

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



**ÜNİTER DEVLETLERDE YERELLEŞMENİN
KOLLUĞA ETKİLERİ: FRANSA, BİRLEŞİK
KRALLIK, İSPANYA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ**

DOKTORA TEZİ

Danışman
Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

Hazırlayan
Abdullah Taner DEMİROĞLU

MALATYA 2021

T.C.
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

ÜNİTER DEVLETLERDE YERELLEŞMENİN KOLLUĞA
ETKİLERİ: FRANSA, BİRLEŞİK KRALLIK, İSPANYA VE
TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

DOKTORA TEZİ

HAZIRLAYAN

Abdullah Taner DEMİROĞLU

DANIŞMAN

Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

MALATYA - 2021

ONUR SÖZÜ

Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK danışmanlığında doktora tezi olarak hazırlamış olduğum “Üniter Devletlerde Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri: Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye Örnekleri” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın tarafımdan yazıldığını ve yararlandığım bütün kaynakların hem metin içinde hem de kaynakçada yöntemine uygun biçimde gösterildiğini belirtir, bunu onurumla doğrularım.

Abdullah Taner DEMİROĞLU

Malatya, 2021

ÖNSÖZ

“Üniter Devletlerde Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri: Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye Örnekleri” başlıklı tez çalışmamın yürütülmesi esnasında yapmış olduğu çok kıymetli bilimsel katkılarıyla başta danışmanım Sn. Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK ile tez izleme komiteleri boyunca çalışmama bilgi, tecrübe ve fikirleriyle önemli katkılarda bulunan tez izleme jürisi üyeleri Sn. Doç. Dr. Hakan ÖZDEMİR ve Sn. Doç. Dr. Hasan YILMAZ hocalarıma;

Doktora süresince ders aldığım tüm hocalarıma, bilgi ve arkadaşlığı ile desteğini her zaman yanımda hissettiğim Arş. Gör. Dr. Ünal KÜÇÜK’e, doktora eğitimim boyunca ders, sınav vb. tüm faaliyetlere katılabilmem konusunda zorluk yaşatmak bir yana her daim kolaylık sağlayan ve destekleyen J.Gn.K.lığındaki silah arkadaşlarıma;

...ve son olarak doktora eğitimimin her aşamasındaki en büyük destekçim olan hayat arkadaşım Gizem DEMİROĞLU ile benimle daha fazla vakit geçirmek, oyunlar oynamak için bekleyen çocuklarım İnci ve Burak’a en içten sevgi, saygı ve şükranlarımı sunarım.

Abdullah Taner DEMİROĞLU

Malatya, 2021

ÜNİTER DEVLETLERDE YERELLEŞMENİN KOLLUĞA ETKİLERİ: FRANSA, BİRLEŞİK KRALLIK, İSPANYA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ

ÖZET

Güvenliğin sağlanması ve hukuki düzenin kurulması temelinde meşrulaşan devlet, elde ettiği şiddet tekeli için iç güvenlik bağlamında kolluk olarak şekillendirmiştir. 1970'lere kadar hemen hemen tüm kamusal hizmet alanlarının sorumluluğunu almaya çalışan ve hantallaşan modern devlet, yaşanan küresel ekonomik krizin suçlusu ilan edilerek, asli görevlerine dönmesi gerektiğine dair eleştirilmeye başlamıştır. İç güvenlik aracı olarak kolluk, her ne kadar devletin asli görevi olarak sayılsa ve meşruiyetinin koruyucusu da olsa yerleşen devletle birlikte aynı dönüşüme ve küçülmeye maruz kalmıştır. Bu çalışmada, devlet yapılanma şekillerinden üniter devletin uygulama alanı bulunduğu Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye'de söz konusu değişim ve dönüşümün sebebi olan yerleşmenin kolluk uygulamaları üzerindeki etkileri incelenmiştir. Bu kapsamda yerleşmenin kolluğa olan etkileri; tamamlayıcı/destekleyici kolluk uygulamaları, yerinden yönetim kolluk uygulamaları, özelleştirme kapsamındaki kolluk uygulamaları ve iç güvenlik yönetişimi uygulamaları kapsamında irdelenmiştir. Çalışmada; AYYÖŞ, AKŞ, Anayasa, kolluğa yetki veren yasal mevzuat, yerli ve yabancı akademik yayınlar incelenerek yerleşmenin seçilmiş ülkelerde kolluk uygulamalarına olan etkilerine dair bir takım bulgular elde edilmiştir. İncelemesi yapılan ülkelerin tamamında devletin klasik görevi olduğu değerlendirilen iç güvenlik hizmetinin yerinden yönetimlere, özel güvenliğe ve iç güvenlik yönetişimi kapsamında kollukla işbirliği içerisindeki topluma devredilmeye başladığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte kolluğun yerleşmesine dair tespit edilen önemli noktalardan bir tanesi Fransa, Birleşik Krallık ve İspanya'nın iç güvenliklerinin yerleşmesini kendi karakteri ile önceliklerine göre biçimlendirmeleri olmuştur. Bu tez çalışmasında, Türkiye'de kolluk yerleşmeli mi yerleşmemeli mi gibi bir tartışmaya girmekten ziyade Türkiye'de yerleşen kolluk uygulamalarına bir yol haritası çizmek amaçlanmıştır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, Türkiye'de belediyelere kolluk yetki aktarımı olduğu takdirde üniter devlet yapısına zarar verebileceği, özel güvenlik sektörünün gelecekteki büyüklüğü ve etki alanı düşünüldüğünde Türkiye'de düzenleyici nitelikte bir otorite ihtiyacı ortaya çıktığı tespit edilmiştir. Son olarak TDP alanında başarı için ulusal nitelikten ziyade yerel niteliğe ağırlık veren politikaların uygulanmasının suçla mücadelede önemli olduğu görülmüştür.

Nitekim bu kapsamda düşünöldüğünde İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimi Projesi sonunda hayata geçirilmesi planlanan Yerel Önleme ve Güvenlik Kurullarının tüm güvenlik paydaşları tarafından desteklenmesi gerektiği değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda, Türkiye'nin iç güvenlik alanında ne pahasına olursa olsun bir yerelleşme anlayışı içerisinde olmaması gerektiği kanısına varılmıştır. Bunun yerine, hem yerelleşmenin gerekliliğinin farkında, hem de kolluğun yerelleşen uygulamalarında üniter devletin milli birlik ve beraberliğine zarar vermeyen bir model geliştirmesi gerektiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler; *Devlet, Güvenlik, Şiddet Tekeli, Kolluk, Üniter Devlet, Yerelleşme, Yerinden Yönetim, Merkezden Yönetim, Kamu Hizmeti, Mahalli Müşterek İhtiyaç.*



**THE EFFECTS OF DECENTRALIZATION ON LAW ENFORCEMENT IN
UNITARY STATES: EXAMPLES OF FRANCE, UNITED KINGDOM, SPAIN
AND TURKEY**

ABSTRACT

The state, which has been legitimized on the basis of ensuring security and establishing the legal order, has shaped its monopoly of violence as law enforcement in the context of internal security. Until the 1970s, the modern state, which tried to take responsibility for almost all service areas, was declared guilty of the global economic crisis and began to be criticized that it should return to its primary duties. Although law enforcement, is considered as the primary duty of the state, has been subjected to the same transformation with the decentralized state. In this study, the effects of decentralization on law enforcement practices in France, the United Kingdom, Spain and Turkey, where the unitary state has found an application area, were examined. The effects of decentralization on law enforcement is examined in the context of complementary/auxiliary law enforcement practices, local administrations' law enforcement practices, private security and internal security governance practices. In this study; European Charter of Local Self-Government, European Urban Charter, Organic Law, law enforcement legislations, domestic and foreign academic publications were examined and some findings were obtained about the effects of decentralization on law enforcement practices in selected countries. In all of the countries examined, it has been determined that the internal security service has begun to be transferred to local governments, private security and the society in cooperation with the law enforcement. However, one of the important points identified regarding the decentralization of law enforcement is that France, the United Kingdom and Spain have shaped the decentralization of their internal security according to their own character and priorities. In this thesis, it is aimed to draw a roadmap for decentralized law enforcement practices in Turkey, rather than starting a debate whether law enforcement in Turkey should be decentralized or not. When evaluated in this context, it has been determined that the transfer of law enforcement authority to municipalities in Turkey may damage the unitary state structure, and considering the future size of the private security sector and its area of influence, a need for a regulatory authority has emerged in Turkey. Finally, it has been seen that the implementation of policies that focus on local characteristics rather than

national ones for success in the field of Community Policing is important in the fight against crime. As a matter of fact, when considered in this context, it has been understood that the Local Prevention and Security Boards, which are planned to be implemented at the end of the Civilian Oversight of the Internal Security Sector Project, should be supported by all security stakeholders. As a result of the study, it was concluded that Turkey should not have a decentralization approach at any cost in the field of internal security. Instead, it has been determined that a model should be developed that is aware of the necessity of decentralization and does not harm the national unity and solidarity of the unitary state in the decentralized practices of the law enforcement.

Keywords; *State, Security, Monopoly of Violence, Law Enforcement, Unitary State, Decentralization, Central Administration, Public Service, Common Local Need.*

**ÜNİTER DEVLETLERDE YERELLEŞMENİN KOLLUĞA ETKİLERİ:
FRANSA, BİRLEŞİK KRALLIK, İSPANYA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ**

Abdullah Taner DEMİROĞLU

İÇİNDEKİLER

ONUR SÖZÜ	i
ÖNSÖZ	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xiv

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

1.1. Araştırmanın Konusu	1
1.2. Araştırmanın Önemi	2
1.3. Araştırmanın Amacı	6
1.4. Araştırmanın Soruları	7
1.5. Araştırmanın Yöntemi	8
1.6. Araştırmanın Anahtar Sözcük ve Kavramları	8
1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası	11
1.8. Araştırmanın Sınırlılıkları	11

İKİNCİ BÖLÜM

**DEVLET-ÜNİTER DEVLET ÖRGÜT YAPISI, GÜVENLİK VE ŞİDDET
TEKELİ İLİŞKİSİ**

2.1. Devlet-Üniter Devlet Örgüt Yapısı	14
2.1.1. Devlet	14
2.1.2. Üniter Devlet Örgüt Yapısı	16
2.1.2.1. Merkezileşme-Yerelleşme Süreçleri	16
2.1.2.1.1. Merkezileşme	16

2.1.2.1.2. Yerelleşme	18
2.1.2.2. Devletin Siyasi Örgütlenmesi.....	22
2.1.2.2.1. Üniter Devlet	24
2.1.2.2.2. Üniter Bölgesel Devlet	26
2.1.2.3. Devletin İdari Örgütlenmesi.....	27
2.1.2.3.1. Merkezden Yönetim.....	28
2.1.2.3.2. Yerinden Yönetim.....	30
2.2. Devlet-Güvenlik ve Şiddet Tekeli İlişkisi	32
2.2.1. Güvenlik.....	32
2.2.2. Devletin Kaynağı ve Gerekliliğine İlişkin Teorilerde Güvenlik	35
2.2.3. Şiddet Tekeli.....	37
2.2.4. Devlet ve Şiddet Tekelinin Gelişimi.....	39
2.2.4.1. Devletsiz Toplumlar ve Şiddet.....	39
2.2.4.2. Geleneksel Devletler ve Şiddet Tekeli.....	41
2.2.4.3. Modern Devlet ve Şiddet Tekeli.....	44

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOLLUĞUN YEREL KAMU HİZMETİ NİTELİĞİ VE YERELLEŞMENİN KOLLUĞA ETKİLERİ

3.1. Kolluğun Yerel Kamu Hizmeti Niteliği	48
3.1.1. Kolluk.....	48
3.1.1.1. Kolluk Kavramı.....	48
3.1.1.2. Kolluk Tarihi ve Sistemleri.....	50
3.1.1.3. Kolluğun Kamu Düzeni Görevi ve Kolluk Türleri.....	52
3.1.1.4. Kolluğun Kamu Hizmeti Niteliği.....	54
3.1.2. Yerel Kamu Hizmeti Olarak Kolluk	56
3.1.2.1. Mahalli Müşterek İhtiyaç.....	57
3.1.2.2. Merkez-Yerel Yetki Paylaşımı.....	59
3.1.2.3. Merkez – Yerel Yetki Paylaşımında Mahalli Müşterek Bir İhtiyaç Olarak Kolluk	61
3.2. Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri.....	65
3.2.1. Tamamlayıcı/Destekleyici Yerel Kolluk Uygulamaları	67

3.2.2. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları.....	69
3.2.3. Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları.....	74
3.2.4. İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları.....	80

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİNDE YERELLEŞMENİN KOLLUĞA ETKİLERİ

4.1. Fransa’da Yerelleşme ve Kolluk	86
4.1.1. Fransa’nın Siyasi ve İdari Yapısı.....	88
4.1.2. Fransa’da Yerelleşme.....	90
4.1.3. Fransa’da Kolluğun Tarihi ve Teşkilatlanması	96
4.1.3.1. Fransa Ulusal Jandarması.....	98
4.1.3.2. Fransa Ulusal Polis Teşkilatı.....	99
4.1.4. Fransa’da Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri.....	101
4.1.4.1. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları.....	103
4.1.4.1.1. Belediye Polisi	103
4.1.4.1.2. Paris Belediyesi Önleme, Güvenlik ve Koruma Birimi .	109
4.1.4.2. Fransa’da Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları.....	111
4.1.4.3. Fransa’da İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları.....	116
4.1.4.3.1. Yerel Güvenlik Girişimleri.....	117
4.1.4.3.2. Yakın Polislik	119
4.2. Birleşik Krallık’ta Yerelleşme ve Kolluk	121
4.2.1. Birleşik Krallık’ın Siyasi ve İdari Yapısı.....	123
4.2.2. Birleşik Krallık’ta Yerelleşme.....	125
4.2.3. Birleşik Krallık’ın Kolluk Tarihi ve Teşkilatlanması	129
4.2.4. Birleşik Krallık’ta Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri.....	133
4.2.4.1. Tamamlayıcı/Destekleyici Yerel Kolluk Uygulamaları.....	134
4.2.4.2. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları.....	137
4.2.4.2.1. Polis ve Suç Komiserliği	139
4.2.4.2.2. Londra ve Manchester BŞB Polis Otoriteleri	141
4.2.4.3. Birleşik Krallık’ta Özelleştirme Kapsamında Kolluk.....	142
4.2.4.4. Birleşik Krallık’ta İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları.....	146

4.2.4.4.1. Komşu Gözetim Sistemi.....	148
4.2.4.4.2. Toplum Destek Polisi	149
4.2.4.4.3. Gönüllü Polislik	150
4.3. İspanya’da Yerelleşme ve Kolluk	153
4.3.1. İspanya’nın Siyasi ve İdari Yapısı.....	155
4.3.2. İspanya’da Yerelleşme	157
4.3.3. İspanya’da Kolluk Tarihi ve Teşkilatlanması	162
4.3.3.1. İspanya Ulusal Polis Teşkilatı.....	163
4.3.3.2. Sivil Muhafızlar.....	165
4.3.4. İspanya’da Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri	167
4.3.4.1. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları.....	169
4.3.4.1.1. Özerk Topluluk Polisi	170
4.3.4.1.2. Yerel Polis	173
4.3.4.2. İspanya’da Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları	175
4.3.4.3. İspanya’da İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları.....	178
4.4. Türkiye’de Yerelleşme ve Kolluk	181
4.4.1. Türkiye’nin Siyasi ve İdari Yapısı.....	181
4.4.2. Türkiye’de Yerelleşme.....	186
4.4.3. Türkiye’nin Kolluk Tarihi ve Teşkilatlanması	194
4.4.3.1. Jandarma Genel Komutanlığı.....	194
4.4.3.2. Emniyet Genel Müdürlüğü.....	197
4.4.3.3. Sahil Güvenlik Komutanlığı.....	199
4.4.4. Türkiye’de Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri.....	200
4.4.4.1. Tamamlayıcı/Destekleyici Kolluk Uygulamaları.....	200
4.4.4.1.1. Çarşı ve Mahalle Bekçisi.....	201
4.4.4.1.2. Güvenlik Korucusu	203
4.4.4.2. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları.....	205
4.4.4.2.1. Belediye Zabıtası	205
4.4.4.2.2. Köy Korucusu	207
4.4.4.3. Türkiye’de Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları.....	207
4.4.4.4. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları.....	211
4.4.4.4.1. Toplum Destekli Polislik.....	212

4.4.4.4.2. Gönüllü Kolluk	215
4.4.4.4.3. Yerel Güvenlik Girişimleri.....	216
4.5. Seçilmiş Ülke Örneklerinde Kolluğun Yerelleşmesinde Etkisi Bulunan Yapı, Süreç ve Sistemler ile Kolluğun Yerelleşen Uygulamalarının Karşılaştırılmalı Değerlendirilmesi	218
4.5.1. Seçilmiş Ülkelerin Siyasi ve İdari Yapılarının Karşılaştırılması	218
4.5.2. Seçilmiş Ülkelerin Yerelleşme Sürecinin Karşılaştırılması	220
4.5.3. Seçilmiş Ülkelerin Kolluk Sistemleri ve Yapılarının Karşılaştırılması	222
4.5.4. Seçilmiş Ülkelerin Yerelleşen Kolluk Uygulamalarının Karşılaştırılması ..	225

BEŞİNCİ BÖLÜM

GENEL DEĞERLENDİRME: BULGULAR, ÖNERİLER VE SONUÇ

5.1. Bulgular ve Öneriler	229
5.2. Genel Değerlendirme ve Sonuç.....	244
KAYNAKÇA	252

TABLolar DİZİNİ

Tablo 2.1. Yerelleşmenin Boyutları	21
Tablo 3.1. Kolluk Kamu Hizmeti Standartları	55
Tablo 3.2. AB’de Çeşitli Ülkelerde Yerinden Yönetim Kolluğu.....	72
Tablo 3.3. Özel Güvenlik Kuruluş ve İşleyiş Sınıflandırması	78
Tablo 3.4. Bazı Ülkelerde Özel Güvenlik Sektörünü Düzenleyen Organlar	79
Tablo 3.5. Klasik Polislik ve Toplum Destekli Polislik Arasındaki Farklar.....	82
Tablo 4.1. Fransa'nın İdari Örgütlenmesi	90
Tablo 4.2. Fransa’da Yerinden Yönetim Birimlerine Yetki Aktarımı	92
Tablo 4.3. Fransız Yerinden Yönetim Birimlerinin Görevleri.....	94
Tablo 4.4. Genel Kolluk ve Belediye Polisi Arasındaki Farklar.....	106
Tablo 4.5. Fransa’da Belediye Polisi Birimleri.....	107
Tablo 4.6. Mahalle Bekçilerinin Suç Önleme Görevleri	135
Tablo 4.7. Mahalle Bekçiliğinin Genel Özellikleri	136
Tablo 4.8. İspanya Yerinden Yönetim Birimleri.....	159
Tablo 4.9. Kolluk Model ve Karakteristiği	168
Tablo 4.10. Anayasal Evrelerle Yerel Yönetimler	187
Tablo 4.11. Çeşitli Toplum Destekli Polislik Faaliyetleri	213
Tablo 4.12. Seçilmiş Ülkelerin Genel Siyasi ve İdari Yapılarının Karşılaştırılması.....	219
Tablo 4.13. Seçilmiş Ülkelerin Yerelleşmenin Karşılaştırılması.....	221
Tablo 4.14. Seçilmiş Ülkelerin Kolluk Yapılarının Karşılaştırılması	223
Tablo 4.15. Seçilmiş Ülkelerin Yerelleşen Kolluk Uygulamalarının Karşılaştırılması	225
Tablo 5.1. Bulgular ve Öneriler Matrisi	229

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 2.1. Devlet Şekilleri.....	23
Şekil 2.2. Dünyada Üniter ve Federal Devletler	24
Şekil 2.3. Üniter Devletlerde İdari Teşkilatlanma	25
Şekil 2.4. Yerinden Yönetim Türleri.....	30
Şekil 2.5. İhtiyaçlar Hiyerarşisi	33
Şekil 2.6. Geleneksel Devletler	41
Şekil 2.7. Zorun Devletlerin Gelişmesini Doğurması.....	42
Şekil 3.1. Türkiye'de Kolluk Türleri	53
Şekil 3.2. Mahalli İdare Kolluğu	62
Şekil 4.1. Fransa Bayrağı ve Haritaları	87
Şekil 4.2. Fransa Yarı-Başkanlık Sistemi.....	89
Şekil 4.3. Fransa İç Güvenlik Kolluk Teşkilatlanması	97
Şekil 4.4. Birleşik Krallık Bayrağı ve Haritaları	121
Şekil 4.5. İngiltere Yerinden Yönetim Örgütlenmesi	127
Şekil 4.6. İngiltere ve Galler Kolluk Teşkilatı.....	131
Şekil 4.7. Üçlü Kolluk Yönetişimi.....	138
Şekil 4.8. Polis ve Suç Komiserliğinin Dönüşümü.....	140
Şekil 4.9. İspanya Bayrağı ve Haritaları.....	153
Şekil 4.10. İspanya'da Kolluk Yetki Alanları	162
Şekil 4.11. İspanya Ulusal Polis Teşkilatı Yapısı.....	164
Şekil 4.12. Sivil Muhafızların Teşkilat Yapısı	166
Şekil 4.13. Türkiye Bayrağı ve Haritaları	182
Şekil 4.14. Türkiye'nin Merkezi Yönetim Teşkilatlanması	184
Şekil 4.15. Türkiye'de Yerinden Yönetim	185
Şekil 4.16. Jandarma Genel Komutanlığının Yapılanması	196
Şekil 4.17. Emniyet Genel Müdürlüğünün Yapılanması	199

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AKŞ	: Avrupa Kentsel Şartı
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
CMK	: Ceza Muhakemesi Kanunu
CNAPS	: Özel Güvenlik Faaliyetleri Ulusal Konseyi
DB	: Dünya Bankası
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
FTM	: Fahri Trafik Müfettişi
İÖİK	: İl Özel İdaresi Kanunu
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
NP	: Komşu Gözetim Sistemi (Neighbourhood Policing)
LBPT	: Londra Büyükşehir Polis Teşkilatı
LOFCS	: İspanya Güvenlik Birlik ve Kuvvetleri Teşkilat Yasası
PCSO	: Toplum Destek Polisi (Police Community Support Officer)
PSK	: Polis ve Suç Komiserliği
PSV	: Polis Destek Gönüllüsü (Police Support Volunteer)
SC	: Özel Polis (Special Constable),
SIA	: Güvenlik Endüstri Otoritesi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TDP	: Toplum Destekli Polislik
TÜBA	: Türkiye Bilimler Akademisi
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

BİRİNCİ BÖLÜM

ARAŞTIRMA HAKKINDA AÇIKLAMALAR

Çalışmanın bu bölümünde önce araştırmanın konusu ve önemine değinilmiş, daha sonra araştırma sorularından bahsedilerek soruların cevaplanması neticesinde elde edilecek araştırmanın amacı hakkında bilgi verilmiştir. En son olarak ise araştırmanın yöntemi, sunuş sırası, araştırmada kullanılan temel kavramlar ve araştırmanın sınırlılıklarına yer verilmiştir.

1.1. Araştırmanın Konusu

Bu çalışmada günümüzde egemenliğin coğrafi dağılımı ve teşkilat yapısına göre devlet yapılanma şekillerinden üniter devletin uygulama alanı bulunduğu Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye’de yerleşmenin kolluk üzerindeki etkileri konu edilmiştir.

Sosyal, kültürel ve tarihsel özellikleri doğrultusunda siyasi ve idari yönetimlerini şekillendiren devletlerin merkezileşme ve yerleşme olgularına bakış açılarını tespit etmek ve devletin gelişen/değişen durumlar karşısında takınabileceği durumun analizini yapabilmek için öncelikle devletin kökenine dair teorilere inilerek güvenlik ihtiyacı ve devletin meşru şiddet tekelinden bahsedilmiştir. Devamında şiddeti tekeline alan ve merkezileşen üniter devletin özellikleri hakkında bilgi verilerek merkezileşme ve yerleşme eğilimlerine göre benimsediği yönetim karakteri irdelenmiştir.

Daha sonra bu tez çalışmasının ana kavramlarından kolluğa giriş yapılarak kolluğun mahalli müşterek niteliği merkez-yerel yetki paylaşımı ilkelerinde araştırılmıştır. Söz konusu ilkelerde ortaya çıkarılan yerleşen kolluk uygulamaları sınıflandırılarak seçilmiş ülkelerde hangi kolluk uygulamalarının araştırılacağı bir sistematığe bağlanmıştır.

En son olarak seçilen ülke örnekleri üzerinden kolluğun bu sistematik dâhilinde incelemesi yapılarak ülke örneklerinin karşılaştırılması yapılmıştır. Değerlendirme ve sonuç bölümünde ise elde edilen bulgular ve söz konusu bulgulara yönelik öneriler teklif

edilmiştir. Araştırmanın konusuna dair bilgi verildikten sonra bölümün devamında araştırmanın önemi, soruları ve amacı ele alınmıştır.

1.2. Araştırmanın Önemi

Sosyal bir olgu olarak yüzlerce yıldır var olan devlet, düşünür ve bilimcilere “devlet nedir” sorusunun cevabını aratarak derin görüş ayrılıkları içerisinde birçok devlet tanımının yapılmasına sebep vermiştir. Kapani (2018:43)’ye göre, ülke, insan ve iktidar olmak üzere üç kurucu unsurlu ve anlatımcı niteliğe sahip devlet tanımlamaları en çok kabul gören ve yaygın tanımlamalar olarak değerlendirilmektedir. Üç kurucu unsurun bağlanmasıyla elde edilecek tanım; “*Devlet, belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur.*” şeklindedir. Yine bu unsurlar üzerinden tanımını yapan Weber (2006:35)’e göre de devlet; bir toprak parçası üzerinde egemenlik kurmaya çalışan ve bunu yapmak için de şiddeti yasal olarak tekelleştiren topluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Bugünkü anlamıyla modern devletin oluşumuna ön ayak olan geleneksel devletlerin ortaya çıkması bir grubun diğer toplumsal gruplardan farklılaşmasına ve belirli bir coğrafi alan üzerinde fiziksel gücünü kullanarak üstünlüğünü öne çıkarmasına dayanmaktadır (Tilly, 2001:18). Devletsiz toplumlardan geleneksel devlete geçilmesinden sonra ise belirli bir coğrafya üzerinde iktidarını yasal şiddet kullanarak kuran ve muhafaza eden örgütlenmenin hali hazırdaki son durağı bu çalışmanın örneklemelerinin alındığı modern devlet olmaktadır.

Geleneksel devletten farklı olarak kendi toplumunu yönetebilme, biçimlendirme ve hatta yaratma kapasitesine sahip olan proaktif modern devlet (Pierson, 2004:81), yapılanma itibarıyla ilk başta Fransa anayasası tarafından üniter ve ABD anayasası tarafından ise federal devlet olarak modern dünyaya örnek uygulamalar olarak sunulmuştur (Metin ve Erece, 2016:688). Bu iki tip örgüt yapılanmasından üniter devleti öne çıkartan en önemli özellik merkeziyetçilik ilkesi olurken, federal devlette ise âdemimerkeziyetçilik ilkesi olmuştur (Ayman Güler, 2000:22). Bunlarla birlikte, 20. Yy. ile birlikte modern devlet şekillerine üçüncü bir kategori de eklenmiştir. Bu devlet şekli ise, esasen üniter devlet yapılanmasına girmesi sebebiyle bölgeselleştirilmiş üniter devlet

adı da verilen ve merkeziyetçi uygulamalar açısından federal devletle üniter devlet arasında kendisine yer bulan bölgesel devlet örgütlenmesidir (Gözler, 2018a:215). Bölgesel devlet yapısı, Avrupa’da üniter yapılı İspanya ve İtalya gibi devletlerin yerinden yönetimi daha farklı bir yapıya götürmesi sonucunda oluşmuşlardır (Teziç, 2017:146). Üniter, bölgesel ve federal devlet şekilleri en temelde kuvvetler ayrılığı ilkesinin farklı seviyelerde yorumlanması şeklinde oluşturulmuştur. Sonrasında ise yazılı bir anayasayı kabul etmiş modern dünya devletleri kendi tarihi, kültürel ve iç dinamiklerine göre bu üç türden bir tanesini seçerek kendi örgütsel yapılanması olarak kabul etmişlerdir (Metin ve Erece , 2016: 688).

Kaynakları düzenleyen, denetimini yapan ve mevzuatla sosyal, siyasal, yasal düzeni sağlayan (Ergut, 2015:18) söz konusu proaktif modern devlet, sanayileşme, ekonomiyi kontrol etme isteği, siyasi sebepler, kentleşme, bürokrasinin örgütü ve bütçeyi büyütme istekleri (Eryılmaz, 2018:26-29) gibi faktörlerle büyümüş ve sevimsizleşmiş, sonucunda bürokrasi hantallaşmış, yavaşlık, kalitesizlik ve verimsizlik ortaya çıkmıştır. Bunlarla beraber, küresel çapta yaşanan ekonomik krizler, artan kamu harcamaları, Watergate krizi gibi konular devlet ile toplum arasında bir güven krizine sebep olmuştur (Eryılmaz, 2018:45). 1970’lerde yaşanan ekonomik krizle beraber refah devleti anlayışının çökmesi, ekonomik sıkıntıların sebebinin devlet olarak görülmesi, neoliberalist düşüncenin iktidara gelmesi, küreselleşme, teknolojinin gelişmesi ve bilginin yayılımının hızlanmasıyla devletin toplum hayatındaki baskın rolü yoğun eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerle beraber devletin kendi asli görevlerine dönmesi yani küçülmesi gerektiği düşüncesi öne çıkmaya başlamış, tekel olduğu alanların serbestleştirilmesi, kamu kaynaklarının özelleştirilmesi, devletin yeni kamu işletmeciliği esasıyla yönetilmesi ve yerelleşmesi gibi başlıklar dünya çapında kamuoyunda sıklıkla konuşulan gündem başlıkları haline gelmiştir.

Gündeme gelen bu başlıklardan, merkezi hükümetin tüm yetkileri kendisinde toplaması sonucunda kırtasiyeciliğin arttığını, yerel halkın ihtiyaçlarına zamanında ve yeterli cevap veremediğini öne süren, bu sebeple kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunan yerelleşme, merkezi hükümetin yetkilerinin onun taşra uzantılarına, yerinden yönetim kuruluşlarına, özel veya gönüllü kuruluşlara transferi anlamına gelmektedir. Yerelleşme; kırtasiyeciliği azaltması, problemlere hızlı ve doğru cevaplar üretebilmesi, katılımcılığı sağlayarak şeffaf ve hesap

verebilir bir yönetimi benimsemesi gibi avantajlarının yanı sıra, siyasi iktidarın hareket alanını daraltması, partizan uygulamalara sebebiyet vermesi, ekonomik yönden eşit olmayan yerinden yönetimlerin eşit hizmet alamayacak olmasının yanında en çok olarak da devletin birlik beraberliğini sarsıcı özelliklere sahip olması gibi eleştirilere maruz kalmaktadır. Özetle yerelleşme, yerel demokrasinin güçlendirilmesi, halkın karar alma mekanizmasına dâhil edilerek ihtiyaca yönelik kamu hizmetlerinin sunulması gibi avantajlara sahip olmakla birlikte, bilerek ya da bilmeyerek yanlış anlaşılıp yorumlanması halinde ise ayrıştırıcı bir araç olarak da ortaya çıkabilmektedir (Karakılıç, 2016:247).

Avantajları ve dezavantajları bünyesinde barındıran yerelleşmenin getirdiği en önemli sorulardan bir tanesi hangi kamusal hizmetlerin yerinden yönetimler tarafından yerine getirileceği olmaktadır. Modern devletin tekelindeki şiddetin kullanımı yetkisi iç ve dış güvenlik açısından kolluk ve ordudur. Çalışmanın konusunu oluşturan kolluk, yurtiçinde kamu düzeninin ve asayişin korunması, bozulduğunda ise tekrar sağlanması konusunda devletin güvenlik hizmetinin uygulayıcısı olup, diğer bir anlamıyla devletin iktidarının koruyucusudur. Kolluğun sunduğu iç güvenlik hizmetinin devletin asli görevlerinden bir tanesi olduğuna dair genel bir kanı bulunsa da YKY anlayışı kolluğun da yerelleşmesini dünyada ve ülkemizde tetiklemektedir. Modern devletin iktidarını sağlayıcı gücü olan ve kolluk güçleri tarafından sunulan güvenlik hizmeti devletin ve kamu yönetiminin bu dönüşümünden etkilenmektedir (Şahin ve Arap, 2010:47-48). Yerelleşmeyle başlayan bu dönüşümün, modern devletin güvenlik hizmetindeki tekelliğini aşındırması ise;

- Kolluk hizmetlerinin yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmesi,
- Merkezi hükümetin emrindeki kolluğun yerini özel şirketlerce istihdam edilen özel güvenliğe bırakması,
- Bazı polislik işlemlerinin sivile devredilmesi
- Kolluk hizmetinin gönüllülük esasına göre yürütülen toplum destekli polislik sistemiyle yürütülmesi şekillerinde gerçekleşmektedir (Şahin ve Arap, 2010:48).

Devletin, dolayısıyla da iktidarın devamlılığının koruyucusu olan kolluğun, kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşümle beraber yerelleşmesine ilişkin alanyazında geçen tartışmalar bulunmaktadır. Güvenlik hizmetinin ulusal mı yoksa yerel nitelikte mi olduğuna yönelik bir fikir elde etmek için öncelikle kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti

ve mahalli müşterek niteliğine dair soruların cevaplanması gerekmektedir. Bunun için ise Türkiye’de Anayasa Mahkemesi kararları ile yerinden yönetimlere dair kanunların incelenmesi, ayrıca AYYÖŞ ve AKŞ Kentli Hakları Bildirgesi’nde güvenlik hizmetlerine dair bir ipucu aranmasını gerektiği düşünülmektedir. 1980’li yıllardan itibaren dünya çapında yaşanan değişim sürecinden Türkiye’nin de nasibini aldığı, özellikle 2000’li yıllardan itibaren de kapsamlı ve radikal reform hareketlerine girişildiği görünmektedir (Sobacı, 2014:190). Kamusal alandaki bu dönüşüm ve değişimden doğal olarak Türkiye’deki kolluk faaliyetleri de etkilenmiş ve etkilenmeye devam etmektedir. Hali hazırda genel kolluk faaliyetlerinin, yerinden yönetim birimlerinde teşkilatlanmış olan bir kolluğa devri konusunda gelişme olmasa da özel hukuk kişilerinin kolluk görevlerinde kimi konularda yer almasının önü açılmıştır. Benzer şekilde yönetişimin ve yerelleşmenin kolluk üzerindeki yansımaları toplum destekli polislik ve komşu kollama sistemi gibi yerel halkın gönüllülük esasıyla katılımının sağlandığı uygulamalar şeklinde de tezahür edebilmiştir. Buna ek olarak, belediye başkanının ve sivil ortak paydaşların ilçe güvenlik kurulu üyesi sıfatıyla ilçe güvenlik kurulu toplantılarına katılabilmesi, iç güvenlik yönetişimi çatısı altında kolluğun yerelleşmeye yaklaşan uygulamaları olarak göze çarpmaktadır.

Yukarıda bahsedilenlerden hareketle dünyada ve Türkiye’de yerelleşme olgusu ile birlikte güvenlik hizmeti alanında beklenen ve çok uzak olmayan gelişmeler:

- Yerinden yönetim kuruluşlarının yerel güvenliği bizzat kendi yerel kolluk güçleriyle yerine getirebilmesi,
- Özel güvenliğin kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki işlevinin genişleyerek devam etmesi,
- Vatandaşın kendi sokak ve mahallelerinin güvenliğinin sağlanması konusunda kollukla işbirliği içerisinde daha aktif ve yönlendirici rol alması şeklindedir.

Dünyada özellikle Reagan ve Thatcher ile beraber öne çıkan minimal devlet anlayışıyla beraber 1980’lerden itibaren meydana gelen gelişmelerin ve değişimlerin Türkiye üzerindeki yansımalarından bir tanesi olan yerelleşme felsefesi bir ihtiyaçtan ziyade, küreselleşme ve uluslararası kuruluşların baskıları gibi sebeplerle kamu politikası olarak uygulamaya koyulmaktadır. Türkiye açısından, yerelleşme konusu kamu yönetiminin her alanında kendini hissettirmekte, kolluk hizmet ve uygulamaları da

bundan nasibini almaktadır. Yerelleşmenin kolluk üzerindeki etkilerinin Türkiye için daha uygulanabilir olması amacıyla Türkiye'ye özgü kamu politikasının geliştirilmesi gerekmektedir. Değişimin ve dönüşümün artık ihtiyaç olmaktan çıkıp kaçınılmaz bir zorunluluk olduğu 21.Yy'deki gelişmelere hazırlıklı olmak, Türkiye'nin ulusal güvenliğini sağlayabilmesi ve bölgesel gücünün devamlılığı açısından kritik bir öneme sahiptir. Bu sebeple, merkezi nitelikteki üniter devlet yapılanmasına sahip Türkiye için yerelleşmenin kolluk üzerindeki potansiyel dönüştürücü etkisine dair soruların şimdiden tartışılarak güvenlik hizmetlerinin sunumunda yol haritasının çizilmesi çok önemlidir.

1.3. Araştırmanın Amacı

Yapılması planlanan bu araştırmanın ilk hedefi, Türkiye ile benzer devlet yapılanmasına sahip ülkeler arasında kolluğun yerelleşmesi açısından karşılaştırma yapmaktır. Böylece yerelleşme kapsamında benzer devlet yapılarında kolluğun yerleşen uygulamalarına bakış açılarının tespit edilebileceği düşünülmüştür.

Özellikle 2000'li yıllardan itibaren Türkiye'de kapsamlı ve radikal reform hareketlerine girişilmiş, katı merkezîyetçi ve bürokratik yapıya sahip idari vesayet eskiye nazaran yumuşamış ve kamu yönetiminde yerelleşme ön plana çıkmaya başlamıştır. Bunlara paralel olarak güvenlik hizmetlerinin sunulmasında da yerelleşmeye dönük gelişmeler ortaya çıkmıştır. Diğer kamu hizmetlerinden farklı olarak güvenlik hizmetlerinde yapılacak idari reformların ülkenin mevcut sosyo-ekonomik, demografik ve kültürel yapısına uyum sağlaması gerekmektedir. Aksi takdirde ülkenin ulusal güvenliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girebilecektir. Örneğin, ABD kamu yönetimi bilgisi, Fransız ve Alman örgütlenme ekollerinin ABD toplumsal ve yerel ihtiyaçlarına göre işlenmesi sonrasında şekillenmiş, Wilson'un tabiriyle "ateşe koyup yabancı gazları atılan" bilgi kendi kullanımlarına uygun hale getirilmiştir (Ayman Güler, 2004:8). Benzer şekilde, Türk kamu yönetimi de yerelleşmeyi kendi karakterine adapte ederken hem ülkenin üniter yapısını bozmayacak hem de hizmet ettiği toplumun kültürünü, değerini, sorunlarını isteklerini paylaşmayı görmezden gelmeyecek bir yol izlemelidir. Ancak bu sayede kamu politikalarının halkın isteklerine cevap verebilir ve birlik beraberliğe zarar vermeyen seviyeye gelebileceği değerlendirilmektedir. Türkiye, başta güvenlik olmak

üzere tüm alanlarda kendisine özgün yönetim bilgisini üretmek ve bu doğrultuda uygulanmasını sağlamak zorundadır. Bütün bunların sonucunda bu çalışmada;

Seçilmiş ülke örnekleri üzerinden kolluğun yerelleşme uygulamalarının incelenmesiyle birlikte bu uygulamalardan Türkiye için uygulanabilir olanları ya da bazı değişiklikler yaparak uygulanabilir hale getirilebilecek olanları tespit etmek, yani Wilson'un tabiriyle yabancı gazları alınmış halini ortaya çıkarmak, sonrasında Türkiye'nin yerele yaklaşan kolluk uygulamalarını tartışarak kolluğun, Türkiye'nin mevcut durumuna uygun yerelleşme biçiminin nasıl şekillenebileceğine dair sorulara cevap bulmak amaçlanmaktadır.

1.4. Araştırmanın Soruları

Geleneksel devletin topluma nüfuz edememesi, onun toplumu yönetememesiyle sonuçlanmıştır. Bu eksikliğin farkına varılmasıyla siyaset ve idarenin merkezden yürütüldüğü modern devlet ortaya çıkararak, iktidarın parçalanmış yapısı sona erdirilmiştir. Merkezden yönetim aynı zamanda kendisine itaati sağlayacak baskı aracı zor kullanmanın da merkezden ya da merkezin görevlendirdiği merkeze bağlı taşra tarafından yürütülmesini sağlamıştır. Ancak söz konusu denkleme özellikle 1980'lerin başından itibaren giriş yapan yerelleşme değişkeni tüm hesaplamaların yeniden yapılması gerektiğini ortaya koymuştur.

Bu tez çalışmasında yukarıda yapılmış kısa değerlendirme kapsamında kolluğun; devlet, güvenlik ve şiddet tekeli ilişkisindeki yeri ve öneminin yerelleşme felsefesiyle birlikte dönüşüm geçirdiği/geçireceği iddia edilmektedir. Çalışmada, yerelleşmenin tüm dünyada kamusal hizmetlerin halka en yakın hizmet birimleri tarafından yerine getirilmesi gerektiğine dair meşruiyet çabasının devletin asli görevlerinden bir tanesi olarak sayılan iç güvenlik hizmetlerinde de bu meşruiyet çabasını sürdürüp sürdürmediğini araştırmak maksadıyla birtakım sorulara cevap aranmıştır. Söz konusu sorular şu şekildedir;

Soru 1: Kolluğun devlet içerisindeki yeri ve önemi nedir?

Soru 2: Devletin merkezileşme-yerelleşme eğilimi kolluğu nasıl etkiler?

Soru 3: Günümüzde kamu hizmetleri yerelleşerek, ağırlıklı olarak yerinden yönetimler tarafından mı yürütülmeye başlamıştır?

Soru 4: Kolluk faaliyetleri mahalli müşterek nitelikte bir yerel kamu hizmetine dönüşebilir mi?

Soru 5: Fransa, Birleşik Krallık ve İspanya’da kolluğun yerelleşme süreci ve eğilimi var mıdır? Varsa nasıl gerçekleşmiştir?

Soru 6: Türkiye’de kolluk hizmetlerinin yerelleşmesi süreci ve eğilimi var mıdır? Varsa süreç nasıl ilerlemektedir ve Türkiye’ye özgün yerelleşen kolluk uygulamaları nasıl olmalıdır?

1.5. Araştırmanın Yöntemi

“Üniter Devletlerde Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri: Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye Örnekleri” başlıklı bu tez çalışmasında nitel araştırma yöntemlerinden literatür araştırmasına dayalı derleme yöntemi kullanılmıştır. Bu kapsamda seçilmiş üniter devletlerin başta kolluk ve yerelleşme süreçleri olmak üzere siyasi yapısı, idari yapısı, tarihi vb. durumlarını araştırmak amacıyla, yerli veya yabancı kaynaklardan kitap, yayımlanmamış doktora/yüksek lisans tezi, makale, rapor, Anayasa Mahkemesi/mahkeme kararları, mevzuat, internet kaynaklarına (gazete, kurumsal örün sitesi vb.) müracaat edilmiştir. Bu bağlamda söz konusu yerli ve yabancı kaynaklar taranarak tasnif ve analiz edilmiştir.

Çalışmanın evreni üniter devletler ve üniter devletlerin yerelleşen kolluk uygulamalarıdır. Tez çalışmasının başlığında da geçen Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye örnekleri üzerinden yerelleşme sürecinin kolluk uygulamaları üzerindeki etkileri araştırılarak devletlerin tarihi, siyasi ve idari eğilimleri ile yerelleşme arasındaki ilişki ortaya koyularak kolluğa yansımaları araştırılmıştır.

1.6. Araştırmanın Anahtar Sözcük ve Kavramları

Üniter Devlet: “Devletin varlık koşulları bakımından, tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuksal örgütlenmenin bulunduğu, tek merkezli kaynaşık

devlettir” (TÜBA, 2019a). Ayman Güler’e göre (2000:22), üniter devlet merkezîyetçilik ilkesi üzerine bina edilir ve devletin örgütlenmesi yukarıdan aşağıya doğru kurularak, idarenin tüm bağılıları merkezin verdiği yetki ölçüsünde etkilidir.

Bölgesel Devlet: Esasen üniter devlet yapılanmasına girmesi sebebiyle “bölgeselleştirilmiş üniter devlet” adı da verilmektedir. Merkezîyetçi uygulamalar açısından federal devletle üniter devlet arasında kendisine yer bulur (Gözler, 2018a:215). Avrupa’daki örnekleri İspanya ve İtalya olup, bu devletlerin yerinden yönetimi daha ileriye götürmesi sonucunda oluşmuşlardır (Teziç, 2017:146).

Federal Devlet: “*Merkezde egemenliği kullanan siyasal yetkenin bulunduğu, ancak sınırları belirlenmiş yetki alanları içinde hukuksal varlıkları bulunan küçük devletçik ya da eyaletlerden oluşan devlet biçimidir*” (TÜBA, 2019b). Federal devletlerin anayasalarıyla sağlık, eğitim, kültür, güvenlik gibi başlıklar federe birimlere tam sorumlulukla bırakılırken, savunma, dış siyasi ve ticari ilişkiler federal devletin merkezince kararlaştırılmaktadır (Ayman Güler, 2000:22).

Kolluk: Kolluk, idari (önleyici) ve adli (bastırıcı) olmak üzere ikiye ayrılır. Kolluk görevlerinden idari kolluk, kolluğun kamu düzeni bozulmaması için aldığı tedbirler anlamına gelirken, adli kolluk ise suçu ve suçluyu ortaya çıkarmak için çalışan kolluk anlamındadır (Odyakmaz vd., 2011:319).

Sivil Gözetim: Kolluk hizmet ve faaliyetleri ile kolluk kamu politikalarının sivil otorite (asker ve polis olmayan) tarafından düzenli, sürekli ve aşamalı bir şekilde takip edilmesi anlamına gelmektedir. Uygulamada iki farklı boyutu bulunmaktadır. Sivil gözetimin dikey boyutu kolluğun hiyerarşik, yargısal, meclis denetimlerini kapsamaktadır. Sivil gözetimin yatay boyutu ise sivil toplumun yerelde iç güvenliğin sağlanmasına yönelik katkısı, kolluğun yerel yönetim birimleriyle işbirliği ve koordinasyon içerisinde suç ve suçluyla mücadelesi gibi konuları kapsamaktadır. İç güvenliğin sağlanmasında yerel ve sivil aktörlerin katılımıyla hesap verilebilirlik, şeffaflık ve demokrasinin geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır (Koyuncu, 2010:114).

Yerelleşme: Merkezi hükümete ait yetki ve sorumlulukların merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özerk kamu örgütlerine veya özel sektöre devredilmesi anlamına gelen

yerelleşmenin; siyasi, idari, mali ve ekonomik olmak üzere dört farklı boyutu bulunmaktadır (Rondinelli, 1999:2-4).

Kollukta Yerelleşme: Kolluğun yerelleşmesi, Şahin ve Arap (2010:54-56)'a göre güvenlik hizmetlerinde merkezin yetki ve sorumluluklarını;

- Merkezin taşra örgütlerine yetki genişliği veya yetki devri ilkesi çerçevesinde devretmesi (il ve ilçedeki kolluk amirlerinin kendiliğinden karar alıp uygulayabilmesi),
- Yerinden yönetim kuruluşlarına aktarması (belediye zabıtası, belediye polisi uygulamaları),
- Gönüllü sivil kişilerle koordinasyon içerisinde yürütmesi (toplum destekli polislik),
- Sivillere devretmesi (kolluğun yapmasını gerektirmeyen eğitim vb. hizmetler),
- Özel sektör aktörlerine (özel güvenlik) gördürmesi anlamlarına gelmektedir.

Yönetişim: Hiyerarşik anlayışa dayalı bürokratik hükmetme anlamına gelen “yönetim” modeli yerine, resmi ya da resmi olmayan tüm paydaşların karar verme süreçlerine dâhil edildiği karşılıklı etkileşimi içeren yönetim modelidir (Batal, 2010:2).

İç Güvenlik Yönetişimi: Kamu yönetiminde neoliberalist reformlarla birlikte modern devletin şiddeti tekelinde bulundurma özelliği değişime uğramaktadır. Vatandaşın ve sivil toplum örgütlerinin kolluk süreçlerine aktif katılımını teşvik eden TDP uygulamaları bir güvenlik yönetişimi sistemidir (Tuncer ve Çağlayan, 2019:1818). Güvenlik yönetişiminin, uluslararası arenada devletlerin birleşerek ortak bir güvenlik platformu oluşturması anlamına da gelmesi (Tangör, 2004:257) sebebiyle, bu tez çalışmasında sivil toplumla işbirliği içerisindeki kolluk uygulamalarına iç güvenlik yönetişimi adlandırılması yapılmıştır.

Küreselleşme: Birçok tanımı bulunan küreselleşmenin bakıldığı boyuta göre tanımı değişebilmektedir. Ancak yönetim açısından ulus devletin, ulus altı ya da üstü birimlere yetki göçmesi, merkezdense yerelin tercih edilmesi, karar kademesinde birçok aktörün yer aldığı yönetişimin ön plana çıkması ve modernizmden postmodernizme kayma anlamına gelmektedir (Karakılçık, 2016:239-240).

1.7. Araştırmanın Sunuş Sırası

Çalışmanın “*Devlet-Üniter Devlet Örgüt Yapısı, Güvenlik ve Şiddet Tekeli İlişkisi*” adlı ikinci bölümünde öncelikle devlet kavramı açıklanarak, üniter devlet yapısı kapsamında devletin merkezileşme ya da yerelleşme tercihinin göre şekillenecek siyasi ve idari örgütlenmesi kavramsal düzeyde incelenmiştir. Bölümün ikinci yarısında ise devletin, güvenlik ve şiddet tekeli kavramları ile olan ilişkisi ortaya koyulmuştur.

Çalışmanın “*Kolluğun Yerel Kamu Hizmeti Niteliği ve Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri*” adlı üçüncü bölümünde ilk önce kolluğun yerel kamu hizmeti niteliğini ortaya çıkarabilmek amacıyla kolluk, kamu hizmeti, mahalli müşterek ihtiyaç ve yerel kamu hizmeti arasındaki ilişki irdelenmiştir. Bölümün devamında ise yerelleşme ile beraber kollukta meydana gelen değişimler sınıflandırılarak araştırma için bir yol belirlenmiştir.

Çalışmanın “*Seçilmiş Ülke Örneklerinde Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri*” adlı dördüncü bölümünde Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye’nin yönetim yapısı ve kolluk teşkilatları irdelenmiş, yerelleşmenin hem kamu yönetiminde hem de kollukta meydana getirdiği değişiklikler ve yerleşen kolluk uygulamaları tespit edilmiştir. Bölümün sonunda ise ülkelerde tespit edilen uygulamaların karşılaştırması yapılmıştır.

Çalışmanın son bölümü olan “*Genel Değerlendirme*” adlı bölümde seçilmiş ülkeler ve Türkiye’deki yerleşen kolluk uygulamalarında ulaşılan bulgular ve bu bulgulara ilişkin öneriler sunulmuş, genel değerlendirmelerde bulunulmuştur.

1.8. Araştırmanın Sınırlılıkları

Tez çalışması kapsamında seçilmiş ülkelerde kolluk hizmetlerinin yerelleşmesi yerinden yönetimler, özel güvenlik ve kollukla işbirliği içerisindeki toplum özelinde irdelenmiştir. Merkezi yönetimden merkeze bağlı taşra idarelerine yetki genişliği kapsamında yetki aktarımı ile kolluk hizmetlerinin belirli bölümlerinin siviller tarafından yerine getirilmesi kapsamındaki kolluğun yerelleşmesi hususları tez kapsamı dışında bırakılmıştır.

Kamu yönetimi örgütlenme türleri (merkezden yönetim-yerinden yönetim), kolluğun örgütlenmesi, kolluğun kamu hizmeti niteliği, kolluğun mahalli müştereklik

niteliği ve kolluk hizmetlerinin merkez-yerel yetki paylaşımı üzerinden değerlendirilmesi konuları Türk İdare ve Anayasa Hukuku öğretilerine bağlı kalınarak incelenmiştir.

Yerelleşmenin kolluğa olan etkilerinin araştırma evreni üniter devletler (bölgesel üniter dâhil) olarak belirlenmiştir. Federal devletlerde yerelleşmenin kolluğa etkileri kapsam dışı bırakılmıştır.



İKİNCİ BÖLÜM

DEVLET-ÜNİTER DEVLET ÖRGÜT YAPISI, GÜVENLİK VE ŞİDDET TEKELİ İLİŞKİSİ

Güvenlik, devletin en önemli meşruiyet sebeplerinden bir tanesidir (Kara, 2016:22). Bu sebeple hem ordu hem de kolluk kuvvetleri, devletin inşasından devamlılığına kadar olan tüm aşamalarda güvenlikten sorumlu en önemli harç unsurlarını teşkil etmekte olup, bunlardan içe dönük özelliğe sahip olan kolluk kuvvetleri ordudan bir adım öne çıkmaktadır (Ergut, 2009:38). Devletin meşruiyet sebeplerinden olan iç güvenlik hizmetlerinde meydana gelen değişim ve gelişimin devletin varlığına ve birliğine doğrudan etki edebileceği düşünülmektedir. Bu kapsamda iç güvenliği sağlamakla görevli kolluk kuvvetleri üzerinde yerleşmenin etkilerini inceleyen bu tez çalışmasında devlet kavramının kollukla yakından alakalı olan güvenlik ve şiddet tekeli kavramlarıyla olan ilişkisine inmekte fayda bulunmaktadır.

İlk ortaya çıktığı günden itibaren kendini, güvenliğin sağlanması ve hukuki düzenin kurulması şeklinde meşrulaştıran devlet, vatandaş için hem dışardan hem de içerden gelebilecek zararlara karşı korunmak anlamına gelmektedir. Güvenlik sayesinde iktidar olan yani iktidarının tekniği güvenlik olan devlet bu sayede meşru olmakta, güvenliği sağlama yöntemi olarak da zor kullanmayı meşru hale getirmektedir. Bu sayede devlet, güvenlik dolaylı şiddet tekeli elde ederken (Haspolat, 2010:33), elde ettiği şiddet tekelinin adı iç güvenlik bağlamında kolluk olmaktadır.

Meşruiyetinin temelini güvenlik ve şiddet tekeli olgularında bulan kolluğun anlaşılabilmesi için devlet kavramının araştırılarak üniter devlet örgütlenmesi, güvenlik ve şiddet tekeli kavramlarının anlaşılmasının gerektiği düşünülmektedir. Bu sebeple bu başlık altında öncelikle devlet kavramı ve devletin merkezileşme–yerleşme eğilimi karşısında benimsemiş olduğu siyasi ve idari örgütlenmelerin kavramsal çerçevesi çizilmiş, devamında devletin güvenlik ve şiddet tekeli aralarındaki ilişki irdelenmiştir

2.1. Devlet-Üniter Devlet Örgüt Yapısı

Bu başlık altında öncelikle devlet kavramı irdelenmiş, devamında üniter devlet örgüt yapısı incelenmiştir.

2.1.1. Devlet

Türkçe ’deki “devlet” sözcüğü müdavele¹ ve tedavül kelimeleriyle aynı kökten, “devl” kökünden türemiştir. Arapça’da savaşılan iki ordu arasında el değiştiren galibiyet ve zafere “devlet” denildiği gibi, zengin veya itibar sahibi kimselerin bu durumunu anlatmak için de “devlet” kelimesi kullanılmıştır. Günümüzde, toplumdaki kimi nüfuzlu kişilere devletlûm şeklinde hitap edilmesinin kaynağı da devletin bahsi geçen anlamından olmaktadır (Başgil, 1946:1). Bununla beraber Arapça “devlet”le aynı kökten türemiş “tedavül etmek” kelimesi doğu toplumlarında devlet sözcüğüne olan bakış açısını ortaya koymaktadır. İktidardan düşenler bir nevi tedavülden kalkarak değerlerini kaybetmektedirler (Gözler, 2017a:5-7).

Batı dillerinde ise devlet kelimesi kökünü Latince “status” (durum, pozisyon)’dan almakta olup, İtalyanca’da “stato”, İngilizce’de “state”, Almanca’da “staat”, Fransızca’da ise “etat” olarak karşılık bulmaktadır. Devlet sözcüğünün günümüzde kullandığımız anlamına en yakın anlamda kullanımı ise 1513 yılında yazmayı tamamladığı Hükümdar adlı eserinde İtalya’nın kuzeyinde otonomluklarını kazanan prenslikleri “stato” olarak tanımlayan Machiavelli tarafından yapılmıştır (Gözler, 2018a:133).

Arapça’dan Türkçe’ye geçen devlet sözcüğü 19. Yy’ye kadar Osmanlı’da şans, talih anlamlarında kullanılmış olup siyasi iktidar kurumunu temsil eden devlet tabiri yerine mülk sözcüğü kullanılmıştır. Kanuni’nin Muhibbi mahlasıyla yazmış olduğu “*halk içinde muteber bir nesne yok devlet gibi, olmaya devlet cihanda bir nefes sıhhat gibi*” dizelerinde geçen devlet kelimesi de benzer şekilde talih anlamında kullanılmıştır (Teziç, 2017:127).

Gözler (2017b:45)’e göre her ne kadar kelimenin etimolojisi ile ilgili kelimenin ifade ettiği birim ya da kurumun kaderlerinin ortak olacağı iddiasını ispatlamak mümkün

¹ Elden ele gezdirme, alma verme (osmanlicaturkce.com, 2021).

olmasa da, Arapça d,v,l harflerinden türetilerek oluşan “devlet” kelimesini kullanan doğu ülkelerindeki dinamik ve istikrarsız görüntü ile sabitlik anlamı katan “st-” harflerinden türetilen “state” ve benzeri kelimeleri kullanan batılı ülkelerdeki statik ve istikrarlı görüntü kayda değer bir düşünce olarak ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2017a:6-7).

Devlet kelimesinin kelime köküne inildiğinde dahi, farklı coğrafyalarda bu siyasi egemenlik kurumuna atfedilen ismin farklı bakış açılarını yansıttığı görülmektedir. Buna benzer şekilde, alanyazında da devlet kavramının tanımı üzerinde ortak bir tanımlamaya varılamadığı görülmektedir. Bu durumun temelinde, tanımlama yapan kişilerin devletin içeriğine, nasıl ortaya çıktığına ve devleti nasıl algıladığına ilişkin farklı yaklaşımlara sahip olması yatmaktadır (Vergin, 2008:31).

Gözler (2018a:133), devlete dair en benimsenen tanımın Georg Jellinek tarafından ortaya atılan “üç unsur teorisi” olarak da bilinen insan, toprak ve egemenlik kavramlarını birleştiren tanımlar olduğunu iddia etmektedir. Aynı şekilde Kapani (2018:43)’ye göre de, devletin üç kurucu unsurunu bir araya getiren anlatımcı niteliğe sahip tanımlamalar, en çok kabul gören ve yaygın tanımlamalardır. Üç kurucu unsurun bağlanmasıyla elde edilecek tanım; *“Devlet, belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur.”* şeklindedir.

Devletin alanyazında genel olarak kabul edilmiş beş temel özelliği bulunmaktadır. Bu özelliklerden ilki devletin toplumdaki diğer tüm örgütlenmelerin üzerinde ve sınırlandırılmamış mutlak bir iktidara sahip bir örgütlenme olması anlamına gelen egemenliktir. Devletin ikinci özelliği kurumlarının kamusal olmasıdır, böylece devlet kararların alınmasından ve hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olmaktadır. Üçüncü özelliği devletin kendisinin ve kararlarının meşru ve vatandaşlarının menfaati için olması, dördüncü özelliği, devletin otoritesini sağlayacak güce sahip olması, beşinci ve sonuncu özelliği ise; devletin kendi coğrafi sınırları içerisinde siyasi bir varlık olmasıdır (Heywood, 2015: 29). Tüm bu tanımlamalardan sonra görülmektedir ki, kamu hukukunu ve dolaylı olarak da kamunun tüm alanlarını şekillendiren devlet, içerisinde emek vermeye değer bir anlam barındırmaktadır (Başgil, 1946:982).

2.1.2. Üniter Devlet Örgüt Yapısı

Devletin eğiliminin, kolluk faaliyetlerinin de eğilimini biçimlendireceği düşünülmektedir. Bu bölümde ilk olarak merkezileşme ve yerelleşme süreçleri hakkında bilgilere yer verildikten sonra, siyasi alanda ortaya çıkan devlet şekillerinden üniter ve bölgesel üniter devlet şekilleri, sonrasında ise yürütme / yönetim alanında ortaya çıkan merkezden yönetim / yerinden yönetim uygulamaları incelenmiştir.

2.1.2.1. Merkezileşme-Yerelleşme Süreçleri

Hem siyasi hem de idari örgütlenmenin süreç boyutlarını anlatan merkezileşme ve yerelleşme kavramları, devlet konusu incelenirken anlaşılması gereken en temel iki hareket olarak ortaya çıkmaktadır (Çiner, 2010:22). Bu tercihe göre siyasi alanda bir ülkenin devlet şekli belli olmakta, idari anlamda ise merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ortaya çıkarak bir ülkedeki kamu yönetiminin örgütlenmesi belirlenmektedir.

2.1.2.1.1. Merkezileşme

Örgütlenme süreci çeşitlerinden ilki olan merkezileşmenin yönetsel (idari), siyasi (Nalbant, 1997:36) ve mali olarak üç boyutu bulunmaktadır. Bunlardan yönetsel boyutu hiyerarşik karar alma mekanizmasının katı bir şekilde işlemesi olurken, siyasi boyutu ise tek merkezli siyasal iktidarın (üniter devlet) bulunmasıdır (Övgün, 2016:166). Mali merkezileşme ise, gelir kaynakları ile harcamanın merkezde planlandığı merkezileşme boyutudur (Berk, 2018:33).

Yerinden yönetim birimlerinin başkente yaklaşarak, kararın, yetkinin ve personelin tek elde toplandığı (Çiner, 2010:22) merkezileşmenin ilk boyutu olan yönetsel merkezileşme, genel anlamda kararların alınması ile bu kararların uygulanması yetkisinin devletin merkezinde toplanması ve merkezin bu gücünü yetki genişliği ilkesiyle merkezin taşra teşkilatında göstermesi anlamına gelmektedir (Övgün, 2016:166). Nalbant (1997:37)'in bir şebekeye benzettiği bu merkezileşme boyutunda merkezde başkent bulunurken, onun çevresinde ise ona hiyerarşik bağla bağlanmış taşra ve çevresel unsurlar bulunmaktadır. Merkezi yönetimin lehine olacak şekilde yerinden yönetim unsurlarının

çok güçlendirilmediği yönetsel merkezileşme (Çiner, 2010:19) yetki genişliği gibi yöntemlerle yumuşatılabilmektedir.

Merkezileşme sürecinin ikinci boyutunu oluşturan siyasi merkezileşme ise karar alma usulünün tek bir merkeze bağlı olması yani normatif iktidarın tekliği ilkesi anlamına gelmektedir (Nalbant, 1997:37). Merkezileşme, geleneksel devletlerin despotik iktidarının yüksek olmasına rağmen toplumun geneline özellikle de kendi görüş alanı dışındaki bölgelere bu iktidarını nüfuz ettirememesine bir çözüm olarak ortaya koyulmuştur (Ergut, 2015:26). Feodal dönemlerde görülen parçalanmış iktidar yapısının (kilise, feodal ve yerel unsurlar) kralın tek merkezli iktidarına dâhil edilmesiyle (Çiner, 2010:19) siyasal merkezileşme sağlanmış ve modern devletler tarih sahnesine çıkmıştır. Geleneksel devletlerin sonunu getiren modern devlet, kendini temsil eden tüm kurumları etkisi altına alması gerektiğini ancak bu sayede siyasal iktidarını sağlayabileceğini düşünerek merkezileşmiştir (Poggi, 2014:31).

Bununla birlikte karar verme süreçlerinde siyasetin yönetime üstün kılınma çabalarının da siyasi merkezileşme olarak tanımlandığı görülmektedir (Övgün, 2016:166). Ancak bu tez çalışmasında siyasi merkezileşmeden kasıt tek bir siyasi merkeze sahip devlet eğilimi şeklindedir. Bu anlamda da devletler siyasi açıdan merkezi üniter devletler ve siyasi açıdan merkezi olmayan federal devletler olarak ikiye ayrılmaktadır. Bununla beraber üniter bölgesel devletlerde siyasal merkezizetçilik bulunmakla birlikte bir takım düzenlemelerle bu ilke yumuşatılarak üniter devlet-federal devlet arasında kalan bir sistem uygulanmaktadır (Nalbant, 1997:37).

Yönetsel ve siyasal boyutların haricinde merkezileşmenin son çeşidini mali merkezileşme oluşturmakta olup, mali anlamda planlama, karar alma ve vergi/harç oranlarının belirlenmesi gibi konuların merkez tarafından gerçekleştirilmesi anlamlarına gelmektedir. Ekonomik alanda önemli etki derecesine sahip piyasayı düzenleme ve denetleme görevlerini yürüten üst kurulların 2011 yılındaki 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ilişkili olduğu bakanlıkların denetimine açılması ve Merkez Bankası'nın para politikasına yapılan müdahaleler Türkiye açısından mali merkezileşme örnekleri olarak değerlendirilebilmektedir (Berk, 2018:35-36).

Yukarıda boyutlarıyla beraber bahsedilen merkezileşme, geçmiş kentlerin doğuşuna kadar götürülebilen yerelleşme olgusunun küreselleşme akımıyla beraber

tarihte hiç olmadığı kadar elde ettiği güçle birlikte önemli derecede aşınmaktadır. Üniter devletin ve merkeziyetçiliğin diğer bir adı olan Napolyonik yaklaşımın 1789'dan beri hâkim olduğu Fransa'da dahi 20.Yy'nin son çeyreğinden itibaren yerelleşmeden etkilenilmiş ve Fransa, merkeziyetçi karakterinden sıyrılmaya başlamıştır (Parlak, 2007:10).

2.1.2.1.2. Yerelleşme

Küreselleşme ve YKY anlayışıyla birlikte oldukça popüler hale gelen yerelleşme tabiri ile ilgili olarak alanyazında çeşitli tanımlamalar bulunmaktadır. Bu başlık altında ilk olarak tez çalışması boyunca çok sık kullanılan yerelleşme tabirinin kelime anlamı ve kapsadığı alan belirtilmiş, devamında yerelleşmenin tarihi hakkında bilgi verilmiştir.

Fransız İdare Hukuku'nda devlet içi bir hareket olarak görülen ve yukarıdan aşağıya yetkinin aktarımı (Keskin, 2008:620) olarak tanımlanan “decentralisation²”, “de” ön ekinin yokluk anlamına gelen eski Türkçe karşılığı adem ile “centralisation” kelimesinin karşılığı olan Arapça kökenli merkezileşme kelimesinin birleşmesiyle elde edilen “ademimerkeziyet” şeklinde dilimize çevrilmiştir (Cangir, 2011:14-15). “Decentralisation” kelimesinin “merkeziyet yokluğu” anlamına gelen bu isabetli tercümesi günümüzde pek beğenilmemekte ve yerine “yerinden yönetim” tabiri kullanılmaktadır (Gözler, 2018a:27). Özellikle idari yerinden yönetim tanımlamasına bakıldığında yerinden yönetim tabirinin istenilen içeriksel anlamı veremediği görülmektedir. Çünkü coğrafi bir anlam taşıyan “yer” tabirinin hizmetsel anlam ve görev de yüklenen yerel kurum ve kuruluşları temsil edemeyeceğinden hareketle bu tercüme isabetli olmamaktadır (Cangir, 2011:15).

Günümüzde ademimerkeziyet/yerinden yönetim tabirleri klasik yerel yönetimlere yetki devri anlamına gelen dar anlamını (Taşçier, 2019:74) aşarak, küreselleşme ile birlikte merkezden taşraya, taşradan yerinden yönetimlere, her kademedeki bir alt kademeye ve hatta özel sektör ile sivil topluma yetki devri anlamlarına da gelmeye başlamıştır (Ayman Güler, 2005:68). Genişleyen bu anlamıyla birlikte ekonomik yerelleşmeyi (özelleştirme, serbestleştirme) de kapsamına alan ademimerkeziyet ve

² Alanyazında çeviri yapılmadan doğrudan desentralizasyon tabiri de kullanılabilir.

yerinden yönetim tabirleri yerine bu dönemde yerelleşme tabiri daha sık kullanılmaya başlamış, yerinden yönetim ise yerleşmenin idari boyutundaki basamaklarından (devolüsyon) birisi olarak kalmıştır (Rondinelli, 1999:2-4).

Yerinden yönetimlerin tarihteki başlangıcı M.Ö. 4000’li yıllarda ortaya çıkan toplu yaşamın ilk hizmetlerinin görüldüğü kentlere kadar götürülebilmektedir (Görmez, 2015:3). Ortaya çıktığı ilk dönemden itibaren çeşitli görünümde sosyal, siyasal ve idari gibi (Akman, 2015:33) birbirinden farklı fonksiyonları yerine getiren yerinden yönetimlere verilen önem tarihsel süreç içerisinde inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. Bugünkü anlamda yerinden yönetimlerin ortaya çıkışı için modern devletlerin de ortaya çıktığı 16.Yy sonrası beklenmiştir. Merkezi krallıkların iktidarını pekiştirdiği bu dönemden itibaren artık kentler merkezin hiyerarşisi altında bir yönetim birimi haline gelmişlerdir (Karakılçık, 2016:36-37). Avrupa’da yerinden yönetimlerin modern belediyeçiliğe adım atmalarının başlangıcı Avrupa’nın iki ayrı yönetim geleneğinin temsilcisi Fransa’da 1789 Fransız İhtilali sonrası olurken, Birleşik Krallıkta ise sanayi devrimi sonrasında olmuştur. Devrim sonrasında Fransa’da vilayetler ve komünlerde ilk defa seçilmiş karar organları oluşturulmuş, Birleşik Krallıkta ise 1835 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile ilk defa belediye tüzel kişilik olarak tanımlanmıştır (Oktay, 2008:124-126).

20. Yy’ye doğru devletten ziyade sivil toplumun parçası olarak görülen ve demokratikleşmeye yardımcı kuruluşlar olarak değerlendirilen yerinden yönetimler (Görmez, 1997:30-31), 20. Yy’in ikinci çeyreğine geçildiğinde Keynesyen politikalar ve siyasetin baskıları neticesinde etkisini kaybederek merkezileşen güce tabi hale gelmiştir (Görmez, 2015:9). Kamu yönetimi örgütlenmesinde merkezin gölgesinde kalan yerinden yönetimlerin tekrar önem kazanması 1980’lerin sonuna doğru kamu yönetimi anlayışında gerçekleşen keskin bir değişimle mümkün olabilmiştir. Eryılmaz (2018:49-50)’a göre bu değişimin tetikleyicisi olan faktörler şu şekilde sıralanmıştır;

- Refah devleti anlayışı 1973 yılında meydana gelen petrol krizi sonrasında yaşanan küresel ekonomik bunalımla beraber çökmüş ve krizin faturası merkezîyetçi devlete çıkarılmış,
- “Daha az devlet, daha çok piyasa” anlayışına sahip Yeni Sağ düşüncesi ABD ve İngiltere’de iktidara gelmiş,

- Özel sektör pratikleri devletin verimsizliğine olan eleştirileri arttırmış ve devleti işletmeciliğe yönlendirmiştir.

Söz konusu faktörlerle beraber devletin bu süreçteki keskin dönüşümüne en çok etki eden gelişmelerden bir diğeri küreselleşme olmuştur. Küreselleşme; genel olarak yönetim açısından ulus devletin, ulus altı ya da üstü birimlere yetki göçermesi, merkezdense yerelin tercih edilmesi, karar kademesinde birçok aktörün yer aldığı yönetişimin ön plana çıkması ve modernizmden postmodernizme kayma anlamına gelmektedir (Karakılçık, 2016:239-246). Bahsi geçen tüm faktörlerin etkisiyle merkeziyetçi, hiyerarşik ve geniş merkezli geleneksel kamu yönetimi anlayışından, âdemimerkeziyetçi, esnek ve yerele daha önem veren YKY anlayışına doğru dönüşüm başlamıştır. YKY anlayışıyla beraber geleneksel hantal devletten beklentiler ise devletin kendi asli görev alanına çekilmesi, çekildiği alanda işletmecilik teknik ve yaklaşımlarını benimsemesi, tekel olduğu piyasaları özelleştirerek ve serbestleştirerek sadece hakemlik görevini yerine getirmesi olarak şekillenmiştir (Eryılmaz, 2018:59-61).

Özellikle IMF ve DB gibi küresel kuruluşlar tarafından devletlerin ekonomik çıkmazlarına yönelik bir çözüm önerisi olarak sunulan YKY anlayışıyla birlikte devletin refah devleti anlayışından şirket devleti anlayışına geçmesi ve daha sembolik hale gelmesi beklenmektedir (Karakılçık, 2016:249). Bu dönüşüm sürecinde oldukça popüler hale gelen yerelleşme kavramının DB tarafından yapılmış tanımında merkezi hükümete ait yetki ve sorumlulukların merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özerk kamu örgütlerine veya özel sektöre devredilmesi olduğundan bahsedilerek yerelleşmenin; siyasi, idari, mali ve ekonomik olmak üzere dört farklı boyutu bulunduğu iddia edilmektedir (Randinelli, 1999:2-4).

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümle birlikte tarihte hiç olmadığı kadar ivmelenen yerelleşme felsefesi, yerinden yönetimleri dünyaya ekonomik gelişmenin, demokrasinin ve sürdürülebilir kalkınmanın reçetesi olarak sunmaktadır. Merkezden yönetime karşı yerinden yönetim, vesayete karşı özerklik ve temsiliyet yerine katılımcılık ve çoğulculuk gibi kavramların ön plana çıkarıldığı günümüzde (Karakılçık, 2016:41), Türkiye dâhil olmak üzere birçok ülke tarafından yerelleşme uygulamalarının güçlendirilmesine yönelik çalışmalar gün geçtikçe artmaktadır.

Tablo 2.1. Yerelleşmenin Boyutları

1. SİYASİ YERELLEŞME	Halka ya da onların seçilmiş temsilcilerine, karar verme sürecinde daha fazla güç vermektir.		
2. İDARİ YERELLEŞME	Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde, yetki, sorumluluk ve finansal kaynakların, yönetimin değişik kademeleri arasında yeniden bölüştürülmesidir.		
2.1. Yetki Genişliği (Deconcentration)	Hiyeraşik alt örgütlenmeler	Mülki İdare	Özerklik Yok
		Diğer taşra örgütleri	Özerklik Yok
2.2. Yetki Aktarımı (Delegation)	Hizmet Yerinden Yönetimi	Kamu Şirketleri, kamu iktisadi kuruluşları	Özel hukuk serbestliği
		Merkezin hiyerarşisi dışı (Karayolları GM)	Sınırlı idari mali özerklik
		Hükümetin doğrudan siyasi etkisi dışı (Üniversiteler, SPK vb)	İdari mali özerklik
	Yerel yönetimlere delege etme	Bakanlıklar tarafından yerel yönetimlere aktarılan yetkiler	Kısmi özerklik
	Sivil topluma delege etme	STK'lara, yerel topluluk girişimlerine yetki aktarımı	Özel hukuk serbestliği
2.3. Yetki Paylaşımı (Devolution)	<i>Self-government</i>	Yerel ve bölgesel düzeyde kurulan <i>yerel yönetimler</i>	İdari mali özerklik
	<i>Self-determinasyon</i>	Etnik vb. farklılıklar temelinde kurulan <i>özerk bölgeler</i>	Siyasal özerklik
3. MALİ YERELLEŞME	Yerel yönetimler ve özel kuruluşların yerel olarak elde edecekleri ya da merkezden aktarılacak bütçeye sahip olmaları ve harcama kararlarını verebilme yetkisine sahip olmalarıdır.		
4. EKONOMİK YERELLEŞME	Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi sorumluluğunun kamudan özel sektöre devredilmesi anlamındadır.		
4.1. Özelleştirme	Daha önceden devletin tekelinde bulunan sektörlerde özel girişimcilerinde faaliyetlerde bulunmasına izin verilmesidir		
4.2. Serbestleştirme	Hizmetlerin sunumunda özel sektörün katılımını sağlayacak şekilde yasal kısıtlamaların azaltılmasıdır.		

Kaynak: Rondinelli (1999:2-4), Arıkboğa (2018:16).

Türkiye’de yerelleşme (âdemimerkeziyet) eğilimi sonucunda ortaya çıkan yerinden yönetim örgütlenmesinin ayrımları Fransız Kamu Yönetimi ekolünden alınsa da (Arıkboğa, 2018:4), Tablo 2.1’de görüldüğü üzere DB’nin kabul ettiği yerelleşmenin içerikleri bunlardan farklıdır. Rondinelli’nin sınıflandırmasında yetki genişliği ilkesiyle

merkezin bir takım yetkilerini kendine hiyerarşik olarak bağlı taşra yöneticilerine aktarması idari yerleşmenin alt basamaklarından bir tanesi olarak belirlenirken, nitelik açısından hiçbir fark bulunmayan aynı yetki genişliği konusu Türkiye’de merkezden yönetim başlığı altında incelenmektedir (Tortop vd.,2017:72; Eryılmaz, 2018:119; Gözler, 2018b:25).

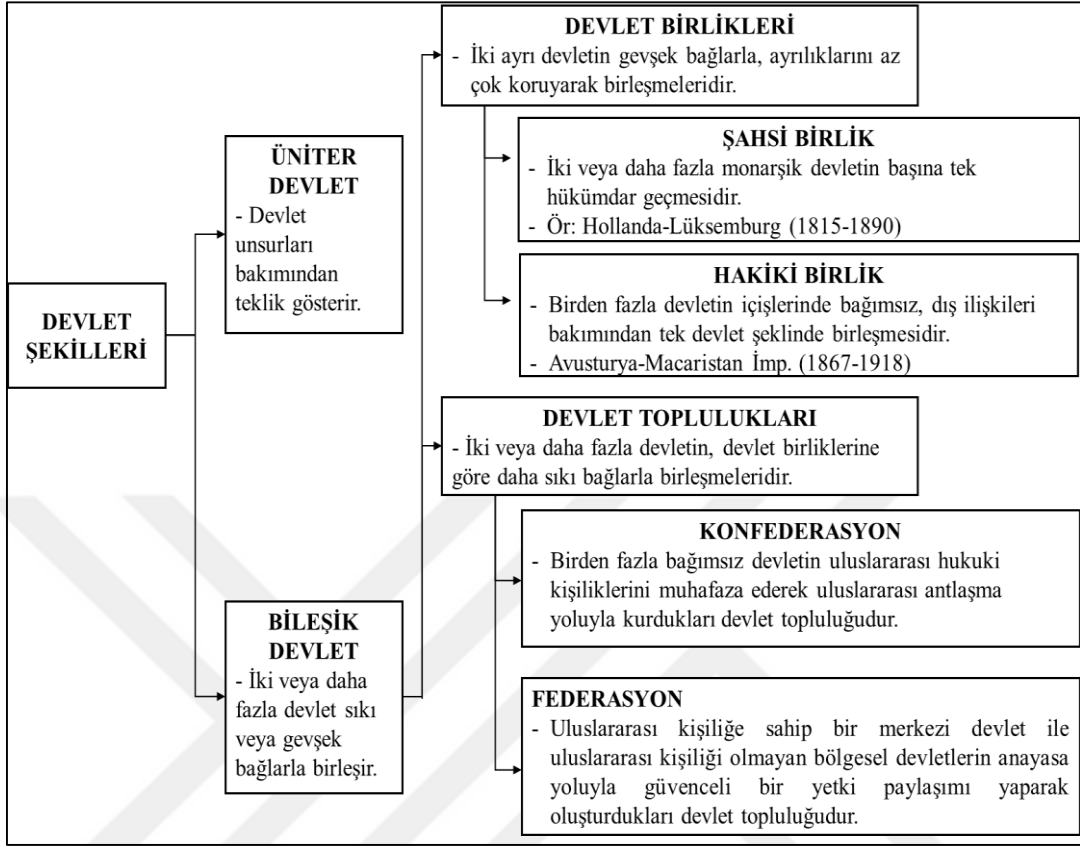
Kavram tartışmasına girmek gibi bir maksadı olmayan bu tez çalışmasında modern yerleşme olgusunun kolluk üzerindeki etkileri incelenirken hem yerleşmenin genişleyen anlamındaki özellikleri işlenmiş (özelleştirme, sivil topluma yetki devri vb.) hem de bu konuda Türkiye’deki kamu yönetimi ayrımlarına bağlı kalınmıştır.

2.1.2.2. Devletin Siyasi Örgütlenmesi

Çok parçalı iktidar yapısının çöktüğü ve kilisenin etkisinin bastırıldığı dönemlerden itibaren modern devlet anlayışında ortaya çıkan temel sorunlardan bir tanesi devletin nasıl örgütleneceği olmuştur. Dönemin düşünürlerinin de yoğun ilgisini çeken bu konuya dair çabalar 1700’lerin sonlarına doğru anayasalarda ilk örneklerini vermeye başlamıştır (Metin ve Erece , 2016:688).

Geleneksel devletten farklı olarak kendi toplumunu yönetebilme, biçimlendirme ve hatta yaratma kapasitesine sahip olan proaktif modern devlet (Pierson, 2004:44), yapılanma itibariyle ilk başta Fransa anayasası tarafından üniter ve ABD anayasası tarafından ise federal devlet şekillerinde dünyaya sunulmuştur (Metin ve Erece, 2016:688). Şekil 2.1’de gösterilen ve hukukçular tarafından temelde basit ve bileşik olarak ikiye ayrılan devlet şekillerinden basit devlet aynı zamanda üniter devlet anlamına da gelirken, bileşik devlet ise devlet birlikleri ve devlet toplulukları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan devlet birlikleri artık günümüzde görülmemektedir. Devlet toplulukları ise konfederasyon ve federasyon olarak ikiye ayrılmakta, bu ikisinden günümüzde sadece federal devletler varlıklarını devam ettirmektedir (Demiral, 2015:89).

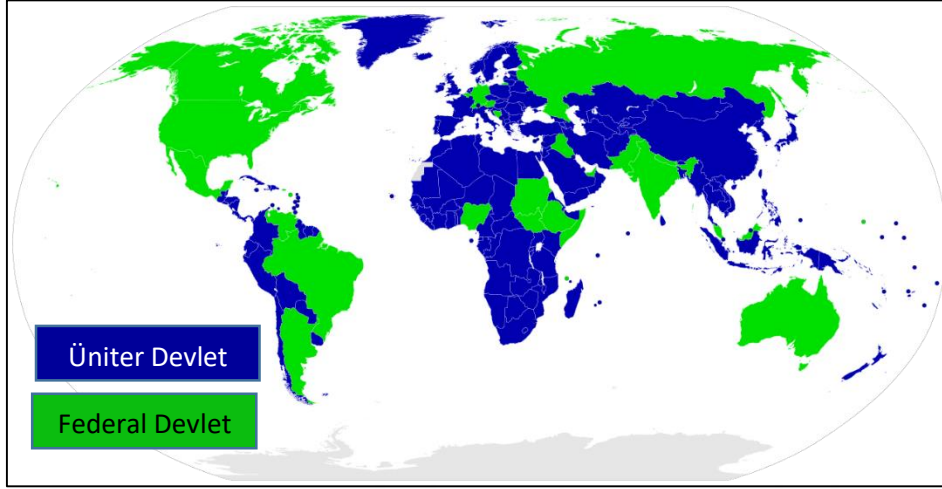
Şekil 2.1. Devlet Şekilleri



Kaynak: Gözler (2018a:184).

Günümüzde görülen ve Şekil 2.2’de gösterilmiş olan iki tip devlet örgütlenmesinden üniter devleti öne çıkartan en önemli özellik merkezîyetçilik ilkesi olurken, federal devlette ise yerleşme (ademimerkezîyetçilik) ilkesi olmaktadır (Ayman Güler, 2000:22). Bunlarla beraber 20.Yy ile birlikte modern devlet şekillerine üçüncü bir kategori eklenmiştir. Esasen üniter devlet yapılanmasına girmesi sebebiyle bölgeselleştirilmiş üniter devlet adı da verilen ve merkezîyetçi uygulamalar açısından kendisine federal devletle üniter devlet arasında yer bulan bölgesel devlet şekli (Gözler, 2018a:215), Avrupa’da üniter yapıyla İspanya ve İtalya gibi devletlerin yerinden yönetimi daha farklı bir yapıya götürmesi sonucunda oluşmuşlardır (Teziç, 2017:146).

Şekil 2.2. Dünyada Üniter ve Federal Devletler



Kaynak: Lokal_user (2020).

Üniter, bölgesel ve federal devlet yapılanmaları en temelde kuvvetler ayrılığı ilkesinin farklı seviyelerde yorumlanması şeklinde oluşturulmuştur. Sonrasında ise yazılı bir anayasayı kabul etmiş modern dünya devletleri kendi tarihi, kültürel ve iç dinamiklerine göre bu üç türden bir tanesini kendi örgütsel yapılanması olarak kabul seçmişlerdir (Metin ve Erece, 2016:688). Bu bölümde tez çalışmasının ana konusunu oluşturması sebebiyle üniter ve üniter bölgesel devlet şekillerine yer verilmiştir.

2.1.2.2.1. Üniter Devlet

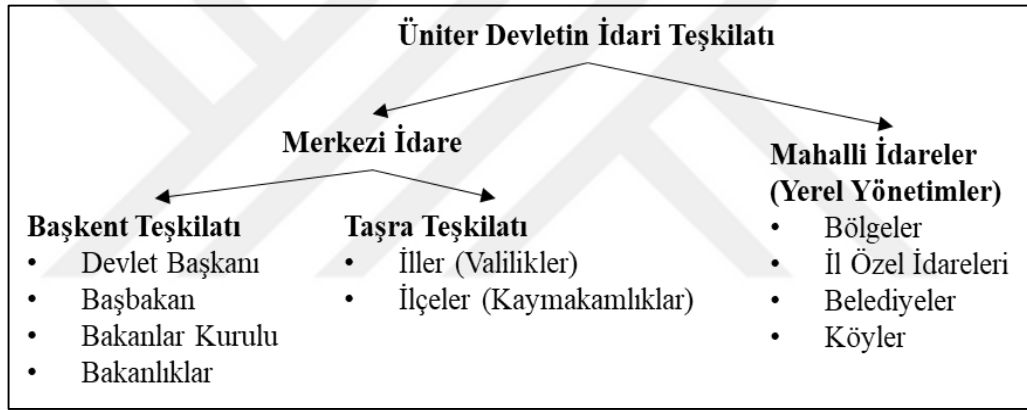
Üniter devlet, “devletin varlık koşulları bakımından, tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuksal örgütlenmenin bulunduğu, tek merkezli devlet biçimi, kaynaşık devlet” anlamına gelmektedir (TÜBA, 2019a).

Toplumda var olan farklılıkları ve sınırları ortadan kaldırarak ülkede birlik ve beraberliği sağlamak üniter devletin kuruluş amacı olarak ortaya çıkmaktadır. Temelini feodal yapıyı yıkan Fransız Eski Rejimiyle (Ancien Regime) beraber atan üniter devlet, 1789 Fransız Devrimi ve Napolyonik yaklaşımla yetkinliğe ulaşmıştır (Nalbant, 1997:70). Yeni Rejim sonrasında kabul edilen 1791 yılı Anayasasının ilk maddesi krallığın tek ve bölünemez olduğunu söyleyerek üniter devletin temel ögesini ilan etmiştir (Nalbant, 1997:83). Üniter devletin tüm unsur ve organlarıyla tek olma özelliği şu şekilde sağlanmaktadır (Gözler, 2018a:185-186);

- Devlet, il ve ilçe gibi basit idari bölümlere ayrılabilir, ancak hepsi için aynı egemenlik düzeni geçerli olup, ülke tek ve bölünmezdir,
- Devlet, dil, din veya etnik temelli farklılıkların egemenliği bölmesine izin vermez, millet unsuru tek ve bölünmezdir,
- Devlette tek yasama, tek yürütme ve tek yargı organı bulunmakta olup bunların yetkileri egemenliğin sahibi adına yürütülür, egemenlik tek ve bölünmezdir.

Üniter devletlerde, kamusal hizmetlerin yürütülmesi çok geniş çaplı bir organizasyon ağına ihtiyaç duyar. Bu organizasyon ağının tümüne Şekil 2.3'te genel olarak gösterilen idari teşkilat denilmektedir (Gözler, 2018a:189).

Şekil 2.3. Üniter Devletlerde İdari Teşkilatlanma



Kaynak: Gözler (2018a:187).

Dünyadaki devletlerin önemli bir çoğunluğu üniter devlet şeklini benimsemişlerdir. Yani, siyasi iktidar ve idarenin bir bütün olarak işlediği ve organizasyonel yapının yukarıdan aşağıya dikey olarak örgütlendiği idari merkezîyetçilik ilkesi üzerine kuruludurlar. Bu devletlerde, kademeler arasındaki ilişki görev ayırımına değil yetki paylaşımına dayanmaktadır ve merkez çevreye doğru yetkilerini paylaşarak ona sorumluluk yüklemektedir (Ayman Güler, 2000:29).

Özellikle 20. Yy'nin son çeyreğinden itibaren üniter devletlerde önemli değişimler yaşanmıştır. Dönemsel ve tarihsel koşullar altında devletin merkezileşme veya yerelleşme eğilimi artabilmektedir. Feodalizmi çökertip ulus-devletlerin ortaya çıkmasını sağlayan eğilim merkezileşme eğilimi, küreselleşme ile birlikte yerelleşme

eğiliminin baskısı altında kalmıştır. Yerelleşmenin sonucunda ise üniter devletlerde merkezden yerel doğru yetki ve sorumlulukların devrinde artışlar yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir (Arı ve Akyol, 2018:780).

2.1.2.2.2. Üniter Bölgesel Devlet

Alanyazında bölgesel devlet, bölgeci devlet gibi isimlerle anılan bu devlet şekli esasen bir üniter devlet şekli olup, bünyesinde bölgesel yasama yetkisi de dâhil olmak üzere bazı önemli yetkilerle donatılmış özerk bölgeleri bulduran devlet yapılanmasıdır (Gözler, 2018a:215). Üniter devlet ve federal devlet arasında bir devlet şekli olarak görülen bölgesel devlet, üniter devletten siyasal özerklik niteliğiyle ayrılırken, özerk bölgelerin kurulması ve işleyişleriyle ise federal devletten ayrılmaktadır (Çavuşoğlu, 2002:paragraf 3).

Siyasal merkezîyetçilik niteliğine göre bir devlet üniter ya da federal devlet olarak adlandırılmaktadır. Bölgesel devlet de bu konuda üniter devlete yaklaşarak, siyasal yetkinin kaynağını tek bir otoriteye vermektedir. Bununla beraber bölgesel devlet, siyasi merkezîyetçiliğin yumuşatılması ile siyasal bölgelere ya da kültürel, tarihi vb. farklı özellikler taşıyan özerk topluluklara siyasal özerklik hakkı veya sınırlı yasama yetkileri verebilmektedir (Nalbant, 1996:48).

Arıkboğa (2018:16) ‘ya göre bölgesel devletlerdeki özerk bölgeler devölüsyon (yetki paylaşımı) temelinde anayasal kurallara bağlı olmak kaydıyla özel bir yasaya dayanarak kurulmakta ve bu kurucu yasanın içeriğine göre bölgenin özerklik statüsü belirlenmektedir. Söz konusu yetki paylaşımının federal devleti oluşturan federe devletlerin yetkilerinden farkı bulunmaktadır. Federe devletler hem anayasal güvenceye sahip hem de ulusal parlamentoyla eşittir, ancak bölgesel devlette ne anayasal güvence ne de ulusal parlamentonun üstünlüğü söz konusudur (Arıkboğa, 2018:15). Temel özellikleri karışıklığa sebep olabilecek bölgesel devlet ve federal devlet arasındaki farklılıklar şu şekildedir (Gözler, 2018a:216);

- Federal devletlerde federe devletlerin yasama, yürütme ve yargı yetkileri vardır, bölgeci devletlerde bölgelerin kısmi yasama ve yürütme yetkileri olmakla beraber yargı yetkileri yoktur,

- Federal devlette federe devletlerin anayasası bulunmaktadır, bölgesel devletlerde bölgeler devletin kurucu anayasasına tabidir,
- Federe devletler federal devletin yönetimine kurucu devlet olarak katılabilir, bölgeler bölgesel devlet yönetiminde ayrı bir siyasi varlık olarak bulunmazlar.

19. Yy sonlarında merkezîyetçiliğe bir tepki olarak ortaya çıkan bölgeselcilik anlayışı özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında günümüzdeki görünüşüne yaklaşımaya başlamıştır (Nalbant, 1996:50). Temelde üniter devlet anlayışına sahip ülkelerde etnik, kültürel, tarihsel ya da ekonomik sebeplerle farklılaşan bölgelerin isteklerini tatmin edebilmek için üniter devlet anlayışının aşındırılmasıyla ortaya çıkmış bu ara devlet şekli, farklılıkların yönetilmesinde devletler tarafında bir çatışma yönetim seçeneği olarak değerlendirilebilmektedir (Çavuşoğlu, 2002:paragraf 32).

2.1.2.3. Devletin İdari Örgütlenmesi

Her kurum ve kuruluşta girişilen işin büyüklüğü, küçüklüğü, basitliği veya karmaşıklığı ne olursa olsun bir takım temel işlemler gerekmektedir. Yönetim işleri bu temel işlerden bir tanesi olup diğer işlerden (teknik, ticari, mali, güvenlik, muhasebe işleri) açıkça farklılık arz etmektedir. Üst yönetimin yerine getirmesi gereken işlemlerden en büyük ve geniş role sahip olan yönetim *“geleceği tahmin-planlama, örgütleme, işler için en uygun koordinasyonu sağlama ve kontrol etmek anlamına gelmektedir”* (Fayol, 2013:27-31).

Bu bölümün konusunu oluşturan yönetim ilkelerinden olan örgütlenme, devletlerde merkezden ve yerinden olmak üzere iki farklı şekilde gerçekleşmektedir (Eryılmaz, 2018:112). Devletlerin gelenekleri, coğrafi koşullardan kaynaklanan özellikleri, tarihsel koşullar, demografik yapısı (Parlak, 2007:9) ve hatta dinsel inanışları hangi örgütlenme biçimini benimsediğinin arkasında yatan faktörler olarak değerlendirilmektedir. Bununla beraber, kamu yönetiminde salt merkezden ya da yerinden yönetim örgütlendiği bir devlet yoktur. Hemen hemen her devlet kendi siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel şartları doğrultusunda (Eryılmaz, 2018:113) birbirinden oldukça farklı felsefeye sahip bu iki örgütlenme biçiminden hangisine ağırlık verirse tüm kamu kurum ve kuruluşları ve işleyişleri de seçilen tercihe göre şekillenmektedir (Parlak,

2007:11). Bahsedildiği üzere devletler kamu yönetimlerinde her iki örgütlenme şekline de aynı anda başvurabilmektedir. Her ülkede hem güçlü hem de zayıf yanları bulunan bu yönetim türlerine aynı anda başvurulmasının sebebi ise birbirlerinin zıttı olsalar bile birbirlerini tamamlayıcı niteliklere sahip olmalarıdır (Ökmen ve Çağatay, 2014:85).

2.1.2.3.1. Merkezden Yönetim

Kamusal örgütlenme biçimlerinden ilk olarak incelenecek olan merkezden yönetim, ülke genelinde yürütülecek kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlük sağlanması amacıyla ilgili hizmetler hakkında alınacak kararlar ve uygulanacak faaliyetlerin devletin merkez teşkilatı veya ona hiyerarşik bağlı kurum ve kuruluşlarca yerine getirilmesi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2018:113).

Merkezden yönetim uygulaması, siyasi ve idari olmak üzere iki tür olarak ortaya çıkmakta, bunlardan ilki bir ülkede yasama ve yürütmeden sorumlu tek bir siyasi otoritenin varlığını göstermektedir (Önen, 2018a:539). Bu durum aynı zamanda siyasi merkezîyetçiliği uygulayan devletin üniter devlet olması anlamına gelmektedir. Bu başlık altında merkezden yönetim denildiği zaman anlaşılacak olan ve esas olarak incelenen olgu, merkezden yönetimin ikinci türü olan idari merkezîyetçiliktir. Bu merkezîyetçilik türünde, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesine dair alınacak kararlar ve uygulanacak politikalar merkez tarafından alınmakta, merkezin taşra teşkilatına fazla söz hakkı tanınmamaktadır (Eryılmaz, 2018:113). Merkezden yönetimin katı bir biçimi olan bu yönetim şeklinde alt kademedeki memurların inisiyatif hakkı bulunmamakta ve tüm işlerin üstlere danışılarak yürütülmesi gerekmektedir (Tortop vd., 2017:70).

İdari merkezîyetçilik genellikle siyasi merkezîyetçiliğin sonucu yani üniter devletlerin kamu örgütlenmesinde kullandığı bir yöntem olarak düşünülse de, Ayman Güler (2000:23-24)'e göre ise sadece üniter devletler değil aynı zamanda federal devletler de idari merkezden yönetime başvurabilmektedir. Hem üniter hem de federal devletler tarafından başvurulabilen ve merkezin belirlediği politikalar ve aldığı kararlar doğrultusunda kamu hizmetlerinin yürütüldüğü merkezden yönetim biçiminin genel özellikleri şu şekildedir (Gözler, 2018b:113-114);

- Merkezi idare de denilen “devlet” tek (ana) tüzel kişilik olarak ortaya çıkmakta olup, kamu hizmetlerinin yürütülmesinden bizzat sorumludur,
- Merkezi idare kamu hizmetlerinin yürütülmesi maksadıyla ilgili kamu hizmetlerinin konularına göre bakanlıklar şeklinde örgütlenir ve devlet tüzel kişiliğini temsil ederler,
- Bakanlıklar ülke genelinde kamu hizmetlerinin yürütülmesi maksadıyla merkez (başkent) ve taşra teşkilatı olarak örgütlenir,
- Devlet örgütlenmesinde kurumlar dikey niteliklidir ve kamu görevlileri hiyerarşik şekilde sıralanırlar,
- Kamu hizmetleri yürütülmesine yönelik bütçe merkez tarafından belirlenerek, gelir ve giderler merkezin sorumluluğunda yönetilir.

Eryılmaz (2018:128)’a göre, merkezin politikalarına yerinden yönetimlerden bir tehdit algısı varsa, merkez ülke genelinde modernleşme hareketlerini daha etkili yapabileceğini düşünüyorsa, iktidar merkezîyetçi eğilimdeyse ve ülkede homojen bir yapı varsa devletler yerelden ziyade merkezden yönetime ağırlık vermektedirler. Gerçekten de bütün ülkelerde uygulama alanı bulan merkezden yönetimin sağladığı bir takım avantajlar vardır ve bu avantajlar şu şekildedir (Eryılmaz, 2018:114);

- Devlet siyasi ve idari bakımdan güçlüdür, ülkenin birlik ve beraberliği sağlanır,
- Ülkenin genelinde kamusal hizmetler dengeli şekilde dağıtılarak, bölgesel eşitsizliğin önüne geçilir,
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olan kamu görevlileri yerel makam ve halkın yönlendirmesinden çok etkilenmezler,
- Dış güvenlik, eğitim, sağlık gibi tek elden yürütülmesi gereken temel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlar.

