

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**METROPOLİTEN ALANLARDA GÜVENLİK SORUNU VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ**

DOKTORA TEZİ

**Hazırlayan
Ufuk AYHAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ**

Ankara – 2006

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**METROPOLİTEN ALANLARDA GÜVENLİK SORUNU VE ÇÖZÜM
ÖNERİLERİ**

DOKTORA TEZİ

**Hazırlayan
Ufuk AYHAN**

**Tez Danışmanı
Prof. Dr. Kemal GÖRMEZ**

Ankara – 2006

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

..... ait
..... adlı çalışma, jürimiz tarafından
.....
Anabilim/anasanat Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

(İmza)

Başkan

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

(İmza)

Üye.....

Akademik Unvanı, Adı Soyadı (Danışman)

(İmza)

Üye.....

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

(İmza)

Üye.....

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

(İmza)

Üye.....

Akademik Unvanı, Adı Soyadı

ÖNSÖZ

Güvenlik görevlerinin yapılması, başta kamu yönetimi ekseninde merkezi ve yerel yönetimlerin kuruluş ve varoluş amacıyla içiçedir. Bakanlık ve Genel Müdürlük düzeyinde yönetimin genel politikaları dâhilinde yerel yönetim birimleri, sorumluluk taşıdıkları bölgenin düzenini ve bölgelerinde yaşayanların esenliğini sağlamalıdır. Ülkemizde 1980 öncesi terör ve anarşi başta olmak üzere çeşitli suçlarda meydana gelen büyük artışlar, mevcut güvenlik güçlerinin yetersizliğini ortaya koymuştur.

Ülkemizde de son yıllarda yaşanan hızlı bir kentleşmenin sonucu olarak yeni bir güvenlik sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Mevcut mevzuat ve teşkilatlanma Metropolen alanlarda güvenlik konusunda yeterli oranda başarılı olamamaktadır. Bu çalışmada ülkemizde güvenlik sisteminin bir bütün olarak ele alınması, gelişmesi ve yerleşmesi için yapılması gerekenler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Güvenlik hizmetlerinin Metropolen alanlarda nasıl daha etkin ve verimli olabileceği ve yeni bir model kurulması üzerinde durulmuştur. Ayrıca ülkemizde bu konuda yeterli bir çalışma yoktur.

Bu çalışmada, Türkiye Cumhuriyeti'ndeki metropolen alan yönetiminin örgütlenme, işleyiş düzeni, güvenlik sorunu ve çözüm önerileri konuları incelenecektir.

Bu yolla, önerilen yeniden düzenlenme yaklaşımı bağlamında, üretilen çözümsel önerilerin uygulama geçirililiklerinin olabildiği ölçüde yükseltilmesine çalışılacaktır. Konuya bu açıdan bakıldığında bu tezin araştırmacılar ile kent güvenliğinde çalışanlar için yardımcı bir kaynak oluşturacağı umudunu taşımaktayım.

Çalışmalarım da benden destek ve katkılarını esirgemeyen değerli büyüğüm eşsiz insan Kemal GÖRMEZ hocama saygılarımı sunarım. Eşim, oğlum ve kızıma sevgilerimle.

İÇİNDEKİLER

Önsöz.....	i
İçindekiler.....	ii
Kısaltmalar cetveli.....	vi
Tabloları.....	vii
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KENT, KENTLEŞME VE ANAKENTLER

I. TARİHSEL GELİŞİMİ İÇİNDE KENT.....	6
A. Kent Kavramının Tanımı.....	6
B. Kent ve Kentleşmenin Tarihsel Gelişimi.....	12
II. KENTLEŞME KAVRAMI VE KENTLEŞME NEDENLERİ.....	18
A. Kentleşmenin Tanımı.....	18
B. Kentleşmenin Özellikleri.....	22
C. Kentleşmenin Nedenleri.....	24
1. Ekonomik Nedenler.....	24
2. Teknolojik Nedenler.....	25
3. Siyasal Nedenler.....	25
4. Sosyo-Psikolojik Nedenler.....	26
III. TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN GENEL ÖZELLİKLERİ.....	27
A. Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri.....	27
B. Türkiye'de Kentleşmenin Nedenleri.....	29

1. İtici Nedenler.....	30
2. İletici Nedenler.....	31
3. Çekici Nedenler.....	32
C. Türkiye’de Kentleşmenin Tarihsel Gelişimi.....	32
IV. METROPOLİTEN KENT VE ALAN YÖNETİMİ.....	38
A. Metropoliten Kent Kavramı.....	38
B. Metropoliten Kent Yönetimi.....	45
1. Türkiye’de Metropoliten Alan Yönetiminin Tarihsel Gelişimi.....	46
2. Metropoliten Alan Yönetim Organları.....	51
2a. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	51
2b. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	52
2c. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	53
2d. Büyükşehir Belediyesinde Hizmet Birimleri ve Birlikler.....	54
3. Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri ve Görevleri.....	60
4. Mahalli İdareler Alanında İdari Vesayet.....	67

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN ALAN, SİYASİ DAVRANIŞLAR VE SUÇLULUK

I. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN ALAN VE SİYASAL DAVRANIŞLAR..72

A. Siyasal Davranışlar Bağlamında Katılım Kavramı.....	72
1. Kavramsal Çerçeve.....	74
2. Siyasal Katılım.....	75
3. Demokratik Kitle Örgütlerinin Katılımı.....	77
4. Kentsel Katılım.....	80
B. Kent-Katılım İlişkisinin Tarihsel Gelişimi.....	82
C. Türkiye’de Kentsel Katılım.....	87

II. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN ALAN VE SUÇ İLİŞKİSİ.....93

A. Türkiye’de Kent ve Suçluluk.....	93
B. Türkiye’de Kent ve Siyasi Suçluluk.....	96
C.Türkiye’de Kent-Suçluluk ve Kent-Siyasal Şiddet Bağlamında İstatistiki Veriler.....	101

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNDE GÜVENLİK SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. GENEL OLARAK GÜVENLİK KAVRAMININ TANIMI.....107

A. Güvenlik Kavramı’nın Tanımı.....	107
1. Bireyler, Toplum ve Kamuoyu Açısından Güvenlik.....	108
2. Devlet Açısından Güvenlik.....	110
B. Tartışmalı ve İhmal Edilen Bir Kavram Olarak Güvenlik.....	116
C. Küreselleşme Ve Güvenlik.....	118

II. KARŞILAŞTIRMALI OLARAK METROPOLİTEN GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YAPISI VE İŞLEYİŞİ.....124

A. New York Polis Teşkilatı Ve İşleyişi Kapsamında Metropoliten Güvenlik Sistemi.....	124
B. Tokyo Polis Teşkilatı Ve İşleyişi Kapsamında Metropoliten Güvenlik Sistemi.....	132
C. Londra Polis Teşkilatı Ve İşleyişi Kapsamında Metropoliten Güvenlik Sistemi.....	146
D. Türkiye’de Polis Teşkilatı Ve İşleyişi Kapsamında Metropoliten Güvenlik Sistemi.....	154

III. TÜRKİYE’DE GÜVENLİK TEŞKİLATININ SORUNLARI.....162

A. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar.....	163
B. Uygulamadan Kaynaklanan Sorunlar.....	176
1. Denetimden Kaynaklanan Sorunlar.....	183
2. Koordinasyon Eksikliği.....	184

3. Uzmanlaşma ve Ücret Farklılığı Sorunu.....	185
4. Halkla İlişkiler Sorunu.....	186

IV. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNDE DAHA ETKİLİ BİR GÜVENLİK İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ VE MODEL ARAYIŞI.....190

A. Örgütlenme ve Altyapıya İlişkin Çözüm Önerileri-Model Arayışı....	190
B. Eğitime ve Seçilecek Personele ilişkin Çözüm Önerileri-Model Arayışı.....	212

Sonuç.....	220
Kaynakça.....	225
Ekler.....	237
Özet.....	249
Abstract.....	250

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.t.	: Adı Geçen Tebliğ
ed.	: Editör
Der.	: Derleyen
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
YYAEM	: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi
BYD	: Belediye Yönetimi Dizisi
TDV	: Türkiye Demokrasi Vakfı
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
İKOME	: İmar koordinasyon Merkezi
ASKİ	: Ankara Su Kanalizasyon İdaresi
İSKİ	: İstanbul Su Kanalizasyon İdaresi
EGO	: Elektrik Gaz Otobüs
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
PTT	: Pota Telgraf Telefon
TCK	: Türk Ceza Kanunu
DSİ	: Devlet Su İşleri
PVSK	: Polis Vazife ve Selahiyetleri Kanunu
TKP	: Türkiye Komünist Partisi
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
WALD	: Wolrd Academy for Local Government and Democracy
JTGKYK	: Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanunu
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
N Y	: New York

TABLÖLAR CETVELİ

Tablo 1 : 1980 yılı ÷lke geneli ve İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde meydana gelen olaylar

Tablo 2 : 2000-2004-2005 (Ocak-Ekim) Malî Suçlar Açısından Ülke Geneli ve İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde Meydana Gelen Olaylar.

Tablo 3 : 2000-2004-2005 (Ocak-Ekim) Terör Suçları Açısından Ülke Geneli ve İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde Meydana Gelen Olaylar

Tablo 4 : 2000-2004-2005 (Ocak-Ekim) Asayiş suçları açısından İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde meydana gelen olayların dağılımı ise

GİRİŞ

Dünya, yaklaşık son yirmi yıldır hüküm süren hızlı bir değişim sürecinden geçmektedir. Küreselleşme ile ortaya çıkan ve 20'nci yüzyılın son çeyreğine damgasını vuran çok yönlü değişim dinamikleri, 21'inci yüzyılın başlaması ile birlikte yeni bir çehre kazanan dünya düzeninin de temel dayanaklarını oluşturmuşlardır. Yaşanmakta olan küresel değişim, sadece belirli bir coğrafi bölge veya toplumla sınırlı değil, tüm dünya ölçeğinde; yalnızca belirli bir alanda değil, teknolojik, ekonomik, toplumsal, siyasal, yönetsel ve kültürel olarak tüm alanlarda sürmektedir.

Oldukça karmaşık ve çok boyutlu olan toplumsal gelişmenin temelindeki küresel değişim dinamikleri, tüm dünya ülkelerini etkilemekte, düşüncelerde, inançlarda, geleneklerde, değer yargılarında ve kuramsal oluşumlarda yol açtıkları devrimlerle toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır.

Kamu Yönetimi çok önemli dönüşümler geçirmektedir. Bu değişimler hem Kamu Yönetimi biliminin kurumsal yapısında hem de kent yönetimi ve kent güvenliği uygulamalarında yaşanmaktadır. 21. yüzyılın eşliğinde iletişim araçlarının baş döndürücü bir şekilde gelişmesiyle, ekonomik, siyasî ve kültürel küreselleşme zirveye çıkarak kent yönetimine yeni yükümlülükler getirmiştir. Bu durum kent yönetimi ve kent güvenliğinde iyileştirme ve düzenleme çalışmalarının yapılmasını zorunlu hâle getirmiştir.

Kamu Yönetimi, etkin bir hizmet sağlamak amacıyla, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurabilecek biçimde sürekli bir yenilenme gereksinimi içindedir.

Son 40 yıl göz önüne alındığında, şehirlerin demografik yapısının ne kadar değiştiği hepimiz tarafından üzüntü ve acı ile izlenmektedir. Gün geçmiyor ki, cinayet işlenmesin, kapkaç olayları olmasın, uyuşturucu kaçakçılığı, trafik kazaları, sahtecilik, orman katliamı, imar yolsuzlukları,

organ kaçakçılığı, hatta insan kaçakçılığı yapılması. Bu sayılanların yanında diğer suçlar doğması tümüyle nüfus hareketlerinin kontrolsüzlüğüne bağlı bulunmaktadır.

1970'li yıllara gelinceye kadar, Türkiye'de nüfusu milyonu aşmış şehirlerimizin sayısı bir veya ikiden fazla değil iken, bugün göç olgusunun aşırı boyutlara ulaşılması nedeniyle 10'u aşmış durumdadır. Dünyanın sayılı güzel şehirlerinden biri olan İstanbul'un nüfusu pek çok dünya ülkesinin nüfusunun üstüne çıkmıştır. Henüz tam olarak nüfusu bilinmemekle beraber, İstanbul, 10.5 milyon nüfusa sahip Yunânistan nüfusundan daha fazladır. Avrupa'da 16 milyonu aşkın nüfusa sahip devletlerin sayısı ancak parmakla sayılabilir. Böylesi nüfus yoğunluğuna sahip bir şehrin güvenliği'nin ve yönetimi'nin klasik usullerle yapılması mümkün olabilir mi?

Artan nüfus, köylerden kentlere, iç yörelerden kıyılara, Doğu illerinden Batı illerine doğru sürekli bir göç süreci içinde bulunuyor. Köylerle küçük kasabalar nüfus yitirerek küçülürken, kentlere büyük kentler göçen nüfusu olarak ülke ortalamasından iki-üç kat hızlı olarak büyümektedir. Yaşanan hızlı nüfus artışı ve göçe hiçbir yerel yönetimin ve hatta hükümetin ihtiyaçlar seviyesinde cevap vermesi düşünülemez. Göç edilen şehirlerde yaşayan ve farklı yerleşim yerlerinden gelmiş insanlar bu defa kimlik bunalımı içerisine girmektedir. Sadece İstanbul, İzmir ve Ankara'da göç ettikleri illerin nüfusunu birkaç defa katlayan taşardan gelen insanlar bulunmaktadır. Kentlere göç eden fakat, kentleşmeyen bu insanların en büyük sorunu, köptukları yörelerin geleneklerini bu kentlere taşımasıdır. Gelenekler ve törelerin yaşatılma zorunluluğu kültür çatışmasını harekete geçirmektedir. Bu defa, çatışmalar karşımıza güvenlik sorununu getirmektedir.

Türkiye gibi benzersiz bir hız ve dinamikle değişen toplumlarda, iç göçlerin tümüyle denetlenmesi veya durdurulması kuşkusuz çok zordur. Ancak bazı önlemlerin alınması da kaçınılmazdır. Bu çalışmamızda, büyük kentlerde yaşanan sorunları ve kentlerin güvenliği'nin nasıl sağlanabileceği konularını inceleyeceğiz. Şehirlerin güvenliğini sağlamada devletin bazı

politikalarını ve yapılması gerekenleri ele alacağız. Politik olarak İlk akla gelen tedbirler; göçe neden olan istihdam eksikliğini giderici yatırımların göç veren yörelere yapılması olmalıdır. Büyük şehirlere göç etmek isteyenlerin mutlaka, mahallî yönetimlerce kurulacak göç bürolarına kayıtlarının yaptırılması zorunluluğunun getirilmesi (Kimlik Bildirme Kanununun titizlikle uygulanması), şehrin emniyetini sağlamak için, göç yoluyla gelenlerden ikametgahlarını ve değişikliklerini bildirmeyenlerden önemli miktarda ceza alınması, dolayısıyla Batı’da olduğu gibi, “İkamet Tezkeresi” uygulamasının yapılmasıdır.

Kamu yönetimi sisteminin toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından birisi, sistemin, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir. Bugün kamu yönetimi, kent yönetimi ve kent güvenliği konularında çok büyük sorunların yaşandığı herkesce bilinen, kabul edilen ve söylenen bir gerçektir. Ancak teşhisteki mutabakata karşın, hükümetler ve yasama meclisleri kesin tedaviye bir türlü yanaşmamaktadırlar. Türkiye’de kamu yönetiminin ve kent güvenliğinin yeniden yapılandırılmasının başında, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır.

Gerçekten de kent güvenliğinin yeniden düzenleme gereksiniminin gerisinde yatan temel neden; varolan sistemin işleyişinde belirtilen sorunları saptayarak; bu sorunlara çözüm üretmektir. Çalışmamızda büyük kentlerde güvenlik sorunlarını daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesi temel hareket noktası olmuştur.

Genel amacı bölgenin ve orada yaşayanların düzenini, sağlığını ve huzurunu sağlamak ve korumak olan güvenlik anlayışı; genel kolluk, yardımcı kolluk ve öael güvenlik görevlileri ile itfaiye ve arama kurtarma görevlerini de kapsamaktadır. Yerel yönetimlere yapılacak düzenlemelerin sadece ilgililere ve görevlilere yol gösterici nitelikte olmaları düşünülemez. Bunların, emredici, düzeltici ve cezalandırıcı da olmaları zorunludur. Yerel

yönetimler, kamu otoritesinin yetkilerini kullanabilmeli, tek taraflı, yürütmeye ilişkin kararlar alabilmeli ve bunları yerine getirebilmelidir. Kent yönetimi, halkın düzenini ve sağlığını korumak ve bu yetkilerle orantılı yetkilere sahip olmalı, yeni bir takım düzenlemeler yaparak bunları uygulamak durumundadır.

Kent yönetimleri hizmetleriyle orantılı bir güvenlik kuruluşu kurmalıdırlar. Merkezî yönetim, nüfus miktarını, sorumluluk alanını ve iş hacmini esas alarak yerel yönetimleri gruplandırmalı ve her grubun sahip olacağı kolluk kuruluşunun tavan ve taban kadrolarını saptamalıdır. Kent yönetimleri bu saptamaya uymak zorunda olmalıdırlar. İlerleyen bölümlerde kamu yönetimi ve kent yönetimi güvenliğinde belirtilen sorunlar üzerinde yoğunlaşan ve sistemin işleyişini olumsuz yönde etkileyen bugünkü güvenlik modelinin amaca dönük kılınması en başta olmak üzere, sistemin işleyişine akışkanlık kazandıracak temel yaklaşım biçimi üzerinde önemle durulmasını gerekli kılan hususlara değinilecektir.

Bunun için, tez de araştırma çerçevesindeki güvenlik sistemi modelinin, çağdaş gelişmelere koşut ve toplumsal değişim gereklerine uygun olabilecek bir yapı üzerine kurulması, ana çıkış noktası olarak alınmıştır. Ayrıca, Tokyo, New York, Londra gibi büyük dünya şehirlerinin güvenlik yapıları da incelenerek kurulacak modelde mercek altına alınacaktır.

Bu çalışma dört bölüm hâlinde ortaya konulacaktır. İlk bölümde; Tarihsel Gelişimi içinde kent, kent kavramının tanımı, kentleşmenin tanımı, kentleşmenin özellikleri, kentleşmenin nedenleri: ekonomik nedenler, teknolojik nedenler, siyasal nedenler, metropol kavramı, metropoliten alan yönetimi, Türkiye’de kentleşmenin özellikleri, Türkiye’de kentleşmenin nedenleri, itici nedenler, iletilici nedenler, çekici nedenler konuları incelenecektir.

İkinci bölümde; Metropoliten alan yönetiminde siyasal davranışlar ve suç ilişkisi incelenecektir.

Üçüncü bölümde; güvenlik kavramının tanımı, devlet, bireyler, toplum ve kamuoyu açısından çağırışları, tartışmalı ve ihmal edilen bir kavram olarak yeri ve küreselleşme ile ilişkileri incelenecektir.

Dördüncü bölümde; New York, Tokyo, Londra ve Türkiye’de metropoliten alanlarda güvenlik teşkilatlarının yapısı ve işleyişi, güvenlik teşkilatının sorunları, mevzuattan kaynaklanan sorunlar, uygulamadan kaynaklanan sorunlar, eğitimden kaynaklanan sorunlar, denetimden kaynaklanan sorunlar, koordinasyon eksikliği, uzmanlaşma sorunu, mevzuatta yapılması gereken değişikliklere ilişkin çözüm önerileri, eğitime ilişkin çözüm önerileri, örgütlenmeye ilişkin çözüm önerileri, altyapıya ilişkin çözüm önerileri, seçilecek personele ilişkin çözüm önerileri ve uygulamaya ilişkin çözüm önerileri incelenecektir.

Sonuç bölümünde ise çalışmanın özeti ve değerlendirmesi yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KENT, KENTLEŞME VE METROPOL KENTLER

I. TARİHSEL GELİŞİMİ İÇİNDE KENT

A. Kent Kavramının Tanımı

“Kentın pek çok tanımı yapılmıştır. Bazıları tanımdan ziyade kentin özellikleri ön plana çıkarılarak ortaya konulmuştur. Türk Dil Kurumu (TDK)’nın Kent Bilimleri Sözlüğüne göre Kent; sürekli toplumsal gelişme içerisinde bulunan ve toplumun yerleşme, barınma, gidiş-geliş çalışma, dinlenme, eğlenme gibi ihtiyaçlarının karşılandığı, pek az kimsenin tarım kesiminde çalıştığı, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük kamşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimidir. Louis Widdün, kenti, öğelerini sayarak tanımlamıştır. Bu öğeler ise nüfusun yoğunluğu, yerleşmenin büyüklüğü ve heterojenliktir.”¹

“Şehir, sözü karşılığında, İslamîyet’in Türkler tarafından kabulünden önce “balık” sözü kullanılmaktaydı. ‘Kend’ sözünün, şehir karşılığı olarak çok eski tarihlerde Türkler tarafından kullanıldığını Kaşgarlı Mahmut’un eserlerinden anlaşılmaktadır. Diğer taraftan yine ‘Şar’, ‘Şeher’ ve ‘Medine’ sözlerinin şehir için kullanıldıklarını görmekteyiz.”²

Morfolojik özelliklerine göre kent, kalesi olan, nüfusu ve toprak kütlesi köyden fazla olan yerlere kent denilmiştir. Fonksiyonel özelliklerine göre nüfusun büyük bir çoğunluğunun zenaat, endüstri ya da ticaretle uğraştığı yerler kent olarak kabul edilmiştir. Karma tariflerde ise, bir yeri kent olarak kabul etmek için bir hukuk sisteminin, bir yönetsel merkezînin, bunun yanı sıra kalenin olması gibi bir takım karma özellikler aranmıştır.

¹ Kemal GÖRMEZ: Yerel Demokrasi ve Türkiye (Ankara,1997) ,19.

² Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri (Ankara, 1991), 5.

Halton'a göre, "Kent" ve "Kır" sözcükleri eski Yunan ve Romadan Batı düşüncesine geçmiş güçlü ve köklü mirasa dayanan kelimelerdir. Burada "özgürlük", "demokrasi", "yurttaşlık" ve "siyasal yaşam" gibi Yunan-Roma dönemi kavramları, eski kent-devlet kavramıyla yakından ilgilidir. İngilizce'deki "city", Fransızca'da "cité", İtalyanca'da "citta" İspanyolca'daki "ciudad" terimleri, Latince'deki "Civitas" (yurttaşlık) ve hemşerilik kavramlarından türemiştir.³

Kürşat Bumin ise kenti, Kültürü, ideolojisi, belirli bir yaşam biçimi olan kimlik özellikleri ile tanımlayarak,⁴ kentte "ekonomik, toplumsal, kültürel bütün alanlarda güçlenmiş, hemşehrileri ile bütün alanlarda diyalog içine girmiş, yerel yönetimleri"⁵ savunmuştur.

Kent, Maunier'in yaklaşımına göre, nüfusuna oranla coğrafi temeli dar olan ve aileler, meslek grupları, sosyal sınıflar, mezhepler vs. gibi çeşitli heterojen grupları içine alan karmaşık bir yerleşme grubudur⁶.

Kentleşme kavramları başlıca; Kent, kentleşme, kentlileşme olarak düşünülmelidir. "Kent, tarımdışı ve tarımsal üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği, ekonomisi bunu destekleyecek şekilde tarımdışı üretime dayalı bulunan, teknolojik değişimin beraberinde getirdiği teşkilatlanma, uzmanlaşma ve işbölümünün en yüksek düzeye ulaştığı, geniş fonksiyonların gerektirdiği, nüfus büyüklüğü ve entegrasyon düzeyi yükselmiş, idarî fonksiyonlara sahip karmaşık ve dinamik bir mekânîzmanın sürekli işlediği insan yerleşmesidir"⁷.

³ R.J. HALTON : Kentler Kapitalizm ve Uygarlık. Çev. Ruşen KELEŞ, (Ankara: İmge Yayınları, 1999). 13.

⁴ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent (İstanbul, 1990), 14-15.

⁵ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 16.

⁶ Ayda YÖRÜKAN: Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri (Ankara, 1968), 12.

⁷ Kemal GÖRMEZ : Şehir ve İnsan (İstanbul, 1991), 1.

Kenti, insanların içinde yaşadığı, fiziksel yapıların toplamından oluşan bir bütün yerine; sosyal, siyasal, kültürel, tarihsel ve ekonomik değişimlerin öncelikle hissedildiği bir çelişkiler kompozisyonu olarak ele alabiliriz.⁸

Bu bağlamda toplum bilimcilerin kent kuramlarını inceleyecek olursak; Karl Marx, bir ülkede iş bölümünün sanayi ve ticareti tarımdan ayırdığını, bunun sonucunda da kırsal alanlar ile kentlerin zıtlık gösterdiğini, Emile Durkheim kentin “iş bölümü” ve dayanışma kavramlarında ele alındığını, Max Weber ise, kent kuramının nüfusla başlı başına örtüşemeyeceğini üretim ve tüketim kentinin varlığını savunmuştur. Ayrıca Ortadoğu ve İslam Kültürünün etkisindeki Kent, Feodal Kent-Sanayi Kenti gibi kuramlardan da bahsedilebilir.⁹

Görüldüğü üzere, kente ilişkin çeşitli tanımlar yapılmaktadır. Bunlar arasında oldukça büyük bir farklılık yoktur ve genellikle belirli bir tanım üzerinde birleşildiği görülür.¹⁰

Kent demografik bir nicelikten farklıdır. Bir kent, yalnızca kapsadığı nüfusun veya yayıldığı alanın önemi ile tanımlanamaz. Bir kenti oluşturan ve ona özgüllüğünü veren, onun barındırdığı insanların sayısı değil, toplumsal bir varlık olarak örgütlenme biçimidir.

Örgütlenme beraberinde uygarlığı getirmiştir. Dolayısıyla kentler uygarlığın merkezî olmuştur. Kent-devlet bir tamamlayıcı görünümündedir.¹¹

Kent ekonomik, toplumsal ve siyasal süreçleri biçimlendiren ve yönlendiren önemli bir değişkendir. Sennet¹²’in saptamasına göre sanayi devrimi öncesinde kent ve onun içinde yer aldığı toplum birbirlerinden ayrı

⁸ Atakan OKUTAN: Türkiye’de Kentleşme ve Siyasal Yapı (Ankara,1995), 5.

⁹ Ruşen KELEŞ: Kentleşme Politikası (Ankara,1997), 91-95.

¹⁰ Rana A. ASLANOĞLU : Kent Kimlik ve Küreselleşme, (Bursa, 1998), 13.

¹¹ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 20.

¹² R.,SENNET: Classic Essays On The Culture Of Cities (New Jersey: Prentice Hall, 1969)’dan naklen Sencer AYATA ve Ayşe Güneş AYATA T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Bşk., Konut, Komşuluk ve Kent Kültürü (Ankara, 1996) 1.

değil tam anlamıyla özdeş birim ve süreçler olarak düşünülmüş ve kent özgün ve farklı bir yaşam biçimi olarak görülmemiştir. Kenti kendi başına bir etken olarak görme, ancak sanayi devrimi döneminde kentlerin karşılaştığı hızlı yapısal değişimin bir sonucu olarak toplumsal düşüncenin gündemine girmiştir.

Bu bakış açısı, kent ortamından kaynaklandığı düşünülen olumlu ve olumsuz bazı özelliklerin tartışma konusu yapılmasıyla netlik kazanmıştır. Olumlu özellikler arasında uygarlaştırma, uzmanlaşma, bilim ve sanatın gelişmesini teşvik eden toplumsal ortamlar, çoğulcu değerlerin yaygınlaşması ve hoşgörünün yerleşmesi yer almaktadır. Kentin, bireyin özgürlük alanlarının genişlemesini teşvik eden yapısı bu faktörler çerçevesinde kavramlaştırılmıştır. Söz konusu etkenlerin temelinde, bireyin sıkı cemâat bağlarından kopması veya kurtulması sürecinin yattığı genel bir varsayım olarak kabul görmüştür. Diğer bir değişle, birey ve grup yaşamını kendi başına etkileme yeteneğine sahip olan kent toplumun, geleneksel cemâati çözerek özgürleşmeyi getirdiği vurgulanmıştır. Kentler değişimin, sivil toplumun doğal ortamı olarak görülmekte, kentlerin demokrasiyi besleyici farklı ve çoğul ortam olma özelliği taşıdığı, çoğulculuğun pratiğe geçeceği mekân olduğu düşünülmektedir. Kentlilerin etkin katılımı olmaksızın kentte yaşayanlar için iyi bir kent kurulamaz.

Kent özellikleri bakımından; heterojen bir sosyal topluluktur. Farklı meslek, etnik kültür ve sosyo-ekonomik grupları içinde bulundurur. Büyük bir yerleşme grubudur, ancak nüfus yoğunluğu fazladır. İlişkiler gayri şahsi, soğuk, yüzeysel ve çoğu zaman kısa sürelidir. Cemâat baskısı söz konusu değildir. Sosyal kontrol azdır, fertlerin ve sosyal grupların davranışları formel kanunlarla kontrol edilir. Sosyal unsurların hareketliliği. Yatay ve dikey hareketlilik fazladır. Formel iş orgânizasyonu bulunmaktadır. şeklinde sıralanabilir.

Kent'in kavramsal çerçevesi dahilinde "Komün" kavramına kısa da olsa değinmemiz gerekmektedir. Tocqueville " Komünal kurmları Demokrasi ve yurttaşlığın okuludur." demiştir.¹³

Mahallî idareler bu kavram ile ortaya çıkmıştır. Yânî komünler mahallî idarelerin ilk örnekleridir. Komünler; kent halkının feodal beye, devlete ya da kiliseye başkaldırarak, savaşıarak yada diğer lordlarla kendi çabası ve mücadeleleri sonucu kendi kendinî yönetme hakkını aldığı alanlardır. Bu güçler, yânî kral, feodal bey ve kilise ortaçağın hakim üç gücüdür. Komünler bir anlamda kentin kendi kendinî yönetmesinin beratıdır. "Ortaya çıktıkları zaman demokrasi hücreleri olarak anılmışlar ve o dönemlerin iktidarlarına karşı hep özgürlüğün, eşitliğin ve katılımın, kısacası kendi kendinî yönetmenin örneği olmuşlardır.¹⁴

Fakat bu berat devleti zedeleyen bir berat değildir. Devletin egemenliğini kabul ederek kendi kendinî yönetmedir. Yânî bu komünler kendi kurallarını kendileri koyar, işlerini ona göre yürütürler, kendi içlerinde bağımsızdırlar, kendilerinde üstün bir güce yânî devlete bağlıdırlar. Ortaçağ tarihi komünlerin tarihidir. Aynı zamanda kent yönetiminin de başlangıcıdır. 10-16. yy. arasında etkin olan komünler, 17.yy. ile birlikte etkinliklerini kaybederek zamanla yerlerini merkezî devlete bırakmaya başlamışlardır.¹⁵

Bu dönemden sonra komünlerin vergi koyma, seçme-seçilme, kural koyma ve uygulama hakları ellerinden alınmıştır. İlk başlarda merkezî devlet kendi gücünü arttırmak ve karşısındaki kilise ve feodal beyleri ortadan kaldırmak için komünleri kullanmış ve zamanla komünleri ele alarak önce yetkilerini kısmış ardından hizmet kuruluşlarına dönüştürmüştür.

Kavramsal çerçeve içerisinde belediye sözcüğünü ele alacak olursak; sözcük kökü bakımından Arapçadır ve insan topluluğunun yerleşme niyeti ile oturduğu yer anlamı taşıyan belde kelimesinden gelmektedir. Beldeye ilişkin

¹³ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 17.

¹⁴ Kemal GÖRMEZ: Yerel Demokrasi ve Türkiye, a.g.e., 12.

kuruluş ve yönetim anlamındadır. Ülkemizde belediye girişimleri Tanzimat'ı izleyen yıllarda ve özellikle 1853-56 Kırım Savaşı sırasında batı ülkeleriyle temas sırasında ortaya çıkmıştır. Fransız Komünü'nden örnek alarak 1854 yılında ilk kez İstanbul'da belediye kuruluşu denemesine girişilmiştir.¹⁶

Belediye yönetiminde, kentteki olay kuruluş ve oluşumların tümünden sorumluluk duyan bir anlayış olmalıdır. Bu anlayış belediyeye bir “ana” görevi vermiştir. Bu bağlamda “belediye ananın” merkezî yönetimi simgeleyen “devlet baba” ile ilişkileri gergindir.¹⁷ Eşlerin boşanması Katolik nikahı'nda çok güçtür. Bu nedenle “belediye ana” ve “devlet baba” arasındaki evlilikte ülkemiz ekseninde hem boşanılmayan hem de aynı yastığa yıllardır baş koyulamayan bir evliliğe benzemektedir.

Belediyeler, mahallî idareler kapsamında yer almakta olup, 3 Nisan 1930 tarihinde yürürlüğe giren 1580 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Büyük ölçüde 1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu'ndan esinlenerek çıkarılan 1580 sayılı kanun, özellikle 1961 Anayasasından sonra seçimlere ilişkin hükümlerinde yapılan değişikliklerde belediye idaresinin genel statüsü belirlenmiştir.¹⁸

Belediye, belde halkının yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, kuruluş esasları kanunla belirtilmiş, karar organları, kanunda gösterilir seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmuş, bir kamu tüzel kişisidir. 1580 sayılı kanuna göre “ Belediye, beldelerin ve beldede oturanların yerel nitelikte ortak ve uygarlığın gerektirdiği ihtiyaçlarını düzenlemek ve karşılamakla yükümlü bir tüzel kişiliktir.”¹⁹

Büyükşehir belediyeleri ise 1982 Anayasasının 127. maddesine göre “ Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.”

¹⁵ Henri PIRENNE: Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması (İstanbul,1991) 13.

¹⁶ Korel GÖYMEN: Türkiye’de Kent Yönetimi (İstanbul,1997), 29.

¹⁷ Korel GÖYMEN: Türkiye’de Kent Yönetimi, a.g.e., 29.

¹⁸ Metin GÜNDAY: İdare Hukuku (Ankara, 2001), a.g.e. 325.

¹⁹ Ziya ÇOKER: Belediye Başkanları Görev Ve Yetkileri (Ankara,1999), 2.

hükmüne dayanılarak kurulmuştur. Kurulması açısından ek özellikleri olan bir belediye yönetimidir. 3030 sayılı kanunla kurulan büyükşehir belediyelerini de genel anlamda tanımlar. Ayrıca büyükşehir belediyesi olarak; belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri ve ilçe belediyesi olarak büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeleri, tanımlamaktadır.²⁰

B. Kent ve Kentleşmenin Tarihsel Gelişimi

Kentler, tarih boyunca kültür ve medeniyetin doğduğu, geliştiği ve yayıldığı kuvvet merkezleri olmuşlardır. Kent eşittir medeniyettir. Kent medeniyet eşitliği Raymond Williams²¹,ın medeniyet tarifinde en özlü izahını bulmaktadır. Williams’a göre medeniyet “.....orgânîze edilmiş sosyal hayattır”. Orgânîze edilmiş sosyal hayatı, yerleşme ve yaşama şekli olarak ancak kentlerde görmek mümkündür. Kentlerle ilgili değer yargıları, “medine” ile “medeniyet”, “civitas” ile “civilisation” gibi terimler arasındaki köken ilişkisinde de görülebilir. “Kentleşme” ve “kentlileşme” batılı normlar açısından bakıldığında “gelişmenin”, “çağdaşlaşmanın”, “demokrasinin”, “katılımcılığın” ölçütü sayılmaktadır.

Tarihsel bağlamda kentler, eski uygarlıklarda ilk kent örneklerine rastlamak mümkündür. Ancak burada kente mistik ve tanrısal özelliklerde yüklenmiştir. Mukaddes şehir Jaruselah süslenmiş bir geline allahın insanlarla birlikte oturduğu çadıra benzetilmiş, Babil kentleri ise kuruluş şeması olarak takım yıldızlarına benzetilmektedir.²²

Nüfus açısından bakıldığında “M.Ö. VI. yy’da Babil’in 350 bin, iki yy. sonra Syracuse’ün 400 bin, antik çağın en büyük kenti Rome’nin 1,5 milyon” dur.²³

²⁰ Ziya ÇOKER: Belediye Başkanları Görev Ve Yetkileri,a.g.e., 3.

²¹ İhsan SEZAL : Şehirleşme (İstanbul, 1992), 11.

²² Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 21.

²³ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, (Ankara, 1990), 20.

Gordon Childe, “MÖ 3000 yıllarında Mısır, Mezopotamya ve İndüs Vadisinde ortaya çıkan toplumsal değişiklikleri kentsel devrim olarak adlandırmaktadır. Bunları basit çiftliklerden oluşan küçük topluluklar değil, çeşitli meslek ve sınıfları içeren yerler olarak tanımlamaktadır. İnsanlık kentsel devrim ile ilkelikten uygarlığa, yânî devletsiz toplumdan devletli topluma geçmiştir.”²⁴ Fakat şu da unutulmamalıdır ki, “kentsel yaşantının tarihi dört bin yıl öncesine kadar uzanmasına rağmen, evrensel bir olgu olarak kentleşmenin iki asır önce başlamıştır.”²⁵

“Kentsel devrimle merkezîyetçi bir yapı hâkim olmuş ve bu dönemde despotların sınırsız iktidarlari ile cimânîleşen bürokratik bir üslup etkin olmuştur.” Kent tanrının, tanrı kiralın malına dönüşmüştü. Atina sitesi M.Ö. VIII. yy.’dan itibaren İyonyada kurulmaya başlanan, Kutsallaşmış bir monarktan kurtulmuş bu siteler içinde demokrasiyi en çok düşünmüş ve yaşanmış olma özelliğine sahipti. Böylece diyalog kente girmeye başlamıştır. Ancak “açık toplumcu bir yaklaşımdan mutlak bilgi ve iktidarı birbirine bağlayan filoozofların etkisiyle. M.Ö. V. yy’dan itibaren açık kentler kendilerini surların arkasına çekmiştir.”²⁶ Bu yapı dahilinde Yunan site devletlerinde politik birliktelikten ziyade her biri kendi içinde bağımsız, sadece bir saldırıya karşı birleşme sözkonusu olmuştur. Bir süre sonra Polis kavramı yerini Kozmopolis’e bırakmıştır.²⁷

Antik çağı genel mânâda el aldığımızda; savunma ve güvenlik kaygıları insanları belirli merkezlerde kent devletlerini oluşturmaya itmiştir.²⁸ Bu aslında birazda insanın doğasından kaynaklanmaktadır. Beklentiler ve endişeler her

²⁴ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., a.g.e. 21.

²⁵ Hikmet KAVRUK : Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi (Ankara, 2002), 34.

²⁶ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 23-33.

²⁷ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 40.

