtan uzaklaşırsa ve kanunun belirtmediği bir amaca

---

[611] **ÂNÎ** Vesâm Sabbâr, *age,* s. 290.

[612] **DAYTAN** Muammer, Yargılamanın, Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması, Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap-İdari Yargı, Ankara, 104 Mayıs 1990, s. 151.

[613] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, *age,* s. 465.

[614] CE., 14 Mars 1934, D1/e Raulf, Rec, Lebon, p. 65.

yönelirse bu kararıyla kamu yararını gerçekleştirmeyi kastetse dahi onun bu kararı amaç kusuru ya da gücü kötüye kullanma kusuruyla kusurlu hale gelmektedir.[615]

İdari kolluk alanında kanun, idari kolluk gücü için belli amaçlar belirlemiştir. İdarenin bu amaçları gerçekleştirmeye çalışması gerekmektedir. Bu amaçlar da kamu düzenini ve onun unsurları olan kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzurunun tümünü korumaktır. Bunun yanı sıra kolluğun çevre ve şehir estetiği gibi yeni unsurlarının da korunması gerekmektedir. İdari kolluk kanununun belirtmediği amaçları gerçekleştirmek için kendi yetkilerini kullandığı zaman onun bu kararı, gücü yanlış kullanma kusuruyla kusurlu hale gelmektedir. Çünkü idare, kanunun belirttiği amaçların dışına çıkmıştır. Buna da amaçları özelleştirme kuralı denilmektedir.[616]

FDK bu alanda birkaç karar çıkarmıştır. Onlardan biri, mali amaçları gerçekleştirmek ya da bireyler arasında uyuşmazlığı çözmek için kolluk güçleri tarafından alınan kararların yasal olmamasıyla ilgilidir.[617] Ayrıca FDK, idarenin sinema yapma ruhsatını reddeden kararını iptal etmiştir. Daha sona bu sinemanın, belediyenin tiyatrosuyla rekabet etmesi sebebiyle o ruhsatın verilmediğini açıklamıştır.[618]

Gücü yanlış kullanma, bazen kararları yanlış verme yoluyla olmaktadır. Bu da idare, idari kolluk kanununun belirtmediği işlemleri yaptığı zaman meydana gelmektedir. İdarenin bu yaptığı, vakit kazanmak ya da bu güçlerin karşılaştığı bazı zorluklardan sakınmak için olabilmektedir.[619] İdari kararın amacı gerçekten önemlidir. İdarenin yasal olarak belirtilmeyen diğer amaçları gerçekleştirmede kendi yetkilerini kullanmasına izin verilmemesi için bu amacın iyi bir şekilde takip edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla temel hak ve özgürlükleri korumak için bu unsur gerçekten önemlidir.

---

[615] **İMRAN** Ali Sa'd, *age,* s. 178.

[616] **HABBÂT** Sahib Matar, *age,* s. 151.

[617] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s. 283.

[618] **EBÜ'L-HAYR** Âdil, *age,* s. 283.

[619] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s. 283.

Genel olarak idari kollukla ilgili idari kararlarda bulunan en önemli kusurları açıkladıktan sonra Türkiye ve Irak'ta bu kusurların bazı uygulamalarını incelemek gerekmektedir.

2. Türkiye ve Irak'ta İdari Kararlardaki Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim

a. Türkiye'de İdari Kararlardaki Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim

İdari kararlar, idarenin işlerinden sayılmaktadır. Onlar idari işin özelliklerini taşımaktadır. Dolayısıyla bu kararlar idari yargı denetimine tabidir. Türkiye'de bu kararlara karşı idari mahkemelerde iptal davası açılabilmektedir.[620] Uyuşmazlık konusuna göre kolluk işlemleri idari ya da adli yargı denetimine tabi olabilmektedir. Zira idari kolluk kararıyla ilgili uyuşmazlık idari mahkemeye tabidir. İdari mahkeme idari kolluk kararlarını denetleme işini yapmaktadır. Bu da karar unsurlarında bir kusur bulunduğu zaman iptal davası açmakla olmaktadır. Kararı çıkaran idarenin bulunduğu bölgedeki yetkili mahkemede bu kararlara karşı dava açılabilmektedir.[621]

Kolluk kararı idari bir karardır. Diğer idari kararlara uygulanan karar buna da uygulanmaktadır. Polislerin harekete geçip silah kullanmaları idari yargı denetimine tabi olan idari kolluk işlemleridir. İdari yargıda bu kararlara karşı iptal davası açılabilmektedir.[622] Kolluk kararı kanuna aykırı ise bu durum o kararın iptal edilmesine yol açmaktadır. 2577 sayılı 1982 tarihli idari yargılama kanunu, kararın yetki, biçim, sebep, konu ve amaç olan unsurlarının kanun hükmüne aykırı olması sebebiyle idari kararın iptal edilme sebeplerini belirlemiştir.[623] Danıştay bir kararında şunu ifade etmiştir: *"İdarenin hukuki sorumluluğundan söz edebilmek için ise, ortada bir zararın bulunması ve bunun idareye yüklenebilen bir işlem veya eylemden doğması, başka bir deyişle; zararla, idari faaliyet arasında illiyet bağı bulunması*

---

[620] **İLHAN** ÖZAY, Yargısal korunma, Alfa Basım Dağıtım, İstanbul, 1999, s. 84-87

[621] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, *age*, s. 762.

[622] **AKGÜL** Aydın, *age,* s. 244.

[623] **ÇAĞLIYAN** Ramazan, *age,* s. 416

gerekir. Daha açık bir anlatımla, idari faaliyet zararın gerçek nedenini oluşturmalıdır".[624]

Ayrıca idari yargıda idari kolluk kararına karşı tam yargı davası açılabilmektedir. Kanun, karardan zarar gören kişi için belli süre belirlemiştir. Lakin bu dava açılmadan önce ilk etapta idareye başvurulması gerekmektedir. İdare gerekli önlemleri almazsa altmış gün içinde dava açılabilmektedir.[625] Tam yargı davası, iptal davasıyla beraber ya da iptal davasından ayrı olarak doğrudan ya da iptal davası sonuçlandıktan sonra açılabilmektedir.[626] İdari kolluk kararları kişilere zarar vermişse bu kişiler tam yargı yoluyla tazminat davasını açabilmektedir. Bu durumda idare, tazminat vermekten sorumludur. Çünkü kolluk kararı idari güç tarafından çıkarılan idari bir karardır. İdarenin davranışı ve gerçekleşen zarar arasında illiyet bağı varsa bu durumda idari sorumluluk şartları gerçekleşmiş olmaktadır.[627] O zaman idarenin tazminattan sorumlu olabilmesi için burada gerçekleşmesi gereken bazı şartlar bulunmaktadır. Onlar da idare ya da onun yerine geçen kişi tarafından meydana gelen bir idari faaliyetin bulunması, bu idari faaliyet ya da davranışın maddi veya manevi bir zarar oluşturması ve idarenin davranışı ve gerçekleşen zarar arasında illiyet bağının bulunmasıdır.[628] Bu kusurları kısaca açıklayacağız.

a.a. Yetki Kusurları

Yetki, yetkili olan gücün yasal tasarruflarda yetki sahibi olmasıdır. Yani idari işlemleri yapan güç ya da kişinin yetki sahibi olmasıdır. Yetki unsuru incelendiğinde zaman, mekân, konu ve kişi açılarından yetki kavramı ortaya çıkmaktadır. Yetki unsurunda bazen belli kusurlar olmaktadır. Bu kusurlar, kararın yargı tarafından iptal edilmesine yol açmaktadır. Yetki unsurunda bulunan kusur onu kanuna aykırı

---

[624] Danıştay 10. D. 15.04. 2015 E: 2011/10237, K: 2015/1866, Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

[625] **ÖZAY** İlhan, Günışığında Yönetim II. Yargısal Korunma, On İki Levha Yayıncılık A.Ş, 2010, s. 227.

[626] **ATAY** Ender Ethem- **ODABAŞI** Hasan, İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, b. 2, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010, s. 223-230.

[627] **AKGÜL** Aydın, *age,* s. 210.

[628] **ÖZGÜLDÜR** Serdar, Tam Yargı Davaları, Yetkin Yayımları, Ankara, 1996, s. 61.

kılmaktadır. Yetki kurallarına aykırı davranmak bu kararın geçersiz olmasına yol açmakta ve onu yok hükmünde kılmaktadır.[629]

Bazen idare kendi yetkilerini aşmaktadır. Yasama organı ya da yargı organının yetkileri arasına giren belli bir konuda idari karar çıkarmaktadır. Buna fonksiyon gaspı denilmektedir. Aynı şekilde yetkili olmayan bir kişi idarenin iradesini ifade edebilmekte ve idarenin yetkisi dâhilinde olan idari bir kararı çıkarabilmektedir. Buna da yetki gaspı ya da yetkisizlik denilmektedir.[630] Böylece idari kolluk kararı, kanunun karar çıkarma yetkisi verdiği yetkili bir güç tarafından çıkarılması gereken bir idari karardır. Eğer böyle değilse karar, yetkili olmayan bir kişi tarafından çıkarıldığı için geçersiz olmakta ve yargı bu kararı iptal edebilmektedir.

a.b. Biçim

Biçim, idari kararın yasallığını kazanması için önemli şartlardan biri sayılmaktadır. Kararın usul ve biçimi arasında her ne kadar bir fark olmasa da İdari Yargılama Usulü Kanunu 2. maddesinde; biçimin, idari kararın dış biçimi ve hazırlayıcı usullerini ifade etmek için kullanıldığını ifade etmiştir.[631] İdari kararın sıhhat şartlarından biri, karar biçiminin kanuna uygun olmasıdır. İdari kararın biçimi sözlü ya da yazılı olabilmektedir.[632]

a.c. Sebep

Sebep, idareyi idari karar çıkmasına iten etkendir. İdari karara sebep olan belli bir yasal eylem ya da olayın olması gerekmektedir. Danıştay, bir kararında bunu şu şekilde açıklamıştır: *"İdareye tanınan her yetkinin kullanılması, bir nedene dayanır. Bu nedenin de hukuk açısından geçerli bir sebep olması gerekir"*. Sebebin gerçek ve kanuna uygun olması gerekmektedir. Danıştay şunu kararlaştırmıştır: *"İdare, tesis ettiği idari işlemi, gerçek ve hukuka uygun, sebep ya da sebeplere dayandırmak zorundadır"*. Bazen idari kararda belli bir kusur olmaktadır. Bu da onu iptale maruz bırakmaktadır. Örneğin karar, sebepsiz bir şekilde, yani onun sebebi olmadan ya da

---

[629] **YILDIRIM** Turan, *age,* s.149.

[630] **ZABUNOĞLU** Yahya Kazım, *age,* c. 2, s. 279.

[631] **AKYILMAZ** Bahtiyar-**SEZGİNER** Murat, İdare Hukuku Dersleri, Göksu Matbaası, Konya, 2001, s. 221.

[632] **ZABUNOĞLU** Yahya Kazım, *age,* c. 2, s. 290-293.

yasal nitelemede bir hata olduğu halde çıkmaktadır. Kararın çıkmasına sebep olan olayların gerçek ve var olması gerekmektedir. Kararın dayandığı eylem ya da olaylar yoksa bu durum, kararın sebebinde bir kusur sayılmaktadır. Aynı şekilde sebebin güç ve değerini değerlendirmede de hata olabilmektedir. Bu da kararı yanlış bir karar kılmaktadır.[633]

a.c. Konu

İdari kararın konusu, idari işlemin yasal sonucudur. O, idari karardan meydana gelen yasal sonuçlardan ibarettir. Örneğin bir kişinin herhangi bir yere tayin edilmesiyle ilgili bir kararda karar konusu kişinin bu yerde memur olmasıdır. Aynı şekilde para cezası vermeyle ilgili idari kararda bu kararın konusu para cezası verilen şahsın idareye para cezasını ödemesidir.[634]

İdari karardaki konu unsurunda belli bir kusur olabilmektedir. Bu da onu iptal olmaya maruz bırakmaktadır. Bazen karar konusu imkânsız olduğu halde bir karar çıkmaktadır. Örneğin ölmüş olan bir kişi belli bir yere atanmaktadır. Ya da bir kişi bir göreve atanmaktadır. Daha sonra o kişinin emeklilik yaşına ulaştığı ortaya çıkmaktadır.[635]

İdari karar bazen kanuna aykırı bir şekilde çıkmaktadır. Örneğin idari karar genel hak ve özgürlüklere sınırlamalar koymaktadır. Öte yandan TA 13. maddesinde genel hak ve özgürlüklerin idari bir kararla değil, kanunlarla sınırlandırılabileceğini açıklamıştır. Bu durumda karar kanunun düzenleme yaptığı bir konuda çıkmış olmaktadır. Bu da idari karar konusunda olan bir kusurdur. Burada karar, yasal olarak yasak olan bir konu hakkında çıkmıştır. Bazen karar, kanun hükümlerine aykırı bir şekilde çıkmaktadır. Tüm bunlar kararın konusu açısından kararı kusurlu kılmaktadır. Bu da yargıyı bu kararı iptal etmeye götürmektedir.[636]

---

[633] **ÇAĞLAYAN** Ramazan, *age,* s. 444-445; **KAYA** Cemil, İdarenin Takdir yetkisi ve Yargısal Denetimi*,* On İki Levhan Yayıncılık, İstanbul, 2011, s. 207-208.