Napolyon tarafından Fransız kamu yönetiminde düzenli hale getirilen ve kamu yönetiminde profesyonelleşmeyi sağlayan merkezden yönetimin sağladığı avantajlarının yanı sıra, halkın ihtiyaçlarının karşılayacak kamu hizmetlerine dair alınacak kararlarda ve uygulanacak politikalarda merkeze aşırı bağımlı olunması gibi birtakım olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Merkezden yönetimin genel olarak ortaya çıkarttığı olumsuzluklar şu şekildedir (Aydın, 2018b:60-65);

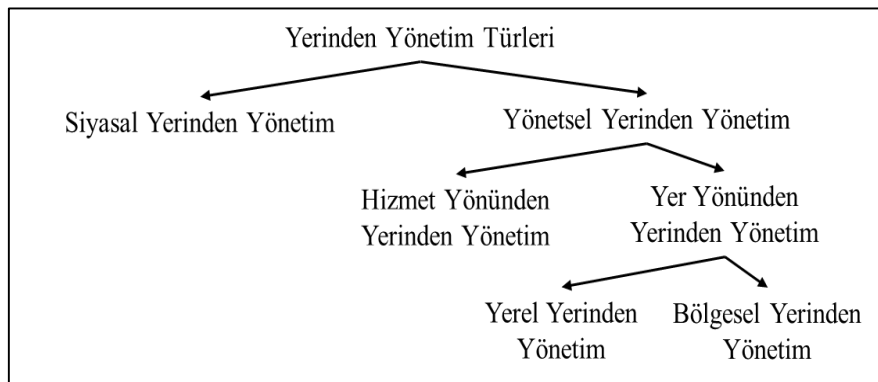
- Kararların merkezden alınmasından başlayıp, yerelde uygulanmasını takip eden süreçler zaman ve kaynak israfına sebep olur, kırtasiyeciliği artırır,
- Mahalli ihtiyaçları giderecek kamusal hizmetin zamanında ve ihtiyaca uygun olmaması gibi sonuçlar doğurabilir,
- İnisiyatif alamayan memurda ve kararlara katılamayan halkta isteksizlik sağlar,
- Basit bir şekilde halledilebilecek yerel ihtiyaç kararının merkeze danışılması, gecikmeye sebebiyet verebilir.

Ulusal güvenlik, asayiş, milli savunma ve diplomasi gibi önemli temel fonksiyonların yerine getirilmesinde merkezden yönetim çok önemli rol ve görevler üstlenmektedir. Bununla beraber yerelleşme felsefesiyle birlikte devletlerin merkezden yönetime verdikleri ağırlık gün geçtikçe daha da çok sorgulanır hale gelmekte, yönetim dengesinin nasıl kurulacağına dair cevaplar ülkelerin kendi ihtiyaç ve koşullarına göre belirlenmektedir (Önen, 2018a:545).

2.1.2.3.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, merkezi yönetimin aksine kamusal hizmetlerin başkent hiyerarşisine tabi olmayan kamu tüzel kişiliğine haiz kamu kurum ve kuruluşlarca yerine getirilmesi anlamına gelmektedir. Temelde merkeziyetçi sistemlerin, yerelin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılarken meydana gelebilecek ekonomik ve siyasi engelleri bertaraf edebilmesi amacıyla ortaya çıkmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010:20).

Şekil 2.4. Yerinden Yönetim Türleri



Kaynak: Karakılçık (2016:33)'tan yararlanılmıştır.

Ülkelerdeki yerinden yönetim türleri farklı ayrımlar yapılmakla birlikte Şekil 2.4'te gösterildiği üzere genel olarak siyasal, yönetsel, hizmetsel ve bölgesel olacak şekilde sınıflandırılmakta olup, devletin üniter veya federal yapıda olması yerinden yönetimin hangi türünün yaygın olduğuna önemli şekilde etki etmektedir (Karakılıçık, 2016:33). Yerinden yönetim türlerinden ilki siyasal yerinden yönetimdir. Bu yönetim türü daha çok federal devletlerde görülmekte ve yasama gücünün federal devlet anayasasıyla eyalet, federe devlet, kanto vb. alt birimler tarafından da kullanılabilmesi yani egemenliğin çeşitli birimler arasında paylaşılması anlamına gelmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010:11).

Yerinden yönetim türlerinden ikincisi ise yönetsel yerinden yönetimdir. Hizmet (fonksiyonel) yönünden ve yer (coğrafi) yönünden olmak üzere iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Bunlardan ilki, teknik bilgi, tecrübe ve uzmanlık gerektiren kamusal hizmetlerin özerk statüye sahip kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirildiği bir alt düzey idari yerinden yönetim biçimidir (Eryılmaz, 2018:124). Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, devletin klasik görevlerinin sosyal devlet anlayışıyla beraber oldukça artması ve teknolojinin de ilerlemesiyle beraber kamu hizmetlerinin yürütülmesinin özel bir işletme mahiyeti gerektirmesi neticesinde, uzmanlık gerektiren kamusal hizmeti yerine getirmekle sınırlı, fakat coğrafya olarak sınırsız hareket kabiliyetine sahiptirler (Günday, 2011:74). Söz konusu yerinden yönetim türünün, hizmetlerin daha hızlı ve uygun sunulması, yönetimin uzman kişilerin elinde olması gibi faydaları bulunurken, özerkliğinin yönetenlerin özel çıkarlarına kolaylık sağlaması ve ayrı kurallara tabi olmasının denetimini güçleştirilmesi şeklinde sakıncaları bulunabilmektedir (Aydın, 2018b:72).

Yönetsel yerinden yönetim türlerinden ikincisi ise belirli bir alandaki bazı kamusal hizmetlerin başkent hiyerarşisine bağlı olmayan ve karar organları halk tarafından belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütüldüğü yer yönünden yerinden yönetim türüdür (Eryılmaz, 2018:126). Bu kurum ve kuruluşların, kırtasiyeciliği azaltması, hizmeti ihtiyaçlara cevap verebilir hale getirmesi ve demokratik katılımı sağlaması gibi yararlarının yanında mali denetimde sıkıntıların yaşanabilmesi, partizan uygulamalara yol açabilmesi, yöreler arasında hizmet dengesinin sağlanamaması ve en önemlisi de ülkenin birlik ve beraberliğini sarsabilmesi gibi sakıncaları bulunmaktadır (Günday, 2011:76). Türkiye'de il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde görülen yerinden

yönetimlerin haricinde kimi ülkelerde yer yönünden ortaya çıkan bölgesel yerinden yönetimleri de bulunmaktadır. Bunlar bazen özerk ve merkezden ayrı tüzel kişiliğe sahip olabilirken, bazen de merkezin uzantısı şeklinde örgütlenip belirli bir bölgede yaşayan vatandaşın ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar (Karakılçık, 2016:34).

Yukarıda türleri sayılmış olan yerinden yönetimlere bir ülkenin federal veya üniter olup olmadığından bağımsız olarak tüm devlet yapılarında rastlamak mümkündür ve modern devletin en belirleyici özelliklerinden birisi olarak görülen merkezleşmenin aksayan ve işlemeyen yönlerini azaltabilmek ancak yerinden yönetime dayalı yönetimlere daha çok yer verilmesiyle mümkün olabilmektedir (Önen, 2018b:821).

2.2. Devlet-Güvenlik ve Şiddet Tekeli İlişkisi

Kolluk kavramının köklerinin devlet, güvenlik ve şiddet tekeli ilişkisinde yattığı değerlendirilmektedir. Çalışmanın bu bölümünde güvenlik ve şiddet tekeli kavramları incelenerek ile bu kavramların devletle arasındaki ilişkisi ortaya koyulmuştur. Bu kapsamda kolluğa neden ihtiyaç duyulduğunun alt yapısı ortaya çıkarılmak istenmiştir.

2.2.1. Güvenlik

Heywood (2015:29), devletin bir meşrulaştırma girişimi olduğunu söyleyerek, aldığı kararların ve uygulamalarının vatandaşın iyiliğine olduğunun ön kabulüne değinmektedir. Bu sebeple, kolluğun devletteki yerini daha iyi anlayabilmek için güvenlik ihtiyacını anlayabilmek ve bu kelimenin kökenine inmek gerekmektedir. Çünkü kolluğun faaliyet gösterdiği alan olarak güvenlik, hem kolluğun hem de devletin vatandaş nezdindeki meşruiyetini kazanma konusunda en önemli sebeplerinden birisi olmaktadır (Kara, 2016:22).

Güvenlik olgusuna bakarken ilk önce insanların neden güvenliğe ihtiyaç duyduklarından başlamak, onun vazgeçilmezliğini anlamak bakımından önemlidir. Maslow (1943:372-377)'un, insanların varoluştan itibaren duydukları gereksinimlerini hiyerarşik bir şekilde listelediği ünlü motivasyon teorisinde birinci sırayı fizyolojik (yeme, içme, uyku, cinsellik vb.) ihtiyaçlar alırken, ikinci sırayı ise insanın kendini güvende hissetme ihtiyacı almaktadır. Güvenlik ihtiyacından sonra sırasıyla ait olma,

saygı görme ve kendini gerçekleştirme basamakları gelmektedir. Söz konusu piramidin hangi basamağında olursa olsun bir alt düzeydeki ihtiyacını giderememiş birey, ilk önce sıradaki ihtiyacını gidermek için güdülenmektedir. Yani fizyolojik ihtiyaç giderilmeden güvenlik basamağına, güvenlik ihtiyacı giderilmeden ise ait olma, sevgi, saygı görme ve kendini gerçekleştirme basamaklarına geçmek mümkün olmamaktadır. Şekil 2.5'te de görüldüğü üzere, güvenlik kaygısı içerisindeki bireyin daha üst basamaklara çıkması için tek çaresi o güvenlik kaygısının ortadan kalkmasıdır.

Şekil 2.5. İhtiyaçlar Hiyerarşisi



Kaynak: Maslow (1943).

İnsanların neden güvenliğe ihtiyaç duyduklarının açıklanmasından sonra güvenlik kavramının etimolojik kökeni ve anlamının irdelenmesi, devlet ve güvenlik ilişkisinin ortaya koyulması bakımından önem arz etmektedir. Türkçe kökenine bakıldığında, güvenlik kelimesinin eski Uygur yazıları ile Divan-i Lugati't-Türk'de geçen "gurur, kibir" anlamlarında kullanılan "kövün-köfünc" kelimesinin Türkiye Türkçesi döneminde "itimat etmek" anlamına gelen "güven" kelimesine evrilmesiyle türediği görülmektedir (Gülensoy, 2007:399). Yine aynı kelimenin batı dillerindeki karşılığı (İngilizce; security, Fransızca; securite) ise Latince "se" (olmadan, olmaksızın) ve "cura" (endişe, dert, keder, merak) kelimelerinin birleşiminden oluşan "securitas" kelimesinden türemiştir (Arends, 2009:5). İlk defa Romalı filozof Cicero tarafından M.Ö. 1. Yy'da kullanılan bu kelime ile düşünür, negatif ve psikolojik anlamdaki endişenin yokluğunu ifade etmeye çalışmıştır (Hamilton, 2013:51).

Güvenlik olgusunun sosyal güvenlik, toplum güvenliği, ulusal güvenlik, uluslararası güvenlik, askeri güvenlik ve çevresel güvenlik gibi birçok alanda kullanılması onun karışık, aynı zamanda da tutarsız yönünü ortaya koymakta ve farklı hedefler altında farklı yerler ve farklı zamanlarda tezahür edebildiğini göstermektedir (Zedner, 2009:10). Birçok alanda kullanım yeri bulan ve günümüzdeki karşılığıyla güvende olmaya tekabül eden güvenlik kelimesinin TDK (2020a)'da yapılan tanımı, hukuki düzende herhangi bir aksaklık meydana gelmeden ve bireylerin toplumsal yaşamlarında korku duymadan emniyetli bir şekilde yaşamaları şeklindedir. Başka bir tanımında ise güvenliğin; *“1. Kişi, bina ya da ülkenin tehlike veya suçtan korunması, 2. Kötü durumlardan korunma (iş kaybından korunma, ölüm durumunda finansal güvenliğin sağlanması), 3. Finansal anlamda kullanılan ipotek güvencesi”* gibi anlamlarından bahsedilmektedir (Longman Online Dictionary, 2020).

Yapılan tanımlardan güvenliğin, güvensizlikle yakın ilişkisinin olduğu ve bu güvensiz ortamın, kişilerin, durumun ortadan kaldırılması için yapılması gerekenler olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumdan ise güvenliğin kural koyan-kurala uyan ilişkisini yani devlet ve toplum arasındaki düzeni ortaya koymakta olduğu çıkarılmaktadır. Demek oluyor ki, devlet güvenliği sağlamak adına toplum tarafından onaylanmakta ve toplum devlete itaat etmektedir (Haspolat, 2010:20-21). Aynı şekilde Machiavelli de Hükümdar adlı eserinde, insanların devleti kendi çıkarlarına uygun olduğu gerekçesiyle istediklerinden bahsetmekte, önemli olanın devlet değil sadece insanların kendilerinin olduğunu vurgulamaktadır. Bu bağlamda bahsi geçen çıkarları ise insanların kendi güvenliğidir. Machiavelli devletin gerekliliği konusunda bundan daha elzem bir gerekçe olmadığını iddia etmektedir (Akkuş, 1995: 98).

Gerçekten de, bireyin ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için güven ortamı tesis edilmelidir. Bu çalışmada temel konu kolluk olduğu için güvenli ortamdan kasıt suçun işlenmediği, dolayısıyla bireylerin suça maruz kalmadığı ya da suç işlense dahi en kısa zamanda suç ve suçlunun ortaya çıkarıldığı ortam anlamına gelmektedir. İster önleyici kolluk ister adli kolluk faaliyeti olsun, kolluk güçleri bunları yaparken kanunlara uymalı, bireylerin temel hak ve özgürlüğünü gözetmeli ve haksızlığa müsaade etmemelidir. Sadece bahsi geçen bu hususlar bile güvenlik ihtiyacı için devlet otoritesini meşru gören toplumda kolluk gücünün önemini gözler önüne sermektedir (Aydın, 2006:286).

2.2.2. Devletin Kaynağı ve Gerekliliğine İlişkin Teorilerde Güvenlik

Zorlayıcı yetkinin verildiği en üstün otoritenin ortaya çıkışındaki güvenlik kaygılarının anlaşılması bakımından devletin kökenine ilişkin felsefi görüşlerin bilinmesi önemli olduğu düşünülmektedir. Çünkü halkla yakın ilişkisi ve iktidarın emrinde olması gibi özelliklerinden dolayı toplumsal ve siyasal zeminin kesiştiği noktada bulunan kolluğun oluşumu da, devletin ortaya çıkış süreçleriyle doğrudan alakalıdır (Ergut, 2015:25). Devletin ortaya çıkışı ve insanların böyle bir üst iradeye itaatlerinin nasıl sağlandığına dair çeşitli sınıflandırma ve yaklaşımlar bulunmaktadır.

Devletin köklerinde güvenliği arayan bu başlık altında alanyazında sıklıkla geçen devlete dair teorilerden beş tanesi incelenmiştir. Bu teoriler inceleme sırasına göre devleti aileye dayandıran aile teorisi, yaşayan organizma olmasında gören organizmacı teori, zorlayıcı esaslara dayanmasında bulan kuvvet ve mücadele teorisi, ekonomik sebepler altında hareket etmesinde gören ekonomik (Marksist) teori ve iradi bir anlaşmaya dayandıran sosyal sözleşme teorisi şeklindedir.

Bu teorilerden ilki aile teorisidir. Aile teorisi, geniş aile, sülale gibi anlamlara gelen “gens” lerin birleşerek kendilerinden daha büyük sosyal birlikler olan aşiretleri (tribü) meydana getirdiklerini, göçebe olan bu aşiretlerin de yerleşik hayata geçmesi sonrasında sosyal düzen ihtiyacını gidermek amacıyla komşu aşiretlerle birleştiğini ve bu sayede devletlerin ortaya çıktığını iddia eden teoridir (Okandan, 1968:28-29). Bodin’e göre de devleti oluşturan düzenli bir siyasal toplumun temelindeki harç, mikro seviyedeki modeller olan ailedir (Ağaoğulları vd, 1994:12-13). Devletin kökenini ailede arayan bir diğer düşünür Aristo’nun eserinde devlet güvenlik ilişkisi daha belirgindir. Aristo (2017:24-25)’ya göre, üreme ve ortak güvenliklerini sağlayabilme amacıyla kurulan ve varlığını devam ettiren aile kurumu, devletin de ilk adımıdır. Bu kurumun çeşitli ihtiyaçlarını sağlayabilmek amacıyla diğer hanelerle etkileşime geçmesi köyü oluşturmuş, kurulan bu düzenin artan nüfusla beraber büyümesiyle de kent devletleri ortaya çıkmıştır.

Devlet teorilerinden ikincisi devletin biyolojik olarak kendiliğinden meydana geldiğini savunan organizmacı teoridir. Kendine ait beyine, vücuda, organlara hatta ruha sahip olan devlet, insanlar gibi doğmakta, büyümekte ve nihayetinde varlığı

sonlanabilmektedir (Hülagü, 1999:11). Platon da devletin doğal ve biyolojik olarak kendiliğinden meydana geldiğini savunan düşünürlerdendir. Platon, “toplum tek bir insandan büyük bir şeydir” diyerek, organizmacı görüşü işaret etmektedir (Platon, 2008:368). Bu görüşe göre toplum içinde insanlardan bazıları beyin, bazıları ise diğer uzuvların görevlerini yerine getirmektedir. Devletin beyni olan yönetici sınıfı, savaşta güvenliğin sağlanmasından sorumlu koruyucular sınıfından oluşmaktadır ki, bu durum güvenliğin organizmanın canlı kalmasındaki önemine işaret etmektedir (Göze, 1989:20-27).

Devletin kaynağını arayan üçüncü teori onu zora dayalı esaslarda arayan kuvvet ve mücadele teorisidir. Bu teori devletin oluşumunu dışsal etkilerle açıklayarak, güçlü toplulukların zayıf toplulukları fiziksel güç kullanarak boyunduruk altına aldığı iddia etmektedir (Okandan, 1944:495). Kuvvet ve mücadele teorisinin en bilinen temsilcilerinden Oppenheimer (2005:46)’a göre devlet, tarihte bilinen ilkel devletlerin tamamının başka bir grup üzerinde zafer kazanması sonrasında egemenliğini içerden ve dışardan gelecek saldırılara karşı güvence altına almak ve kaybeden grubu ekonomik manada sömürmek maksadıyla oluşturduğu toplumsal kurumdur.

Devlet teorilerinden dördüncüsü ekonomik (marksist) teoridir. Ekonomik devlet teorisi, insanoğlunun ekonomik sebepler doğrultusunda hareket ettiğini ve ekonomik durumların siyasi ve sosyal durumlara üstün gelmesi sonucu devletin meydana geldiğini savunan teoridir. Sınıflar arası mücadelenin tarih boyunca devam ettiğini, sınıfların üretim araçlarını ele geçirmek maksadıyla savaştığını ve üretim araçlarını elinde bulunduran sınıfın egemen iktidar olarak, bu niteliğini koruyabilmek için zora başvurduğunu savunur. Bu teoriye göre devlet, sömüren sınıfın, sömürülen sınıf üzerindeki baskısını devam ettirebileceği teşkilatlanma olarak ortaya çıkmaktadır (Gözler, 2018a:148). Marx’a göre sınıflara ayrılmış bu toplumda üretim araçlarının hâkimi olan sömüren sınıf aslında kendi sermayesine yönelik güvenlik tehdidini, topluma yönelmiş gibi, yani kendi güvenliğini toplum güvenliği gibi göstererek devlete meşruiyet sağlamaktadır (Birdişli, 2011:164). Bu teori her ne kadar devleti tarafsız görmese de güvenliği devletin meşru sebebi olarak saymaktadır.

Devlete dair beşinci ve son teori ise iradi (sosyal sözleşme) teoridir. Hobbes, Locke ve Rousseau gibi düşünürlerin öncüsü olduğu bu teoriye göre, devletin

oluşmasından önce insanlar bir doğa hali içerisinde yaşamaktayken, çeşitli sebeplerden ötürü bu doğa halinden vazgeçmişler ve kendi aralarında topluca bir sözleşme imzalayarak egemenliklerini üst siyasal topluluk olan devlete devretmişlerdir (Carneiro, 2006:252). Sosyal sözleşme teorisi devletin, insanların kendi düşüncülerinin sonucu olarak ortaya koyduğu bir ürün olduğunu iddia etmektedir (Gözler, 2018a:51). Hobbes, Locke ve Rousseau'nun farklı tabiat halleri varsayımlarından hareket eden ama sonuç olarak insanların kendi iradeleriyle bir takım özgürlüklerinden vazgeçtiklerini ve üst iktidarı oluşturduklarını iddia eden bu teoride, temelde güvenlik kaygısı ve düzen arayışı içindeki toplum, devleti kendi düşüncesinde oluşturmaktadır (Hobbes, 2007:92-96; Locke, 2012: 82-84; Ağaoğulları, 2015:577-578).

2.2.3. Şiddet Tekeli

“Sertlik, katılık” anlamına gelen Arapça “şedd” kökünden türemiş olan (Meydan Larousse,1992:523) ve Türkçe’ye bu dilden geçen (Ünsal, 1996:29) “şiddet” kelimesinin TDK (2020b)’da bulunan anlamları “1. Bir hareketin, bir gücün derecesi, yeğlilik, sertlik. 2. Hız. 3. Bir hareketten doğan güç: Rüzgârın şiddeti. 4. Karşıt görüşte olanlara kaba kuvvet kullanma. 5. Kaba güç. 6. Duygu veya davranışta aşırılık” şeklindedir.

Şiddet kavramının Batı dillerindeki karşılıklarına ve kökenine bakıldığında, kelimenin İngilizce karşılığının “violence” olduğu görülmektedir. “Violence” esasen Latince “güç, enerji” anlamındaki “vis” kökünden gelen ve şiddetli davranış anlamı taşıyan “violare” kelimesinden türetilmiştir. “Violare” Latince’den Fransızca’ya, oradan da İngilizce’ye geçmiştir (Ayto, 2005:534). Şiddet kelimesinin Almanca dilinde karşılığı olan “gewalt”, kelimenin genellikle fiziksel güç kullanımı anlamlarına geldiği Fransızca, İngilizce ve Türkçe dillerinden farklı olarak doğrudan devletin, otoritenin, iktidarın şiddetine vurgu yapmaktadır. Buradan da anlaşıldığı üzere “violence” daha olumsuz bir anlam taşıırken, “yönetmek, egemen olmak” anlamları taşıyan “walten” kökünden türeyen “gewalt” sürekliliğe gönderme yapmaktadır (Akkanat, 2011:16).

Şiddetin modern devletin temel özelliklerinden birisi olduğu iddia edilmekte ve devletin şiddeti tekeline alarak siyasi istikrarı ve toplumdaki huzuru sağlayacağı, böylece bireylerin güvenli bir geleceği olabileceği savunulmaktadır (Akkanat, 2011:96). Söz konusu şiddet tekeli ise; sadece devletin şiddeti kullanma hakkının bulunması, ancak

devletin izin verdiği ölçüde ve zamanda bireyler veya grupların şiddet kullanabilmesi anlamındadır (Grimm, 2003:1044). Nitekim Weber (2004:132)'e göre “*devlet, belli bir arazi içinde fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde bulunduran insan topluluğudur.*”. Yani toplumdan şiddeti arındırmak için fiziksel güç uygulanmalıdır aksi takdirde devletin ortadan kalkması ve anarşinin doğması olasıdır.

Aynı şekilde Tilly (2001:225) de devleti tanımlarken “*tanımlanmış bir toprakta temel yoğunlaşmış zor araçlarını elinde tutan ve bazı bakımlardan aynı topraktaki diğer örgütlenmeler üstünde öncelik hakkına sahip olan özgün örgütlenmedir*” demektedir. Belirli sınırları olan bu tanımlanmış toprak parçası üzerindeki toplumun idaresi ve denetiminden sorumlu devlet mekanizmasının zor kullanmaktan kaçınması da mümkün görünmemektedir. Kendi memurları vasıtasıyla bunu yaparak, şiddeti kendi tekeline alma iddiasındaki devlet, zoru kullanırken gösterişli ve örgütlü olmaya çabalamaktadır (Poggi, 2014:30). Bunu da kolluk vasıtaları ve ordu gibi baskı araçlarıyla sağlar ki, devletin diğer sosyal örgütlenmelerden farkı, bu silahlı güce sahip baskı araçlarını tekelinde bulundurmasıdır. Bu tekeli kaybeden devlet, dağılmaya da mahkûmdur (Tanilli, 1993:9).

Heywood (2015:29)'a göre devlet kanun ve nizamlara uyulması için şiddet tekeline sahiptir ve Tanilli (1993:9)'ye göre bu özellik devletin en önemli özelliğidir. İşte bu sebeple devletin inşa edilmesinde, yönetimde dengenin merkez lehine geliştirilmesinde, vatandaşın gözetim altına alınmasında ve zor kullanma yetkisinin tekelleştirilmesinde kolluk ortaya çıkmış ve önemli roller üstlenmiştir (Luc, 2009:20-27). 19.Yy'nın ortalarına doğru Osmanlı'nın modernleşme çabaları devam ederken merkezin reformist düzenlemelerini taşrada hissettirecek ve uygulayacak bürokratlarının en temel dayanaklarından bir tanesi kolluk teşkilatları oluşturmuştur. Osmanlı paşaları, Tanzimat'la gelen yeni düzenin vilayetlerde uygulanmasını sağlayabilmek için öncelikle Jandarma (Asakir-i zaptiye) birliklerini tesis ettirerek yerel güçlerin yeni düzene karşı tepkisini kolluk vasıtasıyla kırmayı hedeflemişlerdir³ (Özbek, 2009:14-15).

Tüm bu iddiaların ortak noktası şiddetin tekele alınmasının devlet için elzem olduğudur. Çünkü belirli bir coğrafi alan üzerinde kendi varlığının geçerliliğini

³ Cevdet Paşa'nın tabiriyle Jandarma olmaksızın Tanzimat'ın icrası mümkün değildir (Özbek, 2009:14-15).

uyguladığı şiddet ile güvence altına alabilen siyasi kuruma, bu şiddeti uygulayabildiği sürece devlet denilmektedir (Weber, 2018:95).

2.2.4. Devlet ve Şiddet Tekelinin Gelişimi

Belirli bir toprak parçası üzerindeki bağımsız ve egemen siyasi iktidarın kuruluşunun çoğunlukla 16. Yy olduğu düşünülse de, arkeolojik deliller ışığında M.Ö. 6000 yılından itibaren halk üzerindeki her türlü iktidar örgütlenmelerinin var olduğuna dair ipuçlarına ulaşılabilmektedir (Tilly, 2001:18). Bununla beraber devletin ortaya çıkışını daha da eskilere götüren ve suyun etrafında toplanan insanoğlunun, tarım ve sulama ile birlikte devletin oluşumunun temellerini bundan on-on iki bin yıl önce attığını iddia eden çalışmalar da bulunmaktadır. Üretim tekniklerinin ortaya çıkmasıyla, toplum içi ve dışı ilişkilerde gelişmeler yaşanarak uygar topluma geçiş sağlamış, devam eden tarihsel süreçte üretim teknikleri ve üretimsel ilişkilerde yaşanan olaylar, mevcut toplum düzeniyle uyum sorunu yaşanması sonucu krize sebep vermiştir. Yaşanan krizlerin sonucunda ise farklı devlet yapıları ortaya çıkmıştır. Köleci antik çağdaki kriz sonrası feodal devletler ortaya çıkarken, feodal devletin yaşadığı krizden ise modern devletler ortaya çıkmıştır (Köktürk, 2011:74).

Çalışmanın bu bölümünde devlet olgusunun tarihinden ve şiddet tekelinin gelişiminden bahsedilmiştir. Bu kapsamda ilk önce devletin kaynağına inilmesi ve şiddetin devletlerden önce de varolan bir olgu olmasından hareketle devletli topluluklardan önceki döneme de değinilmiş devamında şiddet tekeli geleneksel ve modern devletlerin tarihinde araştırılmıştır.

2.2.4.1. Devletsiz Toplular ve Şiddet

İlk insanoğlunun ortaya çıkmasından uygarlaşmasına kadar olan süreç üç aşamada gerçekleşmiştir. İlk aşama bilimsel verilere göre yeryüzünde ilk insanoğlunun görüldüğü yontma taş devridir (vahşilik devri) ve M.Ö. 500.000’li yıllardan itibaren M.Ö. 8000’li yıllarda tarımın keşfine kadar devam etmiştir. Temel amacı besin elde edebilmek olan bu devrin insanları, doğadaki hazır yiyeceklere ulaşabilmek için su kenarlarından

uzaklaşmadan avcılık ve toplayıcılık yaparak göçebe bir yaşam sürdürmüşlerdir (Eroğul, 1974:116-121).

İnsanoğlunun modern devlete ulaşma yolunda ikinci aşamaya geçişi ise M.Ö. 8000'lerden itibaren tarım ve hayvancılığın keşfiyle birlikte olmuştur (Eroğul, 1990:49). Barbarlık dönemi olarak da geçen bu dönemde insanlar yerleşik hayata geçmeye başlamış, hayvanlar evcilleştirilmiş ve doğadan hazır alınan besinlerin haricinde tarımsal faaliyetler sonucunda yiyecek temin edilebilmiştir (Engels, 2003:28-29).

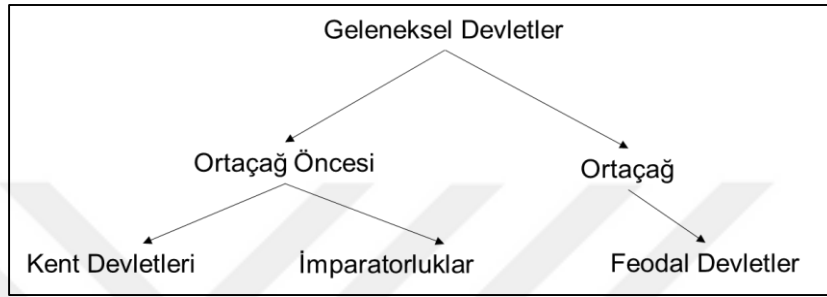
Son aşama ise sanayinin gelişmesiyle beraber iş bölümünün ortaya çıktığı, servetin (hayvan sürüsü) birikiminin gerçekleştiği ve hammaddenin kullanımının öğrenildiği uygarlık dönemi olmuştur (Eroğul, 1990:50; Engels, 2003:29). Bu dönemden itibaren devletsiz toplumlar devletleşme yoluna girmişlerdir.

Devletsiz toplumların devletsiz olarak nitelendirilmeleri toplumun üzerinde uzlaşmaya vararak kendi egemenliklerini devrettikleri bir üst iktidar olmayışından kaynaklanmaktadır. Bu dönemlerdeki kabilelerde var olan kabile şefleri hiçbir zaman kabilede iktidara sahip bir şef anlamına gelmemiştir. Saygılıktan başka bir güce sahip olmayan şefler kabile içinde meydana gelebilecek problemleri ancak tavsiye vererek çözmeye çalışmışlardır (Clastres, 1991:166). İlkel topluluklar olarak da geçen devletsiz toplumlarda yönetici ve yönetilen ayrımının olmaması, emir ve itaat olgularının da var olmamasına yol açmıştır. Bununla beraber üst iktidarın olmayışı ise toplumda denetimin olmadığı değil, denetimin devredildiği üst iktidar olmadığı anlamına gelmektedir. Kolluk ve ordu gibi kurumların bulunmadığı bu toplumlarda herkes kendisinin hâkimi, savcısı hatta kolluk görevlisi olmuştur (Güleç vd, 2012:115). Herkesin kendi işini kendi gördüğü bu toplumlarda dolayısıyla şiddet de tüm toplumun denetiminde olmuş, doğrudan ve aracısız gerçekleşmiştir (Saygılı, 2010:67). Bu sebeple, devletsiz toplumlarda iktidarın olmayışı (iktidara izin verilmeyişi), dolaylı olarak şiddetin tekel altına alınmasına da izin vermemiştir. (Karadağ, 2016:52). Sonuç olarak bu dönemde merkezi bir iktidarın şiddet tekeli söz konusu olmamıştır.

2.2.4.2. Geleneksel Devletler ve Şiddet Tekeli

Modern öncesi devletler anlamına gelen geleneksel devletler, iktidarının kaynağını Tanrı'dan aldığını iddia eden kral, soylu veya imparatorlar tarafından yönetilmişlerdir (Haspolat, 2003:23).

Şekil 2.6. Geleneksel Devletler



Kaynak: Bayrak (2019:61-62)'tan yararlanılmıştır.

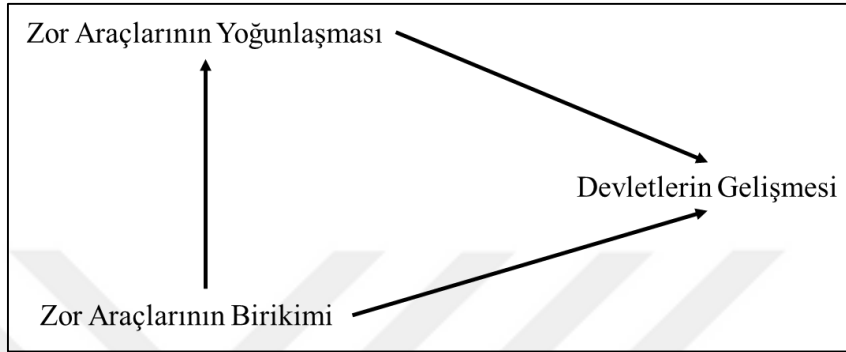
Sınıflara bölünmüş toplumsal karaktere sahip söz konusu devletler, çevresi üzerinde dönemsal şartların da etkisiyle otorite kurmakta zorlanmış, idari vesayet mesafesi oldukça kısa olan parçalı bir iktidar yapısına sahip olmuşlardır (Giddens, 2008:11). Bu başlıkta geleneksel devletlerdeki devlet ve şiddet tekelinin gelişimi Şekil 2.6'da da gösterilmiş olan iki ayrı döneme ayrılarak incelenmiştir. İlk dönem antik kentler ve imparatorlukları kapsayan ortaçağ öncesi dönem olurken, ikinci dönem ise feodal düzenin hakim olduğu ortaçağ dönemidir (Bayrak, 2019:61-62).

İlk dönem olarak incelenen ortaçağ öncesi dönemde zorun ve şiddetin başlangıcını geleneksel devletlerden kentlerin ortaya çıkışıyla görmek mümkündür. Zengin kabilelerin servetlerinin göçebeler için cazip hale gelmesiyle güvenlik önem kazanmış (Eroğul, 1990:50-51), hem içerde hem de dışarda duyulan güvenlik ihtiyacı zor kullanma araçları üzerinde hâkimiyeti gündeme getirmiştir.

Sümerlerin M.Ö. 5000'li yıllarda dağlardan inerek köylünün üzerine çöreklenmesi sonrası bölgede üreten, üretimi denetleyen ve üretimi yöneten olmak üzere sınıflar oluşmuştur. Ele geçirilen topraklarda egemen asker sınıf oluşturulmuş, köylüler zorla çalıştırılmıştır. Sonrasında meydana gelen nüfus artışı ile kentler oluşmuş ve kentlerin birbirlerinin ihtiyaçlarını giderirken bütünleşmeleri sonucunda kent devletleri

ortaya çıkmıştır. Kentlerdeki egemen sınıfın zor ve ikna araçları üzerindeki hâkimiyeti, kentlerin birleşimi sırasında askeri bütünleşme ile güçlenerek, kent devletlerindeki düzeni içte ve dışta koruyan orduların ortaya çıkmasını sağlamıştır (Şenel, 1995:40-41).

Şekil 2.7. Zorun Devletlerin Gelişmesini Doğurması



Kaynak: Tilly (2001:48).

Haspolat (2010:27)'a göre zorun örgütlenmesi antik devletlerden itibaren devletlerin inşasında taşıyıcı kolon görevi görmüştür. Bu gerçekliğin farkına varılmasıyla devlette zorun tekelleştirilmesi fikri ortaya çıkmıştır. Kent devletlerinden itibaren şiddetin varlığı, zor araçlarının birikimi ve yoğunlaşmasıyla devletin gelişimindeki paralellik Şekil 2.7'de gösterilmiştir.

Ortaçağ öncesi dönemde antik devletlerden sonra imparatorluklar ortaya çıkmıştır. Antik devletler, birbirleri arasında meydana gelen çatışmalar ve kendi içsel karışıklıkları sonucunda varlıklarını sürdürememiş ve ortaçağ öncesi dönemde imparatorluklar tarih sahnesinde görülmeye başlamıştır (Görmez, 2015:4). Bununla birlikte kentlerin ekonomik ve siyasi birliktelik sağlayabilecek bir seviyeye ulaşan askeri ve yönetsel alanlarda gerçekleştirdikleri ilerlemeler imparatorlukların ortaya çıkışını desteklemiştir (Şenel, 1995:113).

Bağımsız kent devletlerinden Akadlılar, M.Ö. 2300'lerde Sümer kent devletlerinden hem askeri güç hem de ideolojik motivasyon açısından üstün çıkarak bu devletleri tek tek ele geçirmiş ve imparatorluklarını ilan etmişlerdir. Ancak, modern anlamda bir kurumsal yönetim mekanizmasına sahip olmaması, merkezi gücün sağlanamaması gibi sebeplerden ötürü varlığını koruyamamıştır (Ünlü, 2010:240). Akad İmparatorluğu sonrasında ise, M.Ö. 1750'lerde Hammurabi yönetimindeki Babilliler,

Sümer ve Akad kentlerini tek bir çatı altında birleştirerek Babil İmparatorluğunu tarih sahnesine sunmuşlardır (Şenel, 1995:113). Benzer şekilde Asurlular, Persler, Hititler gibi devletler de çevre devletlere karşı üstünlük sağlayıp imparatorluğa dönüşmüşlerdir. Büyük bir askeri gücü devam ettirebilmek için onun beslenmesi ve barınmasının o dönem şartları için başa çıkılamayacak seviyede olması, bu devletleri daha çok paralı asker, köle ordusu ya da zorunlu askerlik gibi uygulamalara itmiştir. Hükümdardan ziyade kendi liderlerine itaat anlayışı içerisindeki bu askerler, merkezin denetimi dışında bir tehdit unsuru haline gelmişlerdir (Giddens, 2008:81-82). Üstün askeri gücüyle yani zor araçlarının yoğunluğuyla imparatorluk haline gelen tüm bu devletler, yönetsel olarak merkezileşemeyerek sırayla tarih sahnesinden silinmişlerdir. Sonuç olarak geleneksel devletlerin ilk dönemi olan ortaçağ öncesi dönemde, hem kentlerde hem de imparatorluklarda şiddet araçları üzerinde tam anlamıyla bir hâkimiyetten ziyade kısmi bir şiddet tekeli elde edilebilmiştir (Bayrak, 2019:62).

Geleneksel devletlerde ikinci olarak incelenen dönem Ortaçağ dönemidir. Ortaçağ öncesi dönemden ortaçağa ve dolayısıyla feodal düzene geçilmesinin miladı ise Batı Roma İmparatorluğu'nun yıkılması olmuştur. Batı Roma İmparatorluğunun yıkıldığı tarih olan M.S. 5. Yy'den itibaren ilk defa tarihte görülmeye başlayan feodal kurumlar, M.S. 9. Yy'de tam anlamıyla ortaya çıkmışlardır (Şenel, 1982:212). Tanilli (1993:31-32)'ye göre, Ortaçağda Batı Avrupa'nın toplum düzeni daha doğrusu üretim biçimi olarak adlandırılan feodaliteyi doğuran etmenlerden ilki İslam unsurlarının Akdeniz'in doğu ve batı kıyılarını ele geçirmesi sonrası Avrupa ülkelerinin dünya ticaretinden dışlanması ve kapalı bir ekonomi anlayışına mahkum bırakılması olurken, ikincisi ise Avrupa'nın merkezi otoritesi olan Roma İmparatorluğu'nun parçalanmasıyla, birçok senyörlüğün (beylik) ortaya çıkması ve insanların bu senyörlüklere sığınması olmuştur.

Genişleyen topraklar ve güçlü bir merkezi otoritenin olmayışı karşısında ortaya çıkan ve himaye sistemi (güçlülerin güçsüzleri koruduğu sistem) de denilen feodal düzen, temelde kralın fieflerin (belirli bir toprak parçası) yararlanma haklarını karşılıklı yükümlülükler içeren bir vassal sözleşme çerçevesinde vassilere bırakması anlamına gelmektedir. Bu sözleşmeye göre kral, vassinin can ve mal güvenliğini sağlama sorumluluğunu alırken, vassi ise savaş durumunda kralın askeri kanadını oluşturma ve vergi verme gibi sorumluluklar altına girmektedir (Şenel, 1995:214-215). Çeşitli sebeplerden dolayı, askeri gücü kendi merkezinde toplama ve onun temel ihtiyaçlarını

giderebilme imkanlarına sahip olmayan merkezi krallık, mülkiyet hakkına sahip olduğu toprakların kullanımını askeri hizmetleri karşılığında feodal beye tahsis ederek zor kullanma araçlarını ve gücünü de bu feodal beylerin tasarrufuna bırakmıştır (Karadağ, 2016:74).

Ergut (2009:44-45)'a göre, bu dönemde kontrol ve denetleme mekanizmalarının yerel beylikler ya da kilise yöneticilerinde olması topluma nüfuz edilememesini beraberinde getirmiş, yerelde meydana gelebilecek olası eylem ve hareketlilikler hakkında yeterli bilgi elde edilememiştir. Sonuç olarak feodal beyler, kral tarafından kendisine tahsis edilen topraklarda askeri güç sahibi olarak zor kullanma araçlarını biriktirmiş, krallığın toplam askeri gücünde pay sahibi olarak, şiddetin tek elde yani merkezde toplanmasına imkan vermemiştir.

2.2.4.3. Modern Devlet ve Şiddet Tekeli

Modern devlet, 15. Yy sonu 16. Yy başında, siyasi iktidarın meşruiyetinin tanrı kaynaklı olduğunu iddia eden feodal yapının çözülmesi ve bu iddianın en büyük destekleyicisi kilisenin etkisinin kırılması sonucu siyasi iktidar yapısı olarak ortaya çıkan devlet anlayışıdır. Günümüzde de hala geçerliliğini koruyan modern devletin oluşum süreci, kilise-feodalite etkisinin kırıldığı mutlak monarşiler dönemi ve Fransız İhtilali ile egemenliğin halka verildiği dönem olarak ikiye ayrılmaktadır (Arslanel ve Eryücel, 2011:2).

Modern devletin ilk aşaması olan mutlak monarşiler dönemi, geleneksel devletten burjuvazi aracılığıyla kopuş anlamına da gelmektedir. Vassilerin (feodal beyler) sadece fieflerin mülkiyet haklarını değil aynı zamanda üzerinde yaşayanların da haklarını aldığı, tarımsal ekonomiye dayalı sınıflara ayrılmış feodal düzende Ortaçağın sonlarına doğru burjuvazi sınıfı gelişmeye başlamış, bu yeni sınıf ekonomik ve sosyal alanlarda üstünlüğü ele geçirerek siyasal iktidarı talep etmeye başlamıştır (Tanilli, 1993:33-34).

Haçlı seferleriyle birlikte ticaretin önü açılıp, şehirlerin büyümeye başlaması zenginliğin ölçüsünü durağan hareketsiz bir halden, akıcı para düzenine çevirmiş, böylece yeni bir mülkiyet çeşidi olarak para, burjuva sınıfına yükselişin yolunu açmıştır. Ancak feodal beyler ve din adamlarının şehirlerin toprak mülkiyeti ve yönetsel haklarına sahip

olmaları tüccarların Şehirlerdeki hareket serbestliğine engel olmuş, bunun karşılığında burjuvalar ticari hayatın güven altına alınmasını sağlayacak  z m arayışına girmişlerdir (Huberman, 2009:38-47).

Eryücel (2011:25)'e göre, istediklerini elde edebilmesinin yolu kralla iŐbirliĐinden geçen tüccarlar, merkezi askeri gücün idame ettirilmesinde parasal sorunlar yaşayan kralı maddi olarak destekleyerek iktidar ortaklarını (feodal beyler) devre dışı bırakmayı planlamıŐlardır. Bu potansiyeli sayesinde kralın desteğini alan burjuvazi, kendi talepleri doğrultusunda yeni devletin kurulma sürecinde etkili bir rol edinmiŐtir (Haspolat, 2010:43). Burjuvazinin ekonomik desteğini alan kral, askeri gücü ele geçirerek feodal beylerle olan mücadelesinden galip çıkmış ve parçalanmış iktidarını merkezileŐirmiŐtir (Karadağ, 2016:75-76).

Burjuvalar, kilisenin devre dışı bırakılmasında ise kral-kilise çatıŐmasından faydalanmıŐtır. Feodal beylerden sonra kralın önündeki tek rakip olan kilisenin gücünün kırılması reform hareketi ile gerçekleşmiştir. Kilisenin devlet içerisinde iki başlı iktidara sebebiyet vermesi, vergiden muaf olması, kilise mahkemelerinin kral mahkemelerine aykırı kararlar alması ve krallığın iç işlerine karıŐması gerilimi tırmandırmıŐtır. Bununla beraber Luther⁴, Calvin, Knox gibi d Ő n rl r tarafından Katolik kilisesinin dini suistimal ettiğine dair sunulan tezler Avrupa çapında büyük bir etki yaratarak önemli bir destek toplamıştır (Huberman, 2009:93-98). 1648 yılında otuz yıllık din savaŐının ardından bir ülkenin dininin ülkeyi yöneten tarafından belirlenebileceğini karara bağlayan Westphalia AnlaŐmasının imzalanması ile hem kilise etkisini kaybetmiş hem de egemen devletin temeli için ilk aşama baŐarılmıŐtır ( ınar, 1997:6-7)

Reformla aynı dönemde yürüyen ve yeniden doĐuŐ anlamına gelen Rönesans'la birlikte, Eski Yunan ve Roma kültürleri canlandırılarak özgürlük ve bireycilik gibi anlayışlar önemli d Ő n rl r önderliğinde  ne çıkarılmıştır (AĞaoğulları ve Köker, 2013:145-155). Reform ve r nesansla birlikte, artık Papalığın prensler üzerindeki iddialarından vazgeçtiği ve kralların hemen hemen tüm fieflerin kontrolünü ele geçirdiği bu yüzyılda mutlak monarşilerin dönemi başlamıştır (Göze, 1989:99).

⁴ 1517 yılında Luther tarafından Wittenberg Kilisesinin kapısına  ivilenen “Doksan Beş Tez” Reform'un da baŐlangı ı olarak kabul edilmektedir. Luther, temelde Katolik kilisesinin Tanrı ile İnsan arasındaki aracılığına karşı çıkmakta ve papalığın yanlış olduğunu düŐündüĐü uygulamalarını sorgulamaktadır (AĞaoğulları ve Köker, 2013).

Modern devletin ikinci aşamasına ise 1789 yılında egemenliğin mutlak monarşilerden alınarak topluma verildiği Fransız Devrimi'yle geçilmiştir. Feodal düzenin yıkılması görevini başarıyla yerine getiren mutlak monarşilerin böylece tarihi görevleri de sona ermiştir. Kuvvetler ayrılığı ile serbest piyasa ekonomisi gibi görüşlerin sahibi John Locke, halk egemenliğinin savunucusu Rousseau ve temsil anlayışının fikir babası Sieyes gibi düşünürlerin öncülüğünde mutlakiyetçi yapı ağır darbeler almış, sonucunda kraldan alınan egemenlik ulusa verilmiştir. Devletin demokratik özelliklere kavuşarak egemenliğin sınırlandırıldığı iktidar modelinin adı ise ulus devlet olmuştur (Arslanel ve Eryücel, 2011:18-20).

Ortaçağ feodal düzeninden modern devlete oldukça gerilimli bir şekilde geçilmiştir. Bu geçişle birlikte özellikle devletin şiddet tekeline olan sınırlı hakimiyetinden çok güçlü bir tekele dönüşüm söz konusu olmuştur (Bayrak, 2019:61). Pierson (2004:8-9)'a göre, modern devlet çok merkezliliğin ve çoğulcu yapının bölünmemiş bir sosyal düzene sahip tek merkezli bir iktidara dönüşmesi ile ortaya çıkmıştır. Devlet gücünün merkezileşmesindeki temel etken ise toplumun pasifleştirilmesi (etkisizleştirilmesi / ehlileştirilmesi) olmuştur. Bu durum aynı zamanda şiddetin tekelleştirilmesinin de eş zamanlı ilerlemesine olanak sağlamıştır. Silahın sadece ruhsatı olanlarca taşınabilmesi, silah imalatının denetim altına alınması, özel askeri yapılanmanın bertaraf edilmesi, isyanın ve düellonun yasaklanması gibi (Tilly, 2001:126-127) dahili pasifleştirme uygulamaları ile beraber şiddetin devletin tekeline geçmesine imkan sağlanmıştır (Haspolat, 2010:44). Örneğin 17. Yy Fransa monarşisi orduyu kurduktan sonra kendilerine direnen beylere, şehirlere boyun eğdirmek için kalelerini yıktırması, silah taşımalarını yasaklamıştır. Böylece devletin silahlı kuvvetleri zor araçları üstünlüğünü diğer iç aktörlere karşı önemli oranda ele geçirmiştir (Tilly, 2001:128-129).

Modern devletin geleneksel devletten en büyük farkı onun toplumun bütününe çok gelişmiş şiddet araçlarıyla denetim ve kontrol altına alması olmuştur (Karadağ, 2016:78). Tilly (2001:128-129)'ye göre devlet zor kullanarak itaat ettirebileceğinin ve avantaj elde edeceğinin farkına varmıştır. Bunu yaparken kullanacağı zor aygıtı dış güvenlik için ordular olurken, iç güvenlik için kolluk olmuştur.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOLLUĞUN YEREL KAMU HİZMETİ NİTELİĞİ VE YERELLEŞMENİN KOLLUĞA ETKİLERİ

Aydın (2009:143)'a göre, alanyazında tüm kamu hizmetleri yerelleşse bile, dış politika, dış güvenlik ve iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşemeyeceği dair bir görüş birliği egemendir. Tayyar ve Çetin (2013:119)'e göre de neoliberal devlet hakemlik görevi üstlenerek piyasayı düzenleyip denetlese dahi adalet, güvenlik ve savunma gibi asli görevlerini yerine getirmelidir. Uygulamaya geçemese de yerinden yönetimlere oldukça geniş yetkiler verilmesinin planlandığı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu” tasarısında merkezi idarenin görevleri sayılırken adalet, savunma, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politika hizmetlerinin yanında iç güvenlik hizmetlerini de merkezi idarenin görevleri arasında sayılmıştır (TBMM Tutanak Dergisi, 2004).

İç güvenlik hizmetlerinin devlet idari örgütlenmesi içerisindeki yasal biçimi kolluk örgütlenmeleridir. Ancak her ne kadar iç güvenlik devletin asli görevi olarak belirtilse de, iç güvenliğin uygulayıcısı olarak kolluk, küreselleşme süreciyle birlikte küçülen, yerelleşen, özelleşen, serbestleşen ve işletmeciliğe geçen devletle aynı değişim ve dönüşümün muhatabı olmaktadır (Şahin ve Arap, 2010:48).

Kamu hizmetlerinin yerelleşmesi aynı zamanda kolluk hizmetlerinin geleceği konusunda bir takım tartışmaların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. İç güvenliğin devletin asli görevlerinden bir tanesi olduğuna dair hâkim bir görüş birliği olsa da toplumun mahalli müşterek ihtiyaçlarının halka en yakın hizmet birimlerince sunulması gerektiği anlayışı gün geçtikçe kolluğun milli bir kamu hizmeti olma niteliğini aşındırmaktadır. Hem iç güvenliğin günümüzde ulaştığı boyutlara hem de devletin uygulamalarına bakıldığında görülmektedir ki iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesine dair gelişmeler söz konusudur. Bu gelişmelerin değerlendirilmesi için de bazı soruların cevaplandırılması gerekmektedir (Aydın, 2009:143);

- i. Güvenlik hizmeti yerelleşebilecek nitelikte bir kamu hizmeti midir?
- ii. Türkiye’de güvenlik hizmetlerinde yerelleşme süreci veya eğilimi var mıdır?

Bu başlıkta, kolluğun mahalli müşterek nitelikte bir kamu hizmeti niteliği konusundaki tartışmalara, bahsi geçen sorular üzerinden bir cevap aranmıştır. Bu maksatla öncelikle Türkiye üzerinden kolluğun yerel kamu hizmeti niteliği incelenmiş, sonrasında yerelleşmenin kolluğa etkilerine ve yerleşen kolluk uygulamalarına yer verilmiştir.

3.1. Kolluğun Yerel Kamu Hizmeti Niteliği

Kolluğun yerleşip yerleşmediği sorusunun cevabını verebilmek için bu başlık altında önce kolluk-kamu hizmeti ilişkisi incelenmiş devamında kolluğun yerel kamu hizmeti niteliği irdelenmiştir.

3.1.1. Kolluk

Bu başlık altında “kolluk” kavramının kökeni, kolluğun tarihi ve kolluk sistemleri, Türkiye üzerinden kolluğun kamu düzeni görevi ve türleri ile kolluğun kamu hizmeti niteliği incelenmiştir.

3.1.1.1. Kolluk Kavramı

Kolluk kelimesi sözlükte “*hukuk düzenini kurmak ve korumakla, yurttan güven ve barış içinde yaşama düzenini sağlamakla görevli olan ve gerektiğinde silah kullanma yetkisi bulunan devlet gücü*” (TÜBA, 2020) ya da kısaca “*güvenliği sağlamakla görevli polis veya jandarma*” (TDK, 2020c) şeklinde tanımlanmaktadır.

Yunanlılar tarafından şehrin sakinlerinin refahını ve yaşamlarını ilgilendiren tüm konulara değinen ve şehrin yönetimi anlamına gelen “politeia” kelimesinden türetilen “polis (Yunan Şehri)”, aynı zamanda kelimenin günümüze kadar olan yolculuğunun da başlangıcıdır. Yunan kentlerinde, kurumların yönetiminde kanundan ayrılmaz bir kavram olarak kullanılan “polis”; şehirdeki kamu düzeninin, güvenliğin, ahlakın ve refahın sağlanması gibi konularda düzenleme gücünü ve kurallara uyulmasını sağlayacak fiziki gücü kapsamıştır. Yunanlılardan alınarak Romalılar tarafından da kullanılan ve Latince “politia” kelimesine dönüştürülen kavram ile Roma’da da polis gücü devlet otoritesinin

merkezi olarak kabul edilmiştir. Devletin pratikteki otoritesinin yani egemenliğinin ortaya çıkışı anlamına gelen polis, Roma İmparatorluğunun yıkılmasıyla Roma hukukunun en temel kavramlarıyla birlikte karanlık çağın uzun gecelerinde kaybolmuştur (Chapman, 1970:11-13).

Polis kavramının tekrardan ortaya çıkması ve Avrupa kıtasına yayılması ise 15. Yy'dan itibaren Fransız Burgonyası'ndan çıkan "policie" kelimesi ile olmuştur. "Policei, pollicei, policey, pollicey, pollizey, pollizei, politzey, pollucey, pullucey" şeklinde çeşitli ülkelerin kendi dillerine adapte ettikleri polis kavramı yazılı olarak küçük değişiklikler yaşasa da genel olarak anlamını kaybetmemiştir. Bu anlam ise "*genel refahın ve kamu düzeninin sağlanması maksadıyla toplumun iç işleyişinin yasal, yönetsel ve sosyal olarak düzenlenmesi*" şeklindedir (Neocleus, 2000:14).

Geçmişte toplumun neredeyse her alanına el atan "polis" kavramı günümüzde anlam olarak oldukça daralmış ve "polis" kavramı yerine çoğunlukla kolluk (law enforcement⁵) kavramı tercih edilmeye başlamıştır. Bunun sebebi ise kolluk kavramının polis, jandarma, gümrük muhafaza memuru, belediye zabıtası vb. tüm kamu düzeni ve yasaların uygulanmasından sorumlu birimleri kapsamasıdır. Bu özelliği sebebiyle polis yerine kolluk kelimesi uluslararası alanyazında çok daha sık kullanılmaktadır (Osse, 2006:42).

Türkçeye, Fransızca "policie" den geçen "polis", kamu düzeninden sorumlu tüm birimleri kapsamadığı ve çağrıştırdığı dar anlamı sebebiyle Türkiye'de tercih edilmemiş, onun yerine şemsiye kavram olarak öz Türkçe "kolluk" kavramı tercih edilmiştir. Türkçe'deki kullanımı çok uzun bir geçmişe sahip olmayan kolluk, Türkçe başka kelimelerden türetilerek günümüzdeki anlamına ulaşmıştır (Kara, 2016:13). Karakol anlamındaki "kulluk" (Gülensoy, 2007:564) ile bu karakollarda görev yapan yeniçerilere verilen "kullukçu" ismi (Pakalın, 1993:319-320), bunun yanında yön, taraf anlamındaki "kol" kelimesinden türetilen "kol gezmek" (Pakalın, 1993:287-288) ile "kolla-, kollan-" fiillerinin (Gülensoy, 2007:534) "kolluk" kelimesine etkisinin olduğu değerlendirilmektedir.

⁵ Kolluk kelimesinin Jandarma Terimleri Sözlüğü (2002:75)'ne göre İngilizce karşılığı "law enforcement" şeklindedir.

Osmanlı'da iç güvenlikten sorumlu kişilere verilen isim olan Arapça kökenli “zabıta” kelimesi, Osmanlı'dan bir yönetim mirası olarak Türkiye'nin 1924 Anayasası'na aynı girmeyi başarmıştır. Anayasanın öz Türkçeleştirilmesi çalışmalarında zabıta kelimesinin yerine polis kelimesinin kullanılması düşünülse de, kelimenin anlam darlığı sebebiyle bu teklif kabul görmemiştir. Bunun yerine kollamak kelimesinden faydalanarak türetilen “kolluk” kelimesi kabul edilmiş ve “kolluk” Türkçe'ye Anayasa üzerinden resmi bir şekilde girmiştir (Kara, 2016:13-16). Polis ise kolluk tabirinin alt başlığı haline gelmiştir.

3.1.1.2. Kolluk Tarihi ve Sistemleri

Geleneksel polisin tarihteki varlığının düzenli yaşama adım atıldığı andan itibaren başladığı görülmektedir. Örneğin, Mısırlılar, Antik Sümerler, Klasik Yunan ve devamında Romalılarda hem iktidar düşmanlarının kontrol ve takip edilmesi hem de iktidarın kanunlarının uygulanarak kamu düzeninin sağlanması amacıyla kolluk görev yapmıştır (Andrade, 1985:ix). İnsanlık tarihi kadar eski olan kolluk tarihi genel olarak üç aşamada incelenmektedir. Bunlardan ilk aşama reform öncesi dönem, ikinci aşama reform sonrası dönem, sonuncu ve üçüncü aşama ise 18. Yy ile başlayan dönem olmaktadır (Neocleus, 2000:5).

İlk aşama, topluma derinlemesine nüfuz etme şansı bulunmayan merkezi krallıklar dönemidir. Teknolojik gerilik ve kaynakların sınırlılığı gibi nedenlerle, kolluk doğal olarak yerleşmiş, sorumluluk kolektifleşmiş ve kolluk uygulamaları amatör düzeyde seyretmiştir (Kara, 2016:131). Kolluğun bu dönemdeki yerel niteliğini Osmanlı İmparatorluğu'nda görmek mümkündür. Hem başkentte hem de taşradaki kolluk örgütlenmesinin parçalı ve karışık bir yapıda olduğu Osmanlı'nın genel iç güvenlik stratejisi devletin vergisini aldığı sürece toplumun işlerine karışmaması ile denetim ve kontrol sorumluluğunun yerel unsurlar tarafından yerine getirilmesi şeklindedir (Haspolat, 2010:189).

İkinci aşama, devletin merkeze geçerek iç politikada daha aktif rol almaya başladığı 1648 Westphalia Anlaşması ile olmuştur. Avrupa Devletleri bu dönemden itibaren daha aktif, müdahaleci ve geniş merkezli polis kurumlarını kamu yönetimlerine sokmaya başlamışlardır. Paris'te kurulan Emniyet Genel Müdürlüğü, Rusya'da

Fransa'dan devşirilen polis kurumu ile Almanya ve Avusturya'daki benzer polis yapılanmaları bu düzen değişiminin en önemli örnekleri olmuşlardır. Bu dönemde kolluk problemi devlet probleminin temelinde kavramsallaştırılmıştır. Buna göre kolluk tarafından sağlanacak olan düzen aynı zamanda devlet düzeni anlamına da gelmeye başlamıştır (Neocleus, 2000:8).

Kolluk tarihinde üçüncü aşamaya 1776 Amerikan Devrimi ile geçilmiştir (Neocleus, 2000:22). Liberalizmin yükselişi, Sanayi Devrimi ve Fransız İhtilali gibi tüm dünyada etkisini gösteren gelişmelerin yanında kentlerde meydana gelen yoğun nüfus artışı toplumdaki sosyal, siyasal ve ekonomik ilişkileri daha da karmaşıklştırmış, tüm bu etkenler kolluğun dönüşümünde büyük pay sahibi olmuştur (Çağlar, 1999:125).

Modern kolluk dönemi olarak da bilinen son aşamada, kolluk yapısı ve uygulamaları tüm ülkelerde geçerli olacak tek tip bir yol izlememiştir. Kolluğun ortaya çıkışı ve gelişimi devlet-toplum ilişkileri gerçeğinden beslenerek, devletin toplum merkezli ya da devlet merkezli olup olmadığı kolluk sistemini etkilemiştir (Ergut, 2009:53-55). İşte bu sebepten ötürü farklı ülkelerde farklı kolluk uygulamaları ortaya çıkmıştır. Kıta Avrupası kolluk yaklaşımı Napolyon Bonapart'la beraber 19. Yy. başında modern, profesyonel ve yarı askeri yapıdaki Jandarma ile Avrupa'ya kolluk organizasyonu olarak sunulmuştur. Napolyoncu geleneğin bir yansıması olan bu kolluk yaklaşımı Batı Avrupa'daki hemen hemen tüm ülkelere yayılmış ve uygulama alanı bulmuştur (Andrade, 1985:ix). Anglo-Sakson kolluk yaklaşımı ise hızlı kentleşme ve artan suç oranları karşısında Birleşik Krallık İçişleri Bakanı Sir Robert Peel tarafından 1829 yılında yayınlanan "Metropolitan Police Act" ile hayata geçirilmiştir. Hiyerarşik yetki dağılımına sahip merkezi bir organizasyon temelindeki bu profesyonel kolluk yaklaşımı ilerleyen dönemde ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur (Cordner ve Scarborough, 2010:4-5).

Bu iki kolluk yaklaşımının temel farkı kaynağını uygulandığı devletin merkezîyetçilik anlayışındaki ayrışmadan almaktadır (Yılmaz, 2018:174). Örneğin 15. Yy'den beri ulus devlet özelliğine sahip olan ve nüfusunun büyük bölümünde İngiliz vatandaşlığı bilinci oluşan Birleşik Krallık ile kırsalda yaşayan ve Fransızlık bilinci bir yana Fransızcanın bile bilinmediği Fransa'da devletin vatandaşlara yaklaşımı arasında farklar ortaya çıkmıştır (Emsley, 1996:253). Bayley (1990:204)'e göre devlet iktidarının

bölgesel olarak nasıl birleştirildiği kolluğun toplum merkezli mi yoksa devlet merkezli mi olması gerektiğini de cevaplamaktadır. Bu felsefeden hareketle kolluk; yurttaşlık bilincinin belirmediği ve ulusal birliğini kuramamış Fransa ve Fransa benzeri Kıta Avrupası ülkelerinde hanedanların hegemonyalarını kurma aracı olurken, ulusal bütünlüğüne yönelik bir tehdit hissetmeyen Birleşik Krallık'ta ise düzen ve barışı hukuk düzeni altında sağlamanın aracı olmuştur (Bayley,1990:204). Dolayısıyla İngilizlerin toplum merkezli Anglo-Sakson kolluk yaklaşımında “önlemek”, Fransızların devlet merkezli Kıta Avrupası kolluk yaklaşımında ise “denetlemek” temel kavram olmuştur (Ergut, 2009:40). Kıta Avrupası ülkeleriyle benzer kaygıları paylaşan Osmanlı İmparatorluğu da Fransa temelli merkezîyetçi kolluk yaklaşımını kendi kamu yönetiminde kolluk örgütlenmesi ve uygulamalarında hayata geçirmiştir.

3.1.1.3. Kolluğun Kamu Düzeni Görevi ve Kolluk Türleri

Kolluk faaliyetlerinin hukuki olarak irdelemesini yapan İdare Hukuku alanında kamu düzeni kavramıyla ele alınan kolluğun bu alandaki genel geçer tanımı “*Kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti faaliyeti*” (Gözler ve Kaplan, 2018a:524) şeklindedir.

Kolluğun kamu düzeni ile anılmasındaki temel mantık ise devletin meşruiyetini elde etme çabasıyla ilgilidir. Kişilerin ihtiyaçlar hiyerarşisinde de gösterildiği şekilde en temel ve sürekli ihtiyaçlarından bir tanesini güvenlik oluşturmaktadır. Meşruiyetinin kaynağını halkının güvenliğini sağlamakta bulan devlet kurumu, toplumun huzur, güven ve sağlık içinde yaşaması için toplumun düzenini sağlamak zorundadır (Çağlayan, 2017:257). Geleneksel kamu düzeninin bahsi geçen unsurlarının tanımları şu şekildedir (Odyakmaz vd., 2011:317-318);

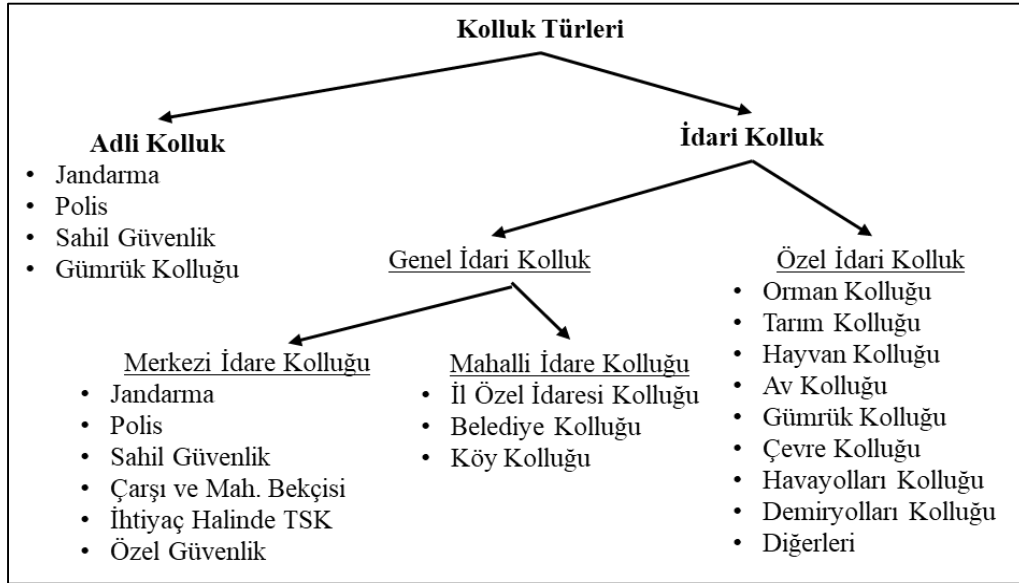
- Kamu güvenliği; kişi ve konut güvenliğinin sağlandığı, trafik tedbirlerinin alındığı, yapıların yanma veya yıkılmalarına yönelik tedbirlerin alındığı tehlikenin yokluğudur.
- Kamu huzuru (dirlik, esenlik); günlük hayat akışının bozan her türlü ses, görüntü, gürültü, toz gibi karışıklık ve kargaşa yaratacak şeylerin yokluğudur.

- Kamu sağlığı; toplumun genelini etkileyebilecek hastalıklarla mücadele edilmesi, su, yiyecek, içecek maddelerinin denetimidir.

Yukarıda sayılanlara ek olarak kamu düzeninin geleneksel  unsuruna modern anlayışın eklediği ilave yeni unsurlar bulunmaktadır. Bunlar; toplumun tamamına etki edip maddi düzeni bozan davranışlar anlamındaki “genel ahlak” unsuru, güzel görünüşün bozulmamasına yönelik “kamusal estetik” unsuru, insanın haysiyetinin korunması olan “insan onuru” unsuru ve insanların kendilerini korumalarını gerektiren “bireylerin kendilerine karşı korunması” unsurudur (Gözler ve Kaplan, 2018a:526).

Kamu düzeninin sağlanmasıdan sorumlu kolluk, adli ve idari kolluk şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Adli kolluk suçu ve suçluyu ortaya çıkarmak için çalışan kolluk anlamına gelirken, idari kolluk ise kolluğun kamu düzeni bozulmaması için aldığı tedbirler anlamında kullanılmaktadır (Odyakmaz vd., 2011:319). Temel olarak kabul edilen adli kolluk görevlileri Polis, Jandarma, Gümrük ve Sahil Güvenlik görevlileridir. Bununla beraber Türkiye’de diğer kolluk görevlileri de Cumhuriyet Savcısının talebi halinde adli kolluk görevini yapabilmektedir (5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 64. ve 65. Maddeler).

şekil 3.1. Türkiye’de Kolluk Türleri



Kaynak: Gözler ve Kaplan (2018b:197)’dan yararlanılmıştır.

İdari kolluk ise talimatlarını vali ya da kaymakam gibi mülki amirlerden almaktadır. İdari kolluk, Şekil 3.1’de de gösterildiği üzere genel ve özel idari kolluk olarak iki ayrı alanda çalışan türe ayrılmaktadır. Bunlardan genel idari kolluk kamu düzeni konusunda bahsedilmiş olan konularda bir bozulma olmaması için görevli olduğu coğrafyada tüm tedbir ve işlemleri gerçekleştirmeye yetkili olan güvenlik görevlisidir. Özel idari kolluk ise belirli bir faaliyet özelindeki kolluk işlemlerini tesis etmeye yetkili görevli kişidir. Genel idari kolluğun sınırı coğrafya iken, özel idari kolluğun sınırı ise faaliyet kategorisi olmaktadır (Gözler ve Kaplan, 2018b:192-193).

3.1.1.4. Kolluğun Kamu Hizmeti Niteliği

Kolluğun kamu düzenini sağlamaya yönelik bir kamu hizmeti olduğuna (Gözler ve Kaplan, 2018a:524) dair tanımı, kolluğun bir kamusal hizmet faaliyeti olduğuna dair cevap verse de idare hukuku kitaplarında kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti faaliyetlerinin alt başlığı olarak değil de genel idare hukuku öğretisinin bir alt başlığı olarak incelenmesi kolluk ile kamu hizmeti arasındaki ilişki hakkında soru işaretleri oluşturmaktadır. Tan (1991:241-242)’a göre kimi hukukçular kolluğun kamu hizmetinden ayrılmadığını, aynı işleyiş ve kurallara tabi olduğunu, farkın sadece davranışsal gereklerden kaynaklandığını savunurken, kimi hukukçular ise ikisi arasında ayrıma gitmekte ve kamu hizmetinin edimde bulunduğunu (yararlandırıcı olduğunu), kolluğun ise düzenleme yaptığını savunmaktadırlar.

Örneğin Türk İdare Hukuku’nda Günday, Tan, Gözübüyük gibi öğretiye yön veren hukukçular kolluk ve kamu hizmeti ayrımını, eserlerinde bu ikisini ayrı başlıklar altında inceleyerek gösterirken, karşıt görüş olarak ise Kıratlı, kolluk ve kamu hizmeti arasında bir ayrım yoktur diyerek, yukarıda geçen hukukçulardan ayrı bir yol izlemektedir (Sever, 2015:205). Karahanoğulları (2002:30)’na göre kamu hizmeti ile kolluk faaliyetlerinin arasında, faaliyetin ortaya çıkışından kaynaklanan bir fark bulunmaktadır. İlki ortak yararı sağlarken yönetim karakteri ile ortaya çıkmakta, ikincisi ise düzeni sağlarken zorlama karakteri ile ortaya çıkmaktadır. Yani kamu hizmeti zorlamayı gerektirmezken, kolluk bir kısıtlama ya da zorlama getirmektedir.

1980’li yılların sonundan itibaren dünya çapında yaygınlaşarak etkili ve verimli bir kamu hizmeti isteyen YKY anlayışı ile birlikte özel sektörden devşirilen teknikler

kamu örgütlerinde uygulama alanı bulmuştur. Bu dönemle birlikte ortaya çıkmaya başlayan kavramlar müşteri odaklılık, hesap verilebilirlik, sonuç odaklılık ve kalite yönetimi şeklinde olurken, kamu örgütü olarak kolluk teşkilatları da bu değişim rüzgârından etkilenmiştir. Başta ABD ve Birleşik Krallık olmak üzere kolluğun hizmet kalitesini yükseltici "Müşteri Odaklı Polislik", "Toplam Kalite Polisi", "Toplum Destekli Polislik" gibi yaklaşımlar uygulanarak, kolluğun "zor kullanıcı" doğasını "hizmet edici" anlayışa doğru çeviren bir denge değişimi başlatılmıştır (Sözen, 2005:3-4).

Tablo 3.1. Kolluk Kamu Hizmeti Standartları

S.NU	HİZMETİN ADI	İSTENEN BELGELER	HİZMETİN TAMAMLANMA SÜRESİ (EN GEÇ)
1	6136 Sayılı Kanun Kapsamında Verilen Silah Bulundurma Ruhsatları	1. Dilekçe, 2. Sağlık raporu, 3. T.C. kimlik numarası, 4. Adli sicil beyanı, 5. Son 6 ay içinde çekilmiş (4) adet vesikalık fotoğraf, 6. İşyeri ruhsatı	İstenilen belgeler tamamlandıktan sonra (7) İş Günü
2	6136 Sayılı Kanun Kapsamında Verilen Silah Nakil Belgesi	1. Dilekçe, 2. Ruhsat fotokopisi, 3. Son 6 ay içinde çekilmiş (2) adet vesikalık fotoğraf.	(7) İş Günü
3	Trafik Kazası Tespit Tutanağının Verilmesi	1. Nüfus cüzdanı veya kimlik yerine geçen diğer belgeler, 2. Araç tescil belgesi, 3. Araç trafik belgesi, 4. Zorunlu mali sorumluluk sigortası, 5. Sürücü belgesi.	(24) Saat

Kaynak: Gölbaşı Kaymakamlığı (2020).

Kolluğun YKY kapsamında hizmet edici anlayışa dönüşümüne verilebilecek bir örneğin kamu hizmet standartları tablosu olduğu düşünülmektedir. Kamu hizmet standartlarının hem kamu hizmetinin hızlı, basitleştirilmiş ve şeffaf yürütülmesi ile ilgili olarak ortaya çıktığı hem de YKY tekniklerinden performans yönetimi aracı olarak kullanılabilmesi değerlendirilmektedir. Türkiye’de kamu hizmet standartlarının kamu idarelerince belirlenmesi, hizmetin ne kadar sürede tamamlanacağı ile şikâyet mercileri hakkında bilgilerin verildiği panonun hazırlanması ve hizmet sunan birimlerce vatandaşın görebileceği yere asılması, 26.09.2009 tarihli “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda

Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”in 6. maddesi ile karara bağlanmıştır. Tablo 3.1’de gösterildiği üzere bir yandan “Kolluk Kamu Hizmeti Standartları” ile kollukta vatandaş odaklılık artırılırken, bir yandan da panonun başlığıyla kolluğun bir kamu hizmeti olduğu tüm topluma duyurulmaktadır. Sadece Türkiye’de değil yabancı alanyazında sıkça kullanılmaya başlanan kolluk hizmeti kavramı, basit bir kavramsal değişimin çok ötesinde, kolluğun güvenli bir çevre hizmeti sunma şeklindeki değişimini yansıtmaktadır. Ancak ülkemizde, kolluk faaliyetinin, kolluk gücünden kolluk hizmetine dönüşümü tartışmalarındansa kavramsal idare hukuku tanımları tartışmaları devam etmektedir (Arslan, 2018:176).

Kolluk kamu düzeni ilişkisine dair tümevarım yapıp bir varsayımda bulunmak gerekirse eğer, kamu hizmetinin temel şartlarından bir tanesi hizmetin kamu yararına yönelik olmasıdır (Anayasa Mahkemesi, Esas: 1994/43, Karar:1994/42-2-09.12.1994) ve kamu hizmeti toplumun ihtiyacını gideremediği takdirde kamu düzeninin bozulacağı öngörülmektedir (Özbay, 1998:295). Kamu düzenin sağlanması ise kolluk faaliyetiyle gerçekleşmektedir. O halde dolaylı olarak kamu düzeninin sağlanması kamu yararına, kolluk faaliyetinin de bir kamu hizmeti olduğu değerlendirilmektedir. Gerçekleşme şekilleri arasında bir fark bulunsa da her ikisinin de yararlandırıcı bir faaliyet olduğu ve özellikle YKY anlayışıyla birlikte kolluğun değişen karakterinin bunun bir göstergesi olduğu düşünülmektedir.

3.1.2. Yerel Kamu Hizmeti Olarak Kolluk

YKY anlayışı ile birlikte devletin asli görevlerine dönmesi yani küçülmesi gerektiği gerçeği ve özelleştirme politikaları sonucunda, merkezi hükümetin ayrıldığı alanlardaki kamusal hizmetler yerinden yönetim kuruluşlarına, özel sektöre ya da sivil toplum örgütlerine aktarılmaya başlamıştır (Gönen, 2010:361).

Bu kapsamda ortaya çıkan sorulardan bir tanesi halkın ihtiyaçlarının hangilerinin genel, hangilerinin yerel hizmetle giderileceği olmaktadır. Söz konusu sorunun cevabı ise devletin siyasal yapılanması, ülkede güçlü bir merkezi otoriteye olan ihtiyaç ile yöresel, sosyal ve ekonomik yapının durumuna göre belirlenmektedir. Öyle ki güvenlik ve adalet gibi hizmetlerin genel ve yerel olarak yürütülmesinin söz konusu olması gibi, değişen

koşullar neticesinde yerel hizmetlerin genele dönmesi, genel hizmetlerin de yerel dönmesi mümkün olabilmektedir (Günday, 2011:71).

Kamu hizmetinin doğasındaki belirsizlik kamusal hizmetlerden hangilerinin ulusal nitelikte ya da yerel nitelikte olduğuna karar verilmesini etkilemektedir. Ökmen ve Parlak (2015:135-136)'a göre bir kamusal hizmetin yerel hizmet sayılabilmesi için sağlaması gereken ölçütler şu şekildedir;

- Yerel halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarına cevap verebilmeli,
- Yerel halkın katılımına ihtiyaç duyulması ya da katılımına açık olmalı,
- Yerelin üzerinde bir mahiyette işbirliğine ihtiyacı bulunmamalı,
- Yerinden yönetim kuruluşu bu hizmeti mali ve teknik olarak karşılayabilir olmalı,
- Yerine getirilen hizmetle, etkililik ve verimlilik sağlanmalıdır.

Mahalli müşterek nitelikteki bir ihtiyacın tespiti önemli bir problem olarak ortaya çıkmakta ve hangi hizmetlerin yerel olduğunun belirlenmesi önem arz etmektedir (Boztepe, 2018:128). YKY anlayışı ile birlikte devletin küçülmesi kapsamında kolluk hizmetlerinin yerel mi yoksa genel mi olacağının cevabının araştırıldığı bu bölümde ilk önce mahalli müşterek ihtiyaç ve merkez-yerel yetki paylaşımı ilkeleri hakkında bilgi verilmiş, devamında kolluğun merkez-yerel yetki paylaşımı ilkelerinde mahalli müştereklik niteliği araştırılmıştır.

3.1.2.1. Mahalli Müşterek İhtiyaç

Türk hukuk tarihinde mahalli müşterek ihtiyaç kavramı ilk olarak “*Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir*” ifadesi ile yer almıştır (1580 Sayılı Belediye Kanunu). Sonrasında ise 1961 Anayasası (116. Madde) ve 1982 Anayasası (127. Madde)'nda mahalli müşterek ihtiyaç kavramından bahsedilmiş ve ilgili ihtiyacın yerinden yönetimler tarafından giderileceği belirtilmiştir. Ancak söz konusu mevzuatın hiçbirisinde kavramın tanımlaması ve sınırlaması yapılmamıştır.

1987 yılında ilk defa Anayasa'da geçen coğrafi sınırlama çıkarımını genişletecek şekilde mahalli müşterek ihtiyacın tanımı sayılabilecek bir nitelik sınırlandırması yapılmıştır. Anayasa Mahkemesi aldığı bir kararda mahalli müşterek ihtiyacı “*aynı*

yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemleri durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler” şeklinde tanımlamıştır (Anayasa Mahkemesi, Esas: 1987/18, Karar:1988/23-22.6.1988). Anayasa Mahkemesi bu tanımla mahalli müşterek ihtiyacın yerellik niteliğini vurgulayarak devletin ülkesel bütünlüğü içerisinde yer alan ve belirli bir bölgede (köy, belediye, il) yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçlara yönelik hizmet üretilmesidir demiştir (Karahanoğulları, 2013:65-97). Bu doğrultuda, eğer hizmetin yararı ve örgütlenmesi, hizmeti yerine getiren yerinden yönetim biriminin coğrafi alanını dışına yayılmıyorsa söz konusu hizmet yerel bir hizmet anlamına gelmektedir. Örneğin, kent içerisindeki ulaşım yerel olup ekonomik ve teknolojik olarak kent ölçeğinde örgütlenebilirken, şehirlerarası bir karayolunun inşası hem yararın hem de örgütlenmenin kentin dışına taşmasıyla sonuçlanmaktadır (Örnek’ten akt. Yıldırım, 2018:316).

Anayasa Mahkemesi tarafından çıkan bir uyuşmazlığa yönelik 2007 yılında alınan başka bir kararda mahalli müştereklik tanımına kelimenin anlamını genişletici “...özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir” açıklaması eklenmiştir (Anayasa Mahkemesi, Esas: 2005/95, Karar: 2007/5-24.01.2007). Bu ifade değerlendirildiğinde Anayasa Mahkemesinin de mahalli müşterek ihtiyacın sınırlarının ve ölçütlerinin neler olduğunu anlatmak konusunda Anayasa gibi muğlak kaldığı düşünülmektedir.

Mahalli müşterek ihtiyacın tanımı ve ölçütleri belirlendiği takdirde Anayasa Mahkemesi kararlarında gördüğümüz merkez ve yerel arasındaki yetki paylaşımı konusundaki uyuşmazlıkların da çözümü sağlanacaktır. Örneğin 2003 tarihli KYTK Tasarısı’nın 7. Maddesi, merkezi idarenin görevlerini saydıktan sonra mahalli müşterek ihtiyaçlara yönelik tüm yetki ve sorumlulukları yerinden yönetimlere bırakarak, yetki paylaşımı problemini asgari düzeye indirmeyi hedeflemiştir. Ancak yasalaşmasına rağmen, dönemin Cumhurbaşkanı tarafından görüşülmek üzere iade edilen yasa tasarısı yıllar içerisinde unutulmuştur (Yıldırım, 2018:319).

3.1.2.2. Merkez-Yerel Yetki Paylaşımı

Anayasa'ya göre mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan yönetim birimleri il, belediye ve köydür (Madde 127). Söz konusu yerinden yönetimlerin hangi hizmetleri yerine getireceklerinin belirlenebilmesi için kullanılan belli başlı ilkeler vardır. Bunlar; genel yetki ilkesi, liste ilkesi ve hizmette yerellik/subsidiarite ilkesidir (Türkoğlu, 2009:171; Keleş, 1995:4-13);

- Genel Yetki İlkesi; yerinden yönetimlerin Anayasa ve kanunlarla yasaklanmamış veya başka yönetim birimlerine bırakılmamış tüm hizmetleri yerine getirmesidir. Türkiye'de yetki paylaşımı olarak bu ilke kullanılmamaktadır.
- Liste İlkesi: yerinden yönetimler, kanunlarda liste halinde tek tek sayılan hizmetleri yerine getirebilirler. Türkiye'de yerinden yönetimlerin görev ve yetkileri, kanunlarda tek tek sayılmasını esas alan bu ilkeye göre belirlenmektedir.
- Hizmette Yerellik / Subsidiarite İlkesi⁶: yerinden yönetimler, vatandaşa en yakın makamlar olarak hizmeti yerine getirmekte ve merkez ancak yerinden yönetimlerin gücünü aşan hizmetlerde yetkiyi devralmaktadır.

Yukarıda bahsi geçen ilkelerden yerellik ilkesine parantez açmakta fayda vardır. 1980'lerde başlayan küreselleşme süreciyle birlikte devletin hizmet alanı sınırları özelleştirme, yerelleşme, yönetim gibi kavramlarla sorgulanmaya ve küçülmeye başlamıştır. Bu akımlarla beraber devletin eğitimden sağlığa, konuttan ulaşımına kadar birçok hizmetten kademeli olarak çekilerek bu hizmetleri yerinden yönetimlere devretmesi, oradan da özel girişimciye bırakılması öngörülmektedir. Bahsi geçen bu dönüşüm sürecinin YKY reformlarındaki en önemli ayağını ise yerellik ilkesi oluşturmaktadır (Karakılıçık ve Özcan, 2005:5-26). Ancak yerellik ilkesinin sınırları ve ölçütleri konusunda belirsizlikler bulunmaktadır (Ertin, 2015:52-53).

Yerellik ilkesi en çok kabul gören tanımıyla “*kamusal yetki ve sorumlulukların halka en yakın olan makamlar tarafından kullanılmasını*” ve kamusal hizmetlerin halka en yakın makamlar tarafından yerine getirilmesini ifade etmektedir (Kalabalık, 2005:170). Yerellik ilkesinden kastedilen, yerel-bölgesel yönetimin kamusal hizmetlerde

⁶ Çalışmanın geri kalan bölümünde hizmette yerellik / subsidiarite ilkesi anlatılırken için kısaca yerellik ilkesi tabiri kullanılacaktır.

asıl, merkezin ise ikincil olduğudur. Bu ilke ile üst iktidar alt düzeydekilerin işlerine ancak onların bu işi görememe durumu kanıtlandığı takdirde karışabilmektedir. Görüldüğü gibi normalde merkezi asıl, yereli ikincil gören klasik bakış açısı yerellik ilkesi ile değişime uğramaktadır. Yerellik ilkesinin uygulamada karşılaşıldığı üç farklı alan bulunmaktadır. Bunlar;

- i. Ülke içerisinde alt kademelere yetki paylaşımı;
- ii. Devletler ile uluslararası kuruluşlar arasındaki yetki paylaşımı
- iii. Kamu ile özel sektör arasındaki yetki paylaşımıdır (Keleş, 1995:5).

İlk alan olan alt kademelerle yetki paylaşımını 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılan ve 1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan AYYÖŞ'de görmek mümkündür. AYYÖŞ'de geçen "*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır*" (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, 4. Madde 3. Bent) ifadesi isim vermese de doğrudan yerellik ilkesinden bahsetmektedir.

İkinci alan olan devletler ve uluslararası kuruluşlar arasındaki yetki paylaşımı ise AB ve üye ülkeler arasında görülebilmektedir. AB'nin kurucu anlaşması niteliğindeki Maastricht Anlaşması⁷ Madde 3b'de geçen "*... topluluk, yetki ikamesi (yerellik) ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin hedefleri tatminkâr bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısı ile öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunur*" ifadesiyle AB'nin diğer ülkelerle olan yetki paylaşımı yerellik ilkesini temel ilkesi olarak kabul edilmiştir.

Üçüncü alan olarak kamu ile özel sektör arasındaki yetki paylaşımını yani özelleştirmeyi Türkiye'de birçok hizmet sektöründe 1980'lerden itibaren artan bir ivmeyle görmek mümkündür. Teorik temelleri itibariyle hem bireye hem de özel

⁷ Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma Maastricht (1992), Çev. İKV. Uzm. Can BAYDAROL, İKV:118 İstanbul.

girişimlere öncelik veren yerellik ilkesi bu özelliğiyle özelleştirmede bir model olarak tercih edilebilmektedir (Özel M. , 2000:42).

YKY anlayışının önemli bir aracı olan yerellik ilkesi ile ilgili olarak Karakılçık ve Özcan (2005:5)'a göre demokrasiyi güçlendirdiği ve uluslararası şirketlerin söylemi olduğu şeklinde iki zıt bakış açısı bulunmaktadır. Keleş (1995:3)'e göre de yerellik ilkesi ile birlikte gelişmiş devletler az gelişmiş ve etnik zenginliğe sahip yoksul ülkelerin parçalanmasını körüklemektedirler. Ancak demokratik gelişme açısından yerelleşmenin taşıdığı önem de yadsınamaz bir gerçektir. Bu sebeple yerellik ilkesi uygulamaları ülkenin kendine has ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel gerçekleri göz önünde bulundurularak belirlenmeli ve benimsenmelidir (Keleş, 1995:3). Aksi takdirde ne pahasına olursa olsun bir anlayışla yerinden yönetimleri güçlendirme devletin parçalanması ve bağımsızlığın tehlikeye girmesi gibi sonuçlar doğurabilecektir (Karakılçık ve Özcan, 2005:6).

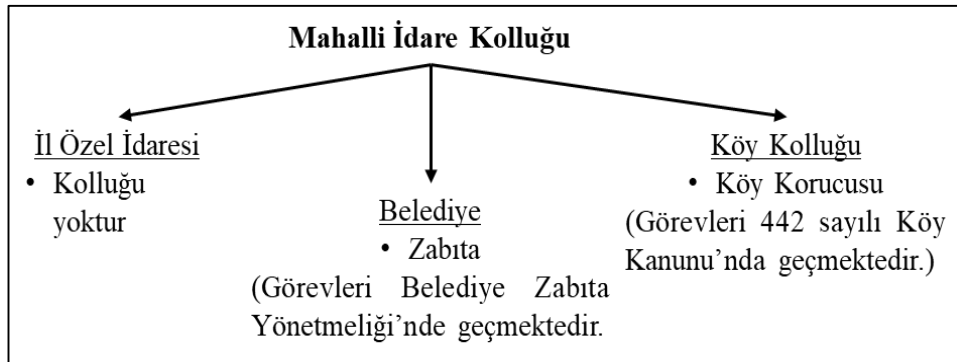
3.1.2.3. Merkez – Yerel Yetki Paylaşımında Mahalli Müşterek Bir İhtiyaç Olarak Kolluk

Sadece yereli ilgilendiren ihtiyaçların yerelin coğrafi sınırını ve örgütlenmesini aşmayacak şekilde giderilmesi ve bu hizmetlerden sadece yerel halkın faydalanması anlamına gelen mahalli müşterek ihtiyaç, toplum nezdinde genellikle temizlik, altyapı hizmetleri, yol yapımı, su ve kanalizasyon gibi hizmetler olarak bilinmektedir. Ancak Aydın (2006:68)'a göre, halkın esenliği ve huzuru için gerekli olan yerel hizmetlere yardımcı olmayı amaçlayan iç güvenlik hizmetlerinin de yerel olarak sunulması daha uygundur. Çünkü kentleşme sebebiyle merkezin sorumluluklarının arttığı günümüzde sorunların etkili ve verimli çözümü için yerele daha çok yetki paylaşımının önemi ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple en temel ihtiyaçlar olarak bilinen barınma, güvenlik ve sosyal hizmetler konularında yerinden yönetimlerin işlevleri yeniden tanımlanmalıdır (Yüksel, 2007:296). Halkın katılımının olmadığı bir yerde demokrasi ve eşitlik gibi kavramlardan bahsedilmesi mümkün değildir. Güvenlik hizmetinin de halkın katılımıyla yürütülmesi hem demokratik değerlere uygun hem de suç ve suçlunun ortaya çıkarılmasında önemli bir faktör olabilecektir (Aydın, 2006:69).

Küreselleşme süreciyle birlikte gündemden düşmeyen, demokratik gelişimin gerçekleşmesi, ihtiyaca cevap verebilirliğin sağlanması ve halkın siyasi katılımının artırılması gibi kavramlarda meşruiyetini arayan yerelleşme olgusunun YKY anlayışı içerisinde kamu hizmetinde önemli dönüşümler gerçekleştirdiği değerlendirilmektedir. Yerellik ilkesi üzerinden yayılımını gerçekleştiren yerelleşme, kamu hizmetlerinin de halka en yakın yönetim birimlerince getirilmesi yönündeki baskılarını arttırmaktadır. Bu sebeple bu tez çalışmasında bir kamu hizmeti olarak değerlendirilen kolluk faaliyetinin de, bir kamu hizmetinin yerel kamu hizmeti olarak belirlenmesindeki temel hususlardan birisi olan mahalli müşterek ihtiyaç kavramıyla arasındaki ilişki önem kazanmaktadır.

Bir üst başlıkta anlatıldığı üzere yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetkileri belirlenirken benimsenen ilkeler genel yetki ilkesi, listeleme ilkesi ve yerellik ilkesidir (Keleş, 1995:4-13). Bu başlık altında kolluğun mahalli müşterek niteliği Türkiye'deki merkez-yerel yetki paylaşımı ilkeleri üzerinden araştırılmıştır. Bu kapsamda kolluğun mahalli müşterek niteliği ilk önce Türkiye'de genel geçer anlamda kullanılan listeleme ilkesi (Türkoğlu, 2009:171), devamında ise Türkiye'nin AYYÖŞ'ü imzalayarak kabul ettiği yerellik ilkesi üzerinden irdelenmiştir.

Şekil 3.2. Mahalli İdare Kolluğu



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Listeleme ilkesi kapsamında kolluk ile ilgili olarak çıkartabileceğimiz husus yerinden yönetim idaresine bağlı kolluğun görev ve yetkilerinin liste şeklinde sıralanması gerektiğidir. Bu sebeple iç güvenlikten sorumlu kolluk birimlerinin yerelleşmesini inceleyen bu tez çalışması açısından Şekil 3.2'de gösterilen ve Anayasa'nın 127.

Maddesinde sayılmış yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının (il, belediye, köy) kolluk faaliyetlerinin düzenlendiği kanunlarda iç güvenlik görev ve yetkilerine bakılması gerekmektedir. Belediye zabıtasının görevlerini düzenleyen Belediye Zabıta Yönetmeliği’de zabitanın görevleri beş alt başlıkta listelenmekte olup, bu başlıklar; beldenin düzeni ve esenliği, imar, sağlık, trafik ve yardım görevleri şeklindedir (Belediye Zabıta Yönetmeliği, 10. Madde). Bu başlıklar arasından belediye zabıtasının iç güvenlik kolluğuna, beldenin düzeni ve esenliği ile trafik görevleri bakımından yaklaşabildiği düşünülmektedir.

Belediye zabıtasının ilk önce beldenin düzen ve esenliğine dair görevleri incelendiğinde görülmektedir ki zabitanın emniyet ve asayiş sağlamaya yönelik görevi bulunmamaktadır. İkinci olarak belediye zabıtasının trafik ile ilgili görevlerine bakıldığında ücret ve araç park yerlerinin denetimi görevi haricinde bir görevi olmayan belediye zabıtasının, trafik polisi ve jandarması yetkilerine yaklaşmadığı görülmektedir. Danıştay’ın, EGM’nin trafik suçu işleyenler hakkında tutanak tutulması, araç tescil işlemlerini yapılması, trafik kazalarına müdahale edilmesi gibi görev ve yetkilerinin belediye kolluğuna devredilmesinin uygun olmadığına dair görüşü (Karahanoğulları, 2013:5-30) bu durumu pekiştirici niteliktedir. Görüldüğü gibi belediyelerde iç güvenliğin mahalli müşterek bir ihtiyaç olduğuna dair somut bir delil yoktur.

Listeleme ilkesi doğrultusunda incelenen ikinci mevzuat olarak Köy Kanunu’na göre “*Köy sınırı içinde herkesin ırzını, canını ve malını korumak için köy korucuları bulundurulur*” ifadesiyle köydeki kolluk işaret edilmektedir. Söz konusu madde ile asayiş sağlama görevinin de verildiği anlaşılan silah taşıma yetkisine haiz köy korucusu, aynı zamanda kendisine karşı çıkanların Jandarma’ya karşı çıkmış gibi ceza aldığı bir yerel güvenlik kolluğudur (442 Sayılı Köy Kanunu, 8. Fesıl). Arap ve Erat (2015:76)’a göre devletin kırsaldaki devlet düzenini korumak için diğer iç güvenlik kolluklarından farklı örgütlediği bir zor aracı olan köy koruculuğu ile yereldeki güvenlik açığının kapatılması hedeflenmiştir. Karar organları halk tarafından seçilmiş bir yerinden yönetim biriminin maaşlı çalışanı olan köy korucusu Cumhuriyet’in ilk yıllarında kırsalda eşkıyaya karşı bir güvenlik önlemi amacıyla kurulmuş olup günümüzde ise güncelliğini kaybetmiştir (Arap ve Erat, 2015:76). Ancak bu durum, eskimiş de olsa devletin iç güvenliği mahalli müşterek ihtiyaç olarak görebildiği gerçeğini değiştirmemektedir. Kaldı ki hala yürürlükte olan bu kanun aynı uygulamanın devam etmesine de izin

vermektedir. Köy koruculuğu ile ilgili varılabilecek sonuç, iç güvenlik kolluğu faaliyetlerinin bu mahalli birim özelinde bir mahalli müşterek ihtiyaç niteliğine haiz olduğu şeklindedir.

Listeleme ilkesinin ardından Türkiye’de kolluğun mahalli müşterek niteliğinin tartışılmasının ikinci ayağını yerellik ilkesi oluşturmaktadır. Listeleme ilkesi ile merkez–yerel yetki paylaşımını belirleyen Türkiye, yeni dönemle birlikte yerellik ilkesinin de baskısı altındadır. Daha önceden de belirtildiği üzere yerellik ilkesinin uygulamada karşılaştığı üç farklı alan bulunmaktadır. Bunlar ülke içerisinde alt kademelere yetki paylaşımı, devletler ile uluslararası kuruluşlar arasındaki yetki paylaşımı ve kamu ile özel sektör arasındaki yetki paylaşımıdır (Keleş, 1995:5).

Yerellik ilkesinin ilk başlığı olan ülke içerisindeki alt kademelere yetki paylaşımına dair en önemli belgelerden bir tanesi AYYÖŞ’tür. Keleş (1995:13)’e göre yasalar tarafından yasaklanmadıkça ya da diğer yönetimlere bırakılmadıkça bütün hizmetlerin yerinden yönetimlerce yerine getirilmesini hedefleyen yerellik ilkesi hem Türkiye Anayasasında paylaşılan bir ilke değildir hem de Türkiye’de samimi olarak benimsenmiş olmaktan oldukça uzaktır. Her ne kadar bu ilke, 3723 sayılı yasayla 1991 yılında onaylanarak yürürlüğü giren AYYÖŞ’ün en temel kurallarından birisi olsa da Türkiye’de yerellik ilkesinin uygulamaya geçmesi için somut adımlar atılmamaktadır (Keleş, 1995:13).

Güvenlik hizmetleri açısından bakıldığında; AYYÖŞ 4. Madde 3. bendinde *“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır.”* ifadesi de dâhil olmak üzere şartnamenin diğer maddelerinde güvenlik hizmetlerini kimin yerine getireceğine dair bir kısıtlama yoktur. Bununla beraber güvenlik hizmetlerine dair kısıtlama olmayışının yerinden yönetimler lehine olduğu düşünülmektedir. Bu iddianın temelinde ise AYYÖŞ’ü imzaya açan Avrupa Konseyi ile güvenlik hakkının bir kentli hakkı olduğunu kabul eden AKŞ⁸ arasındaki ilişki yatmaktadır. AKŞ, Avrupa Konseyi’nin bizzat yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden danışman organı Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından hazırlanarak 18 Mart 1992 tarihinde kabul edilmiştir. Bu kapsamda Avrupa Konseyi’nin

⁸ Avrupa Kentsel Şartı (1996), Çev. Zerrin Yener, Kumru Arapkirlioglu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara

güvenlik hizmetini yerellik ilkesi kapsamında değerlendirdiği ve söz konusu hizmetin en yakın makamlar tarafından yerine getirilmesini benimsediği düşünülmektedir.

AKŞ'nin yirmi maddelik kentsel haklar bildirgesinde kentlilerin sahip oldukları haklar listelenmekte ve güvenlik hakkının kentlinin ilk hakkı olduğu belirtilmektedir. AKŞ'nin 1'nci Maddesi olan güvenlik hakkı ile "*Mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kent*" oluşturulması hedeflenmektedir. Şart'ın 13 maddelik ilkelerinde de güvenlik konusuna değinilerek "*Kent güvenliğinin sağlanması ve suçların önlenmesi*" başlığıyla bir takım çözüm önerileri sunulmaktadır. Kolluk faaliyetlerinin nasıl olması gerektiğine dair verilen öneriler; kolluğun yereldeki tüm aktörlerle işbirliği geliştirmesi ve diyalogu arttırması, ortak devriyeler düzenlenmesi, mahallelinin kendi devriyelerini planlamaları, özel güvenliğin desteklenmesi gibi hususları kapsamaktadır. Çoğunlukla iç güvenliğin yönetişimi olarak değerlendirebileceğimiz bu öneriler Aydın (2009:149)'ın tabiriyle güvenlik ve yerelleşme kavramlarının ilişkilendirilmesini sağlamakta ve güvenlik hizmetinin yerelleşmesini güçlendirici etkiler barındırmaktadır.