²⁸ Hikmet KAVRUK : Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 34.

dönemde beirleyici bir rol üstlenmiştir. Ayrıca “Eski Yunan ve Roma kentlerinde, tutsaklık düzenine dayanan” siyasî bir yapı hakimdi.²⁹

Eski Yunan ve Romalıların yurttaşlığın bir koşulu olarak başlangıçta kentte özgür ve taşınmaz mal sahibi olmayı görmemelerine rağmen zamanla “Kent (polis) yönetim hakkına sahip olabilmek için, özgür erkek ve taşınmaz mal sahibi olma şartına bağlamıştır.” Mülk sahipleri daha geniş siyasî otoriteyi kullanmaya ehliyetli sayılmıştır.³⁰

Roma kentinde şehirciler su getirme, kanalizasyon ve sokaklara kaldırım taşı döşenmesi gibi işlere ağılık vermişler, yine de insanlar iyi ısıtılmamış, kolera ve tûfûsten kırılan 200 kişilik çok katlı binalarda yaşamışlardır. Roma imparatorluğunun çöküşü ile kentler kilisenin etkisine girmiş, ticaretin etkisini yitirmesi ve tüccarların göçmesi orta çağda bu etkiyi pekiştirmiştir. İslam istilâsı Akdenizde etkisini hissettirmiş ve büyük ticaret ve para ekonomisi uzaklaşması ile Antik kentler ortadan kalkmıştır. Tarımsal temele dayanan devletlerin kentlerle ilgilenmemesi IX. yy da tam anlamıyla piskoposluk kentlerini ortaya çıkarmıştır.³¹

Gerçek kentlerin doğuşunun ilk işaretleri, X. yy. da Avrupa’daki kentlerin ortaya çıkışıyla başlar. Piskoposluk ve kale kentleri, etraflarında oluşmaya başlayan yerleşim alanlarının etkisine girmiş, ticaretin yeniden etkin olması burjuva yapısının oluşması ile kentler Ortaçağ’da yeniden canlanmış, ticaretin ayak izlerinden kentler yeniden doğmuştur. Kentler ticaretin zenginleştirdiği ilerleme, kâr ve özgürlük ve eşitlik değerlerinin etkili olduğu bir merkez hâline dönüştüler.³²

Nüfus açısından ortaçağ kentlerini ele aldığımızda; XII. yy’da Avrupa’da Paris, Venedik, Milano ve Floransa 100 bin’i aşarken, XV. yy.

²⁹ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 20.

³⁰ R.J. HALTON : Kentler Kapitalizm ve Uygarlık,a.g.e. 13-14.

³¹ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 46-49.

³² Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 50-51.

Londra ve Bürüksel'in nüfusu 40 bin kadardır.³³ Bu bağlamda Ortaçağ kentlerine fizikî olarak "herşeyden önce, seyrek nüfuslu geniş alanların ortasında, küçük bir mekânda yoğulaşan, kaynaşmış bir toplumu" andırmaktadır.³⁴

Ortaçağ kentlerinin toplumsal ve maddî yapısı monarşiye karşı ayakta duramadı. Ortaçağdaki çan sesinin yerini borazan ve trampet sesleri aldı.³⁵ Ayrıca bu çağda kentleşme de "güvenlik gerekçelerinin yanında, ticarî ve ekonomik amaçlarla insanlar, kentlerde toplanmış, kentin ekonomik ve toplumsal örgütlenmesi ile kırsal bölgelerin ekonomik toplumsal örgütlenmesi arasındaki farklılık iyice belirginleşmiştir.³⁶

Artık, "Kentin merkezîne bakarak dönemin ideolojisini okumak mümkündür." XIX yy'da Paris yeniden yapılanırken askerî kaygılar ön plana çıkarak geniş cadde ve bir meydan yapılarak merkeze konacak bir topla sokaları kontrol emek planlanmış ve endüstrileşme ile fabrikalar kentin merkezîne alınmıştı. Artık toplumun önde gelen kurumu, Kilise ya da prensin sarayı değil kendine yeni imkanlar sunan fabrika idi.³⁷

XIX. yy dan itibaren küçük tesisler yerlerini büyük tesislere bırakmaya başladı. Bu dönemle birlikte geçen yüz yıl'a oranla daha hızlı bir göç ve işsizler ordusu ortaya çıktı. Bulaşıcı hastalıklar ve kent güvenliği sorunu kentsel yaşamı etkisi altına almıştı. Artık şehirlerde mahalleler zenginliğe göre oluşmaktaydı.³⁸ Bu çarpık gelişmeler beraberinde çeşitli kent ütopyalarını da getirmiştir. Sanayi devriminin başlangıcında, kentlerin ekonomik yapısında burjuva, tüccar ve bankacılar etkin bir role sahipti. "Gelişen ticaret yaşamı ile sanayi öncesi dönemin izlerini taşıyan zenaat ile bütünleşebilmişti." Ancak sanayi devrimi sonrası, makineleşmeyle birlikte,

³³ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 20.

³⁴ M. Ali KILIÇBAY : Şehirler ve Kentler (Ankara, 1993), 170.

³⁵ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 50

³⁶ Hikmet KAVRUK : Anakent'e Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 34.

³⁷ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 60-61.

³⁸ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 66-68.

toplumsal zihniyet dönüşümü kent yapısını sarsarak değişime ön ayak olmuştur. Kentler fabrikalara yakın olan yerlerde oluşmaya başladı.³⁹

Ancak bu dönemde bazı Marxist düşünürler endüstriyel, modern ve kapitalist kentin dönüşümü sürecini “büyük modern kentlerin genişlemesi, belirli mahallelerdeki, özellikle kentin iç kısımlarındaki alanlarla orantısız olarak artan, yapay bir değer katar şeklinde eleştirerek, bunların değeri artmaktan ziyade yıkılarak yerlerine yeni iş merkezleri yapılarak bir değerlenme olur. Konut krizide ortaya çıkar ve kente yeni gelen veya çalışan kitle kalabalık ve sağlıksız yerlerde yaşamaya başlarlar” şeklinde tespitlerde bulunmuşlardır.⁴⁰

Bu arada Marxist, militarist vb. çeşitli kent modelleri de ortaya atılmıştır. Hatta bazı devlet adamları resmi olarak kent modellerini hayata geçirmişlerdir. Ancak demokratik yapılarda kentsel hareketler ortaya çıkmış ve kentsel katılım yoluyla kentlere şekil vermede bir mücadele olmuştur.⁴¹

Özellikle 18. ve 19. yy’larda sanayileşme kentleşmeye yol açan temel sebep olarak gösterilmiştir.⁴² Bu dönemde nüfus kriterlerini ele aldığımızda “1800’lü yıllarda 75 milyon kişi kentlerde yaşarken bu rakam 1970’lerde 1 milyar 311 milyona yâni dünya nüfusunun%22’sine ulaşmıştır.”⁴³ Dünya nüfusu 1800’de 990 milyon iken, 1900’de 1 milyara, 1960’da 3,3 milyara yükselmiştir.⁴⁴ Bu arada “19. yy’ın başlarına yâni sanayi devrimine kadar kent nüfusu toplam nüfusun % 10 ‘unu aşmıyordu. Kentlerin nüfusu genelde 5 bin ile 10 bin kişi arasındaydı.”⁴⁵

³⁹ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 20

⁴⁰ Jean ROBERT : Kent ve Halk Kent Üzerine Alternatif Düşünceler (Anakra, Şubat 1999), 18-19.

⁴¹ Kürşat BUMİN : Demokrasi Arayışında Kent, a.g.e., 7

⁴² Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 6.

⁴³ Hikmet KAVRUK : Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 35.

⁴⁴ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 21.

⁴⁵ Atakan OKUTAN : Türkiye’de Kentleşme ve Siyasal Yapı (Ankara, 1995), 19.

Günümüzdeki kentleşme hareketleri 19.yy'daki kentleşmeden bazı noktalarda ayrılmaktadır. 19. yy.'da büyük kentlerin bir çoğu hammadde kaynakları ve maden havzaları ile Avrupa ve Kuzey Amerika'ya dış satım yapan veya ana geçişlerde bulunan merkezlerde kurulmaktaydı. Oysa Avrupa ve Kuzey Amerikada sanayi kuruluşları ve fabrikalar çevresinde bir kentleşme ve nüfus yoğunlaşması yaşanmaktaydı. Kentleşme sanayileşmiş toplularda kalkınma ile birlikte yürümekteydi.⁴⁶

“20. yy. yerel yönetimlerin altın çağı olmuş ve bu dönemde yerel yönetimler kendi kendinî finanse edip, kente merkezî hükümetin sunduğundan daha fazla hizmet sunmuştur.” Özellikle gelişmiş ülkelerde bunu daha net görmek mümkündür.⁴⁷

Dünya, 21. yüz yıla kentleşmede mesafe almış olarak girmiştir. Gerçi mevcut bazı kenler kent olarak algılanmasa da bazı tartışmalar süregelmektedir. Ancak 21. yüz yılda “Kentsel alanlar Dünya nüfusunun giderek daha büyük bir bölümünü barındıracaktır. Giderek daha yüksek oranda kentleşme, aralarında derece farkı olmasına karşın, tüm ülkelerde gözlenen ortak bir süreçtir. İçinde bulunulan dönemde, ekonomik olarak gelişmiş sayılan, zengin ülkelerin tamamının esas olarak kentleşmiş bir altyapıya sahip olduğu gözlenmektedir. 100 bin ve daha yukarı nüfuslu kentlerde yaşayanların toplam sayısı açısından, yakın zamana kadar Avrupa Kıtası birinci sırayı işgal ederken, şimdi Asya ve Amerikanın gerisinde kalmıştır.”⁴⁸

“Çağdaş sanayileşme, teknoloji, ulaşım ve yönetim imkanlarının ürünü olan çok işlevli kent olgusunun, ortaçağ kentlerine yabancı olduğu”⁴⁹ açıktır.

⁴⁶ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 21.

⁴⁷ Kemal GÖRMEZ : Yerel Demokrasi ve Türkiye,a.g.e., 32.

⁴⁸ Hikmet KAVRUK : Anakent'e Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi,a.g.e., 36.

⁴⁹ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 20

II. KENTLEŞME KAVRAMI VE KENTLEŞME NEDENLERİ

A. Kentleşmenin Tanımı

Kentleşme günümüzde oldukça hızlı bir gelişim göstermektedir. Bu durum bazı demografik göstergelerle daha net ortaya konulabilmektedir. Birleşmiş milletler nüfu bölümü verilerine göre dünya nüfusunun 1950 yılında %30'u, 1995 yılında ise %45'i kentlerde yaşamaktadır.⁵⁰ Başka bir kaynağa göre; 1970 yılında dünya nüfusunun %38'i kentlerde yaşarken, 2000 yılında bu oranın %50'nin üstüne çıkmıştır. Birleşmiş Milletler verileri, 1990'ların ortasında dünya nüfusunun %43'ünün (2.5 milyar) kentsel alanlarda yaşadığını göstermektedir. Verilere göre kentsel nüfusun kırsal nüfusa göre 2.5 kat hızla büyümektedir.⁵¹

Birleşmiş Milletler Nüfus fonu 12 Ekim 1999'da dünya nüfusunun 6 milyara çıktığını açıklamıştır. 1802-1987 tarihleri arasında dünya nüfusu beşe katlanmış ve 5 milyara ulaşmıştır. Kentleşme düzeyi 2005 yılında %50 civarına ulaşmış olup dünya nüfusunun yaklaşık beşte üçlük kesimi kentsel alanlarda yaşamaktadır.2002 yılında yayınlanan tahminlere göre dünya; 2010 yılında 6.8, 2020 yılında 7.5, 2030 yılında 8.1, 2040 yılında 8.6, 2050 yılında 8.9 milyara ulaşacağı ön görülmektedir.⁵² Dünya nüfusunun önümüzdeki yıllarda büyük bölümünün kenlerde yaşayacak olaması gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sosyal, ekonomik, altyapı ve çevresel alanda ortaya çıkacak negatif ve pozitif etkilere göre kentlerin korunması amacıyla yeni çalışmalara ve araştırmalara yoğun bir şekilde itmiştir⁵³.

⁵⁰ Grant HEİKEN ve G. VALENTİNE : ““Cites-National and Global Security Issues”, Operated By University Of California For The US Department Of Energy, Dailly News Bulletin: 1-9. www.ees5.lanl.gov/urban_Security/pdfs/Cities_SecurityIssues.pdf. 21.12.2005, 2.”

⁵⁰ <http://indeksiletişim.com>. 12.11.2005.2.

⁵¹ Birleşmiş Milletler, Dünya Kentleşme Tahminleri (New York, 1993)'ten naklen Kent-Koop 16. Olağan Genel Kurulu (Ankara,1995), 3.

⁵² <http://wikipedia.org>. 12.11.2005

⁵³ Grant HEİKEN ve G. VALENTİNE : ““Cites-National... “a.g.m. 1”

Gelişmişlik düzeyi ve dünya nüfus içerisindeki payda ters orantılı bir şekilde işlemektedir. BM verilerine göre gelişmekte olan ülkelerin dünya nüfusu içerisindeki payı 1960 yılında % 69 iken bu oran 1980’de %74’e, bu gün ise %80’e çıkmıştır. 2050 yılında Rusya 25, Japonya 21, İtalya 16, Almanya ve İspanya 9 milyon nüfus düşmesi yaşayacaktır.⁵⁴

Kenleşmeden bahsederken kentli, kentlileşme gibi kavramlara da kısaca değinilmesi gerekmektedir.

Kentleşme, insan topluluklarının göçerlikten çıkıp belirli bir işbölümü çerçevesinde yerleşik hayata geçmesi, bir başka deyişle, tarım devrimini gerçekleştirmesiyle başlayan bir süreçtir. Bu süreç toplumsal değişim kurallarına göre üretim güçleri ve üretim ilişkilerinin tarihsel evriminde gelişir.⁵⁵

“Kentleşme” bir ülkede tarımsal olmayan üretimin göreceli ağırlık kazanmasına koşut biçimde, kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran nüfus birikimi olayı; buna bağlı olarak “kentlileşme” kırdan çözülme kentte yoğunlaşma nedeniyle kırdan kente göçen nüfusun ekonomik ve sosyal bakımlardan kıran özelliklerinden arınarak kentin özelliklerini kazanması sürecidir⁵⁶. “Kırdan çözülme, kentte yoğunlaşma ve kır ile kent arasındaki akım bir bütünün parçalarıdır.”⁵⁷

Ruşen Keleş de kentleşmeyi şöyle tanımlamaktadır: “Kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan

⁵⁴ <http://indeksiletişim.com>. 12.11.2005.

⁵⁵ İnan ÖZER : Kentlileşmenin Kişilerin Siyasal Katılımları Üzerindeki Etkileri, (Basılmamış Doktora Tezi, Ankara: 1983) , 33.

⁵⁶ Kemal S. KARTAL : Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentlileşme (Ankara, 1992), 3.

⁵⁷ Kemal KARTAL : Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentlileşme, a.g.e., 33.

oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir”⁵⁸.

Kentleşme ise, “kentleşme akımı sonucunda, toplumsal değişimin insanların davranışlarında ve ilişkilerinde, değer yargılarında, tinsel ve maddesel yaşam biçimlerinde değişiklikler yaratması sürecidir”⁵⁹.

Kentleşme olgusu temelde fiziksel bir görünümü yansıtırken, kentleşme kent diye tanımladığımız fiziksel ortamı paylaşan bireylerin davranış biçimlerini dile getirmektedir. Kentleşme olgusu, genelde endüstri merkezlerinin bulunduğu mekânları bünyesinde toplamaya, bir başka deyişle üretimin endüstrileşmesiyle belirlenirken; kentleşme bireylerin toplumsal işbölümü içinde, birbirlerine saygılı biçimde yaşamalarını öngörmektedir. Bu bakımdan kentli olmanın en büyük özelliği bireylerin birbirleriyle olan ilişkilerinin köy yaşamından çok daha yoğun ve sözü edilen toplumsal işbölümü çerçevesinde ayrıca zorunlu olmasıdır⁶⁰.

Kentleşmenin iki yanı vardır: A) Ekonomik bakımdan kentleşme, B) Sosyal bakımdan kentleşme.

“Ekonomik bakımdan kentleşme”, kişinin geçimini tamamen kente veya kente özgü işlerde sağlıyor duruma gelmesiyle gerçekleşir. “Sosyal bakımdan kentleşme” ise kır kökenli insanın türlü konularda kentlere özgü tavır ve davranış biçimlerini, sosyal ve tinsel değer yargılarını benimsemesi ile gerçekleşmektedir⁶¹.

“Kentleşme” ve “kentleşme” kavramları bir kent kültürünü de beraberinde getirmektedir. Bu kültürün başlıca özelliği çeşitliliktir. Bu çeşitlilik toplumsal yaşamın her alanında kendinî gösterir. Kuşkusuz, kent

⁵⁸ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 5.

⁵⁹ Kemal S. KARTAL : , Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme, a.g.e., 49.

⁶⁰ Mete TAPAN : Kentleşme ve Kentleşme Üzerine (Aralık 1996), 69.

⁶¹ Kemal S. KARTAL : , Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme, a.g.e., 21.

kültüründeki bu çeşitlilik yine kent kültürünün büyük bir hoşgörüyü dayanması gereğini ortaya koymaktadır.

Kentli kültürünün kent yaşamında bireyler arası ortaklık ilkesine göre gelişmesine karşın, bu kültürün en önemli niteliği bireye “bireyci” olabilme özgürlüğünün olanaklarını verebilmesidir. Bu özgürlük olanağı, köy yaşamında olmayan bir olgu olup, köyü kentten ayıran en önemli özelliklerden biridir⁶².

Kentleşme kabaca;

- Siyasal tutum ve davranışlar
- Dayanışma, yardımlaşma konusunda benimsenen değerler
- Örgütlenme biçimleri ve tutumları
- Uyulan; benimsenen, benimsenmeyen gelenek ve görenekler
- Eğitim ve öğretim konusundaki tutum ve davranışlar
- Bilgilenme biçimleri
- Dinî tutum ve davranışlar
- Hak arama yöntemleri
- Kadın ve erkeklerle ilgili düşünce, tutum ve davranışlar

⁶² Mete TAPAN : Kentleşme ve Kentleşme Üzerine, a.g.e., 70.

- Toplumdaki farklılıkları açıklama biçimleri ve gerekçeler ile değerlendirilebilmektedir.⁶³

Kentleşme düzeyi, bir ülkede kentsel alanlarda yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranını bize verirken; kentleşme oranı ülke nüfusunun artış oranı ile kentsel nüfusun artış oranı arasındaki farktır. Eğer bir ülkede kentsel alanlarda nüfus artış oranı toplam nüfusun artış oranından yüksek ise kentleşme oranı pozitif, düşükse negatiftir⁶⁴.

Kentleşmeyi sadece bir nüfus hareketi olarak görmemek gerekir. Bu aynı zamanda sosyal, kültürel ve ekonomik bir olgudur. Kentlere özgü davranış değişiklikleri katılım davranışı üzerinde de etkili olmakta ve değişikliklere neden olmaktadır.

B. Kentleşmenin Özellikleri

Kent kavramının gelişme, ilerleme, ekonomik büyüme ve bütün anlamıyla orgânîze edilmiş bir sosyal hayat olarak toplumun kabul ettiği ve tercih ettiği bir hüviyet kazanması sanayi devrimi ile birlikte olmuştur. Sanayi devrimi ile birlikte, kentleşme en önemli demokratik ve toplumsal hareketlilik odağı olmaya başlamıştır⁶⁵.

Kentleşme değişimi, süreci içeren bir devingen kavramdır. Ayrıca demografik bir süreci ve örgütlenme sürecini içerir. Son olarak insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan özellikler içerir.⁶⁶

Dolayısıyla pekçok sebebi olmakla birlikte temelde ekonomik, teknolojik, hukukî , siyasî ve sosyo-psikolojik faktörler kentleşmede etkili olmaktadır. Yabancı işçi göçü, ekonomik işbirliği toplulukları ve serbest

⁶³ Kemal S. KARTAL : , Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme, a.g.e., 51.

⁶⁴ Kent Koop 16. Olağan Genel Kurulu (Ankara, 1995), 3.

⁶⁵ İhsan SEZAL : Şehirleşme,a.g.e., 12.

⁶⁶ Hasan ERTÜRK : Kent Ekonomisi (Bursa, 1995), 11-12.

bölgeler de kentleşmeyi etkileyen faktörlerdendir⁶⁷. Ancak bunları ekonomik faktörler arasında da sayılabilir.

Çağımızda kentleşme hareketleri özellikleri itibarıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre farklılık arz etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde; kentlerdeki nüfus belirli bir miktarda artmakta ve kırdan kente göç olgusu bu oranı yükseltmektedir. Gelişmiş ülkelerde tarihsel gelişim içerisinde ekonomik kalkınma ile birlikte bir kentleşme yaşanmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ise ekonomik gelişmeden daha hızlı bir kentleşme yaşanmakta, birbiriyle dengeli olmayan bu seyir beraberinde problemli bir kentleşmeyi getirmektedir.⁶⁸ Ancak burada kentlerin doğuşuyla birtakım siyasal yükümlülüklerin ortaya çıkışında ve kentleşmenin özellikleri arasında siyasal yapıyı da unutmamamız gerekmektedir.⁶⁹

Buna Türkiye’den örnek verilecek olursa, özellikle 1950 sonrasında hızlı bir kentleşmenin nedeni “göç” tür. Özellikle kırsal alanda köklü dönüşüme paralel olarak yaşanan göç kentlerin nüfuslarını hızla arttırmıştır.⁷⁰

Kentleşmenin özellikleri maddelenicek olursa;⁷¹

-Kentleşme, ister bir yerleşmenin kente dönüşmesi, ister bir kentin büyümesi biçiminde olsun, nüfusun kentlerde yoğunlaşması olarak demografik bir süreçtir.

-Kentleşme, nüfusun tarımdan sanayi ve hizmetlere kayması ile birlikte kentsel istihdam biçimlerinin ağırlık kazanmasına yol açmaktadır.

-Kentleşme, fiziksel ve çevre koşullarında bir değişime yaratır.

⁶⁷ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 31-33.

⁶⁸ Hikmet KAVRUK : Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 36.

⁶⁹ Atakan OKUTAN: Türkiye’de Kentleşme ve Siyasal Yapı, a.g.e., 23.

⁷⁰ Atakan OKUTAN: Türkiye’de Kentleşme ve Siyasal Yapı, a.g.e., 21.

⁷¹ Hasan ERTÜRK : Kent Ekonomisi, a.g.e., 14.

-Kentleşme, toplumsal değişme ve yeniden biçimlenme sürecidir.

-Kentleşme yeni örgütlenme biçimlerini ortaya çıkarır, şeklidir.

C. Kentleşmenin Nedenleri

“Kentleşme hareketleri, ekonomik, teknolojik, siyasal ve psiko-sosyal etmenlerin etkisi altında oluşur. Gerçekte, dört kümede toplanan kentleşme nedenlerini kesin hatlarla birbirinde ayırma imkanı yoktur. Aslında herbiri birbirinden etkilenen birbirinin içine girmiş yapıdadır. Ancak bunların tek tek gözden geçirilmesi konunun anlaşılması bakımından etkili olacaktır.”⁷²

Türkiye’de kentleşme nedenleri farklı şekilde gruplanmakta olup bunlar itici-iletici-çekici güçler şeklinde gruplandırılabilir.⁷³

1. Ekonomik nedenler

Kent, üretimde tarım ağırlıklı olmayan, tarım ve tarımdışı üretimin olduğu, bunların dağıtımının ve belirli kıstaslar dahilinde denetiminin yapıldığı ekonomik işlevselliğinin olduğu örgütlenme ve bütünleşme alanlarıdır. Başka bir anlatımla kent, nüfusun, üretim araçlarının, konutların ve öteki yapıların, teknik altyapı sistemlerinin eğitim-kültür-sanat-yönetim örgütlerinin yoğunlaştığı ekonomik yerleşme merkezîdir⁷⁴.

Kentleşmenin ekonomik nedenleri B. Goodall tarafından; “uzmanlaşma, birbirin tamamlayıcısı olan, birbirine ihtiyaç duyan yapıların aynı yerlerde olmayı yeğlemesi, ucuz ve kullanışlı bir ulaşım sistemi, elverişli arsaların olması, çeşitli yardımcı hizmetler, araştırma ve eğitim kolaylıkları, özellikle emek ve diğer üretim etmenlerinin kentte kolay bulunması, kentte yaşayan

⁷² Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 22.

⁷³ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset (Ankara, 1997), 14.

⁷⁴ Mimarlar Odası;Türkiye’de Kentleşme, Mimarlar Odası Yayını, Ankara,1971, .3-10.

insanların köylerde bulmaları güç olan türlü mal ve hizmetlerden yararlanmaları,”⁷⁵ şeklinde sıralanmıştır.

Dünya Bankası tarafından yayınlanan “1990’lar bağlamında Kentleşme Politikası ve Ekonomik Kalkınma Raporu’nda”, kentleşmenin ekonomik temeli şehirlerdeki çalışma ve iş sahâları ile dünya üzerinde Çin de dahil olmak üzere hiç bir ülkenin kırdan kente göçü kısıtlama konusunda başarılı olamadığı tespitleriyle daha da güçlendirilmiştir.⁷⁶

2. Teknolojik nedenler

Teknolojik ilerlemeler de kentleşmede önemli rol oynamıştır. Tarımsal yapıya makinaların girmesiyle birlikte ortaya çıkan artık işgücü kente akın etmiştir.⁷⁷ Kitle iletişim araçlarının ve ulaşım tekniklerinin gelişmesi kentleşmeye yol açmaktadır. Farklı bölgeler birbirlerinden haberdar olmakta ve yakınlaşmaktadır. Kitle iletişim araçları ve ulaşımın kolaylaşması ile insanlar farklı yerler görmek istemekte ve bunu rahatça sağlayabilmektedir.

Ayrıca teknik gelişmeler kentsel alanlarda yeni istihdam alanları oluşturmaktadır. Yeni ulaşım imkanlarının ortaya çıkması, elektrik enerjisindeki gelişmeler hidroelektrik santralleri ve nükleer enerji santralleri gibi teknolojik gelişmeler kentlerin kuruluş yerleri ve biçimleri üzerinde etkili olmuştur.⁷⁸

3. Siyasal Nedenler

“Siyasî ya da idarî kararların da kentleşme üzerindeki etkisi bilinen bir gerçektir. Ankara, Karabük, Batman ve Kırıkkale gibi kentler, en azından

⁷⁵ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 22.

⁷⁶ Urban Policy and Economic Development an Agenda For The 1990s (Washinto D.C. 1991), 18.

⁷⁷ Hikmet KAVRUK : Anakent'e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 38.

⁷⁸ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 25.

kuruluş ve ilk gelişme dönemi kentleşmelerine bu tür sebeplerin etkili olduğu kentlerdir.”⁷⁹

Kentleşme sürecinin hızlanmasını isteyen idare, siyasî karar mekânîzmalarını işleterek ona göre plan ve politikalar saptayarak kentleşme hızını artırıp azaltabilir. Toprak mülkiyetini düzenleyen kanunlar da hukukî açıdan kentleşmeye yön verirler.

Uluslararası ilişkiler de kentleşmeyi körükleyici olabilmektedir. Seyahat, yerleşme, ticarî faaliyetleri sınırlandıran kanunlardaki değişimler de kentleşme üzerinde etkili olmaktadır. Örneğin Ankara’da olduğu gibi bir yerin başkent seçilmesi gibi kararlar da kentleşmenin hızlanmasını sağlayabilmektedir. Tarihin muhtelif dönemlerinde 30-35 bin arasında değişen Ankara’nın nüfusu, Birinci Dünya Savaş’ında 22 binlere düşmüş, 1935 yılında 122.790, 1950’de 228.530, 1980’de 1.877.775’e günümüzde ise 4 milyon civarına ulaşmıştır.⁸⁰ Siyasî karar olmakla birlikte Ankara bu gün başkent olmayıp İstanbul başkentliğe devam etseydi, İstanbul’un yaşadığı aşırı kentleşme bunun sonucu konut, trafik gibi sorunlar daha yoğun ve içinden çıkılmaz bir hal alacaktı.⁸¹

Ayrıca iç güvenlik ve bir yerin kuruluş statüsünün il, ilçe olarak değiştirilmesi de siyasal nedenler arsında sayılabilir.⁸² Mesela şırnak ilçesinin il yapılması, Düzce ilçesinin il yapılması, Kaynaşlı kasabasının ilçe yapılması.

4. Sosyo-Psikolojik Nedenler

Kentte yaşamanın insanlara sunduğu eğitim, sanat, kültür ve sağlık imkanları gibi faktörler ve kentte yaşamanın verdiği manevî tatmin de kentleşmeye neden olabilmektedir. İnsanlar kentlerde cemâat baskısını

⁷⁹ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 15.

⁸⁰ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 23

⁸¹ Fehmi YAVUZ : Kent ve Sosyal Topraklar Ülkemizde ve Başka Ülkelerde (Ankara, 1980),

1.

⁸² Hikmet KAVRUK : Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 41.

hissetmemekte ve daha özgür olabilmektedirler. Bunlarda sosyo-psikolojik nedenler arasında sayılabilir.⁸³

Ayrıca insanların kentli olmayı bir statü değişikliği olarak görmesi de sosyo psikolojik nedenler arasında sayılabilir.⁸⁴

III. TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN GENEL ÖZELLİKLERİ

A. Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri

Milattan önceki yıllarda Anadolu'da nüfusu kalabalık şehirlere rastlanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde ise başkent İstanbul, sadrazam çıkaran şehirlerde, dönemsel ve şehzade şehirleri dışında kentlere fazlaca önem verilmemekle birlikte 17. yüzyıldan itibaren bir hareketlilik ve gelişme görülmektedir.

Türkiye'deki kentsel gelişim Avrupa'dakinden farklı özellikler göstermektedir. Özellikle Ortaçağ Avrupa'sının gelişimi ve bu gelişimin kentleşmeye yol açması bizde birebir karşılığı olan biçimde gelişmediği için kentsel gelişim de farklı nitelikler taşımaktadır. Mesela güvenlik, "kan davası", "terör", "sağlık", "eğitim", "kentliliğin bir statüsü değişimi olarak görülmesi" gibi etkilerin Avrupa da görülmesi söz konusu değildir.⁸⁵

Bugün Türkiye'de de oldukça hızlı bir kentleşme yaşanmaktadır. Ülkemizde 1940'lı yıllarda başlayan nüfus artışı, 1950'li yıllarda hızlanan makinalı tarım, bunun sonucu olarak ortaya çıkan toprakta mülksüzleşme, işsizlik, metropollerde büyüyen ekonominin çekim gücü, büyük bir nüfusun kırlardan kentlere doğru göçmesine neden olmuştur. Kentlere doğru bu yöneliş, kentleri büyütüp farklı bir yapıya sokmuştur. Kentlerin aşırı bir nüfus artışına hazırlıksız yakalanılması, gerekli alt yapı ve imarlı arsaların

⁸³ Hasan ERTÜRK : Kent Ekonomisi, a.g.e., 23.

⁸⁴ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 15.

⁸⁵ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 15.

üretilememesi gecekondulaşma, eski kent merkezlerindeki yıkım ve yeniden yapılanma, farklı bir kent modeli ortaya çıkarmıştır.

Kentli, örgütlerin yoğurduğu, şekillendirdiği insan olarak tanımlanırken; birey, kentli örgütler içinde doğan, eğitilen, çalışan, boş zamanlarını değerlendiren insan olarak tarif edilir. Nitekim Türkiye’de, “sağlıksız”, “suni” kentleşmeden sözeden yazarlar, “köyden göçen nüfusun kenti oluşturan örgütler ağının bir parçası olmadığına işaret etmektedirler”⁸⁶.

Buradan da anlaşılacağı üzere Türkiye’de kentleşme içinde, kentli olarak kabul edebileceğimiz bir örgütlenme çerçevesinde eğitim ve sosyal etkinliklerin tam manasıyla tabana yayılamadığı gerçeğinden, aynı şehir hatta semt bünyesinde birbirine zıt bir yapının oluştuğundan söz edilebilir. Ülkemizdeki kentleşme temel noktası şehrin sunduğu ekonomik, sosyal, teknolojik vb imkanlardan ziyade kır’ın iticiliğinden kaynaklanmıştır.

Kentleşme sürecinde “kentli olamamış kentli kavramı” her aşama da karşımıza çıkmaktadır.

Köyden göçen nüfus, kentteki örgütler ağının içine girememekte, kentsel örgüt ve kurumlarla ilişki kurmakta zorluk çekmekte, bu da bu kitlenin kentsel değerleri benimsemesini, kentli bir birey olmasını geciktirmektedir. Kente göçmek ve kentte oturuyor olmak kentli sayılabilmek için yeterli değildir. Başka koşulların da yerine gelmesi gerekmektedir. Örneğin yaşadığı kenti sahiplenmek, kendinî oranın bir parçası hemşehrisi olarak görmek, kent sorunlarıyla, kentte olup bitenlerle ilgili olmak, kent yönetimine, kararlara katılmak gibi.

“Kentleşme bireyin yaşadığı çevresine sahip çıkmasıyla da doğru orantılıdır. Kentli, çevresinde, yaşadığı ortamda yer alan nesnel ve tinsel değerlere sahip çıkan

⁸⁶ Önder ŞENYAPILI : Kentleşemeyen Ülke, Kentleşen Köylüler (Ankara, 1982), .25

bir bireydir. Bu nedenle ondan bu değerlerin ortaya çıkmasında katkısı olması beklenir”⁸⁷.

Kentli olmak, kentli gibi düşünmek, kentsel değerlere sahip çıkmak aynı zamanda bireyin kent ekonomisiyle olan doğrudan ilişkisine de bağlıdır. Kent ekonomisi içindeki payının oranı, bireyi iyi ya da kötü bir kentli yapabilir. Sağlıklı bir toplumsal düzende, bireyin yetenekleri koşutunda, kent ekonomisine katkıda bulunabilmesi beklenen bir olgudur⁸⁸. Türkiye’de kentte oturup da marjinal işlerle çalışan bireyler ve ailelerinin kente adaptasyon süreçleri çok daha yavaş olmakta, hatta zaman zaman kentle bütünleşemeyip kendi aralarında küçük dünyalar yaratmaktadırlar.

Özellikle yoğun göç dolayısıyla muhatap olan İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük şehirler ele alınacak olursa, geldikleri ilden daha fazla nüfusa ulaştıkları Büyükşehirlerde, yeni Sivas, Erzurum veya Ağrıli semt veya mahalleler yaratarak geldikleri şehrin bir modelini büyük şehirlere taşımaktadırlar. Geldikleri kente entegre olamayan “yeniler” beraberlerinde kentlerde yeni sorunlara ve problemlere de yol açmaktadır. İzmir ili belli ölçülerde biraz bu sorunun dışında gibi gözükse de, İstanbul veya Ankara da yaşayan bir kişiye nerelisiniz sorusu sorulduğunda muhakkak ki, geldiği ili bırakın köyüne kadar size saymakta, hatta İstanbul’luyum diyene ısrarla tamam İstanbul’lusunda aslen nerelisin, nereden geldinîz; gibi sorular sorarak İstanbulluluk olgusuna karşı bir duruş sergilenmektedir.

B. Türkiye’de Kentleşmenin Nedenleri

Türkiye’de kentleşme, nüfus hareketleri ekseninde iç göçlere dayalı olarak gerçekleşmektedir.⁸⁹ Ruşen Keleşe göre; Türkiye’ye özgü kentleşme nedenleri altında, “itici, iletici ve çekici” teorilerin etkileri olup, değişen bir

⁸⁷ Mete TAPAN : Kentleşme ve Kentlileşme Üzerine, a.g.e., 70.

⁸⁸ Mete TAPAN : Kentleşme ve Kentlileşme Üzerine, a.g.e., 70.

⁸⁹ Hikmet KAVRUK : Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 58.

nüfus hareketi söz konusudur.⁹⁰ Bu yaklaşımdan yola çıkarsak: Kentleşme teorilerinde itme, iletilci ve çekme teorileri önemli yer tutmaktadır. Türkiye’de kentleşme nedenleri arasında bu teorinin izlerini görmek mümkündür. Fakat alt maddelerde ele alınacak faktörler bütünüyle itme çekme kavramları arasında değerlendirilmemelidir, zîra bunlar ekonomik, teknolojik, siyasî ve sosyo-psikolojik etkiler de taşımaktadır. Fakat burada kısaca Türkiye’de kentleşmede etkili olan etkenler itici-iletilci-çekici etkenler ekseninde incelenecektir.

1. İtici Nedenler

İtici faktörler, kır nüfusunu bulunduğu alanlardan iten tarım kesiminin içinde bulunduğu olumsuz koşulların yanında bölgede yaşanan olumsuz koşulları da içine almaktadır. İtici faktörler şöyle sıralanmaktadır⁹¹:

- “a) Nüfus baskısı,
- b) Toprak yetersizliği ve toprak dağılımının kötülüğü,
- c) Gizli işsizlik,
- d) Eksik istihdam,
- e) Düşük verimlilik,
- f) Tarımda makinalaşma,
- g) Mevsim dışı iktisadi faaliyetlerin olmayışı
- h) Doğal afetler,

⁹⁰ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası (Ankara, 2004), 65.

⁹¹ Hasan ERTÜRK : Kent Ekonomisi, a.g.e., 20.

ı) Eğitimle artan hareketlilik,

i) Tarım arazisinin özellikleri, iklim şartları ve erezyon.”

Son olarak buna kan davaları da eklenmiştir.⁹² Ayrıca sosyolojik bir olgu olarak bu kavrama töre cinayetleri ve güvenlik-terör sorunu da eklenebilir.

2. İletici Nedenler

İletici nedenler; genel olarak, köyünden kopan nüfusu kentlere, büyük merkezlere taşıyan ulaşım araçlarındaki ve olanaklarındaki gelişmelerdir.⁹³ Bu birazda mal ve hizmet alışverişinin belirli taşıma ve iletişim ağı içerisinde kentler ve onlara bağlı bölgeler arasında yoğunlaşmasıyla ilgili gözükmetedir. Konu maddelenecek olursa;

a) Mal ve hizmet alışverişinde doğan işbölümü ve uzmanlaşmada,

b) Haberleşme alanındaki gelişmeler,

c) Ulaşımda kullanılan motorlu araçların artışı ve gelişmesi,

d) Eğitim düzeyinin yükselmesi,

e) Kitle iletişim araçlarındaki gelişme,

f) Yurtdışındaki işçilerin kentlere yönelmesi, bunlar arasında sayılabilir.⁹⁴

3. Çekici Nedenler

⁹² Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 15.

⁹³ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, (Ankara, 2004), 66.

⁹⁴ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 70.

Kentlerdeki Çekici Sebepler ise⁹⁵:

- a) Köy ile kent arasındaki gelir farklılığı,
- b) Daha iyi ve ileri bir eğitim olanağı,
- c) Kentin cazibesi,
- d) İş bulma ümidi,
- e) Daha ileri hayat standardı,
- f) Çağdaş sağlık hizmetleri,
- f) Ulaşım olanakları'dır.

Çekici nedenler arasında saydığımız, tarımda mekânîzasyona geçilmesiyle birlikte daha az insana ihtiyaç olması ve köylerde işsiz kalan insanların kente göç etmeleri ve kentteki iş bulma imkanlarının köye göre çokluğunun ekonomik boyutuda olduğu unutulmamalıdır.

C. Türkiye’de Kentleşmenin Tarihsel Gelişimi

Anadolu Türk Kentleri, İslam Kenti, Orta Asya Türk Kenti ve Bizans kentlerinden etkilenecek şekilde şekillenmiştir.