[634] **AKYILMAZ -SEZGİNER-KAYA**, Türk İdare Hukuku*, age,* b. 4, s. 422.

[635] **ÇAĞLAYAN** Ramazan, *age,* s. 450.

[636] **ÇAĞLAYAN** Ramazan, *age,* s. 452-454.

a.d. Amaç

İdari kararın amacı, kararın nihai hedefi ya da karardan beklenen nihai sonucudur. Sürekli kararın amacı, kamu yararını gerçekleştirmektir.[637] Ancak kanun koyucu, idari karar için özel bir hedef belirlemektedir. Bu durumda idare kendi kararlarını çıkardığı zaman idarenin, kanunun kendisi için belirlediği amacı gerçekleştirmeye çalışması gerekmektedir. O zaman idari kararın amacı bazen genel bir amaç olmaktadır. O da kamu yararını gerçekleştirmektir. Bazen de kanunun belirlediği özel bir amaç olmaktadır. İdari kolluk kararının amacı, kanunun belirlediği şekilde kamu düzenini korumaktır. İdari kolluk kararının bu amaçları gerçekleştirmeye yönelmesi gerekmektedir. Bu karar, kamu düzenini koruma dışında başka amaçları gerçekleştirmeye kalkarsa amaç unsuru açısından kusurlu hale gelmektedir.[638]

İdari kararın amaç unsurunda bazen belli bir kusur olmaktadır. Bu amaç unsurunda kanuna aykırılık olabilmektedir. Bu kusurun şekillerinden biri, idarenin kamu yararının dışında ya da ondan uzak bir şekilde bir amacı gerçekleştirmek için hareket etmesidir. Örneğin idare kendi kararında kişisel ya da siyasi bir amacı veya başka bir kişinin yararını gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Aynı şekilde idare kanunun belirlediği özel bir amacı gerçekleştirmeden kararını çıkarabilmektedir. Burada bu karar, kamu yararını gerçekleştirse dahi kanuna aykırı sayılmaktadır. İdare başka amaçları gerçekleştirmek için belirlenen işlemleri de kullanabilmektedir. Tüm bu durumlarda karar, kanun hükümlerine aykırı olmaktadır.[639]

Bu anlatılanlardan, burada TA tarafından belirlenen ve idari karar unsurlarında bulunabilen birtakım kusurların olduğu ortaya çıkmıştır. Bu kusurlar kararın iptal edilmesine sebep olmaktadır. İdari kolluk kararı idari bir karar olduğu için idari kararda bulunabilen tüm kusurlar burada da bulunabilmektedir. Bu kusur; yetki, biçim, sebep, konu ya da sonuçta olabilmektedir. Kolluk kararında bu kusurların bulunması, onun iptal edilmesine yol açmaktadır.

---

[637] **SARICA** Ragıp, *İdari Kaza,* c. 1, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949, s. 91.

[638] **GÜNDAY** Metin, *İdare Hukuku,* b. 9, *age,* s.314

[639] **ÇALĞIYAN** Ramazan, *age,* s. 460-461.

b. Irak'ta İdari Kararlardaki Kusurlar ve Onlar Üzerindeki Yargısal Denetim

Irak'ta özel bir idari yargı bulunmaktadır. Zira bu yargı idare işlerini denetlemekle yetkilidir. Bu yargı, Danıştay Kanunu ve onun değişiklikleriyle düzenlenmiştir. Bu kanunda yapılan en son değişiklik 17 sayılı 2013 tarihli Danıştay Kanunu'nun değişiklik kanunuyla yapılmıştır. Bu değişikliğe göre Memurlar Yargı Mahkemesi'ne, devlet memurları disiplin meseleleriyle ilgili davalara bakma hakkı verilmiştir. İYM'nin görevi, idari kararlarla ilgili itirazlara ve o kararların doğru ve yasal olma miktarlarına bakmakla sınırlı olmuştur.[640]

Danıştay kanununa baktığımız zaman İYM'nin görevinin idari kararların doğruluğu ve onların kanuna uygunluklarını incelemek olduğu görülmektedir. Danıştay kanununun değişiklik kanunu şunu ifade etmiştir: *"Bu kanun yürürlüğe girdikten sonra belli, mümkün ve var olan bir yarar sahibinin itirazı üzerine İYM, devlet daireleri ve kamu sektörlerindeki memurlar tarafından çıkarılan ve kendilerine itiraz yapılması için bir merci belirtilmeyen emir ve kararların doğruluklarını incelemekle yetkilidir. Bununla beraber ilgili kişiye zarar verilme endişesi varsa muhtemel yarar da yeterlidir"*.[641]

IA çıkmadan önce bu kanun gereği yürütme organıyla ilgili bazı işler-ki bunlara egemenlik eylemleri denilmektedir-yargı denetimine tabi değildir. Lakin 2005 tarihli IA'nın 100. maddesine göre tüm idari kararlar, egemenlik niteliğine sahip olsalar da yargı denetimine tabidirler. Bu madde, herhangi bir kanunda herhangi bir idari iş ya da kararın itirazdan korunmasının belirtilmesini yasaklamıştır. Böylece tüm kararlar yargı denetimine tabidir.[642]

Irak'ta idari karar unsurları-ki kararın konusu da onlardan biridir-üzerindeki yargı denetimini açıklamak için 106 sayılı 1989 tarihli kanuna başvuracağız. Bu kanun şunu ifade etmiştir: *"Emir ya da kararın; kanun, tüzük ya da yönetmenliklere*

---

[640] 17 Sayılı 2013 Tarihli Irak Devlet Şura Meclisi Kanunu'nun Değişiklik Kanunu, md: 5.

[641] 106 Sayılı 1989 Tarihli Irak Devlet Şura Meclisi Kanunu'nun Değişiklik Kanunu, md: 7/2.

[642] **NECM** Sami Hasan-**MALULLAH** Hüseyin Tallâl, Tatavvürü Rakâbeti Mahkemeti'l-Kadâi'l-İdârî ale'l-Karârâti'l-İdâriyye, Meceletu'lUlum el-Kanuniye ve Siyasiye, Hukuk Fakültesi, Kerkük Üniversitesi, sy: 15, 2015, s. 677.

aykırı olması…". Irak hukuk doktrini bu metinle, konu kusuru olduğu görüşündedir. Çünkü karar konusuyla kastedilen, kararın çıkmasıyla ortaya çıkan yasal sonuçtur.[643] Dolayısıyla idari kolluk kararının konusunun kanuna uygun olması gerekmektedir. Yani karar konusu ya da idari kolluk kararıyla ortaya çıkan sonucun kanun, tüzük ve yönetmenliklere aykırı olmaması gerekmektedir. Yoksa o karar, konu açısından kusurlu olmaktadır. Bu da o kararı iptal etme hakkını hâkime vermektedir. Danıştay kanununun 5. değişiklik kanunu konu kusurunu apaçık bir şekilde ele almıştır.[644]

Irak'ta idari yargı denetimi idari kolluk kararlarındaki sebep unsurunu da kapsamaktadır. Yargı, olayların varlığını ve onların yasal niteliğini denetlemektedir. Bazen de idarenin karşılaştığı tehlikenin önemini denetlemektedir. Sebep kusuru genel olarak idari kararda bulunan kusurlardan biri olduğu için açık bir şekilde zikredilmiştir. Bu da Danıştay Kanunu'nun değişiklik kanununda şu şekilde geçmektedir: *"Emir ya da kararın yetki kurallarına aykırı bir şekilde çıkması ya da onun biçimi, konusu veya sebebinin kusurlu olması gerekir".*[645]

Sebep esasıyla ilgili yargı uygulamalarından biri Danıştay'ın bir kararında verdiği şu karardır: *"Sebep idari kararın zikredilmesi gereken esaslarından biridir. Yoksa karar kusurlu olur".*[646]

İdari yargı denetimi, olayların yasal niteliğini de kapsamaktadır. İdari hâkim, kararın olaylara uygunluğunu da denetlemektedir. Kamu düzeninin ihlal edilmesi tehlikesi ve idari kolluk alanında idare tarafından alınan karar arasındaki uygunluğu, yani idarenin müdahale yapmak için seçtiği aracın uygun olup olmadığını denetlemektedir. İdarenin, şartların tehlikesiyle uyumlu olmayan sert araçları kullanmaması gerekmektedir.[647]

Irak'ta idari yargının denetleyebileceği kolluk kararının kusurlarından biri amaç kusurudur. Kolluk kararı alındığı zaman bu kararın amacı kamu düzenini

---

[643] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî age, s. 85.

[644] Irak Devlet Şura Meclisi Kanunu, md: 7/beş/2.

[645] **ÂNİ** Vesâm Sabbâr, *age,* s. 286.

[646] Danıştay Genel Kurulu'nun 2006 Tarih ve 297/Disiplin/Temyiz Sayılı davadaki kararı. Yayın Sayısı: 294, 18.12.2006.

[647] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, *age,* s. 95.

korumaktır. Bundan dolayı idari kolluk kararının, kanun koyucunun belirlediği bu amaçla sınırlı olması gerekmektedir. İdare bu amacın dışına çıktığı zaman onun bu eylemi kanuna aykırı olmaktadır. Bu da kollukla ilgili idari kararı iptal olmaya maruz kılmaktadır.[648]

B. Terör Durumunda İdari Kolluk İşleri Üzerindeki Yargısal Denetim

İdari kolluk işlemleri bazen olağan durumlarda çıkmaktadır. Bu durumda yargı denetimi bu kararın unsurlarını kapsamaktadır. Ancak bazen idari işlemler bu durumlarla -olağanüstü halle terör durumu da bu durumlardandır-mücadele etmek için çıkarılmaktadır. Yargı denetimi bu kararı kapsar mı? Yargının denetleyebildiği unsurlar hangileridir? Daha önce açıkladığımız gibi terör durumu ülke içinde meydana gelebilecek istisnai bir durum sayılmaktadır. Terör meydana geldiği zaman genelde devlet olağanüstü hal teorisini uygulamaktadır. Bundan dolayı olağanüstü halde idari kolluk kararları üzerinde uygulanan şey, terörle mücadele etmek için çıkarılan idari kolluk kararlara da uygulanmaktadır.

İkili yargı sistemini kabul eden devletlerdeki idari yargı, idari kolluk işlemlerini denetlemektedir. Bu, olağan ya da olağanüstü durumlarda olabilmektedir. İdari yargı, olağanüstü hal kanunları kurallarına göre olağanüstü durumda çıkan idari kolluk kararlarını denetlemektedir. Bu durumda yargı denetimi, kararın yasallığını ve bu kararın şartlara uygunluğunu denetlemektedir.[649]

Bilindiği gibi olağanüstü durumlarda-ki terörle mücadele etme durumu da bunlardan biridir-olağanüstü hal kanunları gereği idareye olağan durumlarda verilen yetkilerden daha fazla yetki verilmektedir. Bunun amacı, bu şartlarla mücadele etmek ve kamu düzenini korumaktır. Lakin olağanüstü durumu ilan etmekle yetkili olan gücün kim olduğunu ve olağanüstü hal ilan edildiği zaman onun denetime tabi olma miktarının ne kadar olduğunu incelememiz gerekmektedir.[650]

---

[648] **CEBÛRÎ** Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî, age, s. 181.

[649] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s. 294.

[650] **MISRÎ** Zekeriya, *age,* s. 984.

Bunu iki açıdan ele alacağız. Birincisi olağanüstü halin ilanını denetlemekle ilgilidir. İkincisi olağanüstü hal ilan edildiğinde çıkan idari kolluk kararları üzerindeki denetimle ilgilidir.

1. Olağanüstü Halin İlan Edilmesi Üzerindeki Yargısal Denetim

Hukuk doktrini, olağanüstü halin ilan edilmesi konusunda ihtilafa düşmüştür. Bir kısım hukukçular olağanüstü halin ilan edilmesinin egemenlik kararlarından sayıldığı görüşündedirler, yani egemenlik eylemlerindendir. Bu da yargı denetiminin dışında olan bir iştir. Hâkim itiraz edilen kararın egemenlik eylemlerinden olduğunu gördüğü zaman bu karara bakmaktan imtina etmesi gerekmektedir. Bu kararla ilgili herhangi bir kusuru araştırmaz.[651] Öte yandan bir grup hukukçu olağanüstü halin ilan edilmesinin teknik anlamda bir idari karar sayıldığı görüşündedir. O zaman bu, yargı denetimine tabi olmaktadır.[652]

Anayasaların çoğu olağanüstü halin ilan edilmesini denetleme rolünü kullanan birimi belirlemede farklılık göstermişlerdir. Britanya'da olağanüstü halin ilan edilebilmesi için parlamentonun onu onaylaması gerekmektedir. Eğer onay vermezse olağanüstü halin ilanı geçersiz olmaktadır.[653] O zaman yürütme organı olağanüstü hali ilan etmektedir. Lakin parlamentonun bunu onaylaması gerekmektedir.