Yerellik ilkesinin uygulamada ortaya çıktığı bir diğer alan ise özel sektörle olan yetki paylaşımıdır. Kolluk faaliyetlerinin özel sektörle yetki paylaşımı günden güne artmaktadır. Türkiye'de 1980'lerin sonuna doğru hizmet vermeye başlayan özel güvenlik şirketleri 2004 yılında yürürlüğe giren 5188 sayılı "*Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun*" ile yasal bir zemine kavuşmuştur (Haspolat, 2010:295-296). Güvenlikte belirli alanlarda taşeron olarak görev yapan (Haspolat, 2010:418) ve kamu güvenliğini tamamlayıcı (Haspolat, 2010:277) nitelikleri bulunan özel güvenlik, iç güvenliğin mahalli müşterek hale gelmesinin bir göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır.

3.2. Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri

İnsan vücudundaki tüm hücrelere nüfuz eden ve onlara oksijen taşıyan hayat sıvısı kan ise, devletin en uzak birimine onun iktidarını taşıyan iktidar aracı da kolluk kuvvetleridir.

Parçalı iktidarını merkezileştirerek dönüşen ve modernleşen devlet, 20.Yy'nin son çeyreğinden itibaren merkezileşmenin kamu hizmetlerinde aksamalar meydana getirdiği

ve toplumsal dinamizmi engellediği konularında hem yukarıdan uluslararası örgütler hem de aşağıdan yerinden yönetimlerce baskı altındadır. Bir kamu hizmeti olarak kolluk faaliyetleri de bu baskıdan nasibini almaktadır. Çünkü kolluğun merkezileşmesi, devletin güvenliğin sağlanması konusunda tek ve garantör olmasını da beraberinde getirmekte, kolluğun görevlerini ifa ederken istenilen performansı yakalayamaması iktidarın destekçi kaybetmesi anlamına gelmektedir (Ergut, 2009:47).

Güvenliğin sağlanması, çağdaş dünyanın olmazsa olmazı olmakla birlikte yeni güvenlik anlayışı devletin giderek etkisinin azaldığı bir anlayışı vurgulamaktadır. Devletin etkisinin azaldığı bu alanlarda boşluğun doldurulmasında öne çıkan aktörler ise yerinden yönetim birimleri, özel sektör, sivil toplum örgütleri ya da örgütsüz de olsa bizzat halkın kendisi olmaktadır (Aydın, 2015:152).

Kamu yönetiminde işletmecilik anlayışına olan geçiş aynı zamanda kolluğun da klasik anlayıştan işletmecilik anlayışına geçmesine zorlamıştır. Gece ekonomisinin gittikçe büyümesi, artan anti-sosyal davranışlar ve suç korkusu, önleyici kolluk hizmetlerine olan ihtiyaç vb. konular kolluk kurumlarına her geçen gün daha fazla sorumluluk yüklemektedir. Bu durum yeni sorular ortaya çıkarmaktadır. Kolluk, diğer paydaşların suç ve suçlularla mücadeleye katılmasına izin verecek midir? Görünen o ki kolluk, hem yerinden yönetimler hem de özel ve gönüllü kişilerle işbirliği içerisinde “genişletilmiş kolluk ailesi”ni kurmuş durumdadır. Özel sektör, yerinden yönetim birimi, yerel hükümet, merkezin taşra teşkilatı ve gönüllü vatandaşlardan oluşan bu geniş kolluk ailesine toplum kolluğu, belediye kolluğu, mahalle kolluğu, diğer kolluk, çoklu kolluk gibi isimler verilebilmektedir (Donnelly, 2013:4-5).

Türkiye’de iç güvenlik hizmetinin devletin asli görevi olduğu ve yerelleşemeyeceği konularında oluşmuş genel bir kanı bulunmaktadır. Hâlbuki yerelleşme bir önceki bölümde de ifade edildiği üzere sadece yerinden yönetimlere değil, sivil topluma ve özel sektöre de yetki devri anlamlarına gelmektedir. Dolaylı olarak yararlandırıcı özelliği bulunan kolluk, tanımında da geçtiği şekilde kamu düzenini sağlamakla görevli bir kamu hizmeti olup, günün şartlarına göre değişim yaşayabilir ve mahalli müşterek bir ihtiyaca dönüşerek yerel bir kamu hizmeti haline gelebilir. Türkiye’de yerinden yönetimlerle kısıtlı olmak üzere, özel sektör ve sivil toplumla bu yetkinin paylaşıldığına dair somut örnekler vardır ve gün geçtikçe bu yetki paylaşımının

derecesi artmaktadır. Bir önceki bölümde elde edilen sonuçlara göre Türkiye’de sınırlı da olsa kolluğun yerelleşmesi süreci, kendini yerleşen kolluk uygulamaları üzerinden göstermektedir. Hem bir önceki başlıkta elde edilen, hem de alanyazında bulunan hususlar değerlendirildiğinde iç güvenlik alanında kolluğun yerelleşmesinin;

- Tamamlayıcı/destekleyici kolluk uygulamaları,
- Yerinden yönetim kolluk uygulamaları,
- Özelleştirme kapsamındaki uygulamaları.
- İç güvenlik yönetimi uygulamaları üzerinden gerçekleşeceği/devam edeceği değerlendirilmektedir.

Bu bölümde, yukarıda elde edilmiş sistematığe göre yerleşen kolluk uygulamalarının ne anlama geldikleri ve içeriklerinin neler olduğu irdelenerek seçilmiş ülke örneklerine geçilmeden önce söz konusu sistematik hakkında genel bir bilgi edinilmesi ve seçilen bu başlıkların öneminin vurgulanması amaçlanmıştır.

3.2.1. Tamamlayıcı/Destekleyici Yerel Kolluk Uygulamaları

Bu tez çalışmasında kolluğun yerleşen uygulama sistematığıne dâhil edilmiş olan tamamlayıcı/destekleyici yerel kolluk uygulamaları esasen Türkiye’ye özgü olarak şekillenmiş bekçilik ve güvenlik koruculuğu sistemlerinin analiz edilebilmesi maksadıyla oluşturulmuştur.

Hem yerel hem de merkezi nitelikler barındıran Türkiye’deki günümüz bekçilik sistemini kolluğun geniş anlamdaki yerleşme tanımına dâhil etmekteki temel niyet onun geçmişteki öneminin gelecekte de sürdürebilmesine yönelik önerilerde bulunmak ve son dönemlerde yaşadığı gelişimi yerelde güvenliği desteklemek olarak açıklayan kanun gerekçesine eleştirel bir bakış açısı getirmektir. Yine benzer şekilde hem yerel hem de merkezi özellikler barındıran güvenlik koruculuğu da incelenmeye değer özellikler barındırmakta ve günün değişen ve gelişen şartlarına uyum sağlamaya ihtiyaç duymaktadır⁹.

⁹ Bu kapsamda değerlendirme yapıldığında, seçilmiş ülke örnekleri incelenirken Türkiye haricindeki diğer ülkelerde böyle bir uygulama bulunmaması gerekirken, Birleşik Krallık incelemesinde adı geçen Mahalle Bekçiliği uygulaması da Tamamlayıcı/Destekleyici kolluk uygulaması kapsamında irdelenmiştir. Bunun

Güvenlik teorilerinde de bahsedildiği üzere aile hem toplumun hem de korunma tedbirlerinin başlangıcıdır. Ailenin büyümesiyle köyler, kasabalar ve nihayetinde de kentler oluşmuştur (Aristo, 2017:24-25). Günümüzde hem Türkiye’de hem de dünyada aileye en yakın yönetim birimlerinde merkezi idareyi tamamlayıcı nitelikte birer kolluk teşkilatlanması olarak bekçi vb. birimler görev yapmaktadır.

İlk Türk boylarından itibaren bekçilik ve bekçilik benzeri uygulamalarını asayiş ve güvenlik hizmetlerinin bir parçası olarak görmek mümkündür (İrdem vd.,2020:10). Genellikle geceleri güvenliği sağlamakla görevli mahalle bekçileri, mahalleliyle iç içe olması ve bekçilik dışında da halka yardımcı olması gibi özellikleriyle halk arasında “bekçi baba” şeklinde anılmıştır (Levy, 2008:138-139). Bekçilik, Osmanlı haricinde de tarihte 13. Yy’den itibaren İngiltere’de ahlaki denetim ve dinsel yükümlülüklerin yerine getirilmesini takip eden, 16. Yy Fransa’ında önemli olayları saat başı halka bildiren, 18. Yy Almanya’ında yangın halinde halkı uyaran ve birçok devlet tarafından da başvuru alan yerel güvenlik mekanizması olarak ortaya çıkmıştır (Aksungur, 2018:89-90). Vatandaş odaklı yeni kamu hizmeti anlayışının katılım, şeffaflık ve yerelleşme hedeflerine uygun bir güvenlik anlayışı içerisinde olduğu değerlendirilen bekçilik uygulaması ile genel kolluk uygulamalarına destek verilmesi, halkın adalete olan güveninin pekiştirilmesi amaçlanmaktadır (İrdem vd., 2020:34).

Merkeze bağlı tamamlayıcı güvenlik unsuru niteliğinde olduğu değerlendirilen bir diğer kolluk ise güvenlik korucusudur. Uluslararası alanyazında paramiliter örgütler olarak da anılan bu yapılar; kuruluş, eğitim, alt kültür ve fonksiyon olarak askeri kuvvetlere benzese de resmi olarak askeri yapıya dâhil edilmemektedirler. Var olan silahlı kuvvetin bir kısım unsurundan polis örgütünün kurulmasıyla ya da askeri bir potansiyelin devletin düzenli silahı unsuru olarak kullanılması olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadırlar. Bu tasnife göre ilk durumun örneği olarak yarı askeri kolluk jandarma, ikinci durumun örneği olarak ise güvenlik korucusu verilebilmektedir (Gülşen, 2019:32-34). Türkiye’de daha önceden geçici köy korucusu (GKK) olarak adlandırılan ve günümüzdeki kullanım adıyla güvenlik korucusunun alanyazında geçen diğer

sebebi ise Birleşik Krallık’ta genel kolluk bulunmaması ve kolluk hizmetlerinin illerde kurulan Emniyet Müdürlükleri vasıtasıyla yürütülürken, Belediye bünyesindeki mahalle bekçisinin il emniyet müdürlüğünü tamamlaması/desteklemesidir.

adlandırmaları yerel (kabilesel/bölgesel) milisler, köy savunma güçleri, halkın milisleri, yerel savunma milisleri, vatan koruma güçleri veya bölgesel güçler şeklindedir (Blank, 2017:24).

3.2.2. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları

Bu başlık altında ele alınmış yerinden yönetim kolluk uygulamalarından kasıt aynı zamanda ülke örnekleri incelenirken karşılaşılmış olan belediye kolluğu, belediyeler arası kolluk, özerk topluluk kolluğudur. Bu kapsamda öncelikle yerinden yönetim kolluğunun tanımı yapıldıktan sonra, yerelleşme kapsamında ortaya çıkışı ve genişlemesi, neden ihtiyaç duyulduğu, dünyada karşılaşılan uygulamalar ve adlandırılmaları, Türkiye'deki durum ve muhtemel sakıncalarından bahsedilmiştir¹⁰.

Yerinden yönetim kolluğu en genel tanımıyla, suç önleyici ve devriye gezilmesi gibi kolluk görevlerinin, yerinden yönetim biriminin bütçesiyle maaşı ödenen ve yerinden yönetim biriminin seçilmiş temsilcisi altında görevli yerel kolluk birimlerince yerine getirilmesidir (Donnelly, 2013:4).

AB'nin kurucu anlaşmasında da geçtiği şekliyle kamu hizmetlerinin en yakın mahalli idari birimler tarafından yerine getirilmesi ilkesi AB'ye üye ülkeler tarafından güvenlik hizmetleri konusunda benimsenmektedir. Dünya çapında kolluğa yön veren Anglo-Sakson ve Kıta Avrupası kolluk sistemlerinin kurucusu Birleşik Krallık ve Fransa olmak üzere birçok AB ülkesi tarafından güvenlik hizmeti yerel düzeyde teşkilatlanmış kolluk birimleri tarafından yerine getirilmektedir (Donnelly, 2013:36-37).

İç güvenlik hizmetinin devletin asli görevlerinden birisi olarak görülmesi sonucu merkezîyetçi eğilime sahip devletler, kolluğu merkezin güdümünde tutmuşlardır. Ancak 20. Yy. boyunca liberal demokrasi anlayışının geliştiği ve yerelleşme felsefesinden etkilenen Avrupa'da halk, nasıl korunduğu konusunda daha çok yorum yapmak istemiş ve yerel düzeyde kolluk stratejileri ve hedeflerinin ortaya koyulmasında daha çok rol almak istemiştir. Bu durum hali hazırda yerel demokrasi anlayışı gelişmiş ülkelerde kolayca başarılabilmiştir (Donnelly, 2013:32).

¹⁰ Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye, seçilmiş ülkeler kapsamında bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde incelenmiştir.

Başta güvensizlik hissi olmak üzere, toplumda meydana gelen sosyo-ekonomik değişimler, artan kentsel düzensizlikler ve suçlar, devletin kişilerin ve malların güvenliğinin sağlanmasındaki garantörlüğünü tehlikeye düşürmüştür. İlk önce özel güvenlik pazarında gerçekleşen büyük genişleme, sonrasında kamu güvenliğinin işbirliği içerisinde yürütülmesi ve yerel yaklaşımlar güvenlik sektörü konularında artan bir şekilde yer almaya başlamıştır (Malochet, 2010:1). Örneğin Fransa’da, özellikle 1980’lerden itibaren halkta artan güvensizlik algısına çözüm arayan Belediye Başkanları, kamusal alanda caydırıcılık etkisi sağlayacak ve halkın artan güvenlik talebine cevap verecek belediye polisini işe almaya başlamıştır (Le Goff, 2009:8).

Devletin güvenliği sağlamakta yeterli olamaması ve suç ve suçlularla mücadelede yerinden yönetimlerin daha etkili suçla mücadelede daha etkili olacağına ilişkin görüşler genel olarak şu şekildedir;

- Suç yerelden yerele göre değişmektedir ve suçun azaltılması için farklı çözüm önerileri gerekmektedir,
- Merkez ne kadar suçun önlenmesi için destek ve teşvik verse de uygulama doğası gereği yerelde olmalıdır,
- Yerinden yönetim temsilcisi hangi bölgede hangi suç önleme stratejisinin uygulanacağını en iyi bilen kişidir,
- Her ne kadar suç önleme girişimlerinde yerele artık daha çok rol verilse de, yerel yöneticinin kendi kolluk birimini kurabilmesi için yasal düzenlemeler yapılmalıdır (Shaw, 1998:4-7).

1992 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansında kabul edilen AKŞ ile daha önceden de belirtildiği şekilde “Güvenlik” ve “Kent Güvenliği ve Suçların Önlenmesi” başlıkları ideal bir kent yaşamı için olmazsa olmaz nitelikler olarak belirtilmiştir. Bu kapsamda “olabildiğince suç, yasa dışı olay ve şiddetten arınmış emin ve güvenli bir kent” için sadece merkez değil toplumun her kesimine özellikle de yerel yönetimlere önemli görevler düşmektedir (Avrupa Kentsel Şartı). Çalı (2012:24-27)’ya göre terk edilmiş evler, metruk alanlar, toplu taşıma durakları, alt ve üst geçitler gibi çoğu zaman güvenlik görevlisinin bulunmadığı yerler vatandaşı suça karşı uygun hedef haline getirmekte olup, belediye kolluğunun caydırıcılık ve önleyicilik niteliği kazanması halinde yerelde etkili ve verimli bir güvenlik hizmeti sağlanabilecektir. Nitekim Birleşmiş

Milletlerin İnsan Yerleşmeleri Merkezi HABİTAT tarafından yapılan araştırma neticesinde suçun önlenmesi, azaltılması ya da sonlandırılması için yerel kolluğun güçlendirilmesi savunulmaktadır (Geray, 2007:51).

Ansiklopedi ya da araştırmalarda, genellikle yerel yönetimler tarafından yürütülen düşük seviye kolluk görevleri olarak nitelendirilen kolluk uygulamalarına dünyanın birçok ülkesinde rastlamak mümkündür. Ülkeler tarafından farklı seviyede yetkiler tanımlanan yerinden yönetim kolluğuna kimi ülkeler sadece suç önleyici devriye görevi verirken, kimi ülkeler ise tutuklama hatta silah taşıma yetkisi de verebilmektedir (Donnelly, 2013:4). Örneğin Belçika’da görülen yerel kolluk; belediye kolluğu ve kır kolluğu olmak üzere iki ayrı kolluk biriminden oluşmaktadır ve yerel kolluk birimleri Yerel Kolluk Şefi’nin emir komutası altında görev yapmaktadır. Bunlardan, belediye kolluğu, büyük şehirleri de kapsayan elli bölgede, kır kolluğu ise küçük köy ve yerleşim yerlerinden oluşan 146 adet bölgede emniyet ve asayiş sağlamaktadır. Kolluk şefi yerel kolluk konularıyla ilgilenirken, yerel güvenlik planları çerçevesinde görevini yerine getirmektedir (Sadykiewicz ve Habersfeld, 2005:967). Slovakya’da, belediye kolluğu sokakta yaya devriye atarak yardıma ihtiyacı olanlara yardım etmek ve basit sokak kavgalarına müdahale etmek gibi görevleri yerine getirmektedirler. Trafik kurallarına riayet etmeyenlere ceza yazmak, şehirlerdeki araç parklarını denetlemek gibi yetkileri vardır (Lacina vd.,2006:824). Kanada’da ise nüfusu on bin ve üzerinde olan mahalli birimlerde belediyeye veya merkeze bağlı bir kolluk unsuru bulunması zorunludur. Bununla beraber nüfusu on binin altındaki yerlerde yerinden yönetim birimi isterse kolluk unsuru örgütleyebilmektedir. Belediyeler yasal gereksinimlere sahip olması kaydıyla kolluğu kendi bünyelerinde oluşturabilmektedir (Clarke, 2005:994-995). Son olarak, 1993 yılında Çekoslovakya’nın dağılmasından sonra kurulan Çekya’da da genel kolluk güçlerinin yanında belediye kolluğuna rastlamak mümkündür. Kısıtlı yetkileri bulunan ve yerinden yönetimlere karşı doğrudan sorumlu olan bu birimler, belediyede kamu düzeninin sağlanmasıyla görevlidirler (Walek, 2005:1037).

Artan güvenlik ihtiyaçları, demokrasi için yönetim çağrıları, yerel ve yerelleşmenin önem kazanması (Malochet, 2007:121) gibi konular temelinde dünya ülkeleri tarafından artan bir şekilde yerinden yönetim kolluk uygulamalarına başvurulmuştur. Bununla birlikte dünya ülkelerinde uygulanan kolluk sistemleri ve yapılarının farklılık arz etmesi onların belirli bir isim altında toplanmasını da

zorlaştırmaktadır. Örneğin bu tez çalışmasında toplum destekli kolluk uygulamaları iç güvenlik yönetişimi altında incelenirken, kimi ülkelerde tek işi toplum destek polisi olan kolluk yapısı hem belediye bünyesinde örgütlenmekte hem de iç güvenlik yönetişimine dâhil olmaktadır. Donnelly (2013:4) tarafından AB ülkelerinde yapılan çalışmada bu durumu görmek mümkündür. Bu kapsamda, Tablo 3.2’de AB’de yerinden yönetim kolluğu bulunan bazı ülkeler ve kolluklarına verdikleri isimleri gösterilmektedir.

Tablo 3.2. AB’de Çeşitli Ülkelerde Yerinden Yönetim Kolluğu

<u>Ülke</u>	<u>İsimlendirme</u>	<u>Ülke</u>	<u>İsimlendirme</u>
Birleşik Krallık	Toplum Bekçisi Mahalle Bekçisi	Çekya	Şehir ve Köy Polisi
Avusturya	Toplum Güvenlik Koruyucusu	Almanya	Şehir Polisi
Slovakya, Polonya	Şehir ve Köy Koruyucusu	İtalya	Bölgesel Polis, Belediye Polisi
Romanya	Toplumsal Polis	Belçika	Yerel Polis
Hollanda	Şehir Bekçileri	İspanya, Fransa, Yunanistan, Estonya, Portekiz	Belediye Polisi

Kaynak: Donnelly (2013:4).

Türkiye açısından detaylı değerlendirme ülke örneklerinin incelendiği bölümde yapılmış olup, yerinden yönetimlere (belediye özelinde) kolluk yetkisinin verilmesi neredeyse akademik anlamda bile ele alınmaktan çekinilen bir konu olmayı sürdürmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin iç güvenlik alanında yetkilendirilerek güçlendirilmesine dair tartışmalar bulunmaktadır (Kaya, 2016:161). Türkiye’de kolluğun yerel niteliğini tartışırken bahsedilmiş olan zabıta ve köy korucusu yerinden yönetim birimlerinin kolluk uygulamaları olarak göze çarpmaktadır. Emniyet ve asayişin sağlanmasına dair yetkileri bulunmayan zabıtaya bu görevin verilmemesinin iç güvenliğin yerel niteliği olup olmamasından ziyade, Türkiye’de belediyelere güvenliği sağlama görevinin verilmek istenmemesi¹¹ olduğu değerlendirilmektedir. Çalı

¹¹ Dördüncü bölümde ülke örnekleri incelemesinde, Türkiye’de bu iddiaya destek olabilecek güncel örnekler verilmiştir.

(2012:26)'ya göre iç güvenlik hizmetlerinde yerinden yönetimlere yetki devir kolluk hizmetinin politikleştirilmesi ve yandaş kişilere hizmet edebilecek olması gibi nedenlerle Türkiye açısından uygulanabilir görünmemektedir. Bu kapsamda yerinden yönetimlere kolluk yetkisinin verilmesinden genel kollukla işbirliği içerisinde hareket eden yerinden yönetim uygulaması kent güvenliğinin sağlanmasında önemli katkılarda bulunabilecektir.

Kısa ve orta vadede genel kolluğun bazı görevlerinin devredilmesi mümkün olsa bile güvenliğin tamamıyla belediye kolluğu tarafından sağlanması uzun vadede Türkiye açısından zor görünmektedir. Bununla beraber güvenliğin seçilmiş karar organı tarafından maaşı ödenen köy korucusu tarafından yerine getirilmesi Türkiye'nin dönemsel şartlar uygun olduğunda ya da gerektirdiğinde böyle bir yetki devri yapabildiğini ve yapabileceğini de göstermektedir. Kolluğun yerinden yönetimlere devredilmesi hususunda tartışılması gereken bir diğer husus Arap (2009, 45)'a göre kolluğun yerelleşmesinin kapsadığı diğer anlamlardır. Kolluk yerelleşerek aynı zamanda güvenlik hizmetlerinde maliyet, verimlilik ve sorumluluğu da yerelde bulunan aktörlerle paylaşacaktır. Bu kapsamda yerinden yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesi tartışmalarındansa, güvenlik politikalarının yürütülen diğer kentsel politikalara entegrasyonunu sağlayacak konulara yoğunlaşmak gerekmektedir.

Merkezi yönetimden yerinden yönetimlere gerçekleştirilen yetki devriyle birlikte, kamusal hizmette kırtasiyeciliğin azalması, hizmeti ihtiyaçlara daha çok cevap verebilir hale getirmesi ve demokratik katılımın sağlanması gibi yararlar beklenmektedir. Bunların yanında ise mali denetimde sıkıntıların yaşanabilmesi, partizan uygulamalara yol açabilmesi, yöreler arasında hizmet dengesinin sağlanamaması ve en önemlisi de ülkenin birlik ve beraberliğini sarsabilmesi gibi sakıncaları bulunmaktadır (Günday, 2011:76). Kolluk hizmetlerinin yerinden yönetimlerce yerine getirilmesi hususu değerlendirilirken potansiyel son sakıncası, üzerinde hassasiyetle durulması gereken noktalardan birisini teşkil etmektedir. Bu kapsamda demokratik değerler ve katılımcılığın sınırsızca desteklenmesi, devletin üniter yapısında çok ciddi bozulmalara sebebiyet verebilecektir. Seçilmiş ülke örneklerinin analizinin yapıldığı dördüncü bölümde, özellikle bu uygulamaya sahip ülkelerde söz konusu tehlikenin varlığı da araştırılmıştır.

3.2.3. Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları

Bu başlık altında ele alınmış özelleştirme kapsamındaki kolluk uygulaması özel güvenlidir. Bu kapsamda öncelikle özel güvenliğin özelleştirme kapsamında değerlendirilmesi yapıldıktan sonra, ortaya çıkışı, yerleşme kapsamında genişlemesi, dezavantajları ve avantajları, kuruluş ve işleyişi ile son olarak denetimi konularından bahsedilmiştir.

Hünler (2010:46-47)'e göre, alanyazında özel güvenlik uygulamasının bir özelleştirme biçimi olmayacağına dair tartışmalar bulunsa da sokakların ve yolların güvenliğinin sağlanmasında görev alan özel güvenliğe kolluk yetkilerinin devredilmediğini iddia etmek pek mümkün gözükmemektedir. Gerçekten de iç güvenliğin özelleştirilmesi konusu çok karmaşık ve tartışmaya açık bir olgudur. Çünkü adli veya idari kolluk uygulamalarının özelleştirilerek serbest piyasaya açılması ya da kamu polisinin bu alanda sunduğu hizmetler bakımından özel sektörle yarışma içinde olması gibi bir durum söz konusu değildir. Güvenliğin özelleştirilmesinden anlaşılması gereken özel şirketler tarafından kimi yerlerde giriş çıkışların gözetim altına alınması, izinsiz girişlerin gözetlenmesi ve bazı kamusal alanlarda devriye atılmasıdır (Roché, 2005:411). Neoliberalist politikalarla birlikte devletin piyasalaşması ve kamu-özel ortaklıklarının artarak devam etmesi amaçlanmaktadır. Günümüzde iç güvenlik alanında yaşanan özelleştirme, güvenliğin piyasalaşması ve devletin esasen belli alanlardaki güvenlik hizmetinin yürütülmesinde özel sektörle işbirliğine gitmesi anlamına gelmektedir (Ekinci, 2010:455).

Her ne kadar özel güvenlik kavramı modern bir olgu olarak düşünülse de gerçekte özel güvenliğin tarihi yüzlerce yıl geriye götürülebilmektedir. Süpermarketlerden mağazalara, gece kulüplerinden otellere kadar artık günümüzde birçok yerde karşılaştığımız özel güvenlik ilk ortaya çıktığı günden itibaren önemli derecede gelişmiş, dünya çapında yayılmış ve sayıca devletlerin kendi kolluk teşkilatlarındakinden daha fazla personel sayısına ulaşmıştır (George ve Kimber, 2014:21-22). Modern anlamdaki özel güvenliğin temelleri 1890'ların ortasında ABD'nin büyük şehirlerinde açılan çok katlı büyük mağazalarda yaşanan kapkaç ve hırsızlık olayları karşısında işe alınan "kat sorumlusu" da denilen, mağazada gerçekleşebilecek suçları önlemek ya da tespit etmekle görevli ücretli güvenlik personelleri ile atılmıştır (Sennewald ve Christman, 2008:210).

Aynı dönemlerde “*Biz Hiç Uyumayız*” sloganıyla tarihin belki de ilk ve en popüler özel güvenlik şirketi Pinkerton Ulusal, Allan Pinkerton tarafından kurulmuş (George ve Kimber, 2014:29), devamında Evreka, Brinks, Burns gibi şirketlerle özel güvenlik sektörü ABD’de büyümeye başlamıştır (Sennewald ve Christman, 2008:211). 19. Yy’nin sonlarında ABD’de özel güvenlik alanında yaşanan gelişmeler Avrupa’da ancak II. Dünya Savaşı’ndan sonra Birleşik Krallık’ta yaşanmaya başlamıştır. Söz konusu dönemde kurulan ve bugünkü adı G4S olan şirket 2012 yılı verilerine göre yıllık 7,3 milyar poundluk ciroya ulaşmış olup, yarım milyondan fazla çalışanıyla ile dünya çapında 120 ülkede faaliyet göstermektedir (George ve Kimber, 2014:30).

Özel güvenlik uygulamalarının dünya çapında yaşadığı yükseliş doğduğu Anglosakson topraklardan çıkan neoliberalist kamu yönetimi anlayışı ile mümkün olmuştur. 1980’lerle birlikte yükselişe geçen özel güvenlik, 1990’lardan itibaren neoliberalizm bağlantılı olarak bir dizi dönüşümle birlikte dünya çapında çok geniş bir uygulama alanı bulmuştur (Haspolat, 2010:132). Kolluğunu YKY kapsamından yeniden düzenleyen devlet, özel güvenlik uygulamalarını teşvik ederek, söz konusu sektörü güvenlik yönetimi içerisine bir paydaş olarak dâhil etmiştir. Böylece iç güvenliğin sağlanması tek başına devletin değil, herkesin işi olarak yeniden kurgulanmıştır (Arap, 2009:118). Öyle ki özel güvenlik şirketlerinin personel sayıları çoğu ülkede genel kolluk personel sayısını geçmiştir. Örneğin yetmiş ülkenin özel güvenlik sektörünü inceleyen bir rapora göre Avustralya’da özel güvenlik / genel kolluk oranı 2.19, Hindistan’da 4.98, Güney Afrika’da 2.57, ABD’de 2.26 olurken diğer yetmiş ülkedeki ortalama ise 1.81 şeklinde gerçekleşmiştir (Florquin, 2011:106).

YKY’nin kolluğa olan yaklaşımının yakalanan suçlu sayısı ya da suç oranlarından ziyade, görevlerini yerine getirirken kullandığı kaynakla ilgili olduğuna dair iddialar bulunmaktadır. Buna göre başarı/harcama maliyeti yeni düzende kolluğa bakış açısında öne çıkmaktadır (Fındıklı’dan akt. Arap, 2009:55). Kar-zarar açısından ele alınan bir güvenlik düşüncesi doğal olarak kar elde edilebilecek alanlarda özel sektörün bu fırsatı değerlendirmesiyle sonuçlanmıştır. 2020 yılına gelindiğinde özel güvenlik pazar büyüklüğünün yaklaşık olarak 180 Milyar Dolar büyüklüğü ulaştığı ve çok kısa süre içerisinde 240 Milyar Dolara ulaşacağı değerlendirilmektedir (Rich ve Byrd, 2020). Ekinci (2010:467)’ye göre özel güvenlik sektörü çok hızlı bir gelişme göstermekte ve insanlar şahsi güvenliğini sağlamak için özel güvenlik kiralamaktadır. Özel güvenlik

sektörünün bu kadar büyümesine sebep olan birçok faktör sayılmakla birlikte dünya çapında kabul edilen genel geçer faktörler şu şekildedir (United Nations, 2014:1);

- Bireylerin ve örgütlerin kendilerini daha iyi korumaları gerektiğini düşündürecek şekilde suç korkusunda yaşanan artış,
- Genel kolluğun bireyin ve toplumun isteklerini karşılayacak bir güvenlik sağlayamaması,
- Özel sektörün özelleştirme programlarının kapsadığı alanların genişlemesi,
- Alışveriş merkezi, stadyum gibi devasa özel mülklerde gerçekleşen artış,
- Terör saldırılarının artması ve bu saldırılara konu olabilecek yerlerin korunma ihtiyacında hissedilen gerekliliktir.

Esasen toplum için olmazsa olmaz nitelikteki kamu düzeninin sağlanmasından sorumlu olarak kolluk görevleri devredilemez nitelikte olsa da (Arap, 2009:123), Haspolat (2010:134-135)'a göre devletin pek çok hizmeti ticarileştirdiği 1970 sonrası dönemde, kolluk hizmetinin de piyasalaşmadan nasibini almasında yukarıda sayılan maddelerin haricinde yerel düzeyde yaşanan güvenlik sorunlarının seyir malzemesi haline getirilmesi ve güvensizlik algısının oluşturulması önemli rol oynamıştır. Bu algının oluşturulması sayesinde güvenlik sektöründe devletin yanında bir alan açılmak istenmiş, nitekim başarılı olunmuştur. Küçük (2003:111)'e göre devlet tarafından parsellenen güvenlik alanı özel güvenliğe kiraya verilerek modern devlette feodal bir düzen kurulmuştur. Örneğin, ABD'de genel kolluğun özel güvenlik görevlilerine yönelik kullandığı "kiralık polis" tabiri aslında güvenlik sektörünün merkez tarafından parsellenerek kiralandığı anlamını taşımaktadır (Küçük, 2003:111).

Özel güvenliğin ortaya çıkışına yönelik eleştirilerin haricinde uygulamadan kaynaklanan eleştiriler de mevcuttur. Piyasalaşma temelinde dünya çapında önemli bir etki alanı elde eden özel güvenliğin uygulanması esnasında ortaya çıkan dezavantajlı yönleri şu şekilde sıralanmaktadır;

- Yüksek rekabet sebebiyle kayıt dışı ya da düşük maaşla özel güvenlik personeli istihdam edilmekte,
- Rutin görevler ve vardiyalı (gece-gündüz) çalışma saatleri nedeniyle çekici bulunmamakta,

- Çoğunlukla AVM’lerde karşılaşılan özel güvenlik görevlilerine saygı gösterilmemekte,
- Talepte meydana gelen dalgalanmalara bağlı olarak ya da kriz dönemlerinde işten çıkarmalar yaşanabilmekte,
- Özel güvenlik görevlileri tarafından zaman zaman kanunların kendilerine verdikleri yetki konusunda yetki aşımı yaşanabilmekte,
- Uluslararası düzeyde kabul edilmiş standartları bulunmamaktadır (CoESS-INHES, 2009:31-33).

Alanyazında özel güvenliğin söz konusu dezavantajlarının yanında muhtemel faydalarından da bahsedilmektedir. Hünler (2010:47-48) özel güvenliğin büyümesinin muhtemel sonuçlarını ve avantajlarını şu şekilde sıralamaktadır;

- Genel kolluk kuvvetleri iş yükünü oluşturan görevleri devrederek suç ve suçluya daha çok odaklanabilecek,
- Güvenlik ihtiyacı duyan kuruluşlar istediği anda güvenlik hizmetine ulaşabilecek,
- Oluşan bu sektör yeni bir istihdam alanı yaratacaktır.

Özel güvenliğin gelişimi dünyada her ülkenin kendi özel yapısına bağlı olarak farklılaşmaktadır (Uçkun vd., 2012:29). Örneğin, Belçika, İspanya ve Lüksemburg gibi ülkeler en sıkı yasalara sahip ülkelerdir ve kötü niyetli olup kamusal alanda faaliyet gösterecek özel güvenlik şirketlerinden kamuyu korumayı amaçlamaktadırlar. Birleşik Krallık ve Almanya gibi ülkelerde ise özel güvenlik sektöründe yasalar daha az belirgindir ve yasal düzenlemeler bir önceki grupta olduğu kadar sıkı değildir. Fransa, İtalya ve Hollanda gibi ülkelerde izlenen yasal düzenlemeler ise her iki grubun arasında kalacak şekildedir (Filiz’den akt. TOBB, 2014:3).

Dönüşen kamu yönetimiyle beraber yerleşen kolluk uygulaması olarak özel güvenlik, Tablo 3.3’te de gösterildiği şekilde ülkelerdeki farklı gelişimine paralel olarak kuruluş ve işleyişlerine göre beş sınıfa ayrılmaktadır.

Tablo 3.3. Özel Güvenlik Kuruluş ve İşleyiş Sınıflandırması

KURULUŞ VE İŞLEYİŞ	AÇIKLAMA
Serbest Birleşik Krallık, Yunanistan, S. İrlanda	Özel güvenlik sektöründe faaliyet gösterecek gerçek veya özel kişilere yönelik bir standart yoktur.
Asgari Dar Sistem Avusturya, İtalya, Lüksemburg, ABD (18 eyalette)	Özel güvenlik sektöründe faaliyet gösterecek şirketlere yönelik bir standart vardır. Söz konusu standart, gerçek kişiler ile değil, genel anlamda özel güvenlik sektörüne yöneliktir.
Asgari Geniş Sistem Yeni Zelanda, ABD (3 eyalet)	Özel güvenlik alanında faaliyetlerini sürdüren şirketler tarafından sektörün standartları belirlenmiştir. Bu standartlar daha çok özel güvenlik görevlisi olarak çalışacak kişilere ya da onların çalışma/çalıştırılmalarına yöneliktir.
Ayrıntılı Dar Sistem Finlandiya, Norveç, Avustralya	Düzenlemeler oldukça ayrıntılıdır; özel güvenlik görevlilerinin seçimi, mesleğe intibakı, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimleri ile ilgili konular ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.
Ayrıntılı Geniş Sistem Belçika, Hollanda, İsviçre, ABD (Bazı eyaletler)	Hukuki mevzuat ile hem sektörde faaliyet gösterecek şirketlerin hem de özel güvenlik personelinin tabii olacakları standartlar ortaya koyulmuştur

Kaynak: George ve Button (akt. Karaman ve Seyhan, 2001:151-152).

Türkiye'ye bakıldığında, 1960'lardan itibaren özel güvenlik hizmeti sunan şirketlerin varlığından söz edilse bile, bu uygulamaların ilk defa hukuki bir statüye kavuşması 22.07.1981 tarihli ve 2495 sayılı "Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun" ile mümkün olabilmektedir. Söz konusu kanun sonrası yayınlanan yönetmelikle; özel güvenlik personelinin görevlerini yerine getirirken uymaları gereken kurallar ile görev ve yetkileri detaylı bir şekilde yazılarak, Türkiye'deki özel güvenlik 2495 sayılı kanun döneminde ayrıntılı geniş sistem içerisine dâhil olmuştur. 2004 yılında yürürlüğe giren 5188 sayılı "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun" ile ise Türkiye'deki özel güvenliğin ayrıntılı dar sistem sınıflandırması kapsamına girdiği düşünülmektedir (Karaman ve Seyhan, 2001:4-5).

Özel güvenlik konusunda üzerinden durulacak son ve en önemli konulardan bir tanesi özel güvenliği düzenleyici kurumlardır. Daha önceden de bahsedildiği üzere feodal düzenin parçalanmış iktidarının sebebi olan derebeyliklerde olduğu gibi, özel güvenlik teşkilatlarının da kendi başına bir güç odağı olması ihtimal dâhilinde değerlendirilmelidir.

Bu potansiyel dezavantajının yanında etkili bir düzenleme sistemi ile özel güvenlik sektörünün suç önleme ve kamu düzeninin sağlanması konularında genel kolluğa ve topluma olan desteği güçlendirilip, bu sektörden önemli faydalar da elde edebilmek mümkündür. Tablo 3.4’te gösterilen düzenleyici organlar eliyle özel güvenliğin standartlarının koyulması, çalışanların lisanslandırılması, özel güvenlik şirketlerinin ruhsatlandırılması, mevzuatın uygulanması, denetim ve cezai işlemlerin yürütülmesi gibi hususlar sağlanmaktadır (United Nations, 2014:21,27).

Tablo 3.4. Bazı Ülkelerde Özel Güvenlik Sektörünü Düzenleyen Organlar

Ülke	Düzenleyici Organ	İsim
İrlanda	Bağımsız İdari Otorite	Özel Güvenlik Otoritesi
Güney Afrika	Bağımsız İdari Otorite	Özel Güvenlik Endüstrisi Düzenleme Otoritesi
Birleşik Krallık	Bağımsız İdari Otorite	Güvenlik Endüstrisi Otoritesi
Fransa	Bağımsız İdari Otorite	Özel Güvenlik Faaliyetleri Ulusal Konseyi
Almanya	Devlet	Ticaret Bakanlığı
Danimarka, Hollanda, Norveç, Kanada	Devlet	Adalet Bakanlığı
Belçika, Estonya, Finlandiya, İtalya, Polonya, Portekiz, Rusya	Devlet	İçişleri Bakanlığı
Meksika	Devlet	Güvenlik Bakanlığı

Kaynak: United Nations (2014:26).

Arap (2009:175)’e göre devlet, otoritesini sağlamlaştıracak ek bir mekanizmaya ihtiyaç duymakta, liberalist politikalar özel sektörün güvenlik alanından artı değer çıkarmasını kolaylaştırmakta ve son olarak özel güvenliğin müşterileri geçici bir güven tatmini yaşamak istemektedirler. Tüm bu bahsedilen gerekçeler özel güvenliğin gelecekte genişleyerek varlığını koruyacağına işaret etmektedir. Bu kapsamda, güvenliğin devletin meşruiyet sebebi sayılması özel güvenlik sektörünün ne kadar önemli ve dikkat edilmesi gereken bir alan olduğunu da işaret etmektedir.

Güvenlik dolayısıyla şiddet tekelinin de meşrulaştığı modern devlet, YKY anlayışıyla beraber şiddeti paylaşırma eğilimine girmiştir. Bu kapsamda, devletin bölünmez bütünlüğü açısından özelleştirilen kolluk alanlarının tespit, kontrol ve denetimine çok dikkat edilmesinin gerektiği değerlendirilmektedir.

3.2.4. İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları

Bu başlık altında ele alınmış iç güvenlik yönetişimi uygulamaları toplum destekli kolluk uygulamalarıdır. Bu kapsamda öncelikle iç güvenlik yönetişiminin tanımı yapıldıktan sonra, ortaya çıkışı, basamakları ve çeşitleri hakkında bilgi verilmiştir.

Vatandaşın ve sivil toplum örgütlerinin kolluk süreçlerine aktif katılımını teşvik eden TDP uygulamaları bir güvenlik yönetişimi sistemidir (Tuncer ve Çağlayan, 2019:1818). Güvenlik yönetişiminin, uluslararası arenada devletlerin birleşerek ortak bir güvenlik platformu oluşturması anlamına da gelmesi (Tangör, 2004:257) sebebiyle, bu tez çalışmasında sivil toplumla işbirliği içerisindeki kolluk uygulamalarına iç güvenlik yönetişimi adlandırılması yapılmıştır.

YKY anlayışı ile birlikte sadece Türkiye’de değil, tüm dünyada “hikmetinden sual olunmaz” kamu yönetimi anlayışı terk edilmeye başlamış, toplum başına gelene katlanmak ya da razı olmaya mecbur kalmak istememiştir (Gülcü, 2002:63). Aynı süreçte kentlerin büyümesi, nüfusun artması vb. etkenlerle beraber suç ve suçlu sayılarında artış yaşanarak, kolluk suçların önlenmesinde tek başına yetersiz kalmaya başlamıştır. (Arap, 2009:187). Toplumun güvenlik özelinde başına gelene katlanmaması ve devletin de gönüllü olarak toplumu iç güvenlik yönetimine dâhil etmesi dünya genelinde iç güvenlik yönetişimi uygulamalarını ortaya çıkarmıştır.

İç güvenlik yönetişimi kapsamında bu çalışmada üzerinde durulan uygulamalar genel anlamda TDP faaliyetleri kapsamında değerlendirilen uygulamalardır. Güvenlik hizmetleri alanında halkın yönetime katılmasının bir aracı olarak TDP anlayışı, yerel toplulukların rızasına ve desteğine dayanan, kolluk ve halk arasında sürekli ve düzenli bir etkileşimi gerektiren, kolluğun toplumun karakteri ve tercihlerine karşı hassas olduğu uygulamalar bütünüdür. Yerel halka kendisinden bekleneni sorup öğrenen ve bunu karar

vericilerle paylaşan TDP uygulaması, toplumun kollukla beraber ortak sorumluluk aldığı bir sosyal kontrol uygulaması olarak ortaya çıkmaktadır (Pakes, 2010:46-47).

Birleşik Krallık'ta kolluk ve halk arasındaki gerilimin azaltılması maksadıyla 1980'li yıllarda John Alderson tarafından ortaya atılan TDP düşüncesi toplum ve kolluğun nasıl yakınlaşacağına dair bir takım parametreler oluşturmuştur. Alderson'a göre toplum ve polis arasında dengenin tesis edilmesini sağlayacak yeni bir sosyal sözleşme oluşturulmalıdır. Bu sözleşmenin temelinde ise topluma karşı polis değil, toplum ile ve toplum için polis olmalıdır (Friedmann, 1992:114).

Suçun önlenbilmesinin yerelleşme ve yönetim odaklı toplumsal tecrübeyle sağlanabileceğini savunan bir felsefi olan (Kalunta Crumpton, 2009:157) ve kolluk ile toplum arasındaki boşluğu ortadan kaldırmayı hedefleyen TDP'nin basamakları şu şekilde ifade edilmektedir (Tilley, 2008:378);

- Sorunların ve kolluk ihtiyaçlarının tanımlanması,
- Kolluk teşkilatı tarafından yerel polis hizmetlerinin ortaya koyulması,
- Yerel problemlerin tespit edilebilmesi için yerel toplumun sorumluluk alması ve kolluk hizmetleriyle beraber hareket etmesi,
- Tespit edilen sorunların yanıtlarının bulunması,
- TDP katılımcılarının sorunlara getirdiği çözümlerin uygulanması,
- Toplum tarafından tanımlanmış sorunların toplumla beraber ele alınması,
- Kolluk memurlarının saha çalışmalarının desteklenmesi ve kolluğun bilgilendirilmesidir.

Kamu yönetiminde, küresel güvenlik sistemlerinde başlayan bir değişim sürecinin sonucu olarak 21. Yy'de, toplum ile kolluğun aktif bir ilişki içerisinde olması gerektiğini savunan TDP, sadece kolluğun aldığı önlemlerle suçun önlenemeyeceğini ya da suçlularının yakalanamayacağını iddia etmektedir (Tuncer ve Çağlayan, 2019:1818). BU iddiayı destekleyecek şekilde, Birleşik Krallık'ta yapılan bir araştırma sonucunda ortaya koyulan verilere göre suçun ortaya çıkartılmasında en büyük payın %90'la mağdur ya da şahit ifadelerinden elde edilen bilgiler olduğu, kolluğun kendi başına ya da diğer yollarla suçu aydınlatılmasına olan katkısının %10'da kaldığı tespit edilmiştir (Seyhan, 2002:198).

ABD, İngiltere ve Kanada merkezli olarak ortaya çıkan TDP uygulaması mahallelerde yaya devriyeleri düzenleme, ev ziyaretlerinde bulunma, vatandaşa danışmanlık hizmeti sunma gibi çeşitli yöntemlerle hayat geçirilmiştir (Zeki, 2006:100). Tablo 3.5’te de gösterilen ve güvenliği sunarken klasik polisliğin Weberyen bürokratik modelini reddeden TDP verimsiz, hantal ve kırtasiyeciyi yapıyı eleştirmekte, kolluğun halkla ortak ve yakın çalışmasını benimsemektedir (Zeki, 2006:79).

Tablo 3.5. Klasik Polislik ve Toplum Destekli Polislik Arasındaki Farklar

KLASİK POLİSLİK	TOPLUM DESTEKLİ POLİSLİK
Olaylara gerçekleştikten sonra tepki verir.	Toplumla ilgili problemlere karşı proaktif davranır.
Kolluğun rolü gerçekleşen olayla sınırlıdır.	Kolluğun rolü problemin tespiti ve çözülmesini kapsar.
İç kaynaklara odaklanır.	Toplum kaynağından yararlanır.
Toplumla bağları sınırlıdır.	Toplumla çok yönlü ilişki tesis eder.
Suç önlemeye yönelik rastgele araç devriyeleri düzenler.	Toplumla irtibat kurabileceği ve görünür olacağı yaya veya bisikletli devriyeler düzenler.
Toplumdan elde edilen bilgi sınırlıdır.	Toplumda birçok kaynaktan bilgi elde eder.
Otoriter, hiyerarşik, kontrol odaklı organizasyon yapısı vardır.	Sahadaki personele yetki devreden organizasyon yapısı vardır.
Olay çözme temelli ödüllendirme uygular.	Suç önleme ve toplum güvenliğini sağlama hissine dayalı performans değerlendirmesi vardır.

Kaynak: Singh (akt. Brogden ve Nijhar, 2005:33).

Ekinci (2010:683)’ye göre TDP de, özel güvenlik sektörü gibi neoliberalist dönemin gündeme getirdiği “güvensizlik” anlayışı temelinde ortaya çıkmıştır. Vatandaşa, kendi güvenliğini sağlamakla yükümlü olduğu fikrinin aşılması hem onun bir bilgi kaynağına dönüşmesine hem de maliyetlerin düşürülmesine sebep olmuştur. Bu kapsamda halkın bilincinde oluşturulması planlanan TDP anlayışının unsurları ise şu şekilde sıralanmaktadır;

- Önleyici Kolluk; suç öncesi kolluk anlamına gelmekte olup, kolluğun güven timleri, görünür yaya devriyeler, halkla iletişim, vb. yöntemlerle suçu meydana gelmeden önlemesidir.

- Çok Kurumlu Yaklaşım; Suçun ortaya çıkmasında etkili olan hususların kolluk ve diğer paydaşlar eliyle ortadan kaldırılması çabalarıdır (iş imkanlarının yaratılması, eğitim faaliyetleri vb.).
- Kolluk-Halk İşbirliği; Vatandaşın tamamen gönüllülük esasına dayalı bir şekilde kolluk hizmetlerinin yürütülmesine dâhil olmasıdır.
- Yerelleşme; güvenlik hizmetleri sunulurken, yerel özelliklerin değerlendirilmesi ve bu kapsamda güvenlik hizmetlerinin sunulmasıdır (Ekinci, 2010: 682-711).

Her şeyden önce yerelleşmenin çocuğu olan TDP felsefesi ile birçok kurum, kuruluş ve uygulama ortaya çıkmıştır. Bunlardan bir tanesi de kolluk, yerel görevliler ve sivil tüm paydaşların katılımıyla oluşturulan ve yereldeki güvenlik sorunlarına ortak bir çözüm üretilmesini hedefleyen yerel güvenlik kurulları ve yerel güvenlik sözleşmeleridir (Wisler, 2011:1). Yerel güvenlik kurulları ve yerel güvenlik sözleşmeleri esasen güvenlik hizmetlerinde etkin katılımın hedeflendiği sivil gözetim kavramının yatay boyutunda yer almaktadır. Sivil gözetim, kolluk hizmet ve faaliyetleri ile kolluk kamu politikalarının sivil otorite (asker ve polis olmayan) tarafından düzenli, sürekli ve aşamalı bir şekilde takip edilmesi anlamına gelmektedir. Uygulamada iki farklı boyutu bulunmaktadır. Sivil gözetimin dikey boyutu kolluğun hiyerarşik, yargısal, meclis denetimlerini kapsamaktadır. Sivil gözetimin yatay boyutu ise sivil toplumun yerelde iç güvenliğin sağlanmasına yönelik katkısı, kolluğun yerel yönetim birimleriyle işbirliği ve koordinasyon içerisinde suç ve suçluyla mücadelesi gibi konuları kapsamaktadır. (Koyuncu, 2010:114). Dünyada 50 yıllık bir geçmişi bulunan sivil gözetim özellikle 1980'lerden itibaren artan suç oranı ve korkusu karşısında etkili olabilecek bir yöntem olarak kullanılmaya başlamıştır. Birleşik Krallık, Fransa ve Hollanda'da uygulamaya geçilen bu yöntem süreç içerisinde Avustralya, Letonya vb. ülkeler tarafından da benimsenmiştir (Kılıç Akıncı, 2018:230-232).

Diğer bir TDP uygulaması komşu gözetim sistemidir. İlk defa 1982 yılında İngiltere ve Galler genelinde uygulamaya geçirilen, Kuzey Amerika'dan ithal komşu gözetim sistemi mahalle sakinlerinin komşularının mülkiyetlerine ve mahalde gelişen diğer şüpheli davranışlara dikkatle yaklaştıkları alt düzey bir gözetim çabasıdır (Kalunta Crumpton, 2009:157). Bu yöntemle, vatandaşın kendi yaşadığı mahallede kolluk ile işbirliği içerisinde düzenlediği önleyici kolluk devriyeleri vasıtasıyla kolluk hizmetlerine

katılımı sağlanmakta aynı zamanda güvensizlik algısının azaltılması hedeflenmektedir (Glezial vd., 2002:344). Komşu kollama, mahalle izleme, komşu alanı gözetimi gibi farklı isimlerle alanyazında kendisine yer bulan komşu gözetim sistemi, öncelikle evden, otopark hırsızlığının önlenmesi amacıyla uygulamaya geçirilmiş olup mala zarar verme, oto hırsızlığı gibi adi suçların engellenmesi kapsamında etkili olabilme potansiyeline sahiptir (Ömürgönülşen vd., 2010:74).

TDP kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer uygulama gönüllü kolluktur. Kolluğa yardımcı olan ve karşılığında para almayan gönüllü kolluk uygulamasında iç güvenliğin sağlanmasında toplumun katkıda bulunması hedeflenmektedir. Kuyaksil ve Tiyek (2003:85)'e göre İngiltere, İtalya ve Hollanda gibi ülkelerde faaliyet alanı bulan gönüllü kolluk ile kolluğun sayıca yetersizliğinin kapatılması, denetim mekanizmasının genişletilmesi, caydırıcılığın artırılması ve devlet bütçesinde tasarruf edilmesi sağlanabilmektedir. Gönüllü polislik uygulamasının en popüler olanlarından bir tanesi İtalya'da 1994 yılından itibaren faaliyete geçen "Şehir Melekleri"dir (Huq, 1996:50). Roma ve Milano'da insani yardım kapsamında evsizlere ve zor durumdaki vatandaşa yardımcı olan Melekler, kollukla işbirliği içerisinde suç önleme faaliyetlerine de katılmaktadır (City Angels, 2021).

Yukarıda birkaç uygulama örneği verilmiş olan TDP felsefesi, kolluğun toplumun problemlerine ilgi gösterdikçe ve onun bir parçası olduğunu topluma hissettirdikçe suçun önlenebileceği veya suçun ortaya çıkarılmasında doğru ve güvenilir bilgi edebileceğini savunmaktadır. TDP sayesinde, halkın içerisinde çıkan kolluğun çeşitli sebeplerden ötürü zayıflayan toplumla arasındaki ilişkiyi çok daha iyi seviyeye çıkarması beklenmektedir (Akalin, 1996:35-36).

Başta güvenlik olmak üzere kamusal hizmetlerde karar verme sürecinin dışında kalmak istemeyen vatandaş ile suçun önlenmesinde vatandaşın desteğinin ne kadar önemli olduğunun bilincindeki bir kolluk yönetimin ortak noktada bulunduğu TDP faaliyetlerinin çeşitli üniter devletlerdeki uygulamalarının Türkiye'ye model önerisi sunulurken katkılarının olacağı değerlendirilmektedir. Katılımın artırılarak demokrasinin sağlanması, cevap verilebilirlik ve hesap verilebilirliğin gerçekleştirilmesi gibi faydaları bulunan TDP'nin ulusal birlik ve beraberliğe de güçlendirici olacağı düşünülmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİNDE YERELLEŞMENİN KOLLUĞA ETKİLERİ

Yerelleşme olgusu, çalışmanın önceki bölümlerinde olduğu gibi bu bölümde de 1980'lerden itibaren kazanmış olduğu geniş anlamıyla ele alınmaktadır. Yerelleşmenin kolluk hizmetlerinde yerinden yönetimlere, özel kişilere ve sivil topluma yetki aktarımının incelendiği ve bir önceki bölümde de yerelleşmeden etkilenen kolluk uygulamalarının kodlandığı bu tez çalışmasında bu başlık altında öncelikle Fransa, Birleşik Krallık ve İspanya'da yerelleşmenin idare ve iç güvenlik üzerindeki etkileri incelenmiş, daha sonra aynı inceleme Türkiye üzerinde yapılmış ve seçilmiş ülke örnekleri ile arasında karşılaştırma yapılmıştır.

Fransa, Birleşik Krallık ve İspanya'nın Türkiye ile benzer devlet yapısına sahip olması yani üniter devletler arasından seçilmesi karşılaştırmanın ve elde edilecek bulguların daha anlamlı olması amacıyla yapılmıştır. Bununla birlikte karşılaştırma açısından dünya genelindeki üniter devletler arasından seçilen söz konusu devletlerin neden seçildiğini şu şekilde ifade etmek mümkündür;

- Fransa; Kıta Avrupası yönetim tarzı ile ikili kolluk anlayışının kurucusu ve Osmanlı'nın Tanzimat'tan itibaren yenileşme çabalarında örnek aldığı ülkedir. Karakılçık (2016:127)'a göre batılı kurum ve uygulamaların Osmanlı'ya hızla taşındığı bu süreçte Fransa'nın yönetim yapısından, kurumlarına ve hukuki düzenlemelerine kadar birçok konu Osmanlı'nın toplumsal ve kamusal alanına uyarlanmaya başlamıştır. Bu sebeple her ne kadar ABD modeli II. Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetiminde baskın hale gelse de, Fransız anlayışının izleri hala sürmektedir. Bununla birlikte yarı askeri kolluk Jandarma'nın Fransa kökenli olması ve Osmanlı'da ilk kez polis ismiyle kurulan kolluk teşkilatının kurucu mevzuatı olan 1845 tarihli "Polis Nizamnamesi"nin, 1 Temmuz 1800 tarihli "Paris Emniyet Müdürünün Görevlerini Düzenleyen Kararname" adlı metinden kaynağını alıyor olması (EGM, 2018) Fransa'nın Türkiye'de kolluğun şekillenmesine doğrudan etkili olan ülke olduğuna dair önemli bir göstergedir. Bu kapsamda yerelleşmenin Fransız kamu yönetimi ve kolluğuna olan etkileri ile

Fransa'nın tepkilerinin analizinin Türkiye açısından önemli bir bakış açısı ortaya koyabileceği değerlendirilmiştir.

- Birleşik Krallık; Anglosakson yönetim tarzı ve kolluk anlayışının kurucusudur (Andrade, 1985:213). 1970'lerden itibaren tüm dünyada etkisini gösteren kamu işletmeciliğine geçişte ABD ile birlikte öncü rol oynamıştır (Öçal, 2017:1-2). Yerleşmenin kaynağı olarak nitelendirilebilecek Birleşik Krallığın bu minvalde geliştirdiği kolluk uygulamaları ile sonuçlarının değerlendirilmesi sonucunda Türkiye'nin suç ve suçluyla mücadelesinde kendi yapısına uygun uygulamaları transfer edebileceği değerlendirilmiştir.
- İspanya; Yönetim anlayışı açısından Türkiye'ye benzeyen birkaç kıta Avrupası ülkesinden bir tanesidir. Hem ulusal hem de yerinden yönetim kuruluşları ile Napolyonik merkezîyetçi sistemin izlerini bünyesinde barındırır ve üniter devlet sistemine sahip olsa da (Keleş, 2020:153), Bask ve Katalan bölgelerinde uygulamaya geçirdiği yerel özerk yönetim ve kolluk uygulamaları bulunmaktadır. Bu uygulamaların bir süredir uygulanıyor olmasının, bazı sonuçlarının da değerlendirilmesine imkân sağlayacağı ve söz konusu uygulamaların avantajlı ve dezavantajlı yönlerinin görülebileceği düşünülmüştür.

4.1. Fransa'da Yerleşme ve Kolluk

Fransız kamu yönetimi sadece Osmanlı'nın son dönemindeki modernleşme çabalarına değil aynı zamanda Osmanlı'nın mirasçısı olan Türkiye'nin kuruluş döneminde de kamu örgütü dönüşümüne etki etmiştir (Karahanoğulları, 2004:23). Bununla birlikte, 1789 devriminden itibaren Fransa'da meydana gelmiş olan siyasal gelişmelerin dünya çapında yaratmış olduğu etkiler, bu ülkede günümüzde meydana gelmesi muhtemel gelişmelerin de sadece kendisini değil tüm dünyayı ilgilendirmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Çünkü bu topraklarda 1789 devriminden itibaren kurulan imparatorluk, meşrutî krallık ve cumhuriyet dönemlerinde ortaya çıkmış olan hemen hemen tüm kurum, kuruluş ve kavramlar dünya çapında etkisini göstermiş ve meydana gelen demokratik gelişmelerde önemli roller üstlenmişlerdir (Şeylan, 1981:64).

Şekil 4.1. Fransa Bayrağı¹² ve Haritaları



Kaynak: CIA (2020a).

67.8 milyonluk nüfusa sahip modern Fransa, günümüzde dünyanın ve Avrupa'nın önde gelen lider ülkelerinden birisi olarak kabul edilmektedir. BM Güvenlik Konseyi daimi üyeliğine sahip olmasının yanında, NATO, G-7, G-20 ve AB üyelikleri Fransa'nın küresel çapta etkili bir rol oynamasına imkân sağlamaktadır. Şekil 4.1'den coğrafi olarak bakıldığında Batı Avrupa'da Birleşik Krallık ile denizden, Almanya, Belçika, Lüksemburg, İsviçre, İspanya ve İtalya ile karadan sınır komşusudur (CIA, 2020a).

Küresel gündemin önemli bir belirleyicisi konumunda bulunan modern Fransa'yı genel anlamda bu role sürükleyen en keskin dönüşüm meşhur 1789 Fransız Devrimi ile olmuştur. Fransa'nın bu tarihe kadar olan tarihsel geçmişi ise kısaca şu şekildedir (Roskin, 2013:71-75);

- Roma İmparatorluğu'nun çöküşü sonrasında bölgede Cermen kabilelerinden Frankların hâkimiyet kurması ile kabaca bugünkü Fransa'nın (M.S. 496) temeli atılmıştır.
- M.S. 800'lerde Fransa çeşitli krallıklara bölünmüş (bunlardan birisi de Almanya'dır), Fransız kralları Paris bölgesi merkez olacak şekilde birleşmiştir.
- 15. Yy'nin sonlarında, ulusal birliğini sağlayabilen ve merkezi bir krallık kuran Fransa'da merkezi devletin oluşumunu tamamlayabilmesi yüzyıldan fazla sürmüştür (Şeylan, 1981:64).

¹² Mavi, kırmızı ve beyaz renklerdeki dikey üç eşit şeritten oluşan Fransa bayrağı, Eski Fransız Rejimi'nin rengi olan beyaz ile Fransız Devriminin Parisli milislerinin rengi olan mavi ve kırmızı renklerinin birleşmesi ile oluşmuştur (CIA,2020a).

- 18. yy' nin sonlarına doğru özgürlük, yönetilenlerin rızası ve kamu iradesi gibi fikirler (öncüleri Voltaire, Montesquieu, Rousseau) rejimin meşruluğunu sorgulatmaya başlamıştır.

Sonuç olarak, merkezi krallığın varlığına rağmen soyluları destekleyici feodal ayrıcalıkların devam ettiği ve mutlakiyetçi yönetimin kapitalizmin potansiyelini engelleme çabalarının var olduğu Fransa'daki siyasi ve idari sistem ile yukarıda bahsi geçen konuların toplumda meydana getirdiği gerilimlerle ülke 1789 devrimine sürüklenmiştir (Şeylan, 1981:65).

Bu bölümde ilk önce Fransa'nın Fransız Devrimi sonrası siyasi ve idari yönetim yapısı incelenmiş, devamında ise yerleşmenin yönetimdeki etkileri üzerinde durulmuştur. Sonrasında ise Fransa'nın kolluk teşkilatlanması ile yerleşmenin kolluğa olan etkileri araştırılmıştır.

4.1.1. Fransa'nın Siyasi ve İdari Yapısı

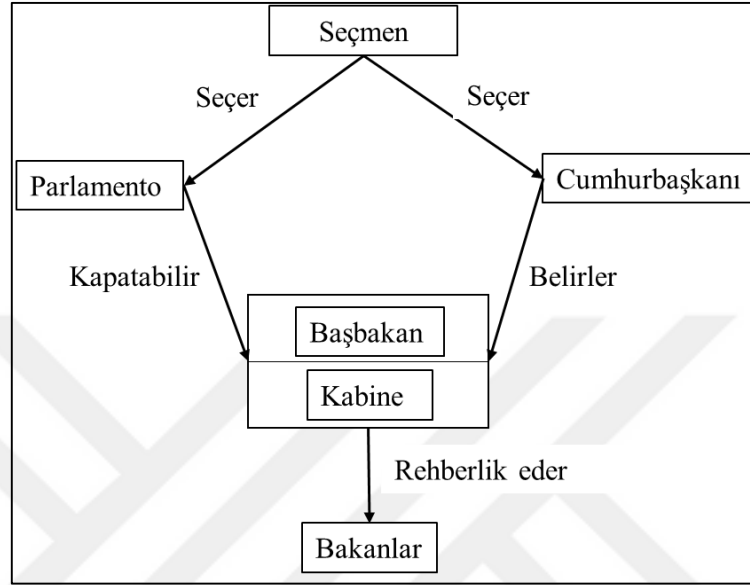
Erken dönemde ulusal birliğini sağlaması ve bu sayede ilk defa merkezi krallık yapısını kurabilen devletlerden birisi olması gibi özellikleri ile yönetim tarihi içinde özel bir konumda bulunan Fransa, sadece Osmanlı Devleti ve Türkiye'ye değil, aynı zamanda birçok devletin yönetim ve hukuk sistemine de örnek teşkil etmiştir (Kömürcü, 2009:185). Fransız Devriminden itibaren toplamda on beş farklı anayasa ile yönetilen Fransa'nın anayasaları Fransa siyasi tarihinde mutlakiyet, monarşi, imparatorluk, başkanlık, yarı başkanlık, parlamenter cumhuriyet gibi birbirinden farklı rejimlerin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir (Şencan, 2014:32)

1958 yılında V. Cumhuriyet ile birlikte günümüz Fransa'sının siyasal sisteminin temeli atılmıştır. Cezayir siyasetini beğenmeyen generallerin Fransa'da darbe yapacağından endişe duyan Fransız Meclisi'nin başbakan olarak göreve çağırdığı General De Gaulle öncülüğünde hazırlanan yeni anayasanın 4 Ekim 1958'de kabulüyle V. Cumhuriyet kurulmuştur. (Şencan, 2014:38-39).

Şekil 4.2'de de gösterilen ve Cumhurbaşkanı'nın parlamento tarafından değil de doğrudan halk tarafından seçilmesi şeklinde gerçekleşen V. Cumhuriyet'e ait anayasal sistem ile Fransa yarı başkanlık hükümet sistemine geçmiştir. Eldem (2007:53)'e göre,

bu anayasa sayesinde uzlaşmanın zor olduğu koalisyon hükümetleri dönemi kapanarak istikrarsızlık kültürü değiştirilmiştir.

Şekil 4.2. Fransa Yarı-Başkanlık Sistemi



Kaynak: Roskin (2013:83).

Siyasi yapısı çalkantılı bir tarihsel süreç izleyen Fransa'nın idari yapısı ise göreceli olarak daha istikrarlı şekilde ilerlemiştir. İlk merkezîyetçi ulus devlet örneği olarak kabul edilen ve hiyerarşik yönetim yapısına sahip Fransız kamu yönetimi sıkı merkezi kontrole tabi, rasyonel ve terfi anlayışını benimsemiş ülkeler tarafından da model olarak kendisine seçilmiştir (Meny, 1988:247).

16. Yy'dan itibaren Bourbon hanedanının tahta geçmesiyle beraber merkezîyetçiliğini pekiştiren ve güçlenen Fransa'da (Eroğul, 2001:143) 1789 devrimi sonrasında kabul edilen Belediyeler Kanunu ile âdemimerkezîyetçi bir anlayışa doğru yönelim olsa da yerinden yönetimleri devrim düşüncesinin önünde bir engel olarak gören Jakobenlerin etkisiyle yerel özerklik konusunda sınırlandırmalara gidilmiştir. Sonrasında ise iktidara gelen Napolyon tarafından, taşranın en ücra köşesine kadar merkezîyetçi anlayış tarafından şekillendirilen kurumsal mekanizmalar yerleştirilmiştir (Koçdemir, 1999:102-103).

Fransa'nın günümüzdeki idari karakteri hakkında bir sonuca varıldığında Fransa'nın üniter devlet anlayışına sahip ve yerinden yönetim ilkesini benimsemiş olduğu görülmektedir. Fransa'nın merkez-yerel ilişkileri yetki genişliği ve âdemimerkeziyet ilkeleriyle sağlanmaktadır. Devlet tüzel kişiliği merkez (merkez ve merkezin taşra teşkilatı) ve yerinden yönetimler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkez teşkilatı bakan, bakan kabinesi ve bakanlıkların örgütlerinden oluşurken, merkezin taşra teşkilatı ise ilçe, il ve bölgelerden oluşmaktadır. Tablo 4.1'de gösterilen belediye, il ve bölgeler ise devletin yerinden yönetim örgütlenmeleri olarak ortaya çıkmaktadır (Karahanoğulları, 2004:34-35).

Tablo 4.1. Fransa'nın İdari Örgütlenmesi

İDARİ BÖLGELER	MERKEZİ YÖNETİM	YEREL YÖNETİM
Bölge	Vali	Başkan + Bölge Meclisi
İl	Vali	Başkan + İl Meclisi
İlçe	Kaymakam	
Belediye		Belediye Başkanı + Belediye Meclisi

Kaynak: Les Collectivités Locales en Chiffres (akt. Köksal, 2015:105).

Fransa'da yakın tarihe kadar Napolyonik merkeziyetçi anlayış genel anlamda yönetimde etkilerini sürdürmüş, ancak 1980'li yıllarda, devrimden yaklaşık 200 yıl sonra, küreselleşme ve YKY anlayışı ile birlikte yerelleşme politikaları, merkeziyetçi Kıta Avrupası kamu yönetimi anlayışının önderi Fransa'da etkisini göstermiştir (Sobacı, 2014:162-164).

4.1.2. Fransa'da Yerelleşme

Keleş (2020:15) kitabının bir bölümüne Tocqueville'den Fransa'daki "yıkılamayacak tek kurumun merkeziyetçilik" olduğuna dair atfıyla başlamaktadır. Ancak 1970'lerden itibaren tüm dünyayı etkisine almış sosyal ve ekonomik sorunlar Fransa'yı siyasal-yönetimsel değişiklikler yapmaya mecbur kılmıştır. 1973 petrol krizinin sonuçları Fransa'da büyüme hızının düşmesi, dış ticaret açığının yükselmesi, enflasyonun artması ve işsizlik oranlarının tavan yapmasına sebebiyet vermiştir (Karaer, 1990:54). Fransa mevcut merkeziyetçi karakterine ve YKY anlayışına direnen bir ülke olarak

nitelendirilmesine rağmen söz konusu sıkıntıları aşabilmek maksadıyla 1980'lerde gerçekleşen idari reformlarla yerelleşme girişimlerini başlatmıştır (Sobacı, 2014:161-164). Bu kapsamda yerelleşme kavramının geniş anlamıyla ele alındığı bu başlık altında Fransa'da yerelleşme hareketlerinin incelenmesi öncelikle yerinden yönetimler devamında ise özelleştirme ilkesi üzerinden yapılmıştır.

Fransız Devrimi sonrasında 12 Kasım 1789 tarihinde yayınlanan kararname ile 44.000 belediye (komün) kurulmuş olsa da Napolyon'un iktidarı ele geçirmesinden sonra önemini ve önceliğini kaybeden belediyelerin tekrar yükselebilmesi için çok uzun süre beklenmesi gerekmiştir. Napolyon'la beraber ortaya çıkan ve iki asır boyunca devam eden yerinden yönetim anlayışının temel ilkeleri genel olarak;

- Meclis Başkanının Kral ve valiler tarafından atanması,
- Valinin hem merkezin temsilcisi hem de İl'de yürütmenin başı olması,
- Merkezin yerel üzerinde vesayeti bulunması şeklinde gerçekleşmiştir (Keleş, 2020:16-17).

1981 yılında göreve gelen Cumhurbaşkanı François Mitterand'la beraber, yasalarla desteklenen yerinden yönetim reformlarının yerinden yönetimler lehine birçok kazanım sağladığı süreç yerinden yönetimlere asıl olarak yetki aktarımının başladığı dönem olarak kabul edilmektedir. Fransız yerinden yönetim birimleri olan belediye, il (departman) ve bölge yönetimlerinin kararları üzerindeki merkezi vesayetin kaldırıldığı ve gerçek yerinden yönetim birimlerine dönüştükleri bu dönemden itibaren yerinden yönetimler özerkliklerini sürekli olarak arttırmaya devam etmişlerdir. Mitterand sonrası gelen iktidarlar da yerinden yönetimlerin bu özerkliklerini devam ettirmesini sağlamıştır (Yıldız, 2012:312-313).

Üniter Fransa'nın 4 Ekim 1958 tarihli Anayasasının yerinden yönetimleri ilgilendiren 72. Maddesi'nde 1982 yılında değişiklik yapılmadan önce "*Cumhuriyeti oluşturan yerel topluluklar belediyeler, iller ve denizaşırı ülkelerdir*" ifadesi ile Fransa'da iki kademeli bir yerinden yönetim anlayışı benimsenmiş (Kayıkçı, 2003:26) ve Napolyonik yönetim anlayışı yerinden yönetimlerde etkisini sürdürmüştür. Ancak 1980'lerden itibaren başlayan ve günümüze kadar olan süreçte üç dalga halinde

gerçekleşen Fransa’da yerinden yönetimlere yetki devri hareketleriyle yerinden yönetimler birçok konuda yetki ve sorumluluk elde etmiştir (Douine, 2019).

Tablo 4.2. Fransa’da Yerinden Yönetim Birimlerine Yetki Aktarımı

1. DALGA	
1982	Belediyelerin, illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine dair kanun.
1983	Belediyeler, iller, bölgeler ve Devlet arasında yetki dağılımına ilişkin kanun
1988	Yerinden Yönetim İyileştirme Yasası
1999	Belediyeler arası işbirliğinin güçlendirilmesine ilişkin kanun.
2002	Yerel Demokrasi Hukuku
2. DALGA	
2003	Cumhuriyetin ademimerkeziyetçi örgütlenmesine ilişkin anayasa hukuku
2004	Yerel özgürlükler ve sorumlulukların illere aktarılması
2010	Yerel yönetimlerin reformuna ilişkin kanun
3. DALGA	
2014	Bölgesel Kamu Hareketinin yenilenmesine dair kanun ve anakentlerin kabul edilmesi (MAPAM)
2015	Bölgelerin sınırlandırılması, bölgelerdeki ve illerdeki seçimlere dair kanun
2015	Cumhuriyet’in yeni bölgesel teşkilatına ilişkin kanun (NOTRe)

Kaynak: Douine (2019).

Tablo 4.2’de de görüldüğü üzere 1982 yılındaki ilk reform dalgası Fransa’da yerelleşme sürecini başlatmıştır. François Mitterrand tarafından uygulamaya koyulan yerelleşme reformlarıyla yerinden yönetim birimlerine yetki aktarımı, kaynak yaratma ve yönetim organlarının işleyişinin demokratik hale dönüştürülmesi gibi konular o dönemde dünya kamuoyunca da ilgiyle takip edilmiştir (Karaer, 1990:55). 2 Mart 1982 tarihli “Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Kanun” ile yerinden yönetimler üzerindeki vesayet kaldırılmış (Tek Turan, 2013:255) ve 1959 yılında birkaç ili kapsayan örgütlenme olarak ortaya çıkan bölgeler bir yerinden yönetim birimi olarak kabul edilmiştir (Keleş, 2020:58). Karar alma süreçlerinin karmaşık, sıkıcı ancak demokratik hale getirildiği (Meny, 1988:252) birinci yerelleşme reform dalgasının kapsamı genel olarak şu şekilde olmuştur (Karaer, 1990:55);

- Bölge, il ve belediyelerin mali ve idari özerkliklerini arttırılmış,

- Merkezin bazı yetkilerinin yerinden yönetimlerce yerine getirilmesine imkân sağlanmış,
- Yerel karar alım süreci daha demokratik hale getirilmiştir.

Merkeziyetçi Fransa, ikinci dalga yerelleşme hareketlerini ise 2003 yılında gerçekleştirdiği anayasa değişikliği ile başlatmıştır. Anayasa’da yerinden yönetimleri ilgilendiren önemli değişikliklerden birisi Anayasa’nın birinci maddesine eklenen, Fransa’nın “idari örgütlenmesi ademimerkezidir” ifadesi olurken, diğer önemli değişiklik ise yerinden yönetimlerdeki kademenin artırıldığı 72. maddede yapılan düzeltmeler olmuştur. Buna göre ilgili madde “*ülkedeki mahalli idareler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve 74’üncü maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur*” şeklinde değiştirilmiştir (Tek Turan, 2013:8-9). Eliçin (2017:40-41)’e göre reformların genel amaçları şu şekilde gelişmiştir;

- Bölge bir yerinden yönetim birimi olarak anayasal güvence kazanmış,
- Yerinden yönetimlerin mali özerkliği anayasal ilke haline getirilmiş,
- Yerel ve bölgesel yönetimler girişimci bir karaktere bürünmüştür.

Üçüncü yerelleşme dalgası ise yerel kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılmasına yönelik modernizasyon eylemleri kapsamında 2012’den itibaren görülmeye başlamıştır (Douine, 2019). 2014 Ocak ayında çıkarılan MAPAM isimli yasa ile komün birliklerinin oluşumunun önü açılarak Toulouse, Lille, Bordeaux vb. komün birlikleri hayata geçirilmiştir. Bu komün birliklerinin amacı imar, ekonomi, çevre, eğitim ve kültür gibi alanlarda projeler yürütmek olarak belirlenmiştir (Eliçin, 2017:45-46). 2015 yılında yayınlanan “Cumhuriyetin Yeni Bölgesel Teşkilatı (NOTRe)” yasası yerel yürütme organlarına yetki dağıtımına yönelik yenilikler de gerçekleştirilmiştir (Eliçin, 2017:44).

Fransa’da yerelleşme reformlarıyla birlikte ortaya koyulan yerinden yönetimlerin son hali ile yetki ve sorumlulukları Tablo 4.3’te gösterilmiş olup, V. Cumhuriyet Anayasasının son düzenlemesiyle birlikte bölge, il ve belediyeden müteşekkil üç kademeli yerinden yönetim anlayışı benimsenmektedir. Günümüzde Fransa’da on sekiz adet bölge yönetimi bulunmaktadır. Yine bu bölgeler 101 adet ile bölünmüş durumdadır. Fransa’daki son kademe yerinden yönetim birimi ise ülke genelinde sayısı otuz beş bini geçen belediyelerdir (Kolodziejcki, 2018:4).

Tablo 4.3. Fransız Yerinden Yönetim Birimlerinin Görevleri

YEREL YÖNETİM BİRİMİ	GÖREVLERİ
Bölge	<ul style="list-style-type: none">• Ekonomik Planlama ve hizmetlerin bir programa bağlanması,• Mesleki eğitim, çıraklık eğitimi, tarım eğitiminin yürütülmesi,
İl	<ul style="list-style-type: none">• Dayanışma ve yardım hizmetlerinin yürütülmesi,• Kolejlerin yönetimi,
Belediye	<ul style="list-style-type: none">• Kent içi ulaşım, mezarlıkların kuruluşu ve bakımı,• Şehircilik hizmetleri, hal ve pazar yerlerinin açılması,• Müze hizmetleri, yolların yapım, bakım ve onarımı,• Çevrenin, kentsel ve mimari malvarlığının korunması,

Kaynak: Keleş (2020:31-33).

Fransa'daki en küçük yerinden yönetim birimi kırsal ve kentsel alan gözetmeksizin kurulabilen belediyelerdir. Nüfusu 50 kişi olan belediyelerin bulunduğu Fransa'da 28 binden fazla belediyenin nüfusu 1000 kişinin altındadır (Toksöz vd., 2009:59). Üyeleri seçimle işbaşına gelen belediye meclisinde, üyeler arasından seçilen başkan yürütmenin başı olmaktadır. Belediyeler, temizlik işleri, sosyal aktiviteler, arıtma, ev atıklarının toplanması gibi alanlarda kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumludur (Tek Turan, 2013:13).

Fransa'nın devrim sonrası dönemden günümüze taşıdığı yerinden yönetim birimlerinden olan "il" ise hem yerinden yönetimin hem de merkezi yönetimin bir basamağını temsil etmektedir. Belediye ve bölge arasında ara bir birim olarak varlığı konusunda soru işaretleri bulunan ilin yetki ve sorumlulukları yerelleşme reformlarıyla birlikte daha da arttırılmıştır (Batı:2018).

Fransa'da 1964 yılında bazı hizmetlerin belirli bir coğrafi alanda daha etkili ve verimli yürütülmesi amacıyla kurulan bölgeler ise, 1982 yılında yerinden yönetim örgütü olarak kabul edilmiş, 2003 yılında ise Anayasal güvenceye kavuşmuştur. Üyeleri seçimle işbaşına gelen bölge meclisine yine kendi arasından seçilmiş bir kişi başkanlık etmektedir. Bölge meclisinin görevleri daha çok bölgesel ekonomik kalkınma, turizm ve mesleki eğitim gibi konular üzerine yoğunlaşmaktadır (Tek Turan, 2013:16).

Fransa'da yerelleşme hareketlerinin yerinden yönetimlerin basamağından sonra incelenmiş olan diğer ayağını özelleştirme oluşturmaktadır. Fransa'daki özelleştirme

reformları ancak merkez sağın iktidara geldiği 1986 yılından itibaren uygulama zemini bulabilmiştir. 1970'lerde tüm dünyada etkisini gösteren petrol krizinden, II. Dünya Savaşı sonrasında Fransa'daki devletleştirme teşebbüsleri de nasibini almış, özellikle Sosyalist Mitterand döneminde büyük sanayi kuruluşlarının devletleştirilmesi için beş milyar dolar harcanması ile bütçe imkânları oldukça zorlanmıştır (Gümüş, 1992:36). 1980'lerin ortasına doğru özelleştirmeden yana olanların çoğunluğa ulaşması ve 1986 yılında iktidara gelen merkez sağ Chirac hükümetinin açık bir şekilde özelleştirme hedeflerini ortaya koyması Fransa'da özelleştirme hareketlerinin başlangıcı olmuştur (Sarısü, 2003:40). Gümüş (1992:37)'e göre Fransa'da başlatılan özelleştirme hareketi;

- Ekonomide alternatif politika arayışı,
- Artan bütçe açığının azaltılması,
- Mülkiyetin tabanının genişleterek küçük sermayenin piyasaya girişinin sağlanması amaçlarıyla ortaya çıkmıştır.

Chirac hükümetinin açıkladığı beş yıllık özelleştirme planıyla birlikte altmış beş kamu kurum ve kuruluşu ile bunların bağlı kuruluşlarının satılması öngörülmüş, 1986-1987 yıllarında planda geçen kurumlardan on üç tanesi satılarak 56,8 milyar Frank gelir elde edilmiştir. Ancak 1987 sonlarında yaşanan dünya borsa krizi ile birlikte özelleştirme programı 19 Temmuz 1993'e kadar askıya alınmıştır (İnağ, 1996:257). Özelleştirme hareketlerinin durmasındaki diğer bir önemli sebep ise sosyalistlerin iktidara gelmesi olmuştur. 1993'de Fransa'da tekrar merkez sağın iktidara gelmesi ve 1993 yılında yayınlanan Özelleştirme Kanunu ile birlikte özelleştirme faaliyetleri yeniden başlayabilmiştir (Sadık, 2012:106). Bu özelleştirme dalgasını tetikleyen diğer önemli unsurlar da AB'deki piyasaların serbestleşmesi ve hükümetlerin bütçe açıklarının artması olarak değerlendirilmektedir (Günel, 2006:178). Bahsi geçen ikinci özelleştirme dalgasıyla birlikte 1994 yılında ünlü otomobil markası Renault (kısmen) ve 1995 yılında tütün şirketi SEITA özelleştirilmiştir (Konya Ticaret Odası, 2009:12).

Üçüncü özelleştirme dalgasında, 1997-2002 yılları arasında sosyalist Jospin iktidarı döneminde Air France, France Telecom gibi köklü devlet şirketleri özelleştirilerek 175 milyar Frank gelir elde edilmiştir (Karahanoğulları, 2004:68). 2002 yılından günümüze kadar olan süreçte de Fransa'nın özelleştirme yolunda attığı adımlar devam etmektedir. Ancak 1980'lerde başlayan özelleştirme hareketinin amacı iktisadi

etkililiğin sağlanması, serbest piyasanın geliştirilmesi ve bütçenin açıklarını kapatmak olurken, 2000'lerden itibaren ise amacın yönü büyük altyapı projelerine yapılacak yatırımları güçlendirmek şeklinde ilerlemiştir (Aşan, 2014:31). Bununla beraber, 2017 yılında göreve gelen Cumhurbaşkanı Macron'un enerji, hava ulaşımı, demiryolları, iletişim ve şans oyunları gibi alanları kapsayan kapsamlı özelleştirme ve kamu istihdamını azaltma planları, kamu çalışanlarını ve geniş çapta halk kitlesini öfkelenirerek "sarı yelekliler" hareketine sebebiyet vermiştir (Gürcan, 2019:444).

1980'lerden itibaren YKY kaynaklı idari reform alanında Fransa'da süreklilik gösteremeyen tek alan özelleştirme olmuştur (Sobacı, 2014:169). 1990'lara kadar devletleştirme ve özelleştirme arasında yaşanan gelgitler neticesince bu alanda yapılan reformlar kesintiye uğramış ancak 1993'ten itibaren özelleştirme yanlısı bir eğilim hâkimiyet kurabilmiştir (İnağ, 1996: 264-265). Bahsi geçen hususlar değerlendirildiğinde Fransa özelinde görülmektedir ki, yerelleşme olgusundaki yerinden yönetimlere dair yapılan reformların öncüsü Mitterand olurken, özelleştirmenin öncüsü ise Chirac olmuştur. Fransız devriminden beri yapılmış en büyük siyasal yönetsel değişikliğin mimarı olarak nitelendirilen Mitterand, halkın beklentilerini karşılayacak reform paketlerini seçilir seçilmez uygulamaya geçirmiştir. Mitterand sonrası göreve gelen Chirac ise açıkladığı özelleştirme programlarıyla (daha sonradan bir süre kesintiye uğramış olsa da) Fransız özelleştirme hareketini başlatmıştır. Denilebilir ki, yerelleşmenin basamakları olarak görülen âdemimerkeziyet ve özelleştirme reformlarının başlangıç dönemleri Fransa'da aynı anda gerçekleşmemiştir.

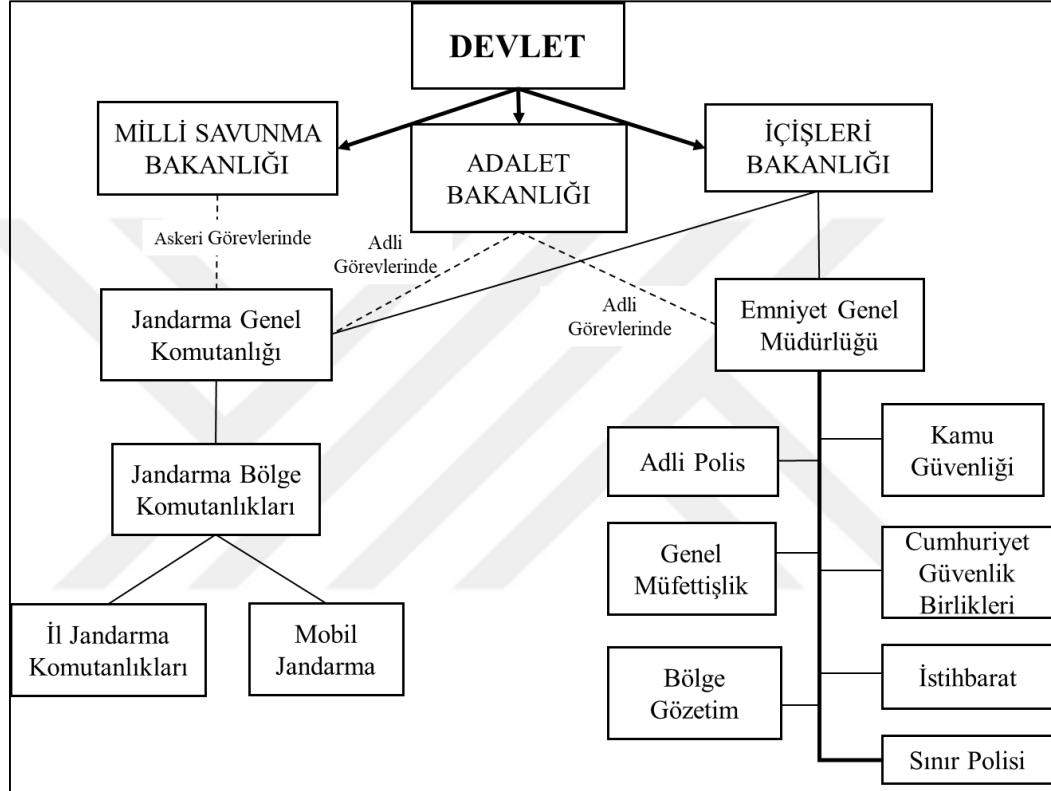
4.1.3. Fransa'da Kolluğun Tarihi ve Teşkilatlanması

Önleyicilikten ziyade bastırıcı karakterle şekillenmiş Fransız iç güvenlik kolluğu, vatandaşın hizmetindeki bir güvenlik kurumu olarak değil, düzenin yani devletin kolluğu olarak ün yapmıştır (Monjarde'den akt Mouhanna, 2011:101).

Çoklu kolluk yapısının mimari ve dolayısıyla Kıta Avrupası kolluk sisteminin de kurucusu Fransa'nın iç güvenliğinden sorumlu kolluk örgütleri Jandarma ve Ulusal Polis Teşkilatı'dır. Aynı yasal yetkilere sahip ve aynı kanunlara tabi bu iki köklü kolluk teşkilatının arasındaki ayırt edici özellikler ise sahip oldukları yetkilerin farklı coğrafi sorumluluk alanları içerisinde geçerli olması ve organizasyonel statüleridir. Ulusal Polis

Teşkilatı nüfusu 10.000'den büyük şehir ve semtlerde görev yaparken, Jandarma ise kırsal alanlarda görev yapmakta, ilki sivil bir organizasyon olarak addedilirken, ikincisi ise askeri statülü kolluk organizasyonu olarak kabul edilmektedir (Dupont, 2007:255).

Şekil 4.3. Fransa İç Güvenlik Kolluk Teşkilatlanması



Kaynak: Reichel (2018:155).

Şekil 4.3'te teşkilatlanması verilen her iki genel kolluk kuvvetinin bağlılıkları ise yaptıkları göreve göre değişmektedir. Kamu düzeninin sağlanması, trafik kontrolü, istihbarat toplama vb. idari yetkilerinin yanında suç ve suçlunun ortaya çıkarılması gibi adli yetkileri bulunan Jandarma ve Ulusal Polis, idari görevlerini yürütürken İçişleri Bakanlığına, adli yetkilerini yürütürken ise Adalet Bakanlığına bağlıdır (Devroe ve Ponsaers, 2017:28). Adli ve idari görevlerinin yanı sıra askeri görevleri de bulunan Jandarma, bu görevleri yerine getirirken ise Milli Savunma Bakanlığı'nın emrine girmektedir. 2009 yılındaki yasal değişikliğe kadar organik olarak da Milli Savunma

Bakanlığı'na bağılı olan Jandarma, 03 Ağustos 2009 tarihli kanun ile İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır (Altundaş, 2019:46).

Genel olarak bakıldığında merkezîyetçi devlet sisteminin doğal bir yansıması olarak her iki kolluk örgütünün tarihsel ve karakteristik gelişimi de bu eğilim ile biçimlendirilmiştir. Bu kapsamda Fransa'da genel kolluk olarak görevli kurumlardan ilk önce Jandarma, devamında Ulusal Polis Teşkilatı'nın tarihi, teşkilatlanması ve görevlerinden bahsedilmiştir.

4.1.3.1. Fransa Ulusal Jandarması

Hem yapısı hem de ismi Fransa kaynaklı olan Jandarma, temelde askeri örgütlenme şekline sahip ve emir komuta zincirine tabi bir kolluk teşkilatı olarak oluşturulmuştur (Emsley, 2014:1866). Yarı-askeri kolluk yapılanması olarak günümüzde hala varlığını sürdüren Fransız Jandarma Teşkilatı'na Fransa'da ihtiyaç duyulması tesadüfen değil tam tersine, önce kraliyetçi sonra cumhuriyetçi yönetimin ulusal birliği sağlamaya yönelik olarak yerinden yönetimler üzerindeki merkezîyetçi eğilimlerini gerçekleştirme arzusundan kaynaklanmıştır (Mezonnier, 2006:73).

1789 devriminden itibaren Jandarma ismiyle adli, idari ve askeri alanlarda kolluk görevini icra etmeye başlayan (Luc, 2009:20) iç güvenlik teşkilatı esasen 14. Yy'da inzibat ve taşkınlıkları bastırma gibi görevleri yerine getirmek üzere kurulan askeri statülü asayiş zabıtası (marechausse) kurumundan başkası değildir. İlk olarak ordu içerisinde adli görevlerin yerine getirilmesi maksadıyla kurulan bu inzibat birliğinin görevleri ilerleyen yıllarda anayollarda soygun olaylarına karışan sivil veya asker, serseri ya da vatandaş kim olursa olsun yakalamak şeklinde düzenlenmiştir (Emsley, 1999:13-14).

İsim olarak olmasa da günümüzdeki yapısına benzer hale dönüştürülmesi 1720 yılında dönemin Savaş Bakanı Le Blanc tarafından yayınlanan ferman ile gerçekleşen inzibat birlikleri en az beş kişiden oluşan birimler şeklinde tüm Fransa'da teşkilatlanmıştır (Mezonnier, 2006:74). Fransız Devriminden çok kısa süre önce 1778 yılında gerçekleştirilen bu reformla beraber inzibat birliği tek bir çatı altında birleştirilmiş ve ulusal bütünlük sağlanmıştır (National Gendarmerie, 2020).

Devrimden hemen sonra mevcut huzursuzluk ve kamu düzeninde bozulmaların bertaraf edilmesinin gerekliliği, devrim öncesi kurumlardan birisi olan askeri inzibatın devrimden sonra da varlığının devam etmesiyle sonuçlanmıştır. 16 Şubat 1791 yılında, yani devrimden sonra meşruiyetinin kaynağı değiştirilen bu yarı askeri kolluk kuvveti artık ulusal egemenliğin hizmetinde bir kamu gücü olarak teşkilatlandırılmıştır (Luc, 2009:27). Mevcut yapısında değişiklik yapılmayan “marechausse” nin ismi yeni ve eski düzenin birlikteliğini hatırlatacak şekilde “Ulusal Jandarma” (Gendarmerie National) olarak değiştirilmiştir. Fransızcada adam, insan anlamına gelen “gens”, ve silahlı anlamına gelen “d’armes” kelimelerinin birleştirilmesiyle oluşan Jandarma (gendarmerie) (Altundaş, 2019:33), devrim sonrasında varlığı değiştirilmeden devam eden askeri yapılı kolluğun eski rejimi hatırlatan “marechausses” ismi yerine tercih edilmiştir. Bununla beraber jandarmaya eklenen ulusal (national) sıfatı ile yeni düzenin sahip olduğu görüş vurgulanmıştır (Emsley, 1999: 42). Fransa ile benzer siyasal yönetsel düşünce tarzına sahip diğer dünya ülkelerine de ihraç edilen yarı askeri statülü kolluk teşkilatlanması olarak Jandarma kırsalla arasında gerilimler yaşayan merkezin, zayıf yerel polisle, ağır silahlara sahip ordu arasında kullanabileceği önemli bir güç olmuştur (Dupont, 2007:250).

Köklü Fransız Jandarması da kamu yönetiminin diğer unsurları gibi yerleşmeden nasibini alarak önce 2002 yılından itibaren sivil görevlerinden ötürü İçişleri Bakanlığı’na karşı sorumlu hale getirilmiş, 2009 yılından itibaren ise tamamen söz konusu bakanlığa bağlanmıştır. Bununla beraber günümüzde 100.000’ e yaklaşan personel mevcudu ile sorumluluk¹³ bölgesinde kendisine verilen adli, idari ve askeri kolluk görevlerini yerine getirmekle görevli bir genel kolluk kuvveti olarak Fransız Jandarmasının askeri statüsü korunmaya devam etmektedir (Reichel, 2018:255).

4.1.3.2. Fransa Ulusal Polis Teşkilatı

11. Yy’dan itibaren iç güvenliği sağlamak maksadıyla başkent Paris’te bekçilik ve komiserlik kurumlarına rastlanılsa da genel anlamda Fransa’da modern polisliğin

¹³ Daha önceleri nüfusu 10.000’den az yerleşim yerlerinde görev yapan 1996 yılından yayınlanan kararname ile nüfusu 20.000’ e kadar olan yerleşim yerleri ile metropol niteliğinde şehirlerin banliyölerinde görevlendirilebilmektedir (Fougier’dan akt. Altundaş, 2019:53)

doğuşu 15 Mart 1667 yılında yayınlanan krallık fermanıyla ortaya çıkan polis teşkilatı olarak kabul edilmektedir. (Meyzonnier, 2006:73-74). Devam eden süreçte 1667 yılında önce Paris için 1699 yılında ise tüm Fransa’da uygulamaya koyulacak polis müdürlüğü kurulmuştur (Glezial vd.,2000:43).

Fransız İhtilalinden sonra iç güvenliğin sağlanması belediye başkanının emrindeki polislerle uygulanmaya başlasa da 1795 yılında başlayan direktör döneminde yaşanan güvensizlik ortamını sona erdirmek ve devrimin huzursuzluğunun ortadan kaldırmak amacıyla Ocak 1796 yılında merkezin emrinde Genel Polis Bakanlığı kurulmuştur (National Police, 2020). Napolyon’un 1799 yılında iktidarı ele geçirmesiyle birlikte merkezin polise verdiği önem daha da artarak polisin yükseliş hızlanmış ve 1800 yılında “Paris Güvenlik Valiliği”nin kurulması ile birlikte (Kurian, 2006:395), polis devlet yapısı içinde merkezi gücün sağlanması adına kritik bir konuma erişmiştir.

Fransız İhtilalinden sonra, devam eden süreç içerisinde belediyeye verilen polis yetkilerinin merkezi yönetimin lehine olacak şekilde devredilmesine dair yapılan yasal düzenlemeler sonucunda en son olarak 1941 yılında yerinden yönetimlerden polis yetkileri tamamen alınmıştır. 1941 yılında yayınlanan kanun aynı zamanda bölge seviyesinde milli polis örgütlerinin ve İçişleri Bakanlığı’na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü’nün kurulmasını da sağlamıştır. Nüfusu on binin üzerindeki belediyelerde bulunan polis teşkilatları başında vali bulunan bölge milli polisi yapısına dâhil olurken, nüfusu on binin altındaki belediyelerde polis teşkilatları Jandarma’nın emrine verilmiştir. Bununla beraber Paris’in kendisine özel “Güvenlik Valiliği” yapılmasına ise dokunulmamıştır (Meyzonnier, 2006:76).

10 Temmuz 1964 tarihli “Paris Bölgesinin Teşkilatlanması Yasası” ile birlikte Paris Polisi, Emniyet Genel Müdürlüğü kadrosuna dâhil edilerek Fransa Ulusal Polis Teşkilatı (La Surete General) bugünkü yapısına kavuşturulmuştur. Her ne kadar polis teşkilatı içerisinde iki başlılık kaldırılmış olsa da Paris Güvenlik Valiliği günümüzde hala varlığını korumakta olup, polis memurları Emniyet Genel Müdürlüğü kadrosundan Paris Polis teşkilatının emrine görevlendirilmektedir (Altundaş, 2019:36). Günümüzde Fransa’nın iki büyük genel kolluk gücünden birisi olan Fransız Ulusal Polis Teşkilatı sahada 125.000, karargâhında 15.000 ve destekleyici polis mahiyetindeki 10.000 personeli ile toplamda 150.000 kişiye istihdam sağlamaktadır (Terrill, 2016:165).

4.1.4. Fransa’da Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri

Bu başlık altında yerelleşme eğilimi ile birlikte Fransa’da uygulanmaya başlayan yerel kolluk faaliyetleri incelenmiştir. Yerelleşme sahip olduğu geniş anlamıyla birlikte artık günümüzde sadece yerinden yönetimlere değil, aynı zamanda özel aktörlere, sivil toplum örgütlerine ve topluma da yetki aktarımı anlamına gelmektedir. Bu kapsamda kolluk hizmetlerinin yerinden yönetimlere aktarıldığı yerinden yönetim kolluk uygulamaları, özel aktörlere aktarıldığı özel güvenlik uygulamaları ile toplumla işbirliği içerisinde gerçekleştirildiği iç güvenlik yönetişimi uygulamaları Fransa’da 1980’li yıllardan itibaren ya ortaya çıkmış ya da yeniden gündeme gelmiştir.

Fransa mevcut merkeziyetçi karakterine ve YKY anlayışına direnen bir ülke olarak nitelendirilmesine rağmen küresel çapta meydana gelen ekonomik krizin etkilerini atlatabilmek amacıyla 1980’lerden itibaren yerelleşme girişimlerini başlatmıştır. (Sobacı, 2014:161-164). Daha önceki bölümlerde bahsedilmiş olan ve devletin kamu politikalarında benimsemiş olduğu yerelleşme eğiliminin nihayetinde kolluk hizmetleri üzerinde de benzer etkiyi sağlaması Fransa özelinde de doğrulanmıştır. Hem dünya genelinde hem de Fransa özelinde, klasik yönetim anlayışı kapsamındaki kamu güvenliği ve suç önleme politikalarında merkezi hükümet ve onun yereldeki uzantıları çok önemli bir role sahipken, 1980 sonrası dönemde popüler hale gelen yerelleşme sayesinde devletin bu alandaki ağırlığı gün geçtikçe azalmaya başlamıştır. YKY’nin bir getirisi olan yerelleşmenin etkisiyle, yerel otoritelerin kamu politikalarındaki yetki genişlemesi güvenlik alanında da kendini göstermeye başlamıştır (Roche, 2005:407-408).