“İslam aleminde inancın sosyal ve hukukî sorunları düzenleyici yaklaşımının ve gelişen sosyolojinin etkisi ile de şehirlerin gelişen sosyal vecheleri ile idarî yapının sorunlarının gündeme gelmesine yol açmıştır.”⁹⁶ İslam Kenti gelişim süreci, kendine has bir yapı içinde olmuştur. İslam kenti, genelde ortada bir Cuma Camisi’nin bulunduğu ve kentin cami etrafında

⁹⁵ Hasan ERTÜRK : Kent Ekonomisi, a.g.e., 20.

⁹⁶ Turgut CANSEVER : Ev ve Şehir (İstanbul, 1994), 116.

yerleştiği ve ayrı mahalleler biçiminde örgütlendiği hatta mahallelerin duvarlarla çevrildiği, konutlarda mahremiyetin çok büyük önem arzettiği, konutların tamamen dışa kapalı olduğu, siyasal bilincin gelişmediği bir kent tipidir.⁹⁷

Bizans Kenti ise, genelde bir kaleye sahiptir. Kentin mümkün olduğu kadar ana yollarla bölündüğü, konutla ticaret merkezlerinin yavaş yavaş ayrılmaya başladığı, kente geometrinin hakim olduğu söylenebilir.⁹⁸

Anadolu kentinin Türkleşmesinin üç cephesi vardır: 1. Eski kentlerin gelişmesi ve yeni bir kent şeklinin ortaya çıkışı. 2. Yeni kentlerin kurulması. 3. Göçebelerin kentli olması.⁹⁹

Aile ve mahalle, Türk kentlerinde önemli bir yer tutmuştur. Konut ve ticaret bölümleri genellikle ayrıdır. Devletin kentlere has ve devamlı bir malî yardımı, halkın da kendi kentinin işlerinin yürütülmesi için özel bir yardımı yok denecek kadar azdır. Genel olarak kentin bütününe ilgilendiren her türlü hizmetler, camiler, okullar, kitaplıklar, hastaneler, hanlar, çeşmeler, sebiller, imaretlerin inşası, su getirme, bu tesislerin bakımı ve hatta bazen mezarlıklar bile vakıf kanalıyla yapılmışlardır¹⁰⁰. Kentsel sosyal yapıda loncalar, vakıflar ve tarikatlar da önemli yer tutmaktadır.

Kent silüetinin üç önemli hakim unsuru, idarî, askerî ve dinî yapılarıdır.

Bizans'ın yıkılışı ile birlikte kent nüfuslarında önemli düşüşler olmuştur. Osmanlı döneminde kentler, 17. yüzyıldan itibaren büyümeye başlamıştır.

⁹⁷ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 135.

⁹⁸ XII. yy.'da Kentlerin Anadolu'da Ekonomik Drumu, <http://blacklu.8m/bkentler.htm>. 12.11.2005.

⁹⁹ Doğan KUBAN : “Anadolu -Türk Şehri Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fizikî Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler”, Vakıflar Dergisi, Sayı VII. (1968), 58.”

¹⁰⁰ Doğan KUBAN : “Anadolu -Türk ...”. a.g.m. 67”

17-18. yüzyıllarda Anadolu’da kentlerde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı %8.9 iken, 19. yüzyılda bu oran % 25’e yaklaşmıştır¹⁰¹.

Osmanlı kentlerinde Batılı anlamda bir meydan olmadığı görülmektedir. Bu durumda Osmanlı’da kent halkının ekonomik ve toplumsal faaliyetlerinin farklı mekânlar halinde bölündüğü ve daha da önemlisi denetim altında tutulduğunu teşhis edebiliriz¹⁰².

Esnaf, çarşıda, pazarda, merkezî’n memurları; kent halkı da cami avlusunda ve caminin içinde dinsel otorite tarafından gözetim altında tutulmaktadır. O halde Osmanlı sisteminin kentsel oluşumu önlediği, daha doğrusu kentlerin kendi merkezî iktidarının tartışıldığı odaklardan biri hâline gelmesi konusunda dikkatli olduğu söylenebilir. Bunun böyle olduğunun en iyi göstergesi, Osmanlı kentlerinde meydanın yokluğudur¹⁰³.

Osmanlı “millet” ve “mahalle” sistemidir. Osmanlı Devleti çok uluslu bir imparatorluk idi. Bu niteliğinden ötürü ve diğer tüm benzerleri gibi ulus-devletlerden farklı olarak, bir üst belirleme alanı şeklinde ortaya çıkan merkezî devlet, çeşitli etnik unsurların ulusallıklarının oluşmasına engel teşkil etmekteydi. Böylesine bir örgütlenme içinde, belirleyici öge olarak din unsuru ön plana çıkartılmış olup, imparatorluğun uyrukları mensup oldukları dinler temeli üzerinde “millet” adı verilen gruplaşmalara bölünmüşlerdi. Esas itibarıyla her “millet” kendi dinsel önderi aracılığıyla doğrudan merkeze bağlanmaktadır. Böylesine bir algılama içinde, aynı işi yapan ve aynı hayat koşulları içinde yaşayan kimselerin, farklı “millet”lere mensubiyetleri, onların ortak bir bilinç geliştirmelerine ve buradan da, hemşehrilik ve kent yurttaşlığı kavram ve bilincine ulaşmalarını olanaksız halê getirmektedir. Bu bilincin oluşmasına ikinci engel, mahalle örgütlenmesidir. Osmanlı sistemi içinde bir mekân ve buna bağlı olarak bir yaşam ve toplumsallık ortaklığı olmaktan çok,

¹⁰¹ İlhan TEKELİ ve Yiğit GÜLÖKSÜZ : Kentleşme, Kentleşme ve Türkiye Deneyimi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt V, 1224.

¹⁰² M. Ali KILIÇBAY : Şehirler ve Kentler (Ankara, 1993), 32.

¹⁰³ M. Ali KILIÇBAY : Şehirler ve Kentler, a.g.e., 32.

bir vergi birimi olarak ortaya çıkan mahalle, Osmanlı kentlerinde yaşayan insanların küçük mekânlarda dahi “ aynı gemide olma” bilincine ulaşmalarını engellemiştir¹⁰⁴.

Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkılışı ve cumhuriyetin kuruluşu sırasında savaşlar ve ekonomik zorluklar Türkiye’de kent nüfusunun artışını engellemiş, Cumhuriyet döneminin başlangıcından 1950’li yıllara kadar geçen sürede başkent Ankara dışında kalan kentlerimizdeki kentleşme hızı çok düşük olarak gerçekleşmiştir¹⁰⁵.

1930’lu yıllar ülkemizde tarımda makineleşme, kentlerde sanayileşme ve bölgelerarası ulaşım olanaklarının artması sebebiyle kırdan kente doğru göçün hızlandığı yıllardır. 1955 yılına kadar Türkiye’de kentsel nüfus artış oranı, genel nüfus artış oranının biraz üstünde iken, 1955’ten 1995’e kadar ki beş yıllık dönemlerin çoğunda kentsel nüfus, genel nüfus artışının iki katına yakın bir hızla artmıştır. Veriler son 50 yılda kırdan kente göçün gittikçe artan oranda devam ettiğini ve Ankara’nın başkent seçilmesiyle yaşanan hızlı kentleşme sürecinin 1950’den sonra ülke genelinde yaygınlaştığını göstermektedir¹⁰⁶.

1970-80 yılları arasında ekonominin bu krize girmesi, döviz kaynaklarının zayıflaması, enflasyon, kentlerdeki siyasî olaylar vb. nedenlerle kentlerde yaşamın zorlaşması kırdan kente göçü azaltmış, kentleşme hızı, % 4.7’den % 3’e düşmüştür. Türkiye’de en yüksek kentleşme hızının yaşandığı 1980-85 dönemi sonunda kentleşme hızı % 6.3’tür. Bu tarihten sonra kentsel nüfusun ülke nüfusu içindeki payı artmakla birlikte, bir önceki döneme göre azalan bir kentleşme hızı ile gerçekleşmiştir¹⁰⁷.

1950’lerden sonra yeni bir ivme kazanan kentleşme süreciyle birlikte, kentlerde yaşayan nüfus oranı, 1980’de % 45.4’e, 1985’de % 50.9’a ve 1990

¹⁰⁴ M. Ali KILIÇBAY : Şehirler ve Kentler, a.g.e., 32.

¹⁰⁵ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., ?.

¹⁰⁶ Kent Koop 16. Olağan Genel Kurulu (Ankara, 1995), a.g.e., 7.

¹⁰⁷ Kent Koop 16. Olağan Genel Kurulu (Ankara, 1995), a.g.e., 7.

yılında da % 55.4'e ulaşmıştır. Bu oran 2000 yılında ise % 61.7'ye ulaşmıştır.¹⁰⁸ Türkiye nüfusunun kırdan yaşayan kesimde % 40ların altına düşmüştür.

Türkiye'deki kentleşme sanayileşme ile yakın ilişki içinde olmasına rağmen, sanayileşme ile orantılı bir biçimde olmadığı ve onun doğurduğu ihtiyaçlara uygun olmadığı içindir ki, sağlıklı ve düzensiz bir şekilde olmaktadır¹⁰⁹. Türkiye'de kentli nüfus artış hızının yüksek olmasına karşın, sanayileşmenin artış hızı daha düşük olarak gerçekleşmektedir.

“Sanayileşme ile desteklenmeyen ve son derece ‘çarpık’ şekilde süren kentleşme, başta büyük kentlerimiz olmak üzere göç alan yerleşmeleri ciddi sorunlarla yüzyüze bırakmıştır. Bu olgu ‘kentleşmeye’ yüklenen pek çok ‘olumlu’ faktörü Türkiye için geçerli kılmamaktadır”¹¹⁰.

Kentleşme ve kentlileşme batılı normlar açısından bakıldığında “gelişmenin”, “çağdaşlaşmanın”, “demokrasinin” ve “katılımcılığın” ölçüsüyken, Türkiye’de kentleşme ve kentlileşme çoğu zaman nüfus yoğunlaşması şeklinde sürmüş, kente özgü değer ve davranışlar farklı kentlerde ve kentlerin farklı mekânlarında beklenen ya da istenilen biçimde gelişmemiştir¹¹¹.

Türkiye’deki kentleşme sürecinde itici ve çekici faktörler ortak rol oynarken itici faktörler biraz daha ağırlık kazanmaktadır. Türkiye’de kırsal itici kılan temel sorun nüfus-kaynak dengesizliği ile birlikte kaynakların ve üretim araçlarının mülkiyetinin dengesiz bir şekilde dağıtılmış olmasıdır. Gelir farklarının en aza indirgenmesi halinde bile, tarım kesimindeki kaynak ve üretim araçları mülkiyetinin adil bir şekilde dağıtılmamış olması ve ekonomik, toplumsal, siyasal alanlardaki kontrol noktalarının adı geçen dağılımla

¹⁰⁸ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 67.

¹⁰⁹ Kemal GÖRMEZ : Şehir ve İnsan (İstanbul, 1991), 6.

¹¹⁰ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 3.

¹¹¹ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 3.

yakından ve karşılıklı ilişkili bulunması, kente yönelen nüfus hareketlerini etkilemektedir¹¹².

Türkiye’deki kentleşmeyi karakterize eden önemli özelliklerden birisi de, bir “kentleşme politikası”nın olmayışı, dolayısıyla da kentlerin gelişme ve büyümelerinin belirli bir plana oturtulamaması, köyleşen kentler olgusunu ortaya çıkarmıştır.¹¹³

Türkiye’de kentleşmenin en belirgin özelliği belli merkezlerin sürekli büyüyerek anakent alanları hâline gelmesi ve bunun sonucu olarak da gecekondulu kentleşmenin oluşmasıdır.

Türkiye’de İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa kentlerimizin nüfusunun, ülkemizdeki toplam kent nüfusunun yarısına yakınına oluşturması dengesiz bir dikey dağılımı yanıtırken, yüksek nüfuslu ve ekonomik açıdan gelişmiş kentlerin daha çok ülkenin batı ve orta bölgelerinde yoğunlaşmış olması da dengesiz bir yatay dağılımı göstermektedir.

Ülkemizde özellikle son 50 yılda, büyük kırsal bölgelerdeki vatandaşlarımız çeşitli nedenlerle büyük kentlere göç etmişlerdir. Bu göç sonucu, ortaya çıkan nüfus patlaması kentlerimizin hem toplumsal hem de teknik altyapısını büyük oranda bozmuş ve kentlerimiz salt fiziksel yönden değil, aynı zamanda toplumsal, kültürel ve güvenlik bozulmalarının da merkezî hâline gelmiş görünmektedir. Bu bozulmanın temel nedeni “köyleşme” ve “kentleşme” olgularının karşılıklı çekişmesinde yatmaktadır¹¹⁴.

Türkiye’de birkaç merkezînin ânî olarak büyümesi, hizmetlerin yetersizliğine ve kentsel orgânizasyonların yeterli ve zamanında kurulamaması gibi meselelere sebep olmuştur. Hızlı kentleşme, kentte

¹¹² Barlas TOLAN : Toplum Bilimlerine Giriş (Ankara,1991), 64.

¹¹³ İhsan SEZAL : Şehirleşme, a.g.e., 64.

¹¹⁴ Mete TAPAN : Kentleşme ve Kentleşme Üzerine, a.g.e., 70.

mesken bunalımı, gecekondulaşma, suç ve suçluların artması gibi sorunları da beraberinde getirmiştir¹¹⁵.

Düzensiz kentleşmenin metropol alanlar için önemli sonuçlarından birisi gecekondudur. Gecekonduyu sadece bir yerleşme biçimi olarak düşünmemek gerekir. Gecekondu bir yaşam ve dünyayı algılama biçimi hâline dönüştüğünde, metropoller, ikili, üçlü ya da çoklu kültür alanları olarak şekillenmektedir. Bu şartlar altında kentle bütünleşme başta olmak üzere pek çok sorun gündeme gelmektedir¹¹⁶. Türkiye’de kentleşme çok iç açıcı sonuçlar taşımasada böyle bir görünüm arz etmektedir.

IV. METROPOLİTEN KENT ve ALAN YÖNETİMİ

A. Metropoliten Kent Kavramı

Kavramsal çerçeveye derinlemesine girmeden önce, kavramsal çerçeve de metropolkent ve belediyeçilik kavramlarının yerli yerine konulmasında aşağıdaki ayırım önemlidir. “Metropoliten alanlarda kurulu bulunan Büyükşehir örgütlenmesini ve uygulamasını, “Belediyeçilik” kavramı ile ifade ederek, diğer belediye kurumları ile aynı kümeye koymak doğru olmayacaktır. Çünkü belediye kavramı doğrudan “belediye kurumunu” niteler. “Belediyeçilik” kavramı da belediye kurumuna ilişkin anlayış, örgütlenme ve uygulamayı ifade eder. Oysa, Metropol kentlerde belediyeçilik yapısı, standart belediyeçilik anlayışının dışında, farklı bir örgütlenme biçimine dayandırılmıştır.”¹¹⁷ Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere metropol kent ayrı bir temele oturtulması gereken bir kavramdır.

¹¹⁵ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 39.

¹¹⁶ Kemal GÖRMEZ : Kent ve Siyaset, a.g.e., 4.

¹¹⁷ Hikmet KAVRUK : Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeçiliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi,a.g.e., 196.

Bu günün dünyasında metropol kent önemli bir sosyal olgudur ortaya çıkışı ve nedenlerini aramak için çok gerilere gitmeye gerek yoktur, Şöyle ki¹¹⁸

“Batı’da kentlerin gelişimi 18.yy boyunca, tarımsal üretimdeki artış ve onun yarattığı tarımsal ticaret ve tarımsal sanayileşme ile başlamıştır. Buhar gücünün insan gücü yerine kullanımı, yeni hammadde kaynakları, kitle iletişim ve ulaşımındaki gelişmeler bu süreci hızlandırmıştır. Bunlara ek olarak, merkezî devletlerinin oluşumu ile geniş olanlarda kamu denetimi ve esenliği sağlanabilmiştir. Ayrıca, işbölümü ve uzmanlaşmanın yaygınlaşması, toplumsal örgütlenmenin kurularak bütünlüğün ve toplumsal koordinasyonun gerçekleştirilebilmesi, Avrupa ve Kuzey Amerika’da endüstriyel kentlerin doğuşuna yol açmıştır. Buna bağlı olarak yine bu yerlerde büyük kentler 19.yy’da da süren endüstriyel devrimin ve kırsal yörelerden kentlere doğru yoğun göçün sonucu olarak doğmuşlardır.”¹¹⁹

Kentlerin bu aşırı nüfus akımını emmemesi kent çevrelerinde plansız yerleşim alanlarının serpilip yaygınlaşmasına neden olmuş, zamanla bu alanlar biraz da merkezî yönetimlerin zorlama ve yardımları ile kentlerin yönetim sınırları içine alınarak kentlerin nüfusu hizmet yükü ve alanları genişletilmiştir.

Büyük kent alanlarının oluşmasında ve gelişmesinde, varolan bu kentleşme süreci önemli bir rol oynamıştır. Kısaca maddeleyecek olursak büyükşehirlerin ortaya çıkmasında şu faktörler etkili olmuşlardır.¹²⁰

Coğrafi faktörler: Yerleşme alanlarının zamanla büyükşehir alanları hâline gelmeleri, coğrafi konumla ilgilidir. Coğrafi konumun özellikleri, ulaşımı

¹¹⁸ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler (Ankara,1982), 6.

¹¹⁹ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 7.

¹²⁰ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 191-199.

kolaylaştırıcı olması, tabiat şartları vb.. olarak belirtilebilir. Kısaca coğrafi konumun her yönüyle çekici olması gerekir.

Demografik faktörler: Kalkınmış ülkelerdeki büyükkent alanlarında yapılan incelemeler, bu alanların ortaya çıkmalarında ve gelişmelerinde hem iç hem de dış göçlerin etkili olduğunu ortaya koymaktadır. Büyükkent alanları ülke içindeki göçler ve ulaşım araçlarının özellikle kara ulaşımı araçlarının gelişmesiyle hız kazanmıştır. Yine bu alanların sınırları içindeki hareketlilik de aynı kaynaktan etkilenmiştir.

Gelişmiş ülkelerin büyükkent alanlarındaki nüfus artışının başlıca sebepleri, tarım kesiminin az işçiye ihtiyaç duyması ve burada yaşayanların büyük kentlere göçüyle doğum oranının yüksek olmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise bu durum, kırsal alanlardaki nüfus fazlalığından ve buralarda yaşayanların kentlerde daha iyi çalışma imkanları bulabilecekleri umuduyla olan göçlerden kaynaklanmaktadır.

Kısaca kırdaki çözülme kentlerde büyük bir yoğunlaşmaya neden olmuştur. Ek olarak, kent nüfusunun gece-gündüz arasında farklılık gösterdiği de söylenebilir.¹²¹ Banliyölerde yada çevre kentlerde oturanlar kentte iş sahibi olmak ve sabah işe gelmek, akşam eve dönmek suretiyle bu nüfus farkını yaratmaktadır. Bunun ülkemizde'ki en güzel örneği İstanbul'dur.¹²²

Kentlerdeki Kamu Hizmetleri; kentleşme ile başlayan ve giderek artan bir oranda devam eden belirli yerleşme alanlarındaki nüfus artışı, bir yandan büyük kentlerin ortaya çıkışına neden olurken diğer yandan da buralardaki kamu kurumları tarafından sağlanan hizmetleri de bir ölçüde etkilenmiştir. Her ne kadar aynı türdeki hizmetler daha küçük yerleşme alanlarında da sağlanıyor ise de, nitelik ve nicelikleriyle uygulama politikaları değişiklik gösterebilir. İşte büyük yerleşme alanlarındaki toplanmaya sebep olan bu

¹²¹ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 8.

hizmetlerin başlıca mesken, ulaşım sağlığı koruma ve diğer sosyal hizmetlerini saymak mümkündür.¹²³

Ekonomik faktörler: Sanayileşmenin hız kazanmasıyla birlikte, yan sanayi tesisleri kuruluşlarına da ihtiyaç duymuş ise kentleri ve çevre kentleri çekici kılmıştır. Giderek artan sanayii kuruluşlarının sayısı bölgenin yaşama şartlarını sosyal, kültürel ve ekonomik yapısını etkiler. Bu sebeple böyle bölgelerin gelişmelerinin uzun süreli planlara göre sağlanması ve yönetilmesi gereklidir.¹²⁴

Hukukî Faktörler; hükümetleri belirli bir bölgeyi muhtemel gelişmesini gözönüne almak suretiyle büyükşehir alanı kabul eder; kanunî ve idarî işlemlerde gerekli düzenlemelerde bulunması ve bu bölgedeki ilerlemeyi özendirmesiyle de sözü edilen alanlar kurulurlar.¹²⁵

Oysa, gerek 19.yy sonralarında, gerekse içinde bulunulan yüzyıldaki gelişim aynı değildir. Özellikle endüstriyel gelişimini tamamlamış ülkelerde kentler çevresinde oluşan “banliyö” ve “uydu-kent” gibi adlar verilen yerleşim alanları, kentlerin sorunlardan kaçmak, sahip oldukları görece iyi sosyal-ekonomik olanakları kentlerle paylaşmamak için kendi yerel yönetimlerini kurmaya kentlerle yönetsel birleşmeye tercih etmişlerdir.¹²⁶

Sonuçta birbiri ile ekonomi, toplumsal ve hatta orgânîk bütünlük içinde bulunan bu kentsel alanlarda, sorunların büyük bölümünün ortak olmasına karşılık birbirinden bağımsız, parasal ve teknik açılardan yetersiz çok sayıda yönetim doğmuştur. Mesela “Tokyo, Madrid, Paris, Amsterdam, Kopenhag, Stockholm ve Londra büyükşehir belediyelerinin, öz kaynaklarının devlet yatırımlarına göre çok yüksek olduğu, ortalama merkezî kaynağın %30’unun

¹²² Asuman YÜCEL : Büyükşehir Yönetimi İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi (Ankara, 1994), 50.

¹²³ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 194 -195.

¹²⁴ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 198.

¹²⁵ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 191-199.

¹²⁶ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 6-7.

yerel gelirlerin %70'i oranında olduğu, Türkiye'de ise ters bir şekilde %68'i merkezî, %32 şeklidir.”¹²⁷

Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ)'nda; temel yaklaşım, özerk katılımcı ve demokratik yerel yönetimler ilk başta göze çarpar. Merkezî yönetiminin vesayetini kabul etmez ve yerel yönetimlerin gelirlerinin en azından bazılarını kendi koydukları vergiler yoluyla sağlayabilmesine imkan vermektedir. Ancak Türkiye bunun yanında kendi kuruluşu ve iç yapıya ilişkin pek çok hususa da çekince koyarak yerel yönetimlere şüphe ile yaklaşmıştır.¹²⁸

1962 yılında ABD'ndeki 212 Metroliten bölgede değişik nitelikli 18.442 yerel yönetim bulunduğunu söyleyebiliriz.¹²⁹

Metroliten alanın kesin ve dünyaca kabul edilmiş tek bir tanımı yoktur. Ülkelere konulara ve gelişmişlik derecelerine göre değişen tanımları vardır. Genelde, metroliten alan yüksek yoğunluklu büyük bir merkez ile onu çevreleyen ve onunla sıkı günlük ekonomik, sosyal, kültürel, vb. ilişkisi olan kent ve köylerden oluşan ileri aşamada bir toplumun üzerinde oturduğu ve üretim yaptığı toprakların tümü olarak tanımlanabilir.¹³⁰

Metropoller, endüstriyel gelişimini tamamlamış yada bu aşamaya gelmekte olan ülkelerde karşılaşılan bir toplumsal olgudur. Sınırları belirgin geleneksel olarak tanımlanmış kent kavramlarından ayrı olarak kendilerine özgü durumları vardır ve sorunları mevcut yönetsel yapıları, teknik ve ekonomik olanakları ile çözümlenemeyecek ağırlıktadır. Metropolis

¹²⁷ Asuman YÜCEL : Büyükşehir Yönetimi İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi, a.g.e., 29.

¹²⁸ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlaşma1.php 02.01.2006

¹²⁹ Census Of Population and Housing (U.S. Bureau Of The Cansus, 1963),

www.nber.org/cesus-geocodes/1970data/8126/cb8126.txt. 02.01.2006.

¹³⁰ Eyüp Günay İSBİR : Kentleşme Metroliten Alan Ve Yönetimi (Ankara, 1982), 70-71.

(anakent) Yunanca asıllı (ana, asıl) ve polis (kent) sözcüklerinden türemiştir.¹³¹

Megapolis kavramı ise, sonraki yıllarda dünyanın değişik ülkelerinde hayli kentleşmiş, bir dizi anakent içeren bölgeleri betimlemek için kullanılmıştır. Örneğin, Tokaido megapolisi, Tokyo, Osaka ve Koba'yı içeren, tüm Japonya nüfusunun % 50'sinin oturduğu bölgeye denilmektedir.¹³² Metropol alan "zamannımızda büyük yerleşim merkezleri için kullanılan bir sözcüktür. Aşırı derecede şehirleşmiş bölgeler için de megapolis veya megalopolis (Bitmeyen şehir, Enginşehir) sözcükleri kullanılmaktadır."¹³³

Metropol kent yaşam biçimi etkin nüfusun %75'inin tarım dışı alanlarda çalışıyor olması, bu sayının 10 binden az olmaması gibi bazı ölçütlerle belirlenmektedir. Ekonomik ve sosyal bütünlük için ise ya nüfusun %15'i anakentte çalışmalı ya da anakentte yaşayan nüfusun %25'i çevre-kentsel alanda çalışıyor olmalıdır.¹³⁴

Bu tanımlama nüfus kriterleri açısından keyfiyet taşıdığı iddiasıyla epece eleştiri de almıştır. Bir başka eleştiri ise taşıdığı ölçütlerin tüm ülkelerde uygulanabilme olanağının olmamasıdır. Mesela Diyarbakır ili büyükşehir kapsamında olmasına rağmen bir bölgenin büyükşehir olma özelliklerinden sadece nüfus kriterine sahip olduğu bunun dışında sosyo-ekonomik açıdan metropol kent özelliklerini taşımamaktadır.¹³⁵

Ana kentler kuşkusuz ki, ekonomik, kültürel ve siyasî etkileri açısından bölgesel, ülkesel, uluslararası olarak kümelenendirilebilir. Ancak, bu boyutların ortaya konulması kolay olmamaktadır.

¹³¹ Hikmet KAVRUK : Anakent'e Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 47-49.

¹³² Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 7.

¹³³ Nuri Tortop : Mahallî İdareler (Ankara, 1991), 10.

¹³⁴ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 8-9.

¹³⁵ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 186.

Nüfusun yalnız bir boyutu oluşturduğunu bilmekle birlikte, nüfus toplamına ek olarak, nüfusun yapısal yoğunluğu, niteliği gibi ölçütlerin görüldüğü kadarıyla tanımlamalara temel olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca, yalnız bu boyutla ilgili olarak bile uzmanların üzerinde birleştikleri tüm ülkeler için geçerli bir “en az” sayıyı bulmak zordur. Örneğin; Ruşen Keleş, metropoliten alanın nüfusunu en az 250.000 kişi olması gerektiğini belirtmiş, bir başka tartışmada ise nüfus ölçüsü olarak 500.000 ileri sürülmüştür.¹³⁶

Kentleşme evrensel bir olgudur.¹³⁷ “Kentleşme süreci içerisinde, metropoller bu sürecin sosyo-ekonomik ve fiziksel boyutlarıyla odaklaştığı ve yoğunlaştığı mekânsal bütünlükler olmaktadır.”

Ülkemizde metropollerde (İstanbul, Ankara ve İzmir) hızlı nüfus birikiminin yarattığı hizmet talebinden daha küçük bir hizmet arzı oluşmaktadır. Kuruluş kanunları ve ülkenin hızlı sosyo-ekonomik gelişmesinin gerisinde kalmış malî ve yönetim yönlerinden yetersiz mahallî birimler özellikle yerel halkın en yakın temsilcisi belediyeler giderek artan hizmet sistemini karşılayamaz halê düşmüşlerdir. Bu nedenle de amaçlara ulaşabilmede pek çok alanı içine alan stratejik bir plana ihtiyaç vardır.¹³⁸

Metropoliten alanlarda belediye hizmetlerinin yetersizlikleri çözümü gerektirecek yoğunluğa ulaşmıştır. Metropoliten alanlar içerdikleri fonksiyonlar nedeniyle bazı hizmetler arzının tek elde toplanmasını gerektirmektedir.¹³⁹

Tarihsel açıdan bakıldığında metropollerin yönetsel sorunlarını çözmek için başlatılan çalışmaların yeni olmadığını ve 19. Yüzyıl başlarına kadar gittiğini görmekteyiz. New Orleans (1813), Boston (1821), Philadelphia

¹³⁶ Ruşen KELEŞ : “” Milliyet (5 Kasım 1978)”

¹³⁷ G. ERDÜMLÜ : Türkiye’de Metropoliten Yönetim sorunları ve Bir Sistem Önerisi (Ankara, 1982), 7-9

¹³⁸ Geleceğin İstanbul’u, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 5 (İstanbul, 1993), 50.

¹³⁹ Mahallî idareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas komisyonu Raporu (Ankara, 1995), 37.

(1854) New York (1898) kentlerinde gerçekleştirilen kent ve county yönetimlerinin birleştirilmesinin temelinde bu görüş yatmaktadır. Yine aynı amaçla Londra Metropol Polis Örgütü (1829), Bayındırlık Yönetimi (1855) yıllarında kurulmuştur.¹⁴⁰

B. Metropolitan Kent Yönetimi

Metropol kent'in sorunlarını çözmek için yapılan yönetim örgütlenmeleri aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir;¹⁴¹

1- Tek kademeli Yönetim

-Katılma

-Mahallî idarelerin fizikî hizmet sunumunun genişletilmesi

-Görevlerin birleştirilmesi

2- Çift Kademeli Yönetim

-Özel amaçlı metropol kent yönetimi

-Metropol kent alan federasyonu

3- İsteğe bağlı alan federasyonu

Bu konuda yapılan bir başka sınıflandırma ise;¹⁴²

1- Geçici Küçük Ölçekli Çözümler

-Yönetimlerarası Hizmet Anlaşması

¹⁴⁰ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 13.

¹⁴¹ Eyüp Günay İSBİR: Şehirleşme Meseleleri, a.g.e., 216.

¹⁴² Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 17.

-Kentsel birlik ya da kurullar

-Özel amaçlı anakentsel örgütler. Şeklinde sıralanabilir.

1. Türkiye’de Metropolitan Alan Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

Klasik Osmanlı yönetimi, geleneksel bütün imparatorluklarda olduğu gibi yerel demokrasiye yabancıydı, 19. yy.’a kadar bu klasik yapı taşrada halkın yönetime katılamasını, demokrat ve özgürlükçü bir yerel yönetimi düşünmemiştir.¹⁴³

Bugünkü anlamıyla yerel yönetim kurumları Türkiye’ye 19 yüzyılın ikinci yarısında Batı’dan aktarılmıştır. Bunun başlangıcı, Tanzimat’ı izleyen yıllar içindeki Batılılaşma çabalarına kadar dayanır.¹⁴⁴ Ama hemen belirtmeli ki; Batılı anlamda bir belediye kurumunun toplum yapımıza tüzel olarak yerleştirilmesiyle, belediyeciliğimiz gerçek bir demokratik kurum niteliğine kavuşmuş, yerel hizmetleri yeterli bir düzeyde karşılayacak duruma gelmiş değildir.

Bu eksiklik, Cumhuriyet’in kurulduğu yıllarda da vardı, çok partili siyasal yaşama geçme kararının verildiği yıllardan sonra da sürmüştü ve bugünde vardır.

Cumhuriyet Türkiye’si toplumsal birimler olarak varolan köylerini, kasabalarını ve kentlerini ancak, 1924 tarihli Köy Yasası ve 1933 tarihli Belediye Yasası ile tüzel kişiliğe kavuşturulmuştur. İl özel yönetimleri ise hâlâ 1913 yılında çıkarılmış bulunan geçici bir yasa ile yönetilmektedir.¹⁴⁵ Bunlardan Belediye Kanunu 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı kanun ile yenilenmiştir.

¹⁴³ İlber Ortaylı : Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği (İstanbul, 1985), 15.

¹⁴⁴ Ruşen KELEŞ: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (İstanbul,1993), 14-17.

¹⁴⁵ Ruşen KELEŞ: Yerinden Yönetim ve Siyaset (İstanbul, 1994), 249.

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası, İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirmiştir. İstanbul Belediyesi, İstanbul İl Özel Yönetimi ile birleştirilmiştir. Bu metropol kent benzeri bir uygulama olarak da nitelenebilir. Özellikle 1960'lı yıllardan itibaren ülkemizde ve özellikle İstanbul da metropoliten alanlar ve yönetimleri konusunda, bilimsel, teknik hukukî nitelikler taşıyan bir çok çabaya girişilmiştir.¹⁴⁶ Bu çabalara;

-Büyükşehirlerin sorunlarının artmasına paralel olarak 1965'te Bakanlar Kurulu Kararı ile İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı biçimde İzmir, İstanbul, Ankara'da kurulan "Nazım Plan Büroları" (1970'li yıllarda diğer bazı illerde de örneklerine rastlanır.)

-1968 Büyük İstanbul Nazım Plan İlk Taslağı,

-1972 Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu

-1972 İçişleri tarafından hazırlanan "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı"

- 1980 İçişleri Bakanlığı ve İİB tarafından ortaklaşa hazırlanan "Büyükşehir Birliği Kanun Tasarısı" ve benzeri örnek verilebilir.

1961 Anayasamız metropoliten alan yönetimleri kurulmasına olanaklı bir yapıya sahip değildi. Bu nedenle bu dönemde daha önce anlatıldığı gibi, hizmet birlikleri kurmayı denemişlerse de daha çok tek tek işlevleri yerine getirmek amacıyla kuruldukları için metropoliten alan yönetimlerini andırmazlar.

¹⁴⁶ Ruşen KELEŞ: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e., 249.

1980 yılında Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 numaralı kararıyla büyük kentlerdeki küçük yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve büyükkentlere bağlanmışlardır.¹⁴⁷

Bu daha sonra 08.12.1981 yılında 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki yerleşim yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkındaki" birleştirme yasası çıkarılarak tüzel kişiliği kaldırılan birimlerin "Belediye Şubesi" veya "Mahalle" olmalarına karar verilmiştir.¹⁴⁸

1961 tarihli Anayasayla yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına getirilen yargı güvencesi, 1982 Anayasasının İçişleri Bakanlığı'na tanıdığı "yerel yönetim organlarının veya üyelerinin haklarında kovuşturma veya soruşturma açılması halinde kesin hükme kadar görevden alma" yetkisi ile bertaraf edilmesine ve vesayet kavramını getirmesine rağmen, yine bu anayasanın 127. maddesiyle, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri oluşturulmasına olanak tanınmıştır.

1980-84 yılları arasındaki düzenlemeler ve uygulamalar daima devleti güçlendirme çabasını gütmüş ve yerel yönetimlere şüphe ya da tereddütle bakıldığı bir görünüm içermiştir. Bunda dönemin özelliklerinin etkili olduğunu, dolayısıyla yerel yönetimlere güven duyulmadığını söyleyebiliriz.

1983 sonunda, siyasal iktidar sivil kadrolara teslim edildiğinde özerkleşme eğilimlerinin yerini yerel birimleri demokrasinin ana unsurları olarak gören bir anlayış ile yerelleşme (decentralization) hareketlerinin aldığını görüyoruz. Bu anlayış değişikliğinin sonucunda 1580 sayılı kanunda bu alanda önemli bir değişiklik ile İstanbul, Ankara ve İzmir'den önce 195 sayılı KHK ile, sonra da 3030 sayılı yasa ile iki düzeyli metropol kent yönetimi oluşturulmasında aynı zamanda öncelikli olarak büyükkent merkezlerindeki kamusal hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırma, ikincil olarak ise yerel

¹⁴⁷ <http://www.konya-bld.gov.tr>. 12.11.2005

¹⁴⁸ <http://www.konya-bld.gov.tr>. 12.11.2005

düzeyde katılımı-demokrasiyi sağlamak gibi amaçların da rol oynadığı belirtilebilir.¹⁴⁹

Büyükşehir sorunlarının, zamanla artan biçimde ortaya çıkan çevre kentlerle beraber oluşturduğu sorunlarının uygulanan yönetim modelleriyle çözülmesinin güçlüğü, aynı kentsel alanda birden fazla yerel yönetim biriminin faaliyet göstermesiyle kendini gösteren hizmet verimsizliği ve koordinasyon güçlüğü, yeni bir yönetim modelini zorunlu kılmıştır.¹⁵⁰

Yine nüfusça kalabalık bölgelerde yerel yönetim anlayışının temeli olan katılımın güçleşmesi, büyükşehirlerde yeni bir örgütlenmeyi gerektirmiştir. 25 Mart 1984 İstanbul, İzmir ve Ankara, 5.6.1986 tarih ve 3306 sayılı kanun ile Adana, 18.6.1987 tarih ve 3391 sayılı kanunla Bursa, 20.06.1987 tarih ve 3398 sayılı kanun ile Gaziantep, aynı tarih 3399 sayılı kanunla Konya ve daha sonra Kayseri büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 24.06.1993 tarihli ve 3911 sayılı yetki kanununa dayanılarak çıkartılan 504 nolu yasa ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerindeki belediyelere 3030 sayılı kanun uygulanacağı hükmüyle büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur.¹⁵¹ Son olarak Sakarya Büyükşehir belediyesi kurularak toplam sayı 16'ya ulaşmıştır.

3030 sayılı yasada “Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir, büyükşehir” olarak tanımlanmıştır. Ancak, burada büyükşehir merkez ile çevre ilçeler arasındaki ekonomik, sosyal ve nüfus ilişkisi unutulmamalıdır.¹⁵²

¹⁴⁹ <http://www.burc.ankara-bel.gov.tr>. 12.11.2005

¹⁵⁰ Eyüp Günay İSBİR : Kentleşme Metropoliten Alan ve Yönetimi (Ankara, 1982). 71.

¹⁵¹ Hikmet KAVRUK : Anakent'e Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 210-211.

¹⁵² Eyüp Günay İSBİR : Kentleşme Metropoliten Alan ve Yönetimi, a.g.e., 187.

26.05.2005 tarihli 5355 sayılı kanunla mahallî idare birliklerinin¹⁵³ 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı kanun ile belediyelerin¹⁵⁴ hukukî statüsü, kuruluşu, organları, yönetimi, görev yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları belirlenmiştir.

Bu alanda son olarak 10.07.2005 tarih 5216 sayılı kanunla Madde 4: “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.” Bu değişiklik, Madde-6: “Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır. İmar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkrada belirtilen belediye ve köyler, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir” şeklinde düzenlenmiştir.¹⁵⁵

Ancak burada Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde olup da metropol alanla ekonomik, sosyal ve nüfus ilişkisi olma ilkesi, son yıllarda büyükşehir belediye sınırları genişletilerek metropoliten alana çok uzak olup da sırf büyük şehir belediyesi imkanlarından faydalanmak amacıyla bazı ilçelerin metropol kente katılımıyla sıkça ihlal edilmeye başlanmıştır.

¹⁵³ Mahallî İdare Birlikleri Kanunu (26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı) 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı resmi gazete.

¹⁵⁴ Belediyeler Kanunu (03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı) 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı resmi gazete.