Bazı devletlerde anayasaların, olağanüstü durumlarla mücadele etmek için kanun hükmünde kararlar çıkarma hakkını yürütme organının başkanına verdiği görülmektedir. Bunun örneklerinden biri 1971 tarihli MA'da geçenlerdir. Zira bu anayasa şunu ifade etmiştir: "*Ulusal birliği ya da ülke bütünlüğünü tehdit eden ya da devlet kurumlarının anayasal rollerini yapmalarını engelleyen bir tehlike meydana geldiği zaman bu tehlikeyle hızlı bir şekilde mücadele edebilmek için cumhurbaşkanı hızlı kararlar alabilir. Bu kararların alınmasından itibaren altmış gün içinde onlar referanduma götürülür".*[654] Bu metnin cumhurbaşkanına geniş yetkiler verdiği görülmektedir. Yasama yetkileri de bunlardandır. Burada cumhurbaşkanı yürütme

---

[651] **MÜRSÎ** Husâm, *age,* s. 285.

[652] **SALÂH** Safvet Muhammed, er-Rakâbetü'l-Kadâiyye Alâ A'mâli's-Sültati't-Tenfîziyye Esnâe Hâleti't-Tevâri', Daru'l- Nehdatü'l-Arabiyye, Kahire, , 2016, s. 252.

[653] **BAHR** Üsâme Muhammed, *age,* s. 178.

[654] 1971 Tarihli MA, md: 74.

organı değil, yasama organı sayılmaktadır. Onun bu alandaki eylemleri üstün bir değere sahiptir. Bunlar devlet içinde onun diğer eylemlerinden daha üstündür. Bir de parlamento ve yargı denetiminin dışındadır.[655]

1971 Anayasası'na göre Ürdün'de olağanüstü halin ilan edilmesi durumunun Mısır'dakine benzediği görülmektedir. Ürdün'de olağanüstü halin ilan edilmesi üzerinde bir siyasi ya da yargısal denetimin olmadığı görülmektedir. Zira Ürdün Millet Meclisi olağanüstü kanunun çalışmasını durduramaz. Çünkü olağanüstü halin ilan edilmesi ve durdurulması sadece kralın yetkilerindendir.[656]

Bu anlatılanlara göre olağanüstü halin ilan edilmesi ve onun denetlenmesiyle ilgili hukuksal ve yasal tartışmalar bulunmaktadır. Hukuk doktrininin çoğu olağanüstü halin ilan edilmesini denetleme hakkını yürütme organına vermiştir. Parlamentonun onayı olmadan olağanüstü hal ilan edilemez. Öten yandan başka devletlerdeki hukuk sisteminin olağanüstü halin ilan edilmesini egemenlik eylemlerinden saydığı görülmektedir. Bunlara göre onun yargı denetiminin çerçevesinin dışında olması gerekmektedir. Başka devletlerin olağanüstü hali yasama organının denetiminden çıkardığı görülmektedir. Zira bu eylemleri egemenlik işlerinden saymıştır. Bunlara göre parlamentoya başvurmadan yürütme organı olağanüstü hali ilan edebilmektedir. Bu ise yürütme organının yetkilerine açık bir saldırı ve genel hak ve özgürlükleri engelleme sayılmaktadır.

Bazı devletlerde olağanüstü hali açıkladıktan sonra Türkiye ve Irak'ın her birinde olağanüstü halin ilan edilmesi üzerindeki denetimi inceleyeceğiz.

a. Türkiye'de Olağanüstü Halin İlan Edilmesi Üzerindeki Yargısal Denetim

Türkiye'de olağanüstü hal, güçlerin olağan kurallarla mücadele edemediği belli durumlar meydana geldiği zaman ilan edilmektedir. Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'nun toplanmasıyla olağanüstü hal ilan edilmektedir. Tehlike Türkiye'nin tümüne zarar veriyorsa ülke genelinde olağanüstü hal ilan edilmektedir. Tehlike bazı bölgelere zarar veriyorsa o bölgelerde olağanüstü

---

[655] **BESYÛNÎ** Hâşim Abdurrauf, *age,* s. 236.

[656] **BAHR** Üsâme Muhammed, *age,* s. 179.

hal ilan edilmektedir. Olağanüstü hal en fazla altı aylık bir süre için ilan edilmektedir. Olağanüstü halin ilanı TBMM'nin onayına sunulmaktadır. Olağanüstü halin ilanıyla ilgili kararname resmi gazetede yayınlanmaktadır.[657]

Kararname, resmi gazetede yayınlandığı günde yürürlüğe girmektedir. Olağan durumlarda çıkan kararnameler her ne kadar idarenin yaptığı idari tasarruflar olsa da onlar şekilsel açıdan anayasa mahkemesinin denetimine tabidir. Yani anayasa mahkemesi bu kararnamenin üzerindeki yargısal denetim rolünü almaktadır. Ancak olağanüstü hal idaresi için zorunlu olan konulardaki biçim ve esas açısından olağanüstü hal kararnamesine karşı mahkemede dava açılamaz.[658]

TBMM'nin Bakanlar Kurulu'nun olağanüstü halin ilanıyla ilgili kararını onaylaması, bu kararı idari yargı denetiminin dışına çıkarmaktadır. Çünkü parlamentonun yasama davranışları arasına girmektedir. Ayrıca Türkiye Danıştay'ı kendisinin Bakanlar Kurulu'nun sıkıyönetimi ilan etme kararına bakmakla yetkili olmadığını kararlaştırmıştır.[659]

2017'de yapılan değişiklikten sonra 6771 sayılı kanunun 119. maddesine göre olağanüstü hali ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanı'na verildi.[660]

Olağanüstü halin ilan edilmesi yargı denetimine tabi değildir. Bu, TBMM'nin denetimine tabi olan eylemlerdendir. Bu da TA'nın 148. maddesine göredir. Zira bu madde şunu ifade etmiştir: *"....ancak, olağanüstü hallerde ve savaş hallerinde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin şekil ve esas bakımından anayasaya aykırılığı iddiasıyla, Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmaz".*[661]

b. Irak'ta Olağanüstü Halin İlan Edilmesi Üzerindeki Yargısal Denetim

Irak'ta olağanüstü halin ilan edilmesi, Irak'ın önceki anayasalarında yani 2005 yılından önce egemenlik işlerinden sayılmaktaydı. 160 sayılı 1979 tarihli Yargı

---

[657] **GÖZBÜYÜK** Şeref, İdare hukuku, b. 4, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 783-784.

[658] **AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA**, Türk İdare Hukuku, *age,* b. 6, s. 60.

[659] **ÖZBUDUN** Ergun, *age,* s. 348.

[660] 1982 Türk Anayasası, md. 119.

[661] **GÖREN** Zafer, *age,* s. 274.

Organı Kanunu, egemenlik işlerini yargı denetimi çerçevesinin dışında tutmuştur. Aynı şekilde 106 sayılı 1989 tarihli Danıştay Kanunu'nun 7/iki/d maddesinin de aşağıda gelen eylemleri İdari Yargı Mahkemesi'nin yetkilerinden çıkardığı görülmektedir.[662]

1- Egemenlik eylemleri. Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan kararnameler ve kararlar egemenlik işlerinden sayılmaktadır.

2- Anayasal yetkilere dayanılarak cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan direktiflere binaen çıkan kararlar.

Bu anlatılanlardan cumhurbaşkanının kararlarının egemenlik eylemleri sayıldığı ortaya çıkmaktadır. Aynı şekilde Cumhurbaşkanı'nın direktifine istinaden başkaları tarafından çıkarılan kararlar da egemenlik eylemlerinden sayılmaktadır. Dolayısıyla bunlar yargı denetiminin dışında kalmaktadır. IK olağanüstü hali ilan etme hakkını yürütme organına vermiştir. Dolayısıyla olağanüstü halin ilan edilmesi egemenlik işlerinden olduğu için yargı denetimi çerçevesinin dışında olmaktadır. Ancak 2005 tarihli IA'ya göre durum farklıdır. Zira bu anayasa olağanüstü halin ilan edilmesi için Millet Meclisi'nin buna onay vermesini gerekli görmektedir. IA'nın belirlediği Millet Meclisi'nin yetkilerinden biri cumhurbaşkanı ve başbakanın ortak talebinden sonra olağanüstü halin ilan edilmesini onaylamaktır. Ayrıca anayasa, başbakanın yaptığı işlemleri ve olağanüstü halin ilan edilmesi esnasında meydana gelen en önemli sonuçları sunmasını gerekli kılmıştır.[663]

2005 tarihli IA'nın olağanüstü halin ilan edilmesi üzerinde parlamentonun denetimini kabul ettiği görülmektedir. Zira bu anayasa, cumhurbaşkanı ve başbakanın olağanüstü hali talep etmeleri üzerine parlamentonun onayını gerektirmektedir. Ancak anayasa olağanüstü halin ilanı üzerindeki yargısal denetime değinmemiştir. Kanaatimize göre temel hak ve özgürlükleri koruyabilmek ve yürütme organının hak ve özgürlükleri sınırlandırma ihtimaline karşı durabilmek için olağanüstü halin yargısal denetime tabi olması gerekmektedir. Irak'ta FYM anayasal

---

[662] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî*, age,* s. 53.

[663] 2005 Tarihli IA, md: 61/dokuz.

denetimden sorumlu olduğu için olağanüstü halin ilan edilmesini denetleme işlerini yapabilmektedir.

Bu denetlemeyle ilgili anayasal metinler bulunmasına rağmen pratikteki uygulamanın bu metinlere aykırı olduğu görülmektedir. 2014 yılında Musul olayları ve DEAŞ'ın oraya girmesinden sonra olağanüstü hal resmi bir şekilde ilan edilmemiştir. Zira bu dönemde Irak parlamentosunun yetkisi sona ermiştir. Yeni parlamento ise henüz anayasal yeminini etmemişti. Bundan dolayı olağanüstü hal ilan edilmemiştir. Ancak hükümetin icraatlarını incelendiğinde onların özellikle bir yargı emri olmadan ve olağanüstü hal ilan edilmeden bireylerin tutuklanmasıyla ilgili olan icraatların Milli Selamet Kanunu'na uygun olduğu görülmektedir. DEAŞ bulunduğu sürece bu durum devam etmiştir. Bu da anayasal kuralları çiğneme sayılmaktadır. Yürütme organının bu kurallara bağlı kalması gerekirdi.

2. Terör Durumunda İdari Kolluk Kararları Üzerindeki Yargısal Denetim

İdari kolluk işlemleri idari kararlardır. Dolayısıyla onlar yargı denetimine tabidir. Bu yargı idari ya da adli olabilmektedir. Her ne kadar kolluk kararının sebep, amaç ve konu unsurları üzerinde yoğunlaşma olsa da onun unsurlarının çoğu yargı denetimine tabidir. Öyle ki bu kararların kanuna uygun ve meşru olması gerekmektedir. Burada yetki, konu, sebep ve yetkiyi kötüye kullanma kusurları gibi idari kararda olabilecek birtakım kusurlar bulunmaktadır.[664]

FDK idari kolluk güçlerinin olağanüstü durumlarda aldığı tüm kararları kendi denetimine tabi kılmıştır. Bu da onların sağlamlığını araştırma ve temel amaçlarından sapmalarını engellemek amacıyladır. Bu da kamu düzenini korumak içindir. Bu amacı gerçekleştirmek ve olağanüstü durumlarla mücadele etmek için kolluk güçlerine yasama kurallarının dışına çıkma hakkı verilmiştir.[665]

---

[664] **SALÂH** Safvet Muhammed, *age,* s. 296.

[665] **HÂŞİMÎ** Reşâ Muhammed, Nitâku'r-Rekâbeti'l-Kadâiyye alâ Sültati'd-Dabti'l-İdârî fi'z-Zurûfi'l-İstisnaiyye, Meceletu'lUlum el-Kanuniye, Camiatü Bağdad, sy: 2, 2001, s. 314; ZAVÎ Abdulmün'im, *age,* s. 35.