Yerelleşme öncesinde kolluğun yerinden yönetimler özelindeki durumuna bakıldığında, Fransız İhtilali sonrasında belediyelerin kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik elde ettiği yetkinin, merkezin zamana yayılarak ve inatçı bir şekilde devam eden hamleleriyle en son olarak 1941 yılında belediyelerden tamamen alındığı görülmektedir. Bu durum 1980’lere kadar merkez-yerel arasındaki kolluk yetkisi çekişmesini bir süre daha merkezin lehine çevirmiş olsa da, Ocqueteau (2006:58)’ya göre yerelin karşıtlığına rağmen yürütülen kolluğun tamamen merkezin güdümüne girmesine yönelik politikalar, yerelin kendi kolluk hizmetlerini yürütme isteğini söndürememiş ve 1980’lerde eline geçen fırsatı değerlendiren belediyeler kendi yerel kolluk mekanizmalarını hayata geçirmiştir. Temelinde halkın sokaklarda daha çok üniformalı

polis görme isteğinin bulunduğu bu uygulama ile belediye başkanları vatandaşın artan güvenlik ihtiyacını kendi bünyelerinde çözebilme gücünü elde etmiştir.

Geniş anlamda yerleşmenin alt başlıklarından bir tanesi olan özelleştirmenin getirisi olarak özel güvenliğin, Fransa’da atağa kalkmasındaki temel sebep devletin yaşanan ekonomik krizin sorumlusu ilan edilmesi ve bu kapsamda devlete daha dar bir harekât alanı belirlenmesidir. Yeni sistemin bütçedeki kayıplara karşı tahammülsüz anlayışı, kolluğun asli görevi olduğu düşünülen suçu bastırma görevine odaklanması, para transferi, yolcu ve bagaj kontrolü, sportif ve kültürel etkinliklerde güvenliğin sağlanması gibi görevleri özel güvenliğe devretmesiyle sonuçlanmıştır (Sellam, 2017:37-38).

Yerleşme döneminde sivil toplumun kolluk hizmetlerine dâhil olması, yerinden yönetimlerin kolluk yetkilerini geri kazanmasına benzer şekilde, suç korkusu ve güvensizlik hissi temelinde ve YKY ile popülerleşen yönetim olgusu sayesinde sağlanmıştır. De Maillard (2005:328)’e göre güvensizlik hissini sadece genel kolluk kuvvetleriyle değil, toplumun ve yerelin katılımıyla yürütülecek güvenlik hizmetleriyle giderilebileceğine dair düşünceler Yerel Suç Önleme Konseyleri ile Yerel Güvenlik Sözleşmelerinin ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Ayrıca 1980’lerden itibaren kolluk birimleri ile vatandaşlar arasındaki mesafenin gittikçe arttığına yönelik eleştiriler bir TDP uygulaması olarak “yakın polislik” kavramının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır (Ocqueteau:2006:58).

Fransa’da, 1970’lerin sonu ile başlayıp 1980’lerle birlikte artan kamu güvenliğinin yerleşmesi sürecinin dinamiklerini yerel ve bölgesel yönetimlerin güvenlik konularına ağırlık vermesi, merkez ve yerel arasında güvenlik konularının sözleşmeler vasıtasıyla işbirliği içerisinde ele alınması, özel güvenlik sektörünün yükselişi ve önleyici/bastırıcı süreçlerin iç içe geçmesi karakterize etmiştir (Le Goff’tan akt. Maillard ve Mouhanna, 2017:77). Bu sürecin getirileri ise güvenlik alanında birçok aktörün (belediye başkanı, özel güvenlik şirketleri, halk) ortaya çıkması, aktörler arası protokollerin imzalanması ve kent sosyolojisi konularına birden çok bakış açısının kazandırılması olarak gerçekleşmiştir (De Maillard ve Mouhanna, 2017:77).

4.1.4.1. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları

Bu bölümde Fransız yerinden yönetim birimleri tarafından işe alınan ve maaşı ödenen kolluk uygulamalarından bahsedilmiştir.

4.1.4.1.1. Belediye Polisi

Fransız İhtilali öncesinde yüz yirmi iki yıl boyunca merkezin güdümünde yürütülen kolluk hizmetleri, Ağustos 1789 yılında gerçekleşen Fransız Devrimi ile birlikte belediyelere devredilmiştir. Bu tarihten itibaren merkezi polisin görevlerini belediye başkanının emrindeki polisler ve ulusal inzibat birlikleri (Guarde Nationale) yerine getirmeye başlamıştır (Dupont, 2005:1066). Eski Rejimin polisini lağvederek, kolluk hizmetlerini belediye başkanına emanet eden 14 Aralık 1789 tarihli yeni yasa belediyeye “vatandaşa, iyi kolluk gücünün avantajlarını yaşatma” görevini vermiştir (IAATA, 2016). Ağustos ve Eylül 1791 yılında yayımlanan yasalarla resmileştirilen bu durum taşradaki tüm yerinden yönetim örgütleri tarafından benimsenmiş ve iç güvenliğin sağlanması belediye başkanının emrindeki kolluk birimleri vasıtasıyla uygulanmaya başlamıştır (National Police, 2020).

Merkezi iktidarın gücünü pekiştirmek maksadıyla Direktör döneminde merkezi yönetime bağlı polis teşkilatı kurulup, söz konusu teşkilat imparatorluk döneminde güçlendirilse de, belediyelerin kontrolündeki yerel polisin varlığı hukuki olarak korunmaya devam etmiştir (Dupont, 2007:249). Ancak merkeze bağlı bir polis teşkilatının kurulması, geleceğin bir habercisi olarak belediyelerden polis yetkisinin alınmasının ilk işaretlerini vermiştir. Çünkü bu tarihten itibaren polisin devletleştirilmesi süreci zamana yayılarak ısrarlı bir şekilde gerçekleştirilmeye başlamıştır. Merkezi polis örgütü, 1830, 1848 ve 1870 devrimlerinden faydalanarak, yerel kolluk örgütlerini tek tek bünyesine katmış, iktidar tüm ülke üzerindeki baskısını ve denetimini kolluk kuvvetlerini merkezden yönetilen tek bir tip örgüt haline getirerek arttırmaya çalışmıştır (Ergut, 2009:46). 19. Yy'den 20. Yy ortasına kadar olan süreçte polisin merkezi hükümet tarafından kontrol edilebilmesine dair atılan adımlar (Mezonnier, 2006:75; Glezial vd., 2000:44-47; National Police, 2020);

- 19 Haziran 1851 tarihli kanun ile Lyon ve on iki belediyesinin devletleştirilmesi,

- 1884 tarihli Belediye Kanunu ile en az 5.000 nüfuslu belediyelerde polis müdürlüklerinin merkez tarafından atanmış bir emniyet müdürü tarafından yönetilmesi,
- 1908 yılında Marsilya, 1918 Toulon, 1920 Nice, 1925 Strasbourg belediye polislerinin devletleştirilmesi,
- 23 Nisan 1941 tarihli kanun ile nüfusu 10.000'den fazla olan tüm şehirlerde polisin devletleştirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Fransız İhtilalinden itibaren II. Dünya Savaşı'na kadar olan süreçte merkezi hükümet tarafından bilinçli bir şekilde sayıları ve yetkileri konusunda kısıtlamaya gidilen belediye polisi, 1941 tarihli yasa ile var olduğu tüm sorumluluk alanlarını Jandarmanın Ulusal Polis Teşkilatına devretmiştir. Ancak, Fransa'da 1982 yılında sosyalist Mitterand hükümetinin yönetime gelmesiyle beraber başlatılan halka yaklaşma hareketleri neticesinde belediyelere çeşitli konularda yetki ve sorumluluk devri yapılmış, bunlardan bir tanesi de belediye başkanlarına¹⁴ tanınan "belediye polisi" kurma yetkisi olmuştur (Terrill, 2016:171). Ocak 1983 tarihli yasa ile yerleşim alanlarında polis veya jandarmanın görevli olduğuna bakılmaksızın ilgili yerinden yönetim örgütünün sorumluluk alanında belediye polisi kurulmasına izin verilmiştir. Yerel düzeyde işe alınan, görevlendirilen ve maaşları ödenen bu kolluk görevlileri doğrudan doğruya belediye başkanına bağlanmıştır (Reichel, 2018:157).

Gerçek güvensizlik durumunun azalmasına rağmen, artan "güvensizlik hissi" algısının medya organları tarafından akıllı bir şekilde yönlendirilmesi sonucu, seçilmiş yerel yöneticiler çok düşük bir maliyet karşılığında yerel kolluk birimi kurarak popüler hale gelmişlerdir. Belediye başkanlarına göre, kolluk gücüne sahip olmaları, onlara sorumluluk alanlarında gerçek yürütme gücünü veren en büyük yetki olmuştur (IAATA, 2016). Şehirleşme, sosyal ilişkilerin anonimleşmesi ve tüketim toplumunun gelişiminden kaynaklı olarak suç sayılarında yaşanan artış ile YKY kapsamında kamu politikalarının seçilmiş yerel kişiler tarafından yürütülmesine dair istekler belediyelerin kendi bünyelerinde kolluk birimi kurmalarıyla sonuçlanmıştır (Malochet'ten akt. Mucchielli, 2017:241).

¹⁴ Sadece Paris Belediye Başkanının belediye kolluğu kurma yetkisi yoktur. Paris Belediyesi Önleme, Güvenlik ve Koruma Birimi anlatılırken bu konudan bahsedilmiştir.

Mucchielli (2017:241-242)'ye göre bahsi geçen faktörlere eklenmesi gereken en önemli hususlardan bir tanesi genel kolluğun sahadan ve halktan uzak kalması olmuştur. 1982 yılında yayınlanan Bonnemaision raporuna göre Fransa'nın 200.000 kişilik polis ve jandarmadan oluşan kolluk gücüne rağmen orta ve büyük ölçekli şehirlerde kolluğun sokaklardaki görünürlüğü yok denilecek bir seviyede kalmıştır. Sonuç olarak belediye başkanları; kolluk arasında angarya olarak nitelendirilen idari kolluk faaliyetleri (kimliklerin düzenlenmesi, kayıp eşya servisi) ve gözetim görevlerini (park ve trafik okul giriş ve çıkışları) kendi bünyelerinde yürütecek kolluk birimleri açma konusunda görüş birliğine varmışlardır.

Yerelleşme reformlarıyla birlikte küçük çaplı belediyelerde dahi polis birimleri kurulmuş, sonrasında ise devlet tarafından ücretsiz sağlanan kolluk hizmetleri yerine belediyelerin neden kısıtlı bütçelerini güvenliğe harcamak istediği soruları gündeme gelmiştir (Kania, 1989:125). Glezial ve diğerlerine göre (2000:206), buna verilebilecek cevaplardan birisi, yerinden yönetimlerin, genel kolluğun suç ve suçluları ortaya çıkarma konusunda başarısız olduklarına yönelik algısı olmuştur. Bu duruma ek olarak, 1970'lerde kimi şehirlerde artan suç oranına karşılık yerinden yönetimlerin merkezi hükümetten kolluk kuvveti taleplerinin karşılık görmemesi, yerinden yönetimlerin kendi güvenlik sistemlerini kurma ihtiyaçlarını ortaya çıkarmıştır (Kania, 1989:128-130).

İç güvenliği sağlamakla görevli olup, halka en yakın kolluk gücü olarak ortaya çıkan Fransız belediye polisi, kamusal düzenin sağlanması ve önleyici kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi gibi kolluk hizmetlerini "Yerel Yönetimler Kanunu" 2212-2'ye göre belediye başkanının sorumluluğunda yürütmektedir. Fransa'da yürütülen yerelleşme hareketlerine eşlik eden yerel güvenlik politikalarıyla birlikte tarih sahnesinde yeniden güç kazanan belediye polisinin yasal olarak geniş bir alanda idari kolluk hizmetini yerine getirebilme yetkisi olsa da, adli kolluk yetkileri nispeten kısıtlıdır. Belediye polisinin görevleri kamu huzurunu sağlamak, halka rahatsızlık veren hususlarla mücadele etmek, araç park meselelerini çözmek gibi daha çok toplum polisliği şeklindedir (Fransa Çalışma Ziyaret Raporu, 2021:10).

Tablo 4.4. Genel Kolluk ve Belediye Polisi Arasındaki Farklar

Alanlar	Belediye Polisi	Genel Kolluk
Hiyerarşik Amir	Belediye Başkanı	İçişleri Bakanlığı
Yetki Bölgesi	Belediye Sınırları	Tüm Ülke
İdari Kolluk Görevleri	Müessese Denetimi, Kötü Niyetli Eylemlerin Engellenmesi, Kamu Huzurunun Sağlanması	Kamu Düzeninin Sağlanması, Suçla Mücadele,
Adli Kolluk Görevleri	Adli Kolluk Görevlisi Yardımcısı,	Adli Soruşturma Görevlisi
Eğitim	Belediyeye Başvuru	Atama
Silah Yetkisi	Belediyelere Göre Çeşitlilik Gösterir	Taşır.

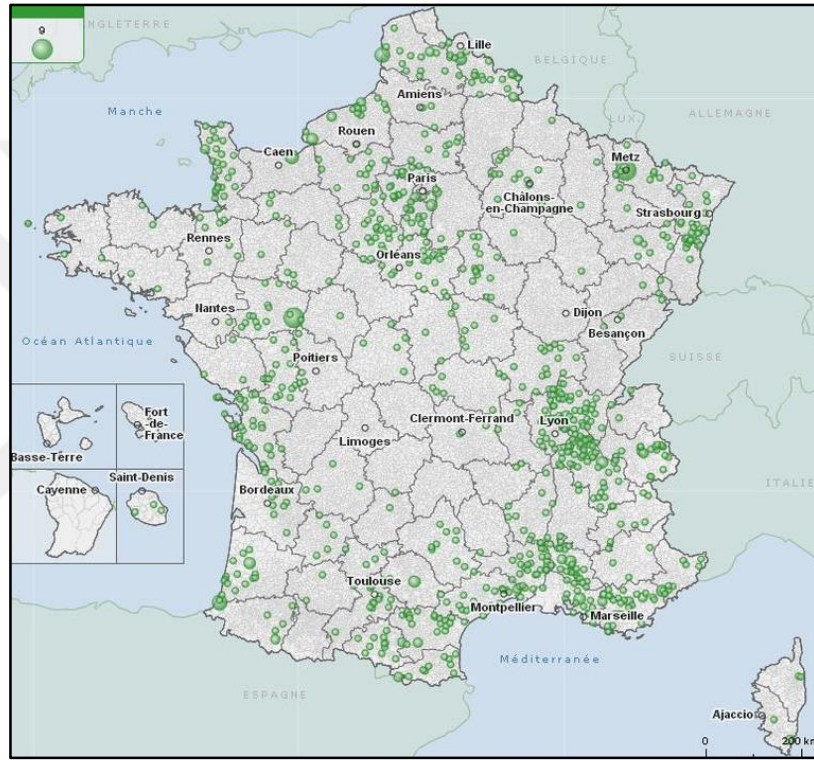
Kaynak: Wavestone (2020).

Tablo 4.4'te genel kollukla olan karşılaştırılması verilmiş olan belediye polisinin "İç Güvenlik Kanunu" L511-L515 maddelerine göre kamusal yollarda araç parkı, rekreasyonel faaliyetler ile market ve sokak satışlarının düzenlenmesi, çevre ve gürültü kirliliğine müdahale, şehir planlaması gibi idari hizmetleri ile trafik kazalarına müdahale edebilmek gibi adli yetkileri bulunmaktadır (Donnelly, 2013:37). Bununla beraber belediye polisinin, 15 Nisan 1999 yılında çıkarılan 99-291 sayılı yasa ile mevcut statüsü revize edilip, görevleri ve ellerindeki araçları arttırılmış, 2001 tarihli 1062 sayılı ve 2003 tarihli 239 sayılı yasalar kapsamında sorumluluk alanlarındaki günlük rutin güvenlik görevleri ve iç güvenliğe dair görevleri arttırılmıştır (Police-Nationale.net, 2020a).

Yasal mevzuatla yetki ve sorumlulukları belirlenmiş olan belediye polisinin, Mouhanna (2019:536)'ya göre, hem ekonomik sebepler hem de politik görüş ayrılıkları nedeniyle yereldeki teşkilatlanmaları arasında önemli uygulama farklılıkları görülmektedir. Kimi yerinden yönetimler CCTV (kapalı devre kamera sistemi) ile desteklenen yüksek güvenlik tedbirlerine dayalı bir anlayış benimserken, kimi belediyeler ise eğitici ve önleyici ağırlıklı bir güvenlik anlayışını uygulamaya geçirmiştir. Birbirinden farklı anlayışlar kapsamında ise merkezi kolluk kuvvetinden daha modern teçhizata sahip

belediye polisleri ortaya çıkabildiği gibi, sadece park bileti kesen belediye polisleri de belediyelerce görevlendirilmiştir. Her belediyenin kendi özel ihtiyaçları doğrultusunda teşkilatlandığı belediye polisinde motorlu ekipler, köpekli ekipler, sualtı birimi, atlı birlik, bisikletli tim, gece gözetleme timleri gibi farklı branşlarda birimler görev yapabilmektedir (Police-Nationale.net, 2020a).

Tablo 4.5. Fransa’da Belediye Polisi Birimleri



Kaynak: Data-Gouv (2014).

Denizaşırı toprakları da dâhil olmak üzere Fransa’da otuz binden fazla belediye polisi, Tablo 4.5’te gösterilmiş olan 3500 belediyede görev yapmaktadır (Mucchielli, 2017:1). Jandarma ve polisin genel yetkilerine hâlel getirmeksizin kendi sorumluluk alanında ve kendi yetkileri dâhilinde belediye başkanının emrinde görev yapan belediye polisi sonuç olarak ise İçişleri Bakanlığı’nın kontrolüne tabidir (Police-Nationale.net, 2020a).

Özellikle 2007 yılında yapılan yasal düzenleme ile birlikte yetkileri artırılan belediye polisliği ile birlikte Fransa’da merkezîyetçi polis modelinden yerel modele

doğru kayma başlasa da Fransız iç güvenlik sektöründe belediye polisinin genel kolluk kuvvetleriyle teçhizat, malzeme, kadro ve yetkiler bakımından dengenin sağlanması adına oldukça geride kaldığı iddia edilmektedir (Mouhanna, 2011:101). Belediye polisi, zaten yetersiz olduğu düşünölen kaynakların güvenlik alanına aktarılması ve personel maaşının kimi belediyelerce vergilerin arttırılması yöntemiyle ödenmesi gibi eleştirilere maruz kalsa da bir takım avantajları bünyesinde barındırmaktadır. Belediye başkanı ve sivil vatandaşlar arasında iletişimin kolaylaştırıcı ve hızlandırıcı özelliğiyle belediye polisi problemleri/aileleri/gençleri tespit ederek ve muhtemel suçları önceden görerek toplumsal mekanizmaları harekete geçirmekte ve yerinden yönetimin gözü kulağı olmaktadır (Besdziek, 1996:11). Genel kolluk personeliyle karşılaştırıldığında en büyük avantajı halka “yakın” olmak olan belediye polisi, yerel düzeyde yönetilmekte, önleyici gözetim ve günlük huzurun yerine getirilmesinde görev almaktadır. Halkı tanınması ve bölgenin dinamiklerine dâhil olması onun toplum destekli kolluk yönünü de ortaya çıkarmaktadır (Malochet, 2010:28).

Yerinden yönetim kolluk uygulamaları kapsamında ortaya çıkması en muhtemel problemlerden bir tanesi belediye polisinin emrine girdiği belediye başkanının siyasi bakış açısına ayak uydurma ihtimalidir. Fransa’da belediyenin idari kolluk kapsamında yerine getirdiği faaliyetler mülki idari amiri ve idari hâkimin gözetimi altında sürdürölmektedir. Adli kolluk kapsamında yerine getirdiği faaliyetler ise valilik hiyerarşisi ve kamu savcısının gözetimindedir. Tüm bunlarla birlikte belediye polisleri merkezi yönetimin kontrolüne tabidir. Yapılan yasal mevzuat düzenlemeleriyle ve sıkı kontrol mekanizmalarıyla devlet, belediye polisi ve seçilmiş yöneticilerin manevra alanlarını kısıtlamaktadır (Malochet, 2006:17-18). Böylece devlet, varlığını tehlikeye düşöreceği olası feodal yapıların da önünü kesmektedir.

Fransa’da, belediye polisiyle aynı görevleri yapan, ancak sorumluluk sahası belediye polisinden daha geniş olan diğeri yerinden yönetim kolluk uygulaması belediyeler arası (inter-komünal) polistir. 27 Şubat 2002 yılında yayınlanan “Yerel Demokratilere Dair Yasa” ile belediye yönetimlerine belediyeler arası birlik kurabilme yetkisi tanınmıştır. Bu kanun kapsamında ilk belediyeler arası polis birimi Ekim 2002 tarihinde Roissy-Porte-de-France belediye birliğinde kurulmuştur (Terrirories-Groupama, 2018). Küçük ve orta ölçekli belediyelerde polis hizmetlerinin yürütöülmesinde yaşanan sıkıntıları aşabilmek maksadıyla uygulamaya geçirilen bu

yöntem ile 20.000'den az nüfusa sahip belediyelerin (birlik oluşturan belediyelerin nüfus sayıları toplamının 80.000'i geçmemesi kaydıyla) belediyeler arası polis teşkilatı kurmalarına izin verilmiştir (Seine-et-Marne Management Center, 2017).

Normal şartlar altında sadece kendi belediyesinin sorumluluk sahasında görev yapabilen belediye polisinden farklı olarak, belediyeler birliğinin toplamda sahip olduğu topraklarda görev yapabilen inter-komünal polis, sorumluluk sahasına girdiği belediyenin belediye başkanına karşı sorumlu olmaktadır (police-nationale.net/police-municipal, 2020). Kişiyeye veya haneye saldırı şeklinde gerçekleşen ve kovalamacaya dönen bir adli olayda bile kendi sınırı dışında görev yapamayacak belediye polisi yerine inter-komünal polis biriminin kullanılmasının daha etkili olabileceğinin düşünüldüğü Fransa'da, günümüz itibariyle yirmi iki adet inter-komünal polis birimi görev yapmaktadır (La Semaine Dans La Boullonnais, 2020).

Adli ve idari kolluk konularındaki avantajlarının yanı sıra belediye kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması konularında inter-komünal polislik, belediye polisine göre bir adım öne çıkmaktadır. Birden çok belediyenin sahip olacağı tek bir polis birimi ile personelin özlük hakları, devriye araçları, haritalama ve muhabere kaynakları tek merkezde toplanarak, küçük bir belediyenin tek başına karşılamasının mümkün olmadığı ya da çok külfetli olacağı giderler hafifletilmiş olmaktadır. Ancak, belediye başkanının sahip olduğu kolluk yetkilerinde kısıtlamaya gidilebileceği ve komşu belediye ile aynı fikirde olunmadığı takdirde kaynakların nasıl birleştirileceğine dair soru işaretleri bu sisteminin önündeki en büyük engel olarak ortaya çıkmaktadır (Jouanneau vd., 2018).

4.1.4.1.2. Paris Belediyesi Önleme, Güvenlik ve Koruma Birimi

Paris'in kendine münhasır güvenlik düzenlemeleri bulunmaktadır. Merkeziyetçi siyasi ve idari yapıya sahip Fransa'nın başkenti Paris, ekonomik, siyasi ve sembolik gücünden ötürü herhangi bir güvenlik zafiyetinden kaynaklanacak tehlikelere karşı çok hassas bir şehir olarak değerlendirilmektedir. Bu sebeple binlerce polis ve jandarma tarafından yürütülen güvenlik hizmeti sivil vatandaşlardan ziyade bizzat devletin kendisini korumaya yönelik bir tedbiri olarak algılanmaktadır. 17 Şubat 1800 yılında Napolyon Bonapart tarafından kurulan Paris Güvenlik Valiliği günümüzde hala varlığını

sürdürmekte ve devlet bu örgütlenme ile başkent Paris'te güvenliğin yürütülmesinde öncül rolü kimseye bırakmamaktadır (Mouhanna ve Easton, 2014:99).

Fransa'nın en büyük ve en güçlü şehri Paris'in belediye başkanı konu güvenlik politikalarına geldiği zaman ülke genelinde en az kolluk yetkisine sahip yerel yönetici olarak ortaya çıkmaktadır. Tüm belediye başkanlarının kendi belediyelerinde kolluk örgütlenmesine gitmesi yasal olarak mümkün olsa da aynı durum Paris için yukarıda bahsedilmiş sebeplerden ötürü tam anlamıyla mümkün olmamaktadır. Paris Belediyesi, kamu düzenini sağlayacak güvenlik hizmetleri konusundaki yetkisizliğine rağmen Paris'te güvenlikten sorumlu Güvenlik Valiliği'nin bütçesine en büyük katkıyı sağlamakta, ancak sokakların trafik düzenlemesi yapılırken dahi Güvenlik Valisi ile pazarlık yapmak zorunda kalmaktadır (Mouhanna ve Easton, 2014:102).

Paris Belediye Başkanlığı'nın her ne kadar genel iç güvenlik konularında diğer belediyeler gibi kolluk yetkisi bulunmasa da, toplum düzenini bozabilecek kötü davranışlar (kabalıklar) gibi kısıtlı alanlarda önleyici anlamda bir takım yetkileri bulunmaktadır (Police Municipale.fr, 2020). Paris'te, 2014 yılından itibaren Belediye Başkanlığı görevini yürüten sosyalist Anne Hidalgo tarafından belediyenin kötü davranışlarla/kabalıklarla mücadeleye yönelik girişimleri, Eylül 2016 yılında belediye bünyesinde kurulan "Önleme, Güvenlik ve Koruma Birimi-DPSP" altında yürütülmeye başlanmıştır. Bu birim altında görev yapan birimler ve görevleri şu şekildedir (Grunberg, 2019; Defay, 2018; Police-Nationale.net, 2020b);

- Karşılama ve Gözetim Denetçileri (AAS); Paris'in park ve bahçelerinde görevli, arabulucu karakterdeki bir denetim aracı olarak görev yapmaktadır.
- Paris Güvenlik Denetçileri (ISVP); sokakların güvenliği ve kaba davranışların bildirilmesinden sorumlu olmakta, önleyici devriyelerle caydırıcılığı sağlamak, çarşı, pazar, spor müsabakalarında düzenin sağlanmasına yardımcı olmak ve gürültü kirliliğini engellemekle görevlidir.
- Paris Gözetim Görevlileri (ASP); Daha önceden Paris Güvenlik Valiliği bünyesinde trafik ve park ihlallerine yönelik görev yapan ve sayıları 1600'e ulaşan bu personel 1 Ocak 2018'den itibaren Paris Belediye Başkanlığı'nın emrine girerek aynı görevleri DPSP bünyesinde sürdürmektedir.

2014 yılında Belediye Başkanlığı'na seçildiği dönemde 700 olan zabıta sayısını 2019 yılı itibariyle 3400'e çıkartan ve ilerleyen yıllardaki hedefini 5000 olarak açıklayan Hidalgo, genel kolluk güçlerinin yerini almak gibi bir amaçlarının bulunmadığını (Jaegy, 2020) belirtse de, geldiği günden beri şehrin güvenliği konularında attığı adımlar ve silah bulundurma/kullanma yetkisi olmayan zabitanın cop benzeri bir silah taşımamasının gerekliliğine dair yaptığı açıklamalarla (LCI 2020) yakın dönemde Paris'in de kendi belediye polisine sahip olacağını sinyallerini vermektedir.

4.1.4.2. Fransa'da Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları

İşletmeciliği ön plana çıkaran YKY anlayışı, kamunun planlama, örgütlenme, personel ve bütçeleme gibi klasik fonksiyonlarının özel sektör mantığıyla yönetilmesi gerektiğini iddia etmektedir. Kamu ve özel sektör yönetimlerinin birbirinden farklı olmadığını savunan bu yaklaşımla, 1980'lerden itibaren ortaya çıkan aşırı birikim krizinin aşılması devlet-piyasa ilişkisinin yeniden düzenlenmesiyle aşılmıştır. Temelinde yeni yatırım alanları bulmak olan bu yaklaşım, güvenlik sektöründe serbest piyasa koşullarının işlenmesini sağlamış, özel güvenlik gittikçe büyüyen bir yatırım alanı haline gelmiştir (Ekinci, 2010:460).

Ekonomi/fayda temelinde, devlet adına güvenlikte hangi alanların hayati derecede öneme sahip olduğunun tespitinden sonra yükselişe geçen özel güvenlik uygulamaları (Ocqueteau, 1997:190), güvensizlik ortamı ve suç algısı gibi olgulardan faydalanarak özel mülkiyetin korunmasını bir ihtiyaç olarak göstermiş ve özel güvenlik hizmetini halkın hizmetine sunmuştur. Her iki dünya savaşı sonrasında Avrupa toplumları, küreselleşme, kentleşme, uluslararası terörizm gibi baskı unsurları ile birlikte yaşadıkları "güvensizlik hissi"ni özel güvenlikle gidermeye çalışmıştır. Bugün Avrupa güvenlik sistemi içerisinde çalışan yaklaşık iki milyon lisanslı özel güvenlik görevlisi havaalanlarının korunmasından, futbol maçları ve konserlere kadar her yerde görev yapmakta ve herkes tarafından kabul görmektedir (CoESS, 2019:8)

Fransa'da da ilk defa 1833 yılında açılan özel dedektiflik bürosuyla özel güvenlik sektörüne adım atılmıştır. Liberalizmle birlikte yükselişe geçen özel güvenlik sektörü, gelişen ve büyüyen ekonomik alanlarda fabrikalar ve şirketlerin artan denetim ve gözetim

ihtiyacını karşılamaya başlamışlardır. Bununla birlikte 1. Dünya Savaşı sonrasında ailelerin kayıp akrabalarını aramak için tuttıkları özel dedektifler, özel güvenliğin gelişimine başka bir boyut daha eklemiştir. Söz konusu tarihlere Fransa'da özel güvenliğin genişlemesine etki eden temel faktörler, ticaret ve sanayi endüstrisinin büyümesi, kentleşme, kalabalık şehirlere gelen göçmenler, zengin yerleşim yerlerinin yanında beliren yoksul mahalleler olmuştur (Sellam, 2017:33).

II. Dünya Savaşı'nın ardından ise kurulan özel güvenlik şirketleriyle Fransa'da özel güvenlik sektörü büyümeye başlamıştır. 1970'lerin sonunda meydana gelen bir aktivist ve bir evsizin özel güvenlik görevlisi tarafından öldürüldüğü iki farklı skandal, artık Fransa'da özel güvenliğe dair yasal bir zeminin oluşturulmasının gerekliliğini de göstermiştir (SGP Group, 2017). Genel olarak bakıldığında devletin sınırlı kaynaklarıyla kamu düzenini sağlanmasının ve suçu önlemesinin çok zor olduğu iddiasıyla ortaya çıkan özel güvenlikle ilgili olarak Ocqueteau (1997:187)'ya göre Fransa'da özel güvenlik sektörünün gelişmesinde aynı anda yürüyen üç olgu rol oynamıştır. Bunlar;

- Klasik ceza adaleti sisteminin çeşitli mücadele yöntemleri denemesine rağmen mala zarar verme suçunun bastırılması konusunda etkili olamaması,
- Fransız polisinin toplumda meydana gelen düzensizlik ve şiddet olaylarını bastırmada yaşadığı sosyo-kültürel zorluklar,
- Özel güvenlik şirketleri tarafından yürütülen özel güvenlik personelinin genel kolluğa yardımcı olan profesyoneller olduklarına dair lobi faaliyetleridir.

Ocqueteau (1993:108) ayrıca özel güvenliğin, ticaret hukukunun alanına giren market sektörünün bir parçası olduğunu ve ekonomik hesaplamalar temelinde karakterize olduğunu iddia etmektedir. Kısacası özel güvenlik arz talep dengesinde kendisine yer bulmaktadır. Bunlar zengin için güvenlik, fakir için güvensizlik durumlarıdır. Eş zamanlı olarak yürüyen YKY kapsamında devletin dönüşümü de özel güvenliğin harekât alanının büyümesiyle sonuçlanmıştır. İşletmecilik mantığındaki devlet, kıt kaynaklarıyla istihdam ettiği kolluğu asli görevi olan suçun önlenmesi ve bastırılmasına kanalize etmiş, bagaj kontrolü ya da maçlarda güvenliğin sağlanması gibi görevler özel güvenlik sektörüne bırakılmıştır (Sellam, 2017:37-38).

Yukarıda sayılan olgularla birlikte 1970'lerde çok ciddi büyüme gerçekleşen özel güvenlik alanında, mevzuat hazırlanmasına yönelik bir takım girişimler bulunsa da özel güvenlik alanının düzenlenmesine dair ilk adım 12 Haziran 1983 yılında kabul edilen ve sonradan İç Güvenlik Kanunu'na dâhil edilen yasa ile atılmıştır. Bu yasa ile beraber (Huber, 2018) ;

- Elektronik koruyucu ve güvenlik sistemleri ya da insanlar tarafından gözetleme,
- Yakın koruma,
- Özel soruşturma,
- Para veya değerli eşyaların nakli,
- Köpek eğiticisi,
- Kamera Gözetim sistemi alanlarında özel güvenlik şirketleri ve personelinin yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir.

Fransa'da, belediye polisinin genel kolluğa rakip olabileceğine dair düşünceler bulunmasının aksine özel güvenlikle ilgili olarak benzer iddialar zaman gündeme gelmemiştir (Ocqueteau, 1993:110) . Sektör tehdit olarak düşünülmemiş, günümüze kadar olan süreçte özel güvenlik sektörüne dair düzenlemeler günün ihtiyaçlarına göre yapılmaya devam etmiştir. Bu düzenlemeler; Eylül 1986 özel güvenlik personelinin eğitimi, Ekim 1986 özel güvenlik şirketlerinin teçhizat, malzeme ve kıyafetleri, 2002 uzaktan izleme faaliyetlerinin düzenlenmesi, 2003 yılında 1983 yasasında iyileştirme ve 2012 İç Güvenlik Kanunu kapsamında gerçekleşmiştir (CoESS, 2013).

Fransa'da 1980'den önce 10.000'den az olan özel güvenlik görevlisi sayısı, 2000'li yıllara gelindiğinde 100.000'in üzerine çıkmış ve piyasa on milyar Euro büyüklüğüne ulaşarak polis ve jandarmaya ayrılan toplam bütçeyi aşmıştır (Ventre, 2002:41). Özellikle 11 Eylül saldırısından sonra büyük kültürel ve sportif faaliyetler ile havaalanındaki güvenlik kontrollerinde, özel güvenlik personeli çanta ve evrak kontrollerinde yer almaya başlamıştır. Fransa için bakıldığında özel güvenlik uygulamalarının gelecekteki muhtemel genişleme alanı yerinden yönetimin güvenlik ihtiyaçlarının karşılanması görünmektedir (Ocqueteau, 2006:74). Quero (2015:205-207), bu iddiayı destekleyecek şekilde, yapmış olduğu çalışmada yerel güvenlik ile özel güvenlik sektörü arasındaki sınırların kaybolduğundan bahsetmektedir. Söz konusu

çalışmaya göre yerel yönetimler son on beş yıllık süreçte özel güvenliğin en büyük müşterilerinden bir tanesi haline gelmiştir. Piyasa mantığıyla hareket eden özel güvenliğin belediyeler tarafından tercih edilmesinin yegâne sebebi maliyet avantajı sağlamasıdır. Çoğunlukla kolluk nitelikleri gerektirmeyecek ancak güvenliğin sağlanması gereken aktivitelerde ortalama maaşı 17 Euro/saat olan özel güvenlik, maaşı 40 Euro/saat olan belediye polisinden bir adım öne çıkmaktadır.

İncelemesi yapılmış ülkelerde, özel güvenlik sektörüne dair üzerinde durulması gereken en önemli konulardan bir tanesini de özel güvenlik sektörünün düzenlenmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, Fransa’da söz konusu sektörün düzenlenmesi ihtiyacını ortaya çıkartan süreç;

- Renault otomotiv fabrikasında görevli bir özel güvenlik görevlisi tarafından daha önceden işten kovulmuş bir işçinin, 1972 yılında fabrikada başından vurularak öldürülmesi,
- Paris’te bulunan bir AVM’de görevli özel güvenlik görevlisi tarafından evsiz bir vatandaşın öldüresiye dövülmesi,
- Bir şirkette devam eden greve son vermek amacıyla, bir güvenlik şirketi tarafından gerçekleştirilen komando operasyonu şeklinde gelişmiştir (Ocqueteau ve Warfman,2011:9-16).

Yukarıda bahsi geçen gelişmeler ışığında ortaya çıkan ihtiyacın giderilmesi 1983 yılında yayınlanan İç Güvenlik Kanunu ile ilk defa ticari ve iç güvenlik alanında düzenleme yetkisinin valilere verilmesi ile sağlanmıştır (Ocqueteau, 2013:1). Ancak 2010 yılına gelindiğinde 9000’den fazla şirket ve 130.000’e yakın tam zamanlı çalışanın faaliyet gösterdiği özel güvenlik sektöründe (Robin ve Mordier, 2010) düzenleme yetkisi valilerden alınarak CNAPS’e devredilmiştir. İçişleri Bakanlığı’nın denetimine tabi bir kamu idari kuruluşu olan ve özel güvenlik sektörünün düzenlenmesi için teşkil edilen CNAPS’in ortaya çıkmasında;

- Yüksek ölçekli yönetim görevlerinde uzmanlaşmanın verimliliği arttırması,
- Teknik bilgi ve tecrübe gerektiren bir alanda uzmanlaşma ihtiyacı,
- Yerinden yönetim birimleri ve sivil toplum aktörlerinin süreçte yer almalarının etkililik ve verimliliği arttırması,

- Siyasi etkilerden ve müdahalelerden uzak kalmanın gerekli olduğu şekilde düşünceler etkili olmuştur (Paulin, 2017:292).

14 Mart 2011 yılında yayınlanan yasa ile kurulan, bütçesi güvenlik hizmeti sunan özel kişiler tarafından ödenen vergiler ve idari yaptırım sonucu elde edilen gelirlere oluşan özel güvenlik ajansı (Ocqueteau, 2013:1), özel güvenlik alanında yer alan tüm aktörlerin eğitimi, işe alınması, şirketlerin ruhsatlandırılması, kanunlara aykırılık durumunda yaptırım uygulanmasına kadar tüm konularda düzenleme yetkisine haizdir. 25 üyeden oluşan (11 hükümet temsilcisi, 1 Danıştay Hâkimi, 1 Yargıtay Hâkimi, özel güvenlik sektöründen 8 üye, 4 akıl üye), bir yönetim kurulu tarafından yönetilen (Securitas, 2021), CNAPS'in görevleri temel olarak üç alanda toplanmaktadır. Bunlar (CNAPS, 2020);

- İdari görev; gerçek ve özel kişilerin özel güvenlik alanında ruhsatlandırılma işlemlerinin yürütülmesi,
- Disiplin görevi; özel güvenlik alanında faaliyet gösteren aktörlerin İç Güvenlik Kanunu ve diğer mevzuatta gösterilen kurallara uyumunun takip edilmesi,
- Tavsiye ve danışmanlık görevi; yasalar çerçevesinde düzenlemelerin hatırlatılması ve profesyonelliğin desteklenmesidir.

Kurulduktan sadece üç yıl sonra CNAPS tarafından özel güvenlik alanında yerine getirilen toplam faaliyet sayısı, büyük ölçekli bir yönetim görevinin profesyonelce yerine getirilmesinin ne gibi faydaları olabileceğini ispatlamıştır. 300.000'den fazla özel güvenlik çalışanı, şirketi ve yöneticisinin ruhsatlandırılması, 3.500'den fazla özel güvenlik şirketinin denetiminin yapılması, 16.000'den fazla özel güvenlik görevlisinin çalışma ortamında gözetimi gibi konuların yanında 900'den fazla idari yaptırımla 2 Milyon Euro para cezasının kesilmesi CNAPS'in boş yere kurulmadığının göstergesi olmuştur (Cazaneuve'den akt. Paulin, 2017:290).

Ekonomik çıkar temelinde güdülenen ve 1970'lerden itibaren güvensizlik hissi, kentleşme sonucu suç sayılarında yaşanan artış, devletin güvenliği sağlayamadığına yönelik algı yönetimi vb. konulardan beslenerek arz talep dengesinde kendisine yer açan özel güvenlik sektörü, Fransa'da kolluk ve devletin meşruiyetine bir tehlike olarak değerlendirilmediği gibi kolluk tarafından angarya olarak addedilen görevleri üstlenerek,

genel kolluğun asli görevlerine odaklanmasına da yardımcı olmuştur. Bununla birlikte 1983 yılından itibaren valiler tarafından yerine getirilen özel güvenlik sektörünün düzenlenmesi görevi, süreç içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlar nedeniyle yine bir YKY olgusu olan yarı bağımsız denetim ajansı CNAPS tarafından yerine getirilmeye başlamıştır.

4.1.4.3. Fransa’da İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları

Yerelleşme reformlarına kadar katı merkezîyetçi anlayışın şekillendirdiği Fransız kolluk örgütlenmesi, Türkiye’deki kolluk atama politikasına benzer şekilde kolluk personelinin yerini sıkça değiştirerek, personelin halkla yakınlaşmasını ve duygusal bir bağ kurmasını engellemiştir. Yerinden yönetimden merkezi hükümete bağlı kalınmasını hedefleyen (Mouhanna, 2009:105) Fransız kolluk anlayışının genel özellikleri (Brogden ve Nijhar, 2005:110);

- İki kolluk kullanılarak, birinin diğerini dengelemesi,
- Kolluk üzerinden kamu denetiminin kısıtlı, yerel denetimin ise neredeyse hiç olmaması,
- Genellikle yerele en az yetkiyi verecek şekilde askeri yapılanmaya sahip olması,
- Sosyal niteliğinin oldukça kısıtlı olması şeklinde ortaya çıkmıştır.

1980’lerden başlayan yerelleşme hareketlerine kadar, Fransız hiyerarşik ve merkezîyetçi yönetim anlayışı, devletle halk arasında herhangi bir aracı kurum kabul etmeyen örgütlenmeyi benimsemiş ve tüm Fransa’da uygulamıştır. Fransa’da kamu hizmetlerinin devletin asli görevi sayılması, güvenliğin de ulusal seviyede yürütülmesini gerekli kılmıştır (Mouhanna, 2009:106).

Avrupa’nın hemen hemen her yerinde olduğu gibi Fransa’da da 1970’lerden itibaren klasik ceza adaleti sisteminin suç önlemedeki yetersizliğine karşı politikalar geliştirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda 1966 yılından itibaren artan suç oranlarının çözüm önerisi sunmak amacıyla kurulan Peyrefitte Komisyonu tarafından 1976 yılından yayınlanan tavsiye kararlarında, ulusal polisin mahallelerde karakollar kurması ve halkla yakın ilişkiler geliştirmesi önerilmiştir. Devam eden yıllarda ise 1981 yılında işbaşına gelen sosyalist hükümet tarafından, Gilbert Bonnemaison başkanlığındaki belediye

başkanlarından müteşekkil bir komisyona “*yeni suç önleme politikası*” konulu rapor hazırlanmıştır. Bu rapora göre suçla mücadeleye dair yeni politikanın içeriği çeşitli kurum ve kurumları içeren yerel bir niteliğe sahip olacak şekilde belirlenmiştir. (Wyvekens, 2009:112). Bu bölümde anlatılmış olan ve Fransa’da iç güvenlik yönetimi uygulamaları olarak göze çarpan yerel güvenlik sözleşmeleri ve toplum destekli polislik uygulamaları Bonnemaision raporu olarak da bilinen bu raporun sonraki yıllardaki yansımaları olarak ortaya koyulmuştur.

4.1.4.3.1. Yerel Güvenlik Girişimleri

Bu başlık altında Fransa’da yerel güvenlik girişimleri kapsamında “Yerel Güvenlik Sözleşmesi” ve “Yerel Güvenlik ve Suç Önleme Konseyi”nden bahsedilmiştir.

Fransa’da, toplumdaki diğer aktörlerin kolluğu destekleme konusundaki isteksizliği, iç güvenlik yönetimindeki dış zorluklardan birisi olarak göze çarpmaktadır. Hâlbuki kolluğun suç üzerindeki etkililiğini sağlayan en önemli unsurlardan birisi, onun diğer kamu kurumları ve sivil toplumla yaptığı işbirliği ve koordinasyondur. Bu ataletin üzerinden atılması, kurumlar arası işbirliğinin geliştirilebilmesi ve sivil toplumun da bu koordinasyonda yer alabilmesi için Fransa’da 1997 yılında devletin teşvikiyle “Yerel Güvenlik Sözleşmeleri (CLS)” hayata geçirilmiştir. Güvenlik ortamının birlikte tesis edilmesini teşvik eden CLS ile toplumun yaşam kalitesini olumsuz yönde etkileyen tüm problemlere devlet ve devlet dışı aktörlerin katılımıyla ortak bir cevap vermek hedeflenmiştir (Dupont, 2007:264).

70’li yıllardan itibaren büyüyen kentlerde artan şiddet olayları ve devletin güvenliği sağlayamadığına yönelik eleştiriler, yerelin güvenlik politikalarına dâhil edilmesinin gerekliliğini ortaya koymuştur. 28 Ekim 1997 yılında yayınlanan genelgede güvenliğin sadece genel kolluğun işinin olmadığı, toplumsal dayanışma ve vatandaşlık bilinci gibi bizzat toplumdaki gelen girdilerin de önem arz ettiği, bu kapsamda yerel seviyede bulunan tüm paydaşların katılımıyla sürekli bir ortaklık kurulması gerektiğinden bahsedilerek CLS’lerin bu güvenlik politikasını gerçekleştirecek sürecin ana malzemesi olacağı bildirilmiştir (Kandemir, 2003:218).

Örneğin Paris’te önleme ve güvenlik alanında yer alan aktörlerin (belediye başkanı, güvenlik valisi, Paris valisi, savcı, tüm ilgili özel aktörler) katılımı ve görüşleriyle hazırlanan “Paris Önleme ve Güvenlik Sözleşmesi” ile şehrin suçla mücadele politikasının çerçevesi çizilmektedir. İlk defa 2003 yılında imzalanan sözleşme şehrin gerçeklerinden kaynaklanan gelişmelere ayak uydurmak için zaman zaman yenilenmekte olup, güvenlik aktörlerinin katılımıyla imzalanmaktadır. En son imzalanan sözleşme ile tüm aktörler ulusal suçun önlenmesi stratejisine uygun olacak şekilde; çocuk suçluluğunu önlemek, muhtaç kimseleri korumak, kadına yönelik şiddetle ve aile içi şiddetle mücadele etmek, suç mağdurlarına yönelik yardımları güçlendirmek ve halkın huzurunu arttırmak konu başlıklarını ana eylemler olarak belirlenmiştir (Paris Belediyesi, 2017). Eylem planları kapsamında gençlere radikalleşme konusunda bilgilendirme eğitimleri sağlanmakta, suç mağdurlarına yardımcı olmak amacıyla sosyal hizmet uzmanları görevlendirilmekte ve bunların finansmanı Paris belediyesinde yapılmaktadır (Fransa Çalışma Ziyaret Raporu, 2021:13). 1990’lı yılların sonuna kadar beş yüzden fazla yerel güvenlik sözleşmesi imzalanmış olsa da, yarısından fazlası birkaç ay sonra uygulamaya geçirilmeden yazı üzerinde bırakılmıştır. Günümüzde ise sadece güvenlik problemi yaşayan belediyeler ve hassas bölgelere sahip şehirler tarafından yerel güvenlik sözleşmeleri devam ettirilmektedir (Wisler, 2011:2).

Yerel güvenlik girişimi olarak bahsedilmiş ikinci konu ise yerel güvenlik sözleşmesi ile doğrudan bağlantısı bulunan ve 2002 yılında Fransız Parlamentosu tarafından onaylanan İç Güvenlik Yasası ile kurulan “Yerel Güvenlik ve Suç Önleme Konseyi”dir (Jones ve Wiseman, 2006). Bu konsey belediye başkanı başkanlığında olmak üzere mülki amir, özel ve sivil güvenlik aktörlerinden oluşmakta ve kamu güvenliği ve huzurunun korunması maksadıyla ilgili tüm aktörlerin arasındaki bilgi alışverişinin teşvik edilmesi, yerel güvenlik sözleşmesinin oluşturulması/takip edilmesi, suç önleme planlarının belirlenmesi/uygulanması/değerlendirilmesi gibi konularda yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır (Prefet De L’isere, 2017). Bununla birlikte Yerel Suç Önleme ve Güvenlik Konseylerinin işleyişine ilişkin, Türkiye’de devam eden İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi Kapsamında düzenlenen Fransa teknik ziyaretinde sunum yapan Grenoble¹⁵ Belediye Başkanı, konseyin çok resmi bir

¹⁵ Fransa’nın en büyük 11. şehri

yapılanmasının olduğunu, kamu politikası tasarlamak ve bu politikayı uygulamaya geçirme düzeyinin sınırlılığını vurgulamıştır. Aktörlerinin siyaset alanından gelmesi ve çok sayıda üyesinin olması karar alma süreçlerinin de oldukça uzamasına sebep olmaktadır (Fransa Çalışma Ziyaret Raporu, 2021:10).

Konseyn üyeleri üzerinden değerlendirme yapmak gerekirse, yönetsel ve siyasi açıdan iki önemli statü olan vali ve belediye başkanının eşgüdümü konseyin başarısı için en önemli faktörlerden bir tanesidir. İç güvenliğin diğer politikalarla beraber bir bütün içerisinde düşünülmesi ve güvenlik paydaşlarının birbiriyle çalışma motivasyonunun yüksek tutulması yerel güvenlik sözleşmelerinin ortaya çıkarılması ve uygulanması süreçlerinin daha etkili ve verimli olmasını sağlayacaktır.

4.1.4.3.2. Yakın Polislik

1990'ların başından itibaren halk, medya ve politikacılar tarafından kolluğun güvenlik hizmetini tatmin edici seviyede yerine getiremediğine dair eleştiriler artmaya başlamıştır. Halktan izole bir örgüt olması, halkın isteklerini dinleme konusundaki yetersizliği, suçları önlemedeki başarısızlığı gibi faktörlerin etkisiyle, 1995 tarihli “Güvenlik Uyum ve Programlama Yasası (LOPS)”nı kabul eden devlet, yerel ve özel aktörlerle güvenlik alanındaki sorumluluklarını paylaşmayı amaçlamıştır (Dupont, 2007:262).

Yasalaşmasına rağmen uygulama alanı bulamayan bu anlayışın vücut bulabilmesi için Sosyalist Partinin zaferi beklenmiştir. 1997 yılında Sosyalist partinin beklenmedik zaferiyle neticelenen parlamento seçimleri sonrasında, hükümetin öncelikli reform alanı olarak belirlediği ve halkın da beklentilerinin yüksek olduğu kamu güvenliğinde Fransa’da toplum destekli polislik anlamına gelen “yakın polislik (police de proximite)” uygulaması hayata geçirilmiştir. Öncelikle beş pilot bölgede başlayan uygulama, 1999-2001 yılları arasında ülkenin geneline yayılmıştır. Yakın Polislik uygulamasıyla, günlük suç ve kabahatlere yönelik olarak sadece polis ve jandarmanın sağladığı iç güvenlik kolluk uygulamalarında hizmet odaklı bir yaklaşım benimsenmiş, mahalle düzeyinde karakollar açılarak toplumla sıkı bağlar kurulması amaçlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda;

- Kolluk görevlerinin belirli bölgeler üzerine yapılandırılması,
- Yerel halkla kalıcı ve sürekli bir temasın sağlanması,
- Zorlayıcı hizmetten sosyal ilişki kurmaya kadar çok yönlü polislik görevinin icra edilmesi,
- Polise takdir ve sorumluluk yetkisinin devredilmesi,
- Polis memurlarının hizmetlerini yürütürken halka ilişki kurabilmesi hedeflenmiştir (Zagrodski, 2017:47-48).

Her karakolda altı ile on arasında polisin görevlendirildiği yakın polislik uygulamasıyla, polisler yerel halkla temas kurarak sadece onların güvenlik problemlerini çözmemiş aynı zamanda şikâyetlerini de soruşturarak istatistiklere girecek davalar üretmişlerdir (Mouhanna, 2009:118).

2002 yılında sağın iktidara gelmesiyle birlikte dönemin İçişleri Bakanı Sarkozy'nin “polislin işi gençlerle top oynamak değil, suçluları yakalamaktır” düşüncesine binaen yakın polislik uygulaması sonlandırılmıştır. Yakın polisliğe dair bundan sonraki süreç çoğunlukla başkanlık seçim kampanyalarında seçim vaadi olmaktan öteye gidememiştir. 2007 yılında devlet başkanlığına adaylığını açıklayan Sarkozy fikir değişikliğine giderek yakın polislik için olmazsa olmaz şeklinde açıklamalarda bulunmuşsa da söz konusu yaklaşım uygulama alanı bulamamıştır. 2012 yılında bu sefer başkan adayını Holland tarafından tekrar gündeme getirilen yakın polislik yine uygulanamayan bir seçim öncesi projesi olarak kalmıştır. En son olarak 2017 yılında başkan adayını Macron tarafından yeni bir toplum destekli polis uygulamasının gerekliliğinden bahsedilmiş, seçimi kazandıktan sonra Macron tarafından görevlendirilen İçişleri Bakanı “güvenlik polisi (police de sécurité quotidienne)” uygulamasını 2018 yılında kamuoyuna tanıtmıştır (France Inter, 2017). Tüm aktörlerin katılımıyla ve yerinden yönetimin özel güvenlik ihtiyaçları/beklentileri doğrultusunda şekillenen, kolluğun daha görünür olduğu, yaya ve bisikletli devriye sayılarının artırıldığı, genel ve yerel kolluğun ortak devriyeler düzenlediği, çevrimiçi suç ihbar mekanizmalarıyla güçlendirilmiş “güvenlik polisi” uygulamasıyla suçun daha ortaya çıkmadan önlenmesi hedeflenmektedir (Ministere de L'Interieur, 2019).

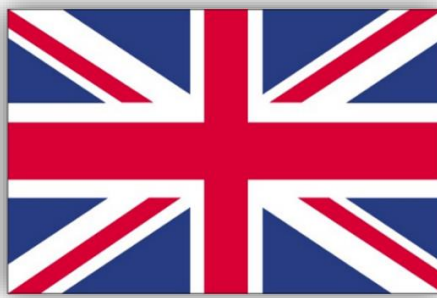
4.2. Birleşik Krallık'ta Yerelleşme ve Kolluk

Kendine özgü siyasi ve yönetsel uygulamaları açısından Birleşik Krallık, birçok kurum ve kuruluşun doğduğu ve geliştiği yer olarak kabul edilmektedir. Bu özelliği sebebiyle hem Avrupa hem de dünyanın diğer bölgelerinde model olarak seçilen ve kurumları en çok taklit edilmiş ülke olarak Birleşik Krallık (Karasu, 2004:87), faydalı bir karşılaştırma yapmak açısından bir adım öne çıkmaktadır. Bu tez çalışmasının da ana temasını oluşturan kolluk ve yerelleşme olguları üzerinden Birleşik Krallığın önemi şu şekilde ifade edilebilir (Andrade, 1985:213; Öçal, 2017:1-2);

- i. Önleyici nitelikteki Anglo-Sakson (İngiltere ve Galler) tipi kolluk yapısının ve modern polis teşkilatının kurucusu,
- ii. YKY anlayışının uygulamaya koyulduğu ilk ülkelerden birisi olması dolayısıyla yerelleşmenin de dünyaya yayıldığı ülke örneklerinden birisidir.

Gündelik hayatta daha çok İngiltere şeklinde telaffuz edilen ancak resmi adı Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı olan ada ülkesi toplamda dört farklı ülkenin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır (Karasu, 2004:87). İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan müteşekkil Birleşik Krallıkta, vatandaşlar Britanyalı potasında birleşmekle birlikte kendilerini İngiliz, Galli, İskoç ve İrlandalı şeklinde ifade etmektedirler (Turpin ve Tomkins, 2011:221).

Şekil 4.4. Birleşik Krallık Bayrağı ve Haritaları



Kaynak: CIA (2020b).

Günümüzde altmışaltı milyona yaklaşan nüfusu bulunan Birleşik Krallık, BM Güvenlik Konseyi, İngiliz Milletler Topluluğu, NATO gibi üyelikleriyle dış politikasında

küresel bir yaklaşım sergilemektedir. Şekil 4.4'te gösterildiği üzere Birleşik Krallık, coğrafi olarak Batı Avrupa'da bulunmakta, Kuzey Atlantik Denizi ile Kuzey Denizi arasında yer almakta ve Fransa'nın kuzeybatı komşusu olmaktadır (CIA, 2020b).

Üzerinde güneş batmayan ülke Birleşik Krallık, tarihinin ilk dönemlerinde pek çok kez işgale uğramış, adanın ismi ise Keltlerin bir kolu olan Britonlar tarafından verilmiştir (Roskin, 2013:25). Günümüzün Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'na uzanan süreçinde yaşanan önemli olaylar şu şekilde gerçekleşmiştir (Roskin, 2013:25-27; Göze, 1989:439; Eroğul, 2001:1-2; Turpin ve Tomkins, 2011:221; Sencer, 1990:8-10; Bilgin, 2015:197);

- Normanların adayı işgal etmesiyle beraber kral tarafından güçlü bir merkezi iktidara sahip feodal düzen tesis edilmiş,
- 1175 yılında İrlanda fethedilmiş,
- 1284 yılında Galler, İngiltere'nin egemenliğine girmiş,
- 1553 yılında İngiltere ve Galler resmi olarak birleşmiş,
- 1602 yılında İngiltere ile İskoçya aynı krallık tacı altında birleşmiş,
- 1800 yılında kabul edilen yasa İrlanda ile Büyük Britanya parlamentoları birleşerek, 1801 yılından itibaren ülkenin adı Büyük Britanya ve İrlanda Birleşik Krallığı olmuş,
- 1922 yılında Serbest İrlanda Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla bugünkü Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı ortaya çıkmıştır.

Birleşik Krallık adına son dönemde yaşanan en büyük kırılma ise 23 Haziran 2016 tarihinde yapılan halkoylamasında %52'lik bir oy çoğunluğuyla ülkenin AB'den ayrılmasına (Brexit) dair alınan karar olmuştur (Dışişleri Bakanlığı, 2020).

Dört farklı bölgeden oluşan Birleşik Krallık'ta Kuzey İrlanda ile İskoçya, genel anlamda İngiltere ve Galler'den farklı özellikler barındırmaktadır. 60 milyon nüfusa sahip Birleşik Krallık'ta Kuzey İrlanda ile İskoçya nüfusunun genel nüfusa oranı sekizde bir kadardır ve genel yönetim karakterini etkileyici niteliğe sahip değillerdir (Gurulkan, 1991:41). Buna ek olarak, kolluk açısından değerlendirildiğinde de İngiltere ve Galler'deki kolluk teşkilatlanması, bağlılığı ve uygulamaları İskoçya ve Kuzey

İrlanda'dan farklılık göstermektedir. Bu sebeple Birleşik Krallığın incelendiği bu tez çalışmasında söz konusu ülkeler araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır¹⁶.

Bu bölümde ilk önce Birleşik Krallığın siyasi ve idari yönetim yapısı incelenmiş, devamında ise yerelleşmenin yönetimdeki etkileri üzerinde durulmuştur. Sonrasında ise İngiltere ve Galler'in kolluk teşkilatlanması ile yerelleşmenin kolluğa olan etkileri araştırılmıştır.

4.2.1. Birleşik Krallık'ın Siyasi ve İdari Yapısı

Birleşik Krallık demokrasiye yavaş adımlarla ulaşmıştır. Parçalanmış iktidar yapısına sahip Fransa'da feodal düzen yıkılıp geçilirken, Birleşik Krallık'ta ise bunun yerine yüzyıllara yayılan bir süreç içerisinde yavaş yavaş değişiklikler gerçekleştirilerek önce monarşinin güçleri sınırlandırılmış, daha sonra ise demokratik parlamenter düzene geçilmiştir (Roskin, 2013:25).

Parlamenter monarşiyle yönetilen Birleşik Krallık'ta monarkın yetkileri semboliktir. Asli yetki ve sorumluluk hükümettedir. Siyasal açıdan kendine has özellikleri bünyesinde barındıran Birleşik Krallık'ta, parlamentonun üstünlüğüne dayalı bir güçler ayrılığı sistemi söz konusudur (Aydın, 2018a:274-275). İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört ülkeden meydana gelen ada ülkesinde merkezden yetki devrine dayalı bir siyasi yapı bulunmaktadır. İngiltere merkezli Birleşik Krallık parlamentosu, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda parlamentolarına verdiği yetkiyi geri alabilmesi veya verdiği yetkiyi değiştirebilmesi sayesinde üniter devlet niteliğini de devam ettirmektedir (Kara, 2012:8).

Yasamanın yürütmeden kesin çizgilerle ayrılmadığı Birleşik Krallık'ta yasama gücü Taç (Kraliyet Tahtı), Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası olmak üzere üç ögeden meydana gelmektedir (Eroğul, 2001:4). Mevcut siyasi sistemin dış görünüşünü oluşturan en eski kurum olarak Taç, ülkede "halkının babası" şeklinde bir görüntüye sahiptir (Çam, 1987:28). Yasamanın ikinci bileşeni olarak Lordlar Kamarası, aristokrat niteliği ile Birleşik Krallık siyasi hayatında önemli bir yere sahiptir (Gökçe, 2011:10). Temel

¹⁶ Her ne kadar Kuzey İrlanda ve İskoçya araştırmanın kapsamı dışında bırakılsa da hem genel siyasi ve idari yapı incelenirken hem de kolluk teşkilat ve yapısı incelenirken söz konusu ülkeler hakkında kısa bilgilere yer verilmiştir.

görevleri yasama faaliyetleri ile tüzükleri incelemek olan Lordlar Kamarası günümüzde daha çok danışmanlık hizmeti yürütmektedir (Aydın, 2018a:275). Yasamanın sonuncu ve en önemli bileşeni Avam Kamarası olup, beş yılda bir halkoylarıyla seçilen milletvekillerinden oluşmaktadır. Hükümetin kurulması, kanunların yapılması ve yürütmenin denetlenmesi gibi başlıca görevleri yerine getiren (Arslan, 2013:57) Avam Kamarası'nın Çam (1987:58)'a göre her şeyi yapabilme yetkisi bulunmaktadır.

Birleşik Krallık'ta yasamadan sonra yürütme ise Taç, Özel Konsey, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Kabine ve kamu yönetimi örgütlenmesinden (merkez teşkilatı, merkeze bağlı taşra teşkilatı ve yerinden yönetimler) oluşmaktadır. Özel Konsey; günümüzde daha çok sembolik görevleri yerine getirmekte ve vakıf niteliğindeki yardım kurum ve kuruluşlarının yönetimiyle ilgilenmektedir. Bakanlar Kurulu; yürütmenin icrasından sorumlu bakan ve bakan yardımcılardan oluşan seksen üyeli bakanlar ailesidir. Başbakan; Avam Kamarası'nda çoğunluğu elde eden partinin başkanıdır ve Kraliçe tarafından atanmaktadır. Kabine; devletin çekirdeğidir, başbakan tarafından seçilen on dokuz-yirmi dört arasında değişen sayıda bakandan oluşmaktadır (Karasu, 2004:92-94).

Kamu yönetimi örgütlenmesine (merkez teşkilatı, merkeze bağlı taşra teşkilatı ve yerinden yönetimler) bakıldığında merkez teşkilatı parlamenter hükümet sistemine sahip diğer ülkelerle benzerlik gösteren Birleşik Krallığın merkeze bağlı taşra teşkilatının ise benzersiz ve karmaşık bir yapılanmaya sahip olduğu görülmektedir. Türkiye'deki gibi bir merkezin taşra örgütlenmesinin bulunmadığı Birleşik Krallık'ta bakanlıklara göre değişiklik gösteren bir teşkilatlanma söz konusudur. Bakanlıklar, yetki genişliği ilkesi kapsamında bölge ya da daha alt düzeyde örgütlenmiş olan birimleri vasıtasıyla hizmetlerini yürütmektedirler (Karasu, 2004:107-108).

Birleşik Krallık kamu yönetiminde merkezin çevre üzerinde ciddi bir üstünlüğü bulunmaktadır. Bu özelliğiyle beraber Birleşik Krallık'ta oldukça yaygın bir şekilde yerinden yönetim anlayışı kabul edilmiştir. (Aydın, 2018a:282-284). Tarihi 1215 Magna Carta'ya kadar dayandırılan Birleşik Krallık yerinden yönetim yapısı (Atmaca ve Şabu, 2019:4720), en az taşra örgütlenmesi kadar karışıktır. Genel olarak bakıldığında yerinden yönetimler İngiltere'de; iki kademeli otoriteler (il/county yönetimleri ile onun alt kademesindeki ilçe/district yönetimleri), tek kademeli otoriteler (metropol illerin ilçe

yönetimleri, metropol olmayan illerin il yönetimleri, Londra büyükşehirinin ilçe yönetimleri), Büyük Londra Otoritesi ve köy/parish yönetimleri olmak üzere dört ana başlıkta toplanmaktadır (UK Government, 2020a). İncelenen bir diğer Birleşik Krallık ülkesi Galler'de ise 1974 Galler Yerel Yönetim Yasası ile düzenlenmiş yerinden yönetim sisteminde tek kademeli on bir tane il yönetimi ile yine tek kademeli on bir ilçe yönetimi bulunmaktadır (Erbay ve Akgün , 2017:416; CIA, 2020b).

Birleşik Krallık, merkeziyetçi üniter devlet anlayışından daha az merkeziyetçi bir yapıya doğru değişim geçirmektedir (Roskin, 2013:65). Dünyada ve Avrupa'da diğer ülkelerin yaşadıklarına benzer şekilde küreselleşme ve YKY anlayışıyla birlikte mevcut merkeziyetçi yapısında kan kaybı yaşamış ve yaşamaktadır. Aşağıdan yerel güçlerin, yukarıdan küresel güçlerin baskısı altında kalan Birleşik Krallık, ulusal birlik ve beraberliğini kaybetmemek adına değişim ve gelişime taviz vermek ve esneklik sağlamak zorunda kalmıştır (Karatepe ve Nalcı Arıbaş, 2012:1129). Bu sebeple 1980'li yıllardan itibaren yaşanan gelişmelerle birlikte Birleşik Krallık, kamu yönetimini esnek ve serbest piyasa ekonomisine uyumlu hale getirmiş, merkezdeki gücünü ulus altı, ulusal ve ulus üstü aktörlere paylaşımına açmıştır (Nalcı Arıbaş, 2015:5).

4.2.2. Birleşik Krallık'ta Yerelleşme

Bu başlık altında Birleşik Krallık'ta yerelleşme kapsamında ilk önce yerinden yönetimlere yetki aktarımı, devamında ise özelleştirme uygulamalarından bahsedilmiştir

Hem sanayi devrimi hem de liberalizmin beşiği olan Birleşik Krallık'ta, kraliyete bağlılık ile ulus ve mezhepsel aynılık sayesinde toplumsal birlik ve beraberliğin sağlanması çok erken dönemden itibaren gerçekleşmiştir. Buna ek olarak, İngiliz burjuvazisinin krallık genelinde sağladığı ekonomik ve kültürel etki sayesinde ada ülkesinde diğer topluluklara asimilasyon uygulamalarına ihtiyaç duyulmamış ve merkeziyetçi uygulamalardan kaçınılmıştır (Özdemir, 2017:44).

Üniter devlet sistemini benimsemiş olan Birleşik Krallık'ta yerel hizmetler neredeyse tamamen yerinden yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Hatta federal yapıya sahip ülkelerle karşılaştırıldığında yerinden yönetimlere verilen önemin derecesinin çok daha yüksek olduğu ve yerinden yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının

daha fazla olduğu görülmektedir (İnaç ve Ünal, 2006:137). Ancak, 1973 ve 1979 ekonomik krizlerinin en çok hissedildiği dönemde iktidara gelen Margaret Thatcher ile beraber yerinden yönetimlerin hizmetleri ve yapısı üzerinde kontrol artırılarak merkez-yerel ilişkileri gerginleşmiştir (Köseçik, 2000:25).

Öçal (2017:2)'a göre, yerelleşme kavramı ile ulaşılmak istenen nihai amaç piyasalaşmadır. Piyasalaşma için ihtiyaç halinde merkezileşmeye veya yerelleşmeye başvurulabilir ki; ABD'de Reagan neoliberal politikaları uygulamak için yerelleşme hareketine yönlenirken, Thatcher ise yerinden yönetimleri güçlendirmekten ziyade piyasalaşmayı amaçlayan bir tavır takınmıştır (Öçal, 2017:2). İktidara geldiği andan itibaren yerinden yönetimler üzerindeki baskısını arttıran Thatcher'ın, 1985 yılında etkililik verimlik açısından düşük performanslı ve halktan kopuk olduğu gerekçesiyle Londra Büyükşehir Belediyesini kapatarak sorumluluklarını başka birimlere dağıtması yerinden yönetimler aleyhine en kritik gelişmelerden birisi olmuştur (Karasu, 2004:111-112). Thatcher döneminde gerçekleşen merkez-yerel ilişkilerine dair diğer önemli gelişmeler;

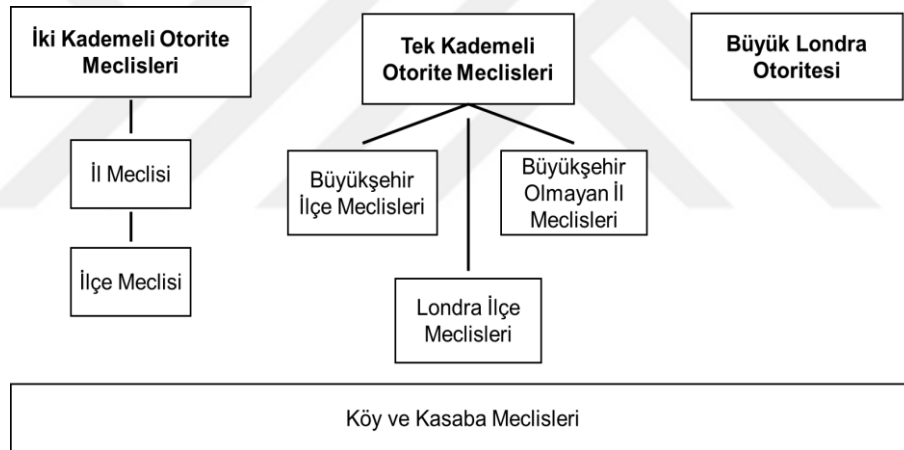
- Merkezin yerele yaptığı mali yardımların 1980-1990 yılları arasında %60'tan %47'ye düşmesi,
- Yerinden yönetimlerin belirleme ve toplama yetkisindeki yerel vergilere üst sınır getirilmesi,
- Yerinden yönetimlerin konutlardan aldığı vergilerin kaldırılması,
- İşyerlerinden alınan vergilerin ulusal temelde dağıtım yapılacak şekilde düzenlenmesi,
- Yerinden yönetimlerin mali kaynaklarının %75'inin merkezi hükümetin kontrolüne girmesi şeklinde sıralanabilmektedir (Köseçik, 2000:26).

Genel olarak bakıldığında neoliberal politikaların tüm dünyayı etkisine aldığı 1980'lerde, Thatcher hükümeti tarafından yerinden yönetimler verimsiz olarak ilan edilmiş, yetki ve sorumluluklarını azaltacak mevzuat uygulamaya koyulmuştur (Nashold'dan akt. Yamaç, 2014:4). Thatcher sonrasında iktidarını 1997'ye kadar devam ettiren Muhafazakâr Parti döneminde Birleşik Krallık Avrupa'da en sıkı merkezîyetçilik eğilimin olduğu ülke olarak ün yapmıştır. 1997 seçimlerine iktidarın aşırı merkezîyetçi uygulamalarını eleştiren seçim bildirgeleriyle giren ve seçimi kazanan İşçi Partisi ile

beraber Birleşik Krallık'ta yerelleşme reformları ülke genelinde hız kazanmıştır. Bu kapsamda yürütülen yerelleşme faaliyetleri genel olarak şu şekilde gerçekleşmiştir (Karasu, 2004:168-169; İnaç ve Ünal, 2006:129; Yamaç, 2014:3-4);

- 1997 yılında AYYÖŞ imzalanmış,
- 1999 yılında kabul edilen Londra Büyükşehir Belediyesi Yasası ile kapatılan Londra Büyükşehir Belediyesi tekrar kurulmuş,
- 2009 Yerel Yönetim ve Kamunun Sağlığa Katılımı Yasaları kabul edilmiş,
- 2010 Yerel Yönetim Yasası ile toplamda dört alanda (özgürlükler, daha fazla hak ve güç, etkili planlama reformları ve konut) yerele yetki veren iyileştirmeler kabul edilmiştir.

Şekil 4.5. İngiltere Yerinden Yönetim Örgütlenmesi



Kaynak: UK Government (2020a), Karasu (2004:113).

Birleşik Krallık'ta yerinden yönetimler özellikle özelleştirme reformlarıyla birlikte iktisadi nitelikteki kamu hizmetlerinin sağlanması gibi yetkilerini kaybetmiş, daha çok sosyal içerikli (yoksullara yardım, işsizlik, sağlık vb.) alanlarda görev yapan kuruluşlar haline gelmiştir. Kabul edilen yasalarla birlikte örgütlenme şekli defalarca değiştirilen yerinden yönetimlerin, Londra'da tekrar büyükşehir belediyesi kurulduktan sonra ortaya çıkan en son hali Şekil 4.5'te gösterilmiştir (Karasu, 2004:113-115).

Birleşik Krallık'ta yerelleşme hareketlerinin yerinden yönetimler basamağından sonra incelenmiş olan ikinci ayağını özelleştirme oluşturmaktadır. Yerelleşmeye daha çok

piyasalaşma gözüyle bakan (Öçal, 2017:2) Birleşik Krallık'ta ekonomide etkililik ve verimliliğin kamu yönetimi eliyle değil serbest piyasadaki aktörler vasıtasıyla sağlanması amaçlanmıştır. İlk defa 1979 yılında İngiltere'de işbaşına gelen Muhafazakâr Parti'nin seçim bildirgesinde yer alan ve 1983 yılında Webster's sözlüğünde tanımına yer verilen "özelleştirme" kavramı, 1979-1990 yılları arasında Margaret Thatcher hükümeti tarafından uygulanmış ve Thatcherian yaklaşımı olarak da bilinen reform hareketleriyle özdeşleşmiştir (TÜSİAD, 2008:17). 1965 yılından 1970'lerin başına kadar olan süreçte kamu işletmelerinin kar oranlarındaki düşme eğiliminin gittikçe artması Birleşik Krallık'ta özelleştirme konusundaki fikirlerinde başlangıç noktasını teşkil etmiştir. Muhafazakâr parti, 1979 yılı seçim dönemindeki bildirgesinde yer alan özelleştirmeye dair en önemli gerekçelerini;

- Kamuda borçlanmayı azaltarak paranın arzını kontrol etmek ve böylece enflasyonu düşürmek,
- Kamu işletmelerinin tekel niteliğini kaldırarak piyasayı rekabete açmak, tüm aktörlerin katılımıyla ekonomideki rekabeti ve verimliliği sağlamak,
- Sermayenin tüm tabana yayılması maksadıyla halkın tasarruflarını hisse senetlerine yöneltmek,
- Devlete yeni bir gelir kapısı oluşturmak şeklinde sıralamıştır (Karagöz, 2009:9).

Özelleştirme konusunda en başarılı ülkelerden birisi olarak Birleşik Krallık, tarım, ulaştırma, deniz ve demir yolları, tersaneler ve maden gibi sektörlerdeki tamamı kamu malı olan işletmelerin artan zararlarını Keynesyen çabalarla çözememiş (Bilgin'den akt. Bal, 2013:359), bu sebeple Thatcher, iktidarı döneminde 1991 yılına kadar kamunun %50'sini özelleştirmiştir. Bahsi geçen dönem içerisinde toplamda 75 milyar Dolar gelir elde edilmiştir (Bal, 2013:359).

Özellikle 2005 yılından itibaren yürütülen özelleştirme çalışmalarında çokuluslu şirketlere yapılan satışlar dikkat çekici boyutlara ulaşmıştır. Ağustos 2005'den bu yana telekom, lojistik, kimya, altyapı gibi alanlarda İspanya, Almanya, Fransa, ABD ve Japonya menşeli çokuluslu şirketlere satışlarla birlikte özelleştirmeden elde edilen gelir 60 milyar sterlini geçmiştir (Eskioğlu:2009).

4.2.3. Birleşik Krallık'ın¹⁷ Kolluk Tarihi ve Teşkilatlanması

Birleşik Krallık'ta, 1829 yılında modern anlamda polis teşkilatı kurulana kadar yargıçlar (justices of the peace) ve güvenlik memurları (constable) tarafından yerine getirilen kolluk hizmetleri, Kıta Avrupası kolluk yapılanması olarak da bilinen Fransız sisteminden uygulama olarak ayrılmaktadır. Kolluk, Fransız sisteminde vatandaşı yönetirken, Anglo-Sakson sisteminde ise onlara hizmet etmektedir. Bundan dolayıdır ki, Fransızların kullandığı “police” kelimesi yerine “constable” kelimesi uzun bir müddet kullanılmış, “police” halkı fişlemek için oluşturulan devlete ait bir mekanizma olarak algılanırken, “constable” ise krallık barışını korumaya adanmış bir makam olarak ortaya çıkmıştır (Glezial vd., 2000:77-79).

İngilizler merkezi hükümetin kontrolü altında da olsa yargıçlar ve güvenlik memurlarından oluşan yerel seviyedeki kolluğa sahip olmaktan dolayı hep gurur duymuşlardır. Ülke tarihi kadar uzun bir geçmişe sahip olan kolluk hizmetlerinin yerel ve merkez tarafından ortak şekilde yürütülmesi, Londra Büyükşehir Polis Teşkilatı (LBPT)'nin kurulduğu 1829 tarihine kadar devam etmiştir. Birleşik Krallık genelinde LBPT'nin kurularak modern polisliğe geçildiği döneme kadar olan gelişmeler şu şekilde cereyan etmiştir (Terrill, 2016:49-50; Meyzonnier, 2006:230-232);

- “Tithing” adı verilen on iki yaşından büyük erkekler on ailelik bir grubun güvenliğini sağlamak için askere alınmış,
- 7. Yy'den itibaren kırlarda “şerif”, şehirlerde “bailli” kraliyet polis memurları olarak kral adına topladıkları vergilerden pay almış,
- 1066 yılında Normanların fethiyle feodal düzene geçiş yapılan İngiltere'de polis ofisi (constable) kurulmuş,
- 1361 “Justice of The Peace” yasası ile yargıçlar yerelde güvenlikten sorumlu kişiler olarak kabul edilmiş,
- 17. ve 18. Yy'lerde polislik sisteminin etkisiz hale gelmesi üzerine çeşitli politikalar düşünülse de, polis güçlenince monarşinin de güçleneceği düşüncesiyle teklifler kabul görmemiş,

¹⁷ Daha önceden de belirtildiği üzere bu bölümde İngiltere ve Galler'in kolluk yapısı incelenmiştir. Bu sebeple bu bölümde Birleşik Krallık tabiriyle kastedilen İngiltere ve Galler'dir.

- Londra'nın gün geçtikçe artan kamu düzeni ihtiyacı karşısında 1829 yılında dönemin önde gelen siyasilerinden Robert Peel tarafından parlamentoya sunulan ve kabul edilen yasa ile iki yargıcın kontrolünde ve İçişleri Bakanlığına karşı sorumlu olmak üzere Londra'da polis teşkilatı kurulmuştur.

Modern polisliğin de başlangıcı kabul edilen Londra Metropolitan Polisinin mevcudu kısa zaman içerisinde genişleyerek 27.000 personele kadar artmıştır. Londra'daki sistemin başarıya ulaşması üzerine 1835, 1839 ve 1856 yıllarında yayınlanan yasal düzenlemelerle sistemin ada geneline yayılması kabul edilmiştir (Andrade, 1985:213). Siyasal merkezîyetçiliğe sebep olabileceği ve Fransa'daki gibi politikanın oynacağı olabileceğinden şüphelenilen yeni kolluk sistemi hakkında tartışmalar 19. Yy boyunca devam etse de öncelikli görevi suçu önlemek olan ve halka saygıyla yaklaşması konusunda kesin talimatlar verilen yeni sistem Londra'da suçun önlenmesi konusunda önemli başarılar elde etmiştir (Britannica, 2020).

1856 yılına gelindiğinde kabul edilen “İl ve İlçe Polis Yasası” ile yerel ve merkezi hükümetlerce bütçesi oluşturulan bölge polis birimlerinin kuruluşu sağlanmıştır (Britannica, 2020). Daha önceden sadece İngiltere ve Galler'de 200'den fazla birbirinden bağımsız polis birimi varken, söz konusu yasa ile küçük polis yapıları hızla yok olmuştur (Long, 2005:1359). Merkezi otoritenin kolluk üzerindeki önemli bir kontrol kurduğu bu yasanın ardından kolluğa dair mevzuat düzenlemeleri şu şekilde devam etmiştir (Meyzonnier, 2006:234);

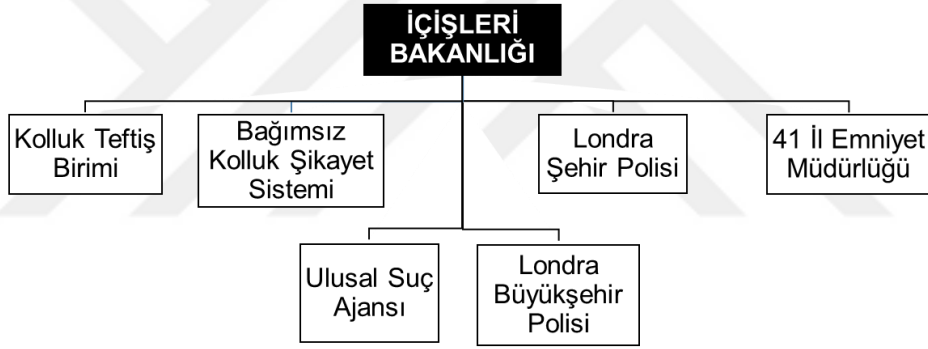
- 1888 “Local Government Act”; şehirlerdeki kolluk birimleri, devlet yardımlarından faydalanmak için komşu şehir birimleriyle birleşmiş,
- 1919 “Police Act”; kollukta tek tip üniforma ve birimlerin organize edilmesine dair değişiklik onaylanmış,
- 1940 “Emergency Act” ile küçük kolluk birimlerinin kaldırılmıştır.

1960'lara gelindiğinde günümüzdeki kolluk teşkilatının temelini oluşturan yasa uygulamaya geçirilmiştir. 1964 tarihli “Police Act” ile üçlü yönetim modeli oluşturularak kolluk hizmetlerini yerine getiren birimler; merkezi hükümet (İçişleri

Bakanlığı), il emniyet müdürlükleri ve kolluk otoriteleri¹⁸ olarak düzenlenmiştir. Yine bu yasa ile kolluk bütçesi %51 merkez - %49 yerel olacak şekilde belirlenmiştir (Long, 2005:1359).

İngiltere ve Galler'de günümüz kolluk teşkilatlanması ve özelliklerine baktığımızda, kolluk hizmetlerinin önemli bir bölümünün yerel seviyede karşılandığı görülmektedir. Önceliğini yerel seviyede gereksinimleri gidermek olarak belirleyen bu sistemde kolluk ve İçişleri Bakanlığı arasında doğrudan bir bağlantı yoktur. Adli, idari veya siyasi polis ayrımı ile tüm birimlerin bağlı olduğu merkezi bir yapının bulunmadığı Anglo-Sakson tipi yapılanma, Fransa'da olduğu gibi yarı askeri yapılanmaya sahip bir jandarma kuvvetine de sahip değildir (Karadaş, 2010:11-12).

Şekil 4.6. İngiltere ve Galler Kolluk Teşkilatı



Kaynak: Terrill (2016:52).

Şekil 4.6'da bileşenleri verilmiş olan Birleşik Krallık kolluk yapılanmasının en tepesinde İçişleri Bakanlığı bulunmaktadır. Gelişen ulusal ve bölgesel tehditler karşısında kolluğun stratejik yönelimini belirlemekten sorumlu olarak İçişleri Bakanlığı, yerel kolluğun suçla mücadele planlarına danışmanlık görevi yürütmektedir. Stratejik görevlerinin yanı sıra il emniyet müdürlerinin önerilmesi, gerektiğinde istifasının istenmesi gibi konularda da yetki sahibi olmakla beraber, kolluk görevlerini ancak takip etmekte ve kontrolünü sağlamaktadır (Terrill, 2016:53).

¹⁸ 2011 Polis Reform ve Sosyal Sorumluluk Yasası ile göreve gelişi, yapısı ve adı ile ilgili değişikliklere uğramış olup, yerleşen kolluk uygulamaları başlığında detaylı incelenmiştir.

Kolluk teşkilatlanmasının bir diğer bileşeni il emniyet müdürlükleridir. Taşradaki güvenliğin sağlanmasından sorumlu olarak il emniyet müdürlükleri, İngiltere’de kolluk hizmetlerinin ana yürütücüsü olarak ortaya çıkmaktadır. 1974 yılında İçişleri Bakanlığı’nca oluşturulan 41 ildeki kolluk birimi ile günümüzdeki yapının temeli atılmıştır. İl emniyet müdürlüğü; kendi sorumluluk sahasında kolluğun kontrol ve yönlendirilmesinden, kolluk planlarının hazırlanmasından, yerel ve ulusal düzeydeki kolluk hedeflerine ulaşılmasından ve kaynakların paylaşımından doğrudan sorumludur (Mawby ve Wright, 2008:225-242).

Yerel düzeyde ortaya çıkan bir diğer önemli kolluk aktörü ise Şekil 4.6’da görünmeyen Polis ve Suç Komiserliği’dir¹⁹. 2012 yılından önce adı “Polis Otoritesi” olarak geçen bu kurum; il emniyet müdürünün denetimi, yıllık kolluk planlarının hazırlanması, kolluk bütçesi ve belediyenin vergi kurallarını belirlenmesi, İçişleri Bakanı’nın onayıyla il emniyet müdürünün işe alınması, işine son verilmesi gibi görevlerini yerine getirirken 2012 yılından itibaren önemli yapısal değişikliklere uğramıştır (BBC, 2012).

Kolluk örgütlenmesinin bir diğer önemli bileşenleri ise Londra’da bulunan Londra Metropolitan Polisi ve Londra Finans Merkezi²⁰ polisidir. Elli bini geçen toplam personel mevcuduyla yedi milyondan fazla kişinin yaşadığı Londra Büyükşehir’i (Greater London Authority) içerisindeki kolluk hizmetlerinden sorumlu olan ve “Scotland Yard” olarak da bilinen teşkilatlanma Londra Metropolitan Polisi’dir. Toplamda otuz üç ilçenin [merkez ilçe olan Londra Finans Merkezi (City of London) hariç] adli ve idari kolluk görevlerini yerine getirmektedir. Bu kolluk örgütünün haricinde iki kilometre karelik alana sahip, on bin kişinin ikamet ettiği ama gün içerisindeki nüfusu üç yüz bini geçen Londra Finans Merkezi’nin ise kendine ait ve yaklaşık bin personelden oluşan kolluk yapılanması bulunmaktadır (Terrill, 2016:55-56).

Bu tez çalışmasının kapsamında olmayan Kuzey İrlanda ve İskoçya’nın kolluk sistemi İngiltere ve Galler’den farklılık göstermektedir. 2012 yılı sonuna kadar sekiz

¹⁹ Yerelleşen kolluk uygulamalarında detaylı olarak incelenmiştir.

²⁰ Londra Büyükşehirinin ilçelerinden birisi sayılan ancak sahip olduğu ekonomik ve kültürel önem binaen ayrı bir örgütsel yapısı olan Londra Şehri Türkçe kaynaklarda Londra Finans Merkezi şeklinde geçmektedir. Londra Büyükşehirini ile Londra Şehri arasında anlam karışıklığına sebebiyet vermemek maksadıyla bu bölge için Londra Finans Merkezi tabiri kullanılmıştır.

bölge ile on üç alt bölgeden meydana gelen ve Birleşik Krallık İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan İskoç polisi (Mezonnier, 2006:248), 1 Nisan 2013 tarihinde kurulan “Police Scotland” ile birlikte İskoçya toprakları üzerinde tek çatı altında birleşmiştir (Police Scotland, 2020). Kuzey İrlanda da ise 1922’de kurulan ve 13 alt bölgeden oluşan merkezi bir kolluk gücü bulunmaktadır (Andrade, 1985:218). 2000 yılında kabul edilen Polis Kanunu ile İrlanda Kraliyet Polisi olan bu kolluk gücünün adı Kuzey İrlanda Polis Servisi olarak değiştirilmiştir (Police Service of Northern Ireland, 2020).

4.2.4. Birleşik Krallık'ta Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri

İngiliz hukuku tarihsel süreç içerisinde her daim bireysel özgürlükten taraf olmuş ve kolluğun vatandaşın daha üstün olmaması gerektiğine inanarak kolluk yetkilerinde genellikle kısıtlayıcı bir tavır sergilemiştir (Gleziyal vd., 2000:213). İlk günden itibaren kuruluş amacı vatandaşı yönetmek değil, halka hizmet etmek olduğu ifade edilen Birleşik Krallık polisi, yüzyıllar boyunca yerinden yönetimlerin yetkisinde görevlerini icra etmiş, 1829 yılında modern kolluk teşkilatının kurulmasına rağmen bu özelliğinden vazgeçmemiştir. Bu tavır aynı zamanda ada ülkesinde kolluk kuvvetlerinin operasyonel anlamdaki karakterini belirlemiştir. Söz konusu Birleşik Krallık kolluk karakteri genel anlamda (Brown, 2020:15);

- Operasyonel olarak bağımsız olmaları sayesinde siyasi müdahale olmaksızın suçla nasıl mücadele edilebileceğine dair günlük kararlar verebilmesi,
- Yalnızca rıza ile polislik olarak bilinen halkın rızasıyla çalışabilmesi,
- Asgari güç kullanımı ile katı bir tarafsızlık uygulayarak halkın onayını alabilmesi olarak ortaya çıkmıştır.

YKY anlayışı kapsamında kolluğun yerelleşmesi uygulamaları Birleşik Krallık'ta gerçekleşen diğer Thatcherian reformlarının yanında oldukça gecikmeli bir gelişim göstermiştir. 1950’li yıllardan itibaren 1980’lere gelene kadar suç sayılarında ve suç korkusunda yaşanan artış, Thatcher’ın iktidara gelmeden önceki seçim bildirgesinde bir oy kazanma alanı olarak görülmüş, halka her alanda tasarruf yapılsa da suçla mücadelede tasarruf yapılmayacağı vaadinde bulunulmuştur. Sözünü tutan Thatcher döneminde kolluk personelinin maaşına yapılan zamlar ve kolluk mevcudunun artırılması suçun

önlenmesinde istenilen etkiyi yaratamamış, 1990'lı yıllarda bu konuya dair hazırlanan raporlarda kolluk faaliyetlerinde etkililik ve verimliliğin sağlanabilmesi için YKY tekniklerinin kullanılması, yerleşme ve denetimin şart olduğunun altı çizilmiştir (Sözen, 2002:121-123).

Bu bölümde Birleşik Krallığı oluşturan ülkelerden İngiltere ve Galler incelenmiştir. Anglo-Sakson kolluk yapılanmasının mimarı olarak İngiltere ve kolluk teşkilatlanması ondan ayrı olmayan Galler'in, kolluk yapıları bu iki ülkeden farklılık gösteren İskoçya ve Kuzey İrlanda ile aynı özellikleri sergilemeyeceği düşünülmektedir. Bu sebeple bu bölümde İngiltere ve Galler'de yerleşme kapsamında dikkat çeken;

- Tamamlayıcı/destekleyici yerel kolluk uygulaması olarak mahalle bekçiliği,
- Yerinden yönetim kolluk uygulamaları olarak polis ve suç komiserliği,
- Kolluğun özelleştirilmesi olarak özel güvenlik,
- İç güvenlik yönetim uygulamaları olarak ise komşu gözetim sistemi, toplum destekli polis ve gönüllü polislik uygulamalarına yer verilmiştir.

4.2.4.1. Tamamlayıcı/Destekleyici Yerel Kolluk Uygulamaları

İngiltere ve Galler'de belediyeler tarafından işe alınan Park Polisleri tarafından belediye sınırları içerisinde parklar/açık alanlarda devriye hizmetleri yürütülmesine 1980 ve 1990'lı yıllarda rastlanılmaya başlanmıştır. Ancak daha sonradan mahalle bekçiliği olarak anılan bu uygulamanın önem kazanması Hollanda'da yoksul semtlerde artan adi suç ve anti-sosyal davranışları engellemek amacıyla başlatılan ve oldukça başarılı işler çıkaran bekçilik uygulamasından esinlenilmesi olmuştur. Böylece mahalle bekçiliği (neighbourhood warden) bir suç önleme stratejisi olarak 2000'li yıllardan itibaren İngiltere ve Galler'de uygulamaya koyulmuştur (Jones ve Newburn, 2006:46).

2001 yılında dönemin başbakanı Tony Blair hükümetince hayata geçirilen "The National Strategy for Neighbourhood Renewal" projesi ile yoksul semtlerdeki yaşam kalitesinin toplumun geri kalanından daha fazla kopmaması için beş temel mücadele alanı belirlenmiştir (The Guardian, 2001). Hükümet tarafından görevlendirilen uzmanlardan oluşan ekip tarafından Birleşik Krallık genelinde en yoksul 1300 semtte yapılan araştırmalar neticesinde çerçevesi oluşturulan bu strateji ile işsizlik ve suç oranları ile

mücadele ve daha iyi sağlık, beceri, barınma çevresi oluşturma konularında uzun vadeli kazanımlar elde etmek amaçlanmıştır (Wallace, 2001:2164).

Stratejinin beş temel mücadele alanından bir tanesi olan suçla mücadele kapsamında, İçişleri Bakanlığı tarafından tüm ülkede hırsızlığın %25 azaltılması ve bu suçun ortalamasının hiçbir semtte ülke ortalamasının üç katını geçmemesi hedeflenmiştir. Bu hedefleri elde etmek için ise kollarına 1,6 milyar, Mahalle Bekçiliği fonuna 18,5 milyon, suç azaltma programlarına ise 200 milyon sterlin bütçe ayrılmıştır (Social Exclusion Unit, 2001:7-8).

Tablo 4.6. Mahalle Bekçilerinin Suç Önleme Görevleri

GÖREV ALANI	FONKSİYONLARI	METOTLARI
Suçun Önlenmesi	<ul style="list-style-type: none">• Suç oranlarının azaltılması• Suç korkusunun azaltılması• Anti-sosyal davranışların azaltılması	<ul style="list-style-type: none">• Araçlı devriye• Yaya devriye• CCTV• Suç önleyici çevresel tasarımlar• Mahalle sakinlerinin komşu gözetim devriyesine teşvik edilmesi

Kaynak: Coward vd. (2004:3).

Tablo 4.6’da gösterilen görevleri icra etmek maksadıyla söz konusu proje kapsamında yerinden yönetimler bünyesinde istihdam edilen mahalle bekçilerinin kendi oturdukları bölgede çalışmalarını ve zaten daha önceden komşuluk ilişkisi kurdukları kişilere yardımcı olmaları sağlanmıştır. Buldukları bölgenin problemlerini bilmeleri gibi özellikleriyle bir adım öne çıkan mahalle bekçileri toplumun gözü ve kulağı olarak da nitelendirilmiştir (Loveday ve Smith, 2015:78).

Tablo 4.7’de operasyonel yetki, sorumluluk ve ilişkileri gösterilen mahalle bekçilerinin üniformalı, polisten daha görünür, yerel hizmetlerle koordineli, yerel halka güvence sağlayıcı, problem çözme konusunda geniş bir sorumluluk sahibi, toplumsal ruh ve sosyal içerikli bir birim olarak toplumu rahatsız edici anti-sosyal davranışlarla mücadele etmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda mahalle bekçilerinin görev yaptıkları yerlerde suç sayılarında önemli düşüşler yaşanmıştır. Örneğin Hartlepool’da yaklaşık üç yıl içerisinde yıllık suç sayılarında %35 oranında bir azalış gerçekleşmiştir.

Middlesborough da ise duvarların kirletildiği graffiti çizme olayları neredeyse tamamen ortadan kalkmıştır. Ayrıca programın uygulamaya koyulduğu yerlerde bekçi olarak işe alınan kişilerin genellikle bölgede yoğun olarak yaşayan etnik azınlıklardan seçilmesi, toplumla olan ilişkinin güven üzerine inşa edilmesine ve istenilen başarıyla ulaşılmasına katkı sağlamıştır (Office of The Deputy Prime Minister, 2003:2).

Tablo 4.7. Mahalle Bekçiliğinin Genel Özellikleri

Hedefler	Yaşam kalitesini arttırmak için yarı-resmi bir görünüş,
	Toplum güvenliğine katkıda bulunmak, bölgede yaşanabilirliğin iyileştirilmesi ve toplumu geliştirme,
	Mahallenin sorunlarına odaklanarak, diğer kurumların bölgeye yatırım yapması için çevre yaratmak.
Operasyonel Görevler	Hassas bölgelerde devriye gezmek, güvence sağlamak ve caydırıcılık yaratmak,
	Gözlem ve raporlama yoluyla yerel hizmet yetkilileri ve toplum arasında bir bağ kurmak,
	Muhtaç kişilere özellikle yaşlılara yardımcı olmak,
	Sosyal uyum ve toplumsal katılımı teşvik etmek,
	Gençleri yönlendirici aktivitelere yardımcı olmak ve genç bekçi planları oluşturmak.
Yönetim Yetkisi	Yerel Yönetimlerde Konut Yönetimi birimi altında teşkilatlanır.
Kollukla İlişkiler	Kollukla yazılı protokoller dâhilinde yakın ilişkidir. Genellikle suçu caydırmak, anti-sosyal davranışla mücadele etmek ve suç korkusunu azaltmak konusunda yardımcı olur. Genellikle olayla müdahale etmez, gözlem yapar, raporlar veya polisi arar.
Yerel Yönetimle İlişkiler	Anahtar paydaştır, Yerel yönetimlerin gözü ve kulağıdır, alanda fiziksel bir görünüş sağlarlar, toplum güvenliği ve muhtaçlara yardımda önemli rol oynarlar.
Yetkileri	Sıradan vatandaş yetkilerine haizdir. İkna yöntemini kullanır.
Üniforma	Bekçi olduklarını belli eden kıyafet giyerler.
Finansman	Proje dahilinde giderlerin %50'si merkez, %50 yerel yönetim tarafında

Kaynak: Neighbourhood Wardens Team (2003:1-4).

Başka bir raporda da mahalle bekçiliğinin devlet bütçesine olan etkilerinden bahsedilmiştir. Programın uygulandığı alanlarda suç oranlarında yaşanan %27,6'lık düşüş toplamda 286 bin daha az suçun işlenmiş olduğunu göstermekte olup mahalle bekçilerinin ulusal bütçede 32 milyon sterlinlik bir tasarruf sağladığı ortaya koyulmuştur (Department for Communities and Local Government, 2010:82).

Polis yetkilerine sahip olmadıkları ve tam bir kolluk görevlisi sayılmadığı gerekçesiyle halkla daha iyi ilişki kurabilen ve yerel güvenlik problemlerini tespit edebilen mahalle bekçiliğinin istihdamında proje kapsamında verilen desteklerin bitmesi ve diğer yerel bütçe kısıtlamaları sebebiyle düşüş yaşanmıştır (Crawford, 2008:159). Bununla birlikte tek işi TDP olan PCSO'ların istihdam edilmesi de mahalle bekçilerinin sayısında yaşanan düşüşe etki etmiştir.

4.2.4.2. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları

Fransa, 1980'li yıllarda popüler hale gelen yerelleşme olgusuyla birlikte reform hareketlerine girişerek yerinden yönetim kolluk teşkilatlanmasını gerçekleştirmiştir. Hâlbuki İngiltere ve Galler'de kolluk, ilk ortaya çıktığı günden itibaren yerinden yönetimlerin bir hizmeti olarak vatandaşa sunulmuştur. Bu kapsamda mevcut yerel kolluk teşkilatlanması olan il emniyet müdürlüklerinin yerelleşme sürecinden önce de var olması sebebiyle bu kolluğun yapısından bahsedilmemiştir. Ancak İngiltere ve Galler genelinde yerelleşme sürecinin bir getirisi olarak ortaya çıkan "Polis Suç ve Komiserliği" incelemeye değer bir uygulama olarak göze çarpmaktadır.

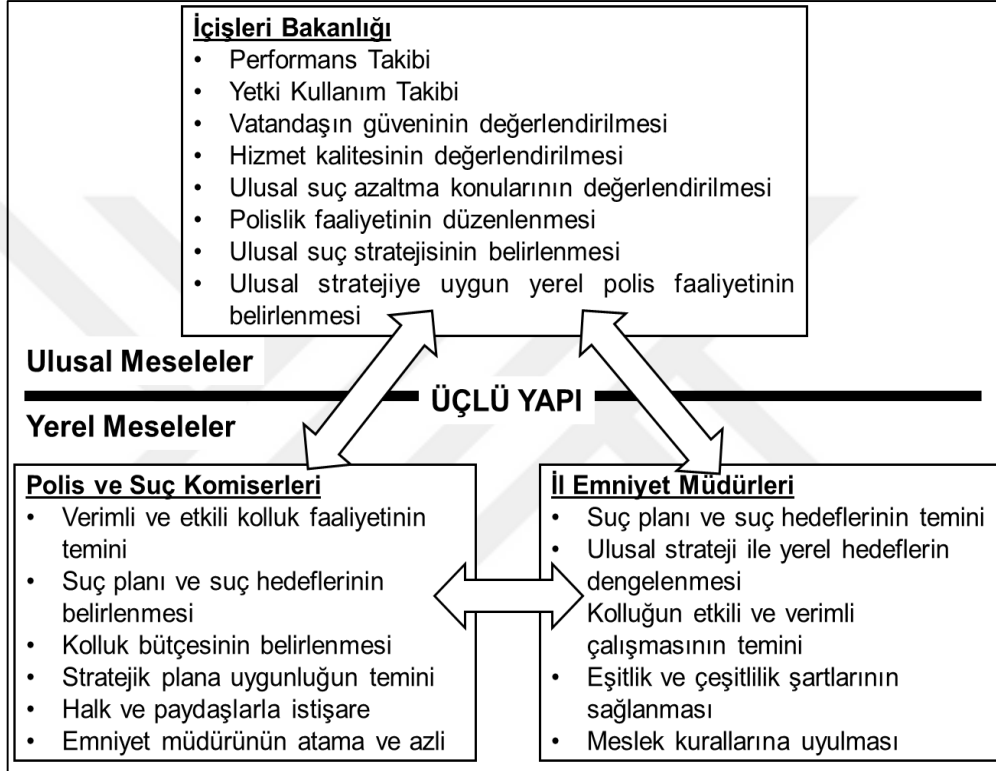
Merkezi bir kolluk teşkilatlanmasının olmadığı İngiltere ve Galler'de yerel kolluk güçleri İçişleri Bakanlığı ile eski adı "Polis Otoritesi" olan "Polis ve Suç Komiserliği (PSK)"nin altında teşkilatlanmaktadır (Glezial vd.,2000:208). 1964 yılında başlatılan ve polislin siviller tarafından yönetildiği bu uygulama sadece Kıta Avrupa'sında değil aynı zamanda dünya çapında İngiliz polislinin en önemli ayırıcı özelliği olarak ortaya çıkmaktadır (Yavuzdoğan, 2010:1236).

II. Dünya Savaşı sonrasında hala dağınık yapıda olan ve yüz seksene yakın irili ufaklı kolluk örgütünün bulunduğu İngiltere ve Galler'de iç güvenlik, 1964 Polis Kanunu ile üçlü yönetim/yönetişim modeli üzerine kurgulanmıştır. Polis bölge sayısını kırk üçe indiren bu düzenleme ile İçişleri Bakanlığı, il emniyet müdürlükleri ve her ilde kurulan polis otoriteleri iç güvenliğin sağlanmasında ana aktörler olarak belirlenmiştir (Glezial vd., 2000:209).

Ancak bu üçlü yönetişim modelinde ortaya çıkan en büyük sorun polis otoritesi tarafından atanan il emniyet müdürünün sadece İçişleri Bakanı'nın belirlediği kişiler

arasından seçilmesi olmuştur (Glezial vd., 2000:209). Bu sorunun ortadan kaldırılması amacıyla 2011 yılında “Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasası” ile polis otoritelerinin yapısında değişiklik yapılarak “Polis ve Suç Komiserliği” yapısına geçilmiştir (Mawby ve Smith, 2017:23).

Şekil 4.7.Üçlü Kolluk Yönetişimi



Kaynak: Gaspar (2015:52).

Söz konusu üçlü kolluk yönetim modelinin güncel halinin gösterildiği Şekil 4.7’de İngiltere ve Galler’deki genel iç güvenlik yapılanması gösterilmiş olsa da 2011 “Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasası” ile tek tipte bir PSK yapısı oluşmamıştır. Londra Finans Merkezi’nde eski tip Polis Otoritesi yapılanması korunurken, 40 ilde seçimle iş başına gelen PSK’lar, Londra ve Manchester BŞB’lerde ise BŞB Başkanı’nın PSK olduğu yapılanmalar ortaya çıkmıştır. Birbirinden farklı uygulamaların olduğu İngiltere ve Galler’deki PSK yapısı genel olarak şu şekildedir (Brown, 2020:4);

- Polis ve Suç Komiserliği (kırk ilde),

- Londra BŞB: Belediye Başkanı'nın başkanı olduğu Suç ve Kolluk Ofisi (MOPAC)
- Manchester BŞB: Manchester Belediye Başkanı
- Londra Finans Merkezi: Londra Finans Merkezi Polis Otoritesi

Bu başlık altında ilk önce yerleşme reformlarıyla birlikte yapısal değişikliğe uğrayan yerel güvenlik uygulamalarından “Polis ve Suç Komiserliği” incelenmiş, daha sonra aynı uygulamanın Londra ve Manchester BŞB’lerindeki işlenişine göz atılmıştır.

4.2.4.2.1. Polis ve Suç Komiserliği

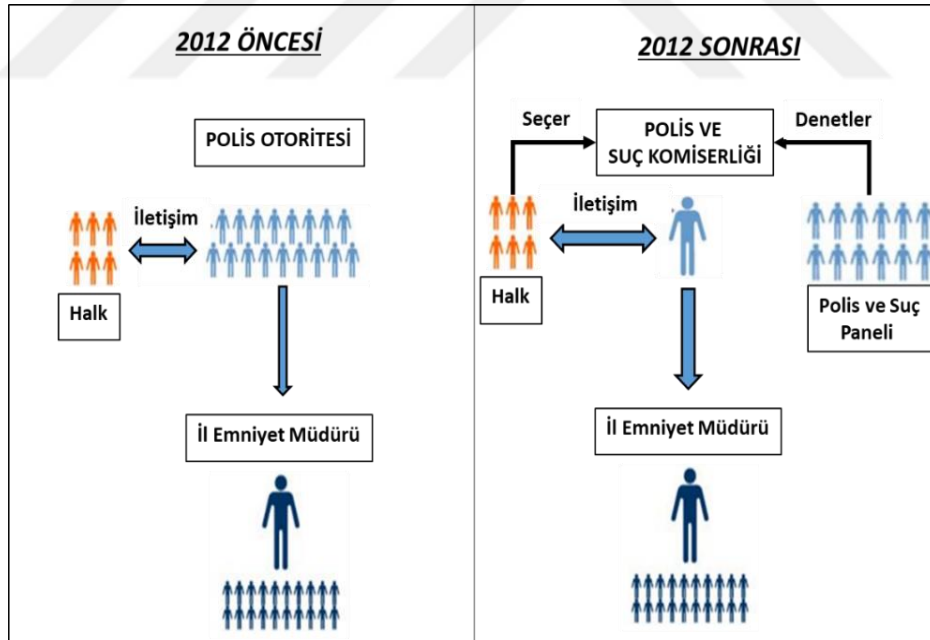
Londra haricindeki kırk il emniyet müdürlüğü bölgesinde 2011 yılına kadar merkezi hükümet, yerel hükümetler ve kolluk birimleri arasında kilit bir rol oynayan “Polis Otoritesi”, 2011 “Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasası” ile 1964 yılından itibaren gerçekleştirilen en radikal değişimi yaşamıştır (Mawby ve Smith, 2017:23).

1964 Yasası, Polis Otoritesi, il emniyet müdürleri ve İçişleri Bakanlığı arasında kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesindeki yetki ve sorumlulukların net bir çizgiyle ayrılması amacını taşısa da, yerel de işler beklendiği gibi gitmemiş ve Polis otoriteleri ile il emniyet müdürleri arasında son sözü kimin söyleyeceği sorun olmuştur. Bu süreçte İçişleri Bakanlığının il emniyet müdürlerini desteklemesi merkezin yerel kolluk düzenlemeleri üzerinde gücünü arttırma isteğini de ortaya koymuştur. Devam eden süreçte merkez, yereldeki kolluk hizmetlerinin yürütülmesinde kendi etkisini arttırıcı yasal düzenlemeler yapmaya devam etmiştir. Merkezin yerel kolluk hizmetleri üzerinde artan etkisinin yerel ihtiyaç ve gerekliliklerinin önüne geçmesi sonucunda halkın kolluktan beklentileri ile elde ettikleri arasındaki fark gittikçe açılmıştır (Joyce, 2011:6-7). Yine bu dönemde Polis Otoritesi ile il emniyet müdürleri arasındaki ilişkide Polis Otoritesi amir, il emniyet müdürü memur olması gerekirken süreç tam tersine işleyerek il emniyet müdürleri amir, polis otoriteleri memur konumuna düşmüştür (Loveday, 2018:2).

İçişleri Bakanlığının, il emniyet müdürlerinin doğal koruyucu haline gelmesi, merkezin plan ve programlarının yerelin ihtiyaçlarıyla örtüşmemesi, polis otoritelerinin il emniyet müdürlüğünün baskısı altında kalarak asli görevlerini yerine getirememesi gibi

sebepler, dönemin İçişleri Bakanı Teresa May tarafından 2011 yılında yapılan yasal değişiklikle polis otoriteleri yerine PSK uygulamasının hayata geçirilmesiyle sonuçlanmıştır (Loveday, 2018:2). Bu kapsamda, Manchester ve Londra hariç tüm il emniyet müdürlüklerinde yeni PSK'lar halk tarafından seçilerek görevlerine başlamıştır (APCCS, 2020). İngiltere ve Galler'de üçlü kolluk yönetişiminin en kritik basamağını temsil eden söz konusu yapılanma 2012 yılındaki değişiklikten öncesine kadar meclis üyeleri ve yargıçlardan müteşekkil on yedi kişilik bir heyetten oluşurken, 2010 yılında iktidara gelen Muhafazakâr Parti'nin kamu politikalarında benimsediği yerelleşmeci karakterinin bir sonucu olarak Şekil 4.8'de gösterilmiş olan yapısal değişikliğe uğramıştır. Seçimi ve denetimi konusundaki soru işaretlerini de gideren bu dönüşümle, illerde kolluk hizmetlerinin gözetilmesinden sorumlu olan eski yapılanmanın atanmış üyelerden oluşan teşkilatlanması yerini dört yıllığına halk tarafından seçilen ve toplumla sürekli iletişim halinde olan PSK'ya bırakmıştır (Holdaway, 2017:593).

Şekil 4. 8. Polis ve Suç Komiserliğinin Dönüşümü



Kaynak: Home Office (akt. BBC, 2012).

Vatandaş odaklılık ve suç önleme hedefiyle hareket eden PSK, ulusal stratejik hedefler doğrultusunda polis ve suç planını oluşturmakta, bunu yaparken de yerel

sorunların tespitine yönelik toplumla istişare çalışmaları yürütmektedir. Diğer yandan emniyet müdürlüğünün yapılan suç planlarını nasıl yürüttüğünün de takibini yapan PSK, yereldeki tüm güvenlik aktörleriyle birlikte hareket ederek suçun ve anti-sosyal davranışların önlenmesi için yenilikçi yaklaşımları araştırma ve geliştirme gayretindedir. Yasa ile birlikte getirilen önemli yeniliklerden birisi de PSK'nın il emniyet müdürü üzerindeki yetkisidir. Daha önceden İçişleri Bakanlığı tarafından tavsiye edilen kişilerden seçilen müdür, artık PSK'nın yetkisinde ataması ve gerektiğinde de azli yapılan bir makam haline gelmektedir (Gaspar, 2015:54).

Aynı yasa ile her polis bölgesinde suç ve ceza panelinin kurulması da öngörülmüştür. PSK'nın yetkileri üzerinde denge mekanizması kuran bu uygulama ile aynı zamanda PSK'nın danışmanlık kapasitesine yardımcı olmak hedeflenmektedir. (Terrill, 2016:54). Panelin, PSK'nın emniyet müdürlerini ataması/azletmesi ve belediye vergisini belirmesi gibi yetkilerinin üzerinde inceleme yapma ve veto etme hakkı bulunmaktadır. Ancak veto edebilmek için panel üyelerinin üçte iki çoğunluğunun oyu gerekmektedir. En az on üyenin bulunması gereken panelde ilave olarak iki tane seçilmiş bağımsız üye görev yapmaktadır (Berman vd., 2012:2).

Birleşik Krallık'ta doğrudan seçilen PSK'lar ile yerelde görünür olmak ve yerel seçmene karşı hesap verilebilirliğin artırılması hedeflenmiştir. Özellikle, 2010 yılında kolluk yönetişiminin etkililiğini ölçmek maksadıyla yapılan bir çalışmada incelemesi yapılan 22 Polis Otoritesinden sadece 4 tanesinin yeterli bulunması, yerelin sesinin daha çok duyulabileceği PSK uygulamasının önünü açmıştır. İlk seçimlerin yapıldığı ve PSK'ların göreve başladığı 2012 yılından itibaren PSK'lar kolluk hizmetleri alanına getirdiği yenilikçi fikirler ve yürüttüğü organizasyonlar ile halk tarafından daha tanınır hale gelmiştir. Bu kapsamda 18-25 yaş arasındaki erkek suçluların eğitim, öğretim, istihdam, onarıcı adalet vb. konularda desteklenmesi sağlanmış, halkla birlikte teknolojik imkânlardan faydalanarak toplumsal bilgi paylaşımı ile suçun önlenmesine yönelik tedbirler geliştirilmiştir (Secretary of State for the Home Department, 2014:3).

4.2.4.2.2. Londra ve Manchester Büyükşehir Belediyeleri (BŞB) Polis Otoriteleri

2011 "Polis Reformu ve Sosyal Sorumluluk Yasası" ile kırk bir ilde polis otoriteleri kaldırılarak, yukarıda yapısından bahsedilmiş olan PSK'lar hayata

geçirilmiştir. Aynı kanunla benzer şekilde Londra BŞB Polis Otoritesi kaldırılrsa da, yerine diğer illerdeki gibi PSK kurulması tercih edilmemiştir. Bunun yerine Londra BŞB'nin organik yapısı içinde ve belediye başkanına bağlı olacak şekilde Belediye Başkanı Suç ve Kolluk Ofisi (Mayor's Office for Policing and Crime/MOPAC) kurulması kararlaştırılmıştır (Police Reform Act, 2011).

Söz konusu yasa ile Birleşik Krallık tarihinde ilk defa Londra BŞB Başkanı'na Metropolitan polisinin kontrolü ve Londra'nın ceza adaleti sisteminin çerçevesini belirleme hakkı da tanınmıştır. Londra'nın kolluk bütçe planı, suçla mücadele planı ve bir önceki başlıkta da sayılmış diğer görevleri yerine getirmekle sorumlu olarak MOPAC, Kolluk ve Suçtan Sorumlu Belediye Başkan Vekili tarafından yönetilmektedir. Diğer 40 ilin bünyesindeki PSK'ların denetimiyle sorumlu olan polis ve suç paneli yerine ise Londra'da kurulan denetim mekanizması Londra BŞB Meclisi'nden seçilen on iki kişilik "Polis ve Suç Komitesi" olmaktadır (MOPAC, 2012:3-4). Bununla beraber PSK'dan farklı olarak MOPAC'ın Metropolitan Polis Servisi'nin başı olan Polis Komiserini atama ya da azil yetkisi bulunmamaktadır. Metropolitan Polis Komiseri İçişleri Bakanlığı ve Londra BŞB Başkanı'nın ortak kararı ile İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır (Metropolitan Police, 2020).

Londra BŞB'ye benzer şekilde 1986 yılında yetkileri alt bölgelere dağıtılan Manchester BŞB, 2015 yılında seçim yapılmadan geçici belediye başkanının başkanlığında tekrar kurulmuştur. Manchester BŞB kurulmadan önce 2012 yılında seçimle işbaşına gelmiş olan ve görev süresi 2016 yılında dolacak olan PSK'nın görev süresi bir yıl daha uzatılmış, devamında 2017 yılında seçimle işbaşına gelen belediye başkanı, Londra'da olduğu gibi PSK'nın görevini devralmıştır (GMCA, 2020; UK Government, 2017).

4.2.4.3. Birleşik Krallık'ta Özelleştirme Kapsamında Kolluk

Sanayi devriminin beşiği ve Avrupa kıtasının sanayi lokomotifi İngiltere'de 19. Yy'de fabrikalarda güvenliğin sağlanması için yararlanılan özel güvenlik, hem ucuz işçilik sağladıkları hem de daha kolay yönlendirilebildikleri için birçok özel sektör kurumu tarafından tercih edilmiştir. Sağladığı bu avantajlarla 1829 yılında modern polis kurulmasına rağmen özel güvenlik, fabrikalarda güvenliğin sağlanmasıyla sorumlu

olmaya devam etmiştir (Ekinci, 2010:454). Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra İngiltere ve Galler'de sayıca inanılmaz bir artış sergileyen özel güvenlik firmaları 250 bini aşan personel mevcuduyla ülkedeki kolluk mevcudunun iki katına yakın bir sayıya ulaşmıştır (Glezial vd., 2000:345-346).

Jones ve Newburn (2006:43)'e göre ticari güvenlik olarak niteledikleri özel güvenliğin Birleşik Krallık'ta büyümesinin arkasında yatan birkaç faktör bulunmaktadır. Bunlar;

- Son 30 yıllık süreçte suç sayısı, trafikle ilgili görevler, idari faaliyetler ve acil durum çağrı sayılarında yaşanan artışa mevcut polis gücüyle cevap verebilmenin mümkün olmaması,
- Suç oranlarında yaşanan azalmaya rağmen, kamuda suç oranlarının arttığına dair yerleşik algı neticesinde toplumun daha çok güvenlik görevlisi, CCTV veya güvenlik alarmı görme isteği,
- Özellikle 1980'lerden itibaren piyasacılığın yükselişe geçtiği Birleşik Krallık'ta diğer kamu kurumlarına göre nispeten daha çok kaynağa sahip polisin, elindeki kaynaklara rağmen suç sayıslarında ve tespitlerinde azalış gerçekleştirememesi (Merkez tarafından fayda/maliyet hesabının kolluk için yürütülmesi.)
- Büyük özel mülklerin, AVM'lerin sayısında yaşanan artış şeklinde sıralanmaktadır (Jones ve Newburn, 2006: 43-45).

Yukarıda bahsedilen faktörlere ek olarak Zedner (akt. UKEssays: 2018)'e göre devlet tarafından teşvik edilen çoklu kolluk anlayışının da özel güvenliğin büyümesinde etkisi olmuştur. Suçla mücadeleye toplumsal katılımın sağlanmasına yönelik politikalar birçok mahallede komşu gözetim programlarının başlatılması ve özel güvenlik hizmetinin satın alınmasıyla sonuçlanmıştır.

İngiltere ve Galler için değerlendirildiğinde yukarıda sayılan faktörleri destekleyici örneklere rastlamak mümkündür. Örneğin, son yıllarda kolluğa yapılan harcamalara ve kolluk sayısında yaşanan artışa rağmen kolluk hizmetlerine olan ihtiyaç, kolluğa yapılan yatırıma rağmen kolluk kaynaklarından daha fazla olmaktadır. Bu yüzden güvenliğe olan ihtiyaç kamu kolluğu ya da özel güvenlik sektöründen birinin lehine değil her ikisinin birden genişlemesine sebebiyet vermektedir. (Jones ve Newburn, 1999:234). Sadece 1970'lerden 1990'lara gelindiğinde AVM sayısının 200'den 1000'in üzerine

çıkması ile ikiden fazla girişi bulunan dev AVM’lerde giriş kontrollerinde görevli ve üçlü vardiya ile çalışan özel güvenlik sayısı, özel güvenlik sektöründe ihtiyaç duyulan personel mevcudu hakkında kısa bir fikir sağlamaktadır.

Genel olarak bakıldığında İngiltere ve Galler’de ticari güvenlik firmaları tarafından sağlanan hizmetler üç ana başlık altında toplanmaktadır (Crawford, 2008:163-164);

- Özel Güvenlik Hizmeti: Ticari güvenliğin en bilinen ve görünen yüzü olup, kişi ya da mülkiyetin korunmasında görevli üniformalı ya da üniformasız personel hizmetidir. Hem personel hem de müşteri açısından hızlı bir sirkülasyona maruz kalan bu hizmette genellikle işin kalitesinden ziyade ücreti öne çıkmaktadır.
- Güvenlik Ekipmanları: CCTV, alarm sistemleri, kilit mekanizmaları gibi fiziksel teknolojik ürünlerin montaj ve imalat hizmetidir.
- Soruşturma Hizmeti: Özel dedektiflik, borç tahsildarlığı ve icra memurluğu hizmetleridir.

Özellikle en son bahsedilen özel soruşturma hizmetleri, ciddi tecrübe ve bilgi gerektiren büyük çaplı dolandırıcılık olayları ve şirket incelemeleri gibi konularda ya da kayıp insanların ve çözülmemiş cinayetlerin soruşturmalarında emekli kolluk personelinin yararlanarak, zaman, personel ve mali kaynakların etkili verimli kullanılmasına imkân sağlamaktadır (Donnelly, 2013:92).

Özel güvenlik ile birlikte ortaya çıkan en temel problem bu sektörün düzenlenmesine dair olmaktadır. Çünkü suçu değil de para kazanmayı engelleyecek her şeyin önlenmesi şeklinde motive olan özel güvenlik sektörünün düzenlenmesi önem kazanmaktadır (Glezial vd., 2000:346). Bu kapsamda yürütülen kamu politikası çalışması sonucunda 2001 yılında yayınlanan “Özel Güvenlik Endüstrisi Yasası” ile kurulan SIA, İngiltere ve Galler’de özel güvenlik sektörünün düzenlenmesinden sorumlu idari otorite olarak ortaya çıkmıştır (SIA, 2020). Birleşik Krallık’ta özel güvenliğin düzenlenmesine yönelik tartışmalar onlarca yıl öncesine kadar uzansa da ancak 1990’ların ortasında böyle düzenlemenin olasılığı gündeme gelmiştir. 1997 yılında iktidara gelen İşçi Partisi ilk önce 1999 yılında özel güvenliğin düzenlenmesi hakkında amaç, kapsam ve getireceği yenilikleri hükümet raporuyla sunmuş, 2001 yılında ise hükümet raporunu yasa haline getirmiştir. Özel güvenliğin düzenleyen yasanın esas çıktısı ise SIA’nın kurulması

olmuştur. Kuruluşunun ana amacı suçun azaltılması ve standartların yükseltilmesi olarak belirlenen SIA, özel güvenlik görevlisi, kapı güvenlik görevlisi, yakın koruma, para ve değerli eşya nakli, kamusal alanın gözetilmesi, araçların kısıtlanması ve kaldırılması ile anahtar güvenliği olmak üzere yedi sektörde düzenleme yapma yetkisi elde etmiştir (White:2015:428).

Aynı yasa SIA'nın teşkilatlanmasını da esasa bağlamıştır. Söz konusu kanuna göre, İçişleri Bakanlığı tarafından atanan altı kişilik bir kuruldan müteşekkil SIA'nın üyeleri genellikle güvenlikle ilgili ya da özel güvenlik sektörüne dair bilgisi olan kişiler arasından seçilmektedir (Button ve Dalda, 2014:27). 2003 yılında kurulup, 2004 yılında kişilerin lisanslarını vermeye başlayan ve 2006'dan itibaren özel güvenlik şirketlerinin onayını yapan özel güvenlik bağımsız idari otoritesinin bu iki temel görevinin haricindeki diğer yetkileri şu şekildedir (UK Government, 2020b);

- Özel güvenlik faaliyetlerinin yürütülmesinin ve eğitimlerinin standartlarını belirlemek,
- Özel güvenlik sektöründe çalışan tüm kişi ve kuruluşların gözetimi ve denetimini gerçekleştirmek,
- Özel güvenlik sektöründe kalitenin arttırılmasına yönelik tavsiyelerde bulunmaktır.

Yukarıda belirtilen yetkileri ve görev alanları kapsamında SIA tarafından 2020-2021 yılları arasında; 157.921 adet lisans verilmiş, 1.047 adet lisans başvurusu reddedilmiş, 934 adet lisans iptal edilmiş, 121 adet uyarı yapılmış, denetlemelerde 72 adet lisanssız durum tespit edilmiş, 55 adet yeni güvenlik şirketine onay verilmiştir (SIA, 2021:12). Özelleştirmenin anavatanı olarak adlandırılabilir Birleşik Krallık'ta gelecekte çok daha fazla büyümesi beklenen özel güvenlik alanının düzenlenmesi tek işi bu olan profesyonel bir yönetime emanet edilmiştir. Bu sayede böylesi büyük bir sektörün hem daha etkili ve verimli bir yönetimi sağlanmış hem de sektörün ihtiyaçlarının daha aktif takibi sağlanmıştır.

Devletin güvenliği kişisel sorumluluk boyutuna indirilmesi özel güvenlik hizmetine olan talebin artmasına sebep olmuştur. Bununla birlikte devletin 21. Yy şirket ve müşterilerinin güvenlik ihtiyaçlarını karşılayamayacağına yönelik inançsızlıkları da özel güvenliğin büyümesinde etkili olmuştur. Sonuç olarak özel güvenlik, maddi olarak

karşılatabilen kişilere iç huzur ve güvenlik hissi sağlayan bir meta olarak gelişmiştir. Günlük hayatta karşılaşılan özel güvenlik görevlilerinin sayısındaki artış bile herhangi bir istatistiki veriye bakmaksızın özel güvenlik sektörünün ulaştığı boyutlar hakkında fikir sahibi yapmaktadır. Kıt kaynakların etkili kullanılması düşüncesindeki devlet özel kişilerin arzu ettiği güvenlik standardını sağlayamazken, bunu fırsata çeviren özel güvenlik şirketleri, devletin şiddet tekelinin de yavaş yavaş aşınmasına sebebiyet vermektedir (UKEssays: 2018).

4.2.4.4. Birleşik Krallık'ta İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları

Birleşik Krallık'ta iç güvenlik yönetişiminin izleri Robert Peel'in uygulamaya geçirdiği modern polislik anlayışına bakıldığında görülebilmektedir. Bu anlayışa göre İngiltere ve Galler kolluğu yerel toplumla sürekli irtibat halinde olmayı amaçlayan üniforma giymiş vatandaş olarak halkın rızasına dayalı kolluk hizmeti sunmayı hedeflemektedir (Brogden ve Nijhar, 2005:25).

Yaya devriyelerle toplumun içerisinde olmayı amaçlayan İngiltere ve Galler kolluk yapılanması, 1960'lardan itibaren yönetimin profesyonelleşmesi, teknolojik ilerleme, özelleştirme gibi sebeplerle araç devriyesini yaya devriyeye tercih etmeye başlamıştır. Bunlarla beraber polis yolsuzlukları, suç oranlarında yaşanan artış, askeri tip kolluk davranışlarının gelişmesi kamuda kolluk tatminsizliğine sebep olmaya başlamış, kolluk ile halk arasında meydana gelen kopukluğun kapatılması için bir takım kolluk stratejileri geliştirilmeye başlamıştır (Kalunta Crumpton, 2009:151).

II. Dünya Savaşı sonrasında adadaki nüfusları artan siyahi ve Asyalı göçmenlere karşı başlamış olan ırkçı saldırıların boyutu 1980'lerde dikkat çekici boyutlara ulaşmış, göçmenler tarafından yapılan gösteri ve yürüyüşler polisin sert müdahalelerine sahne olmuştur. Özellikle genç siyahi vatandaşlarla polis arasında yaşanan çatışmalar, polisin hizmet ettiği topluma uyumunun önemini ortaya koymuştur (Kalunta Crumpton, 2009:151-152). Bahsi geçen dönemde halk ve kolluk arasındaki ilişkilerin analizine dair en çok ses getiren rapor Lord Scarman tarafından hazırlanmıştır. Bu rapora göre "Operation Swamp" olarak da bilinen ve genç siyahi vatandaşların durdurularak üzerinde uyuşturucu vb. aramaların yapıldığı polis taktiği gibi uygulamalar vatandaşın polisle olan ilişkilerini gerginleştirmekten başka bir amaca hizmet etmemiştir (Long ve Cullen,

2007:286-287). Klasik kolluk taktik ve tekniklerinin kamu düzenini sağlamaktaki yetersizliği kolluk yöneticileri, kolluk uygulayıcıları, politikacılar ve akademisyenler arasında kollukta yeni taktik ve tekniklere geçilmesinin artık zorunlu olduğu düşüncesini oluşturmuştur (Brogden ve Nijhar, 2005:27).

Söz konusu sıkıntıları aşmak maksadıyla 1980’li yıllarda John Alderson tarafından ortaya atılan TDP düşüncesi toplum ve kolluğun nasıl yakınlaşacağına dair bir takım parametreler oluşturmuştur. Yunanca “politeia” kelimesinden türeyen polisin, şehrin sakinlerinin huzur ve barışı anlamına gelmesinden hareketle kolluğun suç önleyici yönü ile barışın koruyucuları olması gerektiğine atıf yapan Alderson’a göre toplum ve polis arasında dengenin tesis edilmesini sağlayacak yeni bir sosyal sözleşme oluşturulmalıdır. Bu sözleşmenin temelinde ise topluma karşı polis değil, toplum ile ve toplum için polis olmalıdır (Friedmann, 1992:114). Bu kapsamda kolluk ve toplum arasındaki boşluğu ortadan kaldırması hedeflenen TDP’nin basamakları şu şekilde ifade edilmektedir (Tilley, 2008:378);

- Sorunların ve kolluk ihtiyaçlarının tanımlanması,
- Kolluk teşkilatı tarafından yerel polis hizmetlerinin ortaya koyulması,
- Yerel problemlerin tespit edilebilmesi için yerel toplumun sorumluluk alması ve kolluk hizmetleriyle beraber hareket etmesi,
- Tespit edilen sorunların yanıtlarının bulunması,
- TDP katılımcılarının sorunlara getirdiği çözümlerin uygulanması,
- Toplum tarafından tanımlanmış sorunların toplumla beraber ele alınması,
- Kolluk memurlarının saha çalışmalarının desteklenmesi ve kolluğun bilgilendirilmesidir.

Sonuç olarak denilebilir ki TDP, suçun önlenbilmesinin yerelleşmeye ve yönetim odaklı toplumsal tecrübeyle sağlanabileceğini savunan felsefi bir olgudur (Kalunta Crumpton, 2009:157). Meydana gelen olaylar ve çözüm önerileri neticesinde 1980’lerden itibaren birçok ülkede TDP çeşitli kurum, birim veya uygulamalarda kendisini göstermektedir. Bu başlık altında İngiltere ve Galler’de TDP uygulamaları veya şekilleri olarak değerlendirilen, komşu gözetim sistemi, toplum destek polisi ve gönüllü polislik uygulamalarına yer verilmiştir.

4.2.4.4.1. Komşu Gözetim Sistemi

Suçun önlenmesi için toplumla ortaklık yaklaşımının benimsendiği TDP uygulamasının İngiltere ve Galler’de ortaya çıkan ilk görüntülerinden bir tanesi komşu gözetim (neighbourhood watch, neighbourhood policing/NP) sistemidir. İlk defa 1982 yılında İngiltere ve Galler genelinde uygulamaya geçirilen Kuzey Amerika’dan ithal NP sistemi, mahalle sakinleri tarafından komşuların mülkiyetlerine ve mahalde gelişen diğer şüpheli davranışlara dikkatle yaklaştıkları alt düzey bir gözetim çabasıdır. 1980’ler ve 1990’lar boyunca çok ciddi ilgi toplayan bu uygulama aynı zamanda İngiltere ve Galler’de uygulamaya geçirilmiş en başarılı suç önleme yaklaşımı olarak da kabul edilmektedir (Kalunta Crumpton, 2009:157).

Suçu önleyici ve kollukla bilgi akışımı sağlayıcı özelliklerinin yanı sıra toplumsal bağları güçlendirmek ve sosyal bir çevre oluşturmak gibi amaçları da bulunan NP, özellikle toplumu en çok rahatsız eden ve kolluğun çok ilgi göstermediği suçlar olarak kabul edilen evden hırsızlık, otodan hırsızlık, mala zarar verme gibi adi suçlara karşı etkili olma potansiyeli oldukça yüksek bir yaklaşımdır (Şeker, 2009:130-131). 1990’larla beraber işyeri gözetimi, araç gözetimi gibi şekillerle boy gösteren NP, 1994 yılında İçişleri Bakanı’nın başlattığı sokak gözetimi ile belli bir amaç için NP türüne bürünmüştür. Vatandaşlarca yürütülen bu uygulamada suçsuz bir kadına yönelik haksız muameleyle beraber eleştirilere de konu olan NP (Kalunta Crumpton, 2009:160), ilerleyen yıllarda daha kurumsal bir kimlik kazanmıştır.

2003 yılında başlatılan “National Reassurance Policing Programme” ile birlikte önce 2005 yılında bazı bölgelerde, sonrasında ise 2007 yılından itibaren her bölgede NP timlerinin kurulmasına karar verilmiştir. Bir önceki uygulamadan farklı olarak bu sefer kolluk personeli ve bir sonraki başlık altında incelenmiş olan toplum destek polislerinin görünür yaya devriyeler atması ile halkla iletişiminin ve güven bağının geliştirilmesi hedeflenen bu uygulamanın deneme yapılan bölgelerde suçun önlenmesine pozitif katkısının olduğu tespit edilmiştir (Tuffin vd., 2006:95).

Gönüllü polisler, mahalle bekçileri, memurlar, yerinden yönetim yöneticileri ile sivil toplum örgütlerinin de dâhil olduğu yerelde suçun önlenmesi konusunda kilit bir rol oynamaya başlayan NP timlerinin en temel üç özelliği İçişleri Bakanlığı’na göre yaya devriyeler düzenlenmesi, toplumla işbirliği içerisinde hareket edilmesi ve etkili problem

çözmenin sağlanması olmuştur (Donnelly, 2013:71). Nitekim Bennett vd. tarafından Birleşik Krallıkta yürütülen NP programlarından 14 tanesi hakkında yapılan akademik çalışmanın incelenmesi neticesinde 11 tanesinin suçu azaltıcı etkisinin olduğu ortaya koymuştur (Bennett vd.:2009:9).

4.2.4.4.2. Toplum Destek Polisi

2002 Polis Reform Yasası ile kurulan Toplum Destek Polisi (Police Community Support Officer/PCSO), bölgelerde polis teşkilatlanmasının altında yer alan ve il emniyet müdürleri tarafından işe alınan, amacı küçük çaplı anti-sosyal davranışlara müdahale etmek, kamusal alanda güvence sağlamak ve görünürlüğü ile caydırıcılık yaratmak olan bir TDP biçimi olarak İngiltere ve Galler’de uygulanmaktadır (Crawford, 2008:155).

Kurulduğu günden itibaren yetki ve sorumlulukları hakkında belirsizlik olan PCSO’lara dair 2008 yılında yayınlanan rehber ile varoluşunun meşruiyeti sağlanmıştır. Bu rehber (ACPO, 2008:6) göre PCSO, güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu kolluk personeli yaya devriyelerde destekleyerek güvence ve irtibat konularında toplumla devlet arasındaki boşluğun kapatılmasında yardımcı olmak için kurulmuştur. PCSO’lar sayesinde kolluk kuvvetlerinin yerel halkla kaynaşma kapasitesinin artırılması ve kolluk personelinde çeşitliliğin kazanılması hedeflenmiştir.

Aynı rehberde yine bir TDP girişimi olarak komşu gözetim sisteminin önemli ve güçlendirici bir aktörü olduğuna yönelik vurgu yapılan (ACPO, 2008:4) PCSO’lar, 1980’ler ve 1990’larda yürütülen birkaç başarısız NP girişiminin ardından NP’nin başarıya ulaşması amacıyla önemli bir yenileştirme hareketi olarak ortaya çıkmıştır (O’Neill, 2017:22). Sivillerin yerel güvenlik birimi altında eğitim aldığı ve görev yaptığı bu uygulama ile genişletilmiş polis ailesinin bir üyesi haline gelen PCSO, kıt kaynakların baskısı altındaki polis birimlerinin halkın devriye sayılarının artırılması yönündeki isteğine alternatif bir çözüm sağlamıştır (Kalunta Crumpton, 2009:161).

Kurulduğu günden itibaren günümüze kadar olan süreçte yerel düzeyde kamu düzeninin sağlanmasında faydalı olduğuna kanaat getirilen PCSO, kamusal huzurun artmasında, suçun mağdurlarının desteklenmesinde ve büyük çaplı organizasyonlarda kalabalığın kontrol altına alınması gibi olaylarda kendisini ispatlamıştır. Kolluk gelene

kadar şüpheliyi otuz dakikaya kadar alıkoyma, karakola kadar eşlik etme veya yeteri kadar zor kullanma yetkisine haiz olan PCSO'nun genel olarak gücü ve yetkileri şu şekildedir (Donnelly, 2013:50);

- Yaya yolunda bisiklet sürenlere, çöp ve köpek kurallarına uymayanlara ceza düzenlemek,
- İsim ve adres bilgisi sormak,
- Yasak olan yerlerde alkol ve tütün mamullerine el koymak,
- Hayatı tehlikede olanları kurtarmak için mülkiyete giriş yapmak,
- Yasaklı ilaçlara el koymak,
- Terk edilmiş araçlarla ilgilenmek,
- Yol kontrolleri yapmak ve trafik işareti yerleştirmek,
- Tutuklanan, gözaltına alınan veya ceza alan kişilerin fotoğrafını çekmektir.

İngiliz Polis Federasyonu tarafından düşük maaşla polislik yaptığı şeklinde eleştirilen ve uzun süredir karşıt kampanya yürütülen PCSO'lar, Crawford (2008:155)'a göre İngiltere ve Galler'de uygulanan bir diğer TDP biçimi olan komşu gözetleme sisteminin kurumsallaşmasına katkıda bulunmuştur. Ayrıca, PCSO'ların işe alımı işgücünde çeşitliliği sağlamış, birçok kadın ve azınlık grup mensubu eğitimlere katılarak PCSO olmuştur. Ancak 2010 yılında iktidara gelen Muhafazakâr Parti'nin sert bütçe kesintilerinden etkilenen (De Camargo, 2020:855) PCSO'ların sayısı her geçen yıl azalmaya eğilimine girerek sadece 2017-2018 arasında %2 düşüşle 9791'e inmiştir (Brown, 2020:6).

4.2.4.4.3. Gönüllü Polislik

TDP çeşitlerinden birisi olarak tam zamanlı kolluk kuvvetlerine destek olunması amacıyla oluşturulan gönüllü polislik uygulamasından bugün dünyanın birçok ülkesinde faydalanılmaktadır. Ükelere ve bölgelere göre değişmekle birlikte kimi zaman genel kolluk gibi görevlendirilen gönüllü polisler kimi zaman ise kolluğun toplumdaki gözü ve kulağı şeklinde değerlendirilmektedir. İngiltere ve Galler'de uygulamasına sıkça rastlanılan bu yerel kolluk uygulaması Hindistan, Singapur, Kanada, Macaristan vb. birçok ülke tarafından da kolluk politikası olarak transfer edilmiştir (Wolf vd.,2017:93).

Destek polisi olarak da nitelendirilen gönüllü polisler İngiltere ve Galler’de uygulamada üçe ayrılmakta olup bunlar özel polis (special constable), polis destek gönüllüleri (police support volunteers) ve polis öğrencileridir (police cadets).

Gönüllü polislik uygulamasının ilk türü “özeller” şeklinde de hitap edilen özel polisliktir (SC). Birleşik Krallık’ta tarihin ilk dönemlerinde tüm yetişkin erkekler güvenliğin sağlanmasından sorumlu olmuş, tellal çağırma (hue and cry) yöntemiyle tehlikenin varlığı topluma duyurulduğu anda toplum tarafından suçlunun yakalanması sağlanmıştır. İlerleyen dönemlerde de gönüllüler tarafından ücretsiz verilen kolluk hizmetleri devam ederek günümüze kadar ulaşmış, İngiltere ve Galler’in kırk üç polis bölgesinde uygulama alanı bulmuşlardır (Greenberg, 2015:8).

Tamamen gönüllük esasına göre ücret almadan yapılan polis uygulaması olarak SC, kolluk memurları gibi üniforma giymekte, teçhizat taşımakta ve eğitim almaktadır. Genellikle yaya devriye şeklinde görev yapan SC, kayıp kişilerin aranması, muhtaç kişilerin korunması, yerel kolluğun suçla mücadelesinin desteklenmesi gibi alanlarda görevlerini icra etmektedir (Citizens in Policing, 2020a). Öğretmenden taksiciye, muhasebeciden yönetici asistanına kadar birçok meslekten kişinin yapabileceği SC, haftada en az dört, ayda ise on altı saat yerel kolluk personelinin desteklenmesini içermektedir. Polislik mesleğine adım atmayı düşünenler için bir ön inceleme ya da çok değerli tecrübeler elde etme alanı olarak da görülen bu yöntemle aynı zamanda kişinin ait olduğu topluma bir şeyler verebilmesi hedeflenmektedir (College of Policing, 2020). Hem yerel makamlar tarafından hem de merkez tarafından desteklenen bu uygulama vatandaşlar tarafından ilgi görmekte olup, 2018 sayılarına göre İngiltere ve Galler genelinde on bir binden fazla SC bulunmaktadır (Home Office, 2019: 5)

Gönüllü polis uygulamasının ikinci şekli ise PSV’dir. Gönüllü bir şekilde kendi yerel kolluk biriminde çalışmayı kabul eden bu vatandaşlar çoğunlukla kolluğun masa başı olarak da nitelendirilen idari görevlerinde değerlendirilmektedir (UNISON, 2014:3). Başvuran kişilerin becerileri ve haftada ayırabilecekleri süreye göre çeşitli görevleri yerine getirebilecekleri bu uygulamada SC’den farklı olarak zorunlu minimum çalışma süresi bulunmamaktadır. Genel idari işler, personel eğitimi, sosyal medya uzmanlığı, MOBESE kayıtlarının izlenmesi ve kolluk araçlarının bakımlarının yapılmasına kadar birçok konuda vatandaşın gönüllülük esasına göre çalışmaları ile toplumun en önemli

ihtiyaçlarından birisi olan kolluk hizmetlerine fayda sağlanması beklenmektedir (Citizens in Policing, 2020b). 1992 yılından itibaren uygulamada karşılaşılan PSV, 2000’li yılların başından itibaren ise İçişleri Bakanlığı tarafından kolluk hizmetlerinin bir parçası olarak görülmeye başlamıştır (Millie, 2016,:1). İngiltere ve Galler’de 2017 yılında 6909 olan PSV sayısı, 2018 yılında 8131’e yükselerek toplum tarafından ilgiliyle karşılanmaya devam etmiştir (Home Office, 2019:5).

TDP uygulaması olarak sunulan son gönüllü polislik uygulaması ise polis öğrencilerdir (PC). Yaşları 13 ila 18 arasında olan öğrencilere kolluk hakkında bilgilerin verildiği bu uygulamada eğitim verilen öğrencilerin çeşitli kutlama veya geçit törenlerinde üniforma giydirilerek sembolik görevler almaları sağlanmaktadır. Havacılık, köpek ve trafik birimlerine ziyaretler yapan gönüllü öğrencilerin kolluğa dair bir bakış açısı kazanmaları hedeflenmektedir (Citizens in Policing, 2020c).

Genel olarak değerlendirildiğinde İngiltere ve Galler’de uygulama alanı bulan, bununla beraber birçok ülke tarafından da transfer edilen, topluma ve devlete birçok faydası olduğu dşnlen gönüllü polislik uygulamasıyla;

- Hem kolluğun hem de kamunun sosyal kontrolün sağlanmasıdaki rolünün daha iyi anlaşılması,
- Acil durumlarda ya da görev yoğunluğunda kolluk hizmetlerinin sağlanması için gönüllü polis olacak vatandaşlarla ilgili hazır bir personel havuzu oluşturulması,
- Kolluk personeli olmaya hevesli adayların kolluk görevleri ve hayatına dair fikir ve bilgi sahibi olması,
- Boş vakitlerini değerlendirerek ya da tecrübelerini aktararak kendilerini daha değerli hissetmeleri ve toplumlarıyla olan sosyal bağlarının kuvvetlenmesi,
- Kolluk politika ve programlarına dair mükemmel bir geri besleme kaynağı olmaları amaçlanmaktadır (Greenberg’den akt. Dobrin, 2016:721-722).

Gravelle ve Rogers (2009:62)’a göre, YKY’nin getirileri olan etkililik, verimlilik ve ekonomik uygulanabilirliği geliştirmeye yönelik sürekli çabalar, kolluğun hizmetlerini yürütürken yenilikçi ve hizmet kalitesini geliştirici olmasını sağlamaktadır. Gönüllü kolluk uygulamaları, ücretsiz olması nedeniyle ekonomik açıdan avantaj sağlaması, karşılıklı işbirliğini teşvik etmesi, toplumsal uyumu geliştirmesi ve kamuda güven sağlayıcı etkisi nedeniyle önemli bir TDP uygulaması olarak ortaya çıkmaktadır.

4.3. İspanya’da Yerelleşme ve Kolluk

Keleş (1993:11)’e göre, yönetim yapısı kısmen de olsa Türkiye’ye benzeyen birkaç Avrupa ülkesinden birisi olarak İspanya’nın, 1970’lerin sonundan itibaren uzun süreli merkezîyetçi ve otoriter kamu yönetimi anlayışından âdemimerkezîyetçi anlayışa geçmesi onu incelenmeye değer bir ülke olarak ortaya çıkartmaktadır. Bununla birlikte Kıta Avrupası kolluk sistemini benimsemesi ve uyguladığı ikili (polis ve yarı askeri) kolluk yapısı sayesinde Türkiye ile benzer özellikleri taşıması İspanya’da yerelleşmenin kolluğa etkilerinin incelenmesini daha anlamlı kılmaktadır.

Şekil 4.9’dan da görüldüğü üzere Avrupa ile Afrika ve Akdeniz ile Atlantik Okyanusu arasında önemli bir ayrıma ev sahipliği yapan İspanya, tarihsel ve coğrafi sebepler dolayısıyla hem Afrika hem de Güney Amerika ile son derece sıkı bağlara sahiptir (Phillips Jr ve Phillips, 2016:16).

Şekil 4.9. İspanya Bayrağı ve Haritaları



Kaynak: CIA (2020c).

1492 yılında Amerika kıtasının keşfi ve yeni ticaret yollarının ortaya koyulmasındaki en büyük pay sahibi olarak İspanya, Amerika kıtasında kurduğu Latin devletlerle sömürgecilik, köle ticareti, merkantilizm ve kapitalizmin de öncüsü olmuştur (Arıbaş ve Kara, 2008:61). Resmi adı İspanya Krallığı olan ülke, özellikle de 16. ve 17. Yy’lerde dünya çapında güçlü bir imparatorluk dönemi yaşamış, müteakiben Avrupa’da gerçekleşen sanayi ve ticaret devrimlerini yakalamakta gecikmesi sebebiyle ekonomik ve siyasi açıdan Birleşik Krallık, Almanya ve Fransa’nın oldukça gerisinde kalmıştır (CIA, 2020c). Günümüzde kırk milyona yakın nüfusu bulunan İspanya’da nüfusun yüzde 74’ünü Kastilyalılar, yüzde 17’sini Katalanlar, yüzde 7’sini Galiçyalılar ve yüzde 2’sini

Basklar oluşturmaktadır. Farklı kültür ve etnik yapının nüfusa olan oranlarda da görülebildiği İspanya’da bu durum ayrılıkçı hareketlere sebep olduğu gibi siyasi ve ekonomik sorunlar da ortaya çıkarabilmektedir (Arıbaş ve Kara, 2008:72-73).

Günümüz İspanya’sını şekillendiren en önemli gelişme iç savaş sonrası 1939 yılında başa gelen ve 1975 yılına kadar iktidarını sürdüren General Franco’nun ölümü olmuştur. Diktatörlükten demokrasiye geçişin de gerçekleştiği bu döneme kadar İspanya’nın tarihi kısaca şu şekildedir (Beydilli, 2001:162; Arıbaş ve Kara, 2008:68-70; Gálvez Frutos, 2015:4; Tosun, 2018:53; Nalbant, 1997:269; Işık, 1991:240; Metin ve Erece, 2016:695; Keleş, 2020:83);

- İspanyollar, 1492 yılında Kastilya ve Aragon hanedanları liderliğinde siyasi birliğini tamamlamıştır.
- Hukuki olarak iki krallığa dayanan İspanya’da Aragon Krallığının Katalonya, Mallorca, Sicilya gibi bölgesel birimlerden oluşan monarşik, Kastilya’nın ise daha merkezîyetçi bir yapıya sahip olması bölgeyi yapılanmanın ve sorunların da temelini atmıştır.
- 1516 yılından itibaren taht Habsburg hanedanlığına geçmiş, 1700’lerin başından itibaren ise Bourbon Hanedanı tahtı devralmıştır.
- 1808 yılında gerçekleşen Napolyon Fransa’sı istilaları ile birlikte Fransız yönetim modeli yaygınlaşmıştır.
- 1834 yılında tutucu, 1837 ilerici, 1845 tutucu, 1869 ilerici, 1876 tutucu, 1931 ilerici anayasalar kabul edilmiş ve İspanya her anayasal dönemde bölgelere bir takım haklar tanıdığı gibi, bu haklardan bir bölümünü de kaldırmıştır.

1936 yılında çıkan İspanya iç savaşını 1939 yılında kazanan General Franco ile birlikte İspanya’da diktatörlük dönemi başlamış ve İspanya devleti otuz altı yıl boyunca demir yumrukla yönetilmiştir. Franco’nun diktatörlüğü döneminde yerel karşıtı yönetim modeli benimsenmiştir (Nalbant, 1997:271). Bölgesel farkların ve kültürlerin baskı altına alındığı bu dönem Franco’nun ölümü ile sona ermiş 1978 yılında kabul edilen Anayasa ile birlikte demokrasiye geçilmiştir (Tosun, 2018:66).

Bu bölümde ilk önce İspanya’nın 1978 Anayasası sonrası siyasi ve idari yönetim yapısı incelenmiş, devamında yerelleşmenin yönetimdeki etkileri üzerinde durulmuş,

sonrasında ise İspanya'nın kolluk teşkilatlanması ile yerelleşmenin kolluğa olan etkileri araştırılmıştır.

4.3.1. İspanya'nın Siyasi ve İdari Yapısı

Napolyon'dan esinlenerek kabul edilen 1812 Anayasası ile bugünkü yönetim yapısının da temellerini atan İspanya'da Yıldız (2011:181)'a göre Franco dönemi haricinde salt üniter ve merkeziyetçi yapı oluşturulamamıştır. Kastilya ve Aragon krallıklarının birleşmesiyle oluşan İspanya'da, söz konusu krallıkların farklı özelliklere sahip olması neticesinde İspanyol ulus bilinci oluşmamış, etnik ve kültürel çeşitlilik sebebiyle merkez ve çevre arasındaki ilişkilerde sürekli olarak sorunlar yaşanmıştır (Metin ve Erece , 2016:695).

Günümüz İspanya'sının yönetim biçimi olan ve başında Kral'ın bulunduğu siyasi sistem 1975 yılında Franco'nun ölümü sonrasında kabul edilen 1978 Anayasası ile mümkün olabilmıştır (Keleş, 2020:87). Franco'dan sonra İspanya tahtına çıkan Kral I. Juan Carlos ülkenin yeni siyasi düzenini parlamenter demokrasiye dayalı monarşi olarak belirleyen anayasayı onaylamıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2021). Sosyal, demokratik bir hukuk devleti olarak egemenliğin İspanyol halkına verildiği söz konusu anayasa ile İspanya, ülkesinde bulunan milletlerin ve bölgelerin özerklik hakkını tanımakta ve güvence altına almaktadır (Esen, 2004:335). Devlet üniter yapısını korumakla birlikte yerinden yönetimlerde çoğulculuk ilkesine göre örgütlenmektedir (Keleş, 2020:87).

Parlamenter monarşiye dayalı siyasi yapıya sahip İspanya'da yasama organı Kongre ve Senato olmak üzere iki kanatlı parlamentodan (Cortes) oluşmaktadır. Bölgeci bir üniter devlet yapısına sahip İspanya'da yasama yetkisi Cortes ile özerk topluluklar arasında paylaştırılmıştır. Merkez; savunma, iç güvenlik, adalet, uluslararası ilişkiler gibi ana konularda yetki sahibiyken, özerk topluluklar ise turizm, sosyal yardım, spor vb. konularda yetkiye haizdir (Metin ve Erece , 2016:708).

İspanyol Anayasası bir yandan milletin teklifini vurgularken bir yandan da milliyetlerin özerkliğini tanıyarak iki zıtlığı birleştirmeye çabalamaktadır. Anayasa ile ulus altı milliyetlere kendi kültürlerini koruma ve geliştirme hakkı verilirken, kendi geleceklerini belirleme hakkı ise verilmemiştir (Teziç, 2017:146-147). Sonuç olarak bir

takım siyasi ve idari yetkilere haiz olmakla beraber bu bölgeler İspanya Devleti'nin sınırlarına dâhil olup mülki örgütlenmeye tabidirler (Nalbant, 1996:49).

İspanya'nın siyasi yapısından sonra ele alınan idari yapısına bakıldığında İspanyol kamu yönetiminin anayasal olarak nesnellik, etkililik, hiyerarşi, âdemimerkeziyet, yetki genişliği ve eşgüdüm ilkelerini benimsediği görülmektedir (Esen, 2004:344). Bu ilkeler kapsamında İspanya'da dört farklı yönetim çevresi bulunmaktadır. Bu yönetim çevreleri şu şekildedir (Mateo, 1991:147);

- Merkez; kendi idare aygıtı ile her il ve birimde kendi “çevre” yönetimi vardır.
- Bölgeler; her il ve birimde kendi idare aygıtı ve bölgesel servisleri vardır.
- İl Yönetimi; Seçilmiş temsilcilerden oluşan meclisi ve temsilciler tarafından seçilen başkanları vardır.
- Yerel Hükümetler (belediyeler); Belediye Başkanları belediyenin büyüklüğüne ve faaliyetlerine bağlı olarak yönetimi kendisi sürdürür veya alt birimlere devreder.

İlk yönetim basamağı olan merkezi yönetim; merkez teşkilatı ve merkezin taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkez teşkilatının başında sembolik bir ifade olan Kral vardır. Kralın yasamayı feshetme ve halkoylamasına başvurma gibi yetkileri bulunmaktadır (Dışişleri Bakanlığı, 2021). Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklardan oluşan hükümet genel anlamda iç ve dış politikanın belirlenmesi, ülkenin savunması ile anayasal yürütme yetkilerinin yerine getirilmesinden sorumludur (Aydın, 2018a:310). Merkezi idarenin taşra teşkilatı ise hükümet temsilcileri, hükümet temsilci yardımcıları ve ada müdürlerinden oluşmaktadır (Esen, 2004:346).

İspanya'nın merkezi yönetim dışındaki diğer yönetim birimleri 1978 Anayasası 137. Maddesine göre düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre İspanya “...*belediyelere, illere ve özerk topluluklara...*” bölünmüştür. Özerk topluluklar, iller ve bölgeler haricindeki diğer yerinden yönetim birimleri ise mancomunidad (belediye birlikleri), comarca (ilçe), metropol belediyeler ve çekirdek yerinden yönetimlerden (belediyeden küçük bölgesel birimler) oluşmaktadır (Cools ve Verbeek, 2013:11-12).

Genel siyasi ve idari yapısı hakkında bilgi verilmiş olan ve 19. Yy'nin başında Napolyonik Fransa'dan örnek alınarak kurulan İspanya, ülkenin genel çıkarına hizmet

eden, merkeziyetçi, hiyerarşik, tekçi üniter devlet yapısını benimsemiştir (Kickert, 2007:52).

İspanya’da 1975 yılından itibaren başlayan reform hareketleri kamu sektöründe çok büyük değişimler sağlamıştır. Değişime etki eden motivasyon ilk önce Frankoist kamu yönetimi anlayışını değiştirmek olurken, devam eden süreçte ise bu motivasyon dünyadaki kamu yönetimi trendine ayak uydurabilmek olmuştur. 1970’lerin sonundan itibaren ilk motivasyondan doğan reformlarla klasik devletin hantal bürokrasisi çevre yönetim birimlerine paylaştırılmış, 1990’ların başından itibaren ise bu sefer ikinci motivasyon kaynağı ile devlet-toplum ilişkileri geliştirilmeye ve kamu sektörü daha etkili ve verimli hale getirilmeye çalışılmıştır (Alonso vd., 2015:2). Bu kapsamda bundan sonraki bölümde İspanya’da gerçekleşen yerelleşme reformları incelenmiştir.

4.3.2. İspanya’da Yerelleşme

1970’lerde başlayıp 1980’lerde hızlanan bilimsel ve teknolojik gelişmeler 20. Yy’ye damgasını vurmuş, gerçekleşen yenilikler ve ortaya çıkan olanaklar tüm dünyada ülkeler arasındaki ilişkilerin daha da yoğunlaşmasına sebebiyet vermiştir. Bununla birlikte yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle üç kutuplu olduğu varsayılan dünya düzeni geri dönülemez şekilde tek kutuplu dünya düzenine doğru evrilmeye başlamıştır. Dönüşümün anahtarı olarak geçen neoliberalist politikalar Avrupa’da başta Birleşik Krallık olmak üzere Fransa’da ve İspanya’da hem sağ hem de sol hükümetler döneminde birçok kamu hizmetinin yürütülmesinde uygulama alanı bulmuştur (Kaya, 2019:128-129).

1975 yılında General Franco’nun ölümü sonrasında gerçekleşen demokrasi ile bölgeler ve yerel birimlere otonomi verilerek federal devlet yapılanmasına bir adım daha yaklaşmış, özerk topluluklar ve yerinden yönetimler gerçekleştirdikleri kamu politikalarıyla vatandaşların hayatına önemli derecede etki etmişlerdir (Navarro ve Criado, 2011:5-6). 20. Yy’de uzun yıllar boyunca General Franco yönetimi altında güçlü bir merkezi, otoriter ve bürokratik hükümet sistemi uygulanan İspanya’da Franco’nun hemen ardından çok kısa bir süre içerisinde kendi yasama, yürütme ve yargı organlarına sahip otonom özerk bölge yönetimlerine geçilmiştir (Alba ve Navarro, 2003:197).

Kamu sektörünün etkisiz ve verimsiz olduğuna dair neoliberal düşüncelerin artan popülerliğine rağmen Franco sonrası İspanya’ında halkın çoğunluğu tarafından kamu hizmetlerinin arttırılması istenmiştir. Böylece 1980’lerde İspanya’da refah devletinin inşası ve miras alınan yönetime YKY uygulamalarının yerleştirilmesine dair çalışmalar beraber ilerlemeye başlamıştır. Birbirinin zıttı olan bu iki anlayışın aynı anda yürütülmesi ise Sosyalist Parti tarafından üstlenilmiştir (Torres ve Pina, 2004:448). Bu başlık altında İspanya’da yerelleşme hareketlerinin incelenmesi öncelikle yerinden yönetimler devamında ise özelleştirme ilkesi üzerinden yapılmıştır.

İspanya’nın 1812 tarihli ilk anayasasına dayanan yerinden yönetim birimleri olan il ve belediyeler 1978 yılına kadar mevcudiyetini korumuştur. İllerin başında bulunan valiler Franco’nun ölümüne kadar zaman zaman kesintiye de uğrasa yerinden yönetimler üzerinde önemli denetim yetkileri olan, il genel meclisine başkanlık eden hatta belediye başkanlıklarına atamalar yapabilen “*ulusal birlik ve bütünlüğün koruyucuları*” olarak görev yapmışlardır (Keleş, 2020:84-87).

İspanya’da 20. Yy’nin son çeyreğine denk gelen Franco sonrası dönemde özerk topluluklara bölgesel yetki devri, refah devleti inşası ve kamuda modernizasyon gibi köklü değişiklikler meydana gelmiştir. (Alba ve Navarro, 2003:197). 1978 Anayasası ile özerk topluluklara geniş yetkiler tanınarak başta Bask, Katalonya ve Galiçya olmak üzere bölgelerin ayrılıkçı hareketleri engellenmeye çalışılmıştır (Arıbaş ve Kara, 2008:72). 1978 Anayasasının kabulünden sonra yerinden yönetimlere dair yapılan bazı önemli düzenlemeler şu şekilde gerçekleşmiştir (Erbay ve Akgün , 2017:679-680; Keleş, 2020:88-89);

- 2 Nisan 1985 Yerel Yönetimler Yasası; Belediyeler temel yerinden yönetim basamağı olarak tanımlanmış,
- 28 Kasım 1986 Krallık Kararı; yerinden yönetimlerin teşkilatı, yapısı ve yönetimi düzenlenmiş,
- 21 Nisan 1993 Subsidiarite ilkesi kabul edilmiş,
- Nisan 1999; yerinden yönetimlerin geliştirilmesine yönelik 6 kanun (Local Pact) kabul edilmiş,
- 2001 Organik Yasa; yükseköğrenim yetkisi özerk topluluklara devredilmiş,
- 2003; Sağlık alanı özerk topluluklara devredilmiştir.

Yukarıda bahsedilmiş süreçler sonrasında anayasal/yasal kapsamda ortaya çıkan ve Tablo 4.8’de ülke genelindeki sayıları belirtilmiş olan yerinden yönetimlerden en büyüğü özerk topluluklardır. Diğer anayasal yerel birimler olan belediye ve illere göre üstün yetkileri bulunan Özerk topluluklar, siyasal özerkliğe haiz ve aldıkları/uyguladıkları kararlar yasa gücüne eşittir. (Keleş, 2020:87).

Tablo 4.8. İspanya Yerinden Yönetim Birimleri

Yönetim	Sayılar
Özerk Topluluklar	17
İller	50
Belediyeler	8097
Köy Birlikleri	3722
Büyükşehir Belediyeleri	2
Comarcas	45
Belediye Birlikleri	815

Kaynak: Toksöz vd. (2009:77).

Günümüz İspanya’ında özerk toplulukların üstleneceği yetkiler Anayasa Madde 148’de belirtilmektedir. Özerk topluluklar tarafından kabulü isteğe bağlı olan söz konusu yetkiler/yetki alanlarından bazıları şu şekildedir;

- “Kendi özyönetim kurumlarının teşkilatlanması,
- Hidrolik projelerin, kanalların ve sulamanın planlanması, inşası ve işletmesi,
- Ulusal ekonomik politika ve hedefler içinde Özerk Toplulukların ekonomik kalkınmasını teşvik;
- Bina ve tesislerinin bakım ve korunması;
- Bir kuruluş kanununun belirlediği şartlarda yerel kolluk güçleriyle ilgili koordinasyon.
- Genel ekonomik planlamaya uygun tarım ve hayvan yetiştiriciliği” (Adalet Bakanlığı, 2011:569-570).

İspanyol idari örgütlenmesindeki diğer yerinden yönetim basamağını iller oluşturmaktadır. Merkezi devlet ile özerk toplulukların tüzel kişiliklerinden bağımsız kendi tüzel kişiliği olan iller (Esen, 2004:357), kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu belediyeler topluluğu olarak nitelendirilmektedir (Keleş, 2020:95). İspanyol illeri, Türkiye’deki il özel idarelerinin görevlerine benzer şekilde tarım ve hayvancılık, köy yollarının yapılması, ormancılık, kültür, sağlık gibi alanlarda kamusal hizmetleri sağlamakta bunların yanında ihtiyaç duyulan konularda belediyelere teknik ve ekonomik yardım sağlamaktadırlar (Keleş, 2020:96). Franco döneminde merkez tarafından atanan valinin kontrolünde olan illerin artık kendi seçilmiş meclisi ve başkanı bulunmaktadır (Mateo, 1991:147).

Yerinden yönetimlerden sonucusu olarak belediyeler aynı zamanda ilk kademe yerinden yönetim biçimidir. Anayasal garanti altındaki belediyeler büyüklüklerine ya da nüfusuna göre kasaba (pueblo) veya şehir (ciudade) olarak karakterize edilmektedir. Belediyenin organları belediye meclisi, belediye başkanı, icra komitesi ve belediye başkan yardımcılarında müttesekkindir (Cools ve Verbeek, 2013:7-8). İspanya’nın temel yerinden yönetim birimi olarak belediyelerin sunabileceği hizmetler kısaca şu şekildedir;

- “Şehircilik, mezarlıklar ve cenaze faaliyetleri,
- Kentsel estetik, içme suyu tedariki ve kanalizasyon işlemleri,
- Yol altyapısı, kentsel toplu taşıma,
- Yerel polis, sivil koruma, yangınların söndürülmesi ve önlenmesi,
- Kamu sağlığının korunması, sosyal hizmet ve yardımlar,
- Fuarlar, dükkânlar, pazarlar, loncalar ve gezici ticaret,
- Spor faaliyetleri ve spor tesislerinin işletilmesi, trafik ve otopark hizmetleri,
- Zorunlu eğitimin takibi, eğitim öğretim binalarının bakımı” (Yerel Rejimler Temelleri Yasası’ndan akt. Gálvez Frutos, 2015:58).

İllerden ve belediyelerden ayrı olarak ortaya çıkan son yerel örgütlenme birimleri ise mancomunidad (gönüllü belediye birlikleri), metropol belediyeler, comarcas (ilçeler) ve çekirdek yerinden yönetim birimleridir (Esen, 2004:357-358; Cools ve Verbeek, 2013:10-11; Toksöz vd., 2009:79);

- Mancomunidad: Küçük belediyelerin yüksek maliyet veya üst düzey teknik bilgi gerektiren hizmetleri birlikte yapmak maksadıyla oluşturdukları gönüllü belediye birlikleridir.
- Metropol belediyeler: Ortak ekonomik, sosyal bağ ve kentsel alanlara sahip belediyeleri bir araya getirmek maksadıyla oluşturulan büyükşehir belediyeleridir.
- Comarca: Bölgesel yönetimler tarafından belli coğrafyada belediyelerin bir araya getirilerek ortak çıkarın sağlanması amacıyla kurulan yerinden yönetim birimidir.
- Çekirdek yerinden yönetim birimleri: bölgeler tarafından kurulan köy, mezra ya da mahallelerdir.

Anayasal güvenceye sahip il ve belediyenin aksine yukarıda bahsedilmiş bu diğer yerinden yönetim birimlerinin anayasal güvencesi bulunmamakta, isimleri ve yasal statüleri bölgeler tarafından düzenlenmektedir.(Cools ve Verbeek, 2013:11-12).

İspanya’da yerelleşme hareketlerinin yerinden yönetimler basamağından sonra incelenmiş olan ikinci ayağını özelleştirme oluşturmaktadır. 1979 yılında Birleşik Krallık’tan Fransa, İtalya, Almanya gibi Avrupa ülkelerinin yanı sıra Güney Amerika, Asya ve Afrika ülkelerine de sıçrayan özelleştirme olgusu İspanya’da da ciddi bir uygulama alanı bulmuştur. Hem ekonomi sektöründe hem de kilit ürün pazarlarında liberalleşme ve deregülasyon üzerine kurulu ekonomik yeniden yapılanma sürecinin bir parçası olarak 1985 ve 2005 yılları arasında 134 firma özelleştirilmiştir (Cabeza ve Silvia, 2007:392).

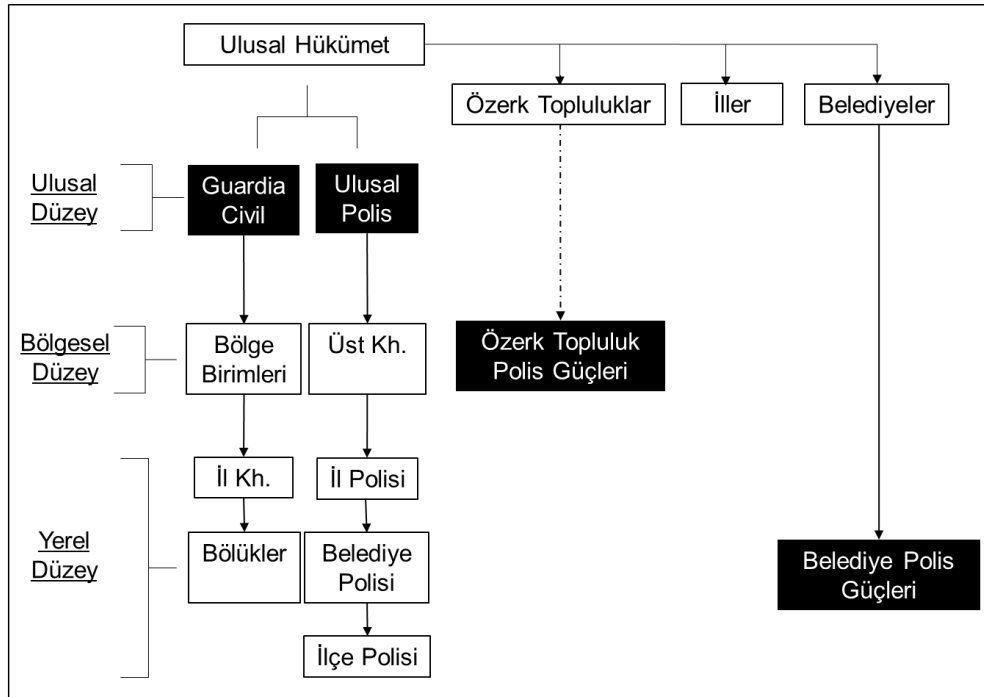
İspanyol Sosyalist İşçi Partisi (PSOE)’nin F.Gonzales liderliğinde 1982 yılından 1996 yılına kadar aralıksız devam ettirdiği iktidar yılları boyunca uyguladığı neoliberalist politikalarla birçok kamu iktisadi işletmesi özelleştirilmiştir (Kaya, 2019:131). 1988 yılına kadar PSOE tarafından yürütülen özelleştirme faaliyetleri herhangi bir ideolojik mantıktan ziyade devlete ait şirketlerin portföylerinde basitleştirme ve devletin kontrol etkililiğini arttırmayı hedeflerken, bu tarihten sonra AB gereklilikleri kapsamında gerçekleştirilmeye devam etmiştir. 1985-1990 yılları arasında araba üretim şirketi Seat’ın %75’i Volkswagen’e, Enasa’nın %60’ı Fiat’a, Telefonica’nın %60’ı ve Repsol’ün %26’sı piyasaya satılmıştır (Heywood, 1995:134-136).

Doğu Avrupa ülkeleri dışında bir ülke tarafından yürütülen en geniş kapsamlı özelleştirmelerden olan İspanyol özelleştirme programı telekomünikasyon, enerji, ulaşım ve bankacılık gibi stratejik sektörler dâhil olmak üzere devlete ait şirketlerin hemen hemen tamamını kapsamıştır. 1985-1996 yılları arasında Sosyalist Parti, 1996-2003 yılları arasında Muhafazakâr Parti, sonrasında tekrar Sosyalist Parti tarafından devam ettirilen özelleştirmelerle söz konusu anlayışın ideolojiden bağımsız olduğu da ortaya koyulmuştur (Cabeza ve Silvia, 2007:394).

4.3.3. İspanya’da Kolluk Tarihi ve Teşkilatlanması

Modern İspanyol kolluk yapılanması tarihsel süreç içerisinde gelişen olaylar neticesinde Kıta Avrupası sistemine uygun olarak dizayn edilmiştir. Genellikle Napolyon tarafından fethedilmiş ya da merkezîyetçi yapısını kırsalda da hissettirmek isteyen ülkeler tarafından model olarak alınan bu kolluk sistemi Hollanda, Polonya, Avusturya-Macaristan, İtalya, Osmanlı Devleti ve İspanya gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur (Paun, 2007:17).

Şekil 4.10. İspanya’da Kolluk Yetki Alanları



Kaynak: Lowatcharin (2016:203).

Günümüzde İspanya’da ülke genelinde kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinden yarı askeri yapıya sahip Sivil Muhafızlar (Guardia Civil) ile Ulusal Polis Teşkilatı (Cuerpo Nacional de Policia) sorumludur (Tartter, 1988:324). Bununla beraber İspanya’da yerinden yönetim kuruluşlarının da kendi mülki idare alanlarında bir takım kolluk yetkileri bulunmaktadır. Şekil 4.10’da gösterilen ve iç güvenliğinde merkezîyetçi, çoklu ve koordinesiz (multiple uncoordinated) yapıya sahip İspanya’nın genel kolluk teşkilatlarından ilk önce Ulusal Polis Teşkilatı daha sonra Sivil Muhafızların tarihi ve yapılanması ele alınmıştır.

4.3.3.1. İspanya Ulusal Polis Teşkilatı

13 Ocak 1824 tarihinde yayınlanan Krallık kararıyla günümüzdeki İspanya Ulusal Polisi’nin de atası sayılan “Krallık Genel Polisi” kurulmuştur (Policia Nacional, 2021a). Günümüze kadar olan süreçte İspanya Ulusal Polisi’ne dair gerçekleşen düzenlemeler şu şekilde gerçekleşmiştir (Policia Nacional, 2021a);

- 1877 yılında polis teşkilatı yeniden düzenlenerek gözetim (sivil) ve güvenlik (asker) hizmetleri iki farklı birim tarafından yürütülmeye başlanmış,
- 1908 yılında yayınlanan mevzuat ile Gözetim ve Güvenlik Birlikleri her ilin sivil valilerin emrinde görev yapmaya başlamış,
- 1978 yılında demokrasiye geçişle birlikte polis birimlerinin isimleri “Yüksek Polis Birliği” ve “Ulusal Polis Birliği” olarak kabul edilmiş,
- 1986 yılında yapılan mevzuat değişikliği ile polis birimleri tek bir çatı altında birleştirilerek İspanya Ulusal Polis Teşkilatı oluşturulmuştur.

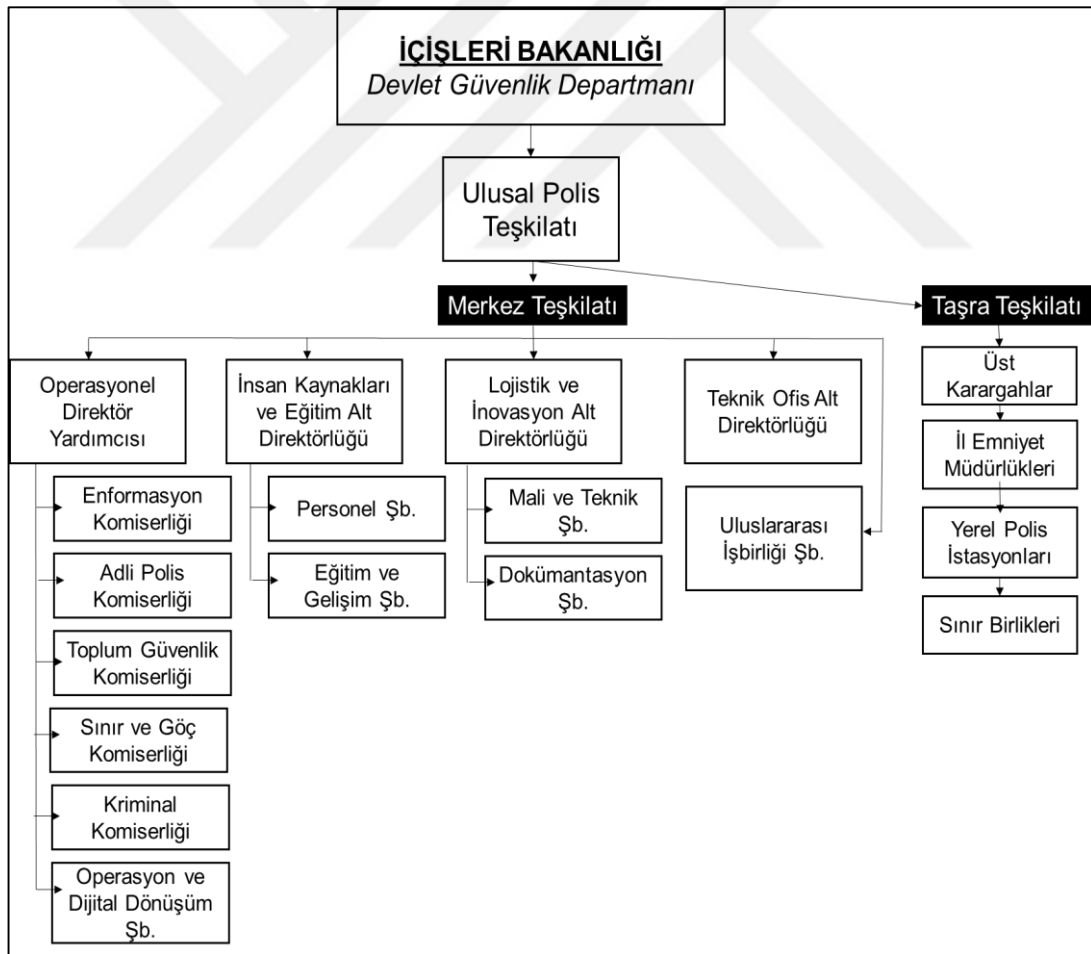
Franco döneminde halkın zihninde iç gözetim ve siyasi baskı ile ilişkilendirilen polis birimleri yeni dönemde askeri bağılıklarından arındırılmış ve 1978 Anayasasının 104. Maddesine göre hak ve özgürlüklerin serbestçe kullanılmasının korunması ve vatandaşların güvenliğinin teminat altına alınması ile görevlendirilmiştir (Tartter, 1988:324). 13 Mart 1986 tarihli “Güvenlik Birlik ve Kuvvetleri Teşkilat Yasası (LOFCS)”na göre yetki ve sorumlulukları belirlenen Ulusal Polis Teşkilatı’nın genel olarak görevleri (Oscepolis, 2021);

- Kanunlara uyumun denetlenmesi,

- Kamu düzenini ve güvenliğin sağlanması,
- Yaşam, kişisel mülkler ve mallar ile kamu binaları ve tesislerinin korunması,
- Suçların araştırılması, suçluları belirlenerek yakalanması ve delillerin saklanması,
- Felaket veya OHAL durumlarında diğer kurumlarla işbirliği yapılması,
- Sınır güvenliğinin sağlanması, iltica, mülteciler, suçluların iadesi ve göçmenlikle ilgili yasaların uygulanması şeklinde son halini almıştır.

Yapılanması ve bağlılığının Şekil 4.11’de gösterildiği İçişleri Bakanlığı/Devlet Güvenlik Sekreterliği’ne bağlı olan Ulusal Polis Teşkilatı’nda 2020 itibariyle 87.000 personel görev yapmaktadır (La Moncloa, 2021).

Şekil 4.11. İspanya Ulusal Polis Teşkilatı Yapısı



Kaynak: Policia Nacional (2021b)’den yararlanılmıştır.

4.3.3.2. Sivil Muhafızlar

Fransız ihtilali sonrasında askeri kalkışmalar ve ülke genelinde gerçekleşen isyanlarla özdeşleşen İspanya'da (Glezial vd., 2000:101), liberaller ile mutlakiyetçiler arasındaki çekişme ülkenin güçsüz düşmesine sebep olmuş, sonucunda eşkıyalıklar ve kargaşa ülke genelinde yaygınlaşmıştır. Söz konusu sıkıntılarla mücadele etmek amacıyla 1829 yılında sınırlar/kıyılarda kaçakçılıktan sorumlu "Carabineros" ile 1844 yılında kırsal kesimlerde düzeni sağlamakla görevli Sivil Muhafızlar kurulmuştur. Bunlardan gümrük kolluğu olarak da adlandırılan Carabineros 1940 yılından itibaren Sivil Muhafızlar bünyesine dâhil edilmiştir (Meyzonnier, 2006:119-120). Sivil Muhafızların kurulduğu 28 Mart 1844'den günümüze kadar olan gelişimi şu şekilde gerçekleştirmiştir (Guardia Civil, 2021a; Guardia Civil, 2021b);

- 1878 yılında yayımlanan mevzuatla o güne kadar orduya yardımcı bir kuvvet olarak kabul edilen Sivil Muhafızlar, resmi olarak ordunun ilave bir birliği olarak kabul edilmiş,
- 1942 yılında Sivil Muhafızlar bütünüyle orduya entegre edilmiş,
- 60'lı ve 70'li yıllarda Sivil Muhafızlar terör tehdidi ve ayrılıkçı hareketlerle mücadele etmiştir.

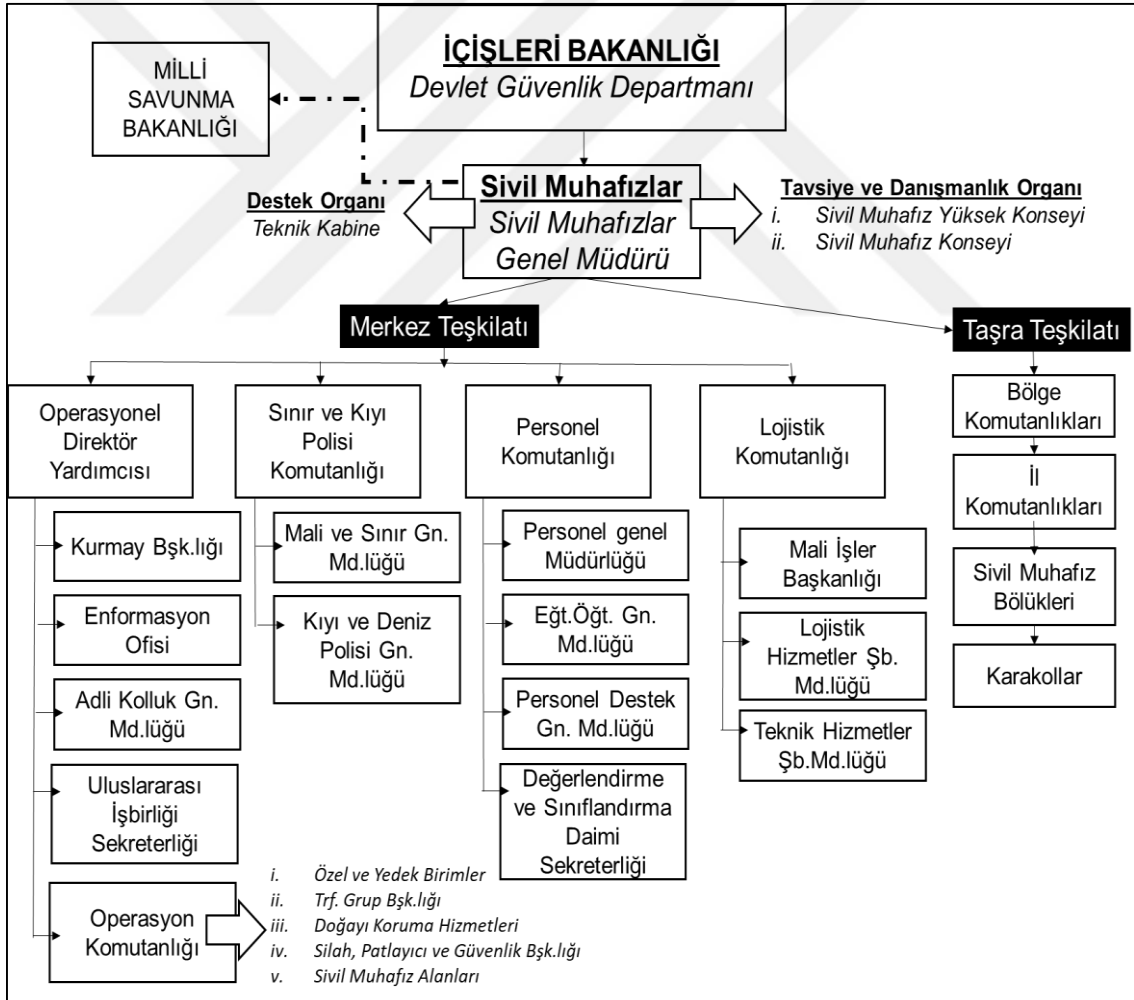
Kırsalda emniyet ve asayişin sağlanması amacıyla 1844 yılında hayata geçirilen Sivil Muhafızların 1986 yılına kadar olan tüm komutanları Korgeneral rütbesindeki subaylar olurken ilk defa bu tarihte sivil genel müdür ataması yapılmıştır (Tartter, 1988:325). Franco'nun ölümünden sonra İspanya'daki yerleşme hareketlerinden kısmen de olsa nasibini alan Sivil Muhafızların 13 Mart 1986 tarihli "Güvenlik Birlik ve Kuvvetleri Teşkilat Yasası (LOFCS)"na göre yetki ve sorumlulukları genel olarak (Oscepolis, 2021);

- Yetkisi dâhilinde ülke genelinde güvenlik ve kamu düzenini sağlamak
- Suçu önleyici tedbirler almak,
- Kaçakçılık ve dolandırıcılığı engellemek,
- Şehirlerarası trafik güvenliğini sağlamak,

- Suçun soruşturulması, şüphelilerin yakalanması, teknik raporların hazırlanması ile delillerin toplanması ve saklanması konularında savcı ile işbirliği yapmak vb. şekilde belirlenmiştir.

Askeri doğası gereği polis karakolunda değil askeri kışılarda bulunan Sivil Muhafızların sayısı İspanya’da 75.000’e ulaşmaktadır (Health Plan, 2020). Yürüttüğü hizmetler, maaş ve teçhizat bakımından İçişleri Bakanlığına, rütbe terfileri ve askeri nitelikteki görevleri bakımında Savunma Bakanlığına bağlı olan Sivil Muhafızların (Guardia Civil, 2021b), teşkilatlanması Şekil 4.12’de gösterilmiştir.

Şekil 4.12. Sivil Muhafızların Teşkilat Yapısı



Kaynak: Guardia Civil (2021c)’den yararlanılmıştır.

4.3.4. İspanya’da Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri

Bu başlık altında yerelleşme eğilimi ile birlikte İspanya’da uygulanmaya başlayan yerel kolluk faaliyetleri incelenmiştir. Yerelleşme sahip olduğu geniş anlamıyla birlikte artık günümüzde sadece yerinden yönetimlere değil, aynı zamanda özel aktörlere, sivil toplum örgütlerine ve topluma yetki aktarımı anlamına gelmektedir. Bu kapsamda kolluk hizmetlerinin yerinden yönetimlere aktarıldığı yerinden yönetim kolluk uygulamaları ve özel aktörlere aktarıldığı özel güvenlik uygulamaları ile toplumla işbirliği içerisinde gerçekleştirildiği iç güvenlik yönetimi uygulamaları İspanya’da Franco döneminden itibaren 1980’li yıllardan itibaren yer almaya/güçlenmeye başlamıştır.

İspanya’da 1978 Anayasası sonrasında askeri bağılıktan arındırılan kolluk teşkilatı ile kolluk zihniyetinin değişimi üç temel başlıkta gerçekleşmiştir;

- Kolluk güçlerinin misyonunu tanımlayan kamu düzeni kavramının terk edilmesi, yerini artık vatandaş güvenliğinin alması,
- Anayasa ile Silahlı Kuvvetler ile Güvenlik Kuvvetleri yetkilerinin açıkça belirlenerek, kamu güvenliğinin korunmasının ikinciye atfedilmesi,
- Devletin yeni toprak örgütlenmesi ile devlet, bölgesel ve yerel polis güçlerinin varlığı ortaya koyulmuştur (Hellin, 1992:112).

Bu faktörlerin yanında, özellikle 1970-80’lerden başlayıp 90’lara uzanan dönemde tüm dünyadaki klasik kolluk yapılanmaları yürütülen ceza adaleti çalışmalarında sorgulanmaya başlamış ve kolluğun suçu, suç korkusunu ve düzensizliği nasıl azaltabileceğinin yolları araştırılmaya başlamıştır. Bu kapsamda organizasyonel yapının, operasyonel stratejinin ve performans ölçüm süreçlerinin vatandaşın ihtiyaçlarına yönelik olarak YKY prensipleri çerçevesinde değişimi ve dönüşümüne yönelik adımlar atılmaya başlamıştır. Devlet, özerk topluluk ve yerel kolluk olmak üzere karmaşık bir kolluk yapısına sahip olan İspanya da bu değişimden etkilenmiştir (Fernandez, 2019:44-47). Tablo 4.9’de söz konusu dönemde klasik kolluk ile YKY kapsamında ortaya çıkan kolluk modelleri arasındaki farklar ortaya koyulmuştur.

Tablo 4.9. Kolluk Model ve Karakteristiği

Kolluk Modelleri ve Karakteristiği	Klasik Model	Toplum Destekli Model	Ticari veya Neo-Liberal Modeller
Güvenlik Konsepti	Güvenlik kanun ve kamu düzenidir.	Güvenlik çoklu konsepttir. Toplum huzuru önemlidir.	Güvenlik çoklu konsepttir. Piyasa önemlidir.
Güvenliğin Sağlanması	Kolluk sağlar.	Toplum güvenliğin sağlanmasında yardımcı olur.	Özel aktörler güvenliğin sağlanmasında yardımcı olur.
Yönetim Modeli	Yukarıdan aşağıya ve hiyerarşik.	Yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya.	Yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya ve koordineli.

Kaynak: Lacuesta (2018:19).

Diğer kamusal alanlarda olduğu gibi kollukta da değişime etki eden motivasyon ilk önce Frankoist kamu yönetimi anlayışını değiştirmek olurken, devam eden süreçte ise bu motivasyon dünyadaki kamu yönetimi trendine ayak uydurabilmek olmuştur. (Alonso vd., 2015:2). 1978 Anayasası yayımlandıktan sonra özerkliğini kazanan bölgelerden ekonomik açıdan avantajlı olan ve yüzyıllar öncesine dayanan kolluk bilgi ve tecrübesine sahip olanlar hiç vakit kaybetmeksizin kolluk teşkilatlarını kurmuştur. Aynı zamanda kamu düzeni anlayışından vatandaşın güvenliği anlayışına da geçildiği demokratik sistemle birlikte özerk topluluk polisleri kendi toplumlarının en yakınında olarak ve onların sıkıntılarının, eksikliklerinin farkındalığıyla daha etkili ve verimli olabilmek şansını elde etmiştir. Yeni bölgesel kolluk birimleri, kendi sorumluluk alanlarında yaşayan vatandaşın ihtiyaçlarına hızlı ve tatmin edici cevaplar verebilmek maksadıyla tarih sahnesinde yeniden doğmuştur (Pagan, 2016:41).

İspanya'da özel güvenlik sektörünün gelişimi ise, söz konusu sektörün uluslararası arenadaki gelişimiyle paralel bir şekilde ilerlemiştir. Çevre ülkelerdekine benzer bir şekilde suç sayısında yaşanan artış, güvensizlik algısı ve kolluk güçlerinin yetersiz olduğuna dair düşünceler, özel güvenliğe olan talepte yükselişle sonuçlanmıştır. Talepte yaşanan artışı fırsata çeviren piyasa, kişisel güvenliği kamu güvenlik hizmetlerinden daha iyi sağlayabilecek ürün ve hizmetler sunmuştur (Giménez-Salinas Framis, 2014:55). Demokrasiye geçişin yaşandığı aynı dönemde İspanya'da toplum

destekli polislik yaklaşımına olan ilgide de artış yaşanmıştır. Yeni dönemde yeni değer arayışı ve meşruiyet ihtiyacı kapsamında seçilen bu kolluk modeline ulusal, bölgesel ve yerel kolluk güçleri tarafından çok hızlı bir şekilde başvurulsa da istenilen başarı ulusal düzeyde elde edilememiştir (Rabot, 2004:212).

Kolluk hizmetlerinin ihtiyaçlara cevap verebilir olmasını arzu eden ülkeler demokrasiye ve hukukun önceliğine önem verildiği ülkelerdir. Siyasi otorite bireyin üzerinde baskı kurmak istediğinde “güç kullanan” kolluktan, bireyin isteklerine duyarlı olduğu takdirde “hizmet sunan” kolluktan faydalanmaktadır. Franco rejimi döneminde iktidarın baskısının simgesi olan İspanya kolluğu ile Franco sonrası insan hakları ve özgürlükler temelinde yeniden yapılandırılan kolluk arasında yetki ve uygulamalar açısından önemli farklar bulunmaktadır (Sözen, 2005:4-5). Erciyes (2019:159)’e göre İspanyol toplumunda meydana gelen tarihsel ve sosyal kırılmalar kolluk örgütlerinin teşkilatlanmaları, uygulamaları ve mevzuatları üzerinde doğrudan etkide bulunmaktadır. Franco sonrası dönemde yaşanan en büyük kırılma da hem Franco dönemine bir tepki olan hem de küreselleşmenin bir getirisi olan yerelleşme uygulamalarıdır. Bu başlık altında hem demokrasiye geçiş hem de yerelleşme etkisinde ortaya çıkan/gelişen İspanya kolluk uygulamaları incelenmiştir.

4.3.4.1. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları

3 Mart 1986 tarihli “Güvenlik Birlik ve Kuvvetleri Teşkilat Yasası (LOFCS)” 2. Maddesinde İspanya’nın güvenlik güçleri ve yapıları (LOFSC, 1986);

- Ulusal Hükümete bağlı güvenlik güç ve yapıları,
- Özerk Topluluklara bağlı polis birimleri,
- Yerel kuruluşlara bağlı polis birimleri şeklinde belirtilmektedir.

Söz konusu kanun kapsamında ikinci ve üçüncü sırada geçen kolluk birimleri yasal anlamda yerinden yönetimler tarafından kurulabilmektedir. Bununla birlikte aynı yasanın 3. Maddesine göre güvenlik kuvvetlerinin faaliyetlerinde karşılıklı işbirliğinin esas alınacağı ve birbirleri arasındaki koordinasyonu bu amaçla kurulan organların yapacağı belirtilerek yerinden yönetim birimlerine bağlı kolluk birimlerinin aralarında hiyerarşik bir ilişki olmadığı da ortaya koyulmaktadır (LOFSC, 1986). İspanyol yargıçlar

tarafından suçların soruşturulması aşamasında söz konusu farklı kolluk birimlerinden herhangi bir tanesi suçun araştırılmasında kullanılabilir. Bu sebeple tüm kolluk birimlerinin adli kolluk yetkisi bulunmaktadır (Canabata ve Dulin, 2006:847-848).

Merkez ve yerel dâhil olmak üzere tüm birimlerde 243.000'den fazla güvenlik görevlisinin olduğu (La Moncloa, 2021) ve bunlardan 90.000'inin yerinden yönetimlerde görev yaptığı İspanya'da, yerinden yönetimlerin kolluk teşkilatlanmaları özerk topluluk polisi ve yerel polis olmak üzere iki başlık altında incelenmiştir.

4.3.4.1.1. Özerk Topluluk Polisi

Franco sonrası dönemde Bask, Katalanya ve Galiçya gibi İspanya'nın diğer yerlerine göre ekonomik yönden oldukça gelişmiş bölgelerin uzun yüzyıllara dayanan taleplerine çözüm üretmek, bununla birlikte ayrılıkçı terör eylemlerini engellemek amacıyla (Teziç, 2017:48) amacını "*İspanyolların ve İspanya'daki bütün halkların, insan haklarını, kültür ve geleneklerini, dillerinin ve kurumlarının kullanılmasını güvenceye bağlamak, kendisini oluşturan ulusal toplulukların ve bölgelerin özerklik haklarını, aralarındaki dayanışmayı tanımak ve güvence altına almak*" olarak açıklayan son anayasa (Keleş, 2020:88) ile milliyetlerin ve bölgelerin özerkliği tanınmış ve teminat altına alınmıştır

Özerkliklerini elde eden bölgelere birçok yetki ve sorumluluk verilmiş bunlardan bir tanesi de özerk toplulukların kolluk hizmetlerini yürütecek kendine ait bir organizasyon kurmaya hak kazanması olmuştur. Bu kapsamda 1980 yılında ilk önce Bask bölgesinde Ertzaintza, ardından Navarra'da Foral ve Katalanya'da Mossos d'Esquadra adlı bölgesel kolluk yapılanmaları faaliyete geçmiştir (Canabata ve Dulin, 2006:847). Bu üç bölgesel kolluk organizasyonuna 2010 yılından itibaren Kanarya Adaları özerk topluluğunun kolluğu eklenmiş, böylece İspanya genelinde dört bölgesel yönetime ait kolluk yapılanması oluşmuştur (La Moncloa, 2021).

Söz konusu bölgesel kolluk güçleri birden bire ortaya çıkmamış, tam tersine bölgeler gibi yüzlerce yıllık geçmişe sahip tarihsel yapılar olarak şartlar elverişli olduğu anda meşruiyetlerini elde etmişlerdir. Örneğin Bask bölgesinde kurulan Ertzaintza'nın kökleri geç ortaçağ dönemden itibaren izlenebilirken, Franco sonrası liberalleşme,

ademimerkezileşme ve demokratikleşme sürecinde Bask özerk topluluğunun 1982 yılında resmi kolluk organizasyonu haline gelmiştir (Greer, 1995:33). Benzer şekilde Katalanya’da 1719 yılından itibaren görülmeye başlanan Mossos d’Esquadra 1983 yılında resmîyet kazanarak tüm Katalan özerk bölgesinde kolluk görevlerini yerine getirmeye başlamıştır (Gencat, 2014; Gencat, 2019).

Greer (1995:21)’a göre, Anayasa’da geçen üç farklı hüküm ile özerk topluluklar kendi kolluk teşkilatlarını kurma hakkını kavuşmaktadır;

- Anayasa ek hüküm Madde 1; “*Anayasa, tarihi bölgelerin haklarına saygı gösterir ve korur*” ifadesi ile kolluk hizmetlerini bir hak olarak gören özerk topluluklarda kolluğun inşası dolaylı olarak meşrulaşmakta,
- Anayasa Madde 148; “*Bina ve tesislerinin bakım ve korunması; bir kuruluş kanununun belirlediği şartlarda yerel polisle ilgili olarak koordinasyon ve diğer yetkiler*” hükmü ile özerk topluluklara bir teşkilat kanunuyla kolluk yetkilerinin çerçevesinin çizileceği anlatılmakta,
- Anayasa Madde 149’da merkeze verilen yetkiler sayılırken kamu güvenliğinden bahsedilerek, özerk topluluğun bir teşkilat kanunun kapsamında kolluk gücünü kurma olasılığı belirtilmektedir.

Anayasa Madde 149 kapsamında bahsi geçen teşkilat kanunu LOFCS 1986 yılında kabul edilerek yayınlanmıştır. LOFCS 37. Maddesi ile Anayasanın 148. maddesine istinaden özerk toplulukların gözetim ve koruma amaçlı kolluk birimleri kurabilmeleri öngörülmüştür (LOFCS, 1986). Yönetimsel ve mali olarak doğrudan özerk topluluklara bağlı olmakla birlikte görevleri bakımından İçişleri Bakanlığına karşı sorumlu olan (Newton ve Donaghy, 1997:138) özerk topluluklara ait kolluğun LOFCS Madde 38’e göre genel yetki ve sorumlulukları (LOFCS, 1986);

- Özerk Topluluk organları tarafından verilen hükümlere emirlere uyulmasını sağlamak,
- Özerk Topluluğun ve onun halkının mülkünün gözetimi ve korunması ile normal hayatın devamlılığını tesis etmek,
- Özerk Topluluğun düzenleme veya disiplinine tabi faaliyetleri soruşturmak,
- Özerk Topluluğun eylemlerini veya hükümlerini uygulamak için zor kullanmak,

- Kamusal alanları korumak,
- Devlet güvenlik kuvvetleri ve organları ile işbirliği içinde kanunlara ve devletin diğer hükümlerine uyumu sağlamak,
- Adli kolluk faaliyetlerine katılmak şeklinde sıralanmaktadır.

Bunların yanında kimi bölgeler tarafından özerk topluluğun bünyesinde organik olarak Ulusal Polis Teşkilatına bağlı kolluk birimlerinin görevlendirilmesi tercih edilmiştir (Newton ve Donaghy, 1997:138). LOFSC 47. Maddesinde geçen “ekleme” yöntemiyle Galiçya, Valencia, Madrid, Andalusia, Aragon ve Asturias bölgelerinde bu yöntem benimsenerek kolluk hizmetleri yürütülmeye devam etmektedir (La Moncloa, 2021). Özerk polis bulunmayan ya da Ulusal Polis tarafından emrine görevlendirilen polis birimi olmayan diğer özerk topluluklarda ise doğrudan Ulusal Polis Teşkilatı kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olmaktadır (Doménech, 2015:123).

Devlet güvenlik güçleri olan Sivil Muhafızlar ve Polis güçleriyle hiyerarşik bir ilişkisi bulunmayan özerk toplulukların bu birimlerle olan koordinasyonu özerk topluluğun bünyesinde bulunan ve bölge hükümeti ile devlet temsilcilerinden oluşan “Güvenlik Kurulu” tarafından sağlanmaktadır. Bu kurul aynı zamanda devlet güvenlik politikalarının eşgüdümü ile bölgenin yerel güvenlik politikaların da geliştirilmesinden sorumlu olmaktadır (Gencat, 2017; LOFSC, 1986).

Her ne kadar genel kolluk ve özerk kolluk güçlerinin arasında hiyerarşik bir ilişki olmasa da genel kolluğun özerk bölgede kamu düzeninin sağlanmasına yönelik olarak müdahale etmek hakkı bulunmaktadır. Bu müdahale merkezden tek taraflı olarak yapılabileceği gibi, özerk bölgenin talebi halinde de gerçekleştirilebilecektir. Keza belirlenen olağanüstü hallerde de özerk kolluk genel kolluk teşkilatının emir ve komutası altında hareket etmektedir (Türkeri’den akt, Mızrak, 2015:154). Nitekim 2017 yılında Katalanya’da artan bağımsızlık talepleri sonrasında düzenlenen bağımsızlık referandumu ve bağımsızlık ilanı sürecinde İspanya merkezi hükümeti tarafından ulusal polis güçleri doğrudan Katalan bölgesinde müdahalede bulunmuştur (Çelik, 2021:174). Bu süreçte Katalan Kolluk Birimi tarafından genel kolluğa hiçbir müdahalede bulunulmamış, ancak olaylar bastırıldıktan sonra kolluk şefi istifa etmiştir (Görgü, 2017).

İspanya'da Özerk bölgelerin kendi kolluk birimine sahip olmasının temelinde yatan bir diğer hususun da Franco döneminde özerk bölge halkına karşı gerçekleştirilen sert müdahaleler olduğu düşünülmektedir. İspanya'da ayrılıkçı hareket veya düşünceler açısından diğer bölgelere göre ön plana çıkan Bask ve Katalan bölgeleri, Franco döneminde özerk bölge halklarına yapılan kötü muameleler sebebiyle Franco'nun ölümünden sonra gerçekleşen demokrasiye geçiş sürecinde öncelikle kendi kolluk birimlerine sahip olmayı talep etmişlerdir (Mızrak, 2015:154).

Tez çalışmasının ilk bölümünde bahsedilmiş olduğu gibi devletin halk nezdindeki en önemli somut görünüşü kolluk birimleridir. Devletin devlet olabilmesi için öncelikle vatandaşın güvenliğini ve huzurunu bizzat kendi eliyle sağlaması gerekmektedir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde özerk bölgelerin güvenliği kendilerinin sağlamak istemesinin temelinde bağımsız bir devlet olma düşüncesinin yattığı değerlendirilmektedir. Öztop (2015:65)'a göre merkezi hükümetin kolluk yetkisini özerk bölgeye vermesindeki temel saik ayrılıkçı etnik terör ve etnik milliyetçilik arasında bir ayrıma gitmektir. Özerk bölgeye kolluk, kendi dilinde yayın yapabilme vb. haklar verilerek özerk bölge halkının terör örgütüne destek vermesinin önüne geçilmek istenmiştir. Nitekim Jauregui (1999:166), merkez ve Bask hükümetleri arasında varılan anlaşmayla Bask bölgesinde kurulacak kolluk biriminin ayrılıkçı terör dâhil olmak üzere tüm iç güvenlik hizmetinden sorumlu olmasına vurgu yapmaktadır. Çünkü bölgeyi ve halkı iyi bilen yerel kolluk terör örgütüyle müdahalede başarılı olabilecektir. Bununla birlikte her ne kadar özerk topluluğa söz konusu yetki verilmiş olsa da ulusal kolluk organizasyonları tarafından, sınır ve gümrüklerin korunması, göçmen kaçakçılığıyla mücadele, silah ve mühimmat konularının düzenlenmesi ile devlete karşı dolandırıcılık soruşturması gibi topluluk dışı veya topluluk üstü nitelikteki kolluk hizmetlerinin yürütülmesine devam edilmektedir (Jauregui, 1999:166).

4.3.4.1.2. Yerel Polis

İspanya'da kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu diğer yerinden yönetim birimi belediyelerdir. Belediye başkanının başkanlığında ve genelde güvenlik departmanlarının bünyesinde yer alan yerel polis güçleriyle belediye sınırları içerisinde belediye kanunlarına uyulmasının takibi, yerel trafik hizmetleri ve kamu düzeninin

sağlanması gibi görevler yerine getirilmektedir (Andrade, 1985:187). Mavi beyaz üniforma giyen ve silahlı olan belediye polisi çoğunlukla kasabalarını ziyarete gelen turistlere yardım etmekle görevli gönüllü turizm elçileri olarak da hareket etmektedir (Onieal, 2005:1313).

Doménech (2015:128)'e göre bölgeler devleti İspanya'da yerel polis birimleri en önemli devlet harici kolluk örgütlenmeleri olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü ülke genelindeki toplam personel ve birim mevcudiyetleri, kendilerine tevdi edilmiş kolluk fonksiyon ve yetkileri ile bunlara ek olarak topluma olan yakınlıkları onları diğer kolluk organizasyonlarından bir adım öne çıkarmaktadır. Belediye Polisi (Policía Municipal) ya da Şehir Muhafızı (Guardia Urbana) olarak da bilinen yerel polis örgütlenmelerinin LOFSC 53. Maddeye göre genel yetki ve sorumlulukları (LOFSC, 1986);

- Yerel kurum ve kuruluşlar bünyesindeki kişiler, binalar ve tesisleri gözetmek ve korumak,
- Trafik yönetmeliği hükümlerine kentsel alanlarda trafiğin düzenlemek ve yönlendirmek,
- Yetkisindeki mevzuat kapsamında olarak idari kolluk görevlerini yerine getirmek,
- Mevzuat kapsamında adli kolluk görevlerine katılmak,
- Kamusal alanları izlemek ve gerektiğinde gösteri ve yürüyüşlerde güvenliğin sağlanması ile kalabalık insan hareketlerinde düzenin sağlanması için devlet ve özerk topluluk kolluk kuvvetleriyle işbirliği yapmaktır.

18 Nisan 1986 tarihli Kraliyet Kararına göre nüfusu 5000'in üzerindeki belediyelerde yerel polis kurulabilmektedir (Royal Legislative Decree, 1986). Bu kapsamda ülke genelindeki 8100 belediyenin 1700 tanesinde yerel polis birimi tesis edilirken, bunlardan 250'sinde en az otuz personel, 1450'sinde ise otuzdan az personel görev yapmaktadır (Doménech, 2015:134). Kraliyet Kararına ek olarak özerk topluluklar tarafından da yerel polisin kurulmasına dair yasal düzenlemeler yapılabilmektedir. Örneğin Katalan özerk topluluğunda yerel polis birimi açabilmek için nüfusun 10.000 ve üzerinde olması şart koşulmaktadır. Bu kapsamda 913 adet belediye bulunan Katalanya'da gerekli şartı yerine getiren 213 belediyenin polis birimi bulunmakta ve özerk topluluk genelinde yerel polisin toplam mevcudu 11.000'e ulaşmaktadır. Sadece kendi belediye sınırları içinde yetkili olan yerel polisler, ancak acil durumlarda veya

yetkili makamdan önceden izin almak kaydıyla bölgeleri dışında görev yapabilmektedirler (Gencat, 2014).

Daha önceden de belirtildiği üzere diğer güvenlik yapılanmalarıyla arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmayan yerel polisin diğer kolluk güçleriyle arasındaki koordinasyon belediyenin bünyesindeki “Yerel Güvenlik Kurulu” tarafından sağlanmaktadır. Belediye Başkanının başkanlığında yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde temsilcilerin de yer aldığı bu kurul aynı zamanda bölgenin suç önleme planlarının hazırlanması ile güvenlik politikaların da geliştirilmesinden sorumlu olmaktadır (City of Barcelona, 2021).

4.3.4.2. İspanya’da Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları

Özel güvenlik sektörü, son elli yıldır dünya çapında yaşanan gelişmelerle birlikte, güvenliğin esas sağlayıcısı olan devletin karşısına önemli bir rakip olarak ortaya çıkmıştır (Button ve Dalda, 2014:7). Özel güvenlik görevlileriyle fabrikalar, alışveriş merkezleri, eğlence parkları, havaalanları vb. birçok alanda boy gösteren bu sektör artan suç korkusu, devlet kolluk güçlerinin toplumun isteklerine hemen cevap verememesi, büyüyen özel mülkiyetler ve özelleştirme programlarıyla birlikte önümüzdeki yıllarda da yükseliş trendini devam ettirme eğilimindedir. Başta Birleşik Krallık olmak üzere, ABD ve İsrail gibi ülkelerde bütçesi ve personel sayısı ile kamu kolluğuna ayrılan kaynakların çok üzerine çıkan özel güvenlik sektörü yıllık yüzde sekize yaklaşan büyüme hızıyla dünyanın en hızlı büyüyen pazarı haline gelmiştir (Button, 2014:1-2).

1970’lerden itibaren çoğu batı ülkesinde güvenliğin metalaştırılması ortak bir eğilim haline gelmiştir. Her ne kadar alt yapısı çok eski dönemlere kadar uzansa da özel güvenliği yönelik asıl sıçrama ve dönüşüm 70’lerin başından itibaren gerçekleşmeye başlamıştır. O tarihten günümüze kadar olan süreçte güvenlik daha da ticarileşerek bir tüketim mal haline gelmiştir (Gimenez-Salinas. 2004:56).

Benzer şekilde İspanya’da da çok hızlı büyüyen özel güvenlik, ülke ekonomisi üzerindeki etkisi ve istikrarlı iş imkânı sayesinde ülkede çok önemli bir ekonomik ve sosyal etken haline gelmiştir (Vila vd., 2020:134). 1849’dan itibaren özel güvenliğin izlerini görmenin mümkün olduğu İspanya’da, Kraliçe II. Elizabeth zamanında toprak

sahiplerinin vilları, çiftlikleri ve özel kırsal alanlarını korumakla görevli kişilere yönelik yapılan düzenleme aynı zamanda İspanya tarihinde özel güvenliğe dair yapılan ilk yasal düzenleme olmuştur (Todopolicia, 2021).

İspanya’da Franco döneminin sona ermesiyle birlikte ciddi bir yükselişe geçen özel güvenlik sektörü dengesiz ve sınırsız bir şekilde büyümeye devam ederken gerçekleştirilen yasal düzenlemeyle özel güvenliğe sınırlar koyulmuş ve yakından kontrol edilmeye başlanmıştır (Gimenez-Salinas, 2004:56). Söz konusu ilk düzenleme 1981 yılında yayınlanan Kraliyet Kararı ile özel güvenlik şirketlerinin tüm bina ve mülk çeşitlerinde güvenlik hizmeti sağlamasına yönelik verilen izinle yapılmıştır (Silva, 2015:14-15). 1990’lı yıllara gelene kadar yasal bir mevzuatın olmamasının da etkisiyle özel güvenlik sektöründe yaşanan aşırı büyümeyi ve kontrolsüz sistemi düzenlemek amacıyla 1992 yılında yayınlanan “Özel Güvenlik Kanunu” ile tüm özel güvenlik sektörü ilk defa yasal bir mevzuata kavuşmuştur (Todopolicia, 2021). Söz konusu yasa ile özel güvenlik şirketleri ve personeline yönelik çok katı gereklilikler getirilerek sektörün profesyonelleşmesi sağlanmış ayrıca “güvenlik şefi” adı altında aracı bir statü oluşturularak genel kolluk ile özel güvenlik şirketinin arasındaki işbirliği ve eşgüdümün sağlanması amaçlanmıştır (Gimenez-Salinas, 2004:162).

Takip eden yıllarda özel güvenlik sektörüne yönelik olarak yayınlanan Krallık Kararı, Senato Kararı vb. düzenlemelerle 1992 kanununda bazı değişikliklere veya eklemelere gidilse de, tüm bu mevzuatın tek çatıda birleştirilmesi amacıyla 2014 yılında yeni özel güvenlik kanunu yayınlanmıştır (Silva, 2015:28). 2018 yılı itibariyle 1500’den fazla ruhsatlı özel güvenlik şirketinin bulunduğu ve ekonomik büyüklüğü dört milyar Euro civarında olan İspanya’da özel güvenliği düzenleyen son kanunla birlikte özel güvenlik olgusunun amaçları kısaca;

- Özel güvenlik hizmeti sağlayarak güvenlik ve bilgi ihtiyacı olan kişilerin bu ihtiyaçlarını gidermek,
- Tehditler veya riskler karşısında güvenliğini sağlamak isteyen kişilerinin can ve mal dokunulmazlığı ile mahremiyetlerini sağlamak,
- Devlet tekelindeki güvenliğin sağlanmasında devlet güvenlik görevlilerine tamamlayıcı nitelikte destek olmak,
- Kamusal ve özel alanlarda bulunan kişileri ve malların korumak,

- Devlet görevlilerini korumak şeklinde belirlenmiştir (Vila vd.,2020:136-137).

İspanya’da özellikle son yıllarda devletin güvenlik hizmetlerini karşılamakta yetersiz olduğuna dair düşünceler güvenlik hizmetlerine olan isteğin artmasıyla sonuçlanmıştır. Yeni senaryoyla birlikte devletin şiddet tekeli de önemli bir değişikliğe uğramaktadır. Bu kapsamda özel güvenliğin maliyetini karşılama gücüne sahip sosyal sınıflar, tarihsel olarak güvence altına alınan bir hakka dair diğer vatandaşlara karşı avantajlı bir konuma geçmektedir (Jimenez ve Fernandez, 2009:93).

İspanya’da özel güvenlik düzenlemelerine dair eklenmesi gereken en önemli husus özel güvenliğin devlet güvenliğini destekleyecek şekilde düzenlenmesidir. Bu durum Button (2014:16)’a göre, Avrupa genelinde genel güvenlik alanında sağlanan çok iyi bir koordinasyon ve işbirliği örneğini teşkil etmektedir. Bu düzenleme kapsamında araba plakaları, yaklaşan gösteri ve mitingler ile aranan şahısların resimlerinin iki sektör arasındaki alışverişinin sağlayabilmesi vb. konularda özel güvenliğin genel güvenliğe etkili bir şekilde entegrasyonu sağlanmıştır (Gimenez-Salinas, 2004:165-166). Bu kapsamda, özel güvenlik faaliyetleri kamu güvenliğine bağlı ve tamamlayıcı olarak kabul edilmektedir. Kanun, özel güvenlik hizmetlerinin tamamlayıcısı oldukları kolluk kurumlarıyla en verimli şekilde koordinasyon sağlamanın çerçevesini oluşturmaktadır (Domenech, 2015:155). Gimenez-Salinas (2004:161)’e göre söz konusu kanunun ortaya çıkmasında en büyük rolü özel güvenlik şirketleri oynamıştır. Sektörün imajını geliştirmek, kamu güvenliği içerisinde etkili bir pozisyona yerleşmek ve gelecekte daha geniş bir alanda söz sahibi olabilmek maksadıyla böyle bir yol izlenmiştir.

Özel güvenlik sektörünün düzenlenmesi ve denetimi ise AB’ye üye devletlerin birçoğunda olduğu gibi İspanya’da da İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Hem özel güvenlik şirketlerinin hem de özel güvenlik personelinin ruhsatlandırılması dâhil olmak üzere tüm sorumluluk ve fonksiyonların yerine getirilmesiyle İçişleri Bakanlığı tek elden ilgilenmektedir. Bununla beraber Katalanya ve Bask bölgelerinde ise bu sorumluluk özerk topluluğun hükümetlerine devredilmiş durumdadır (Button ve Dalda, 2014:27).

4.3.4.3. İspanya'da İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları

İspanya, çok kültürlü ve sosyal çeşitliliklere sahip bir ülkedir. Bu karakterinden kaynaklı olarak farklı ihtiyaçların ve endişelerin doğduğu ülkede halkın birbirinden benzersiz hislere sahip olması kaçınılmazdır. Bir kamu hizmeti olarak kolluk, toplumdaki tüm sosyal grupların değişen ihtiyaçlarına göre kendisini uyarlamak zorundadır. Bunu yapabilmek için kolluğun kendi toplumunu bilmesi, ihtiyaçların değişkenliğinin farkında olması ve kendini bu duruma göre programlaması gerekmektedir (Palacios, 2016:8).

1960'lerden itibaren klasik kolluk yaklaşımının ABD'deki azınlıkların ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmasına bir cevap olarak ortaya koyulan TDP, 1980'lerden itibaren Avrupa'da uygulama alanı bulmaya başlamıştır (Ochoa, 2017:26). Aynı dönemde diktatörlükten demokrasiye geçişin yaşandığı İspanya'da TDP yaklaşımına olan ilgide artış yaşanmıştır. Yeni dönemde yeni değer arayışı ve meşruiyet ihtiyacı kapsamında seçilen bu kolluk modeline ulusal, bölgesel ve yerel kolluk güçleri tarafından çok hızlı bir şekilde başvurulmuştur (Rabot, 2004:212).

TDP, ilk önce mahalle polisliği uygulamasıyla 1982 yılından itibaren (Herrera Arrando, 2018:269) İspanya'da uygulama alanı bulmuştur. Bir kolluk görevlisi olarak değil, üniformalı vatandaş olarak tabir edilen mahalle polisi anlayışının özellikleri Fernandez'e göre (akt. Domenech, 2015:303-304);

- Sorumluluğun yerelde dağıtılması,
- Sosyal düzenin, hukukun uygulanmasından daha önemli olması,
- Vatandaşa hizmetin ana esas olması,
- Halkın hizmeti gerçekten kabul etmesi,
- En küçük yolsuzluk eyleminin reddedilmesidir.

İspanyol gerçekliğine daha uygun ve onu mahallenin sorunlarının farkında olan bir kolluk olarak tasavvur eden mahalle polisliği ile, klasik polisin suç ve suçluya olan tepkisel anlayışı yerine kolluğun proaktif yönü ön plana çıkarılmıştır (Doménech, 2015:301). İlk başlarda Valladolid, Zaragoza gibi şehirlerde uygulanan mahalle polisliğinde genel durum bu uygulamada tam olarak ne yapılacağına bilinmemesi sonucunda mahallelerde devriye atmaktan öteye geçememiştir. 1990'lara gelindiğinde Katalan Valensiya'da uygulamaya geçirilen mahalle polisliği İspanya'da TDP için

mihenk taşı olma özelliği taşımış, günümüze kadar olan süreçte TDP faaliyetleri hız kesmeden devam etmiştir. Devamında bir çok şehre yayılan mahalle polisliği en çok bu felsefeye inanan bölgelerde başarı elde etmiştir (Arrando, 2018:270-278).

Yerel nitelikli bir girişim olan mahalle polisliğinden sonra uygulanması planlanan bir diğer TDP girişimi genel kolluk için kurgulanan “Yakın Polislik” olmuştur. Vatandaşın talepleri, mevcut güvenlik durumu vb. durumlar karşısında Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından kolluğun topluma yakınlaşması, kolluğun göreve göre özelleşmesi ve kolluk kurumları arasında koordinasyonun sağlanması şeklinde üç başlıklı temel aksiyon planı yayımlanmıştır. Bürokratik anlayıştan proaktif ve vatandaşa daha yakın bir anlayışa doğru zihinsel bir değişimi planlayan bu bakış açısı ile (Arrando, 2018:292-296);

- Nesnel ve öznel güvensizlik indekslerinin düşürülmesi,
- Sosyal çevreye entegrasyon,
- Yönetimde etkililik ve verimlilik,
- Yardım ve koruma sağlarken cevap verebilirlik,
- Vatandaşın kamu güvenliğine katılımıyla önleyici kolluk faaliyetleri yapabilmek,
- Yerelleşme hedeflenmiştir.

Yakın polislik girişiminin devamında ABD’de uygulanan COMPSTAT (bilgisayarda karşılaştırmalı suç istatistikleri) suç önleme modelinden esinlenilerek İspanya’da “Polis 2000” projesi başlatılmıştır. 1999 yılında genel kolluk birimleri bünyesinde başlatılan bu proje, vatandaşın müşteri olarak görülmesi, suçun önlenmesinde bilgisayar tabanlı programlardan faydalanılması ve suçla mücadelede çevre birimlere yetki devri gibi özellikleri bünyesinde toplamıştır. Bir müddet süren göreceli başarıdan sonra personel yetersizliği, genel kolluğun bu sisteme hazırlıksız olması ile polis birliklerinin projeye dahil olmaması gibi sebeplerden ötürü proje başarısızlıkla sonuçlanmıştır (Domenech, 2015:312-313). Kaynaklardan, koordinasyondan, kolluk kültüründen ve eğitimden yoksun bir şekilde başlatılan bu büyük proje, kolluk ve vatandaş arasındaki ilişkide herhangi bir yapısal değişiklik sağlayacak reform ortaya koyamamıştır (Requena, 2013:109).

İspanya’da devlet, özerk bölge kolluğu ve belediye kolluğu olmak üzere farklı kolluk birimlerinde gerçekleşen TDP uygulamaları tasarım, uygulama ve sonuçları

açısından birbirinden çok farklı özellikler barındırmaktadır (Galdon vd., 2020:29). Bu sebeple her seviyede gerçekleştirilen TDP faaliyetlerinin değerlendirilmesi gerekse ve Franco rejiminden itibaren ülke genelinde çeşitli seviyelerde uygulamalar gerçekleştirilmiş olsa da TDP hakkında yapılan araştırma sayısı yetersiz olduğu için hangi uygulama etkili olmuştur, hangisi başarı elde edememiştir şeklinde bir yorumda bulunmak oldukça zordur (Rabot, 2004:213). Medina-Ariza ve Blay (2012, 342)'e göre, İspanyol TDP alanyazını değerlendirme yapabilmek açısından oldukça kısır durumdadır. Bu kapsamda TDP hakkında gerçekleştirilen çalışmaların değerlendirici olmaktan ziyade tanımlayıcı olması İspanyol TDP faaliyetlerinin etkililiğini ortaya koymayı güçleştirmektedir. Bununla birlikte Rabot (2004:230)'a göre ulusal çapta gerçekleştirilmek istenen Polis 2000 Reformu, TDP'nin yerelde düşünülmesinin daha etkili olacağını, çünkü TDP için belediye düzeyinde bir koordinasyona ihtiyaç duyulduğunu da ortaya koymuştur. Nitekim 2002 yılında yeni Emniyet Genel Müdürü'nün göreve başlamasıyla Yakın Polislik ve Polis 2000 projeleri sonlandırılarak klasik sisteme geri dönmüştür (Domenech, 2015:308).

TDP vatandaşın aktif katılımını gerektirir. Bazı istisnalar olmakla birlikte, İspanyol toplumundaki baskın siyasi kültür, vatandaşların kamusal kaygılara katılımına ve dolayısıyla bazı kolay uygulanabilir katılımcı toplum destekli kolluk uygulamalarına bile karşı çıkmaktadır. Vatandaşın tutumlarının yanı sıra özellikle ulusal ve bölgesel düzeyde polis hizmetlerinin bazı özellikleri, TDP'nin etkili gelişimini engellemektedir (Medina-Ariza ve Blay, 2012:345). TDP'nin belediye düzeyinde düşünülmesi onun esnekliğini de artırıcı özellikler barındırmaktadır. Örneğin turistik şehirlerde kolluğun karşılaşacağı vatandaşla, kırsal bölgede kolluğun karşılaşacağı vatandaşın değişen özellikleri yürütülmesi planlanan tek tip ve homojen bir TDP politikasının başarısız olması anlamına gelmektedir. Kültürel ve sosyo-ekonomik duruma göre dizayn edilecek, yerelde yerele uygun bir TDP konsepti uygulaması ve gelişimini sağlayacak, yerel faktörlerin öneminin farkında bir anlayış geliştirilmesi önemlidir (Rabot, 2004:230-231).

Rabot (2004:231)'a göre İspanya'da TDP'nin başarılı olabilmesi için kolluk hizmetlerini yerine getiren üç farklı kolluk biriminin iş bölümü yapması gerekmektedir. Bu kapsamda ulusal ve bölgesel kolluk birimlerinin soruşturma ve adli işlerle ilgilenmesi, toplumla ilişkiler konusunun ise topluma daha hızlı bir şekilde adapte olabileceği olması sebebiyle belediye polisine bırakılması kolluğun verimliliğini arttıracaktır. Suç önleme

politikasının başarılı olabilmesi için yerel faktörlerin göz önünde bulundurulması gerekmekte, bu da ancak yerelden yapılacak yakın kolluk stratejisiyle gerçekleştirilebilmektedir.

4.4. Türkiye’de Yerelleşme ve Kolluk

11. Yy’dan itibaren siyasi ve askeri açılardan önemli gelişmeler yaşayan Türkler özellikle Karahanlılar, Selçuklular ve Osmanlılar (gerileme dönemine kadar) dönemlerinde devlet kurma ve yönetme konusunda başarı elde etseler de, 16. Yy’dan itibaren devletin çöküşünü durdurmanın, III. Selim döneminden itibaren ise batılılaşmanın/modernleşmenin yollarını aramaya başlamıştır (Eryılmaz, 2018:64-65). Tanzimat döneminde gerçekleştirilen reformlarla başlatılan modernleşme çabaları, yönetimi idare hukuku içerisinde inceleyen Fransız bakış açısının etkisi altında kalmış, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin kurulması sonrasında da yönetimde Kara Avrupası anlayışı devam etmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasına kadar değişmeyen bu anlayış, bu dönemden itibaren ABD modeline göre kurgulanmaya başlamış ve 1970’lerden itibaren işletme alanına doğru kayma yaşamıştır (Ayman Güler, 1994:5-12).

Bu bölümde Fransa, Birleşik Krallık ve İspanya incelemelerinde yapıldığı gibi önce ülkenin genel siyasi ve idari yapısına göz atılmış, devamında ise yerelleşmenin yönetimdeki etkileri üzerinde durulmuştur. Sonrasında ise Türkiye’nin kolluk teşkilatlanması ile yerelleşmenin kolluğa olan etkileri araştırılmıştır.

4.4.1. Türkiye’nin Siyasi ve İdari Yapısı

Türk tarihindeki en uzun ömürlü devlet olan Osmanlı’nın yıkılması sonrasında oldukça zahmetli süreçlerden geçilmiş ve 29 Ekim 1923 tarihinde TBMM kararı ile kurulan Türkiye Cumhuriyeti pek çok alanda değişim hareketi başlatarak Osmanlı Devleti’nin arkasından yeniden doğuşu hedeflemiştir (Eraslan, 2013:6).

Şekil 4.13. Türkiye Bayrağı ve Haritaları



Kaynak: CIA (2021).

Şekil 4.13'te görüldüğü üzere coğrafi olarak güneydoğu Avrupa ile Güneybatı Asya arasında yer alan Türkiye'nin Bulgaristan ile Gürcistan arasında Karadeniz'e, Suriye ve Yunanistan arasında ise Akdeniz ile Ege Denizi'ne kıyısı bulunmaktadır (CIA, 2021). Bununla beraber uluslararası alanda BM, NATO, AGİT, G-20, OECD gibi üyelikleri bulunan Türkiye'nin, AB'ye katılım müzakereleri sürmekte olup, özellikle son dönemde izlediği aktif dış politikasıyla tüm dünyanın dikkatini üzerine çektiği değerlendirilmektedir.

Türkiye'nin siyasal yapısına zemin oluşturmak amacıyla Osmanlı'nın devlet yönetim sisteminden kısaca bahsedilecek olursa eğer, Osmanlı İmparatorluğu'nda padişahın yetkilerinin sınırlandırarak hukuki bir altyapı yoktur ve bu durum devletin mutlak bir monarşiyle yönetilmiş olduğunu göstermektedir. Her ne kadar 1876 Kanun-i Esasi'nin kabulüyle birlikte meşrutî monarşiye geçilmiş olsa da 1878 yılında eski yapıya geri dönmüş, 1908 yılında yaşanan olaylar neticesinde ise II. Meşrutiyet dönemine girilmiştir. I. Dünya Savaşı'nın kaybedilmesi sonrasında bu rejim de yıkılarak milli mücadele döneminde kabul edilen 1921 Anayasası ile meclis hükümeti sistemine geçilmiştir (Özbudun, 2017:25-27). Yücel (2018:298)'e göre, 1924 Anayasasından itibaren güçler birliğinden adım adım uzaklaşmış ve nihayetinde 1961 Anayasası'yla parlamenter rejim kurumsallaştırılmıştır.

Türkiye'de 2017 yılına kadar uygulanan parlamenter rejimde Cumhurbaşkanı siyaseten sorumsuz kabul edilerek sembolik yetkilerinin dışında sadece olağanüstü hallerde hükümet başkanlığı yapabilmıştır. Yürütmenin asli ve aktif sorumluluğu ise Bakanlar Kuruluna ve Başbakanı verilmiştir (Akartürk, 2018:265). 1982 Anayasasında 2017 yılında yapılan düzenlemeyle parlamenter rejim "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi"ne dönüştürülmüştür. Anayasa'nın 8'inci maddesi "*Yürütme yetkisi ve görevi,*

Cumhurbaşkanı tarafından Anayasaya ve kanunlara uygun olarak yerine getirilir ve kullanılır” şeklini almış, bunun yanında Anayasada Cumhurbaşkanı’nın yetkilerine dair birçok hüküm değiştirilmiştir (Özbudun, 2017:306).

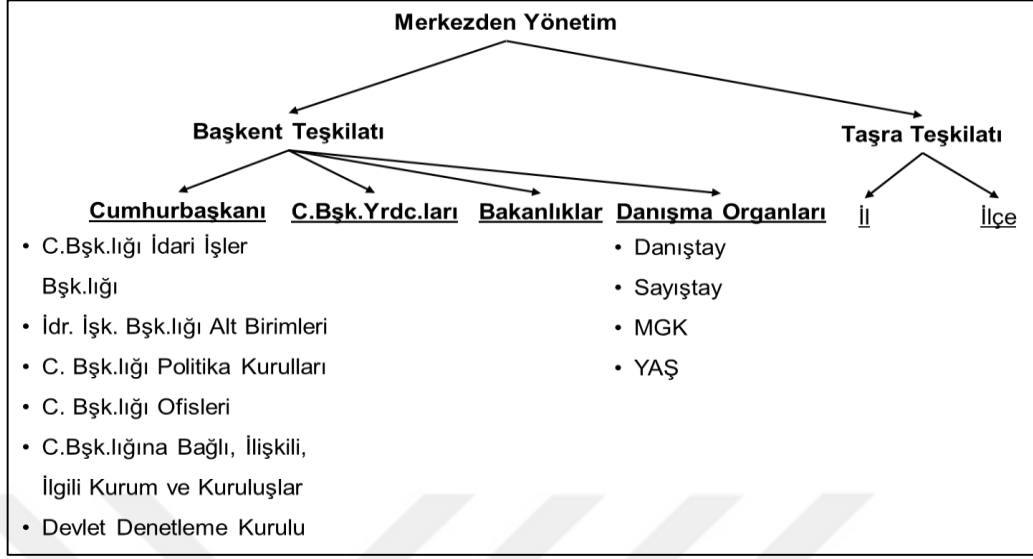
Yürütme yetkisinin sadece halk tarafından seçilen ve 5+5 yıllığına göreve gelen Cumhurbaşkanı’na verildiği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte devletin şeklinin federalizme döneceği konusunda tartışmalar çıkmış olsa da Anayasa’da üniter devlet sistemini güvence altına alan madde aynı şekilde korunmuştur (Karatepe vd., 2017:64).

Türkiye’nin siyasi yapısından sonra idari yönetim anlayışını anlayabilmek için benzer şekilde Osmanlı’nın kısaca son dönemini anlatmanın faydalı olacağı düşünülmektedir. Osmanlı Devleti’nde merkez dışı yönetim birimlerinin tımar sistemine göre kurgulanması idari anlamda kendiliğinden bir yerinden yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır (Nalbant, 1997:116). Bununla beraber 18. Yy’de tımar sisteminin zayıflaması ile ayanların zayıflayan merkezi otoriteye karşı çıkmaları Osmanlı’da merkezin otoritesini güçlendirici tedbirlerin alınmasını mecbur hale getirmiştir. Tanzimat’la birlikte reform girişimlerini başlatan Osmanlı’nın temel amacı halkı ayandan korumak ve merkezin otoritesini güçlendirmek şeklinde yorumlanmıştır (Teziç, 2017:168).

Tanzimat’tan sonra I. ve II. Meşrutiyet’le devam eden bu süreçte, Nalbant (1997:113-115)’a göre özellikle II. Meşrutiyet’in ilanı Türkiye Cumhuriyeti’nin temellerini atmış ve Osmanlı bürokrasisinin günümüz Türkiye’nin sınırları içinde bir üniter devlet kurma planı olduğunu ortaya koymuştur. Ökmen (2001:13)’e göre Cumhuriyete giden bu süreç Türkiye’nin genelde siyasi-idari yapısının oluşmasına, özelde ise merkezîyetçi niteliğine doğrudan etki yapmıştır (Ökmen, 2001:21-22).

Günümüze bakıldığında Türkiye Cumhuriyeti’nin idari teşkilatının 1982 Anayasası’nın 123. Maddesinde geçen *“idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”* hükmüne göre düzenlendiği görülmektedir. Bunlardan Şekil 4.14’te gösterilen merkezden yönetim başkent (merkez) teşkilatı ve taşra teşkilatı şeklinde ikiye ayrılmakta, merkez teşkilatı; merkez örgütü ve merkeze yardımcı örgütler şeklinde bölümlenirken, taşra teşkilatı ise il ve ilçe olarak bölümlenmektedir (Parlak ve Doğan, 2018:4).

Şekil 4.14. Türkiye'nin Merkezi Yönetim Teşkilatlanması



Kaynak: Gözler (2018b:98)'den yararlanılmıştır.

9 Temmuz 2018 tarihinden itibaren fiilen uygulamaya geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi uygulamasıyla devletin başı olan Cumhurbaşkanı²¹ yürütmenin de başı haline gelmiştir. Cumhurbaşkanı; bakanlar ile üst düzey kamu yöneticilerinin göreve atanması, milletlerarası antlaşmaların onaylanması, milli güvenlik politikalarının belirlenmesi, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin çıkarılması vb. yetkilerini kullanmaktadır (Aydın, 2018c:70-72).

Başkent teşkilatında bulunan Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Cumhurbaşkanlığına vekâlet etmekte ve verilen diğer görevleri yerine getirmektedir. Bakanlar ve Bakanlıklar ise milli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu uzmanlaşmış örgütlenmeler olarak tanımlanmaktadır. (Gözler ve Kaplan, 2018b:60-61). Başkent teşkilatının danışma organları ise, Cumhurbaşkanı ve bakanlıklara yürüttükleri görevlerinde danışmanlık sağlamak, görüş bildirmek vb. amacıyla kurulmuş birimlerdir. Bunlar Danıştay, Sayıştay, MGK ve YAŞ olarak sayılabilmektedir. (Eryılmaz, 2018:160).

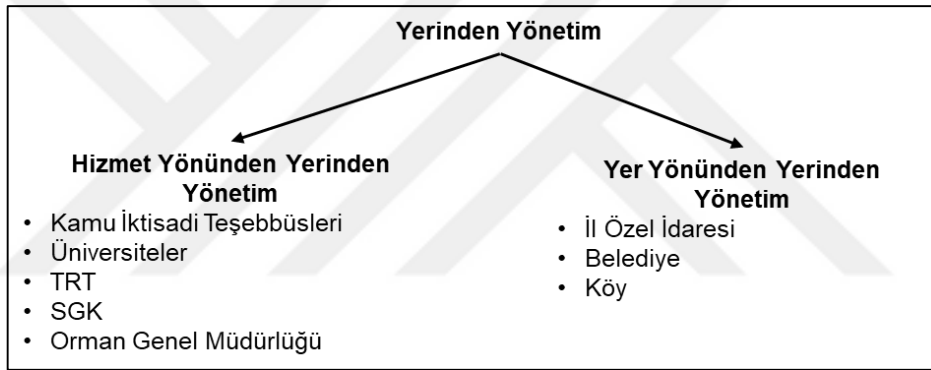
Merkezi yönetimin taşra örgütleri olarak il ve ilçe, merkez teşkilatının yetki ve sorumluluklarının il ve ilçe düzeyine taşındığı, merkezi otoritenin taşradaki işleyişinin sağlıklı ve sorunsuz çalışmasından sorumlu olan örgütlerdir (Aydın, 2018c:161). Merkezi

²¹ Anayasanın 101-108'inci maddeleri arasında Cumhurbaşkanı ve teşkilatına ait görev ve yetkiler sayılmaktadır.

yönetimin en büyük taşra teşkilatı olan il idaresinin başında Vali bulunurken il idaresinin bir alt kademesi olan ilçenin başında ise kaymakam bulunmaktadır (Gözler, 2018b:136).

Şekil 4.15'te gösterildiği şekliyle Türkiye'nin idari yönetim ve görevlerinin yerine getirildiği diğer başlık ise yerinden yönetimdir. Yerinden yönetimlerin ilki uzmanlık gerektiren kamusal hizmeti yerine getirmekle sınırlı, fakat coğrafya olarak sınırsız hareket kabiliyetine sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Günday, 2011:74). Bu kurum ve kuruluşlar, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali olarak özerk, bunlarla beraber ise kamu yönetiminin içinde ve vesayet denetimi altındadırlar (Ökmen ve Parlak, 2010:13).

Şekil 4.15. Türkiye'de Yerinden Yönetim



Kaynak: Gözler (2018c:48)'den yararlanılmıştır.

Yerinden yönetimin diğer türü ise yer yönünden yerinden yönetimdir. Anayasa'nın 127. Maddesinde belirtilen yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, yerel halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının giderilmesini sağlayan ve karar organları halk tarafından seçilen, kendi personel, bütçe ve gelir kaynağına sahip kamu tüzel kişileridir (Karakılçık, 2016:34-35).

Türkiye'nin siyasi ve idari çerçevesine bakıldığında üniter olduğu, bununla beraber etkisi tüm ülke çapına yayılmış genel kamu hizmetlerini merkezden, mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerini ise yerinden yönetim kuruluşları vasıtasıyla yürüttüğü söylenebilecektir (Eryılmaz, 2018:136).

4.4.2. Türkiye’de Yerelleşme

Ulus devletlerin kamu yönetimlerindeki yaşadıkları değişim, küreselleşme ile birlikte içine düştükleri pozisyonla yakından ilişkilidir. Özellikle 1970’lerden itibaren devletin örgütsel ve işlevsel yapısının yanında varlığının bile sorgulanır hale gelmesi devlete olan bakış açısının değişmesine sebebiyet vermiştir. Doğal olarak bu sorgulamanın odak noktası kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olan kamu yönetimi olmuştur (Sobacı, 2014:34-35). Küreselleşme ile ortaya koyulan yeni devlet anlayışında tüm sektörlerde serbest piyasa koşullarının geçerli olması, devlet görevlerinin özel sektöre devredilmesi, evrensel hukuk devleti anlayışının sağlanması, mahalli hizmetlerin halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi, katılımcılığın artırılması, sürdürülebilir kalkınma gibi konularda devletin rolüne ilişkin değişimler hedeflenmiştir (Aktan, 2001:128-132). Üniter devlet sistemi ve merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip Türkiye, Sobacı (2014:190)’ya göre dünya çapında yaşanan değişim ve dönüşüm rüzgârından kaçamamış ve 1980’li yıllardan itibaren ekonomik, toplumsal, mali ve yönetsel anlamlarda çok ciddi reform hareketlerine girişmiştir. Bu bölümde merkeziyetçi geleneğe sahip Türkiye’de yerelleşme hareketlerinin incelenmesi öncelikle yerinden yönetimler devamında ise özelleştirme ilkesi üzerinden yapılmıştır.

Karakılıç (2016:123)’a göre yerinden yönetimler üzerinden değerlendirildiğinde Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat’a kadar olan süreçte günümüzdeki anlamına yakın bir yerinden yönetim sisteminden söz etmek mümkün değildir. Mahalli hizmetlerin bugünkü anlamıyla yerine getirilmesi 1854 yılında ilk defa kurulan belediye örgütlenmesi ile olmuştur. Devamında belediyelerin yaygınlaştırılması ve batıdan alınan il özel idarelerinin kurulması ile yerinden yönetim birimleri genele yayılmaya çalışılmıştır. Yüzyıllarca amatörce yürütülen, ancak Tanzimat’la başlayan yerinden yönetim sistemlerinin modernleştirilmesine dair girişimler Ortaylı (2010:427)’ya göre, esasen yerel özerklik ve demokrasiyi güçlendirme niyetinden ziyade eyaletlerin yönetiminde ıslah ile gelirlerin artırılmasını hedefleyen merkeziyetçi bir düşüncenin sonucu olarak ortaya koyulmuştur (Ortaylı, 2010:427).

Yerinden yönetimlerin günümüze kadar olan süreçte Anayasalardaki yeri ve gelişimi Tablo 4.10’da sunulmuştur. Son Anayasaya göre yerinden yönetim birimlerinden ilki il özel idaresidir. İl özel idaresi, “il” denilen idari coğrafyada

belediyeler (büyükşehir belediyeleri hariç) ile köyler veya her ikisi arasında ortak yerel hizmetleri yürüten ara düzey bir idari birimdir (Eryılmaz, 2018:192). İl özel idareleri ilk defa 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile ortaya çıkmış ve Osmanlı'da eyalet teşkilatlanmasının yerini almıştır (Gözübüyük, 1964:28). 22 Ocak 1871'de ise söz konusu kanun İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi adıyla revize edilerek kaza ile köy arasına nahiye birimi eklenmiştir (Ortaylı, 2010:429-430). Her iki kanunda da tüzel kişilik elde edemeyen il özel idaresi, ancak 1876 Kanun-i Esasi'de geçen yetki genişliği ve görevlerin ayrımı ilkeleri doğrultusunda özerklik elde edebilmiştir (Parlak ve Doğan, 2018:211).

Tablo 4.10. Anayasal Evrelerle Yerel Yönetimler

Anayasa	Yerel Yönetim Esasları
1876 Kanun-i Esasi	- Devlet vilayet, liva, kazalara İllerin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre yönetilmesi kabul edilmiştir.
1921 Anayasası	- 1876'dan farklı olarak yerel yönetimlere ağırlık verilmiş, Anayasa'da geçen 24 maddeden 14'ü yerel yönetimlerle ilgili olup merkezîyetçi sistemi tersine çevirerek yerinden yönetim ve özerkliği ön plana koymuştur.
1924 Anayasası	- 1876'nın merkezîyetçi anlayışına göre hazırlanmış, yerel yönetimlere yeterince yer verilmemiştir
1961 Anayasası	- İdarenin " <i>merkezden ve yerinden yönetim esasına dayandığı, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu</i> " öngörülmüştür, Anayasa Md. 112'ye göre yerel yönetim birimleri olarak il, belediye ve köy; karar organları halk tarafından seçilen, kamu tüzel kişiliğine sahip olarak bulunduğu bölgelerdeki halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını gidermek üzere kurulmuşlardır.
1982 Anayasası	- Anayasa Md. 127'ye göre " <i>il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere</i> " kurulmuşlardır.

Kaynak: Özer ve Önen (2016:323-326)'den yararlanılmıştır.

1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat" ile organ, görev ve çalışma yönünden önemli değişikliklere uğrayan il özel idaresi, söz konusu kanun ile tüzel kişilik kazanmıştır (Eryılmaz 2018:212, Ökmen ve Parlak, 2010:277). İl özel idareleri 1950'lere kadar Türk Kamu Yönetiminde oldukça etkili bir yerinden yönetim birimi olarak görev yapmış, bu dönemden itibaren belediyelerin artan gücü karşısında gerileme yaşamıştır. 1987 yılında "3360 Sayılı İl Özel İdaresi" kanunu ilan edilmiş ve il özel idarelerinin işlerliğinin arttırılması hedeflenmiştir. Anayasal bir kurum olarak il özel

idarelerine yönelik yapılan en son yasal çalışma ise 22.02.2005 tarihinde kabul edilerek Resmi Gazete 'de yayınlanan “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK)” olmuştur (Eryılmaz, 2018:192).

İl Özel İdarelerinin görev, yetki ve yapısını belirleyen son kanuna göre İl Özel İdaresi; merkez karşısında belli bir özerkliğe haiz, kamu tüzel kişiliğine sahip ve merkezin vesayet denetimine tabidir. İÖİK 6. Maddesine göre mahalli müşterek olmak kaydıyla sağlık, tarım ve ticaretten imar, yol, su, kanalizasyona kadar birçok hizmetin yerinde getirilmesinde görev ve yetkisi bulunan İl Özel İdaresinin organları il genel meclisi, il encümeni ve validir (Gözler, 2018b:174-175). Karar organı olan il genel meclisinin üyeleri seçmenler tarafından seçilmekte, il genel meclisinin başkanı ise meclisin seçilmiş üyeleri arasından gizli oylamayla iki yıllığına belirlenmektedir. İl Özel İdaresinin bir diğer organı olarak hem yürütme hem de karar yetkileri bulunan İl encümeni “*valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki kişiden oluşmaktadır*”. Son olarak vali ise, İl Özel İdaresinin başı ve dolayısıyla da tüzel kişiliğin temsilcisidir (Parlak ve Doğan, 2018:224-233).

5302 sayılı İÖİK ile son halini alan İl Özel İdaresi, söz konusu kanun ile yerleşme adına önemli bir değişim geçirmiştir (Sobacı, 2014:196). 1987 tarihli eski yasaya göre merkezin il özel idaresi üzerinde çok güçlü vesayeti bulunurken yeni yasayla bu durum hafifletilmiştir (Karakılçık, 2016:148). Yeni yasa kapsamında, il genel meclisinin başı artık vali değil, seçilmiş meclis üyelerinin kendi arasından seçtiği meclis başkanı olmuştur. Bununla birlikte meclis kararlarının vali tarafından onaylanması uygulaması da son bularak, bunun yerine kararların on beş gün içerisinde valiye bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Küçük (2020:102-103)'e göre bu değişiklikler önceki yasayla kıyaslandığında eskiye nazaran yerleşme adına olumlu gelişmeler olarak nitelendirilebilmektedir. Bununla beraber, Cumhuriyetin ilk yıllarında kırsala kamu hizmetinin götürülmesinde önemli roller üstlenen il özel idareleri, İÖİK ile sembolik halinden kurtulmaya çalışırken, 2012 yılında büyükşehirleri düzenleyen 6360 sayılı kanunla birlikte bir darbe daha yemiş ve küçük illerde geleceği belirsiz kurumlar haline dönüşmüştür (Karakılçık, 2016:148-149).

1982 Anayasana göre öngörülen bir diğer yerinden yönetim birimi ise belediyedir. Gözler (2020c:332), belediyeyi “*belde sınırları içinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezi idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tabi olan kamu tüzel kişisi*” şeklinde tanımlamaktadır. İl özel idarelerinde olduğu gibi belediyeler de Tanzimat sonrasında Osmanlı yönetim sistemine dâhil edilmişlerdir. 1855 Kırım Savaşı sırasında müttefik devlet askerlerinin İstanbul’daki varlığı büyüyen şehrin temizlik, aydınlatma, kanalizasyon gibi temel altyapı ihtiyaçlarını ortaya çıkarmıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009:101). Yıllardır biriken sorunların çözülmesi ve harp sebebiyle başkentte oluşan karmaşanın ortadan kaldırılarak bir düzen sağlanması amacıyla 13 Haziran 1854 yılında ilk modern belediye örgütlenmesi olarak İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Ortaylı, 2010:436). Devamında 1876 tarihli Kanun-i Esasi’yle birlikte belediyeler bir yönetim kuruluşu olarak yasal bir düzene kavuşturulmuş, 1877 Vilayet Belediye Kanunu’yla ise tüzel kişilik kazanmıştır. Söz konusu kanun 1580 sayılı Belediye Kanunu’na kadar yürürlükte kalmıştır (Ökmen ve Yılmaz, 2009:103).

2000’li yıllarda gerçekleştirilen reform hareketleri kapsamında 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM tarafından kabul edilerek 1580 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır (Sobacı, 2014:204-205). Belde sakinlerinin imar, su, kanalizasyon, temizlik vb. birçok mahalli müşterek ihtiyacının karşılanmasından sorumlu olarak belediye, idari ve mali olarak özerk, kamu tüzel kişiliğine haiz ve merkezin vesayet denetimine tabidir (Gözler, 2018b:189-190). Bununla beraber belediyenin organları yeni kanunda da karar organı olarak belediye meclisi ile belediye encümeni olarak, yürütücü organını ise belediye başkanı olarak belirlenmiştir (Keleş, 2012:250-260).

Eryılmaz (2018:203)’a göre 5393 sayılı Belediye Kanunu AYYÖŞ, YKY anlayışı, gelişmiş ülkelerin tecrübeleri ve yüz elli yıllık Türk belediyeciliği deneyiminden etkilenilerek hazırlanmış olup belediyeciliğe dair önemli yenilikler getirmiştir. Bu yenilikler yerelleşme penceresinden kısaca şu şekilde açıklanabilir (Eryılmaz, 2018:205-206);

- Belediyeler idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişi olarak tanımlanmış,
- Belediyeler yerel hizmetlere dair daha fazla yetki ve görevle donatılmış,

- Belediyelerin bünyesinde kent konseyleri kurularak demokrasi ve halkın yönetime katılma karakteri geliştirilmiş,
- Belediyeler üzerinde merkezin idari vesayet denetimi daraltılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerde ciddi bir takım dönüşüm ve değişimler gerçekleşmiştir. Bununla birlikte 2000’li yıllara kadar 1930 tarihli kanun yenilenmese de söz konusu tarihe kadar belediyelere dair bir takım hukuki düzenlemeler uygulamaya geçirilmiştir. Bunlardan en önemlisinin “Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkında Kanun” olduğu değerlendirilmektedir. 1984 yılında kabul edilen 3030 Sayılı Kanun ile Anayasanın 127. Maddesinde geçen büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimlerinin kurulabilmesine dair hüküm somutlaştırılarak Türkiye’de büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri sistemi kurulmuştur (Parlak ve Doğan, 2018:160). 2004 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 sayılı kanun ilga edilerek belirlenen büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin daha etkili ve verimli yürütülmesinin sağlanması hedeflenmiştir (Özer ve Ökmen, 2013:41-42). Son olarak 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı kanunla büyükşehirlerde çok önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş ve toplam büyükşehir belediye sayısı 30’a çıkarılmıştır. Yerleşme özelinden bakıldığında söz konusu kanunla gelen değişikliklerin ana hatları şu şekildedir (Eryılmaz, 2018:216);

- Büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idareleri kapatılmış,
- Büyükşehir belediyesine bağlı ilçelerdeki tüm köy ve belde belediyeler kapatılarak mahalle haline getirilmiş,
- Büyükşehirlerde merkezi idarenin denetim ve koordinasyonunu sağlayacak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) kurulmuştur.

2000’li yıllardan itibaren esasında Türkiye’de yerinden yönetimleri güçlendirmek ve güçlü aktörler haline getirmek amacıyla yürütülen ve YKY reformunun âdemimerkeziyetçi ilkesini öne çıkartan hamleler (Sobacı, 2014:210) çok ciddi ve başarılı düzenlemeler olarak değerlendirildiği esnada kabul edilen 6360 sayılı kanun yerelde merkezileşme tartışmalarını da beraberinde getirmiştir (Küçük, 2020:107). Belde ve köy halkına söz hakkı verilmeden yerinden yönetimlerin kapatılması AYYÖŞ’e açıkça aykırı

olduğu gibi, il özel idarelerinin kaldırılarak yerine YİKOB'ların tesis edilmesi de Anayasaya aykırı bir durum oluşturmuştur (Karakılçık, 2016:213).

1982 Anayasasında geçen yerinden yönetim birimlerinin son ayağını ise köyler oluşturmaktadır. Örf ve adetlerle şekillenen köy, Osmanlı'nın ilk dönemlerinden beri var olarak tarihsel ve toplumsal koşulların bir ürünü olarak günümüze kadar gelmiştir (Karakılçık, 2016:215). Devlet teşkilatından ayrı olarak kendi ihtiyaçlarını karşılamak için ortaya çıkan köyler, 1829'da İstanbul'da kurulmuş olan muhtarlık kurumu ile halk ve idare arasındaki ilişkinin yürütülmesini sağlamaya başlamıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile tüzel kişiliklerini kazanan köylerin, 1876 Nizamnamesi ile nahiyeler oluşturmalarına izin verilirken 1913 yılı düzenlemesiyle bu hakları kaldırılmıştır (Özer ve Ökmen, 2013:52). İnsanların toplu olarak yaşama ihtiyacını gidermek maksadıyla kendiliğinden oluşturdukları köyler Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devredilen en önemli yerinden yönetim örgütlerinden birisi olmuş ve 18 Mart 1924 yılında çıkarılan "442 Sayılı Köy Kanunu" ile tekrar tüzel kişilik kazanmıştır (Parlak ve Doğan, 2018:251).

Kavruk (2004:16)'a göre köy; kamu yönetiminde en küçük ve en eski birimlerden bir tanesi olup cami, okul, mera gibi ortak malları bulunan ve toplu ya da dağınık halde oturan insanların tarla, bahçe vb. ekim alanlarıyla birlikte oluşturdukları yerel teşkilat birimidir. Muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere üç organdan oluşan köyde, muhtar köyün başı ve devletin köydeki temsilcisi, köy derneği köyün karar organı, ihtiyar meclisi ise denetleme, yürütme ve karar organıdır (Eryılmaz, 2018:230-231). Keleş (2012:220-222), Cumhuriyet döneminde köylerin geçirdiği dönemsel süreçleri kısaca şöyle özetlemiştir;

- 1960 Öncesi Dönem: Kurtuluş Savaşı sonrasında gençler büyük heyecanla tarlasının başına dönse de, 1929 Ekonomik buhranı sonrası tarım ürünlerinin ederleri çok düşmüştür. Bununla beraber 1950'lere kadar aşarın kaldırılması, köy enstitülerinin açılması, eğitim ve bayındırlık alanındaki gelişmeler köyle ilgili gerçekleşen önemli işler olarak ortaya çıkmıştır. 1960'a kadar olan dönemde ise köy ve köylüye verilen önem gittikçe azalmıştır.

- 1960-1980 Arası Dönem: Planlı kalkınma ilkesi kapsamında toplumun kalkınması köyün kalkınmasına eşit olarak düşünülmüştür, ancak İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden itibaren bu uygulamadan vazgeçilmiştir.
- 1980 Sonrası Dönem: 24 Ocak kararlarıyla birlikte başlatılan liberal dönemde özelleştirme, devletin küçülmesi gibi yeni felsefenin toplumsal hedefler yerine ekonomik hedefleri ön plana çıkarması sonucunda ikinci plana itilmiştir.

Sınırlı kaynaklara sahip köylerin ciddi teşviklere ihtiyacı bulunmakta, altyapı ve teknolojik eksikliklerinin giderilmesi gerekmektedir. 1980 sonrasında başlayan liberal politikalarla önemini günden güne kaybeden köyler, son olarak 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanunla çok fazla kan kaybederek eskiye göre sayısal olarak yarıya inmiş durumdadır (Karakılıçık, 2016:221-222). Uluslararası kurum ve kuruluşların baskısından ziyade köhnemiş yerinden yönetimlerde reform yapması zorunluluk haline gelen Türkiye, 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu'nu 85 yıl sonra, il özel yönetimlerini düzenleyen kanunu 91 yıl sonra yenilerken, 1924 tarihli Köy Kanunu'nda ise bir türlü değişikliğe gitmemiştir (Keleş, 2020:155).

Türkiye'nin yerleşme tarihinin irdelenmesinde yerinden yönetimlerden sonra ikinci başlığı özelleştirme konusu oluşturmaktadır. 1970'lerden itibaren kapitalist sistemde yaşanan birikim krizleriyle başa çıkamayan Keynesçi politikalar yerini neoliberal iktisadi ve toplumsal düzenlemelere bırakmış ve devletin küçültülmesi kapsamındaki özelleştirme reformları 1980'li yıllarda başta ABD ve İngiltere'de başa gelen hükümetlerin öncelikli hedefi olmuştur. Aynı dönemde Türkiye'de de 24 Ocak 1980 kararları ile neoliberalizme geçiş süreci başlatılarak özelleştirme uygulamalarına dönük altyapı süreci hazırlanmıştır (Demirelli, 2014:41).

Özsoylu (akt. Bal, 2013:360)'ya göre esasen en baştan beri serbest piyasa ekonomisini benimsemek isteyen Türkiye'de sermaye birikimi ve girişimci sınıfının olmaması devletin tekel olduğu alanların büyümesine sebep olmuş, sonucunda Sümerbank ve Şeker Fabrikaları gibi Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) kurulmuştur. 1970'li yıllarda devletçi politikaların hantallaştırdığı ekonomik yapı için dönüm noktası niteliğindeki 24 Ocak 1980 kararlarını, 29 Şubat 1984 tarihli 2983 sayılı kanun takip ederek Türkiye'de özelleştirme yöntemleri tanımlanmıştır (Bal, 2013:360). 24 Ocak

kararlarının mimarı olup aynı zamanda darbe sonrasındaki 1983 seçimini kazanan Turgut Özal hükümeti tarafından derhal piyasa ekonomisini güçlendirme çalışmalarına girilmiş, ekonomide kamunun fonksiyonlarını azaltmak için gerekli tedbirlerin alınacağını bildirmiştir. 1979 yılında iktidara gelen Thatcher'ın liberal politikalarını benimseyen Özal Hükümeti, gelişmekte olan ülkeler arasında “özelleştirme master planı” hazırlatan ilk ülke olmuştur (Sezgin, 2010:70-71).

Devam eden süreçte kamuda özelleştirmeye dair çeşitli düzenlemeler yapılmış ve 1994 yılında çıkarılan “4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 1980-1994 yılları arasında söz konusu tüm düzenlemeler tek bir çatı altında birleştirilmiştir. Son olarak 2005 yılında 4046 sayılı kanunun adı 5398 sayılı kanunla “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” şeklinde değiştirilmiştir (Sezdi, 2019:46). Demirelli (2014:69)’ye göre 1980’li yıllarda başlayan özelleştirme uygulamalarında özellikle 2002 yılından itibaren bir kırılma yaşanmış ve söz konusu uygulamalar çoğunlukla enerji ve ulaştırma gibi sektörlerde hizmet veren KİT’ler ve onların varlıkları üzerinde gerçekleşmiştir. 2021 Yılı Bütçe Gerekçesi (TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020:367-368) verilerine göre 02.07.1986 – 31.08.2020 tarihleri arasında yürütülen özelleştirme çalışmaları kapsamında 275 kuruluşta özelleştirme işlemi yapılarak 269’unda kamu payı kalmamıştır. Bu işlemlerin sonucunda ise toplamda 113,4 milyar TL (70.4 milyar ABD Doları) gelir elde edilmiştir.

Sobacı (2014:194-195)’ya göre 1980’lerden itibaren uygulamaya geçirilen veya geçirilmek istenen yerelleşme reformlarını iki dalga halinde açıklamak mümkündür. Bunlardan ilki 1980’lerin başında yaşanan ekonomik ve mali liberalizasyon, ikincisi ise 2000’lerde itibaren başlayan onun tamamlayıcısı niteliğindeki siyasi ve yönetsel liberalizasyondur. Sadece ekonomik değil toplumsal yaşantısı da neoliberal politikalarla yönlendirilen Türkiye’de hükümetler değişse de yürütülen siyaset değişmeyerek YKİ kapsamında yerelleşme reformları ile devletin piyasa ve vatandaşla olan ilişkisi yeniden yapılandırılmaktadır (Sobacı,2014:196).

4.4.3. Türkiye'nin Kolluk Tarihi ve Teşkilatlanması

Selçuklu Devleti'nde surtalar, Osmanlı Devleti'nde subaşılar, sonrasında da zaptiyeler ve jandarma emniyet ve asayişten sorumlu teşkilatlar olarak ortaya çıkmışlardır. Anadolu Selçukluları döneminden itibaren hem idari hem de adli konularda yetkili olarak önemli bir yeri olan Kadılar, Osmanlı'da kazalarda emniyet ve asayiş emrindeki başta subaşılar olmak üzere çeşitli kolluk görevlileri vasıtasıyla sağlamıştır (Açıkmeşe, 1993:312). İstanbul'un fethine kadar subaşılar iç güvenlikten sorumlu asli görevli olarak göze çarparken, bu dönemden itibaren ise yeniçeriler ön plana çıkmaya başlamış, yeniçerilerin yanında Cebecibaşı, Bostancıbaşı, Topçubaşı vb. kolluk yapıları başkent İstanbul'da emniyet ve asayişin yerine getirilmesiyle görevlendirilmiştir. Taşrada ise kapıkulu ve eyalet askerleri ile kollukçular, yasakçılar, çöl beyleri vb. yapılar tarafından kolluk hizmetleri yürütülmüştür (EGM, 2021a).

Gerileme dönemiyle birlikte iç güvenliğin yürütülmesinden sorumlu yeniçerilerin emniyet ve asayiş bizzat bozan kişiler olması sebebiyle Yeniçeri Ocağı 1826 yılında kapatılmış, yeniçeriliğin yerine kurulan Asakir-i Mansure-i Muhammediye ile 1834 yılında kurulan Asakir-i Redife ne başkentte ne de taşrada iç güvenliğin sağlanmasında başarı elde edememiştir (Açıkmeşe, 1993:313). Osmanlı'da modernleşme ve merkezileşme hareketlerinin de başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat ve sonrasında kolluk hizmetlerine belirli bir yön verilebilmesi için jandarma ve polis teşkilatları ortaya çıkmıştır. Sahil Güvenlik Komutanlığı ise 1982 yılından itibaren genel kolluk teşkilatları arasındaki yerini almıştır.

Bu bölümde, iç güvenliğinde çoklu kolluk yapılanmasına sahip Türkiye'nin kolluk teşkilatlarından ilk önce Jandarma Genel Komutanlığı'nın daha sonra ise Emniyet Genel Müdürlüğü ile Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın tarihi ve yapılanması ele alınmıştır.

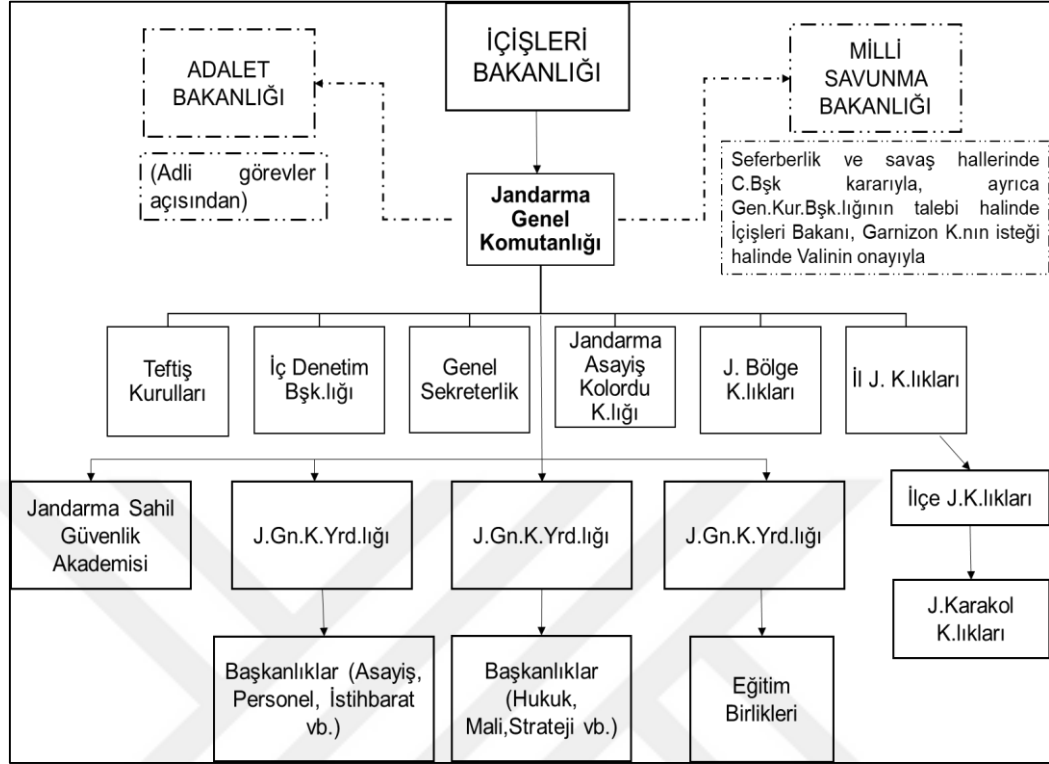
4.4.3.1. Jandarma Genel Komutanlığı

18.Yy'nin sonlarından itibaren sadece Osmanlı'da değil birçok Avrupa ülkesinde devletin otoritesini yurdun tüm noktalarında hissettirebilmesi büyük bir sorun haline gelmiştir. Avrupa'da söz konusu sıkıntının aşılabilmesi için çeşitli kurum ve uygulamalar hayata geçirilmiş bununla beraber kırsal bölgelerde devletin egemenliğinin

güçlendirilmesi adına yarı askeri nitelikteki polis örgütleri yani jandarma birlikleri oluşturulmuştur. Modern bürokratik devletin oluşum sürecinde çok önemli rol oynayan jandarma, devletin sınırlı iktidarını taşraya taşıyarak yurdun dört bir yanına nüfuz edebilmesini kolaylaştırmıştır (Özbek, 2010:48). Gerileme ve dağılmaya doğru giden süreci tersine çevirmek isteyen Osmanlı bürokrasisi, kurtuluşun Batı'yı özümsemekten geçtiğini düşünerek hızlı ve devrimci Fransız kurum ve uygulamalarını tercih etmiştir (Kara, 2016:280). Merkezin otoritesini başta Balkanlar olmak üzere Doğu Anadolu, Suriye gibi bölgelerde tesis etme çabasıyla birlikte gelişen Jandarma, merkezin uzanmakta güçlük çektiği taşra ve çevresinde Tanzimat'ın reformlarını yaymak için etkili bir şekilde kullanılmıştır (Özbek, 2010:75). Türk Jandarmasının Tanzimat'tan itibaren günümüze kadar olan tarihçesi kısaca şu şekilde ifade edilebilmektedir (Açıkmeşe, 1993:313; Işık, 1973:106; Mil, 2014:47; Özbek, 2010:56; Akman, 1991:64-65; Sönmez, 2007:2862; JGNK, 2021a);

- 1839 yılından itibaren tayin kararlarında Jandarma adına rastlanmaya başlanmış,
- Kolluktan sorumlu ayrı ayrı kuruluşları tek çatı altında birleştirmek amacıyla 1846 yılında “Zaptiye Müşirliği” kurulmuş,
- 14 Haziran 1869 tarihinde yayınlanan nizamname ile zaptiyelerin görev ve sorumlulukları belirtilerek Zaptiye Müşirliğinde düzenlemeye gidilmiş,
- Tanzimat'ın ilan yılı 1839 ile nizamnamenin 14 Haziran günü birleştirilerek 14 Haziran 1839 tarihi Jandarma'nın kuruluş yılı olarak kabul edilmiş,
- 20 Kasım 1879'da ilk defa jandarma adının geçtiği “Umum Jandarma Merkeziyesi” kurulmuş ve söz konusu kurum Seraskerlik makamına bağlanmış,
- Modernleşme reformlarına devam eden teşkilat, 1909'da Umum Jandarma Kumandanlığı adını alarak Harbiye Nezaretine bağlanmış,
- Cumhuriyet döneminden itibaren yeniden teşkilatlanma ve güçlendirme faaliyetleri hızlanmış, 1983 yılında yayınlanan 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu ile Jandarmanın günümüzde de geçerli olan temel mevzuatı ortaya koyulmuştur.

Şekil 4.16. Jandarma Genel Komutanlığının Yapılanması



Kaynak: JGNK (2021b)'dan yararlanılmıştır.

2016 tarihine kadar Jandarmanın lağvedilmesi ya da Emniyet Genel Müdürlüğü ile birleşmesi gibi konular defalarca gündeme gelmiş veya çalışmalar yürütülmüş olsa da, bunların hiç birisi gerçekleşmemiştir. Bununla beraber 15 Temmuz 2016 darbe girişimi sonrasında Jandarma 668 sayılı KHK²² ile İçişleri Bakanlığına bağlanmış ve Jandarmanın tanımında bulunan “Jandarma ... silahlı askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir.” ifadesi “Jandarma ... silahlı genel kolluk kuvvetidir.” şeklinde değiştirilmiştir. Şekil 4.16’da Jandarma Genel Komutanlığı’nın mevcut bağlılık durumu ve teşkilat yapısı gösterilmiştir.

²² Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler İle Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı:668, Tarih: 27 Temmuz 2016, Sayı:29783.

4.3.3.2. Emniyet Genel Müdürlüğü

Türkiye’de Jandarmadan sonra ele alınan genel kolluk örgütlenmesi Emniyet Genel Müdürlüğü’dür. Osmanlı’da iç güvenlik ve milli savunmanın iç içe geçerek askerler tarafından yürütülmesi kolluk hizmetlerinin de yüzyıllar boyunca bu doğrultuda teşkilatlanmasıyla sonuçlanmıştır (Alyot, 1947:11). Ancak, Dikici (2013:537)’ye göre Sanayi Devrimi’yle birlikte işbölümü ve uzmanlaşmanın sonucu olarak Avrupa devletlerinde polisin iç güvenlikten, ordunun ise dış güvenlikten sorumlu olması Osmanlı’da da etkili olmuş, özellikle Tanzimat Dönemiyle birlikte ortaya çıkan sivil ve asker yöneticiler arasındaki güç dengesinin sağlanması mülki idarenin emrinde ayrı bir kolluk ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu durumlara ek olarak sanayileşen kentler ve artan suç oranları karşısında klasik kolluk yapısı gözden geçirilerek Osmanlı’da 19. Yy’dan itibaren yeni dönemin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla 20 Mart 1845 yılında Polis Kanunu çıkarılmıştır (Birinci, 1999:9). Altundaş (2013:566)’a göre, on yedi maddelik söz konusu kanunun 1 Temmuz 1800 tarihinde yayınlanan “Paris Emniyet Müdürünün Görevlerini Düzenleyen Kararname” temel alınarak hazırlanmasında (EGM, 2021a) Osmanlı’nın Tanzimat sonrası artan merkezîyetçi eğiliminin etkisi çok büyüktür. Merkezin otoritesinin devamlılığı ve idare hukuku alanlarındaki reformlarla iç güvenlik reformları arasında uyum sağlanması adına Jandarma’da olduğu gibi Polis Teşkilatı’nın karakteri için de Fransız sistemi tercih edilmiştir (Altundaş,2013:566).

Söz konusu kanunla birlikte tarih sahnesine çıkan Polis, başkentte faaliyetlerini sürdürürken, Tanzimat sonrası emniyet ve asayişin daha etkili düzenlenmesine dair çabaların gerekli verimi sağlayamaması ve Seraskere bağlı kolluk görevlilerinin sivil bürokrasiye devredilmesine dair istekler 15 Şubat 1846 yılında “Zaptiye Müşiriyeti”nin kurulmasının yolunu açmıştır (Özel, 2019:38-39). Müşirliğin kurulma gerekçesi ise, zabitanın mülki işlerden sayılması ve kolluk hizmetlerinin yürütülmesinin askerin asıl işlerini yerine getirmesinde aksaklıklar yarattığı şeklinde belirtilmiştir (Sönmez, 2006:202). Zaptiye Müşirliği’nin kurulmasıyla zaptiye (jandarma) ve polis tek çatı altında toplanmış böylece ilk polis teşkilatının ömrü çok kısa olmuştur (Özcan, 2013:129).

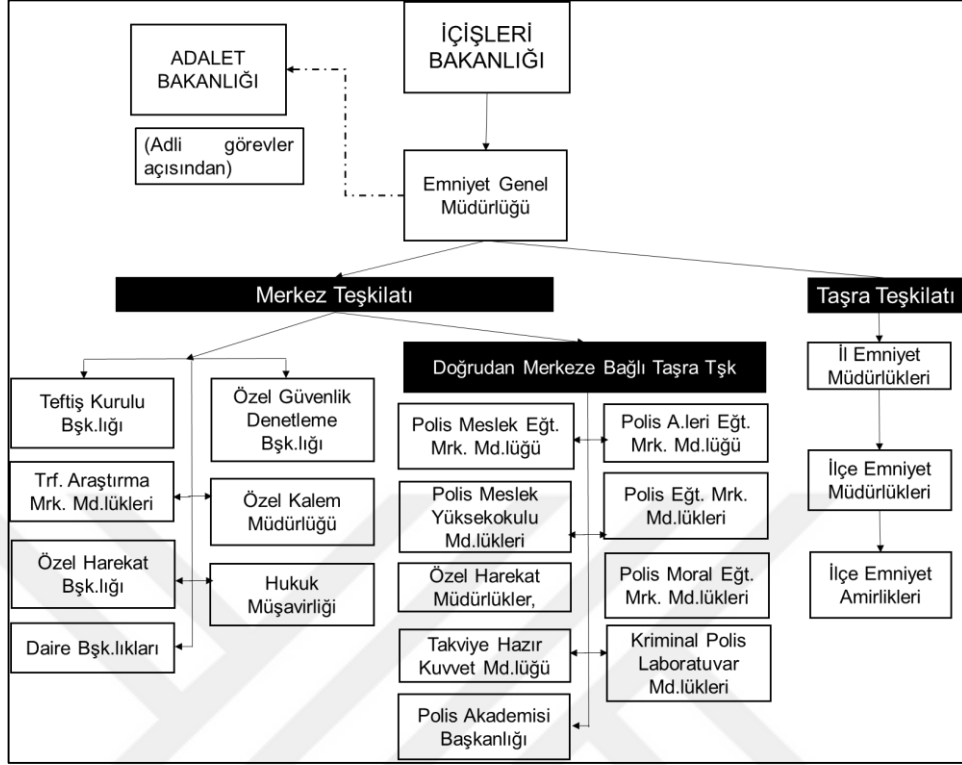
1846 yılında başlayan ve Tevhid-i Zabita dönemi olarak da bilinen bu süreç 1879 yılına kadar devam etmiştir. I. Meşrutiyet’in ilanından sonra modern bir polis teşkilatının kurulmasına yönelik program uygulamaya geçirilerek, Asakir-i Zaptiye (Jandarma)

Seraskerlik makamına bağlanmış ve askeri görünümünden ayrıışan Zaptiye Müşirliği ise Zaptiye Nezareti'ne dönüştürülmüştür (Tatlilioğlu, 2013:92-93). Günümüz Emniyet Genel Müdürlüğü'nün görevlerini yerine getiren Zaptiye Nezareti önce İstanbul ve çevresinde, devamında ise ülke çapında örgütlenerek tek merkezden yürütülmüştür. Bununla beraber, 1907 yılında ilk defa yayınlanan Polis Nizamnamesi ile Polis Teşkilatı'nın adli, idari, siyasi görevleri ile özlük işlemleri gibi hususlar belirlenmiştir (EGM, 2021a).

II. Meşrutiyet'in ilanından sonra yeni nazırlar atansa da Zaptiye Nezareti'nden istenilen verim elde edilememiş ve yerine 4 Ağustos 1909 tarihinde Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti kurulmuştur. Bununla beraber İttihatçıların İstanbul'da baskın güç olma istekleri doğrultusunda 1911 yılında başkentte İstanbul Polis Müdüriyet-i Umumiyesi teşkil edilmiş, her iki müdüriyet birden Dâhiliye Nezareti'ne bağlanmıştır (Van, 2012:281). 12 Mayıs 1913 yılında, 1907 Nizamnamesinin yerine yeni bir Polis Nizamnamesi kabul edilerek polisin görev ve teşkilatlanmasında düzenlemelere gidilmiş, böylece iç güvenlik hizmetleri ülke çapında Umum Jandarma Kumandanlığı, Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti ve İstanbul Polis Müdüriyet-i Umumiyesi olmak üzere üç başlı olarak sürdürülmeye devam etmiştir. Ancak 24 Şubat 1923 yılında İstanbul'daki polis müdürlüğünün kaldırılması neticesinde günümüze kadar uzanan ikili kolluk yapısının temeli atılmıştır (Akkaya, 2013:66).

Osmanlı'dan miras kalan Polis Teşkilatı, Cumhuriyet döneminde her alanda yapılan reformlardan nasibini almış, polisi nitelik ve nicelik bakımından modern seviyeye çıkarmak için köklü düzenlemeler yapılmıştır. 1932 yılında "2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu", 1934 yılında "2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK)" ve 1937 yılında "3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu" ile üç mevzuat yürürlüğe sokularak polisin vazife ve yetkileri günün şartlarına uygun hale getirilmiştir (Yiğit, 2016:28). Günümüze kadar olan süreç içerisinde söz konusu kanunlarda küçük değişiklikler yapılmış olsa da genel çerçevesi bozulmadan devam etmiştir. Türk Polisinin günümüzde bağılılığı ve yapılanması Şekil 4.17'de gösterilmiştir.

Şekil 4.17. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Yapılanması



Kaynak: EGM (2021b).

4.4.3.3. Sahil Güvenlik Komutanlığı

Sanayi Devrimi sonrasında gümrük ve kaçakçılıkla mücadele konularının önem kazanması sahil güvenliğinin de ön plana çıkmasını sağlamıştır. 1886 yılından itibaren Jandarma'ya bağlı bölükler tarafından yürütülen güvenlik ve sahil muhafaza hizmetleri 1931 yılında kurulan "Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığı"na devredilse de 1956 yılında tekrar Jandarma bünyesinde oluşturulan Deniz Şube Müdürlüğü tarafından yürütülmeye başlamıştır (SGK, 2021). 01 Ocak 1985 tarihinde ise Türkiye'nin bütün sahilleri ile iç sularında güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olarak personel, lojistik ve eğitim yönünden TSK'ya bağlı, hizmet yönünden ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı Sahil Güvenlik Komutanlığı faaliyetlerine başlamıştır (SGK, 2013:26). Son dönemlerde envanterine kattığı modern araçlarla Türkiye'nin temsil kabiliyetini ve caydırıcılığını arttırıcı özellikleri bünyesinde barındıran Sahil Güvenlik teşkilatı, Jandarma gibi 668 sayılı KHK ile tamamen İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.

4.4.4. Türkiye’de Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri

Osmanlı’da Tanzimat sonrası dönemden itibaren başlayan merkeziyetçi eğilimin şekillendirdiği modernleşme çabaları iç güvenlik alanında Avrupa’dan Jandarma ve Polis kurumlarının transfer edilmesiyle sonuçlanmıştır. Osmanlı’dan miras kalan her iki kurum Cumhuriyet döneminde de görevlerini sürdürmüş, 1985 yılından itibaren Sahil Güvenlik Komutanlığı üçüncü genel kolluk olarak faaliyetlerine başlamıştır.

1980’lerden itibaren ise bu sefer YKY anlayışından kaynaklanan yerelleşme eğilimi üniter ve merkeziyetçi yapılanmaya sahip Türkiye’de tüm kamusal alanlarda girişilen reform hareketlerine etki etmiştir. Bu durumun doğal sonucu olarak yerelleşme hareketleri iç güvenlik alanında da kendisini göstermiştir.

Bu bölümde Türkiye’de iç güvenlik alanında yerelleşmenin kolluğa etkileri;

- Tamamlayıcı/destekleyici yerel kolluk uygulaması olarak mahalle bekçiliği ve güvenlik korucusu,
- Yerinden yönetim kolluk uygulamaları olarak belediye zabıtası ve köy korucusu,
- Kolluğun özelleştirilmesi olarak özel güvenlik,
- İç güvenlik yönetim uygulaması olarak ise toplum destekli polislik ve yerel iç güvenlik girişimleri üzerinden incelenmiştir.

4.4.4.1. Tamamlayıcı/Destekleyici Kolluk Uygulamaları

Bu bölümde çarşı ve mahalle bekçileri ile güvenlik korucuları tamamlayıcı/destekleyici kolluk kapsamında incelenmiştir. Yenileşme devrinde pasbanlar ile ases olarak bilinen gece korucuları çarşı ve mahallelerde bekçi ismiyle, köylerde ise korucu şeklinde hizmet vermeye başlamışlardır (Özcan, 2013:130). 1914 yılından itibaren kentlerde mahalle bekçilerinin bulunması zorunlu hale getirilip maaşları hizmet verdikleri halk tarafından ödense de (Toprak, 1993:1271), sonraki yıllarda bekçiler maaşları devlet tarafından ödenen memurlar haline dönüştürülmüşlerdir (İçişleri Bakanlığı, 2020a). Benzer şekilde Türkiye’de terörle mücadele kapsamında uygulama alanı bulan güvenlik korucularının maaşları da devlet tarafından ödenmekte (Barbak, 2017:241) olup hem bekçilik hem de güvenlik koruculuğu uygulamasının yerel nitelikte

özellikler barındırması sebebiyle tamamlayıcı/destekleyici kolluk kapsamında incelenmesinin uygun olduğu değerlendirilmektedir.

4.4.4.1.1. Çarşı ve Mahalle Bekçisi

Sağlam, muhkem, saklama, koruma ve gözetme gibi anlamlarına gelen “beg, bek veya berk” kelime köklerinden türemiş olan bekçi kelimesi en az Türk dilinin kendisi kadar eski bir geçmişe sahiptir. Her ne kadar tamamlayıcı kolluk niteliğindeki modern anlamına kavuşması çok uzun bir geçmişe sahip olmasa da, ilk Türk boylarından itibaren bekçilik ve bekçilik benzeri uygulamalarını asayiş ve güvenlik hizmetlerinin bir parçası olarak görmek mümkündür (İrdem vd.,2020:10).

Bekçi, Osmanlı döneminde günümüzün kolluğu anlamına gelen kullukçu ve yasaqçıların haricinde şehir ve kasabalarda güvenliğin sağlanmasında faydalanılan birimlerden bir tanesi olmuştur. Genel emniyetten sorumlu mahalle bekçileri ile çarşıların korunmasından sorumlu çarşı pasbanı (özel bekçi) yerel güvenliği sağlamak için kullanılmışlardır (Tongur, 2016:94). İmamlar ve muhtarlar tarafından seçilerek göreve başlayan bekçilerin düzenli bir maaşları olmamış ve mahallelerindeki evlerden ve dükkânlardan aldıkları bekçi harcı ile geçinmişlerdir. Bekçiler, görevli oldukları mahallelerde emniyet ve asayiş için ellerindeki alt ucu demirli kalın sopalarıyla ortalık karardıktan sonra sabaha kadar sokaklarda dolaşarak sağlamışlardır (Türüsel’den akt. Şeker, 2009:262).

Mahalle bekçileri; hava karardıktan sonra görevli olduğu mıntıkada sokakları gezerek, ahalinin emniyet ve asayişini sağlamışlardır. Asli görevlerinin haricinde bölgelerinde bir yangın çıktığı takdirde bunu itfaiyeye haber vermek, devlet tarafından yayınlanan kanun ve nizamları halka duyurmak, evlerin odununun kırılmasına, suyunun taşınmasına yardım etmek, kiraya verilmesi düşünülen evlere kiracı bulmak ve kira işlerinin takibini yapmak gibi görevleri de yerine getirmişlerdir. Mahallenin paralı bir görevlisinden ziyade ailenin bir üyesi olarak görülen bekçiler genellikle kendilerine tahsis edilen bekçi odasında ikamet etmişlerdir (Şahin’den akt. Baytun ve Şeker, 2013: 329).

12 Mayıs 1914 yılında çıkarılan “Çarşı ve Mahallat Bekçileri Hakkında Kanun-ı Muvakkat” adlı yönetmelikle yasallıklarını elde eden çarşı ve mahalle bekçilerinin

atanması ve maaşlarının verilmesi gibi sorumluklar ise hala mahallenin kendisinde olmaya devam etmiştir (Toprak, 1993:1271).

20.Yy'nin başından itibaren kolluk kuvvetlerindeki merkezileşmeden nasibini alan bekçiler geleneksel mahalle bekçiliği sıfatından devlet memurluğu sıfatına dönüşmüşler ve 1966 yılında yürürlüğe giren 772 sayılı “Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu” ile bugünkü görünüşlerine yaklaşmışlardır (Aksungur, 2018:115-116). 1966 yılındaki kanunla il özel idaresine bağlı yerel düzeyde yardımcı kolluk statüsü olarak düzenlenen bekçilik, 1976 yılında yapılan değişiklikle tüm kadrolarıyla EGM'ye aktarılmış (İçişleri Bakanlığı, 2020a) ve yerellik özelliğini kaybetmiştir. 1966 yılından 1993 yılına kadar personel alımının sürdürüldüğü bekçilik kurumu, süreç içerisinde asayiş hizmetlerinden ziyade emniyet müdürlükleri ve karakollarda büro işleri vb. işlerde kullanılmıştır. 2016 yılından itibaren tekrar personel alımına gidilen bekçiliğin çeşitli araştırmalara göre yaya devriye uygulamalarıyla suçun caydırılmasında etkili olduğu ortaya koyulmuştur (Gökçe ve Kulu, 2019:159-160).

En son olarak 11.06.2020 tarihinde kabul edilen 7245 sayılı “Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu” 18.06.2020 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu kanuna göre Jandarma ve Emniyet teşkilatında genel kolluk kuvvetlerine yardımcı bir silahlı kolluk olarak nitelendirilen çarşı ve mahalle bekçilerinin;

- Önleyici nitelikte durdurma ve kimlik sorma,
- Adli olaylarda şüphelileri yakalama, gerekli tedbirleri alma ve genel kolluğa teslim etmek yetkileri bulunmaktadır (7245 Sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu, 2020).

Günümüze kadar olan gelişimi hakkından kısaca bilgi verilen Çarşı ve mahalle bekçilerine son olarak 1980 sonrası dönemde yerleşme penceresinden bakıldığında;

- 2008 yılında yapılan düzenlemeyle yardımcı hizmetler sınıfından emniyet hizmetleri sınıfına geçirildiği (İçişleri Bakanlığı, 2020a; İçişleri Bakanlığı, 2020b),
- 2016 yılından itibaren günün güvenlik ihtiyaçlarına cevap verebilmek adına yeni alımlarla beraber sayısının otuz bine yaklaştığı,

- 2020 tarihli 7245 sayılı Kanun'un gerekçesinde bekçilik biriminin halkın güvenlik ihtiyacının halka en yakın ve problemi sahada çözecek şekilde etkili ve verimli hale getirilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2020:5).

Belci (2020:1117)'ye göre yeni kanunla bekçilerin bazı yetkilerinin eski kanuna nazaran genişletildiği veya benzer şekilde düzenlendiği görülmektedir. Sonuç olarak, merkezin emrindeki genel kolluk bünyesinde teşkilatlanan ancak yerelde tamamlayıcı kolluk uygulaması olarak bahsedilen çarşı ve mahalle bekçiliğinin yerleşme felsefesinden etkilendiğini söylemek pek mümkün görünmemektedir.

4.4.4.1.2. Güvenlik Korucusu

Yerelde tamamlayıcı bir kolluk olarak ortaya çıkan diğer bir uygulama ise daha önceden geçici köy korucusu olarak bilinen güvenlik korucusudur. 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu'nda geçen köy koruculuğu sistemine 1985 yılında yapılan eklemelerle bugünkü görünüşünü alan güvenlik korucusunun tamamlayıcı bir güvenlik kolluğu olduğu değerlendirilmektedir. Bahsi geçen ve farklı isimlerle anılan bu yerel güvenlik mekanizmasına, genellikle kendi toprakları dışında harekât icra eden devletler tarafından, desteklenen devletteki mahalli güçlerin kendini savunması amacıyla başvurdukları görülmektedir (Arslan, 2019:33). Türkiye'de ise bu sistem yurtiçinde ve bizzat devlet eliyle 1980'lerin sonundan itibaren terörle mücadele kapsamında uygulanmaktadır.

442 sayılı Köy Kanunu'na yapılan ekleme olan *“Cumhurbaşkanınca tespit edilecek illerde; olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya her ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile yeteri kadar güvenlik korucusu görevlendirilmesi kararlaştırılabilir.”* hükmü doğrultusunda meşruiyet kazanan güvenlik korucusunun görev yetkisi bulunduğu köyle sınırlıdır ve maaşı il valilikleri tarafından ödenmektedir (442 Sayılı Köy Kanunu, 74. Madde). Köy Korucuları Yönetmeliği'nde sayılan korucuların bazı görevleri şu şekildedir (9.Madde);

- Köylünün canına, ırzına, malına tecavüz edenleri belirlemek ve bunları takip ederek muhtar veya jandarmaya haber vermek, kaçmalarını, saklanmalarını önlemek veya yakalamak,
- Suç esnası veya sonrasında, henüz deliller silinmeden suçluları yakalamak,
- Adli konularda delillerin koruyucu tedbirler almak,
- Köy orta malları veya tesislerini koruyucu tedbirler almak veya koruyan kolluğa yardımcı olmaktır.

Güvenlik korucusu uygulamasında korucuların silah, kıyafet ile diğer özlük hakları vb. düzenlemeler İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmekte ve bu durum Barbak (2017:241)'a göre bir yerinden yönetim biçimi olarak köyün üzerinde merkezi idarenin baskısını ortaya koymaktadır. Gelir ve bütçe konularında sıkıntıları olan köyün kendi maaşını verebildiği bir güvenlik görevlisini (köy korucusu) çalıştırması yasal olarak mümkün olsa da, maaşı bizzat devlet tarafından ödenen güvenlik korucusunun köy için daha cazip olduğu değerlendirilmektedir. Bununla beraber devlet politikası olarak terör örgütü PKK'ya karşı yerel halkın desteğini alan bir duruş ortaya koymak adına tasarlanmış güvenlik koruculuğu sistemi Arap ve Erat (2015:100)'a göre terör örgütünün faaliyet alanını daraltmasına yönelik avantajlar sağladığı gibi toplumsal ve siyasi dezavantajlar da getirmiştir. Bahsi geçen tüm bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda güvenlik koruculuğu uygulamasını yerelleşmeden ziyade üniter yapıda meydana gelebilecek hasarları engellemeye yönelik bir tedbir yöntemi olarak değerlendirmek mümkündür.

Güvenlik korucularına dair eklenmesi gereken son husus, bu müessesenin 6360 sayılı kanunun baskısı altında kaldığı ve bir takım düzenlemelere ihtiyaç duyduğudur. Söz konusu kanunla birlikte birçok köy tüzel kişiliğini kaybederek mahalleye dönüştürülmüş ve Köy Kanununda daha önceden geçici köy korucusu geçen ifade güvenlik korucusu şeklinde değiştirilmiştir. Bununla beraber gerçekleştirilen değişiklikler atama amirlerinde de değişiklik gereği doğarsa da, konuyla ilgili olarak henüz bir düzenlemeye gidilmemiştir (Sözer, 2019:2277)

4.4.4.2. Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları

Bu başlık altında yerinden yönetimler kolluk uygulamaları kapsamında belediye zabıtası ve köy koruculuğu incelenmiştir.

4.4.4.2.1. Belediye Zabıtası

Daha önceden²³ belirtildiği üzere iç güvenliğin Türkiye’de belediye düzeyinde mahalli müşterek bir niteliği bulunmamakta, belediye zabıtasının görevlerinin sayıldığı Belediye Zabıta Yönetmeliğinde de zabıta tarafından iç güvenliğin sağlanacağına dair bir maddenin geçmemesi bu iddiayı desteklemektedir. Belediye zabıtasının söz konusu yönetmelikteki tanımına bakıldığında; “*Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini*” ifade ettiği görülmektedir (Belediye Zabıta Yönetmeliği).

Osmanlı’nın ilk dönemlerinden itibaren çeşitli isimler ve birimler tarafından yerine getirilen zabıta hizmetleri Tanzimat sonrasında Fransa’dan transfer edilen belediye örgütü içine dâhil edilmiş, gelişen ihtiyaçlar sebebiyle Osmanlı’nın son döneminde İstanbul’da polisler tarafından yerini getirilmeye başlamıştır. Cumhuriyet’in ilanından sonra benzer uygulama Ankara için de geçerli olmuş ve zabıta hizmetleri 1950 yılına kadar başkentte, 1957 yılına kadar İstanbul’da polise gördürülmüştür (Şimşek, 2016:398).

Emniyet personeli tarafından yerine getirilen zabıta hizmetlerinden gerekli fayda sağlanamadığı gerekçesiyle tekrar belediye bünyesine geçen zabıta birimi (Aslan, Akbulut ve Önen, 2002:25), bahsi geçen yıllardan itibaren 1930 tarihli ve 1580 sayılı Kanun çerçevesinde belediyelerde görevlerini sürdürmüştür. Zabıta, günümüzde belediyeler ile büyükşehir belediyelerine dair en son düzenlemeler olan 5393 ve 5216 sayılı kanunlar çerçevesinde tanımında geçen görevleri yerine getirmekte ve belediye

²³ Bu tez çalışmasının “Kolluğun Yerel Kamu Hizmeti Niteliği ve Yerelleşmenin Kolluğa Etkileri” başlıklı 3. Bölümünde zabıtanın mahalli müşterek niteliği tartışılmıştır.

meclisinin emir ve yasaklarına uymayanlar hakkında mevzuatta geçen cezai yaptırımları uygulamaktadır.

Tanımından ve gelişiminden görüldüğü üzere belediye kolluğu olarak zabitanın güvenlik unsuru eksiktir ve Aslan (2007:57)'a göre, Türkiye'nin yerleşme düzeyiyle bağlantılı olarak belirli ön koşullar gerçekleştiği takdirde iç güvenliğinin de yerleşmesi çok uzak görünmemektedir. Kaldı ki eski İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlarından Kadir Topbaş, kendi döneminde kolluğun trafik hizmetlerinden başlayarak bir takım hizmetlerine talip olmuş, hatta bu talebini Başbakan'a ilettiğini ve Başbakan'ın da buna sıcak baktığını belirtmiştir. Yine Topbaş tarafından yapılan başka bir açıklamada da okul çevrelerinde polis-zabıta işbirliği ile denetlemeler yapılacağından bahsedilmiştir (Şahin ve Arap, 2010:58-60).

Aydın (2006:71)'a göre her ne kadar hem kamu yönetimi hem de kolluk teşkilatında yerinden yönetime doğru bir eğilim olsa da aşırı merkezîyetçiliğin bulunduğu Türkiye'de ancak uzun vadede ve demokrasinin tam anlamıyla yerleşmesi halinde güvenliğinin yerleşebilmesi mümkün hale gelecektir. Şahin ve Arap (2010:61)'a göre de liberalleşme talepleri ve demokratikleşme söylemi gibi gerekçeler belediye zabıtası özelinde kolluğun yerleşmesini çok da gerçekçi hale getirmemektedir. Çünkü kamu hizmetinin yararının nasıl sağlanacağı kamu hizmetinin sunulma düzeyinin önüne geçmektedir.

SETA tarafından yayımlanan rapora (Alptekin ve İlhan, 2018:33-34) göre, 2015 yazında Türkiye'de şehir merkezlerinde başlayan terör olaylarında söz konusu olayların yaşandığı belediyelerde, bizzat belediye tarafından terör örgütü PKK'ya finansal ve lojistik destek sağlandığı (terör eylemi öncesinde belediye araçlarıyla keşif yapılması, belediyeye ait traktör, kamyon, pikap vb. araçların terör eyleminde kullanılması vb.) detaylı olarak açıklanmıştır. Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde mevcut şartlarda kolluk hizmetlerinin yerinden yönetim birimi olarak belediyeye devredilmesi hususunun Türkiye'de kısa ve orta vadede pek mümkün görünmediği düşünülmektedir.

4.4.4.2. Köy Korucusu

Yerinden yönetim kolluk uygulamalarında ikinci olarak köy koruculuğu sistemi incelenmiştir. Köy Kanunu'nda köy korucuları ve göreceği işlerden bahsedilmektedir. Buna göre ihtiyar meclisi tarafından tutulan ve kaymakam buyruktusu ile işe başlayan köy korucusu, köyde yaşayan herkesin canını, malını ve ırzını korumakla görevlidir (442 Sayılı Köy Kanunu,Fasıl 8).

Kolluğun yetersiz olduğu Cumhuriyet'in ilk yıllarında artan eşkıyalık olaylarına karşı yerelde güvenliğin daha iyi sağlanabilmesi için hayata geçirilen köy koruculuğu Türkiye'nin kanun üzerinde kalsa ve uygulama alanı bulunmasa da yerinden yönetim birimlerindeki tek kolluk olma özelliğini sürdürmektedir (Arap ve Erat, 2015:77). Ancak 6630 sayılı Kanun sonrasında Türkiye'deki köylerin nerdeyse yarısının tüzel kişiliğin kaybederek mahalleye dönüşmesi aynı zamanda köy korucusu çalıştırma haklarını da kaybettikleri anlamına gelmektedir (Barbak, 2017:242).

4.4.4.3. Türkiye'de Özelleştirme Kapsamındaki Kolluk Uygulamaları

Sistematik anlamda geçmişi çok eskiye götürülemeyen özel güvenlik sektörü, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra büyümeye başlamış, 1970'lerin sonundan itibaren artan liberalizm uygulamalarıyla birlikte giderek yaygın hale gelmiştir (Mil, 2014:118). Türkiye'de de devlet, güvenlik hizmeti dâhil olmak üzere maliyet açısından büyük yük getiren kamusal hizmetleri özel sektöre devretme eğilimine girmiş ve son 20-30 yıllık süreçte özel güvenlik sektörü hem Türkiye hem de dünyada çok hızlı bir şekilde büyümüştür (Uçkun vd., 2012:23).

Türkiye için baktığımızda 1960'lardan itibaren özel güvenlik hizmeti sunan şirketlerin varlığından söz edilse bile, bu uygulamaların ilk defa hukuki bir statüye kavuşması 22.07.1981 tarihli ve 2495 sayılı "Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun" ile mümkün olabilmiştir (Karaman ve Seyhan, 2001:4-5). 1980'li yıllara darbe yönetimiyle birlikte giriş yapan Türkiye'de artan hırsızlık, gasp, rehin alma ve suikast gibi olayla güvenlik hizmetlerine dair arayışın hızlanmasına sebep olmuş (Alpkutlu, 2017:83), güvenlik hizmetinin toplumun tamamına eksiksiz bir şekilde ulaştırmasının mümkün olmaması, bunun yanında toplumun bir

kısımında özel güvenlikten faydalanmak isteğinin bulunması devletin özel güvenlik faaliyetlerine müsaade etmesiyle sonuçlanmıştır (Akbaş vd.,2017:432).

Gülcü (2002:60-62)'ye göre, Türkiye'de özel güvenliğe dair ilk kanuni düzenlemenin 12 Eylül döneminden sonra olması oldukça manidardır ve kendini yenileme konusunda çok da gönüllü olmayan bir sistem, dışarıdan müdahaleyle istenilen yörengeye sokulmuştur. Kıta Avrupası hukuk sisteminin etkisinde bulunan Türkiye için toplumun genelini ilgilendiren bir hizmete para ödenecek olması Türk İdare sisteminin genel özellikleriyle uyum sağlamamaktadır. Hâlbuki Anglo-Sakson yaklaşımı kamu hizmetlerinin bölünmesine, bireyselleşmesine ve karşılığında ücret alınmasına karşı değildir. Bununla beraber Kıta Avrupası anlayışının yıkılarak bahsi geçen güvenlik hizmetlerini de kapsayan Anglo-Sakson kamu hizmeti anlayışı, 1989 yılında Berlin Duvarı'nın yıkılması ve aynı dönemde Avrupa'da yaşanan derin ekonomik kriz sayesinde tüm Avrupa'ya egemen olmuştur. Bu tarihten itibaren özel güvenlik sektörünün önlenemez yükselişi başlamıştır (Gülcü, 2020:60-62).