¹⁵⁵ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete.

2. Metropolitan Alan Yönetim Organları

2.a - Büyükşehir Belediye Meclisi

Metropolitan yönetim temel karar organı olan Anakent Belediye Meclisi, Anakent Belediye Başkanı, İlçe Belediye Başkanları ve İlçe Belediye Meclis Üyelerinin beşte birinden oluşmaktadır. 5 yıl için seçilmekte, eski düzenlemeye göre Kasım, Mart, Temmuz aylarında meclis olağan toplantıları yapılmaktaydı.¹⁵⁶ Ancak 5216 sayılı bu kanun 13. maddesinde her ayın ikinci haftası meclis tarafından belirlenen toplantı yerinde toplanır ve Kasım ayı toplantısı dönembaşı toplantısıdır şeklinde düzenlenmiştir.¹⁵⁷

Büyükşehir Belediyesi Kanunun 12 maddesinde; “Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir” denmiş olup, “Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır” ifadesi kullanılmıştır.¹⁵⁸

Bu arada yeni kanunda Büyükşehir belediye meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşan ihtisas komisyonları kurabileceği, ancak İmar ve Bayındırlık Komisyonu, Çevre ve Sağlık Komisyonu, Plân ve Bütçe Komisyonu, Eğitim,

¹⁵⁶ G. ERDÜMLÜ : Türkiye’de Metropolitan Yönetim sorunları ve Bir Sistem Önerisi, a.g.e., 48.

¹⁵⁷ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

¹⁵⁸ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu ile Ulaşım Komisyonunun kurulması zorunlu olduğu belirtilmiştir.¹⁵⁹

2.b – Büyükşehir Belediye Başkanı

Anakent Belediye Başkanı, anakent sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süre için seçilir. Başkanın, yasalarla kendisine verilen görevleri ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama sorumluluğu vardır. Ayrıca, anakent ve ilçe belediye meclislerinin bütün kararları görüş bildirmek üzere anakent belediye başkanına gönderilir. Yânî başkan metropol yönetimin yürütme, koordinasyon, temsil ve denetim makamıdır.¹⁶⁰

Yeni 5216 sayılı kanunla da “Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir.

Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.

Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor klüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.”¹⁶¹ Şeklinde düzenleme yoluna gidilmiş olup son bölümdeki profesyonel spor klüplerine başkan olamama hususu Kocaeli, Gaziantep Büyükşehir Belediye başkanları ile diğer benzeri başkanların sadece belediye hizmetleri ile ilgilenmeleri amacıyla yapılan bir tepki düzenlemesini andırmaktadır.

¹⁵⁹ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

¹⁶⁰ G. ERDÜMLÜ : Türkiye’de Metroliten Yönetim sorunları ve Bir Sistem Önerisi, a.g.e., 48.

¹⁶¹ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

Büyükşehir Belediye Başkanlarının, “anakent ve ilçe belediye meclislerince alınan tüm kararların bu meclislerce yeniden görüşülmesini isteyebilir. Kararda 2/3 çoğunlukta ısrar edilirse karar kesinleşir”¹⁶² ibaresi yeni kanunla “İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir. Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.”¹⁶³ Şeklinde düzenlenmiştir. Böylece büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde vesayeti andıran yetkileri kısıtlanmıştır.

2.c – Büyükşehir Belediye Encümeni

Eski kanunda, Anakent Belediye Başkanının başkanlığında, Genel Sekreter, anakent belediyesi imar, fen, hukuk, yazı, hesap ve personel işleri gibi hizmet birimlerinin başkanlarından oluşur. Kısmen karar, kısmen de yürütme organıdır.¹⁶⁴

Ancak, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile “Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin

¹⁶² G. ERDÜMLÜ : Türkiye’de Metroliten Yönetim sorunları ve Bir Sistem Önerisi, a.g.e., 48.

¹⁶³ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

¹⁶⁴ G. ERDÜMLÜ : Türkiye’de Metroliten Yönetim sorunları ve Bir Sistem Önerisi, a.g.e., 48.

her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.”¹⁶⁵

Büyükşehir Belediyesi Encümeninin gelirleri ise, Büyükşehir belediye encümeninin başkanı ve seçilmiş üyelerine, (12.000) gösterge rakamının devlet memur aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı ödenir, şeklinde düzenlenmiştir.¹⁶⁶

2.d- Büyükşehir Yönetiminde Hizmet Birimleri ve Birlikler

Özellikle anakentle ilgili olarak ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkilerinin sınırlı olması ve anakent lehine bir gelir ve yetki dengesinin olduğu önceki bölümlerde tenkit edilmiştir. Ancak konunun büyükşehrin genelini ilgilendiren hizmet birimleri ile karıştırılmaması gerekmektedir.

İlk olarak 3030 sayılı yasayla Anakent düzeyinde altyapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla anakent belediye başkanının başkanlığında kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılacağı Altyapı Koordinasyon Merkezî (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezî (UKOME) kurulmuştur. Bu konuyla ilgili bir de Altyapı Yatırım Fonu oluşturulmuştur.¹⁶⁷

Metropollerdeki değişik büyüklüklerdeki bir çok yönetim ölçek yararını olumsuz yönde etkilemektedir. Su, Kanalizasyon, Ulaşım gibi yerel nitelikli kamu hizmetleri tüm metropol için planlandığından daha düşük malîyetli

¹⁶⁵ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

¹⁶⁶ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

¹⁶⁷ Ruşen KELEŞ: Türkiye’de Kent Yönetimi (Ankara-1988), 26.

olabilmektedir. Örneğin yapılan bir araştırmada, bir milyon galon kapasiteli fabrikada, her milyon galon lağam suyunun arıtılması 58 Amerikan doları tutarken, bu malîyet on milyon kapasiteli bir fabrikada 23, yüz milyon galon kapasiteli ise 8 dolara kadar düşebildiği belirtilmektedir.¹⁶⁸ Dolayısıyla anakent ölçeğinde altyapı, ulaşım gibi geneli ve daha geniş bir alanı kapsay hizmetlerin tek bir merkezde toplanması etkinlik ve verimlilik açısından daha avantajlı olacaktır.

Bu arada anakentlerde bölgeler arasında görülen gelir ve hizmet dengesizliği sanayileşmiş ülkelerle gelişen ülkelerde farklı özellikler gösterdiği unutulmamalıdır. Sanayileşmiş ülkelerde örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde, yüksek gelirler genellikle merkez kent yönetimi sınırları dışındaki uydu ya da yatakhane kentlerde yaşamayı yeğlemekte, merkez kentin olanaklarından yararlandıkları halde vergi katkıları aynı oranda olmamaktadır. Dar gelirli olanların yaşadığı merkez kent, hem gündüz nüfusuna hizmet sunmak, hem de toplumsal içerikli yükümlülükler üstlenmek zorunda kalmaktadır.¹⁶⁹ Bu nedenle her bölgenin kendi altyapı ve ulaşım gibi ağır malîyetler isteyen hizmetleri sunmaya çalışmasının dengesiz ve başarısız bir sonuç doğurması kaçınılmazdır.

Ankara örneği ile derinlemesine incelenecek olursa, 3030 sayılı Büyük şehir Belediye Kanunu 7. Maddesine göre düzenlenen yönetmelik kapsamında çalışmalarını yürüten AYKOME, Ankara metropoliten kent genelinde belediye kuruluşlarının (ASKİ, EGO, Fen İşleri Daire Başkanlığı) ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının (PTT, TEK, TCK, DSİ vb) altyapı yatırımlarının eşgüdümü sağlanmıştır. Ayrıca belediyenin bünyesinde kurulan Ankara Dönüşüm Projeleri Eşgüdüm Merkezî (ANDEM) ile işbirliği halinde yıllık planların hazırlanılmasına çalışılmıştır.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Korel GÖYMEN: Türkiye'de Kent Yönetimi, a.g.e., 89.

¹⁶⁹ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 8-11.

¹⁷⁰ Korel GÖYMEN: Türkiye'de Kent Yönetimi, a.g.e., 90.

3030 sayılı kanuna göre kurulan UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezî) 1985, yılında çıkarılan yönetmeliğe göre; taşımacılık hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak, toplu taşıma, hat, güzergah ve kontenjanlarını sağlamak, ulaşım planları yapmak ve yaptırmak, araçların zaman ve bilet tarifelerini ayarlamak gibi görevleri sözkonusudur. Bu tip kuruluşların 3030 sayılı kanunun 7. Maddesine göre yönetmeliklerle düzenlenmesi ve böylesi koordinasyon teşkilatlarının yönetmelikle kurulması kanunun sınırını delmek temayülünü beraberinde getirmiştir.¹⁷¹

Bunun yanında Ankara ilinde, anakentteki imar uygulamalarının uyumu ve eşgüdümünü sağlamak amacıyla büyükşehir ve ilçe belediyelerinin imarla ilgili yöneticilerinden oluşan Büyükşehir Belediye Başkanı'nın, başkanlığını yaptığı, İKOME (İmar Koordinasyon Merkezî) kurulmuştur.¹⁷²

“İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgüt ve Görevleri Hakkında Yasa Tasarısı” adını taşıyan bu tasarısı İstanbul ve çevresinde içme suyu ile kanalizasyonun tek elden planlanması ve yönetilmesini amaçlıyordu. Bu tasarı yasalaşma olanağı bulamamış, fakat 23 Kasım 1981 tarihinde kabul edilen İSKİ Genel Müdürlüğü kuruluş ve görevleri hakkında 2560 sayılı yasayla bu girişim gerçekleştirilmiştir.¹⁷³

Bu yasa ile, İstanbul Belediyesi'nin su ve kanalizasyon bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir özel amaçlı (ad hoc) kuruluşa bırakılmıştır. Bu özel anakent kuruluşu 1981 yılında İstanbul Belediyesinden bağımsız olarak kurulmuştur. Ama, 1983'te kurulan hükümeti demokratikleşme çabalarının bir sonucu olarak 1984 yılında İstanbul Belediyesine bağlanmıştır. Daha sonra İSKİ'ye benzer kuruluşlar; Ankara, İzmir ve bazı öteki büyük kentlerde kurulmuştur.¹⁷⁴

¹⁷¹ Korel GÖYMEN : Türkiye'de Kent Yönetimi, a.g.e., 90.

¹⁷² Korel GÖYMEN : Türkiye'de Kent Yönetimi, a.g.e., 91.

¹⁷³ Cevat GERAY : “İstanbul İçin yönetim Biçimi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VIII, (Ekim 1999), 61.”

¹⁷⁴ Cevat GERAY: “İstanbul İçin ... ”. a.g.e., 61”

5216 sayılı yasa ilede bu alanda gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Madde. 8’de “Büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezî kurulur. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar.” denmiştir. Ayrıca, “Alt yapı koordinasyon merkezî, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezînin isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar. Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezî bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır.”¹⁷⁵

Ulaşım hizmetleri içinde aynı kanunun 9. maddesinde; “Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezî kurulur. Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Ulaşım koordinasyon merkezî toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst

¹⁷⁵ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.”¹⁷⁶ Yeni çıkan 5216 sayılı yasa anakente trafik dışında genel güvenlik ve kent güvenliği ile ilgili herhangi bir görev vermemiş olup bu da bir eksiklik olarak görülmektedir.

Planlama, ulaşım, güvenlik, sağlık gibi metropoliten nitelik taşıyan hizmetlerin değişik yerel yönetimler arasında paylaşılması, eşgüdüm yokluğu, görev alanlarındaki geçişme ve ikilemeler kaynak israfına yol açmaktadır. Metropollerde karşılaşılan çok sayıda yönetim olgusu sonuçta, her yönetimin sınırlı bir alanda küçük ölçekli sorunlarla uğraşmasına neden olmakta, metropolün tümünü içeren genel amaçlı bir yerel yönetim eksikliği, tüm metropol için kapsamlı planlama ve yapabilmeyi olanaksızlaştırmaktadır. Genel amaçlı ve metropolün tümünü kapsayan hizmetlerin yerine getirilmesi için yukarda bahsi geçen birimlerin varlığı, zaman, kaynak israfı ve etkinlik-verimlilik açısından zorunludur.¹⁷⁷

Ancak, büyük ölçekli yönetimler merkezî planlama ve uygulama, ekonomik ve yönetsel etkenlik için elverişli olmakla birlikte, demokratik denetim açısından sakıncalar yaratacağı da unutulmamalıdır. Fakat bazı durumlarda birden çok büyükşehir koordinasyon kuruluşunun biraya gelme durumları da söz konusu olabilir. Mesela içme suyu konusunda İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleri bir araya gelerek Gebze ilçesinin su şebekesinin kurulmasında ortak çalışma yürütmüşlerdir.

Merkezî yönetim, yerel yönetim ilişkileri, yerel düzeydeki hizmetlerin görülmesinin yerel düzeyde ve yerel hizmetlerin yerel topluluğun yararları doğrultusunda görülmesini sağlayacak yerel yönetim birliklerindeki unutmamamız gerekmektedir.¹⁷⁸ Kocaeli-Gaziantep ve İstanbul-Ankara-Konya Büyükşehir Belediyelerinin koordinasyon kuruluşları birlikler kurmuşlardır. Ancak bu kuruluşlar oluşumunda temel hedefin hizmet ve

¹⁷⁶ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

¹⁷⁷ Hikmet KAVRUK : Anakent'e Bakış, Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi, a.g.e., 286.

¹⁷⁸ Eyüp ZENGİN : Yerel Yönetim Birlikleri (Ankara, 1999), 65.

etkinlikten ziyade siyasî olduğu değerlendirilmektedir. Dolayısıyla bu birliklerin başarısından söz edilemez.

Bu alanda en son düzenleme 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ile yapılmış olup kanunun 4. maddesinde: “Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Kurulmuş bir birliğe üyelik, üye olmak isteyen mahallî idare meclisinin kabulü ile olur. Bu durumda Bakanlar kurulunun izni aranmaz. Ayrılma ile ilgili mahallî idare meclisinin kararı yeterlidir. Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Mahallî idarelerin bütün görevlerini kapsayacak şekilde genel amaçlı veya amacı açıkça belirlenmemiş birlik kurulamaz” şeklinde açıklanmıştır.¹⁷⁹

Kanundan da anlaşılacağı üzere, kentsel birlik ve kurullar bağlamında anakentlerde planlama ve eğilimleri saptama, konuların da önerileri belirlemek üzere, genellikle birliklere benzer yapıda, ya doğrudan yerel yönetimlerin ya da seçimle işbaşına gelmiş yöneticilerinin bilgisel nitelikli örgütler kurmaları çoğu ülkelerde sıkça görülen bir uygulamadır. Çoğunlukla gönüllü katılım ilkesine dayalı olarak oluşturulan bu kurullar, bölgesel sorunlara üye yönetimlerin işbirliğini sağlayarak çözüm arama çabasındadırlar.¹⁸⁰

Bu yöntemin uygulandığı yerlerde, yerel birimlerin genellikle isteği bağlı olarak biraraya gelip planlama vb.. hizmetlerini görmeleri asıldır. “Dünyanın çeşitli ülkelerinde özellikle Avrupa ve Amerikada yerel yönetimlerarası işbirliği oldukça yaygındır.” Bu alanda dünya çapında teşkilatı olan Uluslararası Yerel

¹⁷⁹ Mahallî İdare Birlikleri Kanunu (26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı) 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı resmi gazete.

¹⁸⁰ Ali Erkan EKE: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, a.g.e., 17.

Yönetimler Birliği (IULA), 1913 yılında genel merkezî Hollanda'nın Lahey kentinde kurulmuştur.¹⁸¹

“Türk sisteminde köy, il özel idaresi ve belediyeler yerel yönetim olgusunun özünü oluşturur. Yerel yönetim birlikleri bu açıdan bölge ya da yörede ne tek otoritedir, ne de yerel yerel yönetimlerin yerine geçebilen bir kuruluştur. Yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimleri karşılamada başvurulan, oluşturulan “ikincil” nitelikteki kuruluşlardır.” Yânî bir anlamda buralarda iki düzeyli bir yönetsel yapı oluşturulmuştur.¹⁸²

Kısaca bu bahis kapatılacak olursa; Koordinasyon merkezleri, planlama, altyapı, konut, ulaşım, eğitim ve sağlık gibi anakentin genelini ilgilendiren büyük ölçekli görevleri üstlenirken; birlikler ise, yalnız başlarına gerçekleştirebilecekleri anakent ölçüsünde eşgüdüm gerektirmeyen küçük çaptaki işleri üstlenirler.

3- Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri ve Görevleri

3030 sayılı kanuna göre yapılan düzenlemeler halên yürürlüğünü korumakta olup, bu alanda belediye gelirleri ile ilgili düzenlemelere yönelik çalışmalar devam etmektedir. Mevcut durum içerisinde “anakent belediyesi sınırları içinde yapılan genel bütçe, vergi tahsilatının %5’i mahallî idarelere aktarılmakta olup, bunun %35’i anakent belediyesine, %65’i ise ilçe belediyelerine ayrılmaktadır”.¹⁸³

Emlak vergisi, elektrik hava gazı tüketim vergisi temizleme ve aydınlatma harcı gibi verilen vergilerden pay ile müzelere giriş ücreti gibi kalemlerden oluşur.¹⁸⁴ Bunların dışında anakent belediyelerin akaryakıt tüketim vergisi, genel bütçeden yapılan yardımlar ile muhtelif fonlardan ve

¹⁸¹ Eyüp ZENGİN : Yerel Yönetim Birlikleri, a.g.e., 81-83.

¹⁸² Eyüp ZENGİN : Yerel Yönetim Birlikleri, a.g.e., 2-3.

¹⁸³ Mahallî idareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas komisyonu Raporu (Ankara, 1995), 82.

¹⁸⁴ Mahallî idareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas komisyonu Raporu (Ankara, 1995), 37.

kaynaklardan ayrılan paylar, iç-dış borçlanmalar, tahvil ve banka kredisi yoluyla borçlanmalar şeklinde gelir kalemleri de mevcuttur.¹⁸⁵

Görüldüğü üzere, bu gelir kalemleri malî açıdan anakenti merkezî idareye bağımlı kılacak yapıdadır. Bu durumda yerel yönetim anlayışına ters bir anlaşla, siyasî iktidarların anakenti kontrolüne imkan vermektedir. Diğer yandan gelir paylaşımında anakentlere üstünlük tanındığından, kamu hizmetlerinin pek çoğu anakentlere bırakılmıştır. 5216 sayılı kanunla 7. maddesinde Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları incelendiğinde bu durum daha açık ve net olarak anlaşılacaktır. Bunlar;

“İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.

- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım imar plânına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

¹⁸⁵ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini pl nlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde i letilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve g zerg hlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve i letmek, i lettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün i leri yürütmek.

- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; il n ve reklam asılacak yerleri ve bunların  ekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi i lerini gerçekleştirmek.

-Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

-Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; a a landırmak yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sah l rını belirlemek, bunların taşınmasında  evre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, i letmek veya i lettirmek; sanayi ve tıbbi atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, i letmek veya i lettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

-Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihh  müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve i letmek.

-Yolcu ve y k terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, i letmek, i lettirmek veya ruhsat vermek.

-B y k ehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve

benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek.

-Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

-Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

-Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

-Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

-Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

-Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahâları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahâları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

-İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

-Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

-Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak.

-Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.”¹⁸⁶ şeklinde sıralanmıştır.

Araştırma dahilinde olmasa bile İlçe ve ilk kademe belediyelerine ise;

“-Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkra da sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

-Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.

-Sıhhî işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

-Birinci fıkra da belirtilen hizmetlerden; otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özür lü lü ler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; meslekî eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak ve defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.”¹⁸⁷ şeklinde sınırlı ve sembolik yetkiler verilmiştir.

Anakentlerdeki yeni düzenlemede, halka daha yakın olan kademe alt düzeydeki ilçe belediyeleri olmalarına karşın, görevlerden en önemlileri anakente bırakılmıştır. Böylece ilçe belediyeleri bazı kamu hizmetlerinde

¹⁸⁶ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

¹⁸⁷ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

faaliyete geçmek için anakent belediyesinin uygulamalarına göre hareket etmek durumundadır.

Doğru faaliyet göstermeleri halinde hem kaynak israfını önleyecek hem de kentsel hizmetlerin görülmesinde etkinlik ve verimlilik sağlayabilecek ilçe ve ilk kademe belediyeleri, anakentin yönetimi altında bir alt kademe birimini andırmaktadır. Yeni kanunla gelen yönetim modeli, kuruluş amacına hizmet bağlamında eskisinden büyük farklılıklar içermemektedir. Mevcut nüfus ve alan bölünüşü yerel demokrasiyi gerçekleştirmeye gerekli imkanları sağlayamamıştır. Anakent merkezî bir konuma gelmiştir.

Ancak 5216 sayılı yasa ile anakentlerdeki yeni düzenlemeyle, seçilmiş üyeye yer vermeyen son derece anti-demokrat bir belediye encümeni yapısı ortadan kaldırmıştır. Bu yapıda “genel sekreter, anakent belediye başkanının teklifiyle, İçişleri Bakanlığı tarafından atanmaktadır” hükmü aynen korunmuş olup, yeni düzenleme ile bu kurumun korunması, ancak başkanın olmadığı dönemlerde belirli usullerle başkanvekilliğinin getirilmesi önemli hale getirilmiştir.¹⁸⁸

Anlaşıldığı gibi, zaten güçsüz ilçe belediyeleri üzerinde bir anlamda hiyerarşik bir güç olarak anakent oluşturulurken, anakentin de en yetkili organının başına gücü tek elde toplayan bir başkan getirilmiştir. Türkiye’de uygulanan anakent belediyesi sınırlı bir özerkliğe sahip bir yönetim görünümündedir. Özellikle malî açıdan merkezî idareye bağımlılık söz konusudur.

Önceki düzenlemeye göre, seçilmiş temsilcilerin görevden alınması yeni yapılan düzenleme ile “Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının

¹⁸⁸ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

görevlerine Danıştay kararıyla son verilir” şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Ayrıca,

“Büyükşehir belediye başkanının, ilçe belediyelerinin ve en büyük mülki amirin Büyükşehir belediyesi meclis kararları üzerindeki onama yetkisi kaldırılarak; mülki amire hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine, on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilme yetkisi tanınmıştır. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları, dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir”

şeklinde düzenleme getirilerek yerelleşme yolunda önemli bir adım almıştır.¹⁸⁹

Her ne kadar son yasal düzenlemeler yerel yönetim dizgesinde iyileştirmeyi amaçlıyorsa da, gerek 3030 sayılı yasanın bünyesinden kaynaklanan eksiklikler gerekse uygulamada ortaya çıkan başarısızlıklar, yeni düzenlemeyle giderilmeye çalışılmış olup, özellikle belediyelerin gelirleriyle ilgili düzenlemeleri ve ilçe belediyelerinin yerel hizmetlerde daha aktif katılımını ön plana çıkaran yeni düzenlemeler, yerelleştirme için gerekmektedir.

Ek olarak bu düzenlemenin getireceği faydaların siyasî partilerin tutumlarıyla yakından ilgili olduğunu da belirtmeliyiz. Merkezî idarenin vesayet yetkileri ve malî olanakları elinde bulundurma yoluyla yerel yönetimler üzerinde etki yapma imkanının çok yüksek olduğunu unutmamamız gerekmektedir.

¹⁸⁹ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı resmi gazete.

Büyükşehir Belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin en yüksek müzakere ve karar organıdır. 3030 sayılı kanunu, 1580 sayılı Kanunun aksine, büyükşehir belediye meclisinin görevlerini saymamıştır. 3030 sayılı kanunda sadece, büyükşehir belediye bütçesinin kabulü ve ilçe belediyelerinin onaylanması ile ilçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi ile aralarında uyumsuzluk çıkması veya farklı uygulamalar bulunması halinde, bu uyumsuzluk ve farklı uygulamaların ortadan kalkması amacıyla yönlendirici ve düzenleyici önlemlerin alınması büyükşehir belediye meclislerinin görevleri arasında sayılmıştır.¹⁹⁰ 5216 sayılı kanunda buna benzer amaçları hedeflemektedir. Ancak bu kanunda ilçe ve ilk kademe belediyelerinin de görevleri sayılmıştır.

Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin görevlerinin kanunda açıkça sayılmaması, ilerde meydana gelebilecek olumsuzlukları giderici olması açısından detaylandırılmıştır. Geçmiş uygulamalarda Danıştay ve bölge idare mahkemelerine açılan davalarda, yerel ölçekli hizmetlerde ilçe belediyeleri, altyapı ve ulaşım gibi büyükşehirin tümünü ilgilendiren hizmetlerde ise büyükşehir belediye meclisleri haklı bulunmuştur.

Hakkında pek çok şey söyleyebilecek anakent yönetimimizin, yönetsel modelinin daha önce yapılmış olan sınıflandırmalarda anakent alan federasyonu ile yerel federasyonlara benzediği belirtilerek, bu bahis kapatılmıştır.

4. Mahallî İdareler Alanında İdari Vesayet

Anayasamızın Mahallî idareleri düzenleyen 127. Maddesinin 5. Fıkrası aynen “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi

¹⁹⁰ .Metin GÜNDAY: İdare Hukuku (Ankara. 2001), 247-248.

karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir”¹⁹¹ hükmünü havidir.

İdari vesayet, aynı anayasanın 3. Maddesindeki “Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür” hükmünün zaruri bir sonucudur. Üniter Devlet yapısının bir sonucu olarak Anayasasında böyle bir hüküm bulunan hiçbir devlet, Mahallî idareler üzerinde idarî vesayet yetkisinden vazgeçemez. Ancak Anayasa, birçok konuyu adeta bir yönetmelik gibi detaylarıyla düzenlerken, idarî vesayet kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde kullanılacağını belirtmekle yetinmiş, idarî vesayetle ilgili olarak günün moda deyiimiyle hangi noktalarda kırmızı çizgiler taşıdığına işaret etmemiştir. Maddede “kırmızı çizgi” denilebilecek tek ibare “idarenin bütünlüğü ilkesi”dir. Öbür vurgulamalar genel kavramlardan ibarettir. Şu halde yasama organı, mahallî idareler üzerindeki idarî vesayet yetkisini adeta sadece “İdarenin bütünlüğü” ilkesine sadık kalmak kaydıyla dilediği seviyeye indirebilir. Anayasa, idarî vesayet yetkisinin yoğun bir şekilde kullanılmasını önlemek isterken, bu yetkinin azaltılması veya yok denilebilecek bir mesabeye indirilmesi konusunda yasamayı serbest bırakmıştır.¹⁹²

Bu ilk tespitlerden sonra, son düzenlemelerdeki hedefleri belirleyebiliriz.

Bir defa, düzenlemeler, mevcut yasalardaki idarî vesayet noktalarını büyük ölçüde silmekte veya belirsiz hale getirmektedir. Bu itibarla hedefin “idarî vesayeti minimum düzeye indirmek” olduğu rahatlıkla söylenebilir. Yeni düzenlemelerde, bilhassa Belediyeler bakımından idarî vesayet neredeyse sıfır noktasına çekildiği, özel idareler bakımından ise eskiye oranla çok azaltıldığı görülmektedir.

Örnelemek gerekirse, 1930 tarihli eski Belediye Kanunu’nun 6., 7., 10., 12., 15., 56., 71., 75., 76., 87., 93., 98., 122., 123., 132 ve ek 5.

¹⁹¹ T.C. Anayasası, 9.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete.

¹⁹² T.C. Anayasası, 9.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete.

Maddelerinde tam 18 defa mahallîn en büyük mülkiye amiri veya memurundan bahsedilirken¹⁹³, 13.07.2005 Tarihinde yayımlanan 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 4., 6., 26., 44 ve 81. Maddelerinde sadece 7 defa bu kavrama yer verilmektedir¹⁹⁴. 23.07.2004 Tarihinde yayımlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ise bu kavrama sadece 14. Maddede 3 defa yer verilmektedir¹⁹⁵. İl Özel İdaresi Kanunu ise sadece 1 maddesinde "mülki idare amiri" kelimesine yer vermekte, o da idarî vesayet nedeniyle değil, bu meslek mensuplarından birinin Özel idareye genel sekreter olması vesilesiyle yapılan düzenlemede yer almaktadır (Madde 36/6). Ancak İl Özel İdaresi Kanunu'nda sıkça Vali'den bahsedilmektedir (26 maddede, 48 defa)¹⁹⁶.

İdari vesayet konusunda muhteva itibariyle yapılan kısıtlamalar çok daha ileri düzeydedir. Eski Belediye kanununda yer alan ve klasik idarî vesayetin örneklerini teşkil eden birçok husus, yeni kanunda yer almamaktadır. Örnekler¹⁹⁷:

1-Belediye şubelerinin kuruluşuna ve bu aşamada mahallî mülki amirin görevine ilişkin hüküm (1580/10), yeni kanunda yoktur. Belediye kuruluşu ve birleşmelerle ilgili olup, idare kurulu ve valinin uygun görüşü ile İçişleri Bakanının tasdikini öngören hükümler, belediye veya Büyükşehir belediyesinin kabulü ile İçişleri Bakanlığına bilgi verme mesabesine indirilmiştir.

¹⁹³ Belediye Kanunu (3.4.1930 tarih ve 1580) 14.4.1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazete, 80.

¹⁹⁴ Belediye Kanunu (03.07.2004 tarih ve 5393 sayılı) 13.07.2004 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.

¹⁹⁵ Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2005 tarih ve 5216 sayılı) 23.07.2005 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete.

¹⁹⁶ İl Özel İdaresi Kanunu (22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı) 4.3.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete.

¹⁹⁷ Belediye Kanunu (3.4.1930 tarih ve 1580) 14.4.1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazete
Belediye Kanunu (03.07.2004 tarih ve 5393 sayılı) 13.07.2004 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.

2-Eski kanunda belediyelerin görevlerini tek tek sayan 15. Maddenin yerini yeni kanunun “görev, yetki ve sorumluluklar” başlıklı 14 -15. Maddeleri almıştır. İncelendiğinde belediyelerin çok daha fonksiyonel hale getirildiği görülmektedir. Özellikle Büyükşehir Belediyesi’nin ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerindeki konumu, idarî vesayetin merkezî hükümet temsilcileri eliyle değil, Büyükşehir Belediyesi eliyle kullanıldığını düşündürmektedir. 15/a Maddede yer alan şu hüküm, bu görüşü doğrular niteliktedir: “Belediye mallarına karşı suç işleyenler Devlet malına karşı suç işlemiş sayılır. 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 75 inci maddesi hükümleri belediye taşınmazları hakkında da uygulanır”.

3-Merkezî hükümetin yetkisi dahilindeki birçok hizmet ve yetki belediyelere devredilmekle, bir anlamda yetkinin merkezde olmasıyla kullanılmakta olan idarî vesayetten vazgeçilmektedir. Bu da idarenin, idarî vesayeti daraltması yollarından biri olarak tezahür etmektedir.

4-Geniş kapsamlı ifadeler kullanılarak Belediyeler, namütenahi hizmet türlerini ortaya koyma şansına kavuşturulmuş bulunmaktadır. 15/a Maddesindeki şu bent örnektir: Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak. Belediyenin yetki ve görevleri cümlesinden olarak sadece bu bendi koymak bile yeterli olabilirdi. Diğer bendler bu bendin açıklaması niteliğindedir.

5-Belediye Kanunu’nun 23. Maddesinde yeni bir idarî vesayet türü ihdas edilmiştir. Buna idarî vesayet mi yargı denetimi mi demek daha doğrudur, tartışılabilir: “Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallîn en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir”. Keza 29. Maddedeki şu hüküm de aynı niteliktedir: “Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir”.

6-Belediye bütçe ve kesinhesabı hakkında eski kanundaki mülki amir tarafından tasdik formalitesi tamamen kaldırılmış bulunmaktadır. “Formalite” diyoruz, çünkü 75 yıllık uygulamada literatüre geçmiş bir “tasdik etmeme veya esaslı değişiklik yaparak tasdik” olayı yoktur. Bu açıdan yeni yasadaki hükümler daha gerçekçidir.

7-Belediye kanununun 78. Maddesi hükmü, en net idarî vesayet kısıtlaması örneğini teşkil etmektedir: “Belediye, kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabilir”. Elbette bu maddeden, belediyedeki herhangi bir memurun her kademedeki kamu kurum ve kuruluşuna yazı yazabileceği anlamı çıkartılamaz. “Belediye” denilince, Belediyeyi temsil yetkisini haiz kişi anlaşılır. Bu bakımdan, yazıdaki imza sahibinin belediyeyi temsil yetkisi olup olmadığından kuşku duyuluyorsa veya bu yolda önceden yapılmış bir bilgilendirme söz konusu değilse yazı aynen iade edilmelidir.

Yeni düzenlemelerle ilgili son söz olarak şu söylenebilir: Yeni düzenlemelerde, Anayasa’daki idarî vesayetle ilgili hükmün asgari gerekleri yerine getirilmekle iktifa edilmiştir. Belediyeler, genel düzenlemeler yapmak yetkisi dahil birçok yetki ile donatılarak eskisine oranla çok daha fonksiyonel hale getirilmiştir. Büyükşehir Belediyeleri, diğer belediyeler üzerinde idarî vesayet yetkisini de kullanabilen bir konuma getirilmiştir. İyiden iyiye azaltılmış bulunan idarî vesayet yetkisi yerel mülki amirlerden büyük ölçüde alınarak İçişleri Bakanlığı veya Bakanlar Kurulu’na devredilmiştir. İdari vesayet kavramı ile yargı denetimi kombinezonlarına sıkça yer verilen düzenlemeler yapılmıştır.

Bu düzenlemeler sonrasında, güçlendirilen belediye ve özel idarelerden etkin hizmet beklenilmesi çok daha anlamlı hale gelmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN ALAN, SİYASAL DAVRANIŞLAR VE SUÇLULUK

I. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN ALAN VE SİYASAL DAVRANIŞLAR

A. Siyasal Davranışlar Bağlamında Katılım Kavramı

Günlük dilde “katılım” terimi, bir şeyden pay almak, bir şeyin içine girmek, bir şeye ortak olmak, bir şeyin aktörleri arasında yer almak gibi oldukça farklı anlamları bulunduğundan, “çok anlamlı” bir kavramı ifade etmektedir. Terimin birey ve grupların günlük davranış ve etkinliklerinden sosyal kurumlara ve sivil toplum örgütlerine varıncaya dek uzanan geniş bir yelpaze kullanılması, katılım kavramını daha da belirsiz ve karmaşık kılmaktadır¹.

Wandersman’a göre katılım, bireylerin kendileri ile ilgili, onları etkileyen fiziksel çevreler, programlar ve kurumlar düzeyinde üretilen kararlarda yer almaları ya da belirli bir çevrenin tasarlanması ve planlanmasında, bir program ya da sonucun oluşturulmasında kendileri ile işbirliğine girebilmesi anlamına gelmektedir².

Katılım, bireyler tarafından ferdî olarak gerçekleştirilebileceği gibi, toplu hâlde yapılan bir eylem de olabilir. Bu eylem, söz, yazı, resim, müzik, oy, grev, boykot, yürüyüş ve miting gibi araçlarla gerçekleştirilebilir.

¹ Nuri BİLGİN ve M. GÖREGENLİ: ““Kentsel Katılım ve Çoğulculuk””, Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne, 1996” (İstanbul: WALD Yayınları, 1996), 51.”

² Nuri BİLGİN ve M. GÖREGENLİ: ““Kentsel...””. a.g.m., 51”

Katılmanın temeli bilgi edinmedir. Bu da en etkili şekilde kentlerdeki yaygın basın yayın organları aracılığıyla gerçekleşir. Kent ile ilgili olarak yapılması düşünülen projeler veya eylemler, ilgililer tarafından duyulup anlaşılmadıkça, nedenleri ve amaçları öğrenilmedikçe, destek bulamazlar ve tam başarı sağlayamazlar. Belli bir yerde yaşayanlar ve kurdukları dernekler bakımından da katılma o biçimde örgütlenmelidir ki, projeler ve özel etkinlikler hakkındaki düşüncelerini ortaya koyabilsinler ve bu düşüncelerinin daha geniş iyileştirme planları ve gelişme projeleri içinde uygun bir biçimde yer almalarını sağlayabilsinler. O halde, katılımı ilgili olarak yapılacak çalışmaların, dinleme ve danışma toplantılarını, yapılacak işin nihai durumunu etkileyebilme imkanını teminen erken gerçekleştirmek de zorunluluk vardır³.

Sosyal politikalar açısından katılımın, Batı toplumlarında artan marjinalleşmeye ve dıştan empoze edilen kültüre karşı mücadele etmek, iktidarı daha sosyalleştirmek, mevcut demokrasi alanlarını korumak ve yenilerini geliştirmek için tek çıkar yol olduğu öne sürülmüş⁴, bundan başka katılımın, yönetimin merkezîlikten kurtarılması, yurttaşlara önerilen programlar konusunda onların rızalarının alınması, zayıf, güçsüz grupların korunması, yabancılaştırmış azınlık gruplarının rehabilitasyonu ve entegrasyonu, güvence altına alınması, iktidar ve güç kaynaklarının yeniden dağıtılması ve benzeri işlevleri olduğu vurgulanmıştır⁵.

Kentsel politikalar açısından katılım düzey ve süreci, mekân ölçeğine göre değişiklik arz etmektedir. Sokak ve mahalle düzeyinde yüksek olan doğrudan katılım derecesi kent, yerleşim bölgesi, bölge ve ulus ölçeğine çıktıkça düşmektedir. Yine aynı sıra düzeni içinde katılım, kısa vadeliden uzun vadeliye gitmektedir.

³ Dorothee, VAZUELLES BARBİER: ““Kent Özeklerinin İyileştirilmesinde Halk Katılımı””, Yerleşim ve Çevre Bilim Sorunları, Der. Ve Çev. Ruşen KELEŞ (Yerleşim ve Çevre Bilim Sorunları UNESCO-Türk Sosyal Bilimler Derneği, 1984), 60.”

⁴ Nuri BİLGİN ve M. GÖREGENLİ: ““Kentsel...””. a.g.m., 54”

⁵ Nuri BİLGİN ve M. GÖREGENLİ: ““Kentsel...””. a.g.m., 54”

Ortak bir yaşam alanı olan kentte yaşayanların başta sağlıklı yaşama hakkı olmak üzere, diğer temel insan haklarını kullanabilmeleri, ancak sağlıklı ve güvenli bir kent ortamında mümkün olabilir. Kentli haklarının hayata geçirilmesinin birinci koşulu ise yönetime katılmaktır. Salt yönetime katılmak da yetmez. Yönetimin kararlarının oluşumuna, kararlarının uygulamasının denetlenmesine ve izlenmesine de katılmak gerekir⁶.