FDK'nin olağanüstü halde idari kolluk kararlarını denetlemesinin sebep ve amaç unsurları üzerinde yoğunlaştığı; yetki, biçim ve konu unsurları üzerinde yoğunlaşmadığı görülmektedir.[666]

Olağanüstü durumlarda yargı, idari güçlerin aldığı idari kolluk kararlarını denetlemektedir. Bu durumda yargı denetimi aslında sebep ve amaç esasları üzerinde olmaktadır. Hâkimin, idareyi idari kolluk kararlarını almaya götüren maddi olayların varlığını incelemesi gerekmektedir. Yani yargının, karar almaya sebep olan olağanüstü durumu incelemesi gerekmektedir.[667]

Olağan durumlarda yargı denetimi kolluk kararlarının farklı unsurlarına yönelik olabilmektedir. Bu denetim, sebep unsurunda yoğunlaşmaktadır. Olayların varlığı ve onların yasal niteliği denetlenmektedir. Olağan durumlarda nadiren uygunluk unsuru denetlenmektedir. Ancak olağanüstü durumlarda ise uygunluk unsuru da denetlenmektedir. Yani hâkim idari kolluk kararı ile o kararın çıkmasına sebep olan olay arasındaki uyum miktarına bakmaktadır. Hâkim, kararın çıkmasına yol açan etkenlere ve o kararın kendisini kuşatan şartlara uyumlu olmasına müdahale etmektedir.[668]

İdari yargı, idarenin olağanüstü durumlarla mücadele etmek için çıkardığı idari kolluk kararını iptal taleplerine bakabilmektedir. Hâkim, idarenin bu durumlarla bilfiil mücadele etmesini araştırmaktadır. İdare normal kurallarla olağanüstü durumla mücadele edemez. Hâkim, tehlikenin büyüklüğünü ve kamu yararının tehlikeye maruz kalma miktarını da incelemektedir. İdarenin bu tehlikeyle mücadele ettiği zaman zorunlu miktarda güçlerini kullanıp kullanmadığını da inceler. İdari kolluk güçleri olağanüstü durumda sınırsız yetkiye sahip değildir. Bu durumda da yetkisi sınırlıdır.[669]

Bununla ilgili çok sayıda yargı uygulamaları bulunmaktadır. Onlardan biri "Mony" davasında FDK tarafından çıkan yargısal karardır. Bu olay özetle şu

---

[666] **KEBEYLÂT** Hamdî, *age,* s. 265.

[667] **HASÛNE** Muhammed Ali, *age,* s. 130.

[668] **SALÂH** Safvet Muhammed, *age,* s. 339.

[669] **eT-TAMMÂVÎ** Süleyman, Mebâdiü'l-Kânûni'l-İdârî*, age,* s. 290.

şekildedir: İçişleri Bakanı, Sayın Mony'nin idari olarak tutuklanmasıyla ilgili bir karar çıkarmıştır. Mony de bu kararın yetki sınırını aşma sayıldığı gerekçesiyle ona itiraz etmiştir. Bu itirazını idari mahkemeye sunmuştur. Mahkeme o kararı iptal etmiştir. Bu kararın iptali için de idarenin olağanüstü durumlarda idari tutuklama kararını almak için dayandığı olayların doğru olmadığını gerekçe göstermiştir. Bakan, Devlet Konseyi'nde bu karara itiraz etmiştir. Konsey ise tutuklama kararının bir gerekçeye dayanmadığını kabul ederek idari Mahkeme'nin kararını onaylamıştır. Dolayısıyla yargı, idarenin dayandığı olayların doğru olmaması sebebiyle bu kararı iptal edebilmektedir.[670]

Yargı denetimi, olağanüstü durumlarda-ki terör durumu da bunlardan biridir- idari kolluk işlemlerinin amacına yönelik olabilmektedir. Bu unsur idari kolluk kararında en önemli unsurlardan biridir. Olağanüstü durumlarda kolluk kararlarının kamu yararını gerçekleştirmeye yönelmesi gerekmektedir. Onların hedefi kişisel çıkarları gerçekleştirmek olmamalıdır.[671]

Olağanüstü durumlarda idari kolluk kararlarına uygulanan şey genel olarak terörün olduğu durumda da onlara uygulanmaktadır. İdare olağanüstü durumlarla mücadele ettiği zaman kararın amaç unsuruyla ilgili konuda amaçları özelleştirme kuralına tabi olmaktadır. Yani idarenin kendi kararına kanunun belirlediği amaca bağlı kalması gerekmektedir. İdarenin amacı var olan tehlikeyle mücadele etmek olur. Yargı bu amacın kararda ne kadar olduğunu, idarenin ona bağlı kalma ve kanuna aykırı davranmama miktarını denetlemektedir.[672]

Bu durumla ilgili çok sayıda yargı uygulamaları bulunmaktadır. MİYM bir kararında şunu ifade etmiştir: *"Kişisel bir yarar ya da siyasa amaçları gerçekleştirmeyi amaçlayan kolluk kararı yasal değildir"*. Ayrıca başka bir davada idari kolluk kararının yasal olmadığına karar vermiştir. Çünkü idare, olağanüstü

---

[670] C.E., 22Avril, 1956, Sieur. Rec, CE. p. 280.

[671] **CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî*, age,* s. 50.

[672] **HASÛNE** Muhammed Ali, *age,* s. 131.

durumda bireyler arasında özel bir uyuşmazlığı çözmede kolluk gücünü kullanmıştır.[673]

İdari güçler olağanüstü durumlarda kendi yetkilerini kullandıkları zaman birine zarar verebilmektedirler. Bu kararlar kusurlu olmasa dahi bu durumda idare, idari kolluk kararlarından zarar gören kişiye tazminat vermekle yükümlüdür. Bu da tehlike ya da yanlış düşünce esasına göre tazminat verme ilkesine göredir.[674]

Terör durumunda idari kolluk güçleri yargı denetimine tabidir. Zira terör durumu devletin karşı karşıya olduğu olağanüstü bir durumdur. Yargı, teröre yönelik olan kolluk kararlarının unsurlarını araştırmaktadır. Bu durumda yargının en fazla denetlediği kusur, sebep ve amaç unsurlarında olan kusurdur. Hâkimin, terör durumunun varlığını denetlemesi gerekmektedir. Yani idarenin kolluk kararını almasını gerektiren maddi olayın bulunması gerekmektedir. Ayrıca yargı, olayların yasal niteliğini denetlemektedir. Öyle ki kararın yasal kurallara uygun olması gerekmektedir. Aynı şekilde hâkimin, kolluk kararlarının terör durumu ve şiddetiyle uyum miktarını denetlemesi gerekmektedir. Zira bu kararların güç kullanma açısından ağır olmaması gerekmektedir. Yani terör durumuyla mücadele etmek için gereğinden fazla güç kullanılmaması gerekmektedir.

Şimdi Türkiye ve Irak'ta terör olduğu durumda yargının kolluk kararlarını denetlemesini inceleyeceğiz.

a. Türkiye'de Terör Olduğu Durumda Kolluk İşlemleri Üzerindeki Yargı Denetimi

İdari kolluk işlemleri idari kararlar olduğu için yargı onları denetlemektedir. Terör durumunda idari güç terörle ilgili kanunları uygulamaktadır. Terör durumu, olağanüstü halin şekillerinden biridir. Bu durumda idare güçlerinin yetkileri genişlemektedir. Bu esnada idare olağan durumlarda yapamadığı bazı işlemleri yapabilmektedir. Olağanüstü hal ilan edildiği zaman kanuna göre suçlar askeri ve devlet güvenlik mahkemelerine bağlı değildir. Bu durumda davalar adli yargıya tabidir. İdari kolluk güçlerinin olağanüstü halin uygulanmasıyla ilgili çıkardıkları

---

[673] **EBÜ'L-HAYR** Adıl, *age,* s. 478.

[674] **İSMAİL** Muhammed Şerif, *age,* s. 509.

bazı idari kararlara karşı idari yargıda iptal ve tam yargı davaları açılabilmektedir. Çünkü TA'nın 125. maddesi gereği tüm bu kararlar için yargı yolları açılmaktadır.[675]

Sıkıyönetim ve olağanüstü hal güçlerinin çıkardıkları bireysel ya da düzenleyici tüm kararlar idari niteliğe sahiptir. Bunlar idari kararlar sayıldığı için yargı denetimine tabidirler. Bu kararları yargı denetiminin dışına çıkaran herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu da TA'nın hükümlerine istinaden böyledir.[676] TA'nın 125. maddesinde göre olağanüstü hal ya da sıkıyönetim güçlerinin aldığı kararlara karşı yargı yolları açılmaktadır.[677]

Yargı olağanüstü hal durumunda alınan kararları denetlemektedir. Yargı, karar unsurlarını denetlemektedir. Sebep unsuru açısından kararın alınmasını gerektiren bir durum ya da sebeplerin bulunması gerekmektedir. Yani kamu düzenini bozup idarenin karar almasını gerektiren olağanüstü durumların bulunması gerekmektedir. Kanunun zikrettiği sebeplerin olduğundan emin olmak gerekmektedir. Kararın amacı ise sadece kamu düzenini korumak olmalıdır.[678]

b. Irak'ta Terör Olduğu Durumda Kolluk İşlemleri Üzerindeki Yargı Denetimi

Irak'ta yargı, idarenin kamu düzenini korumak amacıyla çıkardığı idari kolluk kararlarını denetlemektedir. Olağanüstü durumlar gerçekleştiği zaman bu durumlarla mücadele etmek amacıyla olağanüstü kanun gereği idareye geniş yetkiler verilmektedir. IMSK olağanüstü durumlarla mücadele etmek için yürütme güçleri için gerekli olan yetkileri vermiştir. Lakin idareye bu yetkilerin verilmesi, bu durumlarla mücadele etmek için çıkarılan kolluk kararlarının yargı denetiminin çerçevesi dışında olması gerektiği anlamına gelmemektedir. Irak'ta idari yargı, genel kurallara göre olağanüstü durumlarla-ki terör eylemleri de bunlardan biridir- mücadele etmek için çıkarılan idari kolluk kararlarını denetleyebilmektedir.

---

[675] **GİRİTLİ -BİLGEN -AKGÜNER**, *age,* s. 767.

[676] **GÖZLER** Kemal, b. 2, *age,* s. 495.

[677] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku*, age,* b.10, s. 328.

[678] **GÜNDAY** Metin, İdare Hukuku*, age,* b.10, s. 318.

2005 tarihli IA'ya göre idari kolluk kararı idari bir karar olduğu için idari yargı denetimine tabidir.[679] IA bu kararların olağan ya da olağanüstü durumlarda çıkması arasında bir fark koymamıştır. IA'nın 93/3 maddesi; federal kanunlar, kararlar, yönetmenlikler ve talimatların uygulanmasından kaynaklanan davaları çözme hakkını FYM'ye vermiştir.[680] Bu madde ile kastedilenin, mahkemenin uygulamadan kaynaklanan uyuşmazlıklara bakma yetkisi olduğu kanaatindeyiz. Ama kararların doğruluğunu denetleme konusu ise idari yargının yetkileri arasında kalmaya devam etmektedir. En uygun olanı, federal güçler tarafından çıkarılan karar ve yönetmenliklerin tümünün idari yargı denetimi altında kalmaya devam etmesidir. Çünkü onlar idari kararlardır. Onlara bakmaya en layık olansa idari yargıdır.

1 sayılı 2004 tarihli IMSK'nin 4. maddesine bakıldığında bu maddenin olağanüstü durumlarda başbakanın karar ve işlemlerini Temyiz Mahkemesi'nin denetimine tabi kıldığı görülmektedir. Kanun koyucunun bu işlemleri idari yargı denetimine tabi kılması gerekirdi. Danıştay, kanun koyucunun bu görüşünü desteklemiştir. Danıştay'ın bu kararı idari kolluk güçleri üzerindeki denetim konusuyla ilgili nadir olan kararlarından biridir. Danıştay şunu kararlaştırmıştır: *"1 Sayılı 2004 Tarihli Milli Selameti Savunma Emri olağanüstü durumlarla mücadele etmek için çıktı. Bu da onun 1. madde hükmüne dayanmaktadır… Söz konusu emrin 9. maddesinin 2. bendi şunu kararlaştırmıştır: Bölge çerçevesi içinde olağanüstü kararlar konusunda Başbakan'ın karar ve işlemleri Federal Temyiz Mahkemesi ve Kürdistan bölgesindeki Temyiz Mahkemesi'nin denetimine tabidir. Söz konusu mahkeme bu karar ve işlemleri iptal edebilir".*[681]

Prof. Mazin Leylû'nün bu konudaki görüşü şu şekildedir: Irak kanun koyucu IMSK'nin 4. maddesine göre olağanüstü halde çıkarılabilecek iki tür kararı belirtmiştir. Birincisi Başbakan'ın aldığı idari kararlardır. Bu kararlar, kamu düzenini korumak amacıyla sınırlamalar getirmektedir. Bunlar idari yargı denetimine tabi olan idari kararlardır. İkincisi ise olağanüstü halde işlenen suçlarla ilgili ceza davaları

---

[679] 2005 Tarihli IA, md: 100.

[680] 2005 Tarihli IA, md: 93.

[681] 21.05.2008'de çıkan 67/2008 Saylı Danıştay Kararı, *2008* Tarihli Danıştay Kararları ve Fetvaları, Bağdat, 2009, s. 188.

çerçevesinde alınan kararlardır. Kanun koyucu bu kararları adli yargı denetimine bağlı kılmıştır.[682] Irak kanun koyucunun olağanüstü halde idare tarafından çıkarılan tüm kararları idari yargı denetimine bağlı kılması gerekirdi. Öyle ki, Türkiye de dâhil çoğu devlette durum böyledir. Bu devletler bu kararların idari yargı denetimine tabi olma zorunluluğunu kabul etmiştir.

Yargı, terör durumunda kolluk kararlarını denetlemektedir. Denetim, karardaki sebep ve amaç unsurları üzerinde olmaktadır. Yargı, idari kararın diğer unsurları olan yetki, biçim ve konu unsurlarını denetlememektedir. Devletlerin çoğunda idari yargı böyle yapmaktadır.[683] Yargı, terör durumu ve olayın yasal niteliğinin olması açısından kararın sebebini denetlemesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra devletin karşı karşıya olduğu terör tehlikesi bulunduğu zaman idarenin aldığı kararların uygunluk miktarlarını denetlemektedir. Yargı; kararın amacının, kamu yararına aykırı olmaması açısından amaç unsurunu da denetlemektedir. Terörle ilgili kolluk kararının kendi amacına-ki o da terörle mücadeledir-aykırı olmaması gerekmektedir. Bu karar, o amaca aykırı bir şekilde çıkarsa her ne kadar kamu yararını gerçekleştirmek için çıksa da geçersiz sayılmaktadır.[684]

İdari yargı, idari kolluk eylemlerinin tazminatında rol oynamamaktadır. Bu görev adli yargıya verilmiştir. Bu durumda sorumluluk devlettedir. Devlet, terör eylemlerinden zarar görenlere tazminat vermektedir. Sorumluluk, kusurlu davranma sorumluluğu esasına değil, kanun metinleri esasına dayanmaktadır.[685]

---

[682] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, *age,* s. 100.

[683] **RÂDÎ** Mâzin Leylû, *age,* s. 101.

[684] **HASÛNE** Muhammed Ali, *age,* s. 136.

[685] 20 Sayılı 2009 Tarihli Irak Terör ve Savaş Eylemleri Kanunu.

SONUÇ

İdari kolluğun terör eylemleriyle mücadele ve terörden korumadaki rolüyle ilgili olan bu araştırmanın sonucunda idari kolluğun, terör suçunun meydana gelmesini önlemede önemli bir rolü olduğu ortaya çıkmıştır. Bu da idarenin aldığı kararlar ve kullandığı araçlar yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Terörün tanımıyla ilgili çeşitli tartışmalar vardır. Terörün hukuki, yasal ve uluslararası anlaşmalarda birçok tanımı olmasına rağmen hukuk doktrini yerel, bölgesel ve uluslararası olarak terörün genel kabul gören bir tanımı bulunmamaktadır. Bunun sebebi ise konuyla ilgili siyasi tartışmaların olmasıdır.

Ayrıca idari kollukla ilgili de hukuk doktrininde tartışmalar mevcuttur. Hukuk doktrini, idari kolluk için tek bir tanım koyma hususunda ihtilafa düşmüştür. Tahminimizce bunun sebebi, kamu düzeninin tanımıyla ilgili meydana gelen hukuki tartışmadır. Çünkü kamu düzenini gerçekleştirmek ve onu korumak idari kolluğun temel hedefidir. Hukuk doktrini kamu düzeni ve onun unsurlarının tanımında tartışmaya düşmüştür. Kamu düzeninin tanımıyla ilgili tartışmanın olması idari kolluk için belli bir tanım yapma konusunda tartışmanın meydana gelmesine yol açmıştır.

İdari kolluk işlerini yetkili ve uzman güçler yapmaktadır. Bu güçler, anayasa ve kanuna göre belirlenmektedir. Devlet içinde herhangi bir güç, anayasa ve kanunun belirlemediği idari kolluk işlerini yapamaz. İdari kolluk güçleri, kamu düzenini korumak amacıyla belli araç ve işlemlerle görevlerini yapmaktadır. Bu araçlar, düzenleyici ve bireysel kararlar gibi bazen idari kolluk gücünün çıkardığı bir yasal davranış olabilmektedir. Bu araçlar idari ceza ya da doğrudan uygulama gibi idarenin yaptığı maddi eylemler de olabilmektedir. Kolluk gücü, kamu düzenini korumak olan temel görevini yapmak amacıyla yetki kurallarına göre bu araçları kullanmaktadır.

İdari kolluk yetkilerini kullanırken kamu düzenini korumayı amaçlamaktadır. Kamu düzeni, birtakım unsurları ihtiva etmektedir. Bunlar; kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu huzurudur ve idari kolluğun klasik unsurları olarak nitelendirilmektedir. Ancak hukuk doktrini, çevreyi koruma ve şehir estetiği gibi yeni unsurları idari kolluk unsurlarına ilave etmiştir. Klasik ve yeni unsurlar kamu

düzeninin temel unsurlardır. Devlet, bunları korumak için idari kolluk önlemlerinin tümünü almakla yükümlüdür.

İdare, devlet içinde yürürlükte olan yasaları uygulayarak bireyleri ve onların mülklerini korumak, devlet ve toplum içinde istikrarı temin etmek adına her şeyi yapmakla yükümlüdür.

İdari kolluğun amacı, kamu düzenini korumaktır. İdarenin kamu düzenini korumak amacıyla idari kolluk önlemlerini alması bazen bireylerin temel hak ve özgürlüklerini engelleme ya da çiğnemeye yol açmaktadır. Hâlbuki bu hak ve özgürlükler anayasa ve yasaların koruması altındadır. Birçok farklı anayasada hak ve özgürlüklere yer verilmiş, önemi vurgulanmış ve yasalarla hak ve özgürlükler koruma altına alınmıştır. Irak ve Türk anayasalarında da bu haklara yer verildiği ve pek çok metninde temel hak ve özgürlüklerin anayasal koruma altına alındığı görülmüştür.

Temel hak ve özgürlükleri koruma gerekliliği temel kuraldır. Kamu düzenini korumak amacıyla bu hak ve özgürlüklere sınırlama getirmek bir istisnadır. Bu da o hak ve özgürlüklere saldırıyı engellemeyi güvenceye alacak şekilde kanun koyucunun bu hak ve özgürlüklere müdahale etme ve onları düzenleme yoluyla olmaktadır. Genel özgürlüklerin korunması için etkin bir yasal sisteme ihtiyaç duyulmaktadır. Çünkü kanun koyucu bu özgürlükleri sınırlamakla yetkili olan taraftır. İdare, ancak anayasa ve kanunların belirttiği şekilde bunları sınırlandırabilmektedir. Irak kanun koyucusunun, idari kolluk güçleri tarafından çıkarılan ve genel hak ve özgürlükleri ihlal eden her türlü işlem ve eylemi suç kabul eden yeni bir maddeyi kanuna eklemesinin zorunlu olduğunu düşünüyoruz.

İdari kolluk güçleri, normal durumlarda idari kolluk kararlarını çıkarırken anayasal ve yasal sınırlara bağlı kalmaları, kanunla belirlenen yetkilerinin dışına çıkmamaları gerekmektedir. İdare, anayasal ve yasal kurallara aykırı davrandığı zaman bu durum onun kararlarının iptal edilmesine yol açmaktadır.

İdare, normal durumlarda kendisine verilen yetkilerle ülkede meydana gelen olağanüstü durumlarla mücadele edememektedir. Dolayısıyla idarenin olağanüstü durumlarla mücadele edebilmesi için ona daha geniş yetkiler verilmesi

gerekmektedir. Böylece olağanüstü durumlarda idarenin yetkileri normal durumlarda ona verilen yetkilerden daha geniştir.

Olağanüstü durumların meydana gelmesi, devletin tümünde ya da bir kısmında olağanüstü halin ilan edilmesini gerektirmektedir. Olağanüstü hal ya da sıkıyönetim ilan edilmediği sürece idare geniş yetkilerini kullanamaz. Olağanüstü hali ilan etmekle yetkili olan güç tarafından olağanüstü hal ilan edilmektedir. O güç de yürütme gücüdür. Ancak olağanüstü halin ilan edilmesinin belli bir denetime tabi olması gerekmektedir. Genelde bu denetleme yetkisi yasama gücüne (parlamento) verilmektedir. Irak ve Türk anayasalarında denetleme yetkisi parlamentoya verilmiştir. Kanaatimce olağanüstü hali ilan etme yetkisinin parlamentoya verilmesinin yanı sıra anayasa mahkemelerine de verilmesi gerekir. Çünkü genelde parlamentoda bulunan siyasi eğilimler bazen parlamento denetimini etkileyebilmektedir.

Olağanüstü durumların bulunması ve olağanüstü halin ilan edilmesi -ki bunun gereği o durumlarla mücadele etmek için idarenin yetkileri genişlemektedir- idari kolluk güçlerinin bu durumlarla mücadele etmek için uygun gördüğü herhangi bir kararı almaları ve işlemi yapmaları konusunda sınırsız bir özgürlüğün onlara verildiği anlamına gelmemektedir. Bu durumda idari kolluk güçleri olağanüstü kanun kurallarıyla sınırlandırılmaktadır. Devletler yasama gücünün çıkardığı ve olağanüstü hal, savaş ya da sıkıyönetim kanunları denilen olağanüstü yasa kurallarına göre olağanüstü durumlarla mücadele etmektedir.

Terör eylemleri, devletin mücadele ettiği olağanüstü durumlardandır. Bu durumlarda kamu düzenini ve vatandaşların can ve mallarını korumak için idarenin yetkilerinin genişletilmesi gerekmektedir. Terör eylemleri esnasında olağanüstü hal ilan edilebilmekte ve olağanüstü kanunlar uygulanabilmektedir. Bu durumda kanunların belirlediği miktarda idari kolluk güçlerinin yetkileri genişletilebilmektedir.

Ancak yürütme gücü terörle mücadele etme ve olağanüstü hali ilan etme gerekçesiyle kanunun belirlediği amaçlar dışında başka amaçları gerçekleştirmek için bu durumları istismar edebilmektedir. Genellikle siyasi hasımların tasfiyesi amacıyla

böyle bir yola başvurulabilmektedir. İdarenin haksızlık yapmasını ve kanunun belirlediği amaçların dışına çıkmasını engellemek için kesin bir denetimin bulunması gerekmektedir.

Genel olarak idare işleri -ki idari kolluk işleri de bunların içindedir- denetime tabidir. Bu denetim parlamentonun ya da idarenin kendisinin yaptığı bir denetim ya da yargı denetimi olabilmektedir. Parlamento denetimi, soru yöneltme, komisyon kurma ya da gensoru şeklinde olabilmektedir. Irak anayasasının, parlamento denetimi konusunda Türkiye Cumhuriyeti anayasasından daha dar olduğunu görmekteyiz. Ancak Irak Millet Meclisi iç tüzüğü denetim alanında geniş davranmıştır. Irak anayasası, başbakan ve bakanlara soru yöneltme hakkını Millet Meclisi'ne vermiştir. Öte yandan Millet Meclisi'nin İç Tüzüğü ise bu konuda daha geniş davranmıştır. Zira o, yürütme gücü başkanları ve hükümetin tüm üyelerini de soru yöneltenlerin içine dâhil etmiştir. Bu da anayasal metinlerin sınırını aşma sayılmaktadır.

Parlamentonun idare işlerini denetleme araçlarından biri soruşturma komisyonlarıdır. Bu, Türkiye Cumhuriyeti anayasasında geçmektedir. Ancak böyle bir metne yürürlükte olan Irak anayasasında rastlanmamıştır. Fakat Irak Millet Meclisi'nin İç Tüzüğü ile bu eksiklik giderilmeye çalışılmıştır. Nitekim Meclis İç Tüzüğü'nün 82. maddesinde farklı komisyonların oluşturulması ele alınmıştır. Onlardan biri de soruşturma komisyonudur. Halbuki bu tür bir metnin, anayasada geçmesi gerekirdi.

Irak Millet Meclisi temel hak ve özgürlükler ve güvenlik güçleri tarafından temel hak ve özgürlüklerin çiğnenmesi ilgili birçok soruşturma komisyonu oluşturmuştur. Ancak bu komisyonların çoğu amaçlarına ulaşamamışlardır. Ayrıca oluşturulan komisyonların çoğunda herhangi bir öneri getirilmezken öneri getirilen komisyonlarda da siyasi etkilerle hareket edilmiştir.

İdari kolluk işleri idari denetime tabi olabilmektedir. İdari kolluk güçleri hiyerarşik olarak en üst idari gücün denetimine tabi olmaktadır. İdari kolluk güçleri, en üst müdürün denetimine tabidir. Aynı şekilde yerel idari kolluk gücü merkezi gücün denetimine tabidir. Bu da idari kolluk işlerini anayasa ve kanun hükümlerine uygun kılmaktadır.

İdari kolluk işleri, başka bir denetime daha tabi olmaktadır. O da yargı denetimidir. Normal durumlarda idari kolluk güçlerinin işlerinin tümü yargı denetimine tabidir. Hâkim idari kolluk kararlarını denetlemektedir. Bu denetimde karar, kamu düzenini koruma amacı üzerinde yoğunlaşmaktadır. İdare bu amaçtan uzaklaşınca yetki kullanmada bir sapma meydana gelmektedir. Yargı, karardaki sebep unsurunu denetleme üzerinde de durmaktadır. Sebebin bulunması ve gerçek olması gerekmektedir. Kullanılan kolluk aracının sınırsız bir şekilde özgürlükleri sınırlamaya yol açmaması gerekmektedir.

İdari işleri, özellikle idari kolluk işlerini denetlemeye en uygun olan birim idari yargıdır. Özellikle ikili yargı sistemini kabul eden devletleri tekli yargı sistemini kabul eden devletlerle karşılaştırdığımızda, ikili yargı sisteminde idari yargının yetkili bir yargı sayıldığı görülmektedir. Zira idari yargının denetimi daha titiz ve objektiftir.

İdari kolluk işlemleri üzerindeki idari yargı denetimi normal durumlarda olmaktadır. Ancak olağanüstü hal, olağanüstü halin ilan edilmesi ve terörle mücadele durumlarında da idari yargının idari kolluk güçlerini denetlemesi gerekmektedir. Çünkü bu, bireylerin temel hak ve özgürlükleri için temel bir güvence sayılmaktadır. Olağanüstü durumun bulunması, idari kolluk güçlerinin anayasal güvence altında olan genel özgürlükleri çiğnemesine bir gerekçe olamaz.

Irak anayasası, idare işlerini denetleme rolünü yargıya vermiştir. Irak anayasasının 100. maddesi herhangi bir idari kararın yargı önünde yapılan itirazdan korunmasını engellemiştir. İdari yargı, bu denetimde yetkili olan birimdir. Ancak Irak Milli Selamet Kanunu, olağanüstü güçlerin kararlarını denetleme hakkını temyiz mahkemesine yani normal yargıya vermiştir. Aslında bu işlerin idari yargı denetimine tabi olması gerekirdi. Çünkü Irak, ikili yargı sistemini kabul eden devletlerdendir. Dolayısıyla Irak kanun koyucuları olağanüstü halde ve terörle mücadele edildiği durumlarda idari kolluk işlemleri üzerindeki denetimde idari yargıyı yetkili kılmalıdır.

KAYNAKÇA

AHMED Muhammed Rıfat, el-İrhabü'd-Devli fî Dav'î Ahkami'l-Kanuni'd-Devli ve'l-İttifakiyetü'd-Devliye, Daru'n-Nehdatü'l-Arabiyye, Kahire, 1988.

ABDÜLVAHHÂB Muhammed Rıfat, en-Nazariyyetü'l-Âmme li'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'l-Câmiati'l-Cedîd, İskenderiye, Mısır, 2012.

AHMED Abdulmelik Yunus-**TEVFİK** Muhammed Hurşîd, el-Cihâtü'r-Rekâbeti'l-Vataniyye ala İcraati'z-Zabti'l-İdârî, Meceletü'l-Ulum el-Kanuniyye ve's-Siyasiye, Kerkük Üniversitesi Hukuk Fakültesi, sy: 16, 2006.

AHMED Dûlâr Ahmed, er-Rakâbetü'l-İdâriyye ve'l-Mâliyye ale'l-İdare, Daru'l-Câmiatü'l-Cedîd, İskenderiye, Mısır, 2016.

AHMED Mâhir Seyyid, Taharriyyâtü'ş-Şurta ve'l-Hurriyyeti'ş-Şahsiyye fî Dav'i'l-Mütagayyirâti'l-Âlemiyyeti'l-Mu'âsıra, by. 2016.

AKGÜL Aydın, Genel İdari Kolluk Faaliyetleri ve Yargısal Denetimi, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.

AKKAYA Fethiye Nur, Kent Estetiğini Koruma Amaçlı İdari Kolluk Faaliyeti, Onikilevha Yayıncılık, İstanbul, 2016.

AKYILMAZ Bahtiyar, **SEZGİNER** Murat, **KAYA** Cemil, Türk İdare hukuku, b. 5, Seçkin Yayınları, Ankara, 2014.

AKYILMAZ Bahtiyar-**SEZGİNER** Murat, İdare Hukuku Dersleri, Göksu Matbaası, Konya, 2001.

AKYILMAZ Bahtiyar-**SEZGİNER** Murat-**KAYA**, Cemil, Türk İdare Hukuku, b. 4, Seçkin yayın, Ankara.

AKYILMAZ–SEZGİNER-KAYA, Türk İdare Hukuku, b. 7, Seçkin yayın, Ankara, 2016.

AKYILMAZ-SEZGİNER-KAYA, Türk İdare Hukuku, b. 6, Seçkin yayın, Ankara, 2015.

ALBAŞA Fuad Hasan, Sultatü'z-Zabt ve't-Tahkik fi'l-Ceraimi'l-İrhabiye, Doktora Tezi, Kahire Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2012.

ALGAN Özgür, PKK Terör Örgütünün Kuruluşu Faaliyetleri ve Siyasallaşma Süreci, Yüksek Lisans Tezi, Kara Harp okulu, Ankara, 2012.

ALİ Heyvâ Raşîd, Devrü's-Sultati'l-İdâriyye fî Himâyeti'l-Bîe min Madârri'l-Meşrûâti'n-Neftıyye, Daru'l-Fikri'l-Câmiî, İskenderiye, Mısır, 2016.

ALLÂVÎ Mâhir Salih, el-Kanûnü'l-İdârî, Daru'l-İbni'l-Esîr, Musul Üniversitesi, 2009.

ÂMİRÎ Sâmir Sa'dûn Abûd, et-Tahrîd alâ İrtikâbi'l-Cerâmi'l-İrhâbiyye bi-İstihdâm Vesâili't-Takniyye el-Hadîse, www.jcolaw.uobaghdad.edu.iq (E.T: 24.03.2017).

AMÛŞ Ahmed Fellah, Müstakbelü'l-İrhab, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el-buhus ve el-Diraset el-ilmiye ve el-Emniyyeh, Riyad, 2001.

ANADOLU F. Kerim, İdari Yargı Görev ve Yetkisi, Suhulet Ofset, Ankara, 2003.

ÂNÎ Vesâm Sabbâr, el-Kadâü'l-İdârî, Daru'l-Senhûrî, Bağdat, 2015.

AREFE Muhammed es-Seyyid, Tecfîfü Masâdiri Temvîli'l-İrhâb, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el-buhus ve el-diraset el-ilmiye ve el-emniyyeh, Riyad, 2009.

ARÎMÎ Meşhûd Bahît, Elşeriye el-devliye limukafehet el-irhab, Daru's-Sakâfe, Amman, Ürdün, 2009.

ATAR Yavuz, Türk Anayasa Hukuku, Mimoza Yayınları, Konya, 2011.

ATAY Ender Ethem-**ODABAŞI** Hasan, İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2010.

ATAY Ender Ethem, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012.

AVD Muhammed Muhyiddin, Ta'rîfü'l-İrhâb, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkez el-buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyyeh, Riyad, Suudi, 1999.

AYBAY Rona, Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetim, 1 – 4 Mayıs 1990, Ankara.

BAHAR Halil İbrahim, Poliste Demokrasi ve İnsan Hakları, Ankara, 1998.

BAHR Üsâme Muhammed, Hudûdu Sultâti'z-Zabti'l-İdârî fî Hâlâti't-Tavâri' ve'l-Harb, Dar Zeynü'l-Hukûkiyye, Lübnan, 2017.

BAL İhsan, Terörle Mücadele ve Komplo Teorileri, Ankara, 2006.

BAYER Erdal, Terörist Örgütlerde Örgütsel Öğrenme, Süleyman Demirel Üniversitesi Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2007.

BEDİR Ali Muhammed, **el-BERZENCÎ** Usâm Abdülvehhâb ve **es-SELÂMÎ** Mehdî Yasin, Ahkam ve Mebadiü el-Kanunu'l-İdari, Matbaatü'l-Âtik, Kahire, 2007.

BESYÛNÎ Abdürrauf Hâşim, Nazariyyetü'z-Zabt el-İdari fi'n-Nuzumi'l-Vad'iyye'l-Muasıra ve'ş-Şeriati'l-İslamiye, et-Tab'atü'l-Ûlâ, Daru'l-Fikri'l-Câmiî, İskenderiye, 2007.

BEŞİR Hasan, İtticâhâtü'l-Garbî ve'l-Hitâbü'l-Arabî Heul Mefhûmü'l-İrhâb ve Devâfi'uhu ve Sübülü Mükâfehatihi, Merkez Tetavvur el-Hazıra ve'l-Fikri'l-İslami, Beyrut, Lübnan, 2015.

BEŞÎR Yusuf Hüseyin Muhammed, Mebadi el-Kanun el-İdari, el-Nilien Üniversitesi, Sudan.

BETÎH Ramazan Muhammed, ez-Zabti'l-İdari Himayetü'l-Bie kambota.forumarabia.com (E.T:??)

BUNE Ahmed Muhammed, İttifakiyetü'l-Ümem el-Muttehide li-mukafehet el-Ceraim el-Munazzame, Mekteb el-Camii, Mısır, 2010.

C. E., 14 Mai 1982, la conscience de Krinsa, Rec, Lebon.

C. E., 22 Mars 1935, Societe Narbonne, R. Lebon.

C.E., 10 Juin 1931.D., 1923.

C.E., 14 Mars 1934, D1/e Raulf, Rec, Lebon.

C.E., 15 mars 1912, Abbe Meurgey, Rec, Lebon.

C.E., 22Avril, 1956, Sieur. Rec, CE.

C.E., 28/12/1930, Abbe Tesseire, R.

C.E., 5Fev. 1924, Dame Marteau, Rec. Lebon.

CAFER Mühenned İyâd, el-Kadâü'l-İdârî ve Eserühü fî Himâyeti Hukuki'l-Efrâd, Mecelle Küfe Üniversitesi, sy. 16, 2013.

CAN Hacı, Avrupa Birliği Hukuku, Sürat Üniversite Yayınları, İstanbul, 2013.

CEBÛRÎ Necîb Halef-**CEVÂD** Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî, el-Câmiatü'l-Mustansiriyye, Bağdat, 2010.

CELALÜDDİN Muhammed Salih, el-İrhabü'l-Fikrî - eşkalahu ve mumaresatehu, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyye, Riyad, 2008.

CEMALÜDDİN Sâmî, Nazariyyetü'l-amel el-idari, Daru'l-camia, Mısır, 2011.

CEVÂD Muhammed Ali, el-Kadâü'l-İdârî, b. 2, Matbaatu'l-Âtik, Kahire, Mısır, 2010.

CEVÂD Muhammed Ali, Mebâdiu'l-Kânûni'l-İdârî, Daru's-Senhûrî, Bağdat, 2010.

CRISTIANO Zafer Rover, The Arab European Relationship and the New Image of the Terrorism Since Cold War, Naif Arab University for Security Sciences, Riyadh, Saudi Arabi, 1998.

CUHÂNÎ Ali Câbir b. Fâyiz, el-Fehmü'l-Mefrûd li'l-İrhabi'l-Merfûd, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2001.

ÇAĞLAYAN Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, seçkin yayıncılık, Ankara, 2015.

ÇAPAR Erkan, Türkiye'de İç Güvenlik ve Terörle Mücadele, Adalet Yayınevi, Ankara, 2013.

ÇORA A. Nazmi, Uluslararası Terörizm ve Failleri, Prizma Pres Matbaacılık, b. 2, 2008.

DAV'Î Abdulmün'im, ez-Zabti'l-idari ve el-zuruf el-adiye ve'l-istisnaiye, mektebetü'l-vefa, Mısır, 2016.

DELAUBADERE: Trait de droit administrative, 9 edition, L.G.D.J, Paris, 1984.

DELİVELİ Ömer, İdare Hukuku, Yargı Matbaası, Ankara, 2000.

DEMİR Adem, Türkiye Cumhuriyeti Gelişim Sürecinde Etnik Terörle Mücadele, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zirve Üniversitesi, Gaziantep, 2016.

DEMİR Cenker Korhan, Sebeplerinden Mücadele Yöntemlerine Etnik Ayrılıkçı Terörizm, Atlas Akademik Basım Yayın, Ankara, 2017.

DENUN Semir Suhil, el-Nazariyyetü'l-esasiye fi'l-munazaat el-idariye, Daru'l-Müesseseti'l-Hadis li'l-Kitab, Lübnan, 2009.

DERDİMAN Ramazan **C**engiz, Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı, Aktüel yayınları, İstanbul, 2004.

DURAN Lutfi, İdare Hukuku, İstanbul Üniversitesi-Fakülteler Matbaası, 1982.

DYTAN Muammer, Yargılamanın, Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması, Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap-İdari Yargı, Ankara, Mayıs 1990.

el-ÂVÛR Beşer Salâh, Sultatü z-Zabt el-İdari fe el-zuruf el-istisnaiye fi't-teşrii el-Filistini, Ezher Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazze, Filistin, 2013.

EBÜ'L-HAYR Adil, ez-Zabtü'l-İdârî ve Hudûdüh, el-Heyetü'l-Mısriye li'l-Kitap, Mısır, 1995.

el-YASİRÎ Yasin es-Seyyid Tahir, Mükafehat el-irhab fi el-istraticiye el-emrikiye, Daru'l-Arap, Beyrut, Lübnan, 2012.

el-KEBÎLÂT Hamdî, el-Kanun el-İdari, Tarif el-Kanun el-İdari, Nizam el-İdare, enşitatü'l-İdari, c.1, Dar Vâil li'n-neşir, Amman, 2008.

ELVAN O. Devrem, Genel Kolluk Kuvvetlerinin Ormanların Korunmasında Görev Ve Yetkileri, Orman Fakültesi Dergisi, cilt 55 sayı 2, İstanbul Üniversitesi, 2005.

EROĞLU Hamza, İdare Hukuku, b. 3, Kalite Matbaası, Ankara, 1978.

ESDÎ Kefâh Salih-**MUZAFFER** Mecîd-**ŞEBİ**' Muhammed Cevâd, el-Câmiatü ve Devruhâ fî Mükâfehati'l-İrhâb, Meceletu's-siyase'd-Devliye, el-Mustansıriye Üniversitesi, Bağdat, sy. 15, 2015.

et-TAMMÂVÎ Süleyman Muhammed, Mebâdiü'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'l-Fikri'l-Arabî, Kahire, 1955.

ez-ZÂHİR Halit Halil, el-Kânûnü'l-İdârî, (Dirase Mukarene), Daru'l-Miysere, b. 1, Amman, Ürdün, 1997.

FELLÂH Muhammed Abdullah, Ahkam el-Kanun el-İdari, Daru'l-Fikri'l-camii, Mısır, 2016.

FETLÂVÎ Süheyl Hasan, el-İrhâb ve Şer'iyyeti'l-Mukâveme, Daru's-Sakafe, Amman, Ürdün, 2009.

FURKAN Şen Y., Terör ve Terörizm üzerine PKK Özelinde Nedenlere Ve Sonuçlara İlişkin Bir Değerlendirme, Yargı Yayınevi, Ankara, 2015.

GANÂM Muhammed, Ta'rîfü'l-İrhâb, Mecelletü'l-emin el-âm, sy: 143, Cezayir, 1992.

GİRİTLİ İsmet, **BİLGEN** Pertev, **AKGÜNER** Tayfun, İdare Hukuku, Der Yayınevi, İstanbul.

GÖKBUNAR Ramazan- **GÖKBUNAR** Ali Rıza, Terör Ekonomisi, Beta basım yayım dağıtım A.Ş, İstanbul, 2010.

GÖREN Zafer, Anayasa Hukukuna Giriş, Barış Yayınları, İzmir, 1997.

GÖZBÜYÜK Şeref, İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016.

GÖZLER Kemal, İdare Hukuku Dersleri Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa, 2009.

GÖZLER Kemal, Türk Anayasa Hukuku Sitesi, s. 817. Kemal GÖZLER webmaster @anayasa.gen.tr.

GÖZLER Kemal-**KAPLAN** Gürsel, İdare Hukuku, b.15, Ekin basım yayın dağıtım, Bursa, 2014.

GÖZÜBÜYÜK Şeref– **TAN** Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 2006.

GÜNAY Tuncer, Türkiye'de Terör ve Terörizm, Atılım Ofset Matbaacılık, Ankara, 2001.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Kitabevi, 2011.

GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, İmaj Kitapevi, Ankara, 2004.

GÜZELOĞLU Turan, Kolluğun Kuvvet ve Silah Kullanma Yetkisi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008.

İSMAİL Muhammed Şerif, Sultâtü'z-Zabti'l-İdârî fi'z-Zürûfi'l-İstisnâiyye, Matbaatu Lüveys, Mısır, 1980.

HABBÂT Sâhib Matar, Zemanat el-Tevazin beyne's-Sulta ve el-Hurriyye ve icraet el-Zabit' l-idari, Daru'l-camia , mısır, 2015.

HAORIOU: Précis de dorit et de juris administrative, 5 edition..

HASÛNE Muhammed Ali, ez-Zabti'l-İdari ve eserehu ala el-Hurriyye el-esasiye, Daru'l-Fikri'l-Camiî, İskenderiye, , 2015.

HAŞÎMÎ Hüseyin, el-İrhâb Beyne'l-Fikri'l-İslâmî ve'l-Kânûn, Tercüme: Ra'd el-Hâc, Merkez el-Hizarh li'Tetaur el-Fikir el-İslami, Beyrut, Lübnan, 2014.

HÂŞİMÎ Reşâ Muhammed, Nitâku'r-Rekâbeti'l-Kadâiyye alâ Sultati'd-Dabti'l-İdârî fi'z-Zurûfi'l-İstisnaiyye, Mecelet'l-Ulum el-Kanuniye, Bağdat Üniversitesi, sy: 2, 2001.

HÂTİM Fâris Abdurrahim-**ABID** Sinan Tâlib, Hâletu't-Tevâri' ve'r-Rekâbetü'l-Kadâiyye Aleyhâ, Merkez buhus el-Küfe.

HAVLE Lûsîf, ez-Zabtü'l-İdârî es-Sulta ve'z-Zavâbıt, Yüksek Lisans Tezi, Muhammed Haydar Üniversitesi, Sekre, Cezayir, 2015.

HULUV Hasan Azîz Nûr, el-İrhab fi'l-Kânûni'd-Devli, Danimarka'da açılan Arap Akademisi'ne sunulan ve Kamu Hukuku'nda yapılan bir yüksek lisans tezi, 2007.

HULUV Mâcid Râgib, el-Kadâü'l-İdârî, Daru'l-Maarif, İskenderiye, Mısır, 2000.

HULUV Mâcid Râğib, el-Kânûnu'l-İdârî, Daru'l-camiiye, Mısır, 2000

HÜSEYİN Muhammed Bekir, el-Vasit fi'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'l-Fikri'l-Câmiî, İskenderiye, Mısır, 2007.

İBA Şeref, Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar, b. 2, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

İİD Muhammed Fethî, Vâki'u'l-İrhâb fi'l-Vatani'l-Arabî, Muhammed b. Nâyif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyâd, Suudi, 1999.

İLERİ Ferde, Genel İdari Kolluk Ve Mülki İdare Amirlerinin Genel İdari Kolluk Yetkileri, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Konya, 2004.

İMAM Muhammed Abduh, el-Kânûni'l-İdârî ve Himâyetu's-Sehheti'l-Âmme, Daru'l-Fikri'l-Câmii, İskenderiye, 2008.

İMRAN Ali Saîd, Dürûs fi'l-Kadâi'l-İdâriyyi'l-Irâkî ve'l-Mukâren, b. 1, yy. Bağdat, 2008.

JOAS Marcello de Arago Junior: Lextractions dans la constitution Bresilienne de 1988, Rev. Dr. Pen. Int. 1991.

KALABALIK Halil, İdare Hukuku Dersleri, Değişim Yayınları, b. 1, İstanbul, 2004

KANTEMİR Özkan, Türk Silahlı Kuvvetlerinin Bölücü Terör Örgütü İle Mücadelesinde Teknolojik Gelişmelerin Etkileri, Doktora Tezi, Kara Harp Okulu, Ankara, 2015.

KARA Evrim, Devlet – Kolluk İlişkisi Kapsamında Jandarma Ve Türk Jandarma, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2016.

KÂTİ' Gassan Sabrî, el-Cühûdü'l-Arabiyye li-Mükâfehati Cerîmeti'l-İrhâb, Dar'l-Sakafe, Amman, Ürdün, 2001.

KAYA Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

KÂZIM Erîc Tâlib-**HAMÛD** Esil Âmir, Suvaru Aybi'l-İnhirâf fî İsti'mâli's-Sultah, Mecelet'l-Kanun, Müstansiriye Üniversitesi, Bağdat, sy: 20, 2013.

KEDİKLİ Umut, Uluslararası Terörizm ve Devlet Sorumluluğu, Hazar Matbaacılık, Ankara, 2013.

KESKİNSOY Ömer, 2017 Anayasa değişiklikleri, Monopol Yayınları, Ankara, 2017

KILIÇ Zafer, Küreselleşme İle İvme Kazanan Uluslararası Terörizm ve Buna Karşı Alınan Tedbirler, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta, 2007.

KÎRÂT Muhammed Mes'ûd, Mükâfehati'l-İrhâb Dirâseten fi'l-Bernâmeci'l-Vataniyye ve'Strâtîciyyâti, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el-diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2011.

MEBLAĞÎ Abdülmecid, el-İrhab Ta'rifuh ve Aliyetü Mukafehatihi, Merkez el-Hidare li-tenmiyetü'l-fikir el-İslami, lübnan,2015.

Mecellet el-Vikai el-İrakiye, sy: 4157, 05.07. 2010.

MEŞHEDÂNÎ Ekrem Abdurrezzâk, el-Kudrâtü'l-Vikâiyye li'l-Echizeti'l-Emniyye fî Mecâli Mükâfehati'l-İrhâb, Kudrâtü'l-Echizeti'l-Emniyye ve Devruhâ fî Mükâfehati'l-İrhâb Dizisi, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el-diraset el-ilmiye ve el-Emniyyeh, Riyâd, Suudi.

MEXWELL Taylor, Terrorism and Another Criminal Phenomenon Similarities and Differences (The European Experiences), Naif Arab University for Security Sciences, Riyadh, Saudi Arabi, 1998.

MISRÎ Zekeriya, Üsüsü'l-İdâreti'l-Âmme-el-İdâretü'l-Âmme-Enşitetü'l-İdâre, Daru'l-Kütübi'l-Kânûniyye, el-Mahalletü'l-Kübrâ, Mısır, 2007.

MİNSER Majid Ahmed, et-Ta'âvünü'd-Devlî li-Mükâfehâti'l-İrhâb, Dokora Tezi, Kahire Üniversitesi Hukuk Fakültesi, 2015, s.73-75.

MUHALLEF Ârif Salih, ez-Zâhiretü'l-Biîyye, Daru'l- Yazûrî el-İlmiyye, Amman Ürdün, 2007.

MUHALLEF Ârif Salih, Mâhiyetü Hâli't-Tavâri', Mecelletu'l-buhus el-Kanuniye, Irak Beytü'l-Hikme, sy. 40, 2016.

MUHAMMED Bekir Hüseyin, el-Vasit fi'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'l-Fikri'l-Câmiî, İskenderiye, 2007, s. 158.

ZEYD Muhammed İbrahim, el-Cerime el-Munazzame, Tarifeha, Envaiha ve cevanibiha eş-Şer'iye, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el-diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 1999.

MUHAMMED Mu'nis Muhyiddin, el-İrhab fi'l-Kânûni'l-Cezâî, Ulusal ve Uluslararası Düzeyde Karşılaştırmalı Bir Hukuki Araştırma, Kahire, , Matbaa Anglo- Amerikan, 1981.

MUHAMMED Senker Davud, ez-Zabtü'l-İdârî li-Himâyeti'l-Bîe, Dar Zeynü'l-Hukûkiyye, b. 1, Lübnân, 2016.

MUFTÂH Kerime Receb, Sultatü'l-idare ve Himayeti'l-Adab el-Ame ve isereha ala el-Hürriyeti'l-Amme, Daru'l-camia, Mısır, 2017.

MUSA Deyş, en-Nizâmü'l-Kânûnî li-Ta'vîdi'l-Cerâimi'l-İrhâbiyye, Doktora Tezi, Ebubekir Belkayid Üniversitesi, Tilmisan, Cezayir, 2016.

MUSA Mustafa Muhammed, ez-Zabtü'l-Teşrîî ve'l-Kadâî ve'l-İdârî li-Mükâfehati'l-İrhâb, Daru'n-Nehdati'l-Arabiyye, Kahire, Mısır, 2016.

MUSA Mustafa Muhammed, İâdetü Te'hîli'l-Müttehimîn ve'l-Mahkûmi aleyhim fi Kadâye'l-İrhâb, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyye, Riyad, Suudi, 2006.

MUSTAFA Eşref İbrahim, et-Tahharriyyâtü ke-Esâsin li-İsdâri Karârâti'z-Zabti'l-İdârî ve'r-Rekâbeti'l-Kadâiyye Aleyhâ, Daru'n-Nehdati'l-Arabiyye, Mısır, 2008.

MÜRSÎ Husâm, İdari Kolluk Alanında İdarenin Gücü, Dar'l-Fikrü'l-Arabî, Mısır, 2011.

MÜSLÜMÂNÎ Muhammed Ahmed İbrahim, el-Vesît fî Şerhi'l-Kânûni'l-İdârî, el-Daru'l-Fikri'l-Câmiî, İskenderiye, Mısır, 2016.

NÂSİF Yâsin, el-İrhab el-emriki el-mualem, Daru'l-Farabî Yayınevi.

NÂSİR Libâd, Aleses fi el-Kanun el-İdari, Daru'l-Mecd, Cezayir, ts.

NECM Sami Hasan-**MALULLAH** Hüseyin Tallâl, Tatavvuru Rakâbeti Mahkemeti'l-Kadâi'l-İdârî ale'l-Karârâti'l-İdâriyye, Mecelletü'l-Ulum el-Kanuniye ve Siyasiye, Kerkük Üniversitesi Hukuk Fakültesi, sy: 15, 2015.

NURHAYAT Erdil, Tehdit Algılamalarında Terörün Küresel Boyutu: Eta Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi, Edirne, 2011.

ODYAKMAZ Zehra-**KAYMAK** Ümit-**ERCAN** İsmail, *İdari Yargı,* b. 7, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2011.

OSMAN Ali Hüseyin, el-İrhâbü'd-Devlî ve Mezâhiruhü'l-Kânûniyye ve's-Siyâsiyye fî Dav'i Ahkâmi'l-Kânûni'd-Devlîyyi'l-Âmm, Daru'l-Menâre, Erbil, Irak, 2006.

OURHAL Ömer, Kamu Güvenliği Açısından İstihbarat ve Örgütlü Süçlar, adalet yayınevi, Ankara, 2008.

ÖZAY İlhan, Günışığında Yönetim II. Yargısal Korunma, On İki Levha Yayıncılık A.Ş, 2010.

ÖZAY İlhan, Yargısal Korunma, Alfa Basım Dağıtım, İstanbul, 1999.

ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, b. 8, Yetkin Yayınları, Ankara, 2005.

ÖZGÜLDÜR Serdar, Tam Yargı Davaları, Yetkin Yayımları, Ankara, 1996.

ÖZKAN Ahmet Fatih, Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti, Ankara Barosu Dergisi, WWW.Ankarabarosu.org.tr, 2018..

PULAT Tacar Y., Terör ve Demokrasi, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1999.

RÂDÎ Mâzin Leylû Râdî, el-Kanunu'l-İdari, Daru'l-Câmi'iyye, İskenderiye, 2005.

RAMAZAN Midhat, Cerâimü'l-İrhâb fî Dav'i'l-Ahkâmi'l-Mevdûiyye ve'l-İcrâiyye li'l-Kânûni'l-Cinâiyyi'd-Devli ve'd-Dâhilî, Daru'l-Nehdati'l-Arabiyye, Mısır, ts.

REBÎ'Î Âmir Mer'î Hasan, Ceraimü'l-İrhab fi'l-Kanûni'l-Cezâî, Daru'l-Kutup el-Kanuniyye, Kahire, 2010.

REBŞ Ahmed b. Süleyman, Cerâimü'l-İrhâb ve Tatbîkâtühe'l-Muâsıra, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2013.

REŞÎD Şeymâ Hâtim, Sultatü'z-Zabtı'l-İdârî, Mecelletü Câmi'atü Tikrît li'l-Ulûm'l-Kânûniyye, c. 2, sy. 28, 2015.

SALÂH Hâşim Cum'a, el-Bîe ve Devrü'ş-Şurta fî Himâyetihâ, Kahire, 2001.

SALÂH Safvet Muhammed, er-Rakâbetü'l-Kadâiyye alâ A'mâli's-Sultati't-Tenfîziyye Esnâe Hâleti't-Tevâri', Daru'l-Nehdatü'l-Arabiyye, Kahire, 2016.

es-SEDHÂN Salih b. Gânim, Esbâbü'l-İrhâb ve'l-unuf ve el-tederuf, İnternetten Yayımlanmış Bir Araştırma, https://islamhouse.com E.T: 22.03.2017.

SARICA Ragıp, İdari Kaza, c. 1, Kenan Matbaası, İstanbul, 1949.

SELMÂN Hikmet Musa, el-Kudrâtü ve'l-Vesâili'd-Dâ'ime li'l-Cühûdi'l-Âmine fi'l-Harb ale'l-İrhâb, Kudrâtü'l-Echizeti'l-Emniyye ve Devruhâ fî Mükâfehati'l-İrhâb Dizisi, Arap Nayif, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyyeh, Riyâd, Suudi.

SELÛMÎ Muhammed b. Abdillah, el-ketaa el-şirii ve Deva el-İrhab, Mecelletü'l-Beyan, Riyad, Suudi, 2010.

SEVER Murat-**CİNOĞLU** Hüseyin- **BAŞIBÜYÜK** Oğuzhan, Terörün Sosyal Psikolojisi, Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2010.

SÜRÛR Ahmed Fethî, el-Müvâcehetü'l-Kânûniyye li'l-İrhâb.

SÜVEYSÎ Fâtime, el-Münâza'âtü'l-İdâriyye, Daru'l-Müesseseti'l-Hadîse, Lübnan, 2004..

ŞÂHÎN Hasan Ali, et-Taharriyyâtü'l-Emniyye fî Mecâli'z-Zabti'l-İdârî, Daru'n-Nehdati'l-Arabiyye, Mısır, 2015.

ŞEHRÂNÎ Abdühü Abdullah, el-İrhab ve Muhâveletü Rabtihi bi'd-Din, https://www.rslf.gov.sa (E.T: 22.03.2017).

ŞEYMÎ Reşîd Abdulhafîz, Mebâdiü'l-Kânûni'l-İdârî, Daru'n-Nehdatü'l-Arabiyye, Kahire, 2014..

TAN Turgut, İdare Hukuku, Turhan Kitapevi, Ankara, 2015.

TAŞ Davut, Türkiye'de Terörle Mücadelede Türk Kamu Yönetiminin İşlevleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme: PKK Örneği, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, 2014.

ZİYED Tehani Ali, el-İrhâb ve Vesâilü Mükâfehâtih, Daru'n-Nehdati'l-Arabiyye Kahire, 2008.

TA'ÎME el-Ceref, el-Kanun el-İdari dirase mukarene fi tanzim neşat el-İdare el-amme, Matbaatü'l-Kahire el-Hadise, Kahire, 1972

TEMÎMÎ Hâşim Hasan, Devrü'l-İ'lâm fî Mükâfehati'l-İrhâb, Mecelletü'l-Ulum es-siyasiye, Bağdat Üniversitesi, sy. 49, 2015.

TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1998.

TOPAL Ahmet Hamdi, Uluslararası Hukukta Devlet Destekli Terörizme Karşı Kuvvet Kullanma, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara, 2004.

TUNÇ Hasan-**BİLİR** Faruk-**YAVUZ** Bülent, Türk Anayasa Hukuku, Berikan Yayınevi, Ankara, 2011.

UMERİ Muhammed b. Abdillah, Mevkıfü'l-İslâm mine'l-İrhâb, Arap Nâyif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyh, Riyad, Suudi, 2004.

VEDEL Cerges - **DELVOLVE** Pierre, el-Kânûnü'l-İdârî, b. 1, c. 1, trc: Mansûr el-Kâdî, Daru'l-Müesseseti'l-Cami'iyye, Lübnan, 2008.

YAŞAR Hasan Nuri, İdare Hukuku, Der yayınları, İstanbul, 2016..

YILDIRIM Ramazan, İdare Hukuk Dersleri, b. 5, Mimoza Yayınları, 2013.

YILDIRIM Ramazan, Türk İdare Rejimi Dersleri, c. 2, Mimoza Yayınları, Konya, 2014.

YILDIRIM Reşit, **AKRAN** Nur, İdare Hukuku, Onikilevha Yayıncılık, b.1, İstanbul, 2009.

YILDIRIM Turan, İdari Yargı, Beta Basım Yayım Dağıtım A. Ş. İstanbul, 2008.

YUSUF Abdullah b. Abdilaziz, el-Ensâkü'l-İctimaiyye ve Devruhâ fî Mukâfehati'l-İrhâb, Arap Nayif Üniversitesi, Merkez el- buhus ve el- diraset el-ilmiye ve el-emniyh Riyad, Suudi, 2006.

ZABUNOĞLU Yahya Kazım, İdare Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012.

ZEYNEB Abbas Hasan, az-Zabtü'l-Bîe fi'l-Irâk, Kadisiye Üniversitesi, Meceletü'l-Risaletu el-Kanun, yıl: 5, sy: 3, 2013.

ZÜHEYRÎ Riyâd Abıd İsa, Üsüsü'l-Kânûni'l-İdârî, b. 1, Daru's-Senhûrrî, Bağdat, 2016.

Kanunlar

09.12.1999'da BM'nin kabul ettiği Terörün Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme,

1 Sayılı 2004 Tarihli Irak Kanunu Selametü'l-Vataniye.

1 Sayılı 2004 Tarihli IMBK.

1 Sayılı 2004 Tarihli İKSV.

10 Sayılı 1983 Tarihli ISBK.

106 Sayılı 1989 Tarihli Irak Devlet Şura Meclisi Kanunu'nun Değişiklik Kanunu.

106 Sayılı ve 1989 Tarihli Kanunu Meclisü Şura'd-Devlî el-Irâkî.

111 Sayılı 1969 Tarihli Kanunu'l-Ukûbâtü'l-Irâkî.

12.09.2001'de çıkan 1368 Sayılı Güvenlik Konseyi Kararı.

129 Sayılı 1968 Tarihli IPGVHK.

13 Sayılı 2005 Tarihli Kanunu'l-Mükâfehati'l-Irhâbî el-Irâkî.

1402 Sayılı TSYK Kanunu.

160 Sayılı ve 1979 Tarihli Kanunü's-Sultatü'l-Kadâiyye el-Irâkî.

165 Sayılı 1965 Tarihli IBİK.

17 Sayılı 2013 Tarihli Irak Devlet Şura Meclisi Kanunu'nun Değişiklik Kanunu.

176 Sayılı 1980 Tarihli ISMPGK.

19.10.1999'da çıkan 1269 Sayılı Güvenlik Konseyi Kararı.

1971 Tarihli MA.

1982 Tarihli TA.

20 Sayılı 2009 Tarihli Irak Terör ve Savaş Eylemleri Kanunu.

20 Sayılı 2016 Tarih IİBK.

2004, İKSV.

2005 Irak Anayasası.

2005 Tarihli IA.

2015 Tarihli Irak Gürültüyü Kontrol Etme Kanunu.

2016 ITMBK.

20803 Sayılı JTGYK.

21 Sayılı 2008 Tarihli BBDEİK..

21 Sayılı 2008 Tarihli Irak İller Kanunu.

21.05.2008'de çıkan 67/2008 Saylı Danıştay Kararı, *2008 Tarihli Danıştay Kararları ve Fetvaları,* Bağdat, 2009.

23 Sayılı 1971 Tarihli Kanunü Usulü'l-Muhâkemâti'l-Cezâiyye el-Iraâkî.

2559 Sayılı TPVSK.

2692 sahil güvenlik komutanlığı kanunu.

27 Sayılı 2009 Tarihli IÇKİK.

2935 Sayılı Kanun.

3 Sayılı 1997 Tarih IÇKİK.

30 Sayılı 2009 Tarihli OBK.

3201 Sayılı Kanun..

37 Sayılı 2008 Tarihli Kanun.

4 Sayılı 1965 Tarihli İKSV.

6831 kanunu

8 Sayılı 2000 Tarihli GBK.

8 Sayılı 2008 Tarihli IKBÇKİK.

86 Sayılı 2004 Tarihli Irak Trafik Kanunu.

Afrika Terörle Mücadele Anlaşması.

Danıştay 10. D. 15.04. 2015 E: 2011/10237, K: 2015/1866, Danıştay UYAP Bilişim Sistemi.

Danıştay Genel Kurulu'nun 2006 Tarih ve 297/Disiplin/Temyiz Sayılı davadaki kararı. Yayın Sayısı: 294, 18.12.2006.

FA.

FDK Kararı.

IKBAT.

IMM İçtüzüğü.

Irak Ceza Hukuku.

Irak Devlet Şura Meclisi Kanunu.

ISBK, m. 5; IİBK, m. 4; IÇBK.

İttifakiyetü'l-Mukafehati'l-İrhâbiyye'l-Arabiyye.

Kanunü'l-Ukûbâti'l-Cezâirî.

MİYM, Kanunun 10. Yılı, 777 Sayılı 18.12.1956 Tarihli Oturum, Mecmûâtü'l-Mebâdi', yıl: 11.

MSHS.

MYİM'nin kararlaştırdığı genel ilkeler toplamı, yıl: 2, karar: 93, s. 886, tarih: 13.04.1957.

Ormanları Korumayla İlgili Yönetmelikler, 1946 tarih ve 2429 Sayılı Irak Gazetesi.

TFÖHK.