12 Eylül sonrasında kabul edilen 2945 sayılı Kanun'daki eksiklikler ile zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçların giderilmesine dair yapılan düzenleme ise 10.06.2004 tarihinde kabul edilen 5188 sayılı “Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun” ile olmuştur. Dölek (2010:127)'e göre 5188 sayılı Kanun'un gerekçesinde geçen “*Kamunun can ve mal güvenliğini sağlamak esasen devletin en önemli görevlerinden biridir. Öbür taraftan kişilerin canını ve malını koruma hakkı vardır. Devletçe sağlanan genel güvenliğe ek olarak, canını ve malını ayrıca korumak isteyenlere bu imkânın sağlanması gerekir*” tabiri ile devletin asli görevi olan güvenlik konusunda takındığı tavır sergilenmiştir.

5188 sayılı Kanunla “*kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usuller*” ile “*özel güvenlik izninin denetlenmesine ilişkin hususlar*”ın belirlenmesi amaçlanmıştır. Günümüzde Türkiye'de özel işletmelerden otobüs terminallerine, havaalanlarından otellere kadar birçok alanda rastlanılan özel güvenlik görevlileri 2017 yılından itibaren imzalanan protokolle devlet okullarında da boy göstermeye başlamıştır (Acun, 2018:97). Ekinci (2010:527)'ye göre 2945 sayılı Kanunda hangi alanlarda özel güvenlik hizmetinin yürütülebileceğine dair açık hükümler bulunsa da, 5188 sayılı Kanunda benzer sınırlamalar koyulmayarak özel

güvenlik hizmetinin geniş bir alanda faaliyet göstermesine izin verilmiştir. 2014 yılında yayınlanan bir raporda Türkiye’de özel güvenliğin rastlandığı alanlar genel olarak;

- Kıymetli eşya nakli,
- Kamusal ulaşım alanlarının korunması (havaalanları, liman ve tren istasyonları),
- Pazar, park ve bahçelerin korunması,
- Fabrikalar, ofisler, binalar ve diğer işyerlerinin korunması,
- Oteller ve diğer komplekslerin korunması,
- Spor müsabakalarında yürütülen koruma hizmetleri,
- Alarmlara cevap verilmesi şeklinde belirtilmiştir (Button ve Dalda, 2014:5-6).

Yasal olarak geniş bir alanda hizmet etme yetkisinin elde edilmesi özel güvenlik izni ve özel güvenliğin denetimi konularının da tartışılmasını gerektirmektedir. 5188 sayılı Kanunda özel güvenlik iznine dair hüküm, *“Kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır”* şeklindedir. *“Özel güvenlik komisyonu, valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden”* müteşekkildir. Söz konusu komisyon özel güvenlik izninin verilmesi ya da kaldırılması konularını karara bağlamaktadır.

Seksen bir il valiliğinde kurulan komisyonlar tarafından hangi alanlarda özel güvenlik izninin verileceği kararlaştırılmakta, uygulamalar da doğal olarak Türkiye genelinde farklılaşmaktadır. Toplantı, konser, para nakli, özel kişinin korunması gibi alanlarda görev yapan özel güvenlik konusunda Ekinci (2010:533)’ye göre ortaya çıkan eleştirilerden bir tanesi özel güvenliğin sadece maddi gücü yetenler için olması şeklindedir. Çünkü devletin en asli görevlerinden olan güvenlik zenginler tarafından tekelleşmekte ve halkın güvenlikten eşit şekilde faydalanmasının önüne geçilmektedir. Özel güvenliğe dair Haspolat tarafından yöneltilen diğer eleştiriler ise şu şekildedir (2010:306-307);

- Devlet ikincil görev alanı olan (garajlar, stadyumlar, hastaneler vb.) yerlerden çekilerek asıl gücünü diğer alanlara verdiğini iddia etmiş,

- Toplumda her alanda görülmeye başlayan özel güvenlik personeli ve şirketleri sayesinde devlet denetim ve gözetimini derinleştirmiştir.

Bu eleştirilere ek olarak verilebilecek örneklerden bir tanesi de özel güvenlik izni ve denetimi konularıdır. Yukarıda da belirtildiği gibi seksen bir il valiliğinin izin verme yetkisinin bulunmasının seksen bir farklı uygulamanın gerçekleşmesine izin vereceği düşünülmektedir. Örneğin Belek Turizm Yatırımcıları Birliği (BETUYAB) tarafından Antalya Valiliği'ne güvenliğin daha etkili sağlanması amacıyla özel güvenlik projesi teklifi sunulmuş ve il özel güvenlik komisyonunun oluruyla Antalya'nın Belek turizm bölgesi 2017 yılında özel güvenlik alanı ilan edilerek Antalya Valiliği ile BETUYAB arasında protokol imzalanmıştır. Söz konusu protokol kapsamında; kırk yedi otel, on bir golf kulübü, PTT hizmet binası gibi alanları kapsayan kara bölgesi ve denizin iki mil açığına kadar olan deniz bölgesindeki özel güvenlik hizmetleri özel bir güvenlik şirketi tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Çok geniş bir kamusal alanda hizmet verecek olan özel güvenliğe dair bu protokol kamu güvenliğini tamamlayıcı niteliği ile Türkiye'de ilk ve tek olma özelliğine de sahip olmuştur (Uçar, 2017:4). Yapılan bu protokolün doğru veya yanlış olmasının tartışılmayacağı bu başlık altında, Türkiye'nin en önemli turizm bölgesinde yapılan bu çalışmanın muhtemelen ilerleyen dönemlerde başka şehirlerde de uygulama alanı bulacağı değerlendirilmektedir. Özel güvenlik bu derece önemli bir görevi yerine getirebilir mi ya da genel kolluk dururken bu görevin özel güvenliğe verilmesi ne kadar doğrudur gibi sorulara eklenebilecek birçok sorunun cevabının verilebilmesi için özel güvenliğin hangi alanlarda ve ne kapsamda görev yapabileceği dair yöntem ve ölçütlerin belirlenmesine yönelik çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Örneğin, ABD'de 11 Eylül saldırılarından önce özel şirketler tarafından yürütülen havalimanı özel güvenliği, on dokuz teröristin dört yolcu uçağını kaçırmasını engelleyememiş ve sonuçta binlerce ABD vatandaşı ölmüştür. İç hat uçuşlarında uçuştan yirmi dakika öncesinde havaalanı kapısından giriş yapan kişinin uçuşuna yetişebildiği, havaalanı güvenliğinden federal hükümetin değil havayolu şirketlerinin sorumlu olduğu, kâr politikası yüzünden düşük ücretli özel güvenlik personelinin çalıştırıldığı ve alt düzey güvenlik önlemlerinin alındığı ABD'de (Bedranek, 2021) yaşanan bu vahim olay aslında özel güvenliğin hangi sahalarda kullanılabileceğine dair çalışmalar yapılması gerektiğini ortaya koyulmuştur.

Yapılan en küçük hatanın telafisinin bulunmadığı alanlarda güvenlik hizmetlerinin yıllarca güvenlik eğitimi almış ve sahada çalışmış genel kolluk birimlerince yürütülmesi en doğru karar olarak ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de özel güvenlik izin ve denetimine dair genel kapsamlı bir çözüm üretmek adına tüm il valiliklerine bu yetkinin verilmesi yerine özel güvenlik alanında düzenleyici ve denetleyici bir bağımsız idari otoritenin kurulmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Türkiye’de kolluğun yerelleşmesinin daha çok piyasalaşma özelinde ilerlediği görülmekte ve özel güvenlik sektörünün gün geçtikçe büyüyeceği tahmin edilmektedir. Hem dünyada hem de Türkiye’deki özel güvenlik görevlisi sayısı genel kolluk görevlilerinin sayısından ya daha fazla ya da sayılar birbirine yakındır. İçişleri Bakanı tarafından yayınlanan 26 Haziran 2020 Özel Güvenlik Görevlileri Günü ve Haftası mesajında Türkiye’de 1,7 milyon özel güvenlik sertifikasına sahip kişi bulunduğu ve bunlardan 335.635’inin aktif görevde olduğu bildirilmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2020b). Ekinci (2010:709)’ye göre kamu-özel arasında gün geçtikçe artan paylaşımlar devletin egemenliğini gittikçe silikleştirmekte olup, Anglosakson gelenekler üzerine kurulan ve başta hegemon güçler tarafından desteklenen değer ve uygulamaların evrensel olduğunu iddia etmek ve savunmak hatalı bir davranış olarak ortaya çıkmaktadır.

4.4.4.4. Türkiye’de İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları

Akdoğan (2014:378)’a göre toplumda her vatandaşa bir kolluk görevlisinin görevlendirilemeyeceği açıktır ve asayişin sağlanabilmesi için kolluğun halkın katılımına ve işbirliğine ihtiyacı bulunmaktadır. TDP felsefesi bahsi geçen işbirliğini sağlayarak suçları ve düzensizliği henüz oluşmadan önlemek maksadıyla programlar önermektedir. Örnek vermek gerekirse klasik kolluk anlayışı bataklıktan çıkan sinekleri öldürmeye odaklanırken, TDP ise bataklığın yerini öğrenerek bataklığı kurutmayı hedeflemektedir (Akdoğan, 2014:378).

Bu bölümde Türkiye’de iç güvenlik yönetişimi uygulamaları kapsamında TDP, gönüllü kolluk ve yerel güvenlik uygulamaları incelenmiştir.

4.4.4.4.1. Toplum Destekli Polislik

Dünyada TDP hizmetlerinin ortaya çıkışı Anglosakson ülkelerde artan suç oranları ve devletlerin suçun önlenmesinde vatandaşın katılımını sağlama çabalarına dayanmaktadır. 1980’li yıllardan itibaren hem ABD hem de İngiltere’de halkın kolluğa karşı duyduğu güvensizlik ve kolluğun itibarının azalması halk ile polis arasındaki uçurumu derinleştirmiş, bu doğrultuda ülkeler çözüm arayışına girmişlerdir. Kolluğun meşruiyetinin sorgulandığı bu dönemde bahsi geçen devletler tarafından halkla polis arasındaki krize çözüm önerisi olarak bünyesinde yaya devriye hizmetleri, çocuk suçluluğunun engellenmesi, suçun ortaya çıkmadan önlenmesi, çevresel düzenlemeler yoluyla suçun durdurulması vb. yöntemleri kapsayan karşılıklı güven ve ortaklık anlayışına dayalı toplum destekli polislik uygulamaları sunulmuştur (Bahar, 2002:292-293).

TDP’nin Türkiye’deki öncül uygulamaları 1985 yılından itibaren görülse de, çağdaş TDP hizmetlerinin Türkiye’de sunulabilmesi için 2000’li yıllara kadar beklemek gerekmiştir. Arap (2009:189)’a göre, 1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin AB adaylığı statüsü elde etmesi çeşitli ortak projelerin geliştirilmesini sağlamış ve kolluk hizmetlerinin halkın ayağına götürülmesi konusu bu süreçte öne çıkmıştır. Bu açıdan 1999 yılını TDP’nin Türkiye’deki başlangıç tarihi olarak belirtmek mümkündür. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren AB ile Türkiye arasında kolluk hizmetlerinin geliştirilmesi kapsamında çeşitli projeler hayata geçirilmiş, projelerden bir tanesi de EGM koordinesinde yürütülen “Türk Polis Teşkilatının Sorumluluğunun, Verimliliğinin ve Etkinliğinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi”nin alt bileşeni “Toplum Destekli Polislik Bileşeni” olmuştur (Hakkari Emniyet Müdürlüğü, 2021). Bu kapsamda 2006 yılından itibaren çeşitli illerde uygulamaya başlanan TDP anlayışı 2009 yılından itibaren ise ülke çapına yaygınlaştırılmıştır. EGM’nin faaliyet plan ve program raporları ile yayınladığı genelgeler ve belgeler doğrultusunda TDP’nin Türkiye’deki mevzuat gelişimi şu şekilde olmuştur (Arap, 2017:66);

- 31/05/2006 tarihli Toplum Destekli Polislik konulu genelge yayınlanarak TDP’nin amacı ortaya koyulmuştur. Bununla beraber 2006 yılında seçilen on pilot ilde TDP uygulamaları başlamıştır.

- 2007 yılında TDP Hizmetleri Standardı yayımlanmış, TDP; topluma yakın ve toplumsal katılımı sağlayan bütüncül bir kolluk modeli olarak tüm ülkeye yayılmayı hedeflemiştir. 2007 yılında toplamda yirmi beş ilde TDP faaliyetleri yürütölmeye başlamıştır.
- 2009 yılında Toplum Destekli Polislik Hizmetleri Yönetmeliği yayımlanmış, EGM, İl/İlçe Emniyet Müdürlükleri/Amirlikleri tarafından TDP hizmetlerini yürütmek için oluşturulan birimlerin kuruluş ve çalışmaları esasa bağlanmıştır.
- 2011 yılında Toplum Destekli Polislik Hizmetleri Yönetmeliğinde bir takım düzenlemelere gidilmiştir.

Tablo 4.11. Çeşitli Toplum Destekli Polislik Faaliyetleri

Komşu Kollama Projesi	Site ve apartman sakinlerinin suç ve suçluya daha duyarlı olması ve olumsuzluklara birlikte müdahale etmeleri veya polisi aramalarına dair bilgilendirme ve eğitim faaliyetleridir.
Ayak İzi Uygulaması	Ayak izi şeklindeki el ilanlarının kapısı açık olan apartmanlara bırakılması ve halkın kapılarını kapatmaları konusunda bilgilendirme ve eğitim faaliyetleridir.
Zil Uygulaması	Rastgele apartman zillerine basılarak, daire sakininin apartman kapısını açıp açmadıklarını kontrol edip, tanımadan açanlara uyarmayı içerir.
Görünmez Kalem Uygulaması	Ücretsiz olarak dağıtılan kalemlerle, vatandaşın eşyasının üstüne bu kalemlerle yazı yazarak, hırsızları caydırmayı ve çalınan eşyaları bulmayı hedefleyen bilgilendirme ve eğitim faaliyetleridir.
Gizli Kamera Çekimleri	Halkın hırsızlık olayına karşı duyarlılık düzeyini ölçmek için, TDP personelinin gizli kamerayla hırsız şeklinde yaptığı çalışmanın topluma duyurulması ve toplumun farkındalık düzeyinin artırılması faaliyetleridir.
Suç Önleme Klipleri	Suçlardan korunmaya yönelik çekilen kısa filmlerin yerel televizyon kanallarında yayınlanmasıdır.

Kaynak: Antalya Emn. Md.lüğü TDP Faaliyetleri (akt Yazgan, 2015:72-73.)

EGM tarafından yürütölen TDP hizmetleri yukarıda bahsi geçen mevzuat kapsamında; vatandaşın gönüllü katılımıyla sorunlarını dile getirdiği sorumluluk alanı huzur toplantıları (SAHT), çeşitli materyallerle vatandaşın bir takım suçlara dair bilgilendirildiği bilgilendirme toplantıları, TDP polisinin vatandaşla birebir iletişim kurduğu bireysel irtibat çalışmaları, eğitim kurumlarındaki iletişim artırıldığı okul aile

birliği toplantıları, vatandaşın gönüllü katılımıyla düzenlenen sosyal etkinlikler şeklinde uygulama alanı bulmaktadır (Hakkari Emniyet Müdürlüğü, 2021). Tablo 4.11’de bu kapsamda Antalya Emniyet Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen TDP örnekleri bulunmaktadır.

TDP uygulamasının değerlendirmesini yapan Arap (2017:74)’a göre Türkiye’de TDP uygulamalarına ayrılan polis sayısı ve kaynak miktarı sembolik olmanın ötesine geçememektedir. İlk hayata geçirildiği dönemde ilgi gösterilen ve projelerle desteklenen TDP uygulamalarında başarı elde edilmiş olsa da, EGM tarafından TDP’ye gösterilen ilgi azalmış ve TDP geleneksel kolluk faaliyetlerini tamamlamaktan öteye geçememiştir. 2014-15-16 yılında yayınlanan EGM performans programlarında TDP faaliyetleri ve verilerine yer verilmemiş, 2017 yılında ise söz konusu programda TDP ifadesi hiç geçmemiştir (Arap, 2017:68).

TDP faaliyetlerinin yerelleşme açısından genel bir değerlendirmesi yapıldığında görülmektedir ki, TDP Hizmetleri Yönetmeliğinde yerelleşme anlayışına dair bir takım temel değer ve ilkeler bulunmaktadır. TDP Yönetmeliğinin “Yerel Odaklılık” başlığına sahip ikinci kısım ikinci bölümü; “hizmette yerellik”, “topluma yakın olma”, “toplumsal taleplere duyarlı yaklaşım” maddeleriyle (Toplum Destekli Polislik Hizmetleri Yönetmeliği, md. 8-9-10), YKY anlayışıyla birlikte ortaya koyulan yerellik, şeffaflık, cevap verilebilirlik, demokratiklik gibi ilkelere uyum sağlanması amaçlanmaktadır. Bununla beraber Kırdar (2015:216)’a göre Türkiye’de uygulanan TDP felsefesinde yerelleşme hiç uygulanamamıştır. Çünkü Fransız kamu yönetiminden etkilenen Türk kamu yönetimi vatandaşın isteklerinin öncelenmesini gerçekte uygulayamamakta bunun yanında oldukça merkezi kolluk teşkilatlanmalarıyla TDP’nin Anglosakson tipi yerelleşmesini hayata geçirmekte eksik kalmaktadır (Kırdar, 2015:216).

Meşruiyetini güvenliği sağlayarak elde eden ve güvenliği sağlamak için şiddeti tekelleştiren devlet, neoliberal politikalar ile demokrasi, katılımcılık, şeffaflık, yerindenlik vb. söylemlerle çeşitli aktörlerle tekeli, dolayısıyla egemenliğini TDP gibi uygulamalarla paylaşmaktadır. Bununla beraber bu iddianın aksini iddia eden ve devletin halkı güvenlik aktörü olarak kullandığını dolayısıyla da denetim ve gözetim kapasitesini arttırdığını savunan düşünceler de bulunmaktadır (Ekinci, 2010:786).

4.4.4.4.2. Gönüllü Kolluk

Türkiye’de iç güvenlik yönetişimi kapsamında incelenmiş olan ikinci alt başlık gönüllü kolluk uygulamalarıdır. Birleşik Krallık ülke incelemesinde bahsedilmiş olan gönüllü kolluk uygulamalarının benzerlerine Türkiye’de de rastlamak mümkündür. Türkiye’de gönüllük esasına dayalı olarak ücretsiz sunulan kolluk uygulamaları gönüllü güvenlik koruculuğu ve fahri trafik müfettişliği şeklindedir. Gönüllü olarak iç güvenliğin sağlanmasına katkıda bulunan ve kanunlar tarafından yetkilendirilen koruculuk ve müfettişlik müesseselerinin Kuyaksil ve Tiyek (2003:89)’e göre güvenlik sistemine çok ciddi anlamda katkısı bulunmaktadır.

Köy Kanunu sekizinci fasılda geçen ve köyde bulunan korucu türlerinden gönüllü güvenlik korucusu ücretsiz sunulan gönüllü kolluk uygulaması örneklerindedir. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi tarafından silah kullanabilecek köylüler arasından “*mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkıya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için...*” seçilen gönüllü güvenlik korucuları kaymakamın müsaadesiyle göreve başlarlar ve yağmacılara/eşkıyaya karşı köylerini korurlar (442 sayılı Köy Kanunu, md.74). Gönüllü güvenlik korucularını köyün diğer korucu türleri olan köy korucusu ve güvenlik korucusunun arasında bir yere yerleştirmek mümkündür. Mahsul zamanı köyü ve mallarını eşkıyadan korumak için köy korucusu gibi görevlendirilen gönüllü güvenlik korucuları köy korucusundan farklı olarak maaş almazken, merkez tarafından ihtiyaç duyulan hallerde tamamlayıcı/destekleyici kolluk niteliğindeki güvenlik korucusu gibi terörle mücadele operasyonlarında görevlendirilip harcırah ve ek tazminattan faydalanabilmektedir (442 sayılı Köy Kanunu, md 74/ek fıkra).

Türkiye’de ikinci olarak bahsedilebilecek gönüllü kolluk uygulaması ise fahri trafik müfettişliğidir. Kuyaksil ve Tiyek (2003: 89)’e göre trafik kazaları sonucu artan can ve mal kayıplarına karşı toplumda duyarlılığı yükseltmek ve söz konusu soruna çözüm üretmek maksadıyla halkla işbirliğine gidilmiştir. Buna göre 1996 yılında 2918 sayılı “Karayolları Trafik Kanunu”na yapılan ekleme ile “*Sürücülerin trafik kurallarına uyup uymadığını denetlemekle sorumlu olan yetkililere yardımcı olmak üzere Karayolu Trafik Güvenliği Kurulunca önerilen ve Karayolu Trafik Güvenliği Üst Kurulunca uygun görülen kişiler...*” valiler tarafından FTM olarak görevlendirilmeye başlamıştır (2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu,ek madde 6).

Arap (2009:99)'a göre, batıdan alınarak Türkiye'de uygulanmaya başlayan Fahri Trafik Müfettişliği, bir takım tartışmalı hususları da bünyesinde barındırmaktadır. Konuya dair ilk eleştiri önleyici niteliğe sahip olmamasıdır. Bu sebeple yararının da sınırlı olduğu düşünülen FTM, uygulayıcının suiistimaline açıktır. Her ne kadar vatandaşın hizmete katılımını sağlayıcı da olsa elektronik denetim ve gözetim sistemlerinin yaygınlaşması ile söz konusu sistemler FTM'nin yerine tercih edilebilecektir.

4.4.4.3. Yerel Güvenlik Girişimleri

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından YKY anlayışına geçilmesiyle birlikte kamu hizmetlerinde etkililik, verimlilik, yerelleşme gibi değerler ön plana çıkmaya başlamış, bu kapsamda iç güvenlik hizmetlerinde paydaş yaklaşımını esas alan yönetim anlayışı uygulama alanı bulmuştur. Paydaş yaklaşımını esas alan ve iç güvenlik hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi maksadıyla uygulamaya geçirilen sisteme ise sivil gözetim adı verilmektedir (Kılıç Akıncı, 2018:227,230). Kişi hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı yetkilere sahip kolluk güçlerinin kontrol ve denetiminin önemli olduğunu iddia eden ve dikey ve yatay olmak üzere iki boyutu bulunan kolluğun sivil gözetiminde, dikey boyut kolluk üzerinde yasalarla denetim yetkisi bulunan kurumları ifade ederken, yatay boyut ise halkın kolluk faaliyetlerine katılması, halk-kolluk işbirliği ile kolluk faaliyetlerinde şeffaflık gibi anlamlar taşımaktadır (UNDP, 2010:7).

1980'lerden itibaren artan suçla mücadele kapsamında yerelin desteğinden faydalanmak ve proaktif bir tutum izleyerek suçu ortaya çıkmadan önlemek maksadıyla "Yerel Önleme ve Güvenlik Planları" dünyanın birçok ülkesinde uygulanmaya başlamıştır. Aynı niyet ve maksat kapsamında söz konusu planların hazırlanması için Türkiye'de de 2008 yılından itibaren yerel yönetimlerin ve sivil toplumun iç güvenlik hizmetlerine dâhil edilmesi çalışmaları İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi adıyla UNDP'nin teknik danışmanlığında başlatılmıştır (Kılıç Akıncı, 2018:232).

Türkiye'nin AB üyeliği için gerekli standartlara ulaşabilmesi ve etkili bir sivil gözetim sisteminin kurulabilmesi maksadıyla AB tarafından finanse edilen ve BM Kalkınma Programı tarafından yürütülen "İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi"nin yatay boyutu kapsamında vatandaşların iç güvenliğe dair alınan

yerel kararlarda söz sahibi olması ve kamu güvenlik kurumlarının sivil toplumla olan istişaresini daha sistemli hale getirmek amaçlanmaktadır (Sivil Gözetim, 2014).

Yatay gözetimin uygulama bölümünde, 2008 yılında seçilen pilot iller olan Erzurum, Niğde ve İstanbul'da mülki amirin başkanlığında kolluk birimleri, belediye, muhtarlık, akademik camia, STK'lar, yerel medya, baro, özel güvenlik kurumları vb. kurumların temsilcileriyle "Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları" oluşturulmuştur. Bu komisyonlar yöreye özgü güvenlik ihtiyacının analizi, yerel güvenlik önceliklerinin belirlenmesi, "Yerel Önleme ve Güvenlik Planları"nın oluşturulması, eylem planlarının belirlenmesi ve bu eylemlerin izlenmesi/gözlenmesi faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Bu görevler arasında yer alan "Yerel Önleme ve Güvenlik Planı" ile yerel eğilimlerin gözlemlenmesi ve suçla etkili bir mücadele yürütülmesi amaçlanmıştır. Yerele özgü suçla mücadele faaliyetlerini (Boscher vd., 2010);

- Madde bağımlısı gençlerden on tanesinin belirlenerek ücretsiz mesleki eğitim vermek ve işe yerleştirmek,
- Arabadan hırsızlık vb. olaylarına karşı dört otoparkın aydınlatılması ve belirlenmiş olan beş kritik noktaya güvenlik kamerası yerleştirmek,
- En çok suç yaşanan yerlerde önleyici güvenlik tedbirlerini arttırmak ve sonucu altı ayda bir yerel medya aracılığıyla altı ayda bir paylaşmak şeklinde örneklendirmek mümkündür.

Söz konusu projenin 2008-2010 yılları arasında ilk aşaması, 2012-2014 yılları arasında ise ikinci aşaması tamamlanmış olup, üçüncü aşaması ise 2018 yılında başlatılmıştır. Vatandaşın iç güvenlik mekanizmasının bir parçası olması, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonun geliştirilmesinin yanında kolluğun gözetilmesi gibi amaçları olan bu proje ile Türkiye'de ilk etapta beş ilin 9 ilçesinde "Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları" teşkil edilerek yerelde güvenliğin analizinin yapılması ve "Yerel Önleme ve Güvenlik Planı"nın hazırlanması sağlanmıştır (Özgür ve Erciyes, 2017:100-101). Günümüzde III. Aşaması toplamda dokuz ilde (Ankara, Antalya, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Malatya, Tekirdağ ve Trabzon) yürütülen proje ile tüm Türkiye'de "Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları" ve "Yerel Önleme ve Güvenlik Planı"nın uygulanabilir hale getirilmesi hedeflenmektedir (Sivil Gözetim, 2021).

Kolluğun sivil gözetiminin yatay boyutu kapsamında yerelin desteğinin alınarak yürütülecek bir iç güvenlik hizmeti demokrasi, insan hakları adına ilerleme sağlayacağı gibi suç ve suçluyla mücadelenin daha etkili ve cevap verebilir olmasıyla sonuçlanabilecektir. Türkiye’de iç güvenlik hali hazırda mahalli idarenin en büyük mülki amirinin denetiminde ve genel kolluk marifetiyle yürütülmektedir. Avrupa’daki örneklerinden farklı olarak Türkiye’de mülki amirin başkanlığında yürütülmesi planlanan “Yerel Güvenlik Komisyonu”nun başarılı olabilmesi için yerinden yönetim ve sivil toplumla işbirliği ve koordinasyon çok büyük önem arz etmektedir. Erdem ve Erciyas (2017:104)’e göre, Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik düzeyinin eşit olmaması ve bununla beraber terör örgütünü destekleyen yerinden yönetimlerin bulunması söz konusu projenin önündeki en büyük sosyolojik ve siyasal engeller olarak görünmektedir. Ancak uzun vadede ve bilinçli bir eğitimle gerçekleşecek değişimle böyle bir projede ilerleme katedilebileceği de değerlendirilmektedir.

4.5. Seçilmiş Ülke Örneklerinde Kolluğun Yerelleşmesinde Etkisi Bulunan Yapı, Süreç ve Sistemler ile Kolluğun Yerelleşen Uygulamalarının Karşılaştırılmalı Değerlendirilmesi

İncelemesi yapılan üniter devletlerin tamamında öncelikle devletin kısa tarihinden bahsedilmiş, devamında ise siyasi ve idari yönetim yapısı ortaya koyulmuştur. Bunun yapılmasındaki temel niyet sosyal, kültürel ve tarihsel özellikleri doğrultusunda siyasi ve idari yönetimlerini şekillendiren devletlerin merkezileşme ve yerelleşme olgularına bakış açılarını tespit etmek ve devletin gelişen/değişen durumlar karşısında takılabileceği durumun analizini yapabilmek olmuştur. Ancak bu sayede kolluk yapılanması ve kolluğun yerelleşmesine olan bakış açısının tespit edilebileceği düşünülmüştür. Bu başlık altında ise incelemesi yapılan ülkelerin genel siyasi ve idari yapıları, yerelleşme süreçleri, kolluk yapıları ve yerelleşen kolluk uygulamalarının karşılaştırılması yapılmıştır.

4.5.1. Seçilmiş Ülkelerin Siyasi ve İdari Yapılarının Karşılaştırılması

Devletlerin genel siyasi ve idari yapılarında yapılan incelemeler sonrasında Tablo 4.12’de de gösterilen veriler elde edilmiştir. Buna göre bir devletin üniter yani siyasi

merkeziyetçi bir yapıya sahip olması ile hükümet şeklinin, yerinden yönetimlere aktarılan yetki ve sorumluluğun genişliğine etki etmediği görülmektedir.

Tablo 4.12. Seçilmiş Ülkelerin Genel Siyasi ve İdari Yapılarının Karşılaştırılması

	FRANSA	BİRLEŞİK KRALLIK	İSPANYA	TÜRKİYE
DEVLET ŞEKLİ	Üniter	Üniter Bölgesi	Üniter Bölgesi	Üniter
HÜKÜMET ŞEKLİ	Yarı Başkanlık	Parlamentar Monarşi	Parlamentar Monarşi	C.Bşk.lığı Hükümet Sistemi
SİYASİ YAPI	Siyasal Merkeziyetçi	Siyasal Merkeziyetçi/ İskoçya, K. İrlanda ve Galler'in parlamentoları var, sınırlı yasama gücü var.	Siyasal Merkeziyetçi/ Özerk toplulukların kendi anayasası yok ancak yasama gücü var.	Siyasal Merkeziyetçi
İDARİ YAPI	Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı (Adem-i merkeziyetçi yolunda ilerleme)	Adem-i Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı	Adem-i Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı	Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bir devletin merkez-yerel ilişkilerinin analizi için çok daha derinlere inmek gerekmektedir. Örneğin feodal dönemlerde kırsalda yaşayan ve Fransızlık bilinci bir yana Fransızca bile bilmeyen vatandaşlara sahip Fransa'da (Emsley, 1996:253), merkezi krallık ülke genelinde hegemonyasını kurabilmek amacıyla merkezileşmiştir (Bayley, 1990:204). Napolyon döneminde de aynı özelliğini muhafaza eden Fransa ilk merkeziyetçi ulus devlet örneği olarak tarih sahnesinde yerini almıştır (Meny, 1988:247). Bu doğrultuda kamusal hizmetlerin yetki ve sorumluluğunda merkezin etkisi yerleşme hareketlerine kadar uzun yıllar boyunca dikkat çekmiştir. Ancak Birleşik Krallık'ta, Fransa'dan farklı olarak toplumsal birlik ve beraberlik çok erken dönemden itibaren gerçekleşmiş ve İngilizlerin ada genelinde diğer devletler üzerinde sağladığı etki sebebiyle merkeziyetçi uygulamalara ihtiyaç duyulmamıştır (Özdemir, 2017:44). Bu

sebeple kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde yerinden yönetimler ağırlıklı bir rol üstlenmişlerdir.

İspanya'nın tarihi incelendiğinde ise merkezîyetçi Kastilya ve monarşik Aragon Krallıklarının birleşmesiyle oluşan İspanya'da söz konusu krallıklarının farklı özelliklere sahip olması neticesinde İspanyol ulus bilincinin oluşmadığı, etnik/kültürel çeşitlilik sebebiyle merkez-çevre arasındaki ilişkilerde sürekli olarak sorunlar yaşandığı ve anayasal düzenlemelerde dahi merkezîyetçilikle âdemimerkezîyetçilik arasında gelgitler yaşandığı tespit edilmiştir (Metin ve Erece, 2016:695). Bu yarıştan en son olarak âdemimerkezîyetçilik galip gelmiş ve Franco'nun ölümü sonrasında özerk topluluklara ve diğer yerinden yönetim birimlerine kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde çok geniş hak ve yetkiler tanınmıştır. Türkiye'nin yerinden yönetim anlayışının temelleri ise Osmanlı'nın gerileme dönemindeki toparlanma çabalarında atılmıştır. Tanzimat'la birlikte otoritesini güçlendirmek için reform girişimlerini başlatan Osmanlı (Teziç, 2017:168), II. Meşrutiyet'in ilanı ile Türkiye'nin sınırları içinde bir üniter devlet kurma planı olduğunu ortaya koymuştur. Ökmen (2001:13)'e göre Cumhuriyete giden bu süreç Türkiye'nin genelde siyasi-idari yapısının oluşmasına, özelde ise merkezîyetçi niteliğine doğrudan etki yapmıştır. Tüm bu analizler sonuç olarak üniter bir devletin yerinden yönetimlere aktardığı veya devrettiği yetki ve sorumluluğun kültürel, sosyal ve tarihsel gelişmeler sonucu oluştuğunu ortaya koymaktadır.

4.5.2. Seçilmiş Ülkelerde Yerelleşme Sürecinin Karşılaştırılması

YKY anlayışının bir getirisi olan yerelleşme olgusuyla beraber merkezi hükümete ait yetki ve sorumlulukların merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özerk kamu örgütlerine veya özel sektöre devredilmesi söz konusu olmuştur (Rondinelli, 1999:2-4). İncelemesi yapılan ülkelerin tamamında YKY anlayışı etkili olmuş ve yerelleşme yıllara yayılan bir şekilde kamu yönetimi reformlarında kendisini göstermiştir. Bununla birlikte Tablo 4.13'te de gösterilen ülkelerin yerelleşme aşamalarının her devlette aynı sırayla, benzer tarihlerde veya benzer ağırlıklarda gerçekleşmediği tespit edilmiştir.

Tablo 4.13. Seçilmiş Ülkelerin Yerelleşmenin Karşılaştırılması

	Fransa	Birleşik Krallık	İspanya	Türkiye
Yerelleşme Süreçleri	Önce yerinden yönetimler sonra özelleştirme	Önce özelleştirme sonra yerinden yönetimler	Franco sonrası demokratikleşme kapsamında önce yerinden yönetimlere ağırlık verilmiş, özelleştirme hemen hemen aynı süreçte beraber ilerlemiştir.	Önce özelleştirme sonra yerinden yönetimler

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İncelemesi yapılan ülkelerden hiyerarşik yapısı ve sıkı vesayet anlayışı ile ünlenen üniter devlet Fransa'nın, iki yüz yıl boyunca sürdürdüğü bu yönetim yaklaşımında 1980'lerden itibaren yumuşamaya gittiği gözlemlenmiştir (Sobacı, 2014:162-164). Ancak söz konusu değişim Fransa'da kendiliğinden ve istekli bir şekilde değil, tüm dünyada etkisini gösteren sosyal ve ekonomik sorunların siyasi ve yönetsel değişikliklere mecbur bırakması sonucu gerçekleşmiştir (Karaer, 1990:54). Yerelleşmenin Fransa'daki ilerleyişi öncelikle sosyalist Mitterand'ın iktidara geldiği 1981 yılından itibaren yerinden yönetimlere yetki devriyle başlamış (Karaer, 1990:55), 1986 yılından itibaren ise merkez sağ Chirac hükümetinin piyasalaşma politikalarıyla devam etmiştir (Sarısu, 2003:40). Yerinden yönetimlere yetki aktarılmasına yönelik idari reformları ardı ardına gerçekleştiren Fransa'da bu süreç ideolojiden bağımsız bir şekilde günümüze kadar devam etmiştir. Küçük (2020:239)'a göre Fransa'da merkez-yerel ilişkilerinde ibre beklenmedik şekilde yerinden yönetimlerin lehine ilerlemeyi sürdürmektedir. Piyasalaşma kapsamındaki özelleştirme hareketleri ise zaman zaman kesintiye uğrasa da benzer şekilde günümüzde kapsamlı olarak devam ettirilmektedir (Gürcan, 2019:444).

İkinci olarak incelenen ülke Birleşik Krallık'ta yerelleşme hareketleri Fransa'nın tam tersi şekilde gelişme göstermiştir. 1980'lerde Thatcher ile başlayan yerelleşme hareketi yerinden yönetimlerden ziyade piyasalaşma yönünde ilerlemiştir (Öçal, 2017:2). Hatta bu dönemde yerinden yönetimler üzerinde merkezin kontrol ve denetimi artırılarak merkez-yerel ilişkilerinde gerginlik yaşanmıştır (Köseçik, 2000:25). Önceliğin

piyasalaşmaya verildiği Birleşik Krallık'ta 1997 yılında iktidara gelen İşçi Partisi ile birlikte gerçekleştirilen reformlarla birlikte yerinden yönetimler de yerelleşmeden paylarına düşeni almaya başlamışlardır (Karasu, 2004:168-169).

Üçüncü olarak incelenen İspanya'da yerelleşme kapsamında yerinden yönetimlere yetki aktarımı 1970'lerin ortasından itibaren Franco sonrası demokratikleşme sürecinin baskınlığında yürütülmüştür. Özerk toplulukların kurulması ve yerinden yönetimlerin düzenlenmesi bu dönemde gerçekleşmiştir. Yine bu dönemde iktidarda bulunan Sosyalist Parti öncülüğündeki özelleştirme hareketleri de demokratikleşme süreci ile aynı tarihlerde uygulama alanı bulmuştur (Kaya, 2019:131). Devam eden süreçte 1990'lardan itibaren gerçekleştirilen yerelleşme reformları ise bu sefer kamu yönetimi trendine ayak uydurabilmek, devlet-toplum ilişkilerini geliştirmek ve kamu sektörünü daha etkili ve verimli hale getirebilmek kapsamında ilerlemiştir. (Alonso vd., 2015:2).

Türkiye'ye bakıldığında yerelleşme hareketlerinin ilk sinyallerinin 24 Ocak 1980 kararları ile birlikte verildiği görülmektedir (Demirelli, 2014:41). Askeri darbe sonrasındaki ilk seçimi kazanan ve aynı zamanda 1980 kararlarının mimarı olan Özal, Birleşik Krallık benzeri piyasalaşma ve liberal politikaları benimsemiştir. Yerinden yönetimlere yönelik yetki aktarımları için ise 2000'li yılların beklenmesi gerekmiştir. Sobacı (2014:194-195)'ya göre 1980'lerin başında yaşanan ekonomik ve mali liberalizasyon, 2000'lerde itibaren başlayan siyasi ve yönetsel liberalizasyon ile tamamlanma aşamasına girmiştir. Bununla beraber 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanun yerelde merkezileşme tartışmalarını da beraberinde getirmiştir.

4.5.3. Seçilmiş Ülkelerde Kolluk Sistemleri ve Yapılarının Karşılaştırılması

Tablo 4.14'te gösterilen ülkelerin sahip oldukları kolluk sistemi ve kolluk yapıları, merkezileşme ve yerelleşme eğilimleriyle doğrudan alakalıdır. Fransız kamu yönetiminin eğilimi aynı şekilde kendisini iç güvenlik alanında da göstermiştir. Kıta Avrupası çoklu kolluk anlayışının öncüsü ve bastırıcı karaktere sahip (Monjarde'den akt Mouhanna, 2011:101) Jandarma ve Ulusal Polis Teşkilatı'ndan müteşekkil Fransız iç güvenlik kolluğu, merkez ve yerel arasındaki gerginliklerin bastırılmasında devletin önemli bir enstrümanı olmuştur. Bunlardan yarı askeri nitelikteki Jandarma, devletin ülke çapındaki

ulusal birliği sağlamaya yönelik merkezileşme girişimlerinde çok önemli roller üstlenmiş, Fransız devriminin ardından da günümüze kadar olan süreçte varlığını korumuştur (Meyzonnier, 2006:73). Bir diğer kolluk Ulusal Polis Teşkilatı da monarşi döneminden itibaren ortaya çıkarak siyasi etkilerin baskınlığıyla yani merkezin güdümünde karakterize olmuştur (Dupont, 2007:248-249). Önceleri merkezin emrinde olan polis, Fransız Devrimi sonrasında belediye bünyesinde bu görevini yerine getirmeye başlasa da, yıllara yayılan kademeli bir devletleştirme politikası sonucunda tamamen merkezin kontrolüne girmiştir (Ergut, 2009:46).

Tablo 4.14. Seçilmiş Ülkelerin Kolluk Yapılarının Karşılaştırılması

	Fransa	Birleşik Krallık	İspanya	Türkiye
Kolluk Sistemi	Kıta Avrupası (Devlet Öncelikli-Bastırıcı Karakter)	Anglo-Sakson (Toplum Öncelikli-Önleyici Karakter)	Kıta Avrupası (Devlet Öncelikli-Bastırıcı Karakter)	Kıta Avrupası (Devlet Öncelikli-Bastırıcı Karakter)
Genel Kolluk Yapısı	Çoklu Kolluk (Jandarma ve Polis)	İllerde bulunan Tekli Kolluk (Polis) ²⁴	Çoklu Kolluk (Guardia Civil/Jandarma ve Polis)	Çoklu Kolluk (Jandarma ve Polis)
Bağlılık	İçişleri Bakanlığı	Üçlü Yönetişim kapsamındadır	Polis; İçişleri Bakanlığı Sivil Muhafızlar; Savunma Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Birleşik Krallık'ta da kolluk hizmetleri Fransa'da olduğu gibi merkezileşme-merkezleşme eğilimi doğrultusunda biçimlenmiştir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde benimsenmiş olan geniş anlamda yerinden yönetim anlayışı kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesinde de kendini göstermiştir. Tekli kolluk yapılanmasının benimsendiği ve Anglo-Sakson kolluk yapılanması olarak da bilinen Birleşik Krallık

²⁴ Esasen Birleşik Krallık özelinde incelenen İngiltere ve Galler'de ulusal ve tek çatı altında toplanmış bir genel kolluk yapılanması bulunmamaktadır. Tekli kolluk yapısına sahip olduğunun belirtilmesi ve diğer ülkelerle karşılaştırma yapılabilmesi için Tablo 4.14'te yer almaktadır.

kolluğunun Fransız Kıta Avrupası kolluğundan farkları, kolluğun önleyici nitelikte olması, önceliğin devlette değil toplumda bulunması ve yarı askeri Jandarma tipi bir örgütlenmeye sahip olmaması olarak sayılabilmektedir (Glezial vd., 2000:77-79).

İspanya'da da benzer politika izlenilerek merkeziyetçi yönelim kolluğun şekillenmesinde önemli bir rol oynamıştır. Napolyon Fransa'sı tarafından istila edilen İspanya, bu dönemde kamu yönetiminde Napolyonik anlayışı benimseyerek merkeziyetçi yapısını kırsalda hissettirmek isteyen diğer ülkeler gibi Kıta Avrupası kolluk yapısını uygulamaya geçirmiştir (Paun, 2007:17). Fransız ihtilali sonrasında askeri kalkışmalar ve ülke genelinde gerçekleşen isyanlarla özdeşleşen İspanya'da (Glezial vd., 2000:101), liberaller ile mutlakiyetçiler arasındaki çekişme ülkenin güçsüz düşmesine sebep olmuş, sonucunda eşkıyalık ve kargaşanın ülke genelinde yaygınlaşması (Erciyes, 2019:152) İspanya'da yarı askeri nitelikteki kolluk örgütlenmesi Sivil Muhafızların ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Günümüze kadar varlığını sürdüren Sivil Muhafızlar önleyici kolluk görevleri yönünden İçişleri Bakanlığına bağlı olsa da yürütmüş olduğu askeri görevler yönünden hala Savunma Bakanlığına bağlılık yönünü korumaktadır (Guardia Civil, 2021b). Kesintili bir gelişim süreci izleyen Ulusal Polis Teşkilatı ise Franco'nun ölümüne kadar Sivil Muhafızların gölgesinde kalmış ancak 1986 yılında bugünkü görünümünü kazanmıştır (Oscepolis, 2021).

Türkiye'nin kolluk yapılanması da Fransa ve İspanya ile benzer özelliklere sahip olup, merkeziyetçi yönetim anlayışı kapsamında ortaya çıkmıştır. Devlet otoritesini yurdun tüm noktalarında hissettirebilecek yarı askeri nitelikteki Jandarma, Fransa'dan transfer edilerek Tanzimat'tan itibaren Osmanlı'da emniyet ve asayiş sağlamaya başlamıştır (Özbek, 2010:48). Devamında suçla mücadelede sivil kolluk kurulması ihtiyacı kapsamında yine merkeziyetçi niteliklere sahip Polis Teşkilatı, Paris Polis Teşkilatı'ndan esinlenilerek kurulmuştur (Birinci, 199:9; Altundaş, 2013:566). Cumhuriyet döneminde de korunan merkeziyetçi çoklu kolluk yapısında gerçekleşen en büyük değişim askeri görevleri bakımından Milli Savunma Bakanlığı'na bağlı olan Jandarmanın 2016 yılında tamamen İçişleri Bakanlığına bağlanması olmuştur. Böylece hem Jandarma hem de Polis tek bakanlık çatısı altında birleştirilmiştir.

4.5.4. Seçilmiş Ülkelerde Yerleşen Kolluk Uygulamalarının Karşılaştırılması

Tablo 4.15’te gösterilen ve örnek ülkelerin incelemesi yapılırken de ortaya koyulduğu üzere, devlet küçülürken devletin klasik görevi olduğu değerlendirilen güvenlik ihtiyacı devletin tekeli olmaktan çıkarak yerinden yönetimlere, özel güvenliğe ve iç güvenlik yönetişimi kapsamında kollukla işbirliği içerisindeki topluma devredilmeye başlamıştır. Bu kapsamda ülkelerin karşılaştırması ülke incelemeleri yapılırken kullanılan sistematik dâhilinde yapılmıştır.

Tablo 4.15. Seçilmiş Ülkelerde Yerleşen Kolluk Uygulamalarının Karşılaştırılması

	Fransa	Birleşik Krallık	İspanya	Türkiye
Tamamlayıcı Kolluk Uygulamaları	-	- Mahalle Bekçisi	-	-Bekçi -Güvenlik Korucusu
Mahalli İdareler Kolluk Uygulamaları	- Belediye Polisi - Belediyeler-Arası Polis - Paris Belediyesi Önleme, Güvenlik ve Koruma Birimi	-Polis ve Suç Komiserliği -BŞB’ye Bağlı Polis Otoritesi	- Özerk Topluluk Polisi - Belediye Polisi	-Köy Korucusu
Özel Kolluk Uygulamaları	- Özel Güvenlik - Özel Güvenlik Otoritesi	- Özel Güvenlik - Özel Güvenlik Otoritesi	-Özel Güvenlik	-Özel Güvenlik
İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları	- Yerel Güvenlik Girişimleri - Yakın Polislik	- Komşu Kollama Sistemi - Toplum Destek Polisi - Gönüllü Polislik	-Yakın Polislik	-Toplum Destekli Polislik -Gönüllü Kolluk -Yerel Güvenlik Girişimleri

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tamamlayıcı/destekleyici kolluk uygulamaları; Birleşik Krallık ve Türkiye’de tamamlayıcı/destekleyici nitelikte kolluk uygulamalarına rastlanılmaktadır. Birleşik Krallık’ta belediye bünyesinde istihdam edilen mahalle bekçisinin genel kolluk yetkileri

bulunmasa da caydırıcılık sağlayarak suç oranının azaltılması ve görünürlük sağlayarak suç korkusunun azaltılması gibi fonksiyonları bulunmaktadır (Coward, 2004:3). Türkiye'deki bekçilik uygulamasına bakıldığında çarşı ve mahalle bekçiliğine Osmanlı'dan itibaren rastlanıldığı ve 1914 yılından itibaren kentlerde mahalle bekçilerinin bulunması zorunlu hale getirilip maaşlarının hizmet verdikleri halk tarafından ödendiği görülmektedir (Toprak Z., 1993:1271). Cumhuriyet dönemine miras kalan bekçilik uygulamasının 1976 yılında tüm kadrolarıyla EGM'nin bünyesine geçmesiyle (İçişleri Bakanlığı, 2020a) yerellik niteliğini kaybettiği değerlendirilmektedir. Türkiye'de uygulama geçirilen bir diğer tamamlayıcı/destekleyici kolluk uygulaması olan güvenlik koruculuğu da yerleşmenin etkilerinden ziyade terörle mücadele kapsamında yerel halkın desteğini alan bir duruş ortaya koymak adına tasarlanmıştır (Arap ve Erat, 2015:100). İçişleri Bakanlığı tarafından maaşı ödenen güvenlik korucusu, bir yerinden yönetim biçimi olan köyün üzerinde merkezi idarenin baskısını ortaya koymaktadır (Barbak 2017:241). Gelir ve bütçe konularında sıkıntıları olan köyün kendi maaşını verebildiği bir güvenlik görevlisini (köy korucusu) çalıştırması yasal olarak mümkün olsa da, maaşı bizzat devlet tarafından ödenen güvenlik korucusunun köy için daha cazip olduğu değerlendirilmektedir.

Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları; Yerelleşme ile birlikte Fransa'da belediyelerde ve belediyeler arası düzeyde kolluk yapılanmaları ortaya çıkmış (Reichel, 2018:157) ve bu yapıların ulusal polise göre ülke genelinde sayısı oldukça az ve adli yetkileri de oldukça kısıtlı kalmıştır (Donnelly, 2013:37). İspanya'ya bakıldığında belediye düzeyindeki kolluk yapılanmasının Fransa ile benzer özellikler taşıdığı görülmektedir. Bununla birlikte İspanya'da özerk topluluklara verilen kolluk yetkisine binaen kurulan kolluk örgütleri özerk topluluk tarafından koyulan kuralların takibi ile adli kolluk faaliyetlerini yerine getirmektedir (LOFSC, 1986). Genel olarak bakıldığında Birleşik Krallık uygulaması diğer incelenen ülkelerden oldukça farklı özellikler barındırmaktadır. Birleşik Krallık'ta il düzeyinde oluşturulmuş emniyet müdürlükleri vasıtasıyla iç güvenlik hizmetleri yürütülmekte olup, bu birimlerin kontrol ve takibinden halk tarafından seçimle iş başına gelen PSK'lar sorumlu olmaktadır (Gaspar, 2015:54). Türkiye için ise yerinden yönetim kolluk yapılarının bulunmadığı söylemek çok yanlış olmayacaktır. Türkiye'de kolluğun yetersiz olduğu Cumhuriyet'in ilk yıllarında artan

eşkıyalık olaylarına karşı hayata geçirilen köy koruculuğu Türkiye'nin kanun üzerinde de kalsa tek yerinden yönetim kolluğudur (Arap ve Erat, 2015:77).

Özelleştirme Kapsamında Kolluk Uygulamaları; İncelemesi yapılan ülkelerin tamamında özel güvenlik sektörü yerleşme hareketleriyle birlikte yükselişe geçerek personel mevcudu, yetki ve ekonomik anlamda oldukça genişlemiştir. Bu genişlemeyle birlikte tüm ülkelerde özel güvenlik sektörüne yönelik mevzuat düzenlemeleri yayınlanmıştır. Özel güvenliğin ulusal güvenliğı destekleyecek şekilde düzenlenmesi İspanya'yı koordinasyon ve işbirliğı konusunda örnek bir ülke olarak öne çıkarmaktadır (Gimenez-Salinas, 2004:165-166). Özel güvenliğin denetiminden İspanya ve Türkiye'de İçişleri Bakanlığı, Birleşik Krallık ve Fransa'da ise özel güvenlik otoriteleri sorumludur.

İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları; İncelenen ülkeler arasında Anglo-Sakson kolluk felsefesinin kurucusu olan ve kolluğun toplum için olduğunu savunan Birleşik Krallığın, iç güvenlik yönetişimi uygulamaları bakımından Fransa, İspanya ve Türkiye'nin oldukça ilerisinde olduğu değerlendirilmektedir. İncelemesi yapılan ülkelerin tamamında toplum destekli polislik felsefesi kapsamında girişimlerde bulunulmuş, Fransa ve İspanya'da "yakın polislik", Türkiye'de ise toplum destek polisliğı (TDP) uygulamaya geçirilmiştir. Fransız "yakın polisliğı" 2002 yılında kaldırılarak 2018 yılında benzer bir uygulama farklı bir isimle tekrar dönmeye çalışırken, İspanyol "yakın polisliğı" başarısız bir girişim olarak kalmıştır. İlk ortaya çıktığı yıllarda oldukça ilgili gören Türkiye'nin TDP'si ise son yıllarda ayrılan kaynaklar bakımından sembolik olmanın ötesine geçememiştir (Arap, 2017:68). Ancak Birleşik Krallık tarafından oldukça ciddiye alınan TDP yaklaşımı kapsamında tek işi kolluk personelini yaya devriyelerde destekleyerek güvence ve irtibat konularında toplumla devlet arasındaki boşluğun kapatılmasında yardımcı olmak olan "toplum destek polisi" istihdam edilerek, bu birim başka bir TDP uygulaması olan "komşu gözetim sistemi"nin bir parçası haline getirilmiştir (ACPO, 2008:4-6).

Bir diğer iç güvenlik yönetişimi örneğı olarak gönüllü polislik yine Birleşik Krallık'ta toplum tarafından ilgi gösterilen bir uygulama olarak göze çarpmaktadır. Kaynak tasarrufu sağlaması, toplum-kolluk işbirliğini artırması ve vatandaşta topluma bir şeyler katabildiğıne dair inanç oluşturması gibi özellikler barındırından gönüllü

polislik uygulaması (Greenberg'den akt. Dobrin, 2016:721-722) Türkiye'de sınırlı bir (gönüllü koruculuk, fahri trafik müfettişliği) uygulama alanı bulmaktadır.

Son olarak üzerinde durulması gereken uygulama Fransız yerel güvenlik girişimleri olan “Yerel Güvenlik ve Suç Önleme Konseyi” ve “Yerel Güvenlik Sözleşmesi”dir. Belediyelerin bünyesindeki “Yerel Güvenlik ve Suç Önleme Konseyi” tarafından oluşturulan “Yerel Güvenlik Sözleşmesi” ile tüm aktörlerin katılımıyla belirlenen başlık ve alt başlıklarda yöreye özgü güvenlik tedbirlerinin alınması ve problemlerin çözümünde cevap verilebilirliğin artırılması hedeflenmektedir (Dupont, 2007:264; Jones ve Wiseman, 2006). Wisler (2011:2), Fransa’da hassas bölgelerde yerel güvenlik sözleşmeleri uygulanmaya devam edilse de bu sözleşmelerin yarısından fazlasının sadece yazı üzerinde kaldığını iddia etmektedir. Türkiye’de BM Kalkınma Programı tarafından yürütülen “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi” kapsamında projenin çıktılarında bir tanesi de söz konusu yapılanmaya benzer şekilde ancak mülki makamların başkanlığında “Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları” teşkil edilerek “Yerel Önleme ve Güvenlik Planı”nın hazırlanması olarak belirlenmiştir (Sivil Gözetim, 2021).

BEŞİNCİ BÖLÜM

GENEL DEĞERLENDİRME: BULGULAR, ÖNERİLER ve SONUÇ

Çalışmanın bu bölümünde önce tespit edilen bulgular ve bulgulara yönelik olarak teklif edilen çözüm önerileri sunulmuş, devamında tez çalışmasının genel değerlendirmesi yapılarak sonuca varılmıştır.

5.1. Bulgular ve Öneriler

Bu başlık altında tez çalışması kapsamında ulaşılan verilerin analizi neticesinde tespit edilen bulgularla araştırmanın soruları ilişkilendirilerek önerilerde bulunulmuştur. Tablo 5.1’de elde edilen bulgular ve teklif edilen önerilerin özet bir matrisi sunulmuş olup, teklif edilen öneriler yazılırken bir sonraki araştırma sorusuna ipucu olabilecek içerik bulunabilmekte ve tez konusunun bütünselliği açısından bu durumun olağan olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 5.1. Bulgular ve Öneriler Matrisi

	Ö 1	Ö 2	Ö 3	Ö 4	Ö 5	Ö 6	Ö 7	Ö 8.1	Ö 8.2	Ö 8.3	Ö 8.4
B 1											
B 2											
B 3											
B 4											
B 5											
B 6											
B 7											
B 8											

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bulgu 1: Güvenlik insanların doğdukları andan itibaren ihtiyaç duyduğu en temel gereksinimlerden ve devletin en önemli meşruiyet gerekçelerinden bir tanesidir. Tez çalışması kapsamında incelenmiş olan ve alanyazında sıklıkla geçen devlet teorilerinden beş adetinin tamamında, güvenlik devletin ortaya çıkmasındaki en temel gerekçe olarak sunulmaktadır. Güvenlik sayesinde iktidar olan yani iktidarının tekniği güvenlik olan devlet bu sayede meşru olmakta, güvenliği sağlama yöntemi olarak da zor kullanmayı

meşru hale getirmektedir. Bu sayede devlet, güvenlik dolaylı şiddet tekeli elde ederken (Haspolat, 2010:33), elde ettiği şiddet tekelinin adı ise iç güvenlik bağlamında kolluk olmaktadır.

Bu bulgu, “*Kolluğun devlet içerisindeki yeri ve önemi nedir?*” sorusuyla ilişkilendirilebilir. Devletin, güvenlik ve şiddet tekeli kavramlarıyla birlikte kollukla dolaylı bir ilişkisi ortaya çıkmaktadır. Şiddet tekeli kapsamında güvenliğini, güvenlik kapsamında ise varlığını ve iktidarını perçinleyen devlet için kolluk vazgeçilmez niteliğe haiz bir iktidarını sürdürme aracıdır.

Öneri 1: Tüm dünyada ve Türkiye’de, hemen hemen tüm kamusal hizmetlerin yanında iç güvenlik hizmetleri dahi yerleşmeden nasibini almaktadır. Devletin milli birlik ve beraberliğine zarar verici etkilerinin bulunduğu iddia edilen yerleşmenin (Günday, 2011:76) kolluk üzerindeki baskısının Türkiye’nin şartlarına özgü kamu politikalarıyla azaltılması gerekmektedir. Güvenlik dolayısıyla devletin de yapı taşlarından bir tanesi olarak kolluk, ne pahasına olursa olsun bir anlayışla yerleşmemeli, hem ülkenin üniter yapısını bozmayacak hem de hizmet ettiği toplumun kültürünü, değerini, sorunlarını ve isteklerini paylaşmayı görmezden gelmeyecek bir yol izlemelidir.

Bulgu 2: Devlet yönetimi ve devlet güvenliği birbirlerini tamamlayıcı niteliktedir. Milli birlik ve beraberliğini sağlamak için merkezileşen Fransa, karşılaştığı direnişleri merkezi kolluk gücüyle aşmaya çalışmıştır. Fransa’nın 1980’lerden itibaren YKY anlayışı kapsamında yerleşme felsefesinden etkilenmesi, benzer şekilde kolluk hizmetlerinde de yerleşme ile sonuçlanmıştır. Ulusal birliğini erken dönemden itibaren sağlayan Birleşik Krallık’ta ise devletin konsolidasyonu, kolluğun yerinden yönetimlerce yerine getirilmesinde bir sakınca görmemiştir. Bununla birlikte yerleşmeyi piyasalaşma olarak gören Thatcher döneminde, devlet merkezin gücünü sağlamlaştırmak tüm alanlarda tasarrufa gitse dahi kolluk personel ve maaşlarında bu tasarruf tedbirlerini uygulamamıştır. Franco dönemi boyunca genel kolluğunu merkezi askeri yapı altında teşkil eden İspanya’da ise, 1978 Anayasasıyla özerk bölgeler çok geniş hak ve yetkilere kavuşmuş bunun yanında “*Anayasa, tarihi bölgelerin haklarına saygı gösterir ve korur*” ifadesine binaen kolluk hizmetlerini bir hak olarak gören özerk bölgeler tarafından kolluk hizmetleri bizzat kendileri tarafından yürütülmeye başlamıştır.

Bu bulgu, “Devletin merkezileşme-yerelleşme eğilimi kolluğu nasıl etkiler?” sorusuyla ilişkilendirilebilir. Tez çalışması boyunca bahsi geçen Kıta Avrupası kolluk sistemini benimsemiş olan devletler merkezden yönetilen kamu hizmetlerini ülkelerinin en ücra köşesinde dahi uygulayabilmek için bizzat kendi kontrol ve gözetimindeki kolluk gücüne ihtiyaç duymuşlardır. Kamu politikalarını topluma uygulatırken kendisi dışındaki ara yönetim kademelerini iktidarına tehdit olarak kabul eden bu devletler bahsi geçen kamu politikasına itiraz ederek kamu düzenini bozan kişi ve kurumları kolluk ile bastırmıştır. Yereldeki ara yönetim kademelerini kendisine tehdit olarak görmeyen devletler ise kamu hizmetlerindeki yerelleşme eğilimlerini kolluk hizmetlerinde de göstermişlerdir. Sonuç olarak kamu hizmetlerinin merkezileşmesi/yerelleşmesi dolaylı olarak kolluk hizmetlerinin de merkezileşmesi/yerelleşmesi ile sonuçlanmıştır.

Öneri 2: Devlet politikalarında yerelleşme veya merkezileşme kapsamında yaşanan yetki ve sorumluluk devrine dair denge değişiminin devamında güvenlik hizmetlerinde de benzer bir denge değişiminin yaşanmaktadır. Aşırı merkezileşen devlet, toplum üzerinde kolluk vasıtasıyla baskı kurmak isterken, aşırı yerelleştiği takdirde ise yerinden yönetimler kolluk hizmetlerini kendileri yerine getirmek istemekte ya da aşırı piyasalaşma özel güvenliğe dengesiz bir yetki aktarabilmektedir.

Türkiye açısından bakıldığında merkezileşme eğiliminin kolluğu merkezileştirdiği ve piyasalaşma eğiliminin özel güvenliği gittikçe yetkilendirdiği görülmektedir. 13.Yy’dan itibaren Osmanlı döneminde görülen ve mahallede bekçi baba olarak da bilinen ve maaşı mahalleliden toplanan paralarla ödenen bekçilik kurumu yerel nitelikteki kolluk olma özelliğini 1976 yılında tüm kadrolarıyla EGM’ye aktarılması sonucu yitirmiştir. Her ne kadar 2020 yılında kabul edilen 7245 sayılı Kanun’un gerekçesinde bekçilik biriminin halkın güvenlik ihtiyacının halka en yakın ve problemi sahada çözecek şekilde etkili ve verimli hale getirilmesi gerektiğinden bahsedilse de, işe alınmasından maaşının ödenmesine kadar tüm özlük hakları merkez tarafından yürütülen bekçilik kurumu günümüzde merkezileşmeden nasibini almış görünmektedir.

Geçmişte, hem toplumun hem de korunma tedbirlerinin başlangıcı olan aileye (Aristo, 2017:24-25) en yakın tamamlayıcı kolluk teşkilatlanması olan bekçiliğin Türkiye’de daha etkili ve verimli hale getirilebilmesi için merkezin baskısından arındırılması gerektiği düşünülmektedir. Birleşik Krallık’ta tam olarak kolluk yetkilerine

sahip olmayan, toplumla daha iyi ilişkiler kurabilen ve daha çok caydıclık/görünürlük gibi özellikleriyle ön plana çıkan mahalle bekçiliği, Türkiye için mahalle düzeyinde örnek alınabilecek bir uygulama olarak göze çarpmaktadır. Ancak bu önerinin gerçekleşmesi için bulgunun da gerçekleşmesi gerekmekte ve herhangi bir tüzel kişiliği bulunmayan, kurumsallıktan yoksun mahallelere (Karakılıç, 2016:224) bir takım kanuni yetki ve sorumlulukların tanınması gerekmektedir. Bununla birlikte kolluğun yerelleşmesinin daha çok piyasalaşma olarak ilerlediği Türkiye’de, özel güvenlik sektöründe düzenlemenin tek elden yürütülmesine ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir. Türkiye’de İçişleri Bakanlığı ile valilikler bünyesinde kurulu özel güvenlik komisyonları aracılığıyla yürütülen özel güvenliğe dair iş ve işlemlerin, tek elden yürütülmesi ile söz konusu sektörde etkililik ve verimlilik sağlanabilecek, bunun yanında mülki birimler tarafından özel güvenliğe yetki verilmesinin ya da birbirinden farklı uygulamaların oluşmasının denetimi sağlanabilecektir.

Bulgu 3: 1980’lerden itibaren başlayan yerelleşme hareketleri Fransa’da günümüze kadar olan süreçte üç dalga halinde gerçekleşmiştir. Her yeni dalga ile birlikte yerinden yönetimlere yetki devri konusunda daha cesur adımların atıldığı Fransa’da yerinden yönetimlerin genel yetki anlayışı kapsamında yetkilendirilmesi sonucunda kamusal hizmetler ağırlıklı olarak yerinden yönetimlerin yetki ve sorumluluğuna geçmiştir. Birleşik Krallık’ta ise yüzyıllardır yerinden yönetimlerin yetki ve sorumluluğunun yüksek olduğu, Thatcher döneminde ise merkezin yerel üzerindeki baskısının arttığı hissedilmiştir. 2011 yılına gelindiğinde ise Birleşik Krallık’ta, kanuni düzenleme ile yerinden yönetimler genel yetki gücünü kazanmıştır. İspanya açısından bakıldığında 1978 Anayasa değişikliği ile birlikte özerk bölgeler çok önemli yetki ve sorumluluklar elde etmiştir. Türkiye’nin merkez-yerel yetki paylaşımı hali hazırda listeleme yetkisi üzerinden yapılmaktadır. Özellikle 2000’lerden itibaren gerçekleştirilen reform dalgalarıyla birlikte yerinden yönetimlere bir takım yetkiler aktarılmış olsa da demokratikleşmenin bir gereği olarak bu düzenlemelerin yetersiz olduğu değerlendirilmektedir.

Bu bulgu “*Günümüzde kamu hizmetleri yerelleşerek, ağırlıklı olarak yerinden yönetimler tarafından mı yürütülmeye başlamıştır?*” sorusuyla ilişkilendirilebilir. Fransa ve İspanya’da yerelleşme felsefesinin doğrudan ve olumlu bir yansıması olarak kamusal hizmetler ağırlıklı olarak yerinden yönetim birimlerince yerine getirilmeye başlamıştır.

Yerelleşme öncesinde zaten kamusal hizmetlerini ağırlıklı olarak yerinden yönetimlerce yürüten Birleşik Krallık'ta ise yerleşmenin piyasalaşma olarak görülmesi Thatcher döneminde yerinden yönetimler adına kısa bir süre baskı yaratsa da ilerleyen dönemde bu baskı yapılan kanuni düzenlemeler ile kaldırılmıştır. Türkiye'de ise hala listeleme ilkesinin geçerli olması kamusal hizmetlerin ağırlıklı olarak yerinden yönetimlerce yerine getirilmesinin önündeki en büyük engeldir ve Türkiye özelinde bu sorunun cevabı olumsuzdur.

Öneri 3: 1985 yılında imzaya açılan ve 1988 yılında Türkiye tarafından imzalanan AYYÖŞ 4. Madde 3. Bendine göre Türkiye yerellik ilkesiyle kamusal hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesini kabul etse de, Türkiye'de yerinden yönetimlerin yetki ve görevlerinin listeleme ilkesine göre sıralandığı görülmektedir. Yerellik ilkesi bir tarafa koyularak, 2000'li yıllardan itibaren YKİ reformu kapsamında yerinden yönetimleri güçlendirmeye yönelik listeleme ilkesiyle görev ve yetkilerin belirlendiği mevzuat reformları başarılı kabul edilse bile 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı kanunla birlikte söz konusu yerelleşme hareketleri önemli bir darbe yemiştir. Hem AYYÖŞ kapsamında kabul edilen hususlara aykırılık teşkil eden hem de yerelde merkezîyetçiliği güçlendiren bu kanunla yerinden yönetimlerin güçlendirilmesinin önüne geçilmiştir. Bu kapsamda öncelikle 6360 ile birlikte büyükşehir belediyelerinin diğer yerinden yönetimleri baskılayan yetkilerine yönelik düzeltmeler yapılmalı, devamında yerinden yönetimlere verilen yetkilerin listeleme ilkesi üzerinden değil genel yetki ilkesi üzerinden verilmesine yönelik kanuni düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

Bulgu 4: Aydın (2009:143)'a göre, tüm kamu hizmetleri yerelleşse bile, dış politika, dış güvenlik ve iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşemeyeceği veya yerel olarak sunulamayacağına dair bir görüş birliği alanyazına egemendir. Hâlbuki Cumhuriyet'in ilk yıllarında kırsalda eşkıyaya karşı bir güvenlik önlemi amacıyla kurulmuş ve karar organları halk tarafından seçilmiş köyün maaşlı çalışanı olan köy korucusunun yerel nitelikte bir kolluk olduğu tespit edilmiştir. Benzer şekilde Fransa ve İspanya'da sadece genel kolluk tarafından yürütülen kolluk hizmetleri yerelleşme süreciyle birlikte yerinden yönetimler tarafından da yerine getirilmeye başlamıştır.

Bu bulgular aynı zamanda "*Kolluk faaliyetleri mahalli müşterek nitelikte bir yerel kamu hizmetine dönüşebilir mi?*" sorusunun da cevabını vermektedir. Yukarıda verilen

örnekte görüldüğü üzere değişen koşullar neticesinde yerel hizmetlerin genele dönmesi, genel hizmetlerin de yerel dönmesi mümkün olabilmektedir. Hizmetin etkililiği, verimliliği ve uzun vadede ülkeye sağlayacağı faydalar/zararlar değerlendirilerek uygulanacak kamu politikası ile kolluk faaliyetleri dâhil olmak üzere çoğu hizmetin yerelleşme potansiyeli bulunmaktadır. Değişen koşullar mevcut durumun değişimine doğrudan etki ederek söz konusu hizmetin yerine getirilme yetkisinin genelden yerele veya tam tersine verilebilmesiyle sonuçlanabilmektedir. Buna ek olarak, suç ve suçla mücadelede halkın desteğini almanın önemine binaen gittikçe yaygınlaşan toplum destekli kolluk uygulamaları ile artan güvenlik ihtiyaçlarının önemli bir piyasa olduğunun tespiti ile yükselişe geçen özel güvenlik uygulamaları da iç güvenlik hizmetlerinin yerelleşmeyeceğine dair görüşlere aykırı deliller olarak ortaya çıkmaktadır.

Öneri 4: Bu tez çalışmasında yerelleşme kapsamındaki kolluk uygulamalarının seçilmiş ülkelerdeki mevcut durumu ortaya koyularak, Türkiye için bir yol haritası ortaya koymak amaçlanmıştır. Kolluk yerelleşmeli veya yerelleşmemeli tartışmalarına girmek günümüzün ve geleceğin analizinin yapılamaması ve böylece sürecin kontrol altına alma fırsatının da kaçırılmasıyla sonuçlanabilecektir. Kolluk gerekli şartlar oluştuğunda mahalli müşterek bir niteliğe kavuşmaktadır. Günümüzde toplumsal ihtiyaçların cevap verilebilir şekilde karşılanması için kamusal hizmetin ülkenin hassasiyetleriyle çelişmeden yerelden karşılanmasında fayda bulunmaktadır.

Bulgu 5: Alanyazında bir kamusal hizmetin yerel nitelikte sayılabilmesi için yerel halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarına cevap verebilir nitelikte olması gerektiğinden bahsedilmektedir. Türkiye özelinde bakıldığında Anayasa, Anayasa Mahkemesi kararları ile çeşitli mevzuat hükümleri değerlendirildiğinde mahalli müşterek ihtiyacın sınırlarının ve ölçütlerinin neler olduğu muğlak kalmaktadır.

Bu bulgu “*Kolluk faaliyetleri mahalli müşterek nitelikte bir yerel kamu hizmetine dönüşebilir mi?*” sorusuyla dolaylı olarak ilişkilendirilebilir. Mahalli müşterek ihtiyaç tanımının bulunmaması tez çalışmasında geçen bu soruya doğrudan ve olumsuz bir etkide bulunmaktadır. Her ne kadar tez çalışması içerisinde çeşitli örneklerle araştırma sorusunun cevabı verilmiş olsa da net bir mahalli müşterek ihtiyaç tanımının eksikliği hem kolluk özelinde hem de diğer kamusal hizmetlerin yerel birimler tarafından yerine

getirilmesinde, söz konusu hizmet yetkisinin merkezin inisiyatifinde olduğunun da göstergesidir.

Öneri 5: Türkiye’de, mahalli müşterek ihtiyacın tanımının yapılmamasının temelinde merkezin, yerele genel yetki vermekteki isteksizliği yatmaktadır. Kolluk özelinden bakıldığında koruculuk, TDP faaliyetleri ve özel güvenliğin etki alanı düşünüldüğünde iç güvenliğin zımnen de olsa mahalli müşterek olarak kabul edildiği görülmektedir. Merkezin, yürütülen hizmetin etkililik ve verimliliği düşük olduğu takdirde hizmetin desteklenmesi veya devralınması konularında yetkisinin olabileceği şekilde yürütülecek bir mahalli müşterek ihtiyaç felsefesi demokratikleşme, hizmetin cevap verebilirliği ve toplumun hizmetlere katılımı adına önemli bir adım olabilecektir.

Bulgu 6: Türkiye’de, merkeze bağlı tamamlayıcı güvenlik unsuru niteliğindeki güvenlik korucusu uygulaması, PKK terör örgütüne karşı yerel halkın desteğini almak maksadıyla tasarlanarak 1985 yılından itibaren hayata geçirilmiştir. Devletin milli birlik ve beraberliğinde meydana gelebilecek hasarları engellemek maksadıyla başlatılan bu yöntemde yereldeki güvenlik korucusunun maaşı ve özlük hakları merkez tarafından takip edilmektedir.

Bu bulgu “*Kolluğun devlet içerisindeki yeri ve önemi nedir?*” ve “*Kolluk faaliyetleri mahalli müşterek nitelikte bir yerel kamu hizmetine dönüşebilir mi?*” sorularıyla ilişkilendirilebilir. Milli birlik ve beraberliğine zarar geleceğini değerlendiren Türkiye, yerel halk arasından maaşı bizzat devlet tarafından ödenen genel kolluk yetkilerine haiz güvenlik korucusu istihdam etmektedir. Güvenlik korucusu; güvenliğin sağlanmasında kolluğun olmazsa olmaz niteliği ve güvenliğin mahalli müşterek niteliğe dönüşümünün doğrudan yansıması olarak ortaya çıkmıştır. Güvenlik korucusunun maaşının devlet tarafından ödenmesi kolluğun yerel niteliğine zeval getirirse de sonuç olarak yerel tarafından genel kolluğa tamamlayıcı güvenlik hizmeti sağlanmaktadır.

Öneri 6: Güvenlik koruculuğu, Türkiye’nin yerelleşme sürecinden bağımsız olarak yereldeki güvenlik açığını kapatmak maksadıyla bizzat devlet eliyle hayata geçirilmiştir. Kırsalda köylünün devlet tarafından silahlandırılarak kendini koruyabilmesi ve bununla beraber maaşa bağlanarak maddi anlamda desteklenmesi ile terör örgütünün etki alanını daraltılması ve örgüte katılımın azalması gibi avantajlar sağlamıştır. Bu kapsamda terör örgütüyle mücadele sürdürüldüğü sürece güvenlik koruculuğu sisteminin de devam

ettirilmesi önem arz etmektedir. Bununla beraber güvenlik korucularının yerelde kurabilecekleri bir feodal düzene karşı merkezi devletin sürekli olarak kontrol ve denetimini gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Bulgu 7: Yerinden yönetimlere aktarılan kolluk yetkileri kapsamında değerlendirildiğinde; Yerelleşme reformlarının Fransa’da tüm belediyelere verdiği belediye polisi kurma yetkisi konu Paris’e geldiği zaman karşısında tarihin derin sayfalarından çıkmış Napolyonik kurumlardan “Güvenlik Valiliği”ni bulmuştur. Paris’te yaşanabilecek herhangi bir güvenlik zafiyetinin devletin bekasına etki edeceği düşüncesiyle devletin kendisini korumaya yönelik bir tedbiri olarak 17 Şubat 1800 yılında Napolyon Bonapart tarafından kurulan Paris Güvenlik Valiliği günümüzde hala varlığını sürdürmekte ve başkent Paris’te güvenliğin yürütülmesinde öncül rolü kimseye bırakmamaktadır (Mouhanna ve Easton, 2014:99). Her ne kadar Paris Belediyesi tarafından kimi kötü davranışlarla/kabalıklarla mücadele için belediye bünyesinde oluşturulan zabıta birimlerinden faydalanılsa da, genel anlamda bu birimin tam anlamıyla bir belediye polisliğine dönüşmesinin tarihsel şartlar göz önünde bulundurulduğunda zor olduğu düşünülmektedir. Fransa’nın siyasi, ekonomik ve sembolik güce sahip başkent Paris’in iç güvenlik uygulamalarını yerelleşmenin etkilerinden koruduğu ve böylesi bir yerelleşmeyi milli birlik beraberliğine bir tehlike olarak gördüğü değerlendirilmektedir. Birleşik Krallığa bakıldığında, Fransa’nın Paris’i kırmızı çizgi olarak görmesi kadar olmasa da Birleşik Krallık tarafından da yapılan başkente özel bir uygulama göze çarpmaktadır. Her ilin seçimle işbaşına gelen PSK’sı bulunsa da bu durum Londra için değişmektedir. İllerde PSK’nın yaptığı iş, Londra’da Londra BŞB’nin organik yapısı içinde ve belediye başkanına bağlı MOPAC tarafından yerine getirilmektedir. MOPAC’ın ise PSK’dan farklı olarak Londra Metropolitan Polis Müdürünü tek başına atamak veya azletmek gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Söz konusu uygulama ile Birleşik Krallığın, Londra’yı ülkenin geri kalan yerlerinden daha önemli olarak değerlendirdiği ortaya çıkmaktadır. Yine İspanya’da da her ne kadar özerk topluluklara kolluk yetkisi tanınsa da genel kolluk sayısında bir azalma yaşanmadığı gibi, genel kolluk ülkede adli ve idari kolluk görevlerini yerine getirme yetkisini sürdürmektedir. İspanya’nın tarihsel siyasi ve idari düzenlemeleri değerlendirildiğinde görülmektedir ki, Anayasal anlamda ibre kim zaman yereli kimi zaman ise merkezi göstermiştir. Franco sonrası dönemde özerk bölgeler lehine yetki aktarımı şeklinde gelişen düzenin tekrar merkezin lehine

gelişmeyeceğinin bir garantisi yoktur. Merkezi devletin, Anayasa'nın 155. Maddesinde geçen “Eğer bir Özerk Topluluk, Anayasa veya diğer kanunların koyduğu yükümlülükleri yerine getirmez veya İspanya'nın genel çıkarlarına ciddi biçimde zarar verecek şekilde hareket ederse, Hükümet, Özerk Topluluğun Başkanına şikâyette bulunur ve doyurucu bir cevap alamazsa, Senato'nun salt çoğunluğuyla aldığı bir kararın ardından, söz konusu Özerk Topluluğu, ilgili yükümlülükleri yerine getirmeye zorlamak veya yukarıda söz edilen kamu çıkarlarını korumak için gerekli önlemleri alır.” ifadesine binaen müdahale hakkı saklıdır. Nitekim 2017 yılında Katalanya'nın bağımsızlık girişimi esnasında ulusal kolluk güçleri özerk bölgede kamu düzeninin sağlanması için şiddet uygulamaktan çekinmemiştir.

Özel güvenlik açısından değerlendirildiğinde; söz konusu ülkelerin tamamında yerelleşme kapsamında güvenliğin piyasalaştığı tespit edilmiştir. Artan suç sayıları, genel kolluğun istenilen güvenlik hizmetini sağlamada yetersiz kalması ve güvensizlik hissi gibi faktörler özel güvenliğin gittikçe büyümesi ve yeni alanlar kazanmasıyla sonuçlanmıştır. Böylesi dengesiz ve ani büyümeye karşı Fransa ve Birleşik Krallık'ta oluşturulan özel güvenlik otoriteleriyle düzenleme yetkisinin tek elde toplanması sağlanmış ve özel güvenlikte dengesiz büyümenin önüne bir set çekilmiştir. İspanya'da özel güvenliğin mevcut durumundan ise farklı bir şekilde faydalanılmıştır. Mevzuat düzenlemeleriyle özel güvenliğin ulusal güvenliği destekleyecek şekilde entegrasyonu sağlanmış ve özel güvenlik genel kolluğu tamamlayıcı özellikte düzenlenmiştir. BU sayede Avrupa kıtasında en etkili mevzuat düzenlemeleri İspanya'da gerçekleşmiştir.

İç güvenlik yönetişimi kapsamında değerlendirildiğinde; incelenen ülkelerin tamamında yerleşmenin bir getirisi olarak toplumla işbirliği içerisinde bir iç güvenlik anlayışı sağlanmaya çalışılmıştır. Fransa ve İspanya'nın tarihten gelen merkeziyetçi karakterinin toplumla işbirliğinin geliştirilmesinde engel teşkil ettiği, ancak kendindense toplumu önceleyen karaktere sahip Birleşik Krallık'ta iç güvenliğin sağlanmasında toplumla işbirliğine dair önemli adımlar atıldığı tespit edilmiştir.

Bu bulgular “Fransa, Birleşik Krallık ve İspanya'da kolluğun yerelleşme süreci ve eğilimi var mıdır? Varsa nasıl gerçekleşmiştir?” ve “Devletin merkezileşme-yerelleşme eğilimi kolluğu nasıl etkiler?” sorularıyla ilişkilendirilebilir. Yerelleşme doğrudan bahsi geçen üç ülkenin kolluk yapısı ve uygulamalarına etki ederek, kolluk

faaliyetlerinin yerinden yönetimlere devredilmesi, toplumla birlikte yürütülmesi ya da özel güvenliğin de sürece dâhil edilmesini sağlamıştır. Her üç ülke de belirledikleri sınırlarını koruyarak kolluk uygulamalarında yerelleşmeye gitmişlerdir.

Öneri 7. Tüm bu analizler neticesinde özellikle Fransa ve Birleşik Krallık'ın “ne pahasına olursa olsun” bir şekilde yerelleşmediği ve kendi karakteri ile önceliklerine göre iç güvenliklerini biçimlendirdikleri söylenebilecektir. İspanya ise kuruluşundan itibaren kesintisiz olarak ulusal birliğini sağlayabilen bir ülke olmadığı gibi tarihsel süreç içerisinde kesintili de olsa özerk topluluklara her zaman bir takım hak ve yetkiler vermiştir. Kolluk açısından bakıldığında İspanya’da genel kolluğun baskın niteliği bozulmamış, özel güvenlik ise denetim altına alınmıştır.

Özetle, kolluk hizmetlerinde yerel demokrasinin güçlendirilmesi, halkın karar mekanizmalarına dâhil edilmesi ya da ihtiyaca yönelik hizmetin sunulması konularında her üç devlet de bir takım sınırlar belirlemiştir. Bu örnekler üzerinden bakıldığında, Türkiye'nin de sadece güvenlik alanında değil, yürütmüş olduğu idari reform hareketlerinin tamamında hem ülkeyi demokratik değerlere yaklaştıracak hem de kendi yapısına uyum sağlayacak bir yol belirlemesinin gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

Bulgu 8: Türkiye’de yerinden yönetimlerdeki kolluk hizmetlerine bakıldığında köy korucusunun kolluk yetkileri bulunduğu ancak belediye zabıtasının söz konusu yetkilere sahip olmadığı, yerelleşme sürecinde ise yerinden yönetimlere yönelik bir yetki aktarımı olmadığı gibi merkezin yetki ve sorumluluğundaki çarşı ve mahalle bekçisinin mevcudunda yaşanan artış ile kolluğun daha da merkezileştiği görülmektedir.

İç güvenlik yönetişimi kapsamındaki kolluk hizmetlerine bakıldığında çeşitli uygulamaların 2000’li yıllardan itibaren uygulama alanı bulsa da gerekli büyümeyi sağlayamadığı, günümüzde ise TDP özelinde azalan bir trend olsa da proje aşamasındaki “Yerel Güvenlik Önleme ve Güvenlik Kurulları”nın Türkiye adına umut vadeden bir uygulama olduğu değerlendirilmektedir.

Özel güvenlik alanında yapılan incelemede ise Türkiye’de özel güvenlik sektörünün hem personel mevcudu hem de ekonomik büyüklük olarak gittikçe genişlediği ortaya koyulmuştur. Özel güvenlik mevzuatına bakıldığında özel güvenlik iş ve işlemlerine dair düzenlemeler ile faaliyet izinlerinin merkezden, yereldeki iş ve işlemlerin

ise valilikler tarafından yürütüldüğü tespit edilmiştir. Bunun da Türkiye’de birbirinden farklı özel güvenlik uygulamalarını hayata geçirebileceği düşünülmektedir. Sonuç olarak, Türkiye’de kolluğun yerleşen uygulamalarının daha çok piyasalaşma yani özel güvenlik üzerinden ilerlediği görülmektedir.

Bu bulgular “Türkiye’de kolluk hizmetlerinde yerleşme süreci ve eğilimi var mıdır? Varsa süreç nasıl ilerlemektedir ve Türkiye’ye özgün yerleşen kolluk uygulamalar nasıl olmalıdır?” ve “Devletin merkezileşme-yerleşme eğilimi kolluğu nasıl etkiler?” sorularıyla ilişkilendirilebilir. Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de yerleşme etkisini göstererek kolluk faaliyetlerine toplumun dâhil edilmesi ya da özel güvenliğin güvenlik sektöründe artan bir ivmeyle boy göstermesini sağlamıştır. Bundan sonraki süreçte kolluğun yerleşen uygulamalarının daha çok uygulama alanı bulacağından hareketle, söz konusu uygulamalara yönelik yol haritasının günümüzde çizilmesi elzemdir. Kolluğun yerleşmesine ek olarak aynı süreçte bekçilik ve güvenlik koruculuğu ile birlikte kolluğun merkezileşmesi de devam etmiştir. Aynı süreçte birbirine zıt iki kavramın kolluk politikalarında yer bulabilmesi ayrıca değerlendirilmesi ve araştırılması gereken bir konu olarak ortaya çıkmaktadır.

Öneri 8: Bu tez çalışmasının amacı kolluğun Türkiye’nin mevcut durumuna uygun yerleşme biçiminin nasıl şekillenebileceğine dair sorulara, örnek ülke incelemelerinden de faydalanarak alternatif cevaplar bulmaktır. Bu cevaplar ülke incelemeleri yapılırken kullanılan sistematik üzerinden gidilerek ifade edilmiştir.

Öneri 8.1: Tamamlayıcı/destekleyici kolluk uygulamaları; 13.Yy’den beri toplum hayatında görülen mahalle bekçiliği Osmanlı döneminde sahip olduğu yerel niteliğini Cumhuriyet döneminde kaybetmiştir. Uzun yıllar boyunca personel alımı yapılmayan ve unutulmaya yüz tutan bekçilik kurumu 2016 yılından itibaren yürütülen personel alımı ve mevzuat düzenleme faaliyetleri kapsamında canlandırılmıştır. Bu kapsamda mevcudu otuz bine yaklaşmış, görev ve yetkileri 2020 yılı 7245 sayılı kanun ile genişletilmiştir. Söz konusu kanun gerekçesinde bekçilik biriminin halkın güvenlik ihtiyacının halka en yakın ve problemi sahada çözecek şekilde etkili ve verimli hale getirilmesi gerektiğinden bahsedilmiştir (TBMM Tutanak Dergisi, 2020:5). Kanun teklifinde geçen halka en yakın birim olmak hususunun daha çok yerellik niteliği arz etmesi, bekçinin de yerel niteliğe sahip olmasını gerektirmektedir. Ancak Polis ve Jandarma bünyesinde silahlı bir kolluk

olarak istihdam edilen mahalle bekçisi, bu özelliğiyle merkezi teşkilata tabi olup, özlük işlemleri de merkez tarafından yürütülmektedir. Aynı kanunla görev ve yetkileri genişletilen bekçilik kurumunun, genel kolluk kadar tecrübesi bulunmadığı gibi genel kolluk kadar sıkı bir eğitimden geçirilmemiş olması sağlayacağı etkililik ve verimlilik konularında soru işaretleri doğurmaktadır (Erman vd., 2020:39).

Seçilmiş ülke örnekleri incelenirken tespit edilen ve Türkiye'ye uygun olduğu değerlendirilen Tamamlayıcı/Destekleyici kolluk uygulaması Mahalle Bekçiliğidir. Birleşik Krallık'ta belediyelerde görevli mahalle bekçileri daha çok görünürlük ve caydırıcılık amacıyla istihdam edilmekte, bununla birlikte sahip oldukları dar kolluk yetkileriyle, halk tarafından da kolluk olarak görülmemektedir. Bu özellikleriyle topluma daha çok nüfuz edebilen mahalle bekçisi aynı zamanda toplumun gözü ve kulağı olarak nitelendirilmektedir. Türkiye için düşünüldüğünde bekçiliğin halk tarafından daha çok benimsenmesi ve eskiden olduğu gibi kendilerinden birisi olarak düşünülmesinin önemli ve gerekli olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda; merkezin emrinde kalacaksa yetkilerinin daraltılması ve daha çok görünürlük/caydırıcılık niteliklerinin ön plana çıkarılmasının, yerelin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaksa da bir sonraki başlıkta açıklanmış sebeplerden ötürü belediyenin değil gerekli kurumsal yetkinlik kazandırıldığı takdirde mahallenin bünyesinde teşkilatlanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.

Türkiye'deki bir diğer tamamlayıcı/destekleyici kolluk uygulaması olarak güvenlik koruculuğunun ise yerelleşmeden ziyade terörle mücadele kapsamında ortaya çıkan bir örgütlenme olması sebebiyle güvenlik koruculuğuna dair yapılacak öneriler için bu tez çalışmasının kapsamı dışında analizlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Öneri 8.2: Yerinden Yönetim Kolluk Uygulamaları; Türkiye'nin kanun üzerinde de kalsa ve uygulama alanı bulunmasa da yerinden yönetim birimlerindeki tek kolluk olma özelliğini sürdüren köy koruculuğu (Arap ve Erat, 2015:77), 6630 sayılı Kanun sonrasında Türkiye'deki köylerin neredeyse yarısının tüzel kişiliğin kaybederek mahalleye dönüşmesi sonucunda uygulama alanının yarısını kaybetmiştir (Barbak, 2017:242). Köylerde mala karşı işlenen suçlar, hayvan hırsızlığı vb. suçlarla mücadele de etkili olabileceği düşünülen köy koruculuğunun canlandırılmasına yönelik mevzuat düzenlemelerinin yapılmasına ihtiyaç olduğu değerlendirilmektedir.

Belediyelere bakıldığında ise 2015 yazında Türkiye’de şehir merkezlerinde başlayan terör olaylarında söz konusu olayların yaşandığı belediyelerde, bizzat belediye tarafından terör örgütü PKK’ya finansal ve lojistik destek sağlanması, kolluk hizmetlerinin belediyelerce yürütülmesinin devletin milli birlik ve beraberliğine büyük bir tehlike olabileceğine dair önemli göstergelerdir. Fransa ve Birleşik Krallık incelemelerinde her iki ülkenin kendi hassasiyetlerini göz önünde bulunduracak şekilde kolluklarında yerleşme hareketlerini sınırladıkları tespit edilmiştir. Bir topluluğun devlet olmasına giden en önemli neden kendi güvenliğini sağlamasından geçmektedir. Yani devlet güvenlik temeline meşruiyet kazanmaktadır. İspanya incelenirken özerk toplulukların merkezi devletten ilk taleplerinin kendi kolluk birimlerini kurmak ve halkının güvenliğini sağlamak olduğu görülmüştür. Silahlı bir gücü olan ve bölücü zihniyete sahip yerinden yönetim biriminin kaynaklarını terör örgütünün kullanımına sunması veya kendisinin doğrudan bu yolda ilerlemesi ihtimal dâhilindedir. Liberalleşme ve demokratikleşme söylemlerinin genel kamu yararına zarar vereceği nokta aynı zamanda bir ülkenin söz konusu taleplere çizgi çekeceği nokta anlamına da gelmelidir. Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde mevcut şartlarda kolluk hizmetlerinin yerinden yönetim birimi olarak belediyeye devredilmesi hususunun Türkiye’de kısa ve orta vadede pek mümkün görünmediği düşünülmektedir.

Öneri 8.3: Özelleştirilen Kolluk Uygulamaları; 2004 yılında uygulamaya koyulan 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun hâlihazırda Türkiye’deki özel güvenlik sektörünü düzenleyici ana mevzuattır. Söz konusu mevzuata göre özel güvenliğin düzenlenmesi, denetimi vb. konularda İçişleri Bakanlığı, Valilik, Özel Güvenlik Komisyonu ve kolluk ayrı ayrı yetki ve sorumluluğa sahip birimler olarak belirlenmiştir.

Seçilmiş ülke örnekleri incelenirken tespit edilen ve Türkiye’ye uygun olduğu değerlendirilen özel güvenlik sektörünün düzenlenmesinden sorumlu kurum özel güvenlik otoritesidir. Birleşik Krallık ve Fransa’da özel güvenlik alanında düzenleme yetkisi, profesyonelleşmenin ve standardizasyonun sağlanması amacıyla özel güvenlik otoriteleri tarafından yerine getirilmektedir. Türkiye için düşünüldüğünde, gün geçtikçe büyüyen özel güvenlik sektöründe gerekli düzenlemelerin birkaç on yılda bir ve artık ihtiyaçtan kaçılmadığı zaman değil düzenleyici yetkiye sahip, güvenlik/hukuk bilgisi ve

tecrübesine sahip personelden oluşan tek bir birim tarafından yapılmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir. Özel güvenlik aktörlerinin özel güvenlik süreçlerine dâhil edilmesi, eğitim-öğretim faaliyetlerinin günün şartlarına göre güncellenmesi, ülke çapında özel güvenlik uygulamalarında standardizasyonun sağlanması, AB'ye uyum çerçevesinde yürütülmesi gereken faaliyetler vb. konularda kontrol, takip ve düzenleme tek elden ve daha profesyonel şekilde yürütülmesi için özel güvenlik otoritesinin kurulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Yine seçilmiş ülke örnekleri incelenirken tespit edilen diğer bir husus özel güvenlik sektörünün ulusal güvenliğe olan katkısının sağlanmasına yönelik mevzuat düzenlemesidir. İspanya incelenirken anlatılmış olan özel güvenliğin ulusal güvenlikle işbirliği içerisinde çalışmasını zorunlu kılan mevzuat düzenlemeleri aynı zamanda güvenlik sektörünün etkililiğini ve verimliliğini artırıcı örnek bir uygulama olarak göze çarpmaktadır. Türkiye'de iç güvenlik hizmetlerinde artan özel güvenlik payı ve müşterileri etkilemek için son teknolojiden faydalanmaları göz önünde bulundurulduğunda, mevzuatta yapılacak benzer bir düzenleme suç ve suçluyla mücadelede önemli bir kuvvet çarpanı etkisi kazanımı sağlayacaktır.

Öneri 8.4: İç Güvenlik Yönetişimi Uygulamaları; YKY anlayışı devletin tüm alanlarında olduğu gibi güvenlik alanında da kendisini göstermiş, kolluğun devlet için olduğu anlayışından, kolluğun toplum için olduğu anlayışına doğru kayma başlamıştır. Londra'da kolluk kuvvetleri kolluk hizmetleri şeklinde isim değişikliğine giderken, bu değişim sadece isim değişikliği değil zihniyet değişiminin de göstergesi olmuştur.

YKY anlayışı Türkiye'de güvenlik alanında etkisini göstererek, toplumun karar ve çözüm süreçlerine dâhil edilebilmesi için EGM koordinesinde TDP projeleri ve mevzuat çalışmaları 2000'li yıllardan itibaren ülke kamu yönetiminde görülmeye başlamıştır. İlk uygulamaya geçildiği dönemde ilgi gören TDP uygulamaları başarılar elde etse de, yıllar içerisinde TDP'ye gösterilen ilgide azalma yaşanmıştır.

Yabancı alanyazında sıkça kullanılmaya başlanan kolluk hizmeti kavramı kolluğun kamu hizmeti olduğuna dair bir değişimin de yansımasıdır. Halkın katılımının sağlanarak problemlere en iyi çözümlerin üretilmesi, demokrasinin geliştirilmesi, şeffaflığın artırılması gibi konuların öne çıktığı günümüzde halktan bağımsız bir kolluk anlayışının başarılı olamayacağı değerlendirilmektedir. Haziranda III. Aşaması devam

eden ve BM Kalkınma Programı tarafından yürütülen “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi Projesi”nin çıktıkları olan “Yerel Önleme ve Güvenlik Komisyonları” ile bu komisyonlarca hazırlanan “Yerel Güvenlik Planları”nın tüm Türkiye’de uygulanabilir hale getirilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Yerelde tüm paydaşların katılımıyla hem ulusal stratejiye adapte hem de yöreye özgü ihtiyaçları giderici nitelikteki güvenlik planları iç güvenlik hizmetlerinin etkililik ve verimliliğine doğrudan katkı sağlayacaktır. Bununla beraber her uygulamada olduğu gibi bu uygulamada da başarının ön şartı tüm paydaşların yürütülecek yerel güvenlik girişimine inanmaları ve benimseyerek yapmalarıdır.

İç güvenlik yönetişimi kapsamında seçilmiş ülke incelemeleri yapılırken Birleşik Krallık’ta önemli projelerin hayat geçirildiği ve bu projelerle suçun önlenmesinde başarı elde edildiği tespit edilmiştir. Toplumla işbirliği ve koordinasyonun sağlanması ve genel kolluğu destekleyici nitelikte tek işi “Toplum Destek Polisliği” olan kolluk personeli işe alınmış, bunun yanında genel kolluk personeline destek olunması amacıyla sivil vatandaşın gönüllü polislik uygulaması başlatılmıştır. Gönüllü polislik uygulamasıyla mesleği ne olursa olsun toplumun her kesiminden vatandaşın belirli bir eğitim almayı müteakip herhangi bir ücret almadan bir takım kolluk görevlerini yerine getirmesi sağlanmıştır. Böylece hem personel takviyesi, hem ekonomik anlamda tasarruf hem de vatandaşın ilgi ve eğitim alanlarında görevlendirilmesiyle profesyonelliğin artması sağlanmıştır. Örneğin; kayıp kişilerin aranması, MOBESE kameralarının izlenmesi, sosyal medya uzmanlığı, araç ve gereçlerin bakımlarının yapılması vb. birçok konuda gönüllü polisler görev almaya başlamıştır. Birleşik Krallık uygulamalarının Türkiye için örnek uygulamalar olduğu değerlendirilmektedir. Özellikle sivil vatandaşın da yapabileceği kolluk iş ve işlemlerinin gönüllü polislik uygulamasıyla toplumdan faydalanılarak yerine getirilmesi sayesinde kolluğun personel ayırmakta güçlük çektiği söz konusu alanlarda etkililik ve verimlilik ile topluma faydalı olmak isteyen vatandaşlarda psikolojik tatmin sağlanabilecektir.

İç Güvenlik Yönetişimi adına yapılması gerekenlerden bir tanesi de “Toplum Destekli Polislik” felsefesinin isim değişikliğine olan ihtiyacıdır. TDP dünyaya ABD ve Birleşik Krallık’tan yayılmıştır ve tekli kolluk anlayışına sahip bu ülkelerde sadece “Polis” bulunmaktadır. Bundan dolayı ismi de “community policing” yani “toplum polisliği” olan bu uygulamanın Türkiye’ye girişinin EGM kökenli olması, söz konusu

uygulamanın “Toplum Destekli Polislik” olarak anılmasıyla sonuçlanmıştır. Hâlbuki kolluk başlığında anlatıldığı üzere polis kavramı geçmişte sahip olduğu kapsayıcı anlamını yitirerek günümüzde dar bir anlama bürünmüş, yürütülen Anayasa çalışmalarında Türkiye’de “kolluk” kavramı zabıta ya da polis yerine benimsenen isimlendirme olmuştur. Herhangi bir uygulamanın tüm kurumlar tarafından benimsenmesi için söz konusu uygulamanın kapsayıcı ve bütünleştirici olması gerektiği değerlendirilmektedir. Diğer genel kolluk örgütleri olan Jandarma, Sahil Güvenlik ile diğer tüm kolluk örgütlerinin (özel güvenlik, bekçi vb.) toplumun desteğinin aldığı/alacağı faaliyetlere ve bu felsefeye “Toplum Destekli Kolluk” isminin verilerek genele yayılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

5.2. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bu çalışmada genel anlamda üniter devletlerde yerelleşmenin kamu hizmetlerinde gerçekleştirdiği değişim ve dönüşümden güvenlik hizmetlerinin de etkilenip etkilenmediği konusu işlenmiştir. Bu kapsamda üniter devlet yapısına sahip Fransa, Birleşik Krallık, İspanya ve Türkiye’nin 1980’lerden itibaren dünyayı etkisine alan yerelleşme hareketleriyle birlikte kolluk uygulamalarında meydana gelen gelişmeler irdelenmiştir. Bu doğrultuda çalışmanın amacı; seçilmiş ülke örnekleri üzerinden Türkiye için uygulanabilir yerelleşen kolluk uygulamalarını tespit etmek ve Türkiye’ye uygun kolluk yerelleşme biçiminin nasıl şekillenebileceği sorusunu cevaplamaktır. Bu amaca ulaşmak için tez çalışmasının başında altı adet araştırma sorusu belirlenmiş ve çalışmanın önerileri bu sorulara dair ortaya koyulan bulgulara yönelik olarak şekillendirilmiştir.

Üniter devletlerde yerel kolluk uygulamalarının tespitini ve analizini içeren bu tez çalışmasında, seçilmiş devletler incelenirken ilk olarak söz konusu ülkenin siyasi ve idari yapısı ile kolluk sistemine kısaca yer verilmiştir. Bir ülkenin tarihi, siyasi ve kültürel dinamikleri kapsamında uygulamış olduğu yönetsel yapı ve kolları, ilgili ülkenin yerelleşmeye olan bakış açısı ve hatta yerelleşen kolluk uygulamalarının başarısının/amacının da belirlenmesinde yardımcı olabileceği gerekçesiyle bu yöntem benimsenmiştir. Nitekim Fransa, İspanya ve Türkiye’de yüzyıllar öncesine uzanan merkezîyetçi gelenek ile kırsalda devletin hâkimiyetini sağlamak maksadıyla faydalanılan yarı-askeri nitelikli kolluk uygulamalarının gerekçeleri bu araştırma

neticesinde ortaya koyulabilmiştir. Birleşik Krallık'ta üniter yapı benimsenmesine rağmen geniş bir yerinden yönetim anlayışının tesis edilmesi ve Jandarmanın olmadığı tekli kolluk yapısının kurulması da benzer şekilde bu analizle ortaya koyulmuştur. Özetle bu tespitler, devam eden bölümlerde seçilmiş ülkenin yerelleşme politikaları ve yerleşen kolluk uygulamaları incelenirken söz konusu ülkenin yorumlanmasında fayda sağlamıştır.

1970'lerde patlak veren küresel ekonomik krizin sebebinin devlet olarak görülmesi hemen hemen tüm dünya ülkelerinde devrim niteliğinde bir gelişmeyle sonuçlanarak merkeziyetçi, hiyerarşik ve geleneksel kamu yönetimi anlayışından yerleşmeci, esnek ve işletmeci kamu yönetimi anlayışına dönüşümü başlatmıştır. Söz konusu değişim ve dönüşüm kapsamında devletten beklenen ise asli görevlerine dönmesi, çekildiği alanlarda sadece düzenleme ve kontrol yetkisini kullanması olarak şekillenmiştir. Çalışma kapsamında seçilmiş devletlerin tamamında yerleşme hareketleri 1970'lerin sonu itibariyle kendisini göstermeye başlamıştır. İdari anlamda zaten geniş bir yerinden yönetim anlayışı benimsemiş olan Birleşik Krallık'ta yerleşme süreci daha çok piyasacılık üzerinden ilerleyip merkez yerel ilişkilerinde gerilimler yaşatsa da 1990'ların ortasından itibaren iktidara gelen hükümet yürüttüğü kamu politikaları bu gerilimi azaltıcı bir rol oynamıştır. Merkeziyetçiliğin kalesi sayılan Fransa'da da benzer dönüşüm öncelikle yerinden yönetimlere yetki aktarımı şeklinde yer bulmuştur. Refah devleti anlayışının ciddi eleştirilere maruz kalması ve demokrasi, katılımcılık değerlerin önem kazanması neticesinde yerinden yönetimler kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde günümüze kadar olan süreçte ciddi yetki kazanımları elde etmiştir. Özelleştirme hareketleri ise zaman zaman kesintiye uğrasa da yerinden yönetimlere yetki aktarımında olduğu gibi süreç içerisinde gerçekleşmeye devam etmiştir. İncelenen bir diğer ülke olan İspanya'da yerleşme, 1970'lerin sonunda gerçekleşen demokrasi hareketleri ile aynı dönemde gerçekleşerek, ilk olarak Franco dönemine tepki olarak, devamında ise YKY trendine uyum sağlama kapsamında gerçekleşmiştir. Son olarak Türkiye'ye bakıldığında yerleşmenin 1980 askeri darbe ertesinde Başbakan olan Özal öncülüğünde ve piyasalaşma özelinde yürütüldüğü tespit edilmiştir. Türkiye'de yönetsel liberalizasyon girişimleri için ise 2000'li yılların beklenmesi gerekmiştir. Özetle, incelenen ülkelerin tamamında yerleşme ister yönetsel

ister mali liberalizasyon olsun, günümüze kadar olan süreç içerisinde mutlaka etkili olmuştur.

Kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi gerektiğini savunan ve ülkelerdeki gelişimi yukarıda anlatılmış olan yerelleşme, devletin meşruiyet sebeplerinden iç güvenlik üzerinde de benzer değişim ve dönüşüme konu olmuştur. Her ne kadar iç güvenlik hizmeti, alanyazında genel geçer olarak devletin asli görevlerinden birisi olarak sayılsa ve yerelleşemeyeceğine dair iddialar bulunsada, iç güvenlik hizmetinin yerel nitelikte bir kamu hizmetine dönüşebileceği ve dönüştüğü çeşitli örnekler üzerinden ortaya koyulmuştur. Küreselleşme ve YKY süreçlerinin sonucunda tüm dünya, işletmecilik esaslarının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine olan etkisine bizzat şahit olmuştur. Bu kapsamda kolluk hizmetlerinin problemlere en uygun cevapları üretebilmesi için halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Merkezden ve genele yönelik üretilecek/yürütülecek kolluk politikalarının yerelin kendine has nitelikteki sorunları çözmekte yetersiz kalacağı, ayrıca genel kolluğun her zaman her yerde olamayacağı, bu sebeple kıt kaynakların etkili ve verimli kullanılması adına yerelin kendi güvenlik hizmetlerini kendisinin yürütmesi gerektiği ortaya atılan iddialardan bir tanesi olmuştur. Bununla birlikte kolluk uygulamaları sadece sosyal istek ve ihtiyaçların giderilmesi değil aynı zamanda bu hizmetlerin cevap verebilir, sürdürülebilir ve hatta kar getirebilir olmasıyla da ölçülmeye başlamıştır. İşletmecilik tekniklerinden stratejik yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerden yararlanılarak etkililik ve verimliliği en üst düzeye çıkarmaya çalışan yeni kolluk strateji ve yönetim anlayışı, klasik kolluğa yöneltilen eleştirilere de bir cevap olarak ortaya koyulmuştur. Yeni kolluk anlayışı, klasik kolluk yapılanmasının suç sonrası bastırıcı niteliği yerine suçun gerçekleşmeden engellenmesine yönelik önleyici niteliğe sahip olması gerektiğine de vurgu yapmıştır. Bu kapsamda kolluğun tek başına suçun önlenmesinde başarılı olamayacağı ve toplumla işbirliği içerisinde hareket ederek ortaklık kurması gerektiğinin önemi çeşitli araştırmalarla ortaya çıkarılmıştır.

Devletin yönetiminde meydana gelebilecek değişiklikler devletin tüm hizmet ürettiği alanları etkilemektedir. Bu kapsamda güvenlik hizmetlerinin de etkilenmesi kaçınılmazdır. Çünkü devlet yönetimi ve devlet güvenliği birbirlerini tamamlayıcı özelliklere sahiptir. Söz konusu kavramların herhangi birinde meydana gelen değişim

diğerinin de değişimine sebebiyet vermektedir. Bu yüzden, devlet politikasında yerelleşme kapsamında; yerinden yönetimlere, özel sektöre veya sivil topluma yetki ve sorumluluk devrine dair bir denge değişimi olduğunda güvenlik hizmetlerinde de benzer bir denge değişiminin olması kaçınılmazdır. Devlet, vatandaşın güvenliğini sağlamak temelinde meşrulaşmıştır. Güvenliği sağlamak ve dolaylı olarak iktidarını sürdürmek için zor araçlarını yoğunlaştırmış ve şiddeti tekeline almıştır. Ancak yukarıda da sayılan gerekçelerle kolluk hizmetleri 1980'lerden itibaren artan ve hızlanan bir eğilimle yerinden yönetim kuruluşlarına, özel aktörlere veya kollukla işbirliği içerisindeki topluma devredilmeye başlamıştır.

Seçilmiş ülke örneklerinde iç güvenliğin devredilmeye başlandığı alanlardan ilk olarak yerinden yönetimlere yönelik tespitlerden bahsedilecek olursa; 1941 yılından itibaren yerel kolluk birimlerinin görülmediği Fransa'da belediyelerin yerelleşme süreciyle birlikte daha çok idari ve önleyici yetkiyle donatılmış kolluk birimlerini kurarak suçla mücadelede kolluğun caydırıcılık yönünü ortaya çıkartıcı tedbirler almaya başladığı görülmüştür. Bununla birlikte kolluk dolayısıyla belediye başkanları da önemli bir güç elde ederek çok önemli bir kamu hizmetinde yönetici paydaş olarak yer almaya başlamıştır. Fransa, yerinden yönetimlere aktardığı yetkiler arasına kolluk hizmetlerini eklemekle birlikte, belediyeleri tarafından yürütölen kolluk birim ve hizmetlerini sıkı bir kontrol altına almıştır. Belediye başkanı ve belediye kolluğu, başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere valinin ve genel kolluk kurumlarının takip ve kontrolü altındadır. Paris Belediyesinin ise polis birimi bulunmamaktadır. Her ne kadar basın ve yayın organlarında son zamanlarda Paris Belediyesi'nin polis teşkilatı kurduğuna dair ibareler bulunsa da hâlihazırda bazı önleyici yetkilere sahip zabıta biriminin diğer belediyelerdeki kolluk birimleri kadar yetkisi yoktur. Bu kapsamda değerlendirildiğinde Paris, Fransa için kırmızı çizgi olma niteliğini korumakta ve Paris Güvenlik Valiliği tarafından başkent in güvenliğinin sağlanmasına son iki yüz yıldır olduğu şekliyle devam edilmektedir. Birleşik Krallık'a bakıldığında üçlü yönetim modeliyle ve yerinden yönetilen kolluk hizmetlerine dair en önemli gelişme üçlü yönetişimin bir ayağının seçimle iş başına gelen PSK'lara emanet edilmesi olmuştur. Böylece daha önceden merkezin güdümünde olduğu iddia edilen kolluk uygulamalarının yerindenlik özelliğinin de güçlendirilmesi sağlanmıştır. Özellikle 80'li yılların sonuna doğru verimsiz olduğu gerekçesiyle kapatılan Londra Büyükşehir Belediyesinin tekrar kurulması ve büyükşehir belediye başkanının

LBPT'ye PSK olması Birleşik Krallık'ta kolluk adına çok önemli bir gelişme olmuştur. Bununla birlikte ülkedeki diğer PSK'lar buldukları il emniyet müdürünün ataması ve azlinde yetkili olabilirken, aynı durumun Londra için geçerli olmaması, Birleşik Krallık için de Londra'nın kırmızı çizgi olmasının göstergesi olmuştur. İspanya'da ise kolluğun yerinden yönetimi 1978 Anayasası kapsamında ve demokratikleşme sürecinde gerçekleştirmiştir. Kolluk hizmetlerinin, Özerk toplulukların kendi başına yürütebileceği bir hizmet olarak tanımlanması, ekonomik açıdan güçlü, bununla beraber tarihsel olarak da kolluk kültürüne sahip bölgelerin kendi kolluk teşkilatlarını kurmasıyla sonuçlanmıştır. Ayrılıkçı iddialar güden özerk bölgelere böylesi önemli bir yetki devri yapılması merkezi hükümetin söz konusu ayrılık iddialarına demokratik bir çözüm arayışında olduğunu göstermiştir. Ancak, federal bir devlet olma yolunda ilerleyen İspanya'da, özerk bölge kolluk teşkilatlarının kurulması demokrasi anlayışı ve hizmetin cevap verebilirliğini artırıcı özellikler barındırmakla birlikte, üniter devletin birlik ve beraberliğine alternatifler oluşturma konusunda da soru işaretleri doğurabilmektedir. Devletin güvenlik temelinde meşrulaştığı göz önünde bulundurulduğunda, özerk topluluklarında kendi halkının güvenliğini sağlamak istemesi, kendilerini merkezi hükümetten bağımsız bir devlet olarak görmelerinin de bir sonucudur. Türkiye açısından bakıldığında ise 1924 tarihli Köy Kanunu'nda maaşı karar organı seçimle iş başına gelen köy tarafından ödenen köy korucusuna verilen genel kolluk yetkileri, modern yerleşme anlayışından yıllar öncesinde Türkiye'de şartlar gerektirdiğinde kolluk hizmetinin yerleşebileceğini göstermiştir. Bununla birlikte belediyeler özelinde kolluk yetkisinin hâlihazırda bulunmaması kolluk hizmetlerin yerleşemeyeceği değil, böyle bir sürecin ülkenin milli birlik ve beraberliğine yönelik ortaya çıkartabileceği sorunlarla ilgili olmuştur. 2015-2016 yıllarında Türkiye'nin doğu ve güneydoğusunda bazı şehirlerinde yaşanan terör olaylarında, terör örgütü üyelerinin lojistik açıdan belediye araçları ve malzemeleriyle desteklenmesi, bu belediyelerin kolluk birimine sahip olduğu takdirde kolluk personeli ve silahlarını benzer şekilde kullanabileceğinin göstergesi olmaktadır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde yerinden yönetime kolluk özelinde bir yetki devri Türkiye'nin üniter devlet yapısına zarar verici nitelikler taşımaktadır.

Seçilmiş ülke örneklerinde yerleşme sonucunda iç güvenlik alanında güçlenen bir diğer alan ise özel güvenlik sektörü olmuştur. 1970'lerin ortasından itibaren metalaşan iç güvenlik hizmetleri özel güvenlik sektörünün ve uygulamalarının

büyümesi/zenginleşmesiyle neticelenmiştir. Maliyet/fayda dengesinden etkilenen genel kolluk birimlerinin asli görevlerini yerine getirerek suçu önleme ve bastırma hizmetlerine odaklanmasının gerekliliği, AVM, stadyum vb. büyük yapılaşmaların sayısında yaşanan artış ve güvensizlik hissi algısının piyasa tarafından çeşitli basın ve yayın organları vasıtasıyla yönlendirilmesi özel güvenlik sektörünün büyümesi ve hizmet sunduğu alanların çeşitlenmesiyle sonuçlanmıştır. İncelemesi yapılan ülkelerin tamamında benzer tarihlerden itibaren artan bir şekilde özel güvenlik uygulamalarına rastlanılmaya başlamıştır. Günümüze gelindiğinde ise özel güvenlik personeli sayısı neredeyse kolluk personeliyle aynı seviyeye gelmiş ya da geçmiş, ayrıca özel güvenlik piyasası kolluğa ayrılan bütçenin üzerinde seyretmeye başlamıştır. Özel güvenlik uygulamaları kolluğun en çok vaktini alan ve asli işlerini yerine getirmesini engelleyen alanlarda görevi devralarak genel kolluğu rahatlattığı gibi, sadece parası olanın güvenlik hizmetini hak ettiği, toplumda maddi olarak dezavantajlı konumda bulunanların bundan faydalanamayacağı gibi tartışmaları da gündeme getirmiştir. Devletin en asli görevi ve meşruiyetinin temeli olan güvenliğin kiraya verildiğine yönelik eleştirilerin, özel güvenlik konusunda gelecekte daha da çok artacağı değerlendirilmektedir. Örneğin yerinden yönetimlere yetki devrinin aslında özelleştirme için dizayn edilmiş bir ara durak olduğuna yönelik iddialar, belediyelerin güvenliklerini sağlamak için özel güvenlikten faydalanmasıyla kendisini doğrulamış olmaktadır. Belediye kolluğu kurma yetkisine haiz ülkelerde dahi belediye kolluğundansa özel güvenliğin tercih edilmesi, yerleşmenin kamu tekelinin kırılması, demokratikleşmenin arttırılması vb. hususların aslında nihai amaç olarak özelleştirmeye hizmet ettiğine yönelik şüpheleri de arttırmaktadır. İncelemesi yapılan tüm ülkelerde özel güvenliğin teknolojinin gelişmesi, nüfusun artması, şehirlerin büyümesi vb. etkenlerle birlikte geliştiği ve çeşitlendiği görülmektedir. Bu doğrultuda değerlendirildiğinde önümüzdeki yıllar içerisinde büyümesine devam edeceği, yeni kullanım alanlarına doğru genişleyeceği kaçınılmazdır. YKY ile birlikte büyüyen özel güvenliğin, yine bir YKY getirisi olan profesyonel yönetim anlayışı içerisindeki bağımsız idari otorite ile düzenlenmesi, hem söz konusu sektörün dengesiz ve limitsiz büyümesini engelleyebileceği gibi, sektörün etkililik ve verimliliğine yönelik çalışmaların da tek elden ve istendiği anda yapılabilmesini sağlayacaktır. Bu kapsamda Fransa ve Birleşik Krallık'ta görülen bu düzenleme otoritesinin Türkiye için de

düşünülmesi sektörün hem devlet hem de kendi adına büyümesinin kontrollü ve demokratik hak ve özgürlüklere uygun olarak şekillenmesiyle sonuçlanacaktır.

Yerelleşme kapsamında ülke örnekleri incelenirken değerlendirilmesi yapılmış son alan toplumla işbirliği içerisinde yürütülen kolluk hizmetleri olmuştur. YKY ile birlikte popülerleşen yönetim anlayışının kolluk hizmetleri yürütülürken de uygulanmasına yönelik düşünceler toplumla işbirliği içerisinde bir iç güvenlik anlayışı ortaya koymuştur. TDP, kolluk birimlerinin toplumun gündelik hayatında karşılaştığı küçük ama can sıkıcı suçlara ilgi gösterdikçe ve kendisinin de halkın içinden geldiğini topluma hissettirdikçe meydana gelmesi muhtemel bir suçun önlenebileceği ya da ortaya çıkmış bir suçun kolayca bastırılabilceğini savunmaktadır. Anglo-Sakson kolluk sistemine sahip ülkelerde ilk defa uygulama alanı bulan TDP'ye incelemesi yapılmış olan ülkelerin tamamında rastlanılmıştır. Söz konusu ülkelerden TDP konusunda en başarılı olan ülke Birleşik Krallık'tır. TDP'nin bu ülkede göreceli olarak başarılı olmasının temelinde TDP'nin yerelliğe olan ihtiyacının en çok Birleşik Krallık'ta karşılanmış olması yatmaktadır. Birleşik Krallık'ta ulusal kolluğun bulunmaması ve kolluk hizmetlerinin illerde bulunan il emniyet müdürlüklerince yürütülmesi, halk tarafından seçimle iş başına gelen PSK'nın yerel suç önleme planlarının hazırlanmasında asli görevli olması, tek işi toplum destekli polislik olan kolluk görevlilerinin mahalle devriyelerinde yer alması gibi hususlar Birleşik Krallık'ta TDP'nin ne kadar ciddiye alındığının da göstergesi olmuştur. Ulusal düzeyde ele alınan bir TDP anlayışı, kolluk personelinin toplumla kaynaşmaya başladıktan sonra atama sırasının gelmesi, toplumun dışardan gelen bir kolluk personeline karşı çekingen olması, genel kolluğun TDP işini ikiz görevle yapması vb. sebeplerden ötürü aslında en baştan itibaren başarısızlığa mahkûmdur. Bunların haricinde tarihsel olarak merkezîyetçi anlayışın şekillendirdiği Fransa, İspanya ve Türkiye'de stratejik seviyede TDP'ye inanma ve güvenmenin sağlanması da oldukça zor görünmektedir. Türkiye açısından değerlendirildiğinde ulusal düzeyde ele alınan, medyaya yönelik hazırlanmış popülist TDP yaklaşımlarındansa, hali hazırda sürdürülmekte olan Kolluğun Sivil Gözetimi projesi kapsamındaki Yerel Önleme ve Güvenlik Kurullarının hayata geçirilmesi çok önemlidir. Mülki amir ve belediye başkanı arasındaki ilişkinin bu kurulun başarısını doğrudan etkileyeceği düşünüldüğünde, merkezi yönetimin en tepeden itibaren bu kurula inanması ve alınan kararların takipçisi olması gerekmektedir.

Özetle, bu tez çalışması devletin güvenlik temelinde ortaya çıktığı, vatandaşın güvenliğini ve kendi iktidarını sağlamak için şiddeti tekelleştirdiği, şiddet tekelinin iç güvenlik kapsamında kolluk örgütleri olarak şekillendiği ve son olarak şiddet tekelinin ve nihayetinde devletin birlik ve beraberliğinin yerleşme uygulamalarıyla birlikte tehlikeye düşebileceği kanısıyla kolluğa dair bir yol haritası çizmek maksadıyla hazırlanmıştır. Bu kapsamda demokrasinin geliştirilmesi, katılımcılığın artırılması, şeffaflığın sağlanması, yerelin sorunlarına cevap verebilmesi vb. yararları göz önünde bulundurularak, gelişmiş diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de yerleşme felsefesi uygulamaya geçirilmeli/uygulamaktan vazgeçilmemelidir. Kolluk hizmetleri Türkiye’de yerleşemez ya da yerleşmemeli gibi bir tartışma ya da söylem içerisine girmekten ziyade, Türkiye için uygulanabilir ve çözüm sunacak çalışmaların başlatılması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda seçilmiş ülke örneklerinden elde edilen veriler ve ulaşılan bulgular ile birlikte Türkiye’de yerleşen kolluk uygulamaları için yol haritası oluşturmaya yönelik önerilerde bulunulmuştur. Geleceğin yönetilmesi için gerekli adımların geç kalmadan bugünden atılması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- ACPO. (2008). *Guidance on Police Community Support Officers (PCSOs)*. Association of Chief Police Officer of England Wales & Northern Ireland.
- Acun, S. (2018). *Özel Güvenlik Teşkilatı*. İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Açıkmeşe, İ. (1993). Cumhuriyetin 70. Yılında Jandarma Genel Komutanlığı. *Türk İdare Dergisi*, 311-330.
- Ağaoğulları, M. A. (2015). Jean-Jacques Rousseau: Halk Kendini Yaratıyor. M. A. Ağaoğulları (Ed.), *Sokrates'ten Jakobenlere Batı'da Siyasal Düşünceler* (s. 568-596). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ağaoğulları, M. A., Akal, C. B., Köker, L. (1994). *Kral Devlet Ya Da Ölümlü Tanrı*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Ağaoğulları, M. A., Köker, L. (2013). *Tanrı Devletinden Kral-Devlete*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Akalın, M. (Ed.). (1996). Toplum Polisi. *Polis Dergisi*, 35-39.
- Akartürk, E. A. (2018). Soru 54: 2007 Anayasa Değişikliği Hükümet Sistemini Yarı Başkanlık Hükümet Sistemine Dönüştürmüş müdür? İ. Ö. Kaboğlu (Ed.), *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (s. 264-267). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akbaş, F., Ürün, E., Dursun, Y. G. (2017). Dünyada ve Türkiye'de Güvenliğin Özel Tedariki: Özel Güvenlik Sektörüne Alternatif Bir Bakış. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 421-435.
- Akdoğan, H. (2014). Yeni Kamu Hizmeti Anlayışının Güvenlik Yönetiminde Uygulama Alanları. *Türk İdare Dergisi*, 359-380.
- Akkanat, S. (2011). *Şiddet ve İktidar: Şiddetin "Meşruiyet"inden "Meşruiyet"in Şiddetine*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.

- Akkaya, B. (2013). Geçmişten Günümüze Türk Polis Teşkilatında Rütbelere. *Journal of Turkish Studies*, 59-72.
- Akkuş, S. (1995). *Modern Egemenliğin Doğuşu*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Akman, Ç. (2015). *Türkiye'de Mali Yerelleşme: Büyükşehir Belediyeleri Üzerinden Teorik, Yasal ve Algı Ölçümüne Dayalı Bir İnceleme*. Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Akman, N. (1991). *Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma*. Ankara: Genelkurmay Başkanlığı Yayınları.
- Aksungur, A. B. (2018). *Türk İdare Geleneğinde Yerel Güvenlik: Mahalle Bekçilerine Dair Bir İnceleme*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Aktan, C. C. (2001). *Kamu Ekonomisi ve Kamu Maliyesi*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Alba, C., Navarro, C. (2003). Twenty-five Years of Democratic Local Government. N. Kersting, A. Vetter (Ed.), *Reforming Local Government in Europe Closing The Gap Between Democracy and Efficiency*. Springer.
- Alonso, J. M., Clifton, J., Diaz-Fuentes, D. (2015). Public Management Reform in Southern Europe: Spain. S. Van Walle, G. Hammerschid (Ed.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*. Edward Elgar.
- Alpkutlu, M. (2017). *Türkiye'de Özel Güvenlik Politikasının Analizi*. Ankara: Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Alptekin, H., İlhan, B. (2018). *Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*. İstanbul: SETA.
- Altundaş, O. (2013). Güvenlik Politikası Transferi Açısından Osmanlı Polisinin Oluşumunda Fransız Etkileri. *Tarihte* (s. 565-588). Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

- Altundaş, O. (2019). Fransız Jandarma Teşkilatı. T. Avaner, C. U. Çiner (Ed.), *Karşılaştırmalı İç Güvenlik Yönetimine Giriş Ülke Örnekleri* (s. 31-71). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Alyot, H. (1947). *Türkiye'de Zabıta*. Ankara: Kanaat .
- Anayasa Mahkemesi. Esas: 1994/43, Karar: 1994/42-2- Tarih: 09.12.1994.
- Anayasa Mahkemesi. Esas:1987/18, Karar: 1988/23-22.6.1988, Resmi Gazete Tarihi: 26.11.1988, Sayı 20001).
- Anayasa Mahkemesi. Esas: 2005/95, Karar: 2007/5-24.01.2007, Resmi Gazete Tarihi: 29.12.2007, Sayı 26741.
- Andrade, J. (1985). *World Police & Paramilitary Forces*. New York: Stockton Press.
- APCCS. (2020). *Role of the PCC*. <https://www.apccs.police.uk/role-of-the-pcc/> E.T:16.11.2020
- Arap, İ. (2009). *Güvenlik Hizmetlerinde Dönüşüm*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Arap, İ., Erat, V. (2015). Bir Kamu Politikası Analizi: Türkiye'de Geçici Köy Koruculuğu. *Mülkiye Dergisi*, 73-108.
- Arı, M., Akyol, E. (2018). Üniter Devlet. Y. M. Işıkçı , E. Alacadağlı (Ed.), *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* (s. 778-784). Astana Yayınları.
- Arıbaş, K., Kara, H. (2008). Siyasi Coğrafya Açısından İspanya. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 61-86.
- Arikboğa, E. (2018). Yerinden Yönetim ve Merkezleşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 1-34.
- Aristoteles. (2017). *Politika*. İstanbul: Say Yayınları.
- Arslan, M. (2018). İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 175-196.
- Arslan, R. (2013). *Demokratik Yönetim Sistemleri*. Bursa: Dora.

- Arslanel, M. N., Eryücel, E. (2011). Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1-20.
- Aslan, O. E. (2007). Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 55-74.
- Aslan, O. E., Akbulut, Ö. Ö., Önen, N. (2002). *Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aşan, S. (2014). *Özelleştirme-Mali Alan İlişkisi*. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Atmaca, Y., Şabu, N. (2019). İngiltere ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Uluslararası Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma Dergisi*, 4707-4722.
- Adalet Bakanlığı. (2011), Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları: Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda, İtalya, Hollanda, Polonya, Portekiz, İspanya. Ankara
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Kanun Numarası: 3723, Kabul Tarihi: 21 Mayıs 1991, Sayı: 20877
- Avrupa Kentsel Şartı (1996), Çev. Zerrin Yener, Kumru Arapkirlioğlu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara
- Aydın, A. H. (2006). *Kamu Yönetimi ve Polis*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aydın, A. H. (2009). Güvenlik Hizmetlerinde Yerelleşme. V. K. Bilgiç (Ed.), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme* (s. 131-154). Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2015). *Yerel Siyaset Yazıları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2018a). *Kamu Yönetimine Giriş Temel Yaklaşımlar ve Fonksiyonlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2018b). *Yönetim Bilimi Fonksiyonlar Teoriler Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2018c). *Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Ayman Güler, B. (1994). Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3-19.
- Ayman Güler, B. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- Ayman Güler, B. (2004). Değişme ve Disiplin. 7-8 Ekim 2004 Hacettepe Üniversitesi II. *Kamu Yönetimi Forumunda sunulmuştur.*
- Ayman Güler, B. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Ayto, J. (2005). *Word Origins The Secret Histories of English Words from A to Z*. London: A&C Publishers.
- Bahar, H. İ. (2002). Toplum Destekli Polislik ve Türkiye'ye Uygulanabilirliği. *Türkiye'de Devlet Toplum ve Polis* (s. 291-310).Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bal, O. (2013). Özelleştirmenin Teorik Temelleri ve Türkiye'deki Sonuçları. *International Conference On Eurasian Econoites 2013* (s. 355-364). Eurasian Economists Association.
- Barbak, A. (2017). 6360 Sayılı Kanun ve İllerde İç Güvenlik Yönetiminde Değişim. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 231-253.
- Başgil, A. F. (1946). Devlet Nedir? *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 981-990.
- Batal, S. (2010). Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Yerel Yönetimler Alanındaki Uygulama Örnekleri. *Mevzuat Dergisi*. 1-13.
- Batı, G. F. (2018). *Siyasal Merkeziyetçilikte Mahalli İdareler Modeli: Fransız Yerel Yönetimler Sistemi*. Uluslararası Politika Akademisi: <http://politikaakademisi.org/2018/10/20/siyasal-merkeziyetcilikde-mahalli-idareler-modeli-fransa-yerel-yonetimler-sistemi/> E.T: 15.11.2020.
- Bayley, D. H. (1990). *Patterns of Policing A comparative of International Analysis*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Bayrak, E. (2019). Şiddet Tekelinin Tarihsel Gelişimi ve Bugüne Dair Notlar. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 57-82.

- Baytun, U., Şeker. G. (2013). Geçmişten Günümüze Kent Güvenliğinde Mahalle Ölçekli Güvenlik Uygulamaları: Çarşı Mahalle Bekçiliği, Gül, M., Kandemir, M. (ed.), *Tarihte Türk Polis Teşkilatı Sempozyumu*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun (Mülga), Kanun Numarası: 2495, Kabul Tarihi: 2 Temmuz 1992, Resmi Gazete Tarihi: 11 Temmuz 1992 Sayı: 21281.
- BBC. (2012). *Police and Crime Commissioners - New Structure in Graphics*. <https://www.bbc.com/news/uk-19836724> E.T:15.11.2020.
- Bedranek, J. (2021). *An Entire Generation of Americans Has No Idea How Easy Air Travel Used to Be*. <https://www.usnews.com/news/national-news/articles/2021-09-08/an-entire-generation-of-americans-has-no-idea-how-easy-air-travel-used-to-be> E.T: 11.09.2021.
- Belci, O. (2020). Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununun Ceza Muhakemesi Hukuku Açısından Değerlendirilmesi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1089-1122.
- Belediye Kanunu, Kanun Numarası: 5393 Kabul Tarihi: 3 Temmuz 2005, Resmi Gazete: Tarih: 13 Temmuz 2005, Sayı: 25874, Tertip: 5 Cilt: 44
- Belediye Kanunu (Mülga), Kanun Numarası: 1580, Kabul Tarihi: 3 Nisan 1930, Sayı: 1471
- Belediye Zabıta Yönetmeliği, Kabul Tarihi: 11 Nisan 2007, Sayı: 26490
- Bennett H.T., Holloway, K., Farrington D.P. (2009). A Review of the Effectiveness of Neighbourhood Watch, *Security Journal* 22(2), 143-155.
- Berk, P. (2018). *Merkezileşme Yönünde Yeni Bir Reform: Kayımlık*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Berman, G., Coleman, C., Taylor, M. (2012). Police and Crime Commissioner Elections, 2012 Research Paper 12/73. House of Commons Library, London.
- Besdziek, D. (1996). Expanding Crime Prevention-City Policing and The French Experience. *African Security Review*, 4-12.

- Beydilli, K. (2001). İspanya 2. Bölüm. *TDV İslam Ansiklopedisi* (s. 162-170).
- Bilgin, M. (2015). Parlamenter Sistemin Doğduğu Ülke: İngiltere. H. Yapıcı Kaya (Ed.), *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Almanya, Güney Afrika, Hindistan, İtalya, İngiltere, Japonya Örnekleri* (s. 189-238). Ankara: TBMM Araştırma Merkezi.
- Birdişli, F. (2011). Ulusal Güvenlik Kavramının Tarihsel ve Düşünsel Temelleri. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 149-166.
- Birinci, A. (1999). Türk Emniyet Teşkilatında "İlkler". *Polis Bilimleri Dergisi*, 9-16.
- Blank, M. L. (2017). *The State's Use of Force*. University of Michigan Phd Thesis.
- Boscher, F.-Y., Yıldırım, N., Titiz, S., Yücer, M., Tuncer, A., Kılıç Akıncı, S., Tok, N. (2010). *Yerel Güvenlik Planları Pilot Uygulama Kitapçığı*. 2010: İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Müdürlüğü.
- Boztepe, M. (2018). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında "Mahalli Müşterek Hizmet" Kavramı ve Hukuki Boyutu. *İKÜHFD*, 127-149.
- Britannica. (2020). *Early Police In The United States*, <https://www.britannica.com/topic/police/Early-police-in-the-United-States> E.T:14.11.2020.
- Brogden, M., Nijhar, P. (2005). *Community Policing National and International Models and Approaches*. Devon: Willan.
- Brown, J. (2020). Policing in the UK Briefing Paper Number 8582. UK: House of Commons Library.
- Button, M. (2014). *Introductory Handbook on State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety*. United Nations.
- Button, M., Dalda, Y. (2014). *Private Security Regulation In The European Union: Lessons for Turkey*. Ankara: UNDP.
- Button, M., Dalda, Y. (2014). *Private Security Sector in Turkey: Fact-finding Report*. Ankara: UNDP.

- Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3030, Kabul Tarihi:27 Haziran 1984, Resmi Gazete Tarih: 9 Temmuz 1984, Sayı: 18453
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun Numarası: 5216 Kabul Tarihi: 10 Temmuz 2004 Resmi Gazete: Tarih: 23 Temmuz 2004, Sayı: 25531, Tertip: 5 Cilt: 43.
- Cabeza, L., Silvia, G. (2007). The Spanish Privatisation Process: Implications On The Performance of Divested Firms. *International Review of Financial Analysis*, 390-409.
- Canabata, J., Dulin, A. (2006). Spain. G. T. Kurian (Ed.), *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems*. London: Thomson Gale.
- Cangir, M. (2011). *Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Carneiro, R. L. (2006). Devletin Kökeni Üzerine Bir Teori. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 251-262.
- Ceza Muhakemesi Kanunu, Kanun Numarası:5271, Kabul Tarihi: 04.12.2004, Resmi Gazete Tarih: 17.12.2004, Sayı: 25673, Cilt: 44.
- Chapman, B. (1970). *Police State*. London: Pall Mall Press.
- CIA. (2020a). *France*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/fr.html> E.T: 07.10.2020.
- CIA. (2020b). *United Kingdom*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html> E.T:10.11.2020.
- CIA. (2020c). *Spain*. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sp.html> E.T: 16.12.2020.
- CIA. (2021). *Turkey*. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/turkey/#introduction> E.T: 01.05.2021.
- Citizens in Policing (2020a). *Special Constables*, <https://www.citizensinpolicing.net/roles/special-constables/> E.T: 15.11.2020.

- Citizens in Policing. (2020b). *Police Support Volunteers*. <https://www.citizensinpolicing.net/roles/police-support-volunteers/> E.T: 17.11.2020.
- Citizens in Policing. (2020c). *Police Cadets*. <https://www.citizensinpolicing.net/roles/police-cadets/> E.T: 18.11.2020.
- City Angels. (2021). *What We Do*. <https://cityangels.it/city-angels-cosa-facciamo/> E.T:21.11.2021.
- City of Barcelona. (2021). *Junta local de seguridad*. <https://ajuntament.barcelona.cat/prevencio/es/junta-local-de-seguridad> E.T:14.05.2021
- Clarke, C. (2005). Canada. L. E. Sullivan, M. R. Haberfeld (Ed.), *Encyclopedia Of Law Enforcement Volume 3* (s. 992-999). California: Sage Publications.
- Clastres, P. (1991). *Devlete Karşı Toplum*. (M. Sert, &N. Demirtaş, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- CNAPS. (2020). *Objectives and Missions*, <http://www.cnaps.interieur.gouv.fr/Le-CNAPS/Objectifs-et-missions/> Objectifs-et-missions E.T:10.11.2021.
- CoESS-INHES. (2009). *Özel Güvenlik ve Avrupa Toplumundaki Yeri*. İsviçre, COE Yayınları.
- CoESS. (2013). *Private Security Services in Europe*. Wemmel: Confederation of European Security Services.
- CoESS. (2019). *The Security Continuum In The New Normal*. Sixth European Security Summit WHITE PAPER
- College of Policing. (2020). *Specian Constable*. <https://www.college.police.uk/career-learning/career-development/role-types/special-constable> E.T: 15.12.2020.
- Cools, M., Verbeek, L. (2013). *Local and Regional Democracy in Spain*. Strasbourg: Council of Europe.
- Cordner, G. W., Scarborough, E. K. (2010). *Police Administration*. New Jersey: Anderson Publishing.

- Coward, S., Etherington, D., Macmillan, R., Wells, P. (2004). *Neighbourhood Wardens: More than the 'Eyes and Ears' of Communities?* Sheffield Hallam University.
- Crawford, A. (2008). Plural Policing in the UK: Policing Beyond the Police. T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (s. 147-181). Devon: Willan.
- Çağlar, A. (1999). Polis ve Polisliğin Ortaya Çıkışı Sosyolojik Bir İnceleme. *Polis Bilimleri Dergisi*, 121-132.
- Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Çalı, H.H., (2012), Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler, *Türk İdare Dergisi*.
- Çam, E. (1987). *Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu. Kanun Numarası:7245, Kabul Tarihi: 11 Haziran 2020, Resmi Gazete Tarih: 18 Haziran 2020, Sayı: 31159
- Çavuşoğlu, N. (2002). Bölge Devletinde Egemenlik/Yetki Paylaşımı. *e-akademi*.
- Çelik, S. (2021). 2017 Katalan Bağımsızlık Referandumu ve Katalonya Parlamentosu'nun Bağımsızlık İlanına Yönelik Uluslararası Tepkiler, *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 171-178.
- Çınar, B. (1997). *Devlet Güvenliği, İstihbarat ve Terör*. Ankara: Sam Yayınları.
- Çiner, C. U. (2010). *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Data.Gouv. (2014). Services de police municipale par commune, <https://www.data.gouv.fr/fr/reuses/services-de-police-municipale-par-commune> E.T: 05.11.2021.
- De Camargo, C. (2020). 'They wanna be us'; PCSO Performances, Uniforms, and Struggles. *Policing and Society*, 854-869.
- De Maillard, J. (2005). The Governance of Safety In France Is There Anybody in Charge?, *Theoretical Criminology*, 9: 3, pp. 325-44.

- De Maillard, J., Mouhanna, C. (2017). Governing Metropolises: The False Pretences Of Metropolisation. E. Devroe, A. Edwards, P. Ponsaers (Ed.), *Policing European Metropolises The Politics of Security In City-Region* (s. 77-94). New York: Routledge.
- Defay, É. (2018). *Paris : une brigade contre les véhicules mal garés*. francebleu.fr: francebleu.fr/infos/transports/paris-une-brigade-de-lutte-contre-les-voitures-mal-garees-1515065853 E.T:08.10.2020.
- Demiral, B. (2015). Üniter Devlet Kavramı Üzerine Tartışmalar. *Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*, 89-114.
- Demirelli, L. (2014). 2002 Sonrasında Türkiye’de Özelleştirme ve Demiryolu Hizmeti. *Mülkiye Dergisi*, 41-85.
- Department of Communities and Local Government. (2010). Evaluation of the National Strategy for Neighbourhood Renewal Final Report. Communities and Local Government Publications London.
- Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir? *AÜHFM*, VII, 28-36.
- Devroe, E., Ponsaers, P. (2017). European National Police Systems and Metropolitan Realities. E. Devroe, A. Edwards, P. Ponsaers (Ed), *Policing European Metropolises The Politics od Security in City-Regions* (s. 23-74). New York: Routledge.
- Dikici, A. (2013). Tarihi Süreçte Türk Polisinin Askerden Özerkleştirilmesi. *Tarihte Türk Polis Teşkilatı Sempozyumu* (s. 537-564). Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Dışişleri Bakanlığı. (2020). *İngiltere*, <http://www.mfa.gov.tr/ingiltere-siyasi-gorunumu.tr.mfa> E.T:11.11.2020.
- Dışişleri Bakanlığı. (2021). *İspanya*, <https://www.mfa.gov.tr/ispanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa> E.T: 09.05.2021.
- Dobrin, A. (2016). Volunteer Police: History, Benefits, Costs and Current Descriptions. *Security Journal*, 717-733.

- Doménech, A. C. (2015). *La Policia Local Como Policia Integral Basica en El Sistema Policial Espanol*. Valencia Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Donnelly, D. (2013). *Municipal Policing In The European Union Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Douine, H. (2019). *La décentralisation expliquée en 4 graphiques*. <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/la-decentralisation-expliquee-en-4-graphiques-20191016> E.T: 05.10.2020.
- Dölek, Ç. (2010). Özel Güvenlik ve Kapitalist Devletin Dönüşümü: Türkiye Üzerine Eleştirel Notlar. *Praksis*, 111-137.
- Dupont, B. (2005). France. L. E. Sullivan, M. R. Haberfeld (Ed.), *Encyclopedia of Law Enforcement Volume 3 International* (s. 1065-1070). London: SAGE Publications.
- Dupont, B. (2007). The French Police System. M. R. Haberfeld, İ. Cerrah (Ed.), *Comparative Policing: The Struggle for Democratization* (s. 247-276). London: SAGE Publications.
- EGM. (2018). *Tarihçe*. <https://www.egm.gov.tr/tarihce> E.T: 11.12.2018.
- EGM. (2021a). *Tarihçe*. <https://www.egm.gov.tr/tarihce> E.T: 14.03.2021.
- EGM. (2021b). <https://www.egm.gov.tr/teskilat-semasi> E.T: 17.04.2021.
- Ekinci, S. (2010). *Devlet Dönüşümünün Güvenlik Alanına Yansıması*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Eldem, M. N. (2007). *Anayasalarımızda Siyasi Rejim Arayışı ve Yarı Başkanlık Çözümü*. Kırıkkale Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Eliçin, Y. (2017). Fransa'da Yerelleşme Reformları:Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. *KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 37-54.
- Emsley, C. (1996). *The English Police A Political and Social History*. New York: Routledge.

- Emsley, C. (1999). *Gendarmes and The State In Nineteenth Century Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Emsley, C. (2014). Gendarmerie Policing. *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice* (s. 1866-1876). New York: Springer.
- Engels, F. (2003). *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni*. Eriş Yayınları.
- Erbay, Y., Akgün , H. (2017). *Türkiye'de ve Avrupa'da Yerel Yönetimler*. İstanbul: Röle Akademik Yayıncılık.
- Erciyes, E. (2019). İspanya'da İç Güvenlik Yönetimi. T. Avaner, C. U. Çiner (Ed.). *Karşılaştırmalı İç Güvenlik Yönetimine Giriş Ülke Örnekleri* (s.147-162), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2001). Avrupa Birliği Anayasalarında Devletin Temel Nitelikleri. *Liberal Düşünce*, 29-35.
- Ergut, F. (2009). Polis Çalışmaları İçin Kavramsal Bir Çerçeve. N. Levy, N. Özbek, A. Tourmarkine (Ed.), *Jandarma ve Polis Fransız ve Osmanlı Tarihçiliğine Çapraz Bakışlar* (s. 38-63). İstanbul: Türk Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Ergut, F. (2015). *Modern Devlet ve Polis Osmanlı'dan Cumhuriyete Toplumsal Denetimin Diyalektiği*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Eroğul, C. (1974). Siyaset Kavramı Hakkında Bir Deneme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* , 113-130.
- Eroğul, C. (1990). *Devlet Nedir?* Ankara: İmge Kitabevi.
- Eroğul, C. (2001). *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Ertin, M. G. (2015). *Avrupa'da ve Türkiye'de Yerel Özerklik ve Subsidiarite İlkesi*. Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar*. İzmit: Umuttepe Yayınları.

- Eryücel, E. (2011). *Modern Devlet Anlayışının Temelleri*. Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Esen, S. (2004). İspanya. B. Ayman Güler (ed.) *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 333-365). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 1.
- Eskioğlu, F. (2009). *İngiltere’de ÇUŞ’lar*. <https://www.acikgazete.com/ngilterede-ular/>
E.T: 10.10.2020.
- Fayol, H. (2013). *Genel ve Endüstriyel Yönetim Planlama-Örgütlenme-Kumanda-Koordinasyon-Kontrol*. Ankara: Adres Yayınları.
- Fernandez, M.V. (2019). Community Police and Management System by Objectives in the Municipal Police of Madrid. *Criminality Magazine* , 61 (2): 41-58
- Florquin, N. (2011). A Booming Business: Private Security And Small Arms. S. A. Survey, *Small Arms Survey 2011: States of Security* (s. 100-133). Geneva.
- France Inter (2017). *Community Policing, Twenty Years Of Procrastination*. <https://www.franceinter.fr/justice/police-de-proximite-20-ans-d-atermoiments>
E.T: 15.11.2020.
- Fransa Çalışma Ziyaret Raporu. (2021). Zagrodski, M. (ed). *İGS’nün Sivil Gözetiminin Güçlendirilmesi – 3. Aşama Projesi (CO-III)*.
- Friedmann, R. R. (1992). *Community Policing Comparative Perspectives and Policing*. New York: Palgrave.
- Galdon, G., Zamorano, M.M., Velez A., Valbuena, M., Suarez-Gonzalo, S. (2020). This App Is Not For You: Bias And Externalities In Police/Community Interaction Tools. The Catalan Case, *Eticas*.
- Gálvez Frutos, M. V. (2015). *İspanya ve İtalya’da Bölgesel Yönetimlerin Avrupa Birliği’ne Giriş ile Yaşadıkları Siyasi ve İdari Değişimler*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Gaspar, R. (2015). Birleşik Krallık Polislik Faaliyetlerinde Önleme. R. Gaspar, H. E. Şener (Ed.), *Etkili Önleme Taktiklerine İlişkin Kılavuz Notu*. Ankara: İller İdaresi Genel Müdürlüğü.
- Gencat. (2014). *Local police in Catalonia*. http://interior.gencat.cat/es/arees_dactuacio/policia/coordinacio_de_la_policia_de_catalunya/policia_local_a_catalunya/ E.T:12.05.2021.
- Gencat. (2017). *Security Board of Catalonia*. http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organisme_fitxa.jsp?codi=857 E.T:13.05.2021.
- Gencat. (2019). *Our history*. <https://mossos.gencat.cat/ca/tricentenari/La-nostra-historia/> E.T:13.05.2021.
- George, B., Kimber, S. (2014). The History of Private Security and Its Impact on the Modern Security Sector. M. Gill (Ed.), *The Handbook Of Security* (s. 21-40). Palgrave Macmillan.
- Geray, C., (2007). Güvenli Kent ve Kente Karşı Suçlar Üzerine..., *Dosya 006*, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi. <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/dosya6.pdf>, E.T: 20.11.2021
- Giddens, A. (2008). *Ulus Devlet ve Şiddet*. (C. Atay, Çev.) Kalkedon Yayınları.
- Gimenez-Salinas, A. (2004). New Approaches Regarding Private/Public Security. *Policing and Society*, 158-174.
- Gimenez-Salinas, A. (2014). La Madurez Del Sector De Seguridad Privada En España: Análisis De Su Evolución Legislativa, *Revista Policía y Seguridad Pública*. 55-77.
- Glezial, J.-J., Gatti-Domenach, J., Journes, C. (2000). *Batı Demokrasilerinde Polis*. (M. Kandemir, Çev.) Ankara: Temiz Yayınları.
- Gökçe, A. F. (2011). *İktidar Olmuş Siyasal Partilerde Yönetim, Liderlik ve Lider Değişimi (II. Dünya Savaşı Sonrası G-8 Ülkeleri ve Türkiye)*. Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Gökçe, A. F., Kulu, S. (2019). Çarşı Mahalle Bekçilerinin Asayişe Olan Etkileri: Gaziantep İli ve Erzurum İli Örneği. *Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı*, (s. 151-161). Karaman.
- Göküş, M. (2010). Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansıması. *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 193-218.
- Gölbaşı Kaymakamlığı. (2020). *Kamu Hizmet Standartları*. <http://www.golbasi.gov.tr/kamu-hizmet-standartlari> E.T: 12.04.2020.
- Gönen, Y. (2010). Elektrik Piyasası Faaliyetlerinin Kamu Hizmeti Niteliğine İlişkin Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XIV(2), 359-386.
- Görgü, E.. (2017). Katalonya Neden Bağımsız Olamadı?, <https://www.evrensel.net/haber/336725/katalonya-neden-bagimsiz-olamadi> E.T: 01.11.2021.
- Görmez, K. (1997). *Kent ve Siyaset*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Görmez, K. (2015). Mahalli İdarelerin Siyasi Temelleri. K. Görmez (Ed.), *Yerel Yönetimler* (s. 3-22). Ankara: Orion Kitabevi.
- Göze, A. (1989). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Gözler, K., Kaplan, G. (2015). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2017a). "Devlet" Kelimesi Üzerine Bir Deneme. *Türkiye Günlüğü*, 5-9.
- Gözler, K. (2017b). "Devlet" Kelimesi Üzerine İkinci Deneme: "Mülk", "Dırjava" ve "Gosudarstvo" Kelimeleri Hakkında Bazı Düşünceler. *Türkiye Günlüğü*, 41-45.
- Gözler, K., Kaplan, G. (2018a). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K., Kaplan, G. (2018b). *Kısa İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2018a). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2018b). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2018c). *Mahalli İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş.A.. (1964). *Türkiye'de Mahalli İdareler*. Ankara: TODAİE.

- Gözübüyük, Ş. A., Tan, T. (2001). *İdare Hukuku Genel Esaslar* (Cilt I). Ankara: Turhan Kitabevi.
- GMCA (2020). *A message from the Mayor...* <https://www.greatermanchester-ca.gov.uk/the-mayor/> E.T:18.11.2020.
- Gravelle, J., Rogers, C. (2010). The Economy of Policing—The Impact of the Volunteer, *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 4 (1), 56–63,
- Greenberg, M. A. (2015). *American Volunteer Police Mobilizing for Security*. CRC Press.
- Greer, S. (1995). De-centralised policing in Spain: The case of the autonomous Basque police. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 15-36.
- Grimm, D. (2003). The State Monopoly of Force. W. Heitmeyer, J. Hagan (Ed), *International Handbook of Violence* (s. 1043-1056). Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Grunberg, F. (2019). *Parisian municipal police: "How to give meaning to these missions of daily public tranquility?"*. <https://www.paris.fr/pages/police-municipale-parisienne-comment-donner-du-sens-a-ces-missions-de-securite-publique-du-quotidien-6916> E.T:18.10.2020.
- Guardia Civil (2021a). *History*. <https://www.guardiacivil.es/en/institucional/Conocenos/historiaguacivil/index.html> E.T:13.05.2021.
- Guardia Civil (2021b). *Meet the Civil Guard*. <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/index.html> E.T:13.05.2021.
- Guardia Civil (2021c). *Structure and organization*. <https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/estructuraorganizacion/index.html> E.T:13.05.2021.
- Gurulkan, Ö. (1991). *İngiltere'de Polis Yöneticilerinin Yetiştirilmesi*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Gülcü, M. (2002). Özel Güvenliğin Felsefesi (I). *Polis Dergisi*, 58-70.
- Güleç, H., Topaloğlu, M., Ünsal, D., Altıntaş, M. (2012). Bir Kısır Döngü Olarak Şiddet. *Psikiyatride Güncel Yaklaşımlar*, 112-137.

- Gülensoy, T. (2007). *Türkiye Türkçesindeki Türkçe Sözcüklerin Köken Bilgisi Sözlüğü A-N*. Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Gülşen, K. (2019). *Paramilitarizm ve Kuvvetlerin Yerelleşmesi: Hamidiye Alayları ve Geçici Köy Koruculuğu Örneği*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Gümüş, B. (1992). *Özelleştirme Türkiye ve Dünya'daki Özelleştirme Uygulamaları*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Günel, Ş. (2006). *Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Gürcan, E. C. (2019). Bir 'Siyasal Süreç' Olarak Fransız Sarı Yelekliler Hareketi'nin Ortaya Çıkışı. *Mülkiye Dergisi*, 435-458.
- Hakkari Emniyet Müdürlüğü. (2021). *TDP Türkiye Modelinin Oluşturulması*, <http://hakkari.pol.tr/tdp> E.T:01.05.2021.
- Hamilton, J. (2013). *Security Politics, Humanity, And The Philology of Care*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hakkari Emniyet Müdürlüğü. (2021). *TDP Türkiye Modelinin Oluşturulması*: <http://hakkari.pol.tr/tdp> E.T:01.05.2021
- Haspolat, E. (2003). *Küreselleşme ve Yerelleşme Dinamiğinde Ulus Devlet*. İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.
- Haspolat, E. (2010). *Türkiye'de Neoliberal Devlet Anlayışı Bağlamında Devlet-Güvenlik İlişkisinin Değişen İçeriği ve Özel Güvenlik Olgusu*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Health Plan (2020). *Police In Spain: A Guide To The Three Spanish Police Forces*. <https://www.healthplanspain.com/blog/expat-tips/1033-police-in-spain.html> E.T:13.05.2021.

- Hellin, F.C. (1992). El Artículo 104 De La Constitución Y La Nueva Regulación De La Institución Policial: Sus Disfuncionalidades, *Revista de Derecho Político*, 109-136.
- Herrera Arrando, J. V. (2018). *Seguridad Y Ciudadania En La Espana Democratica. Policia De Proximidad Como Etica Aplicada*. Valencia Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Heywood, P. (1995). *The Government and Politics of Spain*. New York: Macmillan.
- Heywood, A. (2015). Siyasetin Temel Kavramları. (H. Özler, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- Hobbes, T. (2007). *Leviathan*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Holdaway, S. (2017). The Re-professionalism of the Police in England and Wales. *Criminology & Criminal Justice*, 588-604.
- Home Office. (2019). *Police Workforce, England and Wales*. London.
- Huber, S. (2018). *Legislation and Governing Authority (CNAPS)*. https://www.security-ligue.org/fileadmin/user_upload/About_Downloads/Fact_Sheet/CNAPS_Fact_Sheet_2018.pdf E.T: 18.07.2020
- Huberman, L. (2009). *Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Huq E., (1996). Fahri Polislik, *Polis Dergisi*, Sayı:7.
- Hülagü, O. (1999). *Farabi ve İbn-i Haldun'da Devlet Düşüncesi*. İstanbul: Kırkambar Yayınları.
- Hünler, A. (2010). *İç Güvenlik Hizmetlerinde Özelleştirme ve 5188 Sayılı Kanun*. Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- IAATA. (2016). *Municipal Police: Force Or Farce? Investigation*. <https://iaata.info/Police-municipale-force-ou-farce-Enquete-1706.html>. E.T: 03.11.2021.

- İçişleri Bakanlığı. (2020a). *Mahallede Güvenliğin Teminatı: Bekçiler*. <https://www.icisleri.gov.tr/mahallede-guvenligin-teminati-bekciler> E.T: 23.04.2021.
- İçişleri Bakanlığı. (2020b). *Bakanımız Sn. Süleyman Soylu'nun Özel Güvenlik Görevlileri Günü ve Haftası Mesajı*. <https://www.icisleri.gov.tr/bakanimiz-sn-suleyman-soylunun-ozel-guvenlik-gorevlileri-gunu-ve-haftasi-mesaji> E.T:25.04.2021.
- İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5302, Kabul Tarihi: 22 Şubat 2005, Resmi Gazete: Tarih: 4 Mart 2005 Sayı: 25745, Tertip: 5 Cilt: 44
- İnaç, H., Ünal, F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 125-140.
- İnağ, N. (1996). Fransa'da Özelleştirme. *Tartışma Tebliği No:9627* (s. 255-278). Ankara: Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü.
- İrdem, İ., Öztürk, E., Akıncıoğlu, N. U. (2020). *Güvenliğin Kurumsal Yönetiminde Destekleyici Polislik*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Işık, G. (1991). *İspanya: Bir Başka Avrupa*. İstanbul: Metis Yayınları.
- Işık, H. (1973). Cumhuriyetin 50'nci Yılında Jandarmamız. *Türk İdare Dergisi*, 103-132.
- Jaegy, A. (2020, 12 01). *Harcèlement De Rue: Anne Hidalgo Veut Une Police Municipale Paritaire*. https://www.bfmtv.com/politique/harcelement-de-rue-anne-hidalgo-veut-une-police-municipale-paritaire_AN-202001120012.html E.T:18.10.2020.
- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, Kanun Numarası: 2803, Kabul Tarihi: 10 Mart 1983, Resmi Gazete Tarih: 12 Mart 1983, Sayı: 17985 Tertip: 5 Cilt: 22 Sayfa:215.
- Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarihi: 21 Ocak 2017, Sayı:29995, Tertip:5, Cilt:58.
- Jauregui, G. (1999). Spain: Political Autonomy and Ethnic Accommodation. Young,C. (ed.). *The Accommodation of Cultural Diversity Case Studies*. Palgrave Macmillan, New York. 157-175
- JGNK. (2021a). *Tarihçe*. <https://www.jandarma.gov.tr/tarihce> E.T: 15.03.2021.

- JGNK. (2021b). *Teşkilat Şeması*. <https://www.jandarma.gov.tr/teskilat-semasi> E.T: 15.03.2021.
- Jimenez, O.J., Fernandez A.D. (2009). *La Seguridad Integral: Espana 2020*. Fundacion Alternatives, Madrid.
- Jones, A. A., Wiseman, R. (2006). *Community Policing in Europe: Structure and Best Practices Sweden, France, Germany*. <http://www.lacp.org/Articles%20-%20Expert%20-%20Our%20Opinion/060908-CommunityPolicingInEurope-AJ.htm> E.T:12.02.2021.
- Jones, T., Newburn, T. (1999). Urban Change and Policing: Mass Private Property Re-Considered. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 225-244.
- Jones, T., Newburn, T. (2006). The United Kingdom. T. Jones ve T. Newburn (Ed.), *Plural Policing A Comparative Perspective* (s. 34-54). Routledge.
- Jouanneau, H., Krassovsky, J., Clair-Robelet, J. (2018). *Quels sont les avantages d'une police intercommunale?* <https://www.lagazettedescommunes.com/589253/quels-sont-les-avantages-dune-police-intercommunale/> E.T:15.09.2020
- Joyce, P. (2011). Police Reform: From Police Authorities To Police And Crime Commissioners, *Safer Communities*, 5-13.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkelerine Karşılaştırılmalı Yerel Yönetimler Hukuku Teori-Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kalunta Crumpton, A. (2009). Patterns of Community Policing in Britain. D. Wisler, I. D. Onwudiwe (Ed.), *Community Policing International Patterns and Comparative Perspectives* (s. Florida). CRC Press.
- Kandemir, M. (2003). Fransa'da Partnerliğe Dayalı Bir İçgüvenlik Politikasının Alan Değerlendirmesi "Villeurbanne/Lyon Yerel Güvenlik Sözleşmesi". *Polis Dergisi*, 215-231.
- Kania, R. R. (1989). The French Municipal Police Experiment. *Police Studies: The International Review of Police Development*, 125-131.
- Kanun-i Esasi (1876 Osmanlı Anayasası), Kabul Tarihi: 7 zilhicce 1293 (1876)

- Kapani, M. (2018). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: BB101 Yayınları.
- Kara, E. (2016). *Devlet Kolluk İlişkisi Kapsamında Jandarma ve Türk Jandarması*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Kara, F. (2012). Birleşik Krallık Avam Kamarası Çalışma Usul ve Esasları Üzerine. *Yasama Dergisi*, 7-50.
- Karadağ, N. (2016). *Devlet-Şiddet İlişkisi Bağlamında Devletin Şiddet Tekeli*. İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Karadaş, C. (2010). *İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimi Konusunda Karşılaştırmalı Değerlendirme*. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı.
- Karaer, T. (1990). Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 47-67.
- Karagöz, H. (2009). *Dünya ve Türkiye'de Özelleştirme Uygulamaları*. Konya: Konya Ticaret Odası.
- Karahanogulları, O. (2002). *Kamu Hizmeti Kavram ve Hukuksal Rejim*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Karahanogulları, O. (2004). Fransa, B.Ayman Güler (ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 21-91). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Karahanogulları, O. (2013). Yerel Özerklik: Mahalli Müşterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi. *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, (s. 65-97). Ankara. <http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makale/yerelozerklik.htm> E.T: 15.09.2020.
- Karakılçık, Y. (2016). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karakılçık, Y., Özcan, A. (2005). Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5-30.
- Karaman, Ö., Seyhan, K. (2001). Olumlu ve Olumsuz Yanları ile Özel Güvenlik Hizmetleri. *Polis Bilimleri Dergisi*, 149-174.

- Karasu, K. (2004). İngiltere, B.Ayman Güler (ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 87-181). Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- Karatepe , S., Nalcı Arıbaş, N. (2012). Yerel Yönetişimde Demokratik Katılımın Teşvik Edilmesi: Halkla İlişkiler ve Kamuoyunu Bilgilendirme Çalışmaları. *Turgut Özal Uluslararası Ekonomi ve Siyaset Kongresi II e-kitabı* (s. 1126-1153). Malatya: İnönü Üniversitesi.
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar , Y., Bingöl, Y., Bayraktar Durgun, G. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Memur-Sen Yayınları.
- Karayolları Trafik Kanunu, Kanun Numarası: 2918, Kabul Tarihi: 13 Ekim 1983, Resmi Gazete Tarih: 18 Ekim 1983, Sayı:18195 Tertip: 5 Cilt: 22 Sayfa: 687.
- Kavruk, H. (2004). *Köy ve Mahalle*. Ankara: Odak Yayınları.
- Kaya, A. R. (2019). *İspanya Faşizmden Demokrasiye*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Kaya, E., (2016), Yerel Yönetimlerin Kent Güvenliğine Katkısı, *ABMYO Dergisi*, 145-163.
- Kayıkçı, S. (2003). 1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 22-47.
- Keleş, R. (1993). İspanya'da Yerinden Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 11-22.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık(Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3-14.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İzmir: Cem Yayınevi
- Keleş, R. (2020). *Yerinden Yönetim: Fransa, İspanya ve İtalya'da*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kickert, W. (2007). Public Management Reforms in Countries with a Napoleonic State Model: France, Italy and Spain. C. Pollitt, S. Van Thiel, V. Homburg (Ed.), *New Public Management in Europe Adaptation and Alternatives* (s. 26-51). London: Palgrave Macmillan.

- Kılıç Akıncı, S. (2018). Paydaş Yaklaşımının Yerel Önlleme Ve Güvenlik Planlarına Uygulanması: Türkiye’de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi Örneği, ETÜSBED, Cilt:3, Sayı:7, (225-238).
- Kırdar, B. (2015). *Kamu Güvenlik Politikası Tercihinde Toplum-Destekli Polislik*. Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Koçdemir, K. (1999). Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler (İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye). *Türk İdare Dergisi*, 97-122.
- Kolodziejski, M. (2018). *Economic, social and territorial situation of France - La Réunion*. European Parliament. <http://bit.ly/2OyvkbE> E.T: 17.10.2020.
- Konya Ticaret Odası. (2009). *Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları*. Ed. Hakan Karagöz, Konya
- Koyuncu, E. (2010). İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 113-115.
- Köksal, C. (2015). Türkiye’de, ABD’de ve Fransa’da Valilik Sistemleri ve İç Güvenlik Yönetiminde Valilerin Rolü. *Türk İdare Dergisi*, 85-119.
- Köktürk, A. (2011). Modern Öncesi Devletin Yönetim Anlayışı. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 73-97.
- Kömürcü, R. R. (2009). *Avrupa Birliği'nin Bölgeselleşmesi ve Ulus Devlet: Fransa Örneği*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Köseçik, M. (2000). Yerel Yönetim Teorileri ve Merkez-Yerel Yönetim ilişkilerindeki Merkezileşme:Thatcher Dönemi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 25-41.
- Köy Kanunu, Kanun Numarası: 442, Kabul Tarihi: 18 Mart 1924 Resmi Gazete Tarih: 7 Nisan 1924, Sayı: 68 Tertip: 3 Cilt: 5 Sayfa: 33.
- Köy Korucuları Yönetmeliği, Tarih:01 Temmuz 2000, Sayı: 24096.
- Kurian, G. T. (2006). France. G. T. Kurian (Ed.), *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems* (395-408). Andover: Thomson Gale.

- Kuyaksil, A., Tiyek, M. (2003). Türkiye'de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 65-94.
- Küçük, Ü. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkez Yerel İlişkileri ve Vesayet Denetimi*. Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Lacina, R., Moran, N. R., Hanser, R. D. (2006). Slovakia. G. T. Kurian (Ed.), *World Encyclopedia of Police Forces and Correctional Systems* (823-828). Andover: Thomson Gale.
- Lacuesta, R.A. (2018). Exploring Community Policing As Social Innovation. Democratic Governance, Social Needs, Social Change, And Implementation Challenges The cases of Badalona and Pamplona (Spain), University of Bergen, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- La Moncloa. (2021). *Security Policy*. <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/stpv/spaintoday2015/security/Paginas/index.aspx#lawenforcement> E.T:12.05.2021.
- La Semaine Dans La Boullonnais (2020). *An Inter-Municipal Police, The Idea Is Evoked By Frédéric Cuvillier For The Boullonnais*, lasemainedanslaboullonnais.fr/35835/article/2020-02-26/une-police-intercommunale-l-idee-est-evoquee-par-frederic-cuvillier-pour-le E.T:12.10.2020.
- LCI (2020). *5,000 agents, equipped with defense sticks but not armed: Anne Hidalgo details her municipal police project*, <https://www.lci.fr/politique/5000-agents-dotes-de-batons-de-defense-mais-non-armes-anne-hidalgo-detaillle-son-projet-de-police-municipale-2144683.html> E.T:15.10.2020.
- Le Goff, T. (2009) *Les Polices Municipales en Ile-De-France* (Ile-De-France: Institut D'Amenagement et D'Urbanisme).
- Levy, N. (2008). Yakından Korunan Düzen: Abdülhamid Devrinden İkinci Meşrutiyet Dönemine Bekçi Örneği. N. Levy, A. Toumarkine (Ed.), *Osmanlı'da Asayiş, Suç ve Ceza 18.-20. Yüzyıllar* (s. 135-144). Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Locke, J. (2012). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme Sivil Yönetimin Gerçek Kökeni, Boyutu ve Amacı Üzerine Bir Deneme*. (F. Bakırcı, Çev.) Ankara: Ebabil Yayınları.

- LOFSC. (1986). *Organic Law 2/1986, of March 13, on Security Forces and Bodies*.
- Lokal_user. (2020). *Wikipedia*. Lokal_Profil, CC BY-SA 2.5, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=2744912> E.T: 08.04.2020.
- Long, M. (2005). United Kingdom. L. E. Sullivan, M. R. Haberfeld (Ed.), *Encyclopedia of Law Enforcement Volume 3 International* (s. 1358-1364). London: Sage.
- Long, M., Cullen, S. (2007). United Kingdom Democratic Policing—Global Change From a Comparative Perspective. M. R. Haberfeld, İ. Cerrah (Ed.), *Comparative Policing: The Struggle for Democratization* (s. 277-302). London: SAGE Publications.
- Longman Online Dictionary. (2020). *Security*. <https://www.ldoceonline.com/dictionary/security> E.T:20.03.2020.
- Loveday, B. (2018). Police And Crime Commissioners: Developing And Sustaining A New Model Of Police Governance In England And Wales. *International Journal of Police Science & Management*. 1-10
- Loveday, B., Smith, R. (2015). A Critical Evaluation of Current and Future Roles of Police Community Support Officers and Neighbourhood Wardens within the Metropolitan Police Service and London Boroughs: Utilising ‘low-cost high-value’ Support Services in a Period of Financial Austerit. *Police Science & Management*, 74-80.
- Lowatcharin, G. (2016). *Centralized And Decentralized Police Systems: A Cross-National Mixed-Methods Study Of The Effects Of Policing Structures With Lessons For Thailand*. Missouri-Columbia Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Luc, J.-N. (2009). Fransız Jandarma Teşkilatının Tarihi Hakkındaki Araştırmaların Gelişimi. N. Levy, N. Özbek, A. Tourmarkine (Ed.), *Jandarma ve Polis Fransız ve Osmanlı Tarihçiliğine Çapraz Bakışlar (20-37)*, İstanbul: Türk Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Maastricht Antlaşması. (1992). <https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf> E.T:11.05.2020

- Malochet, V. (2006). Les Polices Municipales : Polices Des Villes Ou Polices Des Maires ? *Les Cahiers De La Sécurité*, 31-53
- Malochet, V. (2007). *Les Policiers Municipaux*, Presses Universitaires de France
- Malochet, V. (2010). *Les Polices Municipales En France: Panorama De La Situation Actuelle*, https://www.laurent-mucchielli.org/public/Les_polices_municipales.pdf . E.T: 20.11.2021
- Malochet, V. (2010). Que Fait (Réellement) La Police Municipale ? Une Comparaison Entre Six Villes, http://www.laurent-mucchielli.org/public/Que_fait_reellement_la_police_municipale.pdf E.T:12.11.2021
- Maslow, A. H. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review* (50), 370-396. <https://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm> E.T:20.03.2020.
- Mateo, J. F. (1991). Improving Access to Administration in Spain. R. Batley, G. Stoker (Ed.), *Local Government In Europe Trends and Developments* (s. 146-154). London: Macmillan.
- Mawby, R. C., Wright, A. (2008). The Police Organisation. T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (s. 224-252). Willan.
- Mawby, R. I., Smith, K. (2017). Civilian oversight of the police in England and Wales: The Election of Police and Crime Commissioners in 2012 and 2016. *International Journal of Police Science & Management*, 23-30.
- Medina-Ariza, J.J., Ester B., (2012). Community Policing in Spain, Nalla, M. ve Newman, GR. (ed.), *Community policing in indigenous communities*. CRC Press, Florida, USA.
- Meydan Larousse. (1992). 18, 523. Sabah Gazetesi.
- Meny, Y. (1988). Günümüz Fransa'sında T m Y nleriyle Kamu Yönetimi. (M. K.  ktem, T. Karaer,  ev.) *Türk İdare Dergisi*, 245-268.
- Metropolitan Police (2020). *Governance*. <https://www.met.police.uk/police-forces/metropolitan-police/areas/about-us/about-the-met/governance/> E.T:18.11.2020.

- Metin, Y., Erece , B. (2016). Bölge Devlet ve Federal Devlet Mukayesesi: İspanya ve Federal Almanya Örneği. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 687-720.
- Meyzonnier, P. (2006). *Avrupa Birliğinde Polis Güçleri*. Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Mil, H. İ. (2014). Türkiye'de İç Güvenlik Teşkilatları ve Özellikleri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 40-61.
- Mil, H. İ. (2014). Türkiye'de Özel Güvenlik Sistemi ve Yönetimi. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 117-134.
- Millie, A. (2016). *Volunteering within the Police: Experiences of Special Constables and Police Support Volunteers*. Lancashire: Lancashire Constabulary.
- Ministere de L'Interieur (2019). *Daily security police: one year later*. <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2019-Actualites/La-police-de-securite-du-quotidien-un-an-apres> E.T:21.05.2021.
- Mızrak, D. (2015). *Bir Etnik Çatışma Çözüm Yöntemi Olarak Özerklik*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- MOPAC. (2012). *Statement of Mission and Priorities*. <https://www.minutes.haringey.gov.uk/documents/s27951/MOPAC%20Mission.pdf> E.T:19.11.2020.
- Mouhanna, C. (2009). The French Centralized Model of Policing Control of the Citizens. D. Wisler, I. D. Onwudiwe (Ed.), *Community Policing International Patterns and Comparative Perspectives* (s. 103-124). London: CRC Press.
- Mouhanna, C. (2011). De l'échec de la police nationale a l'avènement incertain des polices municipales. *Archives de politique criminelle*, 99-112.
- Mouhanna, C. (2019). Local Governance in the Centralized French System of Policing: From Co-Production to Conflict of Legitimacy. *European Journal of Criminology*, 534-551.
- Mouhanna, C., Easton, M. (2014). Policing Paris: 'Out of or 'Still' in 'Napoleonic Time? *European Journal of Policing Studies*, 94-109.

- Mucchielli, L. (2017). L'évolution Des Polices Municipales En France : Une Imitation Des Polices D'état Vouée À L'échec? *Deviance Et Societ.* Cilt:41 Sayı:2, 239-271.
- Nalbant, A. (1996). Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller. *Amme İdaresi Dergisi*, 39-70.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Nalcı Arıbaş, N. (2015). İngiltere ve Fransa'da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 1-17.
- National Gendarmerie. (2020). *Our Institution*, <https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/notre-institution/notre-histoire/la-gendarmerie-de-sa-naissance-a-aujourd-hui/la-gendarmerie-heritiere-des-marechaussees> E.T:19.11.2020.
- National Police. (2020). *General Presentation*, [https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr /Presentation-generale/Histoire](https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Presentation-generale/Histoire) E.T:14.10.2020.
- Navarro, C., Criado, I. (2011). The Spanish Local Political Elite. Patterns of Professionalization and Dualization of Roles. *X Congreso De La Asociación Española De Ciencia Política Y De La Administración (Aecpa)*.
- Neighbourhood Wardens Team. (2003). *Comparison Between Police Community Support Officers and ODPM Funded Neighbourhood Wardens*. <https://cmis.sandwell.gov.uk/>. E.T: 02.11.2021.
- Neocleus, M. (2000). *The Fabrication of Social Disorder A Critical Theory of Social Order*. Londra: Pluto Press.
- Newton, M. T., Donaghy, P. J. (1997). *Institutions of Modern Spain A Political and Economic Guide*. Melbourne: Cambridge University Press.
- Ochoa, A. G. (2017). *Proposal For The Implementation Of The Proximity Police In The Neighborhood Of San Francisco (Bilbao)*. Bilbao.

- Ocqueteau, F. (1993). Legitimation of The Private Security Sector In France, *European Journal on Criminal Policy and Research*, 108-122.
- Ocqueteau, F. (1997). The Expansion Of The Private Security In France. Submitted Privatization Of The Police Action Or A Better Management Of The Colletive Security? *Tempo Social*, 185-195.
- Ocqueteau, F. (2006). France. T. Jones, T. Newburn (Ed.), *Plural Policing A Comparative Perspective* (s. 55-76). New York: Routledge.
- Ocqueteau, F. (2013). First steps of the National Council for Private Security Activities. *Penal Issues*, 1-5. CESDIP Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales.
- Ocqueteau, F., Warfman, D. (2011), *Private security in France*, Paris:PUF.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü., Ercan, İ. (2011). *Anayasa Hukuku İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Offive Of The Deputy Prime Minister (2003). Factsheet 5 Neighbourhood Wardens, West Yorkshire.
- Okandan, R. G. (1968). *Umumi Amme Hukuku*. İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Okandan, R. G. (1944). Devletin Tarihi Menşeyini Kuvvet ve Mücadelede Bulan Muhtelif Görüşler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, IX(3-4), 495-515.
- Okçabol, D. (2016). *Türk Zabıta Tarihi ve Teşkilat Tarihçesi*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Oktay, T. (2008). Belediyenin Tarihsel Gelişimi. R. Bozlağan, Y. Demirkaya (Ed.), *Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 119-156). Ankara: Nobel.
- Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler İle Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı:668, Tarih: 27 Temmuz 2016, Sayı:29783.
- Ömürgönülşen, U., Öktem, M.K., Yüceyılmaz A.A. (2010), Kentsel Suçla Mücadeleyi Yeniden Düşünmek: Güvenli Bir Kent Yaşamı Sağlama Aracı Olarak Komşuluk Alanı Gözetim Sistemi, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, Cilt:21 Sayı:2.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun Numarası: 6360, Kabul Tarihi:12 Kasım2012, Resmi Gazete Tarih: 6 Aralık 2012, Sayı: 28489, Tertip: 5, Cilt: 53

O'Neill, M. (2017). Police Community Support Officers in England: A Dramaturgical Analysis. *Policing and Society*, 21-39.

Onieal, B. (2005). Spain. L. E. Sullivan, M. R. Haberfeld (Ed.), *Encyclopedia of Law Enforcement Volume III: International* (s. 1310-1314). California: Sage Publications.

Oppenheimer, F. (2005). Devlet. (A. Şenel, Y. Sabuncu, Çev.) İstanbul: Phoenix Yayınları.

Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.

Oscepolis (2021). *Spain*. <https://polis.osce.org/country-profiles/spain> E.T:12.05.2021.

Osmanlıca Türkçe Sözlük. (2021). *Müdavele*, <https://www.osmanlicaturkce.com/?k=m%C3%BCdavele&t=%40>

Osse, A. (2006). *Polislik Faaliyetlerini Anlamak İnsan Hakları Savunucuları İçin Bir Kaynak*. Amsterdam: Uluslararası Af Örgütü.

Öçal, E. U. (2017). Yerel Yönetimlerde Neo-Liberal Dönüşümün Kısa Bir Değerlendirmesi. *YüzüncüYıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1- 8.

Ökmen, M. (2001). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Türkiye'de Merkezîyetçilik-Adem-i Merkezîyetçilik Pratiği Üzerine Notlar. *Akademik Araştırmalar Dergisi*.

Ökmen, M., Çağatay, U. (2014). Kamu Hizmeti - Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar. *Yerel Politikalar*, 77-104.

Ökmen, M., Demir, F. (2010). Kamu Hizmetinin Felsefi Temelleri ve Yeni Kamu Yönetiminde Geçirdiği Dönüşüm. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19-42.

Ökmen, M., Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Alfa- Aktüel.

- Ökmen, M., Parlak, B. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Ökmen, M., Yılmaz, A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 91-112.
- Önen, M. S. (2018a). Merkezden Yönetim. Y. Mamur Işıkçı, E. Alacadağlı (Ed.), *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* (s. 538-547). Ankara: Astana Yayınları.
- Önen, M. S. (2018b). Yerinden Yönetim. Y. M. Işıkçı, E. Alacadağlı (Ed.), *Kamu Yönetimi Ansiklopedisi* (s. 815-823). Ankara: Astana Yayınları.
- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 159-179.
- Özbay, İ. H. (1998). Türkiye'deki Klasik Kamu Hizmeti Anlayışı "Çok Yaşa" ya da "A Tes Amour". *İHFM, LVI*, 293-295.
- Özbek, N. (2010). Osmanlı Taşrasında Denetim: Son Dönem Osmanlı İmparatorluğu'nda Jandarma (1876-1908). İ. Akça, E. Balta Paker (Ed.), *Türkiye'de Ordu, Devlet ve Güvenlik Siyaseti* (s. 47-78). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özbudun, E. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özcan, A. (2013). Zaptiye. *TDV İslam Ansiklopedisi* (s. 128-130).
- Özdemir, H. (2017). Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığında Ulus Devletin Oluşumu ve Sorunları Üzerine Bir Değerlendirme. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 23-48.
- Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, Kanun Numarası: 5188, Kabul Tarihi: 10 Haziran 2004, Resmi Gazete Tarihi:26 Haziran 2004 Sayı: 25504.
- Özel, M. (2000). Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite). *Çağdaş Yönetimler Dergisi*, 25-43.
- Özel, Ş. A. (2019). *Türk Polis Teşkilatı'nın Gelişiminde Batı'nın Etkisi*. Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Özer, B., Ökmen, M. (2013). Türkiye'de Yerel Yönetimler Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar. M. Ökmen, F. Elma (Ed.), *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler* (s. 15-60). İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.
- Özer, M. A., Önen, S. M. (2016). *200 Soruda Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özgür, E., Erciyes, E. (2017). Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümlerin İç Güvenlik Sektörüne Yansımaları. *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 79-110.
- Öztop, F.A. (2015). Devlet İç Etnik Çatışmaların Çıkış Nedenleri: İspanya'daki Bask Sorunu Üzerine Bir Değerlendirme, *PESA Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 56-75.
- Pagan, M.P. (2016). The Autonomous Police in Spain: Current Situation and Outlook of Future in the Autonomous State, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Murcia.
- Pakalın, M. Z. (1993). *Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü II*. İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.
- Pakes, F. (2010). *Comparative Criminal Justice*. Portland: Willan.
- Palacios, A. M. (2016). *The Proximity Police in the Spanish State. An approach to their principles and foundations*. Castellon.
- Paris Belediyesi (2017). *Local prevention and safety contract*. <https://mairie20.paris.fr/pages/contrat-local-de-prevention-et-de-securite-13650>
E.T: 13.12.2020.
- Parlak, B., Doğan, K. C. (2018). *Yeni Yönetim Sistemine Göre Türkiye'de Kamu Yönetimi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Parlak, M. (2007). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel yönetim İlişkileri. *TESAM Akademi Dergisi*, 7-40.
- Paulin, C. (2017). Vers Une Politique Publique De La Sécurité Privée ? Réguler La Sécurité Privée (1983-2014). Yayınlanmamış Doktora Tezi, Paris-Saclay University.
- Paun, C. (2007). *Democratization and Police Reform*. Postdam Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Pektaş, E. K., Akın, F. (2010). Avrupa Kentsel Şartları Perspektifinde Bir Kentli Hakkı Olarak "Katılım Hakkı" ve Türkiye. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 23-49.
- Phillips Jr, W. D., Phillips, C. R. (2016). *İspanya'nın Kısa Tarihi*. İstanbul: Boun.
- Pierson, C. (2004). *Modern State*. London: Routledge.
- Platon. (2008). *Devlet*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Poggi, G. (2014). *Devlet Doğası, Gelişimi ve Geleceği*. (A. Babacan, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Police Reform Act. (2011). *Police Reform and Social Responsibility Act 2011*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/part/1/enacted> E.T: 18.11.2020.
- Police Municipale.fr. (2020). *Paris security A municipal police in Paris?* <https://www.policemunicipale.fr/en-france/paris/> E.T:14.11.2020.
- Police-Nationale.net (2020a). *The Municipal Police in France: missions, recruitment*, [police-nationale.net/police-municipale/# histoire-presentation-police-municipale](https://www.police-nationale.net/police-municipale/#histoire-presentation-police-municipale) E.T:14.11.2020.
- Police-Nationale.net (2020b). *Become a City of Paris Security Inspector ISVP*, <https://www.police-nationale.net/inspecteur-securite-paris/#missions-inspecteur-securite-ville-paris> E.T:14.11.2020.
- Police Scotland (2020). *About Us*, <https://www.scotland.police.uk/about-us/> E.T:14.11.2020.
- Police Service of Northern Ireland (2020). *A History of Policing in Ireland*, <https://www.psni.police.uk/inside-psni/our-history/a-history-of-policing-in-ireland/> E.T:13.11.2020.
- Policia Nacional. (2021a). *History*. https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_timeline.php E.T:12.05.2021.
- Policia Nacional. (2021b). *Know Us*, https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos.php E.T:12.05.2021.

- Prefet De L'isere (2017). *What is a CLSPD - CISPD?* <https://www.isere.gouv.fr/Politiques-publiques/Securites/Securitepublique/Prevention-de-la-delinquance2/Qu-est-ce-qu-un-CLSPD-CISPD> E.T:21.05.2021
- Rabot, A. (2004). The Implementation and Evaluation of Community Policing in Spain: Results and Future Prospects. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 212-231.
- Reichel, P. L. (2018). *Comparative Criminal Justice Systems*. Pearson.
- Requena, J. (2013). La Proximidad Policial En La Policía De La Generalitat-Mossos d'Esquadra Entre El Discurso Y La Realidad, *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 87-12.
- Rich C., Byrd, J. (2020). An Inside Look At The Future Of Private Security, <https://www.worth.com/inside-look-future-of-private-security/> E.T: 20.11.2021.
- Robin, M., Mordier, B., (2010), *La Sécurité, Un Secteur En Pleine Expansion*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280934#consulter>. E.T: 03.11.2021
- Roché, S. (2005). Prevention and Security: A New Governance Model for France through a Contract-Based Territorial Approach. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 407-424.
- Rondinelli, D. (1999). What is Decentralization? W. B. Institute, J. S. Jennie Litvack (Ed.), *Decentralization Briefing Notes* (s. 2-6). Washington: World Bank Institute Working Papers. <http://documents.worldbank.org/curated/en/873631468739470623/Decentralization-briefing-notes> E.T:03.05.2020.
- Roskin, M. G. (2013). *Countries and Concepts Politics, Geography, Culture*. New Jersey: Pearson.
- Royal Legislative Decree. (1986). *Royal Legislative Decree 781/1986*. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-9865> E.T:14.05.2021.
- Sadık, N. B. (2012). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye ve Avrupa Birliği'nde Özelleştirme Uygulamaları*. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Sadykiewicz, M., Haberfeld, M. (2005). Belgium. L. E. Sullivan, M. R. Haberfeld (Ed.), *Encyclopedia Of Law Enforcement Volume 3* (s. 965-968). California: Sage Publications.
- Sarısu, A. (2003). Türkiye'de ve Dünya'da Özelleştirme Genel Bir Değerlendirme. *Asomedyas*, 38-57.
- Saygılı, A. (2010). Modern Devlet'in Çıplak Sureti. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 61-97.
- Secretary of State for the Home Department. (2014). *Police and Crime Commissioners: Progress To Date*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387123/PCCprogressToDate.pdf E.T: 02.11.2021.
- Securitas. (2021) What is the CNAPS? <https://www.infos-securitas.fr/articles/surete/quest-ce-que-le-cnaps>, E.T: 02.11.2021.
- Seine-et-Marne Management Center (2017). circulaires.cdg77.fr/?-Mise-encommun-d-agents-de-police#ancrehaut E.T: 10.11.2020.
- Sellam, D. (2017). : Evolutions Et Mutations De La Sécurité Privée - Une Étude De Différents Modèles De Regulation. Lyon.
- Sencer, M. (1990). İnsan Hakları Açısından İngiliz Devrimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3-21.
- Sennewald, C. C., Christman, J. H. (2008). *Retail Crime, Security, and Loss Prevention: An Encyclopedic Reference*. Oxford: Elsevier.
- Sever, Ç. D. (2015). Türkiye'de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü. *AÜHFD*, 195-236.
- Seyhan, K., "Polislik ve Suçun Önlenmesi", Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002, s. 173-197.
- Sezdi, T. (2019). *Türkiye'de ve Balkan Ülkelerinde Özelleştirme Uygulamaları ve Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi*. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Sezgin, Ş. (2010). Politika Transferi ve Özelleştirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 67-76.
- SGP Group (2017). La Sécurité Privée En France : Le Double (En) Jeu. <https://www.groupe-sgp.fr/securite-privée-france-double-enjeu/> E.T:15.10.2020.
- SGK. (2013). *Dünya Sahil Güvenlik Teşkilatları*. İstanbul: Deniz Basımevi Müdürlüğü.
- SGK. (2021). *Tarihçe*. <https://www.sg.gov.tr/tarihce>. E.T:03.05.2021.
- SIA. (2020). About Us. <https://www.sia.homeoffice.gov.uk/Pages/about-us.aspx> E.T:17.11.2020.
- SIA. (2021). *Annual Report and Accounts 2020-21*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1004898/sia_annual_report_20-21.pdf
- Silva, R. N. (2015). *Evolucion Legislativa De La Seguridad Privada En Espana. Situacion Actual Y Perspectivas De Futuro*. <http://repositorio.ual.es/handle/10835/3681> E.T:15.05.2021.
- Sivil Gözetim. (2014). *Yerel ve Önleme Güvenlik Kurulları*. http://sivilgozetim.org.tr/web_arsiv/Source/Publication/Local_Boards_TUR_11_Nisan.pdf E.T: 21.05.2021.
- Sivil Gözetim. (2021). <http://sivilgozetim.org.tr/> E.T:15.05.2021.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi*. Bursa: Dora
- Social Exclusion Unit. (2001). *A New Commitment to Neighbourhood Renewal National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office.
- Sönmez, A. (2006). Zaptiye Teşkilatı'nın Düzenlenmesi. *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 199-219.
- Sönmez, A. (2007). Osmanlı Devleti'nde İç Güvenliğin Dönüşümü, Zaptiye Teşkilatından Jandarmaya. *İCANAS* 38 (s. 2855-2865). Ankara: Ankara Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu .

- Sözen, S. (2002). Polis Örgüt ve Yönetiminde Reform Politikaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 119-134.
- Sözen, S. (2005). Kamuda Hizmet Kalitesi Kolluk Hizmetleri Örneği. *Polis Bilimleri Dergisi*, 1-15.
- Sözer, A. N. (2019). Türk Hukukunda Güvenlik Koruculuğu. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2253-2279.
- Şahin, Y. E., Arap, İ. (2010). Polis Hizmetlerinde Yerelleşme. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 47-65.
- Şeker, G. (2009). *Polisin Kent Güvenlik Uygulaması ve Yönetim Modeli*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Şencan, H. (2014). Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi. K. Erdem, H. Şencan, K. Candan, *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri Yarı-Başkanlık Sistemi Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri* (s. 29-98). Ankara: TBMM.
- Şenel, A. (1982). *İlkel Topluluktan Uygur Topluma Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi*. Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Şenel, A. (1995). *Siyasal Düşünceler Tarihi, Tarihönceinde İlkçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş*. Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Şeylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: TODAİE Yayınları No:192.
- Shaw, M., (1998). The Role Of Local Government in Crime Prevention In South Africa, Occasional Paper No:33. Institute For Security Studies. [https://media.africaportal.org /documents/Paper33.pdf](https://media.africaportal.org/documents/Paper33.pdf) E.T: 19.11.2021
- Şimşek, S. (2016). Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliği Üzerine Bir İnceleme. *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 387-406.
- Tan, T. (1991). Anayasa Mahkemesi Kararlarında Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 233-252. 2020 tarihinde <https://www.anayasa.gov.tr/media/4806/turguttan.pdf> E.T:03.03.2020.

- Tangör, B. (2004). Güvenlik Yönetişimi Yaklaşımı ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 253-268.
- Tanilli, S. (1993). *Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tartter, J. R. (1988). National Security. E. Solsten, S. Meditz (Ed.), *Spain A Country Study* (s. 277-338).
- Taşçier, A. M. (2019). *Neoliberalizm Ekseninde Yerelleşme Tartışmaları ve Yerelde Merkezileşme*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Tatlılıoğlu, K. (2013). Türk Polis Teşkilatı'nın Yapılanması ve Tarihten Günümüze Üstlendiği Misyon ve Sorumluluk Üzerine Sosyal Psikolojik Bir Değerlendirme . *Tarihte Türk Polis Teşkilatı Sempozyumu* (s. 89-104). Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Tayyar, A., Çetin , B. (2013). Liberal İktisadi Düşüncede Devlet. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 107-120.
- TBMM Tutanak Dergisi. (2004). *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731)*, Dönem: 22, Yasama Yılı: 1, Birleşim: 116. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> E.T:20.05.2021
- TBMM Tutanak Dergisi (2020). *Kilis Milletvekili Mustafa Hilmi Dülger ile 55 Milletvekilinin Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu Teklifi (2/2555) ve İçişleri Komisyonu Raporu*. Kanunlar ve Kurullar Başkanlığı. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem27/yil01/ss174.pdf> E.T:04.05.2021.
- TC Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). *2021 Yılı Bütçe Gerekçesi*.
- TDK. (2020a). *Güvenlik*. <https://sozluk.gov.tr/guvenlik> E.T:20.03.2020.
- TDK. (2020b). *Şiddet*. <https://sozluk.gov.tr/siddet> E.T:25.03.2020.
- TDK. (2020c). *Kolluk*. <https://sozluk.gov.tr/kolluk> E.T:14.05.2020.

- Tek Turan, H. (2013). Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri. H. Özgür, M. Okçu (Ed.), *Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler-Uygulamalar* (s. 245-282). Seçkin Yayıncılık.
- Terrill, R. J. (2016). *World Criminal Justice Systems A Comparative Survey*. New York: Routledge.
- Territories-Groupama (2018). *Police Intercommunale*. territories-groupama.fr/2018/04/03/dit-loicreation-dune-police-intercommunale/ E.T:19.11.2020.
- Teziç, E. (2017). *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Basın Yayım Dağıtım A.Ş.
- The Guardian. (2001). *Neighbourhood Renewal: The Issue Explained*. <https://www.theguardian.com/society/2001/mar/13/9> E.T:18.11.2020.
- Tilley, N. (2008). Modern Approaches to Policing: Community, Problem-Oriented and Intelligence-Led. T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing* (s. 373-403). Devon: Willan.
- Tilly, C. (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupalı Devletlerin Oluşumu*. Ankara: İmge Yayıncılık.
- TOBB. (2014). Türkiye Özel Güvenlik Hizmetleri Meclisi Sektör Raporu.
- Todopolicia. (2021). *Private Security Story*. <https://www.todopolicia.com/historia-seguridad-privada/> E.T:15.05.2021.
- Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., Akalın, N. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: Tesev.
- Toplum Destekli Polislik Hizmetleri Yönetmeliği. Kabul Tarihi:18 Şubat 2009
- Toprak, Z. (1993). Tanzimattan Sonra Osmanlı Kolluk Kuvvetleri., *Dünden Bugüne İstanbul Ansiklopedisi* (s. 1269-1271). İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.
- Torres, L., Pina, V. (2004). Reshaping Public Administration: The Spanish Experience Compared To The UK. *Public Administration*, 445-464.

- Tortop, N., İspir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A. (2017). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Tosun, S. (2018). *Bölge Devlet İspanya, İtalya ve Birleşik Krallık Örnekleri*. İstanbul: Onikilevha Yayınları.
- Tuffin, R., Moris, J., Poole, A. (2006). *An Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*. London: Home Office Research Studies.
- Tuncer, A. S., Çağlayan, K. (2019). Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Güvenlik Yönetişimi Çalışmaları, 13. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 13 Tam Metin Bildiri Kitabı, (1810-1823). Gaziantep: Nobel.
- Turpin, C., Tomkins, A. (2011). *British Government and The Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TÜBA. (2019a). *Üniter Devlet*. <http://www.tubaterim.gov.tr/> E.T:12.05.2020.
- TÜBA. (2019b). *Federal Devlet*. <http://www.tubaterim.gov.tr/> E.T: 14.05.2019.
- TÜBA. (2020). *Kolluk*. <http://www.tubaterim.gov.tr/> E.T:14.5.2020.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası:2709, Resmi Gazete Tarih: 20.7.1961, Sayı: 10859, Tertip: 4, Cilt: 1-2, Sayfa:2930.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası:2709, Kabul Tarihi: 18.10.1982, Resmi Gazete Tarih: 9.11.1982, Sayı: 17863, Tertip: 5, Cilt: 22, Sayfa:3.
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışı: Türkiye'de Belediyelerde Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algısı*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- TÜSİAD. (2008). *Türkiye Elektrik Piyasası İçin Özelleştirme Önerileri*. İstanbul: Ersis.
- Uçar, N. (2017). Betuyab Projesi. *8/16 Haber*, 4-11.
- Uçkun, G., Yüksel, A., Demir, B. (2012). Özel Güvenlik Sektörünün Türkiye'deki Rolü ve Dünya'daki Konumu. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 22-30.

- UK Government. (2017). *The Greater Manchester Combined Authority (Transfer of Police and Crime Commissioner Functions to the Mayor) Order 2017*. <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/470/made> E.T:18.11.2020.
- UK Government. (2020a). *Understand How Your Council Works*, www.gov.uk/understan-how-our-council-works E.T: 12.11.2020.
- UK Government. (2020b). *SIA About Us*. <https://www.gov.uk/government/organisations/security-industry-authority/about> E.T: 14.11.2020.
- UKEssays. (2018). *Causes of Private Security Industry Growth*. <https://www.ukessays.com/essays/security/causes-private-security-industry-6403.php?vref=1> E.T: 03.11.2021.
- UNDP. (2010). *Yerel Güvenlik Planları Uygulama Kitapçığı*. Ankara: İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü.
- UNISON. (2014). *'Home Guard' of Police Support Volunteers to fill in For Police Cuts*.
- United Nations. (2014). *State Regulation Concerning Civilian Private Security Services and Their Contribution to Crime Prevention and Community Safety*. Vienna: United Nations Office On Drugs And Crime.
- Ünlü, B. (2010). İmparatorluk Fikrinin Gelişimi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 237-266.
- Ünsal, A. (1996). Genişletilmiş Bir Şiddet Tipolojisi. *Cogito*, 29-36.
- Van, N. (2012). II. Meşrutiyet'in İlanından Sonra Polis Teşkilatının Değişimi ve Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 281-294.
- Ventre, A.M. (2002). Les Polices en France. *Pouvoirs*, 31-42.
- Vergin, N. (2008). *Siyasetin Sosyolojisi*. İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık.
- Vila, S. A., Laguillo, A. B., Fauro, M. P. (2020). Organizational, Economic and Social Advantages, Derived From The Application of Subrogation of Personnel In The Private Security Sector In Spain. *Journal of Business Studies*, 134-152.

- Walek, C. (2005). Czech Republic. L. E. Sullivan, M. E. Haberfeld (Ed.), *Encyclopedia Of Law Enforcement* (s. 1035-1038). California: Sage Publications.
- Wallace, M. (2001). A New Approach to Neighbourhood Renewal in England. *Urban Studies*, 2163-2166.
- Wavestone. (2020). *Police Municipale: Constat Et Defis*, https://www.wavestone.com/app/uploads/2020/04/Wavestone_2020_Livre_Blanc_Police_Municipale.pdf
E.T:8.11.2021
- Weber, M. (2004). *Sosyoloji Yazıları*. (T. Parla, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Weber, M. (2006). *Meslek olarak Siyaset*. İstanbul: Chivi Yayınları.
- Weber, M. (2018). *Sosyolojinin Temel Kavramları*. İstanbul: Yarın Yayınları.
- White, A. (2015). The Impact of the Private Security Industry Act 2001. *Security Journal*. 425-442.
- Wisler, D. (2011). *Police Governance: European Union Best Practices*. Coginta.
- Wolf, R., Pepper, I., Dobrin, A. (2017). An Exploratory International Comparison of Professional Confidence in Volunteer Policing. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 91-106.
- Wyvekens, A. (2009). The evolving story of crime prevention in France. A. Crawford (Ed.), *Crime Prevention* (s. 110-129). Willan Publishing.
- Yamaç, M. (2014). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri*, 1-21.
- Yavuzdoğan, S. (2010). İngiltere’de Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1231-1256.
- Yazgan, M. (2015). *Toplum Destekli Polisliğin Suçu Önleme ve Uygulamaları Açısından İncelenmesi*. Gazi Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Yetkin Şale, H. (2016). İspanya'da Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki Mali İlişkide Hizmet ve Gelir Bölüşümü. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1282-1292.
- Yiğit, Y. (2016). *Türk Polis Tarihinin Kökenleri*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Yiğit, Y. (2016). *Türk Polisi Tarihini Arıyor*. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.
- Yıldırım, T. (2018). Soru 68: Merkezîyet/Ademimerkezîyet İlişkisi Düzenlenirken Hangi Ölçütler Esas Alınmalıdır? İ. Ö. Kaboğlu (Ed.) *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (s. 314-319), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yıldız, H. (2012). Fransa Yerel Yönetim Sistemi. *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 305-325.
- Yıldız, M. (2011). İspanya Yönetim Sistemi'ndeki Tekçilik ve Federalizm Tartışmalarının Değerlendirilmesi. 175-191.
- Yılmaz, A. G. (2018). Polisin Özerkliği: Polis ve Siyaset İlişkisini Yeniden İncelemek. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 169-186.
- Yücel, B. (2018) . Soru 64: Türkiye Parlamenter Rejim ile Yönetilebilir mi? İ. Ö. Kaboğlu (Ed.), *Türkiye'nin Anayasa Gündemi* (s. 298-300). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yüksel, F. (2007). Sosyal Devletin Dönüşüm Sürecinde Yerel Yönetimlerin Yerel İşlevleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 279-298.
- Zagrodski, M. (2017). Police Reforms in France: 40 Years of Searching for a Model. *Securitologia*, 45-54.
- Zedner, L. (2009). *Security*. New York: Routledge.
- Zeki, Y. (2006). *Toplum Destekli Polislikte Yurttaş Odaklı Yönetim Anlayışı*. Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.