1. Kavramsal Çerçeve

Katılım kavramı çeşitli açılardan sınıflandırılabilir. Örneğin, sandık başına giderek oy kullanma şeklindeki dar anlamda katılım ile bunun dışındaki katılım yollarını da kapsayan geniş anlamda katılım; bireysel ya da toplu katılım; katılmanın gönüllülük derecesi bakımından zorunlu ya da gönüllü katılım; katılım güdüsünün uyarılması ile ilgili olarak kendiliğinden katılım ya da uyarılmış katılım; katılımın devamı bakımından geçici ya da sürekli katılım; katılım faaliyetinin niteliğine göre olumlu ya da olumsuz katılım gibi sınıflandırmalar yapılabilir.⁷ Meister de toplumun amaçları bakımından katılımı, “varlığını sürdürmek için katılım”, “yaşama geçiş katılımı”, “karşı çıkış yolu ile katılım”, “özdeşleşme katılımı” ve “yönetime katılım” olarak ayırt etmektedir.⁸

Kentsel katılımın üç temel ön koşulu vardır: Birincisi, katılması söz konusu olan kentlinin katılma istek ve güdüsüne sahip bulunmasıdır. Gerçek bir katılım halkın seyirci rolünden çıkarak oyuncu durumuna gelmesini gerektirir. İkincisi, katılım için çağrıda bulunan sivil ya da siyasal toplum örgütünü temsil edenlerin katılıma inanmış, ondan yarar bekleyen kararlı kimseler olmalarıdır. Son olarak, kentli nüfusun artmasıyla katılımdan beklenen yarar arasında ters orantı bulunduğu⁹ kentsel katılımdan

⁶ Ömer LAÇİNER: ““Kentlerin Dönüşümü ve Yeni Kentlilik Bilinci””, Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne, 1996” (İstanbul: WALD Yayınları, 1996), 69-70.”

⁷ Ruşen KELEŞ: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (Ankara, 1993), 23-25.

⁸ Nuri BİLGİN ve M. GÖREGENLİ: ““Kentsel...””. a.g.m., 56-57.”

⁹ Ruşen KELEŞ: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, a.g.e., 22.

beklenen yararın sağlanması, katılımın ne büyüklükteki bir toplumsal kümeyi ilgilendirdiği ile yakından bağlı olacaktır.

Kişilerin katılma güdüsünü, kişinin katılımdan beklediği faydalar, katılım için ayırabileceği zaman ve katılım çağrısında bulunan örgütün, bu konudaki tavrının içten ve ciddi olduğuna duyulan güven gibi başlıca üç faktör etkiler.¹⁰

Katılım, yerel hizmetlerin daha etken, çabuk ve ucuz olarak görülmesinin yanı sıra, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, siyasal kültür düzeyinin yükseltilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi gibi belli ereklere varabilmek için başvurulmuş bir araçtır.

Katılımı engelleyen faktörler arasında, dil ve kültür engelleri, evden ayrılma güçlükleri, insanların kendi işlerinin dışında kalan konularda konuşma zorlukları, işlere karışmama alışkanlığı ve istenen çabaların bir sonuç verip vermeyeceği konusundaki şüphecilik vardır.¹¹

Kentsel katılımı belki en eski yöntem, kent halkının kentsel gelişme, imar planlarının hazırlanması sürecindeki türlü evrelere katılmasıdır. Kentin asıl sahibi olan halkın düşünce ve eğilimlerinin plana yansması önemlidir. Kent planlaması farklı toplumsal çıkarlara göre bir kentsel örgütlenmenin mantığını izleyen kent üzerinde bir iddiadır. Siyasî bir süreç olarak kentsel planlama, kent örgütlerinin ve bu örgütler yoluyla da toplumsal ve ekonomik örgütlerin tümünün karşı karşıya kaldığı çelişkiler ile halkın eğilimlerin uzlaştırıldığı ve ifade edildiği bir “yer”dir.¹²

2. Siyasal Katılım

Toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel değişimler sonucu giderek demokratikleşmesi, modern devleti geleneksel devletten ayıran en önemli

¹⁰ Ruşen KELEŞ: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, a.g.e., 31.

¹¹ Dorothee, VAZUELLES BARBIER: “Kent...”. a.g.m., 57”

¹² Manuel CASTELLS: Kent Sınıf, İktidar, Çev. Asuman ERENDİL (Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları, 1997). 112.

öge olan “kitlelerin siyasal yaşama katılmaları” olgusunu ön plana çıkarmıştır.¹³

Kentleşme özellikleri itibarıyla “modernleşmenin” göstergesi olarak bilinmektedir. Modernleşmenin ise katılma davranışı üzerinde son derece önemli etkilerinin olduğu, modernleşme süreci ve kentleşme ile siyasal katılmanın yalnız düzeylerinde değil, şekil ve temellerinde de önemli değişimler olduğu gözlenmektedir.¹⁴

Siyasal katılmanın çeşitli tanımları vardır. Örneğin Verba, Nie ve Kim katılmadan, hükümetin çeşitli kademelerinde görev alanların seçimi ve bunların izleyeceği siyasaları etkilemek amacıyla vatandaşların giriştikleri faaliyetlerin anlaşılması gerektiğini söylemişlerdir.¹⁵ Ancak Turan’a göre bu tanıma kişilerin siyasal ilgi ve tutumları da eklenmelidir.¹⁶

Özbudun ise, “vatandaşların merkezî veya yöresel devlet organlarının personelini yahut kararlarını etkilemek üzere kendilerince ya da başkalarınca tasarlanmış, hukukî veya hukuk dışı, başarılı veya başarısız eylemlere girişmeleri” olarak tanımlamıştır.¹⁷

Siyasal katılıma “vatandaşların, hükümet yetkililerinin seçimini ve onların yaptıkları işleri doğrudan ve dolaylı olarak etkilemek amacıyla giriştikleri yasal eylemler” olarak da tanımlanmaktadır.¹⁸

Günümüzde bireylerin ve grupların siyasete gösterecekleri ilgi farklı düzeylerde gerçekleşmektedir. R.A Dahl’a göre katılım olgusu, ilgi, önemseme, bilgi ve eylem olmak üzere dört boyutta düşünülebilir.¹⁹ Deniz

¹³ İnan ÖZER: Kentleşmenin Kişilerin Siyasal Katılımları Üzerindeki Etkileri, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1983) 106.

¹⁴ Kemal GÖRMEZ: Kent ve Siyaset (Ankara, 1997), 33.

¹⁵ İnan ÖZER: Kentleşmenin Kişilerin Siyasal Katılımları Üzerindeki Etkileri, a.g.e., 108.

¹⁶ İler TURAN: Siyasal Sistem ve Davranış (İstanbul, 1977), .69.

¹⁷ Ergun ÖZBUDUN: Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma (Ankara, 1975), 4.

¹⁸ NIE, N., S. VERBA ve P. CONVERSE: Siyasal Katılma Kamuoyu ve Oy Verme Davranışı, Çev. İ.TURAN, T. KARAMUSTAFAOĞLU (Ankara: 1989), 1.

¹⁹ R. A. DAHL: Modern Political Analysis (New Jersey, 1963), 56.

Baykal'da²⁰ üçlü bir sınıflandırma önermektedir: Siyasal Olayları İzleme, Siyasal Olaylar Hakkında Tavır Takınma, Siyasal Olayların İçine Karışma.

Milbarth, genelde kentsel alanlarda özellikle de büyük kentlerde siyasal katılmanın kırsal alanlara göre son derece yüksek olduğunu belirtmektedir.²¹ Milbarth, kentin iletişim ağı, merkeze yakınlık, sosyal etkileşim gibi sebeplerle katılımı arttırdığını savunmaktadır.

Kişilerin siyasal katılım davranışları, bireysel özelliklerinin yanı sıra toplumsal, sosyal ve kültürel değişkenler tarafından da etkilenmektedir. Yaş ve cinsiyet, aile, eğitim düzeyi, meslek, gelir, yerleşim biçimi de katılmayı etkileyen değişkenlerdendir.

Gözlemler gelir düzeyi ile siyasal katılma eğiliminin doğru orantılı olduğunu ortaya koymaktadır. Gelir düzeyi yükseldikçe siyasal olaylara ilgi artarken, düşük gelir gruplarına gidildikçe bu ilgi azalır.²²

Siyasal katılma bireye toplumda daha etkili olabilme ve ekonomik kaynaklar bulma olanağı sağlar. Bu aynı zamanda bireyin inandığı doğru bildiği bir davaya ya da topluma hizmet etme fırsatıdır. Tüm bu etkenler katılmayı özendirirler. Siyasal katılmanın bireye somut bir doyum sağlayamaması, yeterince etkili olduğu izlenimini verememesi, katılıp katılmamanın bir şey değiştirmeyeceğine inanılması durumlarında ise katılma eğilimleri körelmektedir²³.

3. Demokratik Kitle Örgütlerinin Katılımı

Demokratik Kitle Örgütleri kavramı, ancak son iki yüz yıldan beri kullanılan bir kavramdır. Ancak, son yıllarda insanların değişim,

²⁰ Deniz BAYKAL: Siyasal Katılma, Bir Davranış İncelemesi (Ankara, 1970), 33.

²¹ L. W. MILBRATH, Political Participation (Chicago, 1965)'tan naklen aktaran Kemal Görmez, Kent ve Siyaset (Ankara, 1997), 37.

²² A.Taner KIŞLALI: Siyasal Sistemler (Ankara, 1993), 160.

²³ A.Taner KIŞLALI: Siyasal Sistemler (Ankara, 1993), 160.

demokratikleşme ve insânî değerlerin savunulması ile geliştirilmesi sorunları ile yoğun ve yaygın bir biçimde karşı karşıya gelmeleriyle birlikte bu kavram yeni bir güncellik ve önem kazanmıştır.

Demokratik Kitle Örgütleri kavramı, onsekizinci yüzyılda toplum halinde yaşamının nasıl mümkün olduğunu anlamaya yönelik analitik bir araç olarak ortaya çıkmıştır. Bu kavram, tarihsel süreç içinde yayılarak genişlemiş ve kendi içinde aşamalı bir dönüşüm geçirmiştir. Geline son aşamada, devlet müdahalesinin demokratik kitle örgütlerini yavaş yavaş boğacağından korkulmakta, buna uygun olarak da çoğulcu, kendi kendinî örgütleyen devletten bağımsız bir sivil toplumu korumanın ve yenilemenin önemi vurgulanmaktadır. Günümüzde demokratik toplumun oluşmasının yollarından biri de demokratik kitle örgütlerinin güçlenmesi olarak bilinmektedir.²⁴

Eğer Demokratik Kitle Örgütleri, ya da farklı alanların özerkliği anlamında demokrasi, özgürlüklerin teşviki anlamında liberalizm'in kaideleri üzerine oturan bir yapı ise doğal olarak sivil itaatsizliği de içerecektir. Demokratik Kitle Örgütleri, sivil itaatsizlik olarak şekillenen toplumsal riskleri kaldıracak, hoş görülü, olgun bir siyasî kültürü gerekli kılar. Burada "sivil itaatsizlik"ten kastedilen, herhangi bir meselede kitlenin adalet duygusuna hitaben makul bir sebebe dayanarak, illegal ancak şiddeti dışlayıcı protesto araçlarına başvurma eylemidir²⁵. Kısaca, sivil toplum, devlet dışındaki kuruluşları içeren, devletçe düzenlenmeyen toplumsal ilişkiler alanı olarak görülebilir. Ancak sivil toplum örgütleri, merkezînin sahip bulunduğu, tekeline tuttuğu yetkilerden ve üstün otoriteden yoksundurlar.

Demokratik kitle örgütlenmesinin işlevleri, demokrasiyi geliştirmenin bir aracı olma ve ekonomik karar alma sürecini etkileme şeklinde iki kümede

²⁴ John KEANE: Sivil Toplum ve Devlet. Çev. Ahmet ÇİĞDEM, Aksu BORA, Ayşe Nur MENEKŞE, Erkan AKIN, Levent KÖKER, Mehmet KÜÇÜK (İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 1993), 52-53.

²⁵ Ali Yaşar SARIBAY: "“Kent: Modernleşme ile Postmodernleşme Arasında Köprü”", Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne, 1996" (İstanbul: WALD Yayınları, 1996), 197."

toplanabilir.²⁶ Ülkemizde demokratik kitle örgütleri arasında, dernekleri, kooperatifleri, sendikaları, meslek kuruluşlarını, vakıfları, kooperatif birliklerini vb. örgütleri sayabiliriz. Sivil toplum örgütleri üzerinde 1982 Anayasasından kaynaklanan ve ayrıntıları yasalarla düzenlenmiş olan çeşitli yasakların varlığı yanında sivil toplum örgütlerinin birbirleriyle ve başka kuruluşlarla ortak çalışma ve işbirliği yapma olanaklarının sınırlanmış olması da çoğulcu ve katılımcı demokrasi idealine ters düşmektedir. Yasalardan kaynaklanan sınırlamalar kadar fiili sınırlamalar da sivil toplum örgütlerini etkilemektedir²⁷. Demokratik kitle örgütlerinin demokrasiye gerçekten katkıda bulunmaları, bu kuruluşların özerk olmalarına bağlıdır.

Ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme sonucunda meydana gelen, çok sayıda ve farklılıkta insanın büyük kent merkezlerinde, özellikle de metropol kentlerde yoğunlaşması şeklindeki coğrafi ve sosyal hareketlilik, çok dinamik ve sürekli değişen bir kentsel nüfus dokusu yaratırken, aynı zamanda birbirinden önemli ölçüde farklı sosyal ve kültürel değerler barındıran, dünyayı farklı algılayan ve farklı deneyimleri olan eski ve yeni sosyal tabakalar oluşturmaktadır. Bu gruplar arasında bir yandan kaçınılmaz olarak ekonomik, sosyal ve politik bağımlılık oluşmakta, bu nedenle de gruplar arası diyalog, uzlaşma ve ortak anlayışın gerçekleşmesine katkıda bulunacak; bireyleri, azınlıkları ve çoğunlukları birbirlerine ve devletin müdahalelerine karşı koruyacak yeni tutum ve davranış biçimleri ve kurumların oluşturulması, demokratik-çoğulcu sistem hedefinde yaşamsal bir gereksinim hâline gelmektedir. İşte bu noktada, kent yönetimini oluşturan diğer tüm grupların yanında özellikle yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve yurttaş inisiyatiflerine, kent topluluğunun taleplerini dile getirme, bilinçlendirme ve diyalog süreçlerinde önemli bir görev düşmektedir. Kent yönetimini oluşturan çeşitli sivil oluşumlar, yerel yönetim ve diğer tüm unsurlar arasında işbirliği ve

²⁶ Ruşen KELEŞ: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, a.g.e., 6.

²⁷ Ruşen KELEŞ: Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, a.g.e., 11.

ortak çalışma alanları'nın oluşturulması gerekmektedir. Kamu alanında devletin belirleyiciliği azaltılmalıdır.²⁸

4. Kentsel Katılım

Demokrasi, tüm yurttaşların kendilerini ilgilendiren kurallarının kendileri tarafından belirlenmesinin ve bunlara aykırılığın bir yaptırıma bağlanmasının hem hakları hem de görevleri olduğu bir yönetim tarzıdır. Yurttaşların kendilerinin oluşturdukları kurallara uymak konusundaki hak ve görevleri ile kendilerini siyasal olarak eşit kabul etmeleri bu tanımın ayrılmaz diğer öğelerini oluşturmaktadır. Ne olursa olsun, siyaset bilimciler, kentlerde demokrasinin yerleşip gelişmesini kolaylaştıran, halkın kendi kendinî yönetme terbiyesini geliştiren özellikler bulunduğunu varsaymışlardır. Bu varsayım, katılım ve çoğulculuk için de geçerlidir. Bu üç kavram birbiriyle sıkı şekilde bağlantılıdır.

Çağdaş demokrasilerde, toplum ile yönetim arasındaki ilişkinin demokratik nitelikte olabilmesi; toplumun siyasal katılma yoluyla yönetenleri etki altında tutabilmesi, yönetimin de böyle bir etkiye açık olması ve topluma karşı duyarlı olmasına bağlıdır.²⁹ “Demokrasi”, genel ve eşit oy hakkı, belirli aralıklarla (düzenli olarak) yapılan, gizil oy ve açık sayım ilkesine dayanan seçim mekânîzmasıyla siyasal iktidarın eldeğiştirme değıştirilme olanağının bulunduğu ve dolayısıyla da muhalêfetin (yânî düşünce ifade ve örgütlenme özgürlüklerinin) kurumlaştığı bir siyasal sistemdir.³⁰ Demokrasi kavramının, halkın halk için ve halk tarafından yönetilmesi biçiminde tanımlanması, özyönetimin, demokrasinin vazgeçilmez öğelerinden biri olduğunu gösterir. Katılım ile demokrasi bu nedenle birbirleriyle sıkı bir ilişki içindedirler. Ancak, salt oy verme eyleminden katılma diye söz etmek doğru değildir. Katılma, kişinin kendi başına ve kendi hareketiyle isteyerek katılması demektir. Yânî, katılma yalnızca “taraf olmak” (salt bir olaya karışmak) demek ya da

²⁸ Ferzan, B.YILDIRIM: Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne (İstanbul, 1996), 7.

²⁹ Kemal GÖRMEZ: Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği (Ankara, 1989), 58.

³⁰ Levent KÖKER: Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi (İstanbul, 1995), 13.

istemeyerek bir şeyin tarafı, ortağı hâline getirilmek demek değildir. Katılma kendi kendine harekete geçmektir ve dolayısıyla başkasının iradesiyle harekete geçmenin tam tersidir; yânî seferber edilmenin (mobilization) karşıtı olan bir şeydir. Katılımcının katılmaya attettiğı bütün erdemler -kendine egemen olma, kendinî algılama ve kendinî yetiştirme- katılma sözcüğünün katı anlamında gerçek anlatımını bulmaktadır.³¹

Tarihsel ve ideolojik planda çoğulculuk da daima katılım fikriyle birlikte var olmuştur. Bu kavram, demokrasi açısından da önem taşımaktadır ve mekânı da yine kentlerdir. Çünkü kentler farklılıkların yan yana bulunduğu alanlardır. “Devlet eliyle” katılımın gerçekleştirilmesi halkın kendisine sunulan tek seçeneğin kabulü anlamı taşır. Oysa katılımı farklı görüşler, projeler, partiler kısaca çoğulculuk esastır. Burada söz konusu olan çoğulculuk yalnızca siyasî anlamda değildir. Kültürel alanda da çoğulcu bir yaklaşım benimsenmek durumundadır. Ulusal ve yerel düzeyde değişik kültürler, din ve inanç sistemlerinden gelen insanların özlem ve talepleri kuşkusuz farklılık gösterecektir.

Kentler çoğulculuğun uygulanması bakımından nesnel olanaklara sahiptir, ancak etkili olabilmesi için başka koşullar da gereklidir. Çoğulculuktan söz edebilmek için kendisini farklı görenlerin örgütlenebilmesi ve görüşlerini, taleplerini kamu alanında ifade edebilme özgürlüğüne sahip olmaları gerekir. Çoğulculuğun kendi içinde taşıdığı bazı önemli çelişkiler vardır. Herkesin kendi farklılığından doğan hakları diğerlerinin haklarının üstünde tutması, farklılığın ayrıcalık talebine dönüştürülmesi gibi³². Çoğulculuk kimilerinin beğenilerini toplama uygulaması olamaz; toplumun farklı biçimlerde işleme olanaklarının ortaya çıkmasıdır.

³¹ Giovanni SARTORI: Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, Çev. Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU ve Mehmet TURHAN (Ankara: 1996), 125.

³² A.Yaşar SARIBAY: “Kent...” a.g.m., 43”

B- Kent-Katılım İlişkisinin Tarihsel Gelişimi

Kent hakkında alınacak kararların her şeyden ve herkesten önce içinde yaşayan kentliyi ilgilendirmesi doğaldır. Bu da tarih boyunca kent, siyaset ve katılım olgularının iç içe olmasını gerektirmiştir. Kenti kurmak, düzenlemek, yenilemek kentte yaşayan kentlilerin katılımıyla yapılması gereken işlerdir.

İlk dönemlerde insanlığın gensler halinde örgütlendiğini görüyoruz. Genslerde ortak yaşamla ilgili her alanda ne karar alınacaksa herkes fikrini söyler ve karar alınmasına eşit olarak katılırlardı. Kadınlar bu toplumlarda daha çok toplayıcılıkla uğraşır ama erkeklerle birlikte ava da giderlerdi. “Erkek, beşikten mezara kadar hayatının her döneminde, geniş aile ya da klan içindeki konumu gereği ona iradesini kabul ettiren bir kadına tabi idi”³³. Besin kaynaklarının çoğalması ve nüfusun artması tarımla geçinen yerleşik ailelerin yeni yayılma yolları benimsemelerine yol açtı. Kabileler dıştan evlenmek zorunda kaldı. Yerleşik düzene geçildiğinde ise bunun yerini içerden evlenme aldı.. Kadın aile grubu içinde doğurgan ve üretici-hizmetçi rolüne indirgendi³⁴. Kentleşmenin gelişmesi ise geleceğin site kadınlarını kabilelerdeki olanakların hepsinden yoksun bırakacaktı. Toplumda oluşan sınıflar arasındaki çatışmaları önlemek için gens örgütlenmesinin yeterli olmadığı anda, bu örgütlenme ömrünü tamamlamış ve yerine devlet geçmiştir.

Arkeologlar, İ.Ö. 4000 yıllarındaki Mısır, Mezopotamya ve İndüs Vadisi’ni örgütlenme açısından basit çiftçilerden oluşan küçük toplumlar değil, çeşitli meslek ve sınıfları içeren kentler olarak tanımlarlar. Kalıcı yapıtlar olarak da, kulübe ve çiftlik evleri yerine, anıt-mezarlar, tapınaklar ve saraylar dikkati çekmektedir. Kendine yeterli olacak miktarda besin üretiminden, uzmanlaşmış mal ve hizmet üretimine ve dış ticarete dayalı bir ekonomiye dönüşümün gerçekleşmesi büyük bir nüfus artışına yol açmıştır,

³³ Andree MICHEL: Feminizm, Çev. Şirin TEKELİ (İstanbul, 1993), 21.

³⁴ Andree MICHEL: Feminizm, a.g.e. 24.

böylece, “kentsel devrim” gerçekleşmiş, Mezopotamya’da ve Mısır’da Nil Vadisi’nde dünyanın en eski kentleri ortaya çıkmıştır. Bunun yanında Childe’a göre, kentsel yaşam, endüstri öncesi toplumun son aşaması olan “uygarlık” ile başlar³⁵.

Mezopotamya’da, Mısır’da ve İndüs Vadisi’nde ortaya çıkan ilk kentleri gelişmiş neolitik yerleşmelerden/köylerden ayıran temel nitelikleri, temel ekonomisi tarıma ve ondan elde edilen artık ürüne dayalı bir ekonomik işleyiş içinde tarım dışı üretimde uzmanlaşmış bir grup zanaatkârın bulunması; tarımdan elde edilen artık ürünü elinde toplayan bir kralın ve bu artık ürünün toplanmasını ve dağıtılmasını denetleyen bir yönetici sınıfın olması; krallar, rahipler, yönetici sınıf, zanaatkârlar ve çiftçilerden oluşan bir sosyal tabakalaşmanın ortaya çıkması; neolitik yerleşmelerden, görece daha fazla nüfus ve nüfus yoğunluğunun olması; kazının, takvimin ve matematiğin kullanılmaya başlanması; tarımdan elde edilen artık ürünün/ana/mal birikimin mekânda odaklaşmasının göstergesi olan tapınak, saray gibi anıtsal yapıların inşa edilmiş olması; uzun mesafe dış ticaretin yapılması; belirgin bir kavramsallaşma ve gelişkinlik düzeyine ulaşmış resim, heykel yapma gibi sanatların varlığı³⁶ şeklinde özetleyebiliriz.

Gideon Sjöberg’e göre, kentlerin ortaya çıkması için üç koşulun var olması gerekmektedir³⁷. Uygun ekolojik çevre (yânî iklim, coğrafi özellikler kent kurmaya elverişli olmalı), tarım ve tarım dışı üretimde kent öncesi döneme göre daha gelişmiş teknoloji ve üçüncü olarak da karmaşık toplumsal örgütlenme olup, bunun içerisinde yer alan gelişmiş güç yapısı en önemli unsurdur. (Klasik aile, akrabalık ilişkilerinin dışında farklı, yeni toplumsal örgütlenmelerin ve ilişkilerin kurulmaya başlanması).

³⁵ Gordon CHILDE: Kendini Yaratan İnsan, Çev: F. UFLUOĞLU (İstanbul, 1983)’tan naklen Sevgi AKTÜRE, Anadolu’da Bronz Çağı Kentleri (İstanbul, 1994), 10.

³⁶ Sevgi AKTÜRE: Anadolu’da Bronz Çağı Kentleri, a.g.e., 13-14.

³⁷ Gideon SJÖBERG: The Preindustrial City (New York, 1960)’tan naklen Sevgi AKTÜRE, Anadolu’da Bronz Çağı Kentleri (İstanbul, 1994), 46.

Endüstri öncesi toplumda, ekonomik eylemlerin etkinliğinin sağlanması, vergilerin ve artık ürünün toplanması, uzmanlaşmış bilginin aktarılması, toplum içinde küçük bir grup tarafından yerine getirilen çok önemli işlerdi. Sosyal tabakalaşmada ortaya çıkan kral ve yönetici sınıf, bu işleri yerine getirmekteydi. Hem kenti hem de tüm toplumu denetimi altında tutan bu küçük grup, toplam nüfusun ancak %5-10'u kadar³⁸ ve kentin merkezinde oturuyordu. Sosyal tabakalaşmada alt katmanlarda yer alan gruplarsa, onların konut ve işyerlerinin bulunduğu bu alanın çevresinde yerleşmişti. En dışta ise, toplumdan dışlanmış grupların, kölelerin, yabancıların oturdukları düzensiz mahalleler yer almaktaydı. Böylece, Sjoberg tarafından tanımlanan endüstri öncesi kent belirli bir etnik ve meslekî ayrışmanın ve sosyal tabakalaşmanın mekâna yansıdığı bir model oluşturmaktadır³⁹. Sosyal tabakalaşmanın ve etnik farklılaşmanın yarattığı çeşitli grupların uyum içinde çalışmalarını ve yaşamalarını sağlamak, kent yönetimini vazgeçilmez kılan nedenlerden biridir.

Tipik Yunan devleti ile birçok Etrüsk ve Fenike devletleri de karanlık çağın sona ermesinden önce cumhuriyet yönetimine geçmekteydiler; izlenecek genel politika, bir yaşlılar kurulu (senato) ve önde gelen ailelerin ya da klanların oluşturduğu bir meclis tarafından saptanırken, yönetim erki bir yıl için seçilmiş olan magistraların (yüksek yöneticilerin) elindeydi. Barbar kan akrabalığı örgütlenişi dağılınca ve para ekonomisi toprağı özel mülk olarak sahip olunabilen bir mal durumuna getirince, klan şefi büyük toprak beyi hâline geldi, yönetim makinası kalıtımsal bir topraklı soylular sınıfının, yâni "aristokrasi"nin eline geçti⁴⁰.

Eski Yunan kentlerinde toplum bir komündür ve aslında eski Yunan kentleri kentten ziyade birer kent devletidirler. Ortak düşünce ve çıkarlar vardır. Modern toplumlardaki gibi farklılaşmış insanlar yoktur. Eski Yunan'da

³⁸ Sevgi AKTÜRE: Anadolu'da Bronz Çağı Kentleri, a.g.e., 48.

³⁹ Sevgi AKTÜRE: Anadolu'da Bronz Çağı Kentleri, a.g.e., 48.

⁴⁰ Gordon CHILDE: Tarihte Neler Oldu?. Çev. Alaeddin ŞENEL ve Mete TUNÇAY (İstanbul, 1993) 139.

özgürlükten anlaşılan siyasal haklara sahip olmak, oy vermek, yönetici için aday göstermek, yargıç olarak atanabilmektir. Bugünkü özgürlük anlayışımız gibi içinde tam bireysel haklar yoktur. Zaten böyle bir özgürlük anlayışları da yoktur. Her şey polis içindir, kamu ve özel ayırımı yoktur. Yunan sitesinde siyasal haklar düştüğü zaman kişiler de köle düzeyine düşerken, eğer kent özgür ise vatandaş da özgür olur. Dolayısıyla Eski Yunan'da vatandaşların her alanda katılımları yüksektir.

Ticaretin ve sanayinin gelişmesiyle feodal kendine yeterlilik ortadan kalkmış, bölgelerarası ekonomik ilişkiler, karşılıklı ekonomik gereksinim, çapı gittikçe genişleyen bir ekonomik bütünleşme sürecine yol açmıştı. Buna karşın siyasal birimler, bir önceki dönemin ekonomik bütünleşmesinin belirlediği küçük siyasal birimler oldukları için, yeni üretici güçlerin gelişmesine köstek olmuşlardı. Kıta Avrupası'nda hemen hemen bütün kasaba ve kent topraklarından geçme zorunluluğu vardı. Bu da çoğu zaman güvensiz ve pahalı oluyordu. Kısacası daha geniş çaplı bir ekonomik bütünleşme daha geniş çaplı bir siyasal bütünleşmeyi gerektiriyordu. Bu yolda yapılabilecek şey bölücü güçlere cephe alıp, bütünleyici güçleri desteklemektir. Bunun için de burjuvazi, mutlak monarşi yönündeki eğilimleri destekledi. Ortaçağın sonlarında devletin yalnızca ticaretle sınırlı kalmayıp, loncaları da kapsar şekilde, tüm ekonomik faaliyet üzerindeki denetiminin genişlediğini kaydetmek mümkündür.⁴¹

Ne var ki, savaş teknolojisindeki gelişmeler de ağır süvari savaş taktikleri ve kalelere sığınma yöntemleri dönemini sona erdirecek yönde ilerlemektedir. Savaş teknolojisindeki bu devrimi “ateşli silahlar” başlatmıştır⁴². Ateşli silahlar, barutuyla, mermisiyle, maden işlemeciliğiyle, dökümevleri ile “sanayi üretimine” bağımlı olmasından dolayı, sanayi üretimiyle uğraşan kentlerin, burjuva sınıfının altından kalkabileceği bir savaş teknolojisi yarattılar. 17. yüzyıl, öncülü olan Rönesans'ın etkisiyle kişi

⁴¹ Alaeddin ŞENEL: Siyasal Düşünceler Tarihi (Ankara, 1995), 284.

⁴² Alaeddin ŞENEL: Siyasal Düşünceler Tarihi, a.g.e., 281.

haklarına, eleştiriye, bireysel sorumluluğa önem veren aydınların çoğaldığı ve aydın kadınların kültür dünyasında yer almaya başladıkları bir dönem olmuştur⁴³.

Daha sonra ekonomik bakımdan iyice güçlenen burjuvazinin, artık siyasal iktidara aracısız adaylığını koyduğunu görüyoruz. Burjuvazi, siyasal iktidarı ele geçirip, feodal çağların kalıntısı olan ve aristokratlardan yana işleyen yasaları, yeni ekonomik güçlerin rahatça çalışmasını sağlayacak biçimde değiştirmek istiyordu. Ne var ki, burjuvazi, bu amacını gerçekleştirmek yolundaki girişimleri süresince, karşısında bu kez kendi yetiştirmesi olan mutlak monarşileri buldu.

Tanrısal kökenli egemenlik anlayışının yerini, halkın egemenliği anlayışının alması parlamenter yapıların gelişiminde büyük rol oynamıştır. Egemenliğin kökeniyle ilgili bu değişiklik, büyük ölçüde kilisenin etkisinin azalmasıyla gerçekleşmiştir. Derebeylik düzeni ile bütünleşmiş olan kilise, yeni düzenin kurulmasıyla birlikte gücünden çok şey yitirmiştir. Toprağa dayalı üretim kaderciliği yaygınlaştırarak kilisenin etkisini güçlendirirken, varolan koşulların ve kurumların hızla değişmeye başlamasıyla birlikte, kilisenin de desteklediği derebeyliğin doğal olduğu ve Tanrı'nın isteğine uygun bulunduğu inancı sarsılmıştır⁴⁴.

İlk etapta iktidarın el değiştirmesine yol açan geleneksel kalıpları yıkan kent yapısı daha sonraları sahip olduğu ekonomik, toplumsal ve siyasal yararlar nedeniyle siyasal erk paylaşımı için yapılan savaşların odak noktalarından biri durumuna gelmiştir.

Görüldüğü gibi “kent” kavramı M.Ö. 4000’li yıllardaki yerleşmelerden günümüz metropollerine kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Ortaçağdan itibaren kentler farklılaşıp bugünkü kentlerin temelleri oluşmaya başlamıştır. Sanayi kentlerinin kurulmasına temel teşkil eden özellikler olarak, ticaret ve

⁴³ Necla ARAT: Türkiye’de Kadın Olmak (İstanbul, 1994) 23.

⁴⁴ A. Taner KIŞLALI: Siyasal Sistemler, a.g.e., 186.

kapitalist ekonominin gelişmesi, uluslararası ticaret, sermayenin belli ellerde toplanmaya ve sanayiye aktarılmaya başlanması, milli devletlerin kurulmaya başlanması, fizik ve fen bilimlerinde ortaya çıkan gelişmelerin toplumsal yapının değişmesine ve kentlerin büyümesine etki etmesi, sanayi öncesi ve sanayi kenti ayrımının belirmesini sayabiliriz.

Kent kavramının toplum yapısını niteleyecek bir ağırlık kazanması ve farklı bir hayat kültürünü sembolize etmesi, sanayi devrimi ile birlikte oluşmuştur⁴⁵.

Kentlerin oluşumuyla birlikte yönetimde özerklikle başlayan kent katılım ilişkisi tarihi süreç içinde ekonomik, siyasî, kültürel her alanda artarak toplumsal ve kentsel hayata girmiş ve günümüze dek devam etmiştir.

C- Türkiye’de Kentsel Katılım

Ülkelerin idarî yapılarının oluşumunda tarihsel, sosyal, ekonomik ve coğrafi pek çok faktörler etken olmaktadır. İdarenin örgütlenmesine ilişkin ilkeler de yönetim politikası, tarihsel gelişim ve deneyimler sonucunda ortaya çıkmış, zamanla anayasalara da girmiştir⁴⁶. Nitekim Anayasamızın 123. maddesinde, yönetimin kuruluş ve görevlerinde “merkezden yönetim ve yerinden yönetim” ilkelerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

Merkezden yönetim, bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunu ifade eder. Kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında başka kamu kuruluşları eliyle yürütülmesine ise yerinden yönetim ilkesi denir.⁴⁷ Ülkemizde yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir.

⁴⁵ İhsan SEZAL: Şehirleşme (İstanbul, 1992), 12.

⁴⁶ Şeref GÖZÜBÜYÜK ve Turgut TAN: İdare Hukuku, Cilt 1, Genel Esaslar (Ankara, 2001), 143.

⁴⁷ Şeref GÖZÜBÜYÜK: Yönetim Hukuku (Ankara, 1991), 31.

Her ülke siyasal toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezî yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek yönetsel yapılarını düzenlemiştir. Ülkemiz açısından duruma bakıldığında, yönetsel yapı merkezî yönetime ağırlık verilerek örgütlenmiştir.

İmparatorluğun yıkılmasından sonra bağımsızlığını elde etmiş Türkiye Cumhuriyeti'nde, T.B.M.M'nin açılmasıyla milletvekillerinin devlet yönetimine katılması için yapılan seçimler, siyasal katılımın ilk gerçekleşme şekli iken, bunu izleyen yıllarda (1934) kadınlara verilen seçme ve seçilme hakları, devletin katılma alanında atmış olduğu olumlu adımlardan biri olmuştur. 1961 Anayasasında siyasal ve sivil toplum örgütlerinin devlet yönetimine ilişkin karar ve uygulamalarda söz sahibi olmasının sağlanması ile katılımın sağlanması için yasal bir ortam yaratılmıştır. 1961 Anayasası toplumsal yaşamda çok seslilik getirmiş ise de 1982 Anayasası, toplumsal yaşama getirdiği yasaklar ve kısıtlamalarla tek sesliliğe geçişin bir belgesi olmuştur.

Modern Türkiye Osmanlı'dan kamusal merkezîyetçilik geleneğini devralmıştır. Merkezde yoğunlaşan otorite (ulusal politik liderler ve bürokratlar) politik sistemi belirlerler. Yerel yönetimler ise kısıtlı kaynaklara sahiptir ve hatta eylem noktasında özgür değildirler. Türk politikasında kayda değer katılımcılar büyük kentlerde filizleniyorsa da, bütün temel kentsel politik kararlar merkezde alınmaktadır. Pratikte her zaman birçok Türk için merkezî yönetim tek önemli yönetimdir, bütün otorite Ankara'da toplanmıştır.⁴⁸

Kentleşmenin artması ile birlikte Türkiye'de politik katılıma yönelik fırsatlar da çoğalmıştır. İlgili grupları, kooperatifler ve yerel birlikler kentlerde çabuk çoğalmışlardır. Komşuluk örgütlenmeleri özellikle gecekondu alanlarında önemli olmuştur. Merkezîleşmeden dolayı, bu politik gayretlerin çoğu merkezî idareye doğru yönelmiştir. Kendi kendine katılım 1970'lerde Türk kentlerinde bir sonuç olarak ortaya çıkmıştır. Popülist talepler daha çok

⁴⁸ M. H. DANIELSON ve Ruşen KELEŞ: The Politics Of Rapid Urbanization Government and Growth In Modern Turkey (New York-London, 1985), 9.

demokrasi, daha çok katılım, daha çok yerel özerklik çerçevesinde dile getirilmiştir. Aynı zamanda kentleşme seçimlere katılımı da etkilemiş ve seçimlere katılım geleneği gitgide artmıştır.

1950 ve 1954 genel seçimlerinde seçmenlerin %89'u oy kullanmışlardır. Ancak hızlı kentleşme, katılımda bir miktar azalmaya neden olmuş, katılım 1965 genel seçimlerinde % 71, 1969'da % 64, 1973'de % 67 olarak gerçekleşmiştir. Fakat 1977 seçimlerinde, bu oran % 72'ye tırmanmıştır. Bu dönemde kentte ikamet edenler, köyde ikamet edenlere nazaran, oy verme açısından daha az duyarlıdır. Örneğin 1969'da kentlerde oy veren seçmen oranı % 56 iken kırsal alanda bu % 68 olarak gerçekleşmiştir. Kentlerdekine nazaran küçük topluluklarda yerel ileri gelen kişilerin baskısı söz konusu olmaktadır. Ek olarak köylüler için oy verme işlemi politik katılım formunun en yüksek mertebesidir.⁴⁹

Türkiye'de 1950 sonrasında hızlı bir kentleşme sürecine girilmiştir. Özellikle 1970'li yılların sonlarına doğru Ankara, İstanbul gibi kentler metropol özelliği kazanmaya başlamışlardır. 1984 yılında ise ülkemizde, bazı kentlerde metropoliten yönetim uygulamasına başlanmıştır. Metropoliten alan, en genel anlamıyla nüfusun yoğun olduğu ekonomik, sosyal ve yönetim açısından o bölgenin merkezî durumunda olan "merkezî kent veya kentlerin" çevre kentleriyle oluşturdukları birim şeklinde tanımlanır.⁵⁰

Modern demokratik toplumda, yerel yönetimler, düşünce ve fırsat eşitliği sağlamanın bir aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin önemli fonksiyonlarından birisi de yerel hizmetlerin görülmesinde, halkın temsilci olarak bulunmasına imkan vererek katılmayı arttırmasıdır. Ancak, Türkiye'de yerel yönetimler çoğunlukla bundan yoksundurlar. Yerel yönetim kuruluşlarımızın yer yer merkezî yönetimin vesayeti altında olması, bu kuruluş organlarının yürütülür nitelikte kararlar almalarını, dolayısıyla da

⁴⁹ M. H. DANIELSON-Ruşen KELEŞ: The Politics Of Rapid Urbanization Government and Growth In Modern Turkey, a.g.e., 106.

⁵⁰ Eyüp İSBİR: Şehirleşme ve Meseleleri (Ankara, 1991), 185.

özerkliğini önlemektedir.⁵¹ Vatandaşların oy verme dışındaki demokratik katılım mekânîzmasının içinde yer almadıkları bir süreç yaşanmaktadır. Oysa yerel yönetimlerin özellikle de büyük şehirlerin kurulmasındaki temel amaçlardan biri katılımın arttırılmasıdır.

Demokratik yerel yönetim; “yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal, kültürel zenginliğe ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren, hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetimdir.”⁵²

Katılım, kent açısından bakıldığında yerel yönetimler ve aktif yurttaşlığı geliştirir, en geniş anlamda siyasal eğitim sağlar; yerel temsile ve katılıma olanak verir; kentte bütünlük, birliktelik, aidiyet ve dayanışma duygularını geliştirir; toplumsal örgütlenmenin karışık gelişimi içinde, yeni toplumsal taleplerin ortaya çıkmasına ve yeni değerlerin üretilmesine olanak sağlar; çeşitliliğin, farklılığın ve çoğulculuğun varlığını sağlar. Katılma yerel yönetimlerde, milli düzeydeki katılmadan daha yoğun ve doğrudandır.⁵³

Türkiye’de hem sanayileşmenin hem de kentleşmenin çok kısa bir süre içinde gerçekleştirilmesi temel bir sorun olarak yaşanmaktadır. 1980 sonrası Türkiye’de yaşanan göçlerle gittikçe kalabalıklaşan ve kozmopolitleşen, büyük kentlerin diğer alanlarda olduğu gibi, politik hayattaki etkinlik ve önemleri de giderek artmıştır. Her şeyden önce bu kentler önemli bir oy potansiyeline sahiptirler. Büyük kentler toplumsal gerçeğin olumlu ve

⁵¹ KAYA Projesi: (Ankara, 1991), 179.

⁵² Selahattin YILDIRIM: Yerel Yönetim ve Demokrasi (Ankara, 1993), 33.

⁵³ M. Dilys HILL: Democratic Theory and Local Government (London, 1974)’den naklen Kemal GÖRMEZ, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği (Ankara, 1989), 54.

olumsuz ekonomik, toplumsal, kültürel, siyasal vb. yönleriyle yansıdığı ve saydamlaştığı birer toplumsal mekân olarak belirmektedir. İçlerinde barındırdıkları farklı yapılar, toplumsal sınıflar ve nüfus ile kentler özellikle de büyük kentler farklı siyasal ideolojilerin kendilerine etki alanı aradıkları mekânlar hâline dönüşmüştür.

Türkiye’de katılım davranışı ile ilgili çeşitli araştırmalar yapılmıştır: Özbudun, siyasal katılmayı dar anlamda sadece seçimlere katılma biçiminde olarak yaptığı araştırmada, büyük kentlerdeki seçime katılma oranının kırsal alana göre düşük olduğu sonucuna,⁵⁴ Karpaz, İstanbul’da gecekondu bölgelerinde yaptığı araştırmada, kente yeni gelenler arasında katılma oranının yükseldiği sonucuna,⁵⁵ Vergin, İstanbul gecekondu bölgelerinde yaptığı araştırmasında kentte kalış süresi ile katılım arasında doğru orantılı bir ilişki olduğu sonucuna⁵⁶, başka bir çalışmasında ise köylerde kaydedilen yüksek oy verme oranının kısmen uyarılmış bir katılmadan ileri geldiğini söyleyerek Özbudun’u doğrularken, kente göçenlerin kente yerleştikten sonra daha fazla katılımcı oldukları sonucuna, Kartal, araştırması neticesinde kentte kalış süresinin artması ile seçimlere katılma oranının arttığı sonucuna ulaşmışlardır.

Kent yapısının değişimi, hem hayatı hem de kimlikleri değiştirmektedir. Büyük kentlerdeki metropol yapı, “doğal bağları” kırmak şöyle dursun, onları yeniden tesisi elzem halê getirmiş; insanları büyük kentlerde yitirdiği cemâat sıcaklığının nostaljisi ile geçici duygusal topluluklar oluşturmaya yöneltmiştir⁵⁷. Türkiye’de kentlerde belirgin olan bir eğilim de kentleşmenin çok hızlı olduğu bir dönemde, kente uyum sorunları ile karşılaşan kişilerin, kentte geldikleri yerlere göre isim alan hemşeri grupları oluşturmalarıdır. Bunlar çoğu kez dernekler halinde örgütlenmektedirler.

⁵⁴ Ergun ÖZBUDUN: Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma, a.g.e., 193.

⁵⁵ Kemal KARPAT: The Gecekondu, Rural Migration and Urbanization (New York, 1976)’den naklen Kemal GÖRMEZ, Kent ve Siyaset (Ankara, 1997), 38.

⁵⁶ Nur VERGİN: Kentleşme ve Siyasal Yaşam (Basılmamış Doçentlik Tezi), (İstanbul, 1977)’den naklen Kemal GÖRMEZ, Kent ve Siyaset (Ankara, 1997), 38.

⁵⁷ A. Yaşar SARIBAY: “Kent...” a.g.m., 39”

Türkiye’de kentlerde etkili halê gelen bir başka himayecilik sistemi biçimindeki gruplaşma da dinî tarikatlar çevresinde gelişmektedir. Bunlar hemşerilik gruplarına göre çok daha örgütlü, belli liderlikleri, belli yaşam biçimi talepleri olan gruplardır. Ayrıca sanayileşen bir topluma özgü olabilecek örgütlenmeler de gelişmektedir. İş adamları dernekleri, ticaret ve sanayi odaları, çok çeşitli meslek odaları, masonlar, lionlar, rotaryenlar gibi örgütlenmeler, kooperatifler, değişik amaçlı vakıf ve dernekler gibi, çevreci hareketler ve kadın hareketleri de belli ölçülerde seslerini duyurabilmektedirler. Buna rağmen Türkiye’de sivil toplum halên çok etkili değildir.⁵⁸

Metropollerdeki dinî ve etnik kimliklere çekilme, sığınma, cemâatler teşkiline yönelme gibi etkenler, kentlilik bilincini yok etmekte demokrasinin temel değerlerinden olan insanların eşitliği fikrini zedelemektedir. Aslında çoğulculuk, bu farklılıklarla birlikte yaşama hukuku sağlamak olmakla birlikte, üst kimlik örgütlenme ve temsil mekânîzmaları zayıflamaktadır. Türkiye’de merkezî yönetimin etnik, dinî kimlikleri eritme politikalarına tepki olarak bu kimlikler daha da ön plana çıkmaktadır. Eğer bu oluşumlar kalıcı olursa siyasal parti, sendika, meslekî örgütler vb.’nin giderek işlevlerini yitireceği ve giderek kimlik aidiyet formları arasındaki karşıtlıktan doğan gerginliklerin ve çatışmaların artacağı söylenebilir.⁵⁹

Ancak şu da görülmektedir ki; üyeleri daha çok sosyal ve ekonomik yoksunluk duyguları içinde bulunan dinsel gruplar ve mezhepler, üyelerinin ekonomik ve sosyal yoksunluk duygularını ikame etme gibi bir işleve sahiptirler. Çünkü kentle bütünleşemeyen ve büyük bir kısmı örgütlenmemiş iş dallarında çalışan bu nüfus, kente özgü olanaklardan yeterince yararlanamamaktadır. Ayrıca bunlar var olan kentsel örgütleri de kullanmamaktadırlar.

⁵⁸ İlhan TEKELİ: “‘Türkiye’de Çoğulculuk Arayışları ve Kent Yönetimi Üzerine”, Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne, 1996” (İstanbul: WALD Yayınları, 1996), 24.”

⁵⁹ Ömer LAÇİNER: “‘Kentlerin...’” . a.g.m., 69-70.”

Sonuç olarak insanlarımızın çoğu kendilerini kentli olarak hissetmedikleri için kentlerini sevmemekte ve onu sahiplenmemektedirler. Bu da istenilen düzeyde katılım davranışı göstermemelerine neden olmaktadır. Demokrasi, katılım ve çoğulculuk kavramları, kentteki mal ve hizmet üretiminin “tabii” bir vasfı hâline getirilip uygulanmadıkça boşlukta kalmaya mahkum olacaktır.

II. TÜRKİYE’DE METROPOLİTEN ALAN VE SUÇ İLİŞKİSİ

Suç, gününümüz toplumlarında soyolojik, ekonomik, kültürel, siyasal, psikolojik ve hukukî temelleri olan bir olgu olarak çıkmaktadır.⁶⁰ Suçluluk üzerinde temel hareket noktasını kentleşme üzerine kurduğumuzda yanlış bir sonuca ulaşmamız kaçınılmazdır. Dolayısıyla Metropoliten alan ve suçluluk ilişkisini doğrudan kentleşmenin getirdiği bir olgu olmaktan ziyade farklı temellere dayandığını kabul ederek, bu bölümde sadece kentin suç ve siyasal suçluluk üzerine etkilerinin ne ölçüde olduğu tespit edilmeye çalışılacaktır.

A. Türkiye’de Kent ve Suçluluk

İlhan Tekeliye göre; ⁽⁶¹⁾ “toplumumuzda genellikle kentleşmenin ya da büyük kentlerin toplumsal bağları ve denetimi gevşeterek şiddet ve terör olaylarını doğurduğu konusunda yaygın bir inancın bulunması yarı doğru yarı yanlış bir yargıdır.” Bu eğilim deneysel gözleme dayalı bir yapı içerisinde toplumca da kolaylıkla kabul görmektedir. Zîra, köy kente göre küçük, farklılaşmamış, toplumsal denetimin yüksek, ilişkilerin yüz yüze olduğu bir toplum iken, kent, heterojen, farklılaşmış ve ilişkilerin yüzeysel olduğu bir toplumdur.⁶² Dolayısıyla kolay, ancak yetersiz olan bir model ortaya atılarak kent ve suçluluk ilişkisinde kolay yol seçilmiştir. Oysa soyolojik, ekonomik,

⁶⁰ Ertan BAŞE : ““Sosyoloji Temelli Suç Teorileri ve Organize Suçlar””, Organize Suçlarla Mücadele ve Polis, Ed. Aytekin GELERİ ve başk. (Ankara: Seçkin Yayıncılık 2003), 73.”

⁶¹ Ertan BAŞE : ““Sosyoloji...” a.g.e., 74”

⁶² İlhan TEKELİ : Türkiye’de Kentleşme Yazıları (Ankara, 1982), 301.

kültürel, siyasal, psikolojik ve hukukî nedenleri olan suç konusunda sosyolojik çalışmalar yürüten bilim adamları, suçun kaynağı konusunda “sosyal süreç”. “sosyal yapı” ve “çatışma teorileri” ekseninde üç temel üzerinde durmaktadırlar.

Kentleşme sürecinde gecekondulaşma özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında gelişmekte olan ülkelerde yayılmaya başlamıştır. Ülkemizde kente gelen kitlelerin bu bölgelerde bilinçleneceği, kentin sağladığı imkanlardan faydalanarak batı ülkelerindeki gibi eyleme geçeceği öne sürülüyordu. Ancak korkulan olmadı: Zîra batının bu tip mahallelerinde yaşayan kişiler uyum sorunu nedeniyle buralarda yaşarken bizde gecekondu bir grup halinde yeni girdikleri topluma uyum sağlıyor, grup yapısı ve normlara uyum çözülüyor sürüp gidiyordu.⁶³ Ya da kırsal nitelikli ilişkilerin devam ettiği bir ortamda diyebiliriz.⁶⁴ İzmir Yarıaçık Cezaevinde “Kent ve Gecekondu bölgelerinde oturan hükümlülerin sosyo-ekonomik yapısının suç olgusuna etkisi” konulu anket çalışmasında: Türkiye genelinde hapse mahkum olanların % 41’i gecekondu, % 52’si imarlı bölgelerde yaşadığını belirtmiştir. Özellikle metropol kentlerin % 60’a varan oranda gecekonduyla çevrili olduğu düşünülürse bu sav desteklenmektedir.⁶⁵

Bu nedenle suç ve suçluluğu belirli bir kalıba sokmaktan ziyade, etken unsurları ele almamız daha doğru olacaktır. Emile Durkheim tarafından ortaya atılan ve Merton tarafından geliştirilen “Anomi” kavramı “toplumun normlarının etkisizleşmesi, çöküntü, karışıklık ya da çatışma olması durumunu” ifade etmektedir. İllegal yoldan avantaj ve kazanç elde etmenin giderek toplumsal kabul görmesi modernleşme ile birlikte hızlı kentleşmenin de etkisiyle ülkemizde kent ve suçluluk bağlamında orgânîze suçları

⁶³ İlhan TEKELİ : Türkiye’de Kentleşme Yazıları, a.g.e., 318.

⁶⁴ İstiklal ALPAR-Samira YENER : Gecekondu Araştırması (Ankara, 1982), 72.

⁶⁵ Muharrem ŞENER : Büyük Kentlerin Gecekondu Bölgelerindeki Sosyo-Ekonomik Yapının Suç Olgusuna Etkileri, (Yayımlanmamış Master Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İzmir, 1994), 71.

yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Bunda kültür olgusu da gözardı edilmemelidir.⁶⁶

“Ayrıca sosyal düzenin bozulması, toplumda yüksek oranda suçlulukla birlikte gelişir ve sonuç sosyal düzenin bozulması ya da işlevsizleşmesidir. 20.yy'ın başlarında birçok Amerikan şehrinde sosyal düzen endüstrileşme, göç ve plansız şehirleşme gibi birbirini etkileyen faktörlerin etkisiyle bozulmuş standart normlardan sapıcı gelenekler mevcut geleneklerin yerine geçmiştir. Artık orgânîze suçluluk tutum ve değerleride kent suçluluk içerisinde yerini kolaylıkla almaktadır.”⁶⁷

Büyük Şehirlerde kişi yalnızlaşmakta ve bireyselleşmektedir. Yeni fikir ve eğilimlere yeni anlayış ve faaliyetlere açıktır.⁶⁸ Kentlerde “yetersiz ailevi sosyalleşme, bazı kimselerin geniş toplumun geleneksel normlarına uyum sağlamalarını engelleyebilir. Aykırılıkların birleşmesi yoluyla bu tip kimselerin bazıları, davranışlarını ait oldukları ya da tanıdıkları suçlu ya da sapkın bir alt kültürün normlarına göre düzenler.” Aile ya da toplumsal kontroller etkinliklerini yitirdiğinden bireyler kişiliklerini çetelerde bulmaya ya da geliştirmeye başlarlar. Çeteler “suçluluk için eğitim yerlerine” dönüşür.⁶⁹

Ülkemizde son yıllarda sokak çeteleri ve okul çeteleri gibi küçük çaplı organizasyonlar zamanla orgânîze suç örgütlerinin insan kaynağı istismar aracına dönüşmeye başlamıştır. Kentsel mekânda zemin bulan ve yayılma eğiliminde olan bu sokak çeteleri kentsel güvenliği zorlamaya başlamıştır. Ekonomik sıkıntılar ve göç olgusu sokak çocukları, kapkaç çeteleri ve tinerçi çocuklar gibi sosyal bir yara olan bu oluşumlar kimi zaman basında orgânîze bir şebeke olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bireysel mânâda kentsel

⁶⁶ Ertan BAŞE :”Sosyoloji...” a.g.e., 75”

⁶⁷ Ertan BAŞE :”Sosyoloji...” a.g.e., 84”

⁶⁸ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve yürütülmesi, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Master Tezi: Ankara, 2005), 16.

⁶⁹ Ertan BAŞE :”Sosyoloji...” a.g.e., 86”

güvenliği etkileyen bu çeteler toplum üzerinde de tedirginlik ve korku yaratmaktadır.

Türkiye’de kent suçluluk ilişkisini sosyal çevre ve şartalardan bağımsız olarak algılamamız yanlış olur. “Her ülke ya da toplum, kendi kültürel ahlaki, sosyal, ekonomik ve siyasî yapı şartlarının yarattığı türde suçları bünyesinde barındırmaktadır. Genel olarak kriminoloji ve sosyoloji de suçluluk, işsizlik, yoksulluk, sosyal kontrollerin yetersizliği, kültürel değerler ve ümitsizlik gibi” faktörlere dayandırmaktadır.”⁷⁰

B. Türkiye’de Kent ve Siyasî Suçluluk

Bilimsel mânâda terör eylemleri akıl hastalıkları ve bilinçli olmamak üzere iki gruptadır. Bilinçli eylemlerde; bilişlilik derecesi, amacı, örgütlenme biçimi ve yaygınlığına göre sınıflandırılabilir. Bu eylemlerde kişi ya da küçük grup, kent ve tüm toplumu içeren düzeyde olmak üzere üçe ayrılır.⁷¹ Ancak Keleş’e göre “kişileri siyasal şiddete ve tedhişe iten nedenler araştırılırken, bireysel dürtü ve güdülenmelerin ötesinde içinde yaşadıkları toplumun dinamik öğeleri araştırılarak ortaya çıkarılmalıdır. Başka bir deyişle ülkemizde terörün yapısal kaynaklarına inilmelidir.”⁷² Bu bağlamda terörü, ekonomik, sosyal, psikolojik ve kişisel nedenler kapsamında ele almamız bizi daha doğru bir sonuca ulaştırır.⁷³

Kent ve siyasal suçluluk konusunda da olayı salt olarak kente indirgediğimizde, yarı doğru yarı yanlış bir söyleme sahip olabiliriz. İşbölümü, uzmanlaşma, ekonomik ve sosyal örgütlenmenin daha geniş olduğu ve sivil toplum örgütlerinin etkin olduğu büyük kent ölçeğinde elbetteki siyasal davranışlar daha yaygın olacaktır. Ancak şunu da unutmamalıyız ki, siyasal şiddetin temel kaynağı terör örgütlerinin eylem ve faaliyet stratejileri kır ve kent olmak üzere iki temel yapı üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bazı terör

⁷⁰ Ertan BAŞE : “Sosyoloji...” a.g.e., 86”

⁷¹ İlhan TEKELİ : Türkiye’de Kentleşme Yazıları, a.g.e., 303-305

⁷² Ruşen KELEŞ ve A. ÜNSAL : Kent ve Siyasal Şiddet (Ankara, 1982), III.

⁷³ Ali UZUNER : Önemli Kişilerin Korunması (Ankara, 2004), 15.

örgütleri mücadelenin temelini kırsal alana yayarken bazı terör örgütleri ise şehirleri seçmişlerdir.

Kent düzeyinde sanayi öcesi toplumlarda halk, yönetici ya da hakim güç ile yönetilenler arasındaki bağımlılık ilişkisi karşılıklı görevleri yerine getirme durumunda yönetici görevlerini yerine getirmeyip halk üzerinde baskılarını arttırdığında “city mob” kent başkaldırısı doğar. Toplumun sanayileşmesiyle birlikte belirli bilinçlenme düzeyine ulaşması nedeniyle bu gün için bu tip eymleri aynı saflık içinde bulmamız güçtür.⁷⁴

Manuel Castells’in tabiri ile “Kentsel toplumsal Hareketler” düzeyinde bir gelişme, tüketimin toplumsallaşması ve devletin toplumsal hayatın düzenlenmesinde müdahaleleri sonucunda başlar. “Konut sorununun çözülmesi, su elektrik gaz arızalarının giderilmesi gibi talepler, kentte “emeğin yeniden üretimi”nin gerekliliğini doğurur. Sonuçta toplumsal tüketimi geliştirmeyi amaçlayan” hareketler kentsel-toplumsal hareketlerdir. Bu hareketlerin özünde mevcut toplumsal düzeni tam manasıyla değiştirme amacı yoktur. Burada hedef belirli grupların toplumsal tüketimdeki payını arttırmaktır. 1960’lı yıllarda ABD’de siyahların mahallelerindeki ayaklanmalar ve İstanbul’daki “1 Mayıs” mahallesinde yaşanan olaylar örnek olarak verilebilir.⁷⁵

Tüm toplumu ilgilendiren üçüncü düzeydeki olaylar, var olan toplumsal düzenin yıkılmasına yönelik iktidar sorunu şeklinde ortaya çıkar. Bu grup içerisinde açık çatıma içine girmeyen “hippiler” de yer almaktadır. Üçüncü düzeydeki olaylar doğrudan iktidarı hedef alan eylemlerdir. Bu grupların mevcut kurumsal toplumsal yapı içerisinde iktidar olma yolları, ya yasal olarak kapalıdır, ya da bu yolla iktidara gelme ihtimalleri düşüktür. Bu gruplar silahlı propaganda, kentsel ya da kırsal gerilla savaşı ve içsavaş şeklinde üç aşama izlerler.⁷⁶ Kentlerin maruz kaldığı siyasal şiddet teorik mânâda açıklanmaya

⁷⁴ İlhan TEKELİ : Türkiye’de Kentleşme Yazıları, a.g.e., 305.

⁷⁵ İlhan TEKELİ : Türkiye’de Kentleşme Yazıları, a.g.e., 305-306.

⁷⁶ İlhan TEKELİ : Türkiye’de Kentleşme Yazıları, a.g.e., 306-307.

çalışıldı. Ancak burada toplumsal hareketlerin illada şiddet yoluyla sistemi değitirecek silahlı mücadele şeklinde olması gerekmez. Toplumsal legal mücadele yolları açık tutulmak kaydıyla siyasal partiler-sivil toplum kuruluşları yoluyla protesto eylemlerine gerekli zemin hazırlanmalıdır. Sorunları olan bir toplumda eylemsizlikte sorgulanması gereken bir olgudur.

Siyasal şiddetin en son aşaması olan terör başlıca amacı olan siyasal iktidarı ele çirmek için “kaçırmadan cinayete kadar uzanan ve amacı sindirme olan şiddet eylemlerine verilen addır.”⁷⁷ Ancak bu tanım terör konusunda herkesçe kabul edilen ilk ve tek tanım olmayıp özellikle “ABD hükümeti tarafından 1936-1981 yılları arasında 109 değışik terör tanımı yapılmıştır.” Terörizm etkisi ve boyutu sadece aldığı kurban sayısı ile ölçülemez. Gerçekte terörizmin toplumları istikrarsızlığa sürükleyerek hükümetleri zayıflatma gibi hedefleri vardır. Demokratik rejimler nitelikleri gereğı totaliter ve otoriter rejimlerden daha fazla terörizmden etkilenmektedir.”⁷⁸

Ülkemizde halên yürürlükte olan 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununa göre terör; “Baskı, cebir ve şiddet, korkutma, yıldırma veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasa’da belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasî, hukukî, sosyal, ekonomik düzeni değıştirmek, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, Devlet otoritesini zâafa uğratmak, yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağılığını bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü eylemler” olarak ifade edilmiştir.⁷⁹

Siyasal şiddet konusundaki kuramların çoğı Batı gözlemcilerin kendi toplumlarından kaynaklanan değıer yargılarını içerir. “Bununla birlikte, toplumları refah düzeyleri ve toplumsal değışme ile çatışma ve şiddet

⁷⁷ Ruşen KELEŞ ve A. ÜNSAL : Kent ve Siyasal Şiddet , a.g.e., 3.

⁷⁸ Hayati HAZIR :Demoraside İstikrarsızlığın Sebebi Olarak Siyasal Şidet ve Terörizm (Ankara, 2001), 44-45.

⁷⁹ Ali UZUNER : Önemli Kişilerin Korunması, a.g.e., 15.

arasındaki ilişkilere hemen hemen her toplumda rastlamak mümkündür.” Ülkemiz açısından bunlara kentlerin sağlıksız büyümesini de ekleyebiliriz. Ayrıca ülkemiz’de hızlı ve sağlıksız kentleşme, Ankara, İstanbul, İzmir’in ağırlıklı olarak hedef alındığı iç göçler, terör nedeniyle yapılan iç göçler, büyük kent içi dengesizlikler ve yarattığı toplumsal gerilim de kentsel siyasi şiddet üzerinde etkili olmaktadır.⁸⁰

Klasik siyasî suçluluk ve failleri açısından, “uluscu, dinci veya ayrılıkçı türleri dışında, terör olayları küçük ülkelerde ya da kentlerde ender rastlanmaktadır. Büyük kent en azından, şiddet eylemcilerinin günlük yaşamda gözden uzak kalabilmelerine, kendilerini büyük ölçüde gizleyebilmelerine yardımcı olmaktadır.” Burada eylemler iyi tespit edilmiş hedeflere yöneliktir. Fakat burada kentin tek bir neden olarak algılanmaması gerekir.⁸¹ Yeni şiddet ve terör olgusunda eylem saldırıların hedeflerini, yerini ve mağdurlarını sınıflandırmak çok güçtür.⁸² Bazen kadınlar, çocuklar, eğitimciler, gazeteciler, sağlık görevlileri gibi sivil halka hizmet götürmeye çalışan pek çok masum insan terörün hedefleri arasında yer almaktadır.

Ülkemizde Cumhuriyet öncesi ortada belirli bir işçi sınıfı veya kentlerde siyasal mânâda örgütlenmiş grupların olmaması nedeniyle siyasal içeriğe sahip ilk ciddi faaliyet İstanbul ilinde 1800’lü yılların sonlarında Beykoz Deri ve Kundura işçilerinin iş bırakma eylemleridir. 1. Dünya savaşı ve ardından Bolşevik ihtilali ile birlikte ülkemizde 1920 yılında TKP kurulmuştur. Bu dönemle birlikte ülkemizde 1960’lı yıllara kadar aşırı sağ ve sol faaliyetlerde bir hızlanma olmuş ancak bu dönemde çeşitli dönemlerde tutuklamalarla, ülke bütünlüğü ve anayasal düzene yönelik çok ciddi tehditler ortaya çıkmadan önlenmiştir.

Ülkemizde şiddet eylemleri özellikle 1960’lı yılların sonlarında bir ODTÜ öğrenci liderinin “kimliği belirsiz” kişilerce 1968’de öldürülmesini izleyen

⁸⁰ Ruşen KELEŞ ve A. ÜNSAL : Kent ve Siyasal Şiddet , a.g.e., 21-30.

⁸¹ Ruşen KELEŞ ve A. ÜNSAL : Kent ve Siyasal Şiddet , a.g.e., 33.

⁸² Mehmet Ali Bal :Modern Devlet ve Güvenlik (İstanbul, 2003), 108.

olaylarla 12 Eylül 1980 müdahalêsine kadar tırmanışa geçtiği, fakülte işgalleri, boykotlar, direnişler ile başlayan “öğrenci olayları”, giderek “anarşik olaylara” ve en sonunda “terör olaylarına” dönüşmüş olup, siyasal şiddet üniversite kampüslerinden sokaklara, meydanlara, büyük kentlerin kenar mahallelerine, hatta sessiz Anadolu kasabalarına kadar yayılmıştır.⁸³ Bu dönemde sol, bölücü ve radikal örgütleri katıldığı eylemlerde “1969’da 9, 1970’de 19, 1971-1972’de 22, 1973’de 15, 1974’de 27, 1975’de 37, 1976’da 108, 1977’de 319, 1978’de 1095, 1979’da 1362, 1980’de 278’i 12 Eylül sonrasında 2206 dolayında yurttaşımız hayatını kaybetmiştir.”⁸⁴

12 Eylül askerî müdahalesinin ardından kesintiye uğrayan terör eylemleri, 1984’le birlikte ülkemiz bölücü terörün yanında 1990’larla birlikte ideolojik kökenli sol ve radikal İslamî terör örgütlerinin faaliyetlerinde tırmanış başlamış olup, bu akımlar yeni teknolojik imkanlar ile ülkemizin ekonomik, malî, etnik gibi pek çok sorununu istismar ederek bir faaliyet sahası bulmaya çalışmış ve ülkemizin bütünlüğü ve anayasal düzeni üzerine derin etkiler yaratmaya başlamıştır. Yaşanan bu dalga da örgütlerin kır ve kent yapılanması içerisine girdikleri kentlerin karışık ve kozmopolit yapılarını faaliyetlerinde bir avantaja dönüştürmeye çalıştıkları lojistik ve eleman temininde gecekondu semtlerinden üniversitelere kadar uzandıkları bilinmektedir.

Günümüzde, “Asimetrik Tehdit” yânî “düşman kişi ve devletler tarafından açık olmayan yöntemler ve savaş dışı araçlar ile gerçekleştirilmek istenen, ulus ve devlete yönelik her türlü yıkıcı, bölücü ve ulusun yaşam seviyesini ve tarzını yok edici araçlar ve amaçlar”⁸⁵dan oluşan bir kavram terör içerisinde yer almaktadır. Hedef, doğrudan yaşam alanını seçerek bu alanı daraltmaya çalışmaktadır.⁸⁵

⁸³ Ruşen KELEŞ ve A. ÜNSAL : Kent ve Siyasal Şiddet , a.g.e., 7.

⁸⁴ Ruşen KELEŞ ve A. ÜNSAL : Kent ve Siyasal Şiddet , a.g.e., 35.

⁸⁵ M.faruk. DEMİR: 21. yy’da Türkiye İçin Yeni Bir Milli Güvenlik Siyaseti-Stratejik Öneriler Belgesi (İstanbul, 2002), 45.

C - Türkiye’de Kent-Suçluluk ve Kent-Siyasal Şiddet Bağlamında İstatistikî Veriler

Burada konumuz metropoliten alanlar olduğundan sadece İstanbul, Ankara ve İzmir illerinin 1980-1990-2000-2004 ve 2005 (Ocak-Ekim) yılları verileri esas alınmıştır.

Ülke genelinde 1980 yılında güvenlik (11953), asayiş (5006), Kaçakçılık (488) olmak üzere toplam 17447 olay meydana gelmiş olup güvenlik ya da terör olaylarında 278’i 12 Eylül sonrasında 2206 dolayında yurttaşımız hayatını kaybetmiştir. Meydana gelen olayların üç büyük ile göre dağılımı ise İstanbul (3098), Ankara (1321), İzmir (1103) olmak üzere toplam (5522) olay meydana gelmiştir. Bu rakamı ülke geneline oranlarsak üç büyük ilimiz ülke geneli toplam olayların %31.6’sını içine almaktadır. 1980 yılında Türkiye nüfusu 43.736.957, 3 büyük ilin nüfusu ise 7.573.135 iken, bu illerin ülke geneline oranı % 17’dir.⁸⁶ Yaklaşık olarak ülke geneli toplam olayları, nüfus ile orantıladığımızda nüfusa göre iki katlık bir fazlalık ortaya çıkmaktadır⁸⁷.

Tablo 1. 1980 yılı ülke geneli ve üç büyük ilde meydana gelen olaylar

	İdeolojik	Asayiş	Malî	TOPLAM
İstanbul	654	15598	684	16936
Ankara	403	16619	1459	18481
İzmir	225	8085	240	8550
Üç il Toplamı	1282	40302	2383	43967
Ülke Geneli Top.	2265	96163	7831	106259
Üç ilin Ülke Geneline Oranı	% 56,6	% 41,9	% 30,4	%41,37

1990 senesine gelindiğinde ise ideolojik-güvenlik (2265), asayiş (96163), kaçakçılık (7831) olmak üzere toplam 106259 olay meydana gelmiş

⁸⁶ Nüfus Genel Sayımı 12.10.1980 Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri (Ankara, 1984). 26.

⁸⁷ EGM 1980 İstatistik Yıllığı (Ankara, 1981).

olup ideolojik ya da terör olaylarında 25 dolayında yurttaşımız hayatını kaybetmiştir⁸⁸.

Üç büyük ilimizin toplam olayları, il merkezleri bazında ülke genelindeki toplam suçlara oranlanırsa, ideolojik olayların % 56.6'sı, asayiş olayların % 41,9'u, malî suçların % 30.4'ü üç büyük ilimizde meydana gelmiştir. Özellikle bölücü kırsal eylemler bu kapsama dahil edilmediği için ölü sayısı azalmış gibi gözükmemektedir bu nedenle rakamlar yanıltıcı olmasın. Genel olarak nüfus verileri ile kıyaslandığında üç büyük il terör, asayiş ve malî suçlarda diğer illerimizden önde gözükmemektedir. Ancak genel toplamda asayiş olaylarının payı diğer suçların epey önüne geçmeye başlamıştır. Bu rakam ülke geneline göre değerlendirilirse, asayiş olayları % 90.4'lük büyük bir oranı kapsamaktadır. 1990 yılında Türkiye nüfusu 56.473.035 olup 3 büyük ilin nüfusu ise 13.240.586 iken, bu illerin ülke geneline oranı % 23'tür⁸⁹.

1995 yılında İstanbul ilinde (65012), Ankara ilinde (32576), İzmir ilinde (15159) olmak üzere ülke genelinde diğer illerle birlikte toplam (229513) asayiş olayı meydana gelmiş olup İstanbul, Ankara, İzmir ileri olay sayısı toplamı ülke genelinin % 49,1'ne eşittir. Üç büyük ilin ülke geneline oranı 1980'lerde %31.6 iken bu oran 15 yıl içerisinde 1.5 katından fazla artmıştır. Detaylı istatistikî bilgiler **Ek-1**'de gösterilmiştir. Aynı yıl İstanbul ilinde (815), Ankara ilinde (835), İzmir ilinde (282) olmak üzere ülke genelinde diğer illerle birlikte toplam (6401) malî kaçakçılık olayı meydana gelmiş olup, İstanbul, Ankara, İzmir ileri olay sayısı toplamı ülke genelinin % 30,1'ine eşittir. **Ek-2** Terör olayları açısından ise İstanbul (1547), Ankara (105), İzmir ilinde (182) olmak üzere ülke genelinde diğer illerle birlikte toplam (3070) terör olayı meydana gelmiştir. İstanbul, Ankara, İzmir ileri olay sayısı toplamı ülke genelinin % 59,7'sine eşittir⁹⁰. **Ek-3**

⁸⁸ EGM 1990 İstatistik Yıllığı (Ankara, 1991).

⁸⁹ Türkiye İstatistik Yıllığı 2004 (Ankara, 2004), 29.

⁹⁰ EGM 1995 İstatistik Verileri (Ankara, 1996).

Tablo.2 2000-2004-2005 (Ocak-Ekim) Malî Suçlar Açısından Ülke Geneli Ve Üç Büyük İlde Meydana Gelen Olaylar.

	2000	2004	2005 (Ocak-Ekim)
İstanbul	1136	822	870
Ankara	917	990	578
İzmir	623	833	832
Üç il Toplamı	2676	2645	2280
Ülke Geneli Top.	7517	11714	9402
Üç ilin Ülke Gen. Or.	% 35,5	% 22,5	% 24,2

Malî suçlar açısından üç ilde işlenen malî suçun ülke geneline oranı 2000 yılına göre artan nüfus ve kentleşme oranına göre 2004-2005 yıllarında daha düşük seyretmektedir. İl bazında daha detaylı bilgi için **Ek-6**⁹¹.

Zaman zaman güvenlik, ideolojik suçlar olarak adlandırılan suçlar günümüzde terör kapsamında ele alınmıştır.

Tablo.3 2000-2004-2005 (Ocak-Ekim) Terör Suçları Açısından Ülke Geneli Ve Üç Büyük İlde Meydana Gelen Olaylar

	2000	2004	2005 (Ocak-Ekim)
İstanbul	602	447	258
Ankara	23	38	35
İzmir	69	53	62
Üç il Toplamı	694	538	355
Ülke Geneli Top.	1785	1644	1001
Üç ilin Ülke Geneline Oranı	% 38,8	% 32,7	% 35,4

Terör suçları açısından üç büyük ilde işlenen terör suçlarının ülke geneline oranı 2000 yılına göre artan nüfus ve kentleşme oranına göre 2004-2005 yıllarında biraz daha azalmıştır. Ayrıca yıllara göre suç sayıları da gözle görülür bir şekilde azalmıştır. Hatta 1990 yılından günümüze kadar daha düşük seyretmektedir. Bunda özellikle büyük şehirlerimizde terör faaliyetlerine karşı güvenlik kuvvetlerinin daha modern ve teknik imkanlarla

⁹¹ EGM 2000, 2004, 2005 İstatistik Verileri (Ankara, 2005).

mücadelesinin etkili olduğu değerlendirilmektedir. İl bazında daha detaylı bilgi için **Ek-7**⁹².

Önceki bölümlerde asayiş suçları olarak ele aldığımız suçlar 2000 yılından itibaren mala ve şahsa karşı sular şeklinde ele alındığından bu bölümdeki Ek-8-9 detayları verilen, mala ve şahsa karşı işlenen suçlar olarak ikiye ayrılmış olmakla birlikte aşağıdaki tabloda asayiş başlığı altında birleştirilmiştir.

Tablo.4 2000-2004-2005 (Ocak-Ekim) Asayiş suçları açısından üç büyük ilde meydana gelen olayların dağılımı ise⁹³:

	2000	2004	2005 (Ocak-Ekim)
İstanbul	67299	95059	109158
Ankara	23059	28647	27457
İzmir	16710	21358	20223
Üç il Toplamı	107068	145064	156838
Ülke Geneli Top.	259895	353578	398198
Üç ilin Ülke Geneline Oranı	% 41,1	% 41,0	% 39,3

şeklindedir. 1980 yılına ülke genelinde polis sorumluluk bölgesinde yaklaşık 17447 (11953 terör, 5066 asayiş, 488 malî) olay meydana gelmiş olup bunun % 68,5'i terör, % 29,0 asayiş, %2,5 malî iken 2005 yılının sadece ilk on ayında toplam 408601 (1001 terör, 398198 asayiş, 9402 malî) olay meydana gelmiştir. Bunun % 0,024'ü terör, % 97,45'i asayiş, % 2,30'u malî suç şeklindedir. Asayiş ve terör olayları arasında yaşanan büyük orantı kayması ülkemizde terör olgusunun önemini ve tehdit boyutunu yitirdiği yanılgısına itmemesi gerekmektedir. Konumuz gereği metropoliten alan ve güvenlik sorunu kapsamında sadece kentlerimizin esas alındığı unutulmamalıdır. Nüfus açısından ülkemizin 1980-2004 yılları arasında rakamsal detayları **EK-10**'da verilmiştir.

⁹² EGM 2000, 2004, 2005 İstatistik Verileri (Ankara, 2005).

⁹³ EGM 2000, 2005 İstatistik Verileri (Ankara, 2005).

Günümüzde şahsa ve mala karşı işlenen olmak üzere iki alt başlığa ayrılan asayiş olayları artık metropol kentlerde ciddî bir sorun hâline dönüşmüş ve bireysel mânâda kişilerin güven sorununu gündeme taşımıştır. Hırsızlık, gasp-yağma, yangın, öldürme, müessir fiil, genel âdab ve aile nizâmı ile şahıs hürriyeti aleyhine suçlar, devlet iradesi aleyhine işlenen suçlar başlıkları altında kapkaçtan, kasten yaralama, zimmet, rüşvet, tehdit, adam kaçırma'ya kadar detaylandırılacak alt başlıklara ayrılmıştır. Konumuz kapsamında, özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir metropol kentlerindeki asyîş olaylarını ele aldığımızda, bu üç ilimizde meydana gelen asayiş olayları 2000 yılında ülke genelindeki tüm asayiş olayların % 41,1'ni, 2004 yılında % 41'ini, 2005 yılının ilk on ayında % 39,3'ünü kapsamaktadır. Burada kolay yol seçilerek görüldüğü gibi kentleşme oranı arttıkça suç oranı da buna paralel artıyor gibi yanlış bir yargıya varılabilir.

Bu veriler ve kavramsal çerçeveler ışığında; özellikle metropol kentlerimizin ülke geneline oranlandığında, kriminolojik açıdan suçların çokluğu, suç işleme sebeplerinin farklılığı ve asayiş gibi suçların diğerlerine nazaran fazla işlendiği görülmektedir. Nitelikleri bakımından yankesicilik, dolandırıcılık, hile ve kapkaç gibi suçlar büyük şehir yaşıntısı ve kargaşasında daha fazla zemin bulmaktadır. Ayrıca büyük şehirlerimizde suçluluğun zaman içerisinde profesyonelleşmesi de söz konusudur.⁹⁴

Burada esas olarak suçun ardında yatan sosyolojik, psikolojik, kültürel ve ekonomik nedenler araştırılarak bir mücadele tarzı belirlenmesi gerekmektedir. Konumuz gereği metropoliten alanlarda güvenlik sorununa ilişkin model ve çözüm önerileri yabancı uygulamalarla kıyaslanarak ilerdeki bölümlerde açıklanacaktır.

Sonuç olarak: bütün bu verilerin ışığında: suç davranış ve eylemleri tek değildir ve tek bir nedenin etrafında toplanamaz. Suçun açıklanması ve alınacak önlemlerde insan unsuru önemli bir rol oynamaktadır. "Hangi insan

⁹⁴ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 18.

modeli seçilirse seçilsin, kent olgusu bu olayların temel nedeni olarak algılanamamakta, daha çok yardımcı, kolaylaştırıcı bir değişken olarak ele alınmaktadır”⁹⁵ diyerek bu bu bahis kapatılmaktadır.

⁹⁵ İlhan TEKELİ : Türkiye’de Kentleşme Yazıları, a.g.e., 306-307.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNDE GÜVENLİK SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. GENEL OLARAK GÜVENLİK KAVRAMININ TANIMI

Dünya haritasına bakıldığında, yeryüzünün çeşitli bölgelerinde belirli hudutlarla çevrili bir toprak parçası üzerinde, aralarında çeşitli bağların mevcut olduğu millet denilen insan topluluklarının ve onların oluşturduğu çok çeşitli maddi ve manevî kuruluşların belirli kurallara tabi olarak bir arada yaşadıkları görülür.¹

Bu yapı içerisinde ortaya çıkan kurallar, hem toplu yaşamın, hemde bu yapının devamının zorunluluğudur. Temelde toplumların düzeni, ahengi ve gelişimi için ortaya çıkan kurallar aynı zamanda güvenli yaşamın da teminatıdır. Tabi güvenlikten kasıt genel mânâda içte dışta güvenliğin yanında sosyal, ekonomik, kültürel ve çevresel alanda olmak üzere daha da detaylandırılabilir.

A. Güvenlik Kavramı'nın Tanımı

Belirli bir çerçeve ve dar sınırlar dahilinde güvenliği tanımlamak güçtür. Ancak güvenliği somutlaştırarak onu birey seviyesinden ele alıp ülke seviyesine hatta gezegen boyutuna kadar genişletebiliriz. Güvenlik olgusu kavramsal olarak kendisine ait sınırlamaları daima genişletme eğilimindedir. Yaşanan olaylar ortaya çıkan yeni durum ve ihtiyaçlar bu alanda değişikliği çoğu kez zorunlu halê getirmektedir. Mesela; stratejik, taktik, personel, kamu ve ulusal güvenlik gibi kavramlar günümüzde güvenlik kavramına eklenen yeni gelişmelerdir. Konumuz kapsamında doğrudan yer almamakla birlikte

¹ Turan ŞENEL ve M. ŞENEL : Devlet Güvenliği (Ankara, 1981), 3.

üzerinde çeşitli spekülasyonlar yürütülen ve bazen bir istismar aracına dönüştürülen Milli Güvenlik kavramı, Devlet açısından güvenlik bağlamında kısaca ele alınacak olup, bu bölümde güvenlik kavramı, bireyler, toplum ve kamuoyu, kent, güvenlik hizmetleri ve devlet açısından irdelenecektir.

1. Bireyler, Toplum ve Kamuoyu Açısından Güvenlik

Toplumsal yaşamın varlığı, iç düzenin sağlanmasına ve bu amaca hizmet edecek kolluk faaliyetlerine bağlıdır. “Kişiselleştirilmemiş yararlar toplamının ifadesi olan kamu yararı gerekçesiyle bireysel hak ve özgürlüklerin kolluk faaliyetleri kapsamında kısıtlanması bir zorunluluktur. Kolluk; toplumsal düzenin sağlanmasında varolan açık kamu yararı nedeniyle, kişilerin hak ve özgürlüklerinin yasama organının belirlediği sınırlar içerisinde sınırlandırılmasını içeren, kamu düzeninin sağlanması, sürdürülmesi ve bozulduğunda yeniden kurulması ve gerektiğinde kuvvetle kullanmak suretiyle kamu düzenini olumsuz etkileyen faaliyetlerin engellenmesine odaklanmış faaliyet anlamına gelmektedir”².

“Korunma isteğiyle ortaya çıkan ve korunma dürtüsü ile kurumsallaşma eğilimine giren güvenlik kavramı, yatay bir toplumsal ilişki noktası yakalamakta zorlanmıştır. Bunun temelinde kamu güvenliği yaklaşımında görülen dikey tedbirler alma isteminin etkin olması yatmaktadır.”³

Bu alanda kamu güvenliği birey ve kamu üst sınırı arasında kalan ve kamusal alan ile özel alanın toplamından oluşan bir çerçeve dahilinde, tanımlanmış ve kamunun kendisine ait korunma faaliyetleri içeren bir yapı sergilemektedir. Kamu güvenliği genel asayiş hizmetleri ile devlet sisteminin içe dönük güvenlik hizmetlerinden oluşan bir yapıdadır. Birey, toplum ve

² N. İlker ÇOLAK: “” Genel Kolluk ve Özel Güvenlik İlişkileri””, II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu, Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını, 2005 (Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayın No: 199, 2005), 54.”

³ M.faruk. DEMİR : 21. yy’da Türkiye İçin Yeni Bir Milli Güvenlik Siyaseti-Stratejik Öneriler Belgesi, a.g.e., 15.

kamuoyu ile birlikte yönetim ünitelerinin karşılıklı ilişkisi söz konusudur. Bu açıdan birey ve devlet ilişkilerinin düzenlenmesi önemlidir.⁴

Bireyler ve toplumsal açıdan güvenlik, sunulan hizmetlerin görünürlülüğü açısından önemlidir. Önleyici tedbirler arasında yaya ve motorize devriyelerin bulunması hem devlet otoritesinin varlığı hem de bireylerin kendilerini güvende hissetmeleri açısından hayati değere sahiptir.

Devriye hizmetlerinin belirli bir rutine bağlanmadan, bir sistem dahilinde devamlı olması belirli bir yer ve zamanda etkili sonuçlar verebilir. Bu tedbirlerin geniş bir bölgede toplumun farklı kesimlerini içine alacak şekilde yürütülmesi, potansiyel suçlular üzerinde caydırıcılık yaratması, suçu önlemenin yanında suçluların yakalanması konusunda da özel bir öneme sahip olduğu bilinmektedir.⁵

Kamu alanı dışında bireysel mânâda doğan güvenlik ihtiyacı nedeniyle, şahıs ya da kurum olarak özel hukuk kişilerinin korunması talepleri ülkemizde özel güvenlik teşkilatlarının bir sektör olarak doğması ve yaygınlaşmasında etkili olmuştur.⁶

Bir özel sektör olarak güvenlik olgusunun devletin temel görevlerinden biri olarak özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine de açılarak, kamu kolluğuna yardımcı olabilme niteliği söz konusu olmasından dolayı, güvenlik olgusu ve kapsayan tüm faaliyetleri sadece devlet görevi ya da kamusal güvenlikle sınırlandırılmamalıdır. Dolayısıyla “hizmette zenginlik, verim ve etkinlik için gerektiğinde güvenlik hizmeti de özelleşmelidir ki, özel sektörün daha başarılı olacağı veya kamu sektörü için zorunlu olmayan, sosyal, sportif

⁴ M.faruk. DEMİR : 21. yy'da Türkiye İçin Yeni Bir Milli Güvenlik Siyaseti-Stratejik Öneriler Belgesi, a.g.e., 16.

⁵ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik (Ankara, 2003), 69.

⁶ N. İlker ÇOLAK: “” Genel ... “”, a.g.t., 56”

ve kültürel orgânîzasyonların güvenliği ve kişi yahut bina korumalarının çoğu gibi bir çok alanda özel sektörün devreye girmesi daha uygundur”⁷.

2. Devlet Açısından Güvenlik

Bilindiği üzere var olmak ya da hayatta kalmak yaşayan tüm canlılar için ilk ve ortak hedeftir. Dolayısıyla devlet de canlı bir organizma olarak ele alınırsa, devletler içinde varlığını sürdürmek ve onu korumak mutlak bir haktır. Nitekim Devletler hukuku açısından da başka bir devlete karşı tehdit oluşturmamak kaydıyla kendinî koruma, varlığını devam ettirme, geliştirme ve kendine karşı oluşacak tehlikelere karşı gerekli koruma tedbirlerini alma hakkı vardır.⁸

Devlet açısından güvenlik kapsamında “Devlet güvenliği” ele alınacak olunursa “Devletin varlığını devam ettirmek, geliştirmek ve kendisini tehdit edebilecek iç ve dış tehditlere karşı gerekli savunma tedbirlerini almak ve gerekiyorsa cebir-kuvvet kullanmaya başvurmak” şeklinde tanımlanabilir. Bu arada devlet güvenliği ve milli güvenlik kavramlarının aslında birbirlerinden farklı olmadıkları, her ikisinin de dışardan veya içerden yapılabilecek saldırı ve teşebbüslere karşı devletin varlığını ve otoritesini muhafa ve sürdürmek amacıyla, devletin bütün unsurlarıyla savaş dahil her türlü tedbiri almak olduğu unutulmamalıdır.⁹

Ülkemizde Devlet Güvenliği ve Milli Güvenlik konularında; 1933-1949 yılları arasında Yüksek Müdafa Meclisi Umumi Katipliği, 1949-1962 yılları arasında Milli Savunma Yüksek Kurulu ve Genel Sekreterliği, 1961 Anayasasına Göre ilk olarak Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu

⁷ Ahmet Hamdi AYDIN :“Özel Güvenlik Neden Gereklidir?”, II. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu -Türkiye’de Özel Güvenlik Hizmetlerinin Dünü, Bugünü, Yarını, 2005” (Ed.) F. ÇELİK ve başk. (Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayın No: 199., 2005), 72.”

⁸ Turan ŞENEL ve M. ŞENEL : Devlet Güvenliği, a.g.e. 47.

⁹ Turan ŞENEL ve M. ŞENEL : Devlet Güvenliği, a.g.e. 48.

Genel Sekreterliği dönemi başlamış olup bu yapı 1982 Anayasasında da devam ettirilmiştir.¹⁰

Ülkemizde bu günkü mânâda “Milli Güvenlik Kurulu 1982 Anayasasının 118 nci maddesi gereğince 9.11.1983 tarih ve 2945 sayılı Kanunla kurulmuştur. 1982 Anayasasının 118.maddesi (Değişik: 3.10.2001-4709/32 md.) ve 2945 sayılı Kanunun 3. maddesi (Değişik : 15.1.2003-4789/1 md.) gereğince; Millî Güvenlik Kurulu; Cumhurbaşkanının başkanlığında, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Başbakan yardımcıları, Adalet, Millî Savunma, İçişleri, Dışişleri Bakanları, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ve Jandarma Genel Komutanından oluşturulmuştur. Gündemin özelliğine göre kurul toplantılarına ilgili bakan ve kişiler çağrılıp görüşleri alınabilir. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri toplantılara katılır, fakat oylamaya katılamaz.”¹¹

“1982 Anayasası'nın 118 nci maddesine (Değişik: 3.10.2001-4709/32 md.) göre Millî Güvenlik Kurulunun görevleri; Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili alınan tavsiye kararları ve gerekli koordinasyonunun sağlanması konusundaki görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir. Kurulun, Devletin varlığı ve bağımsızlığı, ülkenin bütünlüğü ve bölünmezliği, toplumun huzur ve güvenliğinin korunması hususunda alınmasını zorunlu gördüğü tedbirlere ait kararlar Bakanlar Kurulunca değerlendirilir. Milli Güvenlik Kurulu'nun görevleri son olarak 2945 sayılı Kanunun 4 ncü maddesinde (Değişik:7.8.2003-4963/24 md.) de belirtilmiş olup: Başbakan, Millî Güvenlik Kurulunun tavsiye kararlarının ve görüşlerinin değerlendirilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunulması ve Bakanlar Kurulunda kabulü halinde bu tavsiye kararlarının uygulanmasının koordinasyonu ve izlenmesi için bir Başbakan yardımcısını görevlendirebilir.” Hükmü yer almıştır.¹²

¹⁰ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <http://www.mgk.gov.tr/tarihçe>, 12.11.2005.

¹¹ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <http://www.mgk.gov.tr/tarihçe>, 12.11.2005

¹² Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <http://www.mgk.gov.tr/tarihçe>, 12.11.2005.

Bu bağlamda, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği teşkilatı 2945 sayılı Kanunla, Başbakana bağlı olarak kurulmuştur. Genel Sekreterlik birimlerinin kuruluş, görev ve yetkileri ile diğer hususlar Bakanlar Kurulu'nun 29/12/2003 tarih ve 6688 sayılı Kararı ile kabul edilen Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yönetmeliği ile Millî Güvenlik Kurulu'nun sekreterlik hizmetlerini yürütür, Millî Güvenlik Kurulunca ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir şeklinde düzenlenmiştir.¹³

Devlet Açısından Güvenlik bahsinde, Milli Güvenlik Siyaseti'ni ele alırsak ; Anayasal çerçevede Milli Güvenliğin Sağlanması ve Milli Hedeflere ulaşılması amacı ile Milli Güvenlik Kurulu'nun belirlediği görüşlerdahilinde bakanlar Kurulu tarafından iç, dış ve savunma hareket tarzlarına ait esasları kapsayan siyaseti ifade etmektedir.¹⁴

Yaşanılan coğrafya ve geçen tarihsel süreçte edinilen tecrübeler ulusça güvenlik bağlamında Türkiye'nin sahip olduğu hassasiyetin temel nedenlerini teşkil etmekte ve bu doğrultuda devlet güvenliği konusunda bu tip kurumların varlığını ortaya çıkarmaktadır. Özellikle 1989 yılında Berlin Duvarının yıkılması ve doğu blokunun dağılmasının ardından küreselleşmenin her alanda etkin olması ile birlikte "Milli Güvenlik", "ulus-devlet" kavramlarında etkilenmiş ve asker ya da polisle belirli sınırlar içerisinde katı kurallarla sağlanan güvenlik anlayışı ekonomik, kültürel, siyasî alanda bireysel güvenlik kaygılarını arttırmış, insan hakları ve ekonomik haklar ön plana çıkmaya başlamış bu da beraberinde ulus devlet bağlamında çeşitli tereddüt ve tartışmaları getirmiştir. Konunun kapsamı daha da dağıtılmak istenmediğinden bu tartışmalara girilmemiştir.

Devlet açısından güvenlik kavramının dış çerçevesini iki başlık şekillendirmektedir. Bunlardan biri hukuk, diğeri de kamu hizmeti hususlarıdır. Bir devletin ve teşekküllerinin vatandaşlara ve uluslararası

¹³ Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, <http://www.mgk.gov.tr/tarihçe>, 12.11.2005.

¹⁴ M.faruk. DEMİR : 21. yy'da Türkiye İçin Yeni Bir Milli Güvenlik Siyaseti-Stratejik Öneriler Belgesi, a.g.e., 43.

sisteme karşı ilişkilerinde, görevlerinde ve sorumluluklarında en geniş çerçeveyi ve sınırları hukuk belirler. Gerçi milli çıkar kavramının yarattığı etki altında uluslararası bağlamdaki konum ve devlet-vatandaş ilişkisindeki çerçeve belirli aralıklarla ve belirli ölçülerle esnetilme imkanı bulmakta ise de, kavramsal çerçeveden bahsetme noktasında hukuku genel geçer en temel sınır olarak koymakta fayda vardır.

Devlet açısından güvenliğin hukukî sınırlarını anayasa, kanunlar, yönetmelikler ve ilgili kurum ve kuruluşların uygulama esasları şekillendirmektedir. Hukukî sınırları tarif edilen bir yapının içerisinde, devlet açısından güvenlik kavramının ikinci başlığı da kamu hizmeti tarifi ve niteliği belirleyici olmaktadır. Kamu hizmeti temel olarak devlet-birey ilişkisinde kamu kurum ve kuruluşlarının, vatandaşın taleplerini, beklentilerini ve refahını sağlayan ve sürekli bir iyileştirme içerisinde olmasını tarif eden bir çerçeveye sahiptir. Bu çerçeve içerisinde güvenlik en temel kamu hizmetlerinin başında gelmektedir. Hukukî çerçevesini tarife geçmeden önce, devlet açısından güvenlik kavramının kamu hizmeti olarak şekillenen aşamalarını ve genel olarak devlet açısından güvenliğin hangi başlıklardan müteşekkil olduğunu irdelemek gerekir.

Devlet açısından güvenlik üç genel başlık altında toplanmaktadır. Bunlar; anayasanın güvenliğini ve milli çıkarların devamını temin etmeyi amaçlayan milli güvenlik, bireylerin ve kamu düzeninin korunmasını ve kollanmasını hedefleyen yaşam güvenliği noktasındaki kamu güvenliği ve bireylerin günlük yaşamlarını sürdürdükleri alan ve zaman dilimleri içerisindeki emniyeti sağlayan yaşam alanı güvenliği yâni genel asayiş güvenliği olarak sıralanabilir.

Yukarıda yasal çerçevesiyle ifade edilen milli güvenlik başlığı çerçevesinde anayasa güvenliği boyutunu da eklemek yarar vardır. Anayasa güvenliği, devletin varlığı ve bekası için yapılmakta olan çalışmaları nitelendiren milli güvenlik kavramına özel bir rol daha yüklemektedir. Bu rol, anayasanın ruhunu ve anayasal düzenin fikri çerçevesinin korunması ve

kullanmasına yönelik tedbirleri içermektedir. Bilindiği üzere, Anayasa'nın hukuksal niteliğinin içerisinde en önemli esas, devletin ve milletin bir arada yaşama isteğini oluşturan temel değerleri ve mutlak vazgeçilmezleri ifade eden bir ruha sahiptir. Anayasa'nın ruhu olarak tarif ettiğimiz bu nokta, Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin laik, demokratik, sosyal hukuk devleti normlarını ve milli kimliğini anlatan bir çerçeveyi işaret etmektedir. Bu çerçevenin korunması ve kullanılması, Anayasa'nın güvenliği olarak ifade edebileceğimiz bir yapıya ve çalışmaya tekabül etmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, milli güvenlik kavramının içerisinde yer alan Anayasa'nın güvenliği boyutu, devlet açısından güvenlik kavramında en temel çekirdeği oluşturmaktadır. Anayasa'nın güvenliği boyutunu da içeren milli güvenlik kavramının, kavramsal çerçevesi ile yasal boyutu ve Türkiye'de devlet düzeni içerisindeki yeri, yukarıdaki paragraflarda daha geniş bir şekilde açıklanmıştır.

Kamu güvenliği esas olarak vatandaşların yaşam haklarını sağlayacak görevleri, devlet sorumluluğu çerçevesinde yerine getirmeyi ifade etmektedir. Kamu güvenliği kavramı içerisinde, vatandaşların güvenliği ile vatandaşların devletle olan ilişkilerindeki sistemi devam ettiren kamu düzeninin güvenliği boyutu öne çıkmaktadır. Kamu düzeni, Anayasa ve yasalarla belirlenen ortak yaşama prensiplerinin ve esaslarının, kurum ve kuralları ile birlikte çalışmasını hedefler. Bunu sağlarken, tek tek bireylerin veya farklı nitelik ve büyüklükteki grupların diğer bireylerin kamu düzeni içerisindeki rollerini sınırlayan veya tamamen ortadan kaldıran davranış ve arzuları frenlemeyi ve yasal bir çerçeve içerisinde önlemeyi sağlayacak bir mekânîzmayı işletir. Bu mekânîzma, kamu düzeninin devamını temin eden kamu güvenliği sistemidir. Devlet açısından güvenlik kavramı içerisinde kamu güvenliği, devlet ve vatandaş arasındaki üst düzeyde bir ilişkiyi işaret eder.

Yaşam alanı güvenliği ya da diğer bir ifade ile genel asayiş hizmetleri, bireylerin günlük yaşamlarını sürdürürken evlerinde, işyerlerinde, ulaşım araçlarında ya da günlük hayatın her evresinde çok daha üst özelliklere

sahip, devletin güvenliği veya kamu düzeninin güvenliği gibi kavramların dışında kalan ama bireylerin bireylerle ve bireylerin temel kamu hizmetlerini veren yapılarla olan ilişkilerini şekillendiren, esaslarını belirleyen bir niteliği tarif eder.

Bu çalışmanın esas konusu olan metropoliten alanların güvenliği ifadesi de işte bu en temel düzeydeki yaşam alanı güvenliği kavramının özelleşmiş bir tanımıdır. Yaşam alanı güvenliği, çoğu kez tartışmalı bir çerçeveye sahip olmuştur. Çünkü burada bireylerin kendilerini bağlayan veya kendi arzularıyla şekillenen günlük hayatlarına dair sınırlandırmalar söz konusudur. Tarih boyunca ve insan tabiatının bir gereği olarak bireyler, özgürlüklerini en geniş ve hatta mümkünse sınırsız mânâda kullanmak isterler. Oysa tek başına bir bireyin varlığı söz konusu değildir ve bu nedenle, diğer bireyin hakkını ve taleplerini gözeten bir özgürlük sınırlandırması ortaya çıkmaktadır. Zaten güvenlik de nitelik olarak olmasa bile ruhu itibarıyla özgürlüğün belirli şartlar çerçevesinde sınırlandırılmasını gerektirir. Üstelik metropoliten alan gibi yüzbinlerce hatta milyonlarca insanın bir arada yaşamak durumunda olduğu ve gerek mimarisi gerekse sirkülasyonundaki farklılıkları nedeniyle karmaşık bir sisteme sahip olan yaşam alanlarında, yaşam güvenliğinin kavramsal çerçevesini çizmek ve bunun uygulama esaslarını şekillendirmek, politik ve sosyal tartışmaları her zaman ebraberinde getirmektedir.

Bu tartışmaları aşmanın veya tartışmaları en makul bir noktaya taşımanın en ideal yolu olarak, demokratik mekânîzmaların çalışmasını hedeflemek gerekir. Başka bir ifade ile, yaşam alanının güvenliğini belirleyen ve yöneten esasları ortak bir paylaşım ve sorumluluk mekânîzmasına dönüştürmek gerekir. Bu nedenle yaşam alanı güvenliği, merkezî kamu hizmetlerinin bir parçası olmakla birlikte uygulamaları yerel yönetimlerin sorumluluğu ve katkısıyla gerçekleştirilmelidir.

Ancak devlet açısından güvenlik bahsinde şu da unutulmamalıdır ki, yaşanan olaylar karşısında doğabilecek dönemsel tepki ve baskıların etkisiyle mesela terör olaylarına karşı terörle mücadelede kısa dönemde

başarı elde etme hedefiyle bazı hukuk dışı uygulamaların amaç ve hedef dahilinde kullanılmasının sakıncaları çeşitli yazarlar ve siyasîler tarafından gündeme getirilmektedir. Esas olan en zor zamanlarda dahi güvenliği sağlamada yapacağımız çalışmalarda kanunların ve hukukun sınırlarını iyi bilmemiz ve bu doğrultuda hareket etmemiz gerekmektedir. Bu Polis Meslek etiği açısından çok önemli bir olgudur. Kısa dönemli çözümler uğruna kalıcı sorunlar bırakmamamız gerekmektedir.¹⁵ Unutulmamalı ki hukuk birgün hepimize lazım olabilir. Bu nedenle hukukun egemenliğini her alanda esas olmalı ancak kanunî çalışmalarda, doğabilecek olumsuzluklar analitik düşünce boyutunda değerlendirilerek sistem zâafiyete uğratılmamalıdır. Diyerek Devlet Açısından Güvenlik bahsini kapatıyoruz.

B. Tartışmalı Ve İhmal Edilen Bir Kavram Olarak Güvenlik

Güvenlik denince ilk olarak akla gelen devlet ve onun temel unsurlarının korunmasıdır. Ardından silahlı ve genel kollukla sağlanan suç ve suçluluğa karşı önleyici ve adlî süreci içine alan bir yaklaşım akla gelmektedir. Oysa günümüz toplumunda bireysel alana inen ve ekonomik sosyal boyutu içine alan bir güvenlik konsepti hakim olmuştur. Bireylerin kendilerini güvende hissetmesi, bu güvenliğinde sadece evine giren bir hırsıza ya da sokakta kendisini rahatsız eden bir dilenciye karşı olmaktan öteye, genel yaşam alanını ilgilendiren, çevre sağlığı, imar ve konut politikaları, gürültü, doğal afetler, terörün yarattığı korku ve endişeye, gezegen güvenliği, kimyasal ve biyolojik tehditlere kadar uzanan geniş bir yelpazeye yayılmaktadır.

Konumuz kapsamında metropolitan alanlarda güvenlik sorununu işlerken konunun daha fazla dağıtılmaması için kavramsal çerçeve içerisinde bu sorunları irdeleyip, ağırlıklı olarak suç ve suçlulukla mücadele ele alınmış olup, çözüm önerilerinde kurulacak modelde bu tür güvenlik ihtiyaçlarına cevap verecek yapıya yer verilmiştir.

¹⁵ İhsan BAL : ““Ulusal Güvenlik, Terörle Mücadele Ve Polis Etiği””, Polis Meslek Etiği, 2002”” (Ed.) İhsan BAL, M.B. ERYILMAZ (Ankara: SFN Yayınları, 2002), 240-241.”

Dünya nüfusunun %50'sinin, ABD'de %75'den fazlasının kentlerde yaşadığı düşünülürse, istesek de istemesek de kentleşmenin getirdiği sorunlardan kaçmamız mümkün olmayacaktır¹⁶.

Günümüz toplumlarında ister gelişmiş olsun isterse gelişmekte olan toplumlar olsun şehirlerin sunduğu ekonomik imkanların, siyasî düzen ve hayat standardını yükseltmesi şehirlerin kurulduğu alanları genişletmiş ve şehirleri karmaşık bir yapıya dönüştürmüştür. Şehirlerin karşılaştığı problemlere teknik açıdan, geleneksel olarak mahallî idareler kanalıyla alt yapı, kamu sağlığı, planlama, acil durum çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Ortaya çıkan teknolojik gelişmelerle özellikle gelişmiş toplumlarda telekomünikasyon, taşımacılık, elektrik kullanımına bağımlılık yüksek düzeye gelmiştir. Ancak doğal (deprem, tayfun su baskını, küresel ısınma nedeniyle deniz seviyelerinin yükselmesi) ve insan kaynaklı (terör, yeraltı sularının yabancı atıklarla bozulması vb.) tehditlere karşı uzun dönemi kapsayan etkili planlanmış bir güvenlik modeli ortaya konulamamıştır. Mesela California üniversitesinin yaptığı bir araştırmaya göre Elysian fay hattında meydana gelebilecek bir deprem sonrasında Los Angeles şehrinin elektriğinin kesileceği, hatta bu sorunun çevre ülke ve eyaletleri etkileyeceğini göstermiştir¹⁷.

Ulusal düzeyde, sorunlar büyük şehirlerde belediye sınırlarını aşıp ulusal düzeyi etkileyecek halê gelmeden önce bazı şeylerin fark edilmesi ve bir takım düzenlemelere girmek gerekmektedir. Bu doğrultuda ABD'de Ulaşım, Konut ve Kent Gelişimi, Çevre Koruma Ajansları, Federal Acil Durum Yönetimi, Birleşik Devletler Jeolojik Araştırmalar, Savunma Bölümü (Terörizmle Mücadele, Acil durumlar), Ulusal Bilim Kurumu (ekoloji ve şehir sistemleri araştırmaları) gibi yapılar bir bütün halinde çalışmalar yürütmektedir¹⁸.

¹⁶ Grant HEİKEN ve G. VALENTİNE : “Cites-National ... “. a.g.m., 8”

¹⁷ Grant HEİKEN ve G. VALENTİNE : “Cites-National ... “. a.g.m., 5-6”

¹⁸ Grant HEİKEN ve G. VALENTİNE : “Cites-National ... “. a.g.m., 7”

C. Küreselleşme Ve Güvenlik

Bu iki kavramı değerlendirirken öncelikle her iki kavramı kısaca ayrı ayrı açıkladıktan sonra birbirleri üzerine olan etkilerini ve bunun doğurduğu sonuçlar ele alınacaktır.

İlk olarak “1960’larda Kanadalı sosyolog Marchal McLuhan küresel bir köyden bahsetmişti.”¹⁹ Özellikle 20. yy.’ın ikinci yarısından itibaren küreselleşme çok sık bir şekilde toplumların ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel yaşamını etkileyerek karşımıza çıkmaya başladı. Özellikle Doğu Bloğunun çöküşü ile daha da şiddetlenmiştir.²⁰ Küreselleşme; sanayileşme ile birlikte iş bölümünün doğması insanların birbirine olan bağımlılıklarını arttırmıştır. İnsanın insanla olan ilişkisi yerini sanayi toplumunda; toplumların toplumla olan ilişkisine bırakmıştır. Mesela, İngiltere’nin tüm televizyon araç ve gereçlerinin başka ülkelerde yapılıp kurulması; hiç bir toplumun diğer toplumlarda ayrı olamayacağını göstergesidir.²¹

Harrison, “küreselleşmenin özünü serbest ticaretin patlamasına” dayandırmaktadır.²² Giddens ise, “modernliğin sonucu olarak değerlendirdiği küreselleşmeyi, uzak yerleşimlerin birbiri ile ilişkilendirildiği yerel oluşumların millerce ötedeki olaylarla biçimlendirildiği dünya çapındaki toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması olarak tanımlamıştır.”²³ Ökmen ise daha geniş bir tanımlama getirerek, “ülkeler arasındaki ekonomik, politik, sosyal ilişkilerin yaygınlaşması ve genişlemesi, ideolojik ayrımlara karşı kutuplaşmaların çözülmesi, farklı toplumsal kültürlerin ve inanç ve beklentilerin daha iyi tanınması, ülkeler arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması gibi farklı görünen ancak birbiriyle bağlantılı olguları içeren, bir anlamda maddî ve manevî değerlerin

¹⁹ Paul HARRİSON : ““Şehirleşme, Batılılaşma, Küreselleşme: Kültürel Çeşitliliği Kurtarabilir miyiz””, Hbitat II Kent Zirvesi İstanbul 96, II. Cilt, Çev.Murat Çiftkaya (İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları, 1997), 190.”

²⁰ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 53-54.

²¹ Elçin ERDEM ve başk.: Küreselleşme (Globalleşme) Nedir?, <http://hazirlik2.emu.edu.tr/yonca/kuresel.htm> 20.05.2001.

²² Paul HARRİSON : ““Şehirleşme ... “, a.g. m., 190”

²³ Rana A. ASLANOĞLU : Kent, Kimlik ve Küreselleşme, a.g.e., 126.

ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin milli sınırları aşarak dünya çapında yayılması” şeklinde tanımlamıştır.²⁴

Sanayi devrimi sonucu ortaya çıkan sanayi toplumu, kapitalist düzen içinde ulus-devlet kavramını korumuş, ancak 20. yy.’ın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkan küreselleşme olgusu beraberinde yeni tartışmaları getirmiştir.²⁵ Farklı ulusal şirketlerin birleşerek uluslararası güç hâline gelmeleri de küresel ekonomik mantığının sonucudur. Bu anlayış, şirketlerin hem ulusal, hem de küresel düzeyde büyümelerini sağlamakta, böylece büyük şirketler güç kazanmaktadır.

Bireyin küreselleşmesi; çağa ayak uydurması, çağdaş bilgi ve beceriye sahip olması ve insanlarla rekabet yapabilir halê gelebilmesidir. Bunu çağa uygun eğitim görmekle, elinde bir mesleğin bulunmasıyla, bir sorunla karşılaştığı zaman çözümünü araştırarak bir karaktere ulaşmakla, ana dili dışında başka bir dil bilmesiyle sağlayabiliriz.²⁶ Bu nitelikteki insanlar “Bilgi Toplumu” oluşturan insanlardır. Bilgi; rekabet, verimlilik, kalite, demokrasi, insan hakları, serbest piyasa ekonomisi, girişimcilik, küresel değişimlerin bireye yeni yorumlarla sunduğu değerler olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme sonuçta bir sosyalleşme ve bireyselleşme de yaratmaktadır.²⁷

Fakat şunu da unutmamalıyız ki, küreselleşmeyi her şeyiyle insanlığın aradığı bir formül ya da kurtuluş yolu olarak algılamak da yanlıştır. Zîra Küreselleşme herşeyiyle olumlu sonuçlar doğuran bir gelişme değildir. Bu mânâda batılı olsun ya da başka ülkelerden küreselleşme olgusu çok ciddi eleştiriler almıştır. Harrison, “Küreselleşmiş dünya acımasız rekabetin dünyasıdır,” demiştir. Konuyu biraz daha açarak, küreselleşmenin batı kültürü üzerinde, işçi sendikaları, işçi hakları, sosyal güvenlik ve sağlık

²⁴ Mustafa ÖKMEN : Kent Çevre ve Globalleşme (Bursa, 2003), 169.

²⁵ Mustafa ÖKMEN : Kent Çevre ve Globalleşme, a.g.e., 169.

²⁶ Elçin ERDEM ve başk.: Küreselleşme (Globalleşme) Nedir?, <http://hazirlik2.emu.edu.tr/yonca/kuresel.htm> 20.05.2001.

²⁷ Elçin ERDEM ve başk.: Küreselleşme (Globalleşme) Nedir?, <http://hazirlik2.emu.edu.tr/yonca/kuresel.htm> 20.05.2001.

programları, aile yapıları ve boşanma oranları nedeniyle, sağlıksız problemleri nesiller üzerinde olumsuz etkisi olduğunu ifade etmiştir.²⁸

Bu bağlamda globalleşmeyi “kapitalizmin gelişmesinde bir aşama”²⁹, “emperyalizm denen olguya saygınlık kazandırma, emperyalizm karşısında çaresizlik yaratma çabası”³⁰, “Bir kapitalist enternasyonal”³¹, “globalleşmenin bir aldatmaca ve geçen yüzyıldaki emperyalizmin günümüz koşullarına uydurulmuş son değişik biçimi olduğunu, düşünce, ekonomi, felsefede tek bir model yaratmaya çalıştığını bu tekin batıdaki gelişmiş ülkelerin teki olduğunu ve bunun önündeki en büyük engelin gene batı düşüncesinin ürünü olan ulusal devlet olduğunu”³² ileri sürerek yoğun bir şekilde eleştirmişlerdir.³³

Keleş ise konuyu sosyal devlet odaklı ele almış, küreselleşme ile “geleneksel kamu yararının, yerini bireylerin, özel girişimcilerin, sermaye sahiplerinin çıkarlarından oluşan yeni bir kamu yararı kavramına” bıraktığını, “kamunun ekonomik ve toplumsal yaşamdaki etkinliğinin azalması sonucunda, küresel sermaye kentsel çevredeki eşitsizlik ve adaletsizlikleri arttırmaktadır” şeklinde eleştirel bir yaklaşıma girmiştir. Ayrıca, “küreselleşme ile birlikte, devletlerin ulusal egemenliğini bölgeler ve kentlerle daha fazla paylaşmak zorunda bırakıldığını, planlama yerine piyasa şartları dahilinde alt yapı ve çevre yatırımlarını teşvik ettiğini iddia etmiştir.³⁴

Küreselleşme kavramına yönelik eleştiriler ulus-devlet, sosyal devlet, getirdiği ekonomik sistem, rekabet ve çokuluslu sermayenin devletler üzerinde kurduğu baskı ekseninde odaklanmış, ancak konu kapsamında yarattığı güvenlik sorunlarına yüzeysel olarak değinilmiştir.

²⁸ Paul HARRİSON : ““Şehirleşme ... “, a.g. m., 190-191”

²⁹ Gencay ŞAYLAN: ““Küreselleşmenin Gelişimi””, Küreselleşme, (Ed.) İ. Kansı (Ankara: 1997)’dan naklen aktaran Mustafa Ökmen, Kent Çevre ve Globalleşme (Bursa, 2003), 169”.

³⁰ Korkut BORATAV: ““Ekonomi ve Küreselleşme””, Küreselleşme, (Ed.) İ. Kansı (Ankara: 1997)’dan naklen aktaran Mustafa Ökmen, Kent Çevre ve Globalleşme (Bursa, 2003), 170”.

³¹ Cem EROĞUL: ““Ulus-Devlet ve Küreselleşme””, Küreselleşme, (Ed.) İ. Kansı (Ankara: 1997)’dan naklen aktaran Mustafa Ökmen, Kent Çevre ve Globalleşme (Bursa, 2003), 170”.

³² Mümtaz SOYSAL: ““Cumhuriyet (24 Aralık 1994)”ten naklen aktaran Mustafa Ökmen, Kent Çevre ve Globalleşme (Bursa, 2003), 170”.

³³ Mustafa ÖKMEN : Kent Çevre ve Globalleşme, a.g.e., 169-170.

³⁴ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 54.

Ancak, řu da unutulmamalıdır ki, günümüzde yaşanan başdöndürücü teknolojik gelişmeler kitle iletişim araçlarını yaygınlaşması serbest piyasa ekonomisi küreselleşmeyi tetiklemiş ve dünyayı sanal alemde küçölmüş bilgi ve iletişim önündeki engelleri kaldırmıştır.

“Sınır aşan çevre sorunları, teknolojik gelişmeler, insan hakları sorunu, birçok devlet bakımından siyasî ve ekonomik bağımlılık, yabancı sermaye ve yatırım ihtiyacı, kamu hizmetlerinde özelleştirme, kamu yönetimi alanında merkezîyetçiliğin yerinden yönetim ilkesine kayması, silah satışları, orgânîze suçlar ve uluslararası terör, STK’ların güçlenmesi, barışı koruma ve sağlama operasyonları” gibi etkenler, küreselleşmeye yol açmakta ve onu hızlandırmaktadır. Dolayısıyla “küreselleşme, ideolojik bir araç olarak değerlendirilse de, başka türlü yorumlansa da bütün olumlu ve olumsuz etkileri ile karşı konulmaz ve birlikte yaşamak zorunda olunan bir süreç olmaktadır. ideolojik olmaktan ziyade bir olgu olarak değerlendirerek önümüze çıkardığı tehlike ve olumsuzlukları azaltmak için çareler düşünölmesi daha gerçekçi olacaktır”³⁵.

Küreselleşme, özellikle kentlerin dar gelirli sınıfları açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Paralı sağlık ve eğitim gibi hususlar en çok dar gelirli kesimleri etkilemiştir.³⁶ Bu gelişmelerin özellikle metropol kentler ve merkezler üzerinde pek çok sorunu da beraberinde getirmiş hızlı teknolojik gelişmeler ve uluslararası sermaye hareketi serbest piyasa koşullarının giderek yayılması ölkelerin fizikî yapılarını ve sınırlarını zorlayarak belirli ilişkileri doğurmuştur. Günümüzde, suçluluk kavarmına bilişim suçları, orgânîze suçlar, kara para, sınır aşan ekonomik suçlar gibi nitelikli suçların yanında tinerici çocuklar, kap kaç, sokak çetelerini içeren farklı terimlerin eklenmiştir. Özellikle küreselleşmenin etkinliğini daha da arttırdığı bireyselleşme insanlar üzerinde psikolojik değişimler yaratmış ve sadistce işlenen cinayetlerden tutun da zekice planlanmış suç türlerini arttırmıştır.

³⁵ Veyse K. BİLGİÇ : Yönetim ve Güvenlik, Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri (Ankara, 2005), 98-100.

³⁶ Ruşen KELEŞ : Kentleşme Politikası, a.g.e., 54.

Küreselleşmenin getirdiği iletişimdeki kolaylıklar sadece insanlığın gelişimi ve refahını hedeflese de, bunların orgânîze suç örgütleri ve terör örgütleri tarafından kullnıldığı hatta internet ve medya aracılığıyla şifreli bilgi akışı ve talimatlar yollanmakta ve teknoloji sistemin aleyhine çarpıcı bir şekilde kullanılmaktadır. Kontrolsüz finans merkezleri yada küçük ada devletleri, uyuşturucu, silah ticareti, organ kaçakçılığı, insan kaçaçılığı ile elde edilen paralar için bir aklanma ve terör örgütleri ile organize suç örgütlerinin gelir kaynaklarına dönüşmektedir.

Küreselleşme ile birlikte güvenlik kavramı, gün geçtikçe değişik biçimler almaya başlamıştır. Özellikle soğuk savaş dönemine kadar güvenlik yalnızca askerî ve polisiye varlığa dayanırken, artık dünyamızda insan hakları ve ekonomi eksenine doğru kaymaya başlamıştır.³⁷

Soğuk savaşın sona ermesi ile birlikte güvenlik kuvvetleri yeni bir güvenlik tehdidi ve ortamı ile karşılaştı. Çökmüş devlet ve sistemler, terör, kitle imha silahlarının kontrolsüz yayılımı, siyasî tehditler ve orgânîze suçlar öncelik almaya başladı. Özellikle 11 Eylül sonrasında terörizmle mücadele ekseninde ulusal ve uluslararası yeni düzenleme ve yaptırımlara gidildi. Artık orduların eskisi gibi savaşa hazırlanmaktan ziyade yerini güvenlik ortamının getirdiği tehdit ve gerekler karşısında hazırlanması gündeme geldi.³⁸

Güvenlik kavramının net bir şekilde tanımını yapmak oldukça güçtür. Bu tanıımı yapan kişinin güvenlik ve güvensizlikten ne anladığı önemlidir. Güvenlik nesnel olmaktan ziyade öznel bir kavramdır. Tehdit de güvenlik

³⁷ Ayhan EVRENSEL : Helsinki Nihai Senedi'nin 25. yılı, <http://www.ntv.com.tr.news> 12.11.2005.

³⁸ Philip FLURİ : “Gözetim ve Rehberlik: Parlamenter Gözetimin Güvenlik Sektörü ve Reformu Açısından Önemi, Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim”, Türkiye ve Dünya, DCAF ve TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmalar Dizisi – 1, (Ed.) Volkan Aytaç, Çev. Ela UYSAL, Funda SOYSAL, Yasemin Sözüer AKKAS (İstanbul: TESEV Yayınları, , 2005), 14”

kadar öznel bir kavramdır. Neyin tehdit olduğu bu tehdit analizini yapan kişi ile doğrudan ilişkilidir.³⁹

1975 yılında imazlanan Helsinki Nihai Senedi ile kurulan Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT) bu açıdan önemli bir gelişmedir. Bu anlaşma ile güvenlik kavramı 1.Güvenliğin askerî ve politik yönleri, 2. Ekonomik ve çevresel sorunlar “İnsânî Boyut” 3.İnsan hakları, eğitim, kültür ve iletişim olarak üç temel esasa oturtulmuştu.⁴⁰

Soğuk savaş sonrasında ise güvenlik kavramında artık dünyada tüm insanlığı ve bireysel olarak insanı ilgilendiren sorunların öne çıktığını görüyoruz. Birleşmiş Milletler başta olmak üzere pek çok yerde “Milli Güvenlik” kavramı yerini “İnsan Güvenliğine” bırakmaya başlamıştır. Günümüzde insan güvenliği, çevre güvenliği, küresel güvenlik gibi yeni tanımlamalar millî sınırları aşan uygulamaları beraberinde getirmiştir.⁴¹

Soğuk savaş sonrasında NATO genişleme sürecine girmiş, 11 Eylül olaylarına kadar bu süreç devam etmiştir. 11 Eylül olaylarının ardından NATO’nun Prag zirvesinde aralarında eski doğu bloku üyelerinin de olduğu yedi yeni üyelik davetiyesinin çıkarılmasının yanında terörizme karşı yeni bir savunma kavramı üzerinde karar verilerek, kitle imha silahlarına karşı gerekli mücadelenin yürütülmesi için fikir birliğine varıldı.⁴² “11 Eylül olayları terörizmi yurtiçi, polisiye olaylar olmaktan çıkarıp uluslararası bir güvenlik problemi hâline getirdi. Bunun sonucunda NATO’nun önemi giderek terörle

³⁹ Ayşe Gül ALTINAY : Milli Güvenlik Kavramı Bize Bu Yüzyılın Sıcak ve Soğuk Savaşlarının Hediyesi, <http://www.bianet.org/diger/makale> 12.11.2005

⁴⁰ Ayhan EVRENSEL : Helsinki Nihai Senedi’nin 25. yılı, <http://www.ntv.com.tr/news> 12.11.2005.

⁴¹ Ayşe Gül ALTINAY : Milli Güvenlik Kavramı Bize Bu Yüzyılın Sıcak ve Soğuk Savaşlarının Hediyesi, <http://www.bianet.org/diger/makale> 12.11.2005.

⁴² Lord ROBERTSON : NATO’nun Dönüşümü, <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/Turkish/summaries.html> 12.11.2005.

şavaşa yaptığı katkıları ölçülmeye başlandı.”⁴³ Ayrıca “Terörizme Karşı Ortak Eylem Planı da NATO’nun Prag Zirvesinde onaylanmıştır.”⁴⁴

Konumuz kapsamı dahilinde küreselleşme ve güvenlik kavramlarının ilişkisini uluslararası ve ülkemiz metropol kentleri ekseninde kısaca ele almaya çalıştık. Görüldüğü üzere küreselleşme beraberinde güvenlik açısından çeşitli kaygıları da beraberinde getirmiştir. Ancak sadece bu kaygı ve olumsuzları ele alarak direkt bir kavramı eleştirmek ya da methetmek doğru olmayacaktır. Elbetteki ortaya çıkan her yeni olgu beraberinde olumlu ve olumsuz unsurlar taşıyacaktır. Fakat içinde bulunduğumuz çağın enformasyon çağı olduğu ve ekonomik, sosyal, teknolojik ve kültürel alanda baş dödüren gelişmeler olurken gelişmelerin karşısında katı kurallar koyarak durmaya çalışmaktansa mevcut duruma karşı gerekli hazırlık ve alt yapıyı oluşturarak piyasa içerisinde güçlü bir konumda yer almak daha doğru olacaktır.

II. KARŞILAŞTIRMALI OLARAK METROPOLİTEN GÜVENLİK TEŞKİLATLARININ YAPISI VE İŞLEYİŞİ

A. New York Polis Teşkilatı ve İşleyişi Kapsamında Metropolitan Güvenlik Sistemi

New York Polis Teşkilatı işleyişi kapsamında metropolitan güvenlik sistemini ele almadan önce ABD’deki genel yapıdan kısaca bahsedecek olursak, “Birleşik Devletlerin federal niteliği diğer kurumlarda olduğu gibi yargı ve polis sistemini belirlemektedir”. Her federe devlet için kendi yetki alanına giren bir ceza hukuku vardır. Günümüzde kademe kademe federal bir ceza hukuku geliştirilmeye çalışılsa bile federe devletler arasındaki çeşitlilik devam etmektedir. ABD’de polis teşkilat yapısı çeşitliliği ve

⁴³ Christopher BENNET : Terörle Savaş,
<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/Turkish/summaries.html> 12.11.2005.

⁴⁴ Osman YAVUZALP: Terörizmle Savaşta Ortaklarla İşbirliği,
<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/Turkish/summaries.html> 12.11.2005.

bölünmesi ile kendine has bir özellik kazanmıştır. “Polis Teşkilatı, tabana dayanan yerel idarenin bir simgesidir.”⁴⁵

Amerikan devlet geleneğinin temelinde anayasal güvencelere saygıyı sağlamak esas olduğundan, güvenlik kuvvetlerinin yaptığı işlemlerde de meşruluk ya da hukukî boyut en önemli unsurlardan biridir. Mesela “tutuklama, söz konusu şüphelinin açık bir suç işlediği kanaatini uyandıracak makul bir sebebe dayanmalıdır. Ayrıca polis tarafından usulsüzce toplanan deliller mahkemede kabul edilmez”⁴⁶.

Federe devletlerin, devlet düzeyinde ayrı polis güçleri vardır. Bu teşkilatlarda düzeni koruma ve soruşturma ekseninde de iki ile dört yıllık bir süre için seçilen ve aynı şekilde atanan şeriflere bağlı bucaklar ayrılır. Benzeri şekilde federe devletlerin yargıçları da seçimle iş başına gelmektedir. Bazı alanlarda birkaç bin görevliyi kapsayan şehir yönetimlerine bağlı belediye polisleri 1981 yılında sayıca yaklaşık 450 bin civarında iken⁴⁷, sadece New York şehrinde bu rakam 48.950 civarında idi⁴⁸. 2005 yılında New York Polis Departmanı’ndaki polis sayısı ise 39.110’dur⁴⁹.

ABD’de mahallî düzeyde temel polis fonksiyonları ekip (devriye), suç araştırması, trafik kontrolü, ahlaka aykırı fiilleri ve zararlı alışkanlıkları önlemek, çocuk suçluluğunu kontrol etmek gibi yerine getirilmesi gereken bu görevlere göre hat birimleri kurulmakta; büyük polis örgütlenmelerinde ise bu fonksiyonlar için ayrı ayrı birimler oluşturulmaktadır. Bu görevlerin yürütülmesinde etkinlik sağlamak üzere bölge karakolları (district station) ile sorumluluğun dağıtılmasına gidilmektedir. Devriye (patrol), güvenlik

⁴⁵ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, Çev. Mustafa KANDEMİR (Ankara: Temiz Yayınları, 2000), 235

⁴⁶ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 237

⁴⁷ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 235-236

⁴⁸ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York Polis Departmanının Suçla Mücadelede Başarısı-New York’dan Öğrenmek””, Çev. Recep Tayfun. Polis Dergisi. Sayı 42 (Aralık 2004), 251.

⁴⁹ NYPD’deki Polis Sayısı, <http://www.nyc.gov/html/nypd/html/misc/pdfaq2.html#41>, 20.01.2006.

hizmetlerinin yerine getirilmesinde vazgeçilmez bir yoldur. Bilindiği üzere devriye hizmetleri, hizmete hazır, önleyici fonksiyonları ile oldukça faydalı hizmetler vermektedir⁵⁰.

Federal düzeyde değişik birimleri içine alan polis teşkilatı, 1935 yılında bugünkü adı konulan FBI (Federal Bureau of Investigation) Adalet bakanına bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Ancak ilk kurulduğu yıllarda yabancı kaynaklı tehlikeler ile radikalizm tehlikesine karşı Amerikan düzeninin korunması düşüncesi hakimdi. 1924 yılında 440 memuru olan FBI, günümüzde yaklaşık 21 bin memurdan oluşmaktadır. İkinci Dünya Savaşı'ndan günümüze kadar, federal kanunlara aykırı olarak işlenen veya çocuk kaçırma, uyuşturucu kaçakçılığı, iç bozgunculuk ve karşı-casuslukla mücadele gibi devletler arası nitelik arz eden suçlar üzerinde çalışmalarını sürdürmektedir. Mevcut yapısı içerisinde laboratuvarları, kimlik tespit birimleri, bilgisayar veri merkezleri sayesinde, yerel güçlere değerleri katkılar sağlamaktadır. 1989'dan beri ise, FBI görevlileri bulundukları federe devletin muvafakatini bile almadan suçluları tutuklayabilmektedirler⁵¹.

FBI'nın başkanı, Birleşik Devletler Başkanı, Senato onayı ile on yıllık bir süre için atanır. Zaman zaman FBI ile Başkanlık birimlerine bağlı yurt dışı haber alma bürosu CIA'nın (Central Intelligence Agency) rekabet içine girdikleri ve bu rekabetin atamalar yoluyla çözümlenmeye çalışıldığı gözlenmiştir. Ayrıca Adalet Bakanlığı çerçevesinde uyuşturucu veya kaçak göçle mücadeleden sorumlu uzmanlaşmış başka federal birimler de mevcuttur⁵².

New York Polis Teşkilatı 19. yüzyılda Londra Metropolitan Polis Teşkilatını model alarak kurulmuş olup, Amerika Birleşik Devletleri'nin en

⁵⁰ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 19-21

⁵¹ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 236

⁵² Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 236-237

büyük ve en geniş metropoliten polis teşkilatıdır. New York Polis Teşkilatı, New York şehrinin beş merkezî ilçesinde (boroughs) kanun hakimiyeti ve soruşturma hizmetlerini yürütmektedir. Teşkilatın kendi tanımına göre görevi, “hukuku uygulamak, huzuru korumak, korkuyu azaltmak, güvenli bir çevre yaratmak, suçu önlemek ve takip etmek”tir. New York Metropolitan Polis Teşkilatı içerisinde fakat ayrı bir bölüm olarak görev yapan New York Transit Polisi, acil durumlarda New York şehrinin ulaşım ağının korunması ve buralarda meydana gelen olayların soruşturulmasından; Kamu İskan Polisi (Housing Police) ise, sadece Federal Hükümet ya da Eyalet Yönetimleri tarafından alınan kararlarla şehrin belirli alanlarında inşa edilen binalar ve semtlerde kamu huzurunun temini, suçun önlenmesi, suçluların tespiti ve yakalanması, toplumsal şiddet olaylarını önleme, kişilerin haklarını koruma, can ve mal emniyetini sağlama, kamu sağlığını koruma, hukuk kurallarının çiğnenmesini ve şiddet olaylarını önleme, hukuk kurallarını ihlal edenleri tutuklama ve bu yakalanan kişilerin parmak izleri ve fotoğraflarının alınması gibi kayıt işlemlerini yaparak öncelikli polis hizmetlerini sunmak şeklinde düzenlenmiştir⁵³.

New York Kentini güvenlik, bireylerin kendilerini güvende hissetmesi ve suçla mücadele açısından ele aldığımızda özellikle 1990’lı yıllara kadar bir artış ve bireyler üzerinde yavaş yavaş bir suça maruz kalma kaygısının arttığı, 1990’larla birlikte yeni güvenlik sağlama ve suçla mücadele anlayışının gelişile suç ve suçluluk üzerinde ciddî kazanımlar elde edildiği gözlenmiştir.

Bu başarının altında yatan temel ilkeler; “mümkün olduğunca zaman ve olay yerine yakın olmak, aktif bilgi toplama ve sorgulama çalışmaları, kullanılışlı ve suçluluğa uygun sürekli denetlenen taktikler, hızlı polis reaksiyonları ve ilerici polis önlemleri, ‘küçük suçlular ve düzeni rahatsız edenlere’ karşı sıkı ve baskı uygulayıcı yaklaşımlar (zero tolerance), mesela; sokaklardaki silah kullanımı ve taşınmasının durdurulması, okul ve yollardaki

⁵³ New York City Police Department, http://www.en.wikipedia.org/wiki/New_York_Police_Department 21.12.2005.

gençlik şiddetinin bastırılması, uyuşturucu suçlarıyla mücadele, uyuşturucu kullanımına karşı özel ekipler, halka açık bina ve alanların denetimi, küçük satıcıların parasının alınıp araçlarına el konulması, bunların bu alanlara girişinin yasaklanması gibi önlemleri içermektedir. Bütün bu çalışmalarda adlîye ile işbirliği ve olayları aydınlatma sonrasında hızlı yargılama önemli bir yer tutmaktaydı⁵⁴.

New York'da "sıfır tolerans" politikası doğrultusunda; suçluları korkutma ve caydırma stratejisi işe yaramıştır. Eskiden sokaklarda halka açık toplu taşıma araçlarında dilenmek, yolcuların rahatsız edilmesi, kadın ticareti, açıkta küçük tuvaletini yapmak, her gün karşılaşılan ve halkın yaşamak zorunda olduğu şeylerken, Giuliani'nin belediye başkanı olmasıyla birlikte, 1990'lardan itibaren kamu düzeni ve huzurunu rahatsız edenler, birkaç günlüğüne hapsedilmesi, uyuşturucu satıcıları polis takibinin baskısıyla sokaklardan atılması, yakalanma korkusuyla ağır sonuçlar doğurabilecek silahların taşınamaması ya da evlerde bırakılması. aşırı gürültü çıkaran araçların trafikten men edilmesi, inşaat, trafik, gençlik ve sağlık gibi konularda diğer kurumlarla sıkı işbirliğine gidilmesi ve grafitilerin anında yok edilerek çetelerin iletişimde kullanılmasının engellenmesi önemli sonuçlar doğurmuştur.⁵⁵

New York Police Departmanı, New York Polis Genel Müdürü (Commissioner) ile birlikte üst düzey yeminli memur olan Emniyet Müdürü (Chief of Department) tarafından başkanlık edilir. Ancak Genel Müdür Belediye Başkanı tarafından atandığı için New York Polis Teşkilatı hiyerarşisinde Emniyet Müdürünün üstündedir. Genel Müdür (Commissioner) belirli sayıda Genel Müdür Yardımcıları ve Asistanlarını (Deputy Commissioners and Assistants) atar. Polis Departmanı ise 10 daireye ayrılmış olup her daire, bölümlere, birimlere, ilçelere, mıntikalara ve ekiplere bölünmüştür. Her Daire Başkanı (Bureau Chief) tarafından yönetilir. Ayrıca

⁵⁴ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... “”, a.g.e., 253-254”

⁵⁵ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... “”, a.g.e., 254”

herhangi bir dairenin parçası olmayan ve doğrudan Emniyet Müdürüne (Chief of Department) ya da Genel Müdür Yardımcısına (Deputy Commissioner) bağlı olmayan bağımsız özelleştirilmiş birimler vardır ki, bunlar Ruhsat Bölümü (License Division) ve İstatistik Bölümü'dür (Compstat)⁵⁶.

New York'un 5 Şehir Bölgesi (Boroughs) polis tarafından 8'e çıkarılmış olup, her Boroughs'un başında (Polis Direktörü ile kıyaslanabilecek), commander yer alıyor. Bunun dışında 76 tane Precincts (emniyet hizmeti veren birim-mıntıka) denen birimler bulunmaktadır. 7.5 milyonluk şehirde 200 kişiye 1 polis düşmektedir⁵⁷. Bu arada özellikle Giuliani'nin gelişiyle merkezîyetçilik kaldırılarak 76 Precinct (mıntıka), sorumlularına geniş yetkiler verilerek bir nevi 76 küçük New York Polis Birimi yaratıldı. Polis üniformalarının renkleri değiştirilmiş, yönetim gençleştirilerek kıdemden ziyade beceri ön plana çıkarılmıştır. Personel üzerinde cezalandırıcı yaklaşım yerine başarıya karşı ödüllendirme yaklaşımı ön plana çıktı. Adli işlemler hızlandırılarak bir tür "Fast Food Mahkemesi" gibi Manhattan'daki "Community Court"da itirafçı suçlar için hükümler bilgisayardan çıkarılıyor ve ceza hemen uygulanıyordu. (Mesela özel renkte elbiseler giyen küçük ihlaller için suçunu itiraf eden suçlular sokaklarda çöp topluyor ya da grafitti'leri boyuyordu.) Böylelikle suçlulukla etkin bir mücadele yapılmaya başlanmış ve halkın suçluluk korkusu engellenmişti⁵⁸.

ABD'de temelleri 19.yy.'da "Vatandaş Bekçileri" yânî toplumun düzenini sağlamak için vatandaşların devriye gezmesi sistemi⁵⁹ halen yürürlükte olup bugün Shaquille O'Neal'ın da böyle bir programda yedek polis olarak yer aldığı bilinmektedir⁶⁰. Ayrıca yaya devriye sistemi de suç ve suçluluğun önlenmesinde önemli sonuçlar vermiştir. New York ölçeğinde polisin düzen sağlayıcı yönü, varlığının güven duygusunu artırması, bölgesinde oturanlarla

⁵⁶ New York City Police Department,

http://www.en.wikipedia.org/wiki/New_York_Police_Department 21.12.2005.

⁵⁷ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : "New York ...", a.g.e., 251"

⁵⁸ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : "New York ...", a.g.e., 254-255"

⁵⁹ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : "New York ...", a.g.e., 267"

direk temesa geçmesi ve oturanları bilmesinden dolayı suçluları kolayca izleyebilmesi önemli avantajlar kazandırmaktadır. Ancak personelin bu hizmetlerde çalışmaya çok istekli olamaması önemli bir handikap olarak karşımıza çıkmaktadır⁶¹.

“Son olarak New York Polis Departmanının yapısı bir şema halinde belirtilirse:

New York Polisi Genel Müdürü

Emniyet Müdürü

- İç İşleri Dairesi (*Internal Affairs*)

- Devriye Hizmetleri Dairesi

(*Patrol Services*)

■ **Birinci Genel Müdür yardımcısı**

- Dedektifler Dairesi (*Detectives*)

(*First Deputy Commissioner*)

- Destek Hizmetleri Dairesi

- Orgânîze Suç Kontrolü Dairesi

(*Support Services*)

(*Orgânized Crime Control*)

- Personel Dairesi

- Ulaşım Hizmetleri Dairesi

(*Personel*)

(*Transportation*)

■ **Genel Müdür Yardımcısı-Eğitim**

- Kamu İskan Polisi Dairesi

(*Housing*)

(*Deputy Commissioner of Training*)

⁶⁰ Shaq sworn in as reserve police officer, <http://msnbc.msn.com/id/10397089/>, 20.01.2006.

⁶¹ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... ””, a.g.e., 265-266”

- Eğitim Dairesi (*Training*)

■ Genel Müdür Yardımcısı-Yasal İşler

(*Deputy Commissioner of Legal Matters*)

- Adli Suç Dairesi (*Criminal Justice*)

Yukarıdaki şemada belirttiğimiz ve New York Polis Departmanı'nın en önemli bürolarından birisi olan Devriye Hizmetleri Bürosunu şematize edecek olursak:

► Devriye Hizmetleri Dairesi

■ İlçe Devriyeleri (Patrol Boroughs)

- Polis Mıntıkları (Police Precincts)

■ Özel Operasyonlar Bölümü (Special Operations Division)

- Havacılık Ünitesi (Aviation Unit)
- Acil Hizmetler Birimi (Emergency Services Unit)
- Liman Birimi (Harbour Unit)
- Taksi Ekibi (Taxi Squad)
- Duvar Yazılarıyla Mücadele Birimi (Anti-Graffiti Unit)

■ Özel Görev Kuvveti (Task Forces)

■ Yardımcı Polislik (Auxiliary Police)

■ Okul Güvenliği Bölümü (School Safety Division)

■ Suç İstatistikleri Birimi (Crime Statistics)

Ayrıca Ulaşım Hizmetleri Dairesi bünyesinde Otoban Devriyeleri (Highway Patrols) birimi de görev yapmaktadır⁶².

B. Tokyo Polis Teşkilatı ve İşleyişi Kapsamında Metropolitan Güvenlik Sistemi

Meiji Düzenlemeleri döneminde içteki kanunsuzlukları önlemek ve düzeni sağlamak amacıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde Japonya’da ilk kez Avrupa tarzında sivil polis sistemi 1874 yılında kurulmuştur. Bu sistem, 1880’lerde yerel yöneticilere destek ve kamu ahlakını temin doğrultusunda hükümetin kontrolünde bir yapı olarak ulusal düzeye yayıldı. Polis memurları, resmi polislik hizmetlerini birleşik ve modernize bir yapı dahilinde sivil yöneticiler emrinde yürüttüler. Özellikle kırsal alanlarda köy şefleri üzerinde (village head) korku ve saygıya dayalı uzlaşma sonucu büyük otorite kurdular⁶³.

Merkezî polis sistemi günlük hayatta iş anlaşmalarında çözümsüzlüklerin önlenmesi ve yangınla mücadele gibi unsurları içine alacak şekilde kademeli sorumluluklar edindi. Sistem dahilinde kamu sağlığı, iş yerleri, fabrikaların ve inşaatların izni ve ruhsatlandırılması düzenlenmekteydi. 1925 yılında çıkarılan Huzur-Asayiş Koruma Kanunu (Peace Preservation Law) ile polis otoritesine şüpheli şahısları tutuklama yetkisi verildi. Aynı düzenleme ile siyasî miting ve seçim kampanyalarının düzenini sağlamak amacıyla Özel Tokyo Yüksek Polis örgütü kuruldu. Ordu, Donanma, Adalet ve İçişleri Bakanının emrinde olan Askerî Polis Teşkilatı (Kempeitai) polis örgütüne yasaklanmış siyasî faaliyetlerinin önlenmesinde yardımcı olamaktaydı. Mançurya (Manchurian) hadisesinden sonra Askerî polis,

⁶² New York City Police Department, http://www.en.wikipedia.org/wiki/New_York_Police_Department 21.12.2005.

⁶³ Police System of Japan, en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan, 1-2. 21.12.2005.

sivil polis örgütü yönetimi üzerinde büyük otorite elde etti. 1937 sonrasında sivil polis teşkilatı; savaşa yönelik ekonomik faaliyetleri desteklemek ve ulaşım trafik hizmetlerini kontrol etmeye başladı⁶⁴.

1945 yılında ikinci dünya savaşının son bulması ve Japonya'nın işgalinden sonra işgâl kuvvetleri tarafından savaş öncesindeki güçlü polis teşkilatı eski yerini 1947 yılında yeni polis kanunu çıkarılana kadar tekrar aldı. Çıkarılan bu yeni kanun Japon hükümetinin savaş sonrası kargaşaları önlemek amacıyla merkezî bir yapıda olması taleplerine rağmen yerel ve adem-i merkezîyetçi bir yapıda idi. Şehirlerde, kasabalarda veya nüfusu 5.000'i aşan köylerde yaklaşık 1600 bağımsız belediye polis teşkilatı kurulmuştu. Ulusal Kırsal Polis teşkilatı eyaletler tarafından yönetilmekteydi. Başbakan'a bağlı karar vermede kanuni kıstasları temel almak zorunda olan resmi bir orgânîzasyon olan "Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu" tarafından polislik hizmetleri üzerinde bir kontrol sağlanmaktaydı. İçişleri Bakanlığı (Home Ministry) bir süre sonra kaldırılarak daha az etki olan İçişleri Bakanlığı (Ministry of Home Affairs)'na dönüştürülerek polislik hizmetleri itfaiye, kamu sağlığı ve diğer yönetim hizmetleri şeklinde sınırlandı⁶⁵.

1950-51 yıllarında işgal kuvvetlerinin çoğu Kore'ye transfer edildiğinde, 75 bin güçlü Ulusal Polis Kurumu, yeni ortaya çıkan Japon siyasî tercihleri ile uyumlu bir merkezîyetçi yapıya dönüştürülmesi amacıyla, iç karışıklığa yönelik sürdürülen sistemden farklı olarak sıradan polisler de merkezî bir yapı içerisine sokulmaya çalışılmıştır. 1947 Polis Kanunu düzeltilerek 1951 yılında daha az nüfuslu belediye polisleri Ulusal Kırsal Polisleri ile birleştirildi. Bu düzenlemeyi bir çok şehir ve daha küçük birimler kabul ederken, sadece 400 kadar şehir, kasaba ve köy kendi polis kuvvetlerine sahip olmayı sürdürdü. 1954 yılında yapılan Polis Kanunu ile son yapılanma ortaya

⁶⁴ Police System of Japan, en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan, 2. 21.12.2005

⁶⁵ Police System of Japan, en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan, 2. 21.12.2005

çıkarılarak yerel kuvvetlerin eyaletler tarafından orgânîze edilerek bir Ulusal Polis Kuvveti altında daha da merkezî bir yapılaşma yoluna gidildi⁶⁶.

1954 yılında düzenlenen Polis Kanunu, günümüzde de hâlâ yürürlüktedir. Ve bu haliyle artan bir merkezîleşmeye rağmen, hâlâ savaş sonrası sistemi kısmen içinde barındırmasından dolayı, özellikle de sivil kontrolü ve siyasî tarafsızlığı sağlayıcı önlemler de alınmaktadır. Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu sistemi halen muhafaza edilmektedir. Kamu düzenini sağlama amaçlı devlet sorumluluğu, ulusal ve yerel çabaların koordinasyonu, polis bilgi ağının ve iletişimin merkezîleştirilmesi, veri muhafaza sistemleri ve eğitim konusunda ulusal standartlar gibi unsurları da içermesi için tekrar düzenlenip kapsamı netleştirildi. Kırsal ve belediye kuvvetleri kaldırılarak temel polislik meseleleri ile ilgilenen eyalet kuvvetleri ile entegre edildi. Çeşitli bakanlıklardaki ve diğer bazı kurumlardaki memurlara ve komiserlere ise 1947 yılındaki Polis Kanunu içerisinde özel polis görevlerini yerine getirmek üzere çalışmalarına devam etme yetkisi tanındı⁶⁷.

Günümüzde Japonya'daki polis-halkla ilişkilere baktığımız zaman, yasal polis yetkileri üzerindeki kısıtlamalara rağmen, halk genellikle polisi, aile içi çatışmaları önlemede, gençlik danışmanlığında ve küçük seviyedeki uyuşmazlıklarda aracı olarak görmektedir⁶⁸.

Savaş sonrasında 60'lı ve 70'li yıllarda diğer sanayileşmiş ülkelere nazaran suç oranlarında önemli bir düşüklük gözlenmekteydi. Örneğin Dünya Kurbanlar Araştırması (The World Victimization Survey) Japonya'nın İngiltere ve Galler'in yarısından az, Almanya'nın ve Hollanda'nın üçte biri, Avustralya

⁶⁶ Police System of Japan, en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan, 2. 21.12.2005

⁶⁷ Police System of Japan, en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan, 2. 21.12.2005

⁶⁸ Police System of Japan, en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan, 7. 21.12.2005

ve Amerika'nın dörtte biri oranda suçluluğa sahip olduğu ve suç aydınlatma oranlarının % 90'lara ulaştığı gözlenmektedir⁶⁹.

Japonya'da kamu güvenliği alanında böylesi bir bozulmanın temel nedenleri arasında yapılan bir araştırma sonucunda; toplumdaki ahlaki bozulmanın (% 60.9), Japonya'da kanunsuz yaşayan yabancılar (% 57.8) ve aile içi iletişim eksikliği (% 57.0) sayılmaktadır. Aynı araştırmada polisiye hizmetlerinin değerlendirilmesi çerçevesinde suça müdahale ve yakalama konularında polis yeterli görülmekle beraber, suçu önlemede yetersiz olarak algılanmıştır. Ankete katılanlardan % 5'i suç önleme faaliyetleri dahilinde devriye ve ev ziyaretlerine katılım sağlarken, % 56.9'u katılmayı düşündüklerini söylemişlerdir. Bunun yanında % 48.3'ü de 'eğer talep edilirse katılım' cevabını vermiştir. Belediyeler aracılığı ile ülke çapında güvenlik kameralarının yerleştirilmesi konusunda ise, % 18.6'lık bir grup 'kesinlikle yerleştirilmeli' derken, % 70.3'lük bir diğer grup ise 'belirli şartlar altında yerleştirilmeli' diyerek, genel olarak bu öneriyi desteklemişlerdir⁷⁰.

Suç önleme ve kontrol altında tutma konusunda gelişmiş batı Avrupa ülkesi ve ABD'ye nazaran Japonların başarısı, 1990'lara gelindiğinde büyük bir gerileme ve suç oranlarında artış trendine girdi. (1998-2002 arasında hırsızlık % 104, araç hırsızlığı % 75, soygun % 42 oranında artmıştır.) 1990'lı yıllarda OECD ülkelerinde genel suç kurbanı oranlarında hafif düşüşler yaşanırken Japonya'da 1960-1980'li yıllardaki bu ülkelere oranla çok düşük oranlarda seyreden oranlar giderek yükselmeye ve aradaki fark hızla kapanmaya başlamıştır.⁷¹ Bunun nedenleri üzerinde kesin ve net bir neden ya da nedenler bulunamamıştır.

Japonyada 1990'larda böyle bir durum ortaya çıkınca bu alanda çalışmalara ağırlık verilerek suç olguları derinlemesine incelenmeden

⁶⁹ Christian R. BRUNELLI : "“Heaven For A Cop? Policing A Higher Crime Society”, Department of Government, Harvard University, Comparative Politics Research Workshop, USA (October 8, 2003), 1.” socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Brunelli.Christian.doc

⁷⁰ “Survey of Attitude on Public Safety”, Corporate Communications Department Nomura Research Institute Ltd., www.nri.co.jp/english/opinion/nr/pdf/nr20050513.pdf, 2005, 3-14.

geçmişin başarısında; kamu güvenliği alanında mükemmel kayıtlar tutulması, hızlı ekonomik gelişme-sanayileşme, yüksek sosyal homojenlik, gelir eşitsizlik oranının çok düşük oluşu, adalet ve yargılama sürecinin etkili ve yeterli işleyişi ve sosyal kuruluşları varlığı olarak göstermiştir. Ortaya çıkan başarısızlıkta ise ilk olarak pek çok Asya ülkesi ve ABD’de model alınan Sabit Kulübe (Koban) sistemi üzerinde tartışmalar başlamış, insan hakları ve bireysel haklar alanında yeni gelişmeler ile suçu itiraf ve delillerin toplanmasında kullanılan Vekil Hapishane “Substitute Prison” modelinin uygulanabilirliğinin kalmaması, sosyal ve ekonomik bozulma, geleneksel sosyal ve ahlaki yapının çökmesi, sosyal bağların azalması, kanunların ve polise verilen yetkilerin kısıtlanması gibi nedenlerin etkili olduğu iddia edilmiştir. Bunun yanında 1999-2000 yılları arasında yaşanan teşkilat içi bazı skandallar da Japon halkının polis teşkilatına güvenini olumsuz yönde etkilemiştir.⁷²

Ortaya çıkan bu olumsuzluklara rağmen Japon polis teşkilatı mevcut geleneksel, otonomiye dayalı basmakalıp yapısını korumaya devam etmiştir. Özellikle 1980’li yılların sonlarına doğru bütün davaları çözen anlayıştan yavaş yavaş ağır suçlar üzerinde bir yoğunlaşmada suçların artışı üzerinde etkili olmuştur. Teşkilat olumsuzluklar karşısında ekonomik sorunları, gençliği, yabancıları, siyasetçileri ve adliye sürecinide etken olarak ortaya atmaya başlamıştır. Gerçi istatistikler incelendiğinde ekonomik sorunların şiddetlendiği 1998-2000 yılları arasında suç oranlarında keskin artışların olduğunu göstermektedir. Ancak gençlik suçluluğu, geleneksel ahlaki yapının bozulması, ekonomik olumsuzluklar ya da kaçak yabancıların artışının hiç biri tekbaşına suç ve suçlulukta direk etkili olarak kabul edilemez. Fakat bunların dolaylı etkisinden söz etmek daha doğru olacaktır. Zîra suç ve suçluluk tek muntazam bir olay olmayıp, sadece tek bir nedeni ve bunu önlemeye yönelik tek ve her yerde geçerli olabilecek bir çözüm modeli de yoktur ⁷³.

⁷¹ Christian R. BRUNELLİ : ““Heaven ... ”. a.g.e., 2”

⁷² Christian R. BRUNELLİ : ““Heaven ... ”. a.g.e., 3”

⁷³ Christian R. BRUNELLİ : ““Heaven ... ”. a.g.e., 4-5”

Japonya’da suç ve suçlulukla ilgili artıştaki kurumsal nedenler ise; teşkilatın terfi ve başarı kriterleri açısından kabahat nevinden ziyade cinayet, silahlı soygun ve orgânîze suçların çözümüne ağırlık vermesi, diğer OECD ülkeleri ile kıyaslandığında Japonya’da 550 kişiye, ABD’de 410 kişiye, İtalya’da 179 kişiye 1 polis düşmesi, ulusal polis ve eyalet polislerinin sınır polislik hizmetlerini yürütmesi, 1980’lerden sonra polis teşkilatına yeni katılımların azalması, yeni personelin yeni birimlere kaydırılması, günlük iki devriye halinde çalışma sisteminin üç deriyeye çıkarılaması sonucunda personel kaynağının azalması, suç soruşturmasına başlamasında insiyatifinin olmaması ve savcı talimatıyla çalışabilmesi, ulusal ve yerel birimlerin otonom yapılarını koruma arzuları ve merkezî müdahalelere karşı direnç göstermesi (savaş sonrası dönemde Başbakan’ın kendi adayını seçtirmek istemesi Ulusal Güvenlik Konseyi böyle bir düzenlemeye karşı çıkarak Başbakanın adyını Genel Müdür olarak atamasını engellemiştir.)⁷⁴ şeklinde sıralanabilir.

Bütün bu veriler ışığında kurumsal, sosyal ve ekonomik nedenlerle Japonya’da güvenlik sistemin 1980’lerle birlikte bir aksama ve düşüş terdine girdiği ülke içi dinamiklerin güvenlik kurumları ve siyasî yapı üzerinde politikaların yeniden gözden geçirilmesi konusunda bir baskı oluşturmaya başladığı söylenebilir.

“Japon Ulusal Örgütlenmesi:

► Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu:

Japon Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu’nun görevi, polisin politik baskıdan yalıtılarak tarafsız bir yapıyı güvence altına almak ve polislik hizmeti ve yönetiminin demokratik yollarla yürütülmesini garanti altına almaktır. Bu komisyonun öncelikli görevi, Ulusal Polis Teşkilatı’nın yönetmek, yöneticilerini atamak veya görevlerine son vermektir. Komisyon, devlet

⁷⁴ Christian R. BRUNELLİ : ““Heaven ... ”. a.g.e., 6-12”

başkanına eşdeğer bir Başkan ve Başbakan tarafından atanan beş üyeye sahiptir. Bu komisyon, kabineden bağımsız fakat Komisyon Başkanı'nın Kabine üyesi olmasından dolayı Kabine ile koordinasyon ve iletişim halindedir.

■ Ulusal Polis Teşkilatı:

Bütün polis teşkilatının merkezî koordinasