

İKV DEĞERLENDİRME NOTU

İÇ GÜVENLİK PAKETİ AB STANDARTLARINA UYGUN MU?

**Melih ÖZSÖZ, İKV Genel Sekreter Yardımcısı
ve Araştırma Müdürü**

Ahmet CERAN, İKV Uzman Yardımcısı

Derya KAP, İKV Uzman Yardımcısı

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



İÇ GÜVENLİK PAKETİ AB STANDARTLARINA UYGUN MU?

İç Güvenlik Yasa Tasarısı son aylarda Türkiye'nin gündeminden düşmüyor. Meclis'te birçok vekilin görüşmeler sırasında çıkan kargaşada yaralanmasına neden olan paketi muhalefet partilerinin üyeleri kimi zaman Meclis kürsüsünü işgal ederek, kimi zaman da ağızlarını bantlayarak protesto ediyor. İktidar ise paketi, Haziran ayında gerçekleştirilecek genel seçimlerden önce Meclis'ten geçirmeye kararlı görünüyor. Ancak Hükümetin işi hiç de kolaya benzemiyor. Muhalefetin her türlü engellemeleri, paketin onaylanmasını geciktirirken, usul tartışmaları ve soru önergeleriyle Meclis neredeyse iki aydır sabahlara kadar tasarının maddelerini görüşüyor.

Peki ama kamuoyunda İç Güvenlik Paketi olarak bilinen yasa tasarısı neler getiriyor? Bu paket, neden bu kadar çok tartışılıyor? Muhalefet "Paket AB standartlarına uyumlu değil" derken, iktidar paketin AB standartları gözetilerek hazırlandığı iddiasında. Hal böyle olunca da ülke gündeminde ağırlığını günden güne kaybeden AB uyum süreci, ilginç şekilde hem paketi savunanların, hem de pakete karşı duranların argümanlarını desteklemekte temel aldığı bir ölçüt haline geliyor.

TÜRKİYE'DE VE AB'DE GÜNDEM İÇ GÜVENLİK

İktidar ve muhalefet, paketi tartışa dursun, Avrupa'da da gündemin Türkiye'den çok farklı olmadığına dikkat çekmekte fayda var. 2015 yılına mizah dergisi Charlie Hebdo'ya yönelik saldırı, ardından Fransa ve kimi üye ülkelerde gerçekleştirilen terör olayları ile "merhaba" diyen Avrupa'da, öncelikli gündem iç güvenlik. Ocak ayı başında yaşanan saldırıların hemen ardından Paris'te bir araya gelen AB üye ülke İçişleri Bakanları, liderleri AB çapında güvenliğin artırılması konusunda çalışmaya davet etmiş; Dönem Başkanı Litvanya'nın Riga kentinde 29 Ocak 2015 tarihinde yapılan Adalet ve İçişleri Konseyi Gayri Resmî toplantısında da Bakanlar, AB çapında iç güvenliğin artırılması ve terörle mücadele alanlarında somut adımları belirlemişti. Son olarak 12 Şubat 2015 tarihinde terör gündemiyle Brüksel'de bir araya gelen AB liderleri, iç güvenlikte daha fazla işbirliğinden, ortak Avrupa PNR uygulamasına (*Passenger Name Record*); Schengen vize kodu değişikliğinden, ateşli silahların ve patlayıcıların Avrupa çapında dolaşımına kadar birçok alanda, mevcut uygulamaların sıkılaştırılmasında anlaşmıştı.

AB'nin iç güvenlik alanında atacağı yeni adımlar beklenirken, Türkiye'de de gündemin iç güvenlik üzerine yoğunlaşmasını ilginç olduğu kadar, bir tesadüf olarak algılamak mümkün. Ancak rastlantı olsa bile, Türkiye ve AB'nin gündemlerinin ne kadar içiçe geçtiğinin güzel bir örneği. Aynı zamanda Türkiye'deki iç güvenlik tartışmalarının Avrupa'dan; Avrupa'daki tartışmaların ise Türkiye olmadan yapılamayacağını da önemli bir kanıtı.

PAKET NELERİ İÇERİYOR?

12 Mart tarihli TBMM Genel Kurulu'nda, 5 bölümde 132 maddeden oluşan İç Güvenlik Paketi'nin 68. Maddesi ile 130. Maddesini kapsayan 63 maddelik kısmın İçişleri Komisyonu'na geri çekilmesine karar verildi. Böylelikle özellikle birinci bölümde yer alan 10 maddesi ile tartışmaların odağına oturan paketin ilk üç bölümünün yasalaşması öngörülüyor. Öte yandan, pasaport işlerinin Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütülecek olması ve pasaport edinim sürecinde kişisel verilerin tamamen sivil ve alanında uzmanlaşmış birimlere sunulacak olması ve verilerin elektronik ortamda depolanması gibi, Vize Serbestliği Yol Haritası ve ilerleme raporları kapsamında Türkiye'nin hanesine artı olarak yazılacak gelişmeleri de içeren 4. ve 5. bölümler, Komisyon'da tekrar ele alınacak. Paket dahilinde tartışmaların yoğunlaştığı değişiklikler ise şunlar:

1. Adli meselelerde kolluk birimlerinin sevk ve idaresine ilişkin bazı yetkilerin savcılardan alınıp mülki amirlere (vali, vali yardımcısı, kaymakam, kaymakam yardımcısı) devredilmesi;
2. Kamu düzeninin ciddi şekilde bozulmasına yol açabilecek toplumsal olaylar sırasında ve toplu olarak işlenen suçlarda, mülki amirler tarafından belirlenen ve kolluk amirleri tarafından yargı kararı olmadan gözaltına alma kararı verilebilmesi;
3. Kolluk amirinin yazılı, acele hallerde ise sonradan yazıyla teyit edilmek üzere sözlü emriyle arama yapılabilmesi;
4. Polisin toplumsal olaylara müdahalede eylemin veya durumun niteliğine göre; koruma altına alma veya uzaklaştırma işlemlerini gerçekleştirebilmesi;
5. Kolluk birimlerinin, kendisine veya başkalarına, işyerlerine, konutlara, kamu binalarına, okullara, yurtlara, ibadethanelere, araçlara ve kişilerin tek tek veya toplu halde bulunduğu açık veya kapalı alanlara molotof, patlayıcı, yanıcı, yakıcı, boğucu, yaralayıcı ve benzeri silahlarla saldıran veya saldırıya teşebbüs edenlere karşı silahlı müdahalede bulunabilmesi, başka bir deyişle polisin silah kullanma yetkisinin genişletilmesi;
6. Toplantı ve gösteri yürüyüşlerine yasadışı örgüt ve topluluklara ait amblem ve işaret taşıyarak veya bu işaret ve amblemleri üzerinde bulunduran üniformayı andırır giysiler giyerek katılanlar ile kanunların suç saydığı nitelik taşıyan afiş, pankart, döviz, resim, levha, araç ve gereçler taşıyarak veya bu nitelikte sloganlar söyleyerek veya ses cihazları ile yayınlarken katılanlara hapis cezası öngörülmesi;

7. Toplantı ve gösteri yürüyüşlerine taş, sopa, demir ve lastik çubuklar, boğma teli veya zincir, demir bilye ve sapan gibi bereleyici ve boğucu araçlar veya yakıcı, aşındırıcı, yaralayıcı eczalar veya diğer her türlü zehirler veya her türlü sis, gaz ve benzeri maddeler taşıyarak veya kimliklerini gizlemek amacıyla yüzlerini tamamen veya kısmen bez vesair unsurlarla örterek katılanlara ağır ceza verilmesi;
8. Polisin toplumsal olaylara müdahalede kimyasal boyalı su kullanabilecek olması;
9. Valilerin kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal emniyetini sağlamak amacıyla mahallî idareler dâhil bütün kamu kurum ve kuruluşlarının itfaiye, ambulans, çekici, iş makinesi ve tedbirlerin zorunlu kıldığı diğer araç ve gereçlerine el koyabilmesi;
10. Acil durumlarda hakim denetimi olmadan 48 saat süresince telefon dinlemesi gerçekleştirilebilmesi.

AB STANDARTLARI EKSENİNDE İÇ GÜVENLİK PAKETİ

24 Kasım 2014 tarihinde Meclis'e sunulan İç Güvenlik Paketine gelen tepkilere karşı Hükümet, paketin ismini "Özgürlükleri Koruma Paketi" olarak değiştirmeyi önerirken, paketin içeriğine yönelik eleştirilerin ardı arkası kesilmiyor. İç Güvenlik Paketi'nde yer alan hükümlerin özgürlükleri güvence altına alacağını vurgulayan Hükümet, tasarının gerekçesinde, "(...) son zamanlarda meydana gelen toplumsal olayların terör örgütlerinin propagandasına dönüşmesi, göstericilerin vatandaşlarımızın can güvenliklerini ve vücut bütünlüklerini tehdit etmesi, kamuya ve özel kişilere ait bina, araç ve mallara zarar vermesi, hatta yağma girişimlerinde bulunması özgürlük-güvenlik dengesini bozmadan yeni tedbirler alınmasını zorunlu" kıldığını vurguluyor. Tasarının hazırlanması sürecinde, gelişmiş ülkelerdeki ve AB üye ülkelerindeki kimi uygulamalara referans verildiğini ifade eden Hükümet, tasarının TBMM AB Uyum Komisyonu'nda kabul edildikten sonra, Meclis gündemine taşındığını hatırlatıyor. Benzer açıklamaları Başbakan Prof. Dr. Ahmet Davutoğlu ve AB Bakanı Büyükelçi Volkan Bozkır da dile getiriyor. Başbakan Prof. Dr. Davutoğlu, 5 Mart 2015 tarihinde New York'ta pakete ilişkin yaptığı açıklamada paketin güvenlik ve özgürlükleri korumak için hazırlandığını, AB güvenlik tedbirlerinin dışına çıkmadığını vurgulamıştı.¹ AB Bakanı Büyükelçi Bozkır ise 18 Şubat 2015 tarihinde yaptığı açıklamada "Bu paketin içinde Avrupa ülkelerinde uygulanmayan ve AB müktesebatına uygun olmayan hiçbir şey bulunmamaktadır"

¹ A Conversation With Ahmet Davutoglu, Council on Foreign Relations, 5 Mart 2015, <http://www.cfr.org/turkey/conversation-ahmet-davutoglu/p36234>.



demisti.² Hatta Hükümet, Meclisteki milletvekillerine gönderdiği kitapçıkta, gündemdeki pakete ilişkin değişiklik tekliflerini AB'deki uygulamaları ile ilişkilendiriyordu.³

Muhalefet ise paketin AB standartlarına uyumu konusunda ikna olmuş benzemiyor. Hatta paketi eleştirenler, AB ülkeleri ile Türkiye arasında bu konuda bir kıyaslama yapılmasının bile sağlıklı olmayacağı görüşünde. Bu görüşü savunanlar AB'de her üye ülkenin denetim mekanizmaları ve hukuki süreçlerinin birbirinden ayrı olduğuna; aynı olsa bile, taraf olunan uluslararası sözleşmelerin belirlediği üst normların varlığını ifade ediyorlar.

Bu çerçevede tartışma, paketin AB'ye uyumlu olup olmadığı noktasına kilitleniyor. İlginç, belki de düşündürücü olan ise, Türkiye-AB üyelik müzakereleri sürecinin 10'uncu yılına girdiğimiz 2015 yılında, Türkiye'de AB gündeminin sürekli unutulduğu bir ortamda İç Güvenlik Paketi tartışmalarının hem iktidar, hem de muhalefet kanadında AB boyutuyla tartışılıyor olması.

Peki herkesin sorduğu sorunun cevabı ne? Söz konusu paket, AB standartlarına ne kadar uyumlu?

İÇ GÜVENLİK ALANINDA BÜTÜNCÜL BİR AB POLİTİKASINDAN SÖZ ETMEK MÜMKÜN MÜ?

İç Güvenlik Paketi'nin AB standartlarına uyumunu tartışmadan önce, bir başka soruya cevap bulmakta fayda var: güvenlik alanında AB standartları neler içeriyor veya bu alanda bütüncül bir Avrupa standardından bahsetmek mümkün mü?

Bu soruya verilecek hızlı cevap, hem paketi savunan iktidarın, hem de pakete muhalefet edenlerin beklentilerini karşılayacak nitelikte değil! Çünkü paket kapsamında yer alan ve geniş bir yelpazede yayılan uygulamalar konusunda bütüncül bir AB politikasından söz etmek mümkün değil. Her ne kadar makro düzeyde iç güvenliğe ilişkin kimi standartlar mevcut olsa da, AB bünyesinde üye ülkelerin yetki alanına giren iç güvenlik meselesi, üye ülkelerin kendi ulusal mevzuatları ile belirlenmekte. Ki zaten Hükümet tarafından milletvekillerine gönderilen kitapçıkta da İç Güvenlik Paketi'nde yer alan düzenlemelerin kimi AB üye ülkeleri ile gelişmiş bazı ülkelerdeki uygulamaları karşılaştırılıyor.

Örneğin gösteri ve toplanma hakkına ilişkin olarak Hollanda'da bir eylemin gerçekleştirilebilmesi için yerel yönetimden izin alınması gerekirken, Almanya'da yapılacak olan eyleme ilişkin bilginin sadece polise bildirilmesi yeterli. Öte yandan

² "İç Güvenlik Paketi" AB müktesebatına uygun", Anadolu Ajansı, 18 Şubat 2015, <http://www.aa.com.tr/tr/politika/467139--quot-ic-guvenlik-paketi-quot-ab-muktesebatina-uygun>.

³ "AK Parti "İç Güvenlik Paketi" bilgi notu hazırladı", Anadolu Ajansı, 17 Şubat 2015, <http://www.aa.com.tr/tr/haberler/466660--ak-parti-quot-ic-guvenlik-paketi-quot-icin-bilgi-notu-hazirladi>



İngiltere’de polis, kişilerin üzerini arama yetkisine sahipken; Fransa’da polis sadece sulh ceza hakiminin izni veya devam eden bir duruşma kapsamında arama gerçekleştirebiliyor. Uygulamalar farklı olsa da, AB üyesi devletlerdeki uygulamaların Avrupa insan hakları rejimi norm ve standartlarına uyumlu olması gerekiyor.

İç güvenlik alanında bütüncül bir AB politikasından söz etmek mümkün olmasa da, Meclis’te tartışmaları süren paketin AB kriter ve normlarına uyumuna ilişkin iki önemli veri, az önce yukarıda sorulan sorunun cevaplanmasına katkı verebilir. Bunlardan bir tanesi, Avrupa Komisyonu tarafından her yıl düzenli olarak hazırlanan Türkiye İlerleme Raporları ve söz konusu raporlarda konuya ilişkin yapılan değerlendirmeler; bir diğeri ise Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin ilgili maddeleri ve konuya ilişkin AİHM tarafından verilen kararlar ile bu alanda oluşmuş AB içtihadı. Söz konusu iki temel “Avrupalı” veri çerçevesinde İç Güvenlik Paketi’nin değerlendirilmesi ise, paket kapsamında öngörülen değişikliklerin, AB standartlarına uyumu konusunda ipuçları verir nitelikte.

TARTIŞMALI MADDELERE YÖNELİK TÜRKİYE İLERLEME RAPORLARI NE DİYOR?

Bilindiği üzere Avrupa Komisyonu, 1999 yılından beri yayımladığı düzenli Türkiye İlerleme Raporları ile, Türkiye’de AB adaylık sürecinde yaşanan gelişmelerin bütüncül bir fotoğrafını çekmekte. Ekim 2014 tarihinde yayımlanan ve Komisyonun Türkiye’ye ilişkin yayımladığı 17’inci ve son İlerleme Raporu’nda da Komisyon, son bir yılda AB adaylık sürecinde yaşanan gelişmeleri, demokratikleşmeden AB müktesebatına uyuma uzanan geniş bir perspektifte ele alıyor. Bu çerçevede, İç Güvenlik Paketi’nin az önce ifade edilen tartışmalı 10 maddesinin barındırdığı birçok unsur, 2014 İlerleme Raporu’nda ve daha önceki İlerleme Raporları’nda sıklıkla Komisyon tarafından dile getirilen eleştirileri içeriyor. Türkiye-AB üyelik müzakereleri sürecinde 23’üncü “Yargı ve Temel Haklar” ile 24’üncü “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” fasıllarının kapsamına giren İç Güvenlik Paketi’nin tartışmalı maddelerini, İlerleme Raporlarında “silahların eşitliği ve mülki amirlerin yetkileri”, “soruşturmada ve kovuşturmada polisin yetkileri” ve “toplumsal olaylara müdahale” alt başlıklarında görmek mümkün.

Silahların Eşitliği ve Mülki Amirlerin Yetkileri

Silahların eşitliği ilkesi, başka bir deyişle iddia ve savunma makamlarının eşit haklara sahip olması gerekliliği ile savcılara ilişkin düzenlemeler, Avrupa Komisyonu’nun adil yargılanma hakkıyla bağlantılı en öncelikli talepleri arasında yer alıyor. 2014 İlerleme Raporu’nun ilgili bölümünde Komisyon, Türkiye’de silahların eşitliği ilkesinin güvence altına alınması hususunda ilerleme kaydedilmediğini belirtiyor. 2013 İlerleme Raporu’nda ise Komisyon; savcılarının, polis tarafından yapılan soruşturmaları etkili bir biçimde sevk ve idare etme kapasitelerinin geliştirilmesi ve savcılarının polis tarafından yürütülen işlemleri etkin bir şekilde kontrol edebilmeleri gerektiğini vurguluyor.

İç Güvenlik Paketi kapsamında tartışılan ilgili değişikliklerle savcılarının yetkilerinin belli bir kısmının mülki amirlere devredilmesi, silahların eşitliği ilkesi ile etkin; adil yargılama hususlarında savcılarının konumunu karmaşık bir hale getirebilir. İlerleme Raporları'nda yer alan değerlendirmeler, savcının kolluk birimleri üzerindeki denetiminin artması yönündeyken, valilerin adli meselelerde artan yetkisi, ileriki dönemlerde Avrupa Komisyonu tarafından eleştirel bir yaklaşım ortaya koyulması ihtimalini doğuruyor.

Soruşturmada ve Kovuşturmada Polisin Yetkileri

Tartışmaların yoğunlaştığı bir diğer alan olan soruşturma ve kovuşturma aşamalarında polisin yetkileri kapsamında 2013 İlerleme Raporu, gözaltına alma veya gözaltı durumunun devamına ilişkin kararların yeterli gerekçelere dayandırılmadığını ifade ediyor. Avrupa Komisyonu tarafından özellikle devlet güvenliği, örgütlü suçlar ve terörle ilgili ceza davalarında hürriyetten mahrum bırakılmayı meşru kılan özel durumlar, kanıtlar ve gerekçelere hemen hemen hiç atıfta bulunulmaması eleştirilmekte. Bu çerçevede AB'nin geçmiş eleştirileri de dikkate alındığında, pakette yer alan ilgili maddelerin yasalaşmasıyla, kolluk amirleri tarafından yargı kararı olmadan gözaltına alma kararı verilebilmesinin olası sonuçları, sonraki dönem ilerleme raporlarında da bolca eleştirileceğe benziyor. Öte yandan 2014 İlerleme Raporu'nda belirtildiği üzere soruşturma aşamasında üstesinden gelinemez sorunlar yaratma riski taşıdıklarından, yargılama öncesi verilen tutuklama kararları, arama kararları, malvarlıklarına el konulması, iletişimin dinlenmesi ve gizli görevlilerin atanması ile ilgili olarak getirilen güvencelerin yakından takip edilmesi gerekiyor. Dolayısıyla İç Güvenlik Paketi'nde öngörülen değişikliklerin ardından sözlü emirle gerçekleşecek olan aramaların ve öncesinde hakim kararı alınmayan dinlemelerin etkin denetiminin sağlanması, önümüzdeki dönemde Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye'ye yöneltilecek eleştirilerin önüne geçilmesi açısından da büyük önem taşımakta.

Toplumsal Olaylara Müdahale

İç Güvenlik Paketi'nde yer alan tartışmalı maddeler arasında, yıllardır Komisyonun İlerleme Raporları aracılığıyla da Türkiye'ye en fazla eleştiriye yönelttiği alan olan emniyet güçlerinin toplumsal olaylara müdahalesi de var. Paket kapsamında polisin silah kullanma yetkisinin genişletilmesi, yasadışı örgüt ve topluluklara ait üniforma ve işaretler ile kanunların suç saydığı nitelikteki araç, gereçleri taşıyanlara hapis cezası öngörülmesi, demir bilye ve sapana ağır ceza öngörülmesi, toplumsal müdahalelerde kimyasal boyalı su kullanılması ve mülki amirlerin el koyma yetkisini genişletilmesi gibi değişiklikler öngörülmekte. Genel olarak ilerleme raporlarında bu alana ilişkin değerlendirmelere bakıldığında ise Avrupa Komisyonu'nun yıllardır Türkiye'yi en fazla eleştirdiği alanlardan birinin toplumsal olaylara müdahale olduğu görülüyor. Öyle ki 2014 İlerleme Raporunda Komisyon, Türkiye'nin toplanma hakkına ve kolluk güçlerinin toplumsal olaylara müdahalelerine ilişkin mevzuatını ve uygulamalarını AB standartları ile uyumlu hale getirmemiş olduğunu öne sürüyor. Aynı raporda Komisyon, gösteri ve



yürüyüşlere müdahalede polisin aşırı güç kullandığını ve İçişleri Bakanlığı tarafından yayımlanan polisin göz yaşartıcı gaz ve biber gazı kullanımını düzenleyen iki genelgenin tutarlı bir şekilde uygulanmadığı yönünde eleştirilere yer veriyor. Ayrıca toplantı ve gösteri özgürlüğüne ilişkin olarak mevcut Anayasa ile vatandaşlara sağlanan, önceden izin almadan toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına ilişkin olarak ilgili makamlara geniş bir takdir yetkisinin sağlandığı, bunun da uygulamada kısıtlamalara sebep olduğu belirtiliyor.

Yine 2014 İlerleme Raporu, toplantı ve gösteri hakkına ilişkin AİHM içtihatlarının Türk yetkili makamları tarafından yeterince dikkate alınmadığına ve Türkiye aleyhinde 40'tan fazla karar bulunduğuna dikkat çekiyor.⁴ 2013 İlerleme Raporunda da benzer değerlendirmelere yer veriliyor. Komisyon raporda, *"AİHS'de öngörülenlerin aksine, bir protesto gösterisi barışçıl olsa dahi, yasadışı olarak değerlendirildiği takdirde dağıtılması için polis tarafından güç uygulanmasına izin verilmesi yönünde bir eğilim vardır"* yorumunu yapıyor.⁵

AİHS VE AİHM KARARLARI ÇERÇEVESİNDE İÇ GÜVENLİK PAKETİ

Her ne kadar AB'de benimsenmiş insan hakları sisteminde, üye ülkeler kendi standartlarını belirleme serbestliğine sahip olsalar da, normlar hiyerarşisine göre temel hak ve özgürlüklerle ilgili olarak uluslararası sözleşmeler, iç hukuk kurallarının da üzerinde yer alıyor. Yani AİHS'e taraf tüm AB üye ülkelerinin ve Türkiye'nin bu standartları dikkate alması gerekmekte. Öte yandan Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakerelerinde aday ülke statüsünde olması sebebiyle, AB kurumları ve üye ülkeleri, çeşitli durumlarda Türkiye'nin temel hak ve özgürlüklere ilişkin standartların üzerinde düzenlemeler yapmasını da talep edebiliyor.

Paket, AİHS ve AİHM çerçevesinde değerlendirildiğinde en tartışmalı maddelerden biri olan toplantı ve gösteri yürüyüşleri konusunda AİHM içtihatları, genel ilkelerin belirlenmesi açısından önemli bir rehber niteliği taşıyor. AİHM'nin belirlediği standartlara göre kolluk birimleri, toplantı ve gösteri yürüyüşlerine sadece sınırlı durumlarda, belirli şartlar sağlandığında müdahale edebilmekte. Toplantı ve gösteri yürüyüşlerine polis müdahalesinin AİHS'ye uygun kabul edilebilmesi için müdahalenin hukuka uygun olması, meşru bir amacı bulunması, demokratik toplumlarda gerekli olması şartları karşılandığında mümkün olabiliyor. Avrupa Konseyi'nin AİHS'nin uygulanmasına ilişkin polislere yönelik hazırladığı kılavuzda da belirtildiği üzere, müdahalenin gerekli olduğu durumlarda, polis güçlerinin sadece müdahaleyi gerekli kılan kişilere yönelik kuvvet kullanması gerekirken, müdahaleye sebep olmayan kişilerin müdahaleden etkilenmemelerinin sağlanması gerekiyor. AİHM'nin *Ezelin* -

⁴ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2014 Yılı İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014_ilerleme_raporu_tr.pdf.

⁵ Avrupa Komisyonu, Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu, http://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf.



*Fransa Kararı*⁶ da bu durumun altı çiziyor. *Kararda*, şiddet hareketleri sınırlı kalmış ve şiddet toplantının tamamına hakim olmamışsa, şiddet hareketinin dışında kalanların hakkının devam ettiği ifade ediliyor. Yani tasarı kapsamında silah kullanma yetkileri genişletilen kolluk birimlerinin bu noktada kime karşı müdahale gerçekleştirilebileceği ayrımını büyük bir dikkatle yapması gerekmekte. Bir gösteri yürüyüşünde az sayıda kişinin uyguladığı şiddet içeren eylemler, yürüyüşün tamamının dağıtılmasını meşru kılmamakta.

Dolayısıyla uygulamada, kolluk güçleri bir fikri tasvip etmedikleri için değil, sadece şiddet uygulandığı takdirde müdahalede bulunabilir. Ayrıca altı çizilmesi gereken bir başka nokta ise, kolluk birimlerinin toplantı ve gösteri yürüyüşlerine ilişkin sorumlulukları olaya müdahale ile sınırlı olmadığı; kolluk birimlerinin bu organizasyonları güvence altına alma sorumluluğunun da bulunduğu. Dolayısıyla ilgili tasarıda öngörülen düzenlemelerin büyük bir titizlikle uygulanması gerekiyor. Göstericinin güvenliği ile müdahalenin hukukiliği arasındaki dengenin özenle sağlanması büyük önem arz ediyor.

Kolluk kuvvetleri tarafından toplumsal olaylara müdahalede göstericilerin koruma altına alınması veya olay yerinden uzaklaştırması, silah kullanma yetkisini kullanılması, kimyasal boyalı su kullanabilmesi ve valilerin el koyma yetkisine yönelik pakette öngörülen düzenlemelerin insan haklarına uygunluğu açısından AİHM'nin *Ataman - Türkiye Kararı*⁷ önemli standartlar belirliyor. *Kararda* ortaya koyulan prensibe göre, toplantı ve gösteri kanununa aykırı durumlarda bile eğer barışçıl gösteri kamu düzenini ciddi bir şekilde bozmuyor ve şiddet içermiyorsa, kolluk birimlerinin belirli bir hoşgörü göstermesi gerekmekte. *Karara* göre barışçıl bir gösteriye çabuk ve şiddetli müdahaleler ilgili hakkı ihlal etmekte. Dolayısıyla özellikle taslakta yer alan kimyasal boyalı su kullanımı ile ilgili düzenlemelerin bu bağlamda dikkatle ele alınması gerekiyor. Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu'nun 16. maddesinde belirtildiği üzere, polis birimleri kuvvet kullanırken, kuvveti direnmenin mahiyetine göre kademeli olarak artırmalı.

İletişimin denetlenmesi konusunda, acil durumlarda hakim kararı olmadan 24 saat boyunca geçerli dinlemelerin 48 saate çıkarılmasına yönelik tasarıda yer alan değişikliklerle ilgili AİHS'nin 8'inci maddesine (özel yaşamın gizliliği) dayanan standartlar bulunuyor. AİHM'nin telefon dinleme konusunda verdiği emsal kararlar arasında yer alan *Kruslin - Fransa Kararı*⁸'nda da vurgulandığı üzere telefon dinleme tedbirinin iç hukukta dayanağı bulunması, söz konusu yasanın ilgililer tarafından ulaşılabilir olması,

⁶ The European Court of Human Rights, Case of Ezelin v. France, April 1991, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57675#{"itemid":\["001-57675"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57675#{) (Erişim Tarihi: 27 Şubat 2015)

⁷ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Atamen - Türkiye Davası, Aralık 2006, <http://www.inhak.adalet.gov.tr/ara/karar/oyaataman2006.pdf> (Erişim Tarihi:27 Şubat 2015)

⁸ The European Court of Human Rights, Case of Kruslin v. France, 1990, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57626#{"itemid":\["001-57626"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57626#{) (Erişim Tarihi:27 Şubat 2015)



yasanın etkilerinin öngörülebilir olması ve yasanın hukuk devleti ile bağdaşır nitelikte olması gerekiyor.

Son olarak şu rakamları paylaşmakta fayda var: AİHM'in açıkladığı 2014 yılı istatistiklerine göre Türkiye aleyhine verilen 101 karardan 45'i özgürlük ve güvenlik hakkına (AİHS madde 5) ilişkinen 24'ü ifade özgürlüğüne (AİHS madde 10) ilişkin. Öte yandan 1959-2014 yılları arasında AİHM tarafından verilen ihlal kararları incelendiğinde görülüyor ki, 63 ihlal kararıyla Türkiye, toplantı ve gösteri hakkını en çok ihlal eden ülke konumunda.⁹ AİHM kararlarının uygulanmasından sorumlu Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin de Türkiye'de toplantı ve gösteri hakkı meselesini Mart 2015'te üçüncü kez ele alması bekleniyor. Dolayısıyla önümüzdeki dönemde uygulamaya girmesi muhtemel bütün değişikliklerin, bu ihlallerin önüne geçecek şekilde düzenlenmesi önem arz ediyor.¹⁰

İÇ GÜVENLİK PAKETİ VE AB

Paketi savunanlar ve eleştirenler, paketin AB standartlarına uygun olup olmadığını tartışırken, görülüyor ki hâlihazırda pakette öngörülen kimi maddelerde, Avrupalı karar alıcıların Türkiye'yi yoğun şekilde eleştirdiklerini söylemek mümkün. Bu çerçevede Türkiye, Avrupa Komisyonu tarafından silahların eşitliği ilkesi yargı ve adalet ile toplantı ve gösteri yürüyüşleri ile ilgili yıllardır eleştirilerin hedefinde olan bir aday ülke. Öngörülen değişikliklerin Komisyon'un zaten kaygı verici olarak nitelendirdiği bu alanlardaki endişeyi artırması da hayli muhtemel. Hal böyle olunca, paketin yasalaşması halinde, önümüzdeki yıl çıkacak raporlarda ilgili bölümlerde dilin ve tutumun daha sert olmasını beklemek sürpriz olmayacaktır.

AİHS ve AİHM Kararları çerçevesinde bakıldığında ise, halihazırda Türkiye'nin notunun çok da parlak olmadığı ve bu konuları içeren davalarda verilen kararların Türkiye'nin aleyhine sonuçlandığını hatırlatmak gerekiyor. Paketin yasalaşması halinde ise Türkiye'nin özellikle özgürlük ve güvenlik hakkı, ifade özgürlüğü ve toplantı ve gösteri hakkı ihlali davaları ile daha sık karşılaşması muhtemel olacaktır. Bu çerçevede Türkiye İç Güvenlik Paketi ile, AB'nin halihazırda yoğun şekilde eleştirdiği alanlarda, yeni adımlar atmak üzere. Bu noktada önemli olan, paketin yasalaşması halinde atılan bu adımların mülki amirler ve kolluk kuvvetleri tarafından nasıl uygulanacağı. Bunun sonucu olarak da AB'li kurumların söz konusu uygulamaları "orantısız" veya "keyfi" olarak değerlendirip değerlendirmeyeceği.

Dolayısıyla paketin, Anayasa ile belirlenmiş kişisel hak ve özgürlükleri sınırlamaması gerektiğini de bir kez daha hatırlatmakta fayda var. Kamuoyunda sıklıkla tartışılan yasa tasarısının muhalefet, sivil toplum örgütleri, dezavantajlı gruplar ve ilgili tarafların

⁹ Annual Report 2014, European Court of Human Rights, Strasbourg, 2015, http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_Report_2014_ENG.pdf

¹⁰ Rıza Türmen, İç Güvenlik Paketi için AİHM'in Türkiye'ye verdiği ihlal kararlarına bakmak yeterli, T24, <http://t24.com.tr/yazarlar/riza-turmen/10-maddelik-bildiri-ve-ic-guvenlik-paketi.11383>



endişeleri dikkate alınarak değerlendirilmesi büyük önem taşımakta. 2014 İlerleme Raporu'nda da altı çizildiği üzere *“paydaşlarla gerektiği şekilde istişare edilmeksizin yapılan sık ve ivedi değişiklikler, Türk ceza adaleti sisteminin etkinliğinin daha da azaltılması riskini beraberinde getirmektedir.”*

PAKETİN GÖZDEN KAÇANLARI

Bu gürültülü ortamda “Kanun tasarısının içeriğinde iyi hiçbir şey yok mu?” diye soranların sayısı da oldukça az. Tasarının 5. maddesi ile düzenlenen ve sentetik kannabinoidlerin (başka bir deyişle son aylarda kamuoyunda adı sıklıkla duyulan ismiyle bonzai) ve türevlerinin imalatı ve ticareti suçuna yönelik cezaların artırılması dışında, paketi savunanların ve eleştirenlerin üzerinde birleştiği madde yok. Ki bonzaiye ilişkin madde, Paketin aylardır süren Meclis mesaisinde, muhalefet partileri ile iktidarın evet oyuyla hızlı bir şekilde kabul edilmişti.

Son dönemdeki yaygın kullanımı, artan ölümlere ve hastane müracaatlarına sebep olan bu uyuşturucu türünün üretimi ve ticaretine yönelik caydırıcı tedbirlerin dışında, ne tesadüftür ki Paket, yine Türkiye-AB ilişkilerinin neredeyse son 30 yılına damgasını vuran Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestliği alanında önemli adımların atılmasını öngörmekte. Fakat “İç güvenlik mi? Özgürlük mü?” sorusuna indirgenmiş paket tartışmalarında bu konu ancak “gözden kaçanlar” olarak nitelendirilebiliyor.

İÇ GÜVENLİK PAKETİ VE TÜRK VATANDAŞLARI İÇİN VİZESİZ AVRUPA

İç Güvenlik Paketi çerçevesinde bir takım düzenlemeler, Türkiye-AB Vize Serbestliğine ilişkin Yol Haritası'nın göç yönetimi bloğu (Blok 2) kapsamında talep edilen entegre sınır yönetimi, sınırdaki yetkili kurumlar arası işbirliği ve vize politikalarına ilişkin kriterlere uyuma yönelik. Söz konusu tasarı özellikle;

- Türk Silahlı Kuvvetleri'ne bağlı sınır kontrol birimlerinin (Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatları) İçişleri Bakanlığı'na bağlanması ile, sınır kontrollerinde sınırda sivil denetimin ve kapasitenin artırılması;
- İçişleri Bakanlığı'na bağlı sınır kontrolüyle bağlantılı birimlerin, genel müdürlüklerin kapasitelerinin artırılması ile yetkinin merkezileştirilmesi, birimler arası yetki çatışmasının önüne geçilmesi;
- Sınır yönetiminde insan kaynağının daha verimli kullanılması;
- Pasaport hizmetlerinde sorumluluğun emniyet teşkilatından alınıp Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'ne verilmesi ile uzun vadede belge yönetiminden sorumlu sivil personelin deneyim ve yetkinliğinin artırılması ve

verilerin elektronik ortamda depolanması ve kontrolüne yönelik kapasitenin geliştirilmesini hedefliyor.

Bu da Türkiye'nin AB ile yürüttüğü vize serbestliği diyalogu sürecinde Avrupa'nın Türkiye'den atmasını talep ettiği bazı adımları oluşturuyor. Tasarıdaki bu maddelerin yasalaşması halinde Avrupa Komisyonu'nun 2015 Ekim ayında yayımlayacağı Vize Serbestliği Yol Haritası'na ilişkin 2'nci İlerleme Raporu'nda, Türkiye'nin bu kriterleri karşılamaında önemli adımlar attığını görmek mümkün olabilecek.

Öte yandan, Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı vize diyalogu ilerleme raporlarında düzenli olarak Türkiye'nin uyusturucu ile mücadelede bir strateji olusturması isteniyor. Az önce ifade edildiği üzere ilgili kanun tasarısının 5'inci maddesinde düzenlendiği üzere, sentetik kannabinoidler ve türevlerinin üretimine, ticaretine ve kullanımına yönelik caydırıcılık sağlanacak. Bu da önümüzdeki dönemde Avrupa Komisyonu ilerleme raporlarında ilgili fasla ilişkin değerlendirmelere olumlu yansiyacaktır. Benzer bir kriterin vize serbestliği yol haritasında da Türkiye'nin uyusturucu ile mücadelesi kapsamında yer alacağını hatırlatmakta fayda var.

Son olarak, kişisel verilerin dolaşımı, korunması ve depolanması meselesi AB'nin son dönemde önemle üzerinde durduğu ve Türkiye'nin de kısa vadede uyum sağlaması öngörülen alanlar arasında yer almakta. Türkiye'de pasaport edinim sürecinin doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü ile yürütülmesi, sürecin adli ve güvenlikle ilgili bir atmosferde devam etmesine sebep olmakta. Tasarının, değerlendirilmek üzere 12 Mart 2015 tarihinde İçişleri Komisyonu'na geri gönderilen, 4. ve 5. bölümlerinde yer alan düzenlemelerde belirtildiği üzere pasaport işlerinin Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yürütecek olması ve pasaport edinim sürecinde kişisel verilerin tamamen sivil ve alanında uzmanlaşmış birimlere sunulacak olması, verilerin daha sivil ve vatandaşlık haklarıyla uyumlu bir atmosferde depolanmasını sağlayacaktır. Bununla bağlantılı olarak, Nüfus Hizmetleri Kanunu'nda öngörülen değişikliklerle Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün kapasitesinin artırılması ile, nüfus işlerinde verilerin elektronik ortamda depolanmasına; etkin, güvenilir dolaşımına ve pratik kullanımına ilişkin reform hamleleri öngörülmektedir. Bu kapsamda, AB tarafından Türkiye'nin kapasitesini artırılması beklenen biyometrik veriler de sadece elektronik ortamda depolanacak. Tasarının Komisyona geri gönderilen bölümlerinde öngörüldüğü üzere nüfus işlerinde daha sivil, pratik ve elektronik bir yapıya geçilmesi, önümüzdeki dönemde AB tarafından olumlu karşılanırken, bunlar yol haritası ve ilerleme raporları çerçevesinde Türkiye'nin hanesine artı olarak yazılacaktır.

SONUÇ: İÇ GÜVENLİK VE ÖZGÜRLÜKLER ARASINDA HASSAS DENGE

Daha Meclis'e gelmeden, kamuoyuna sunulmasıyla birlikte ülke gündeminde fırtınalar koparan İç Güvenlik Paketi'nde, bu değerlendirme yayına hazırlanırken, 10 Mart 2015 itibariyle 51 madde kabul edilmiş durumda. Pakette görüşülmeyi bekleyen halen 81 madde var. Hükümetin istediği gibi paketin seçimlerden önce yasalaşıp yasalaşmayacağı ise belirsizliğini koruyor Hatta hükümetin kimi maddeleri geri çekebileceği yönünde sinyaller de mevcut. Hal böyle olunca, yeni günlerin neler getireceğini bekleyip, görmekten başka çare yok. Paketin mevcut haliyle yasalaşması durumunda ise uygulama sırasında ortaya çıkabilecek olan mülki amirlerin ve kolluk güçlerinin görevlerini kötüye kullanılmasından doğan hak ve özgürlük ihlallerinin de göz önünde bulundurulması; bu düzenlemenin amaçladığının aksine, özgürlükleri korumak yerine Türkiye'nin kararlılıkla sürdürdüğü demokratikleşme sürecinde sıkıntılara yol açmaması lazım. Bu çerçevede Komisyonun ilerleme raporlarında da defaatla yinelenen demokratikleşme çabalarının zarar görme olasılığının göz ardı edilmemesi gerekiyor.

Türkiye'de demokratikleşme ve çözüm sürecine yönelik adımların arttığı, Haziran ayında yapılacak genel seçimlerin yaklaştığı ve başta Avrupa olmak üzere dünya genelinde terör tehdidinin yükseldiği bir ortamda pakete ilişkin yapılan değerlendirmelerin; AB kriterleri, yıllardır Avrupa Komisyonu tarafından bu konulara ilişkin yapılan hatırlatmalar, Türkiye'nin taraf olduğu AİHS ve AİHM'nin Türkiye aleyhine verdiği kararlar göz önünde bulundurularak gerçekleştirilmesinde fayda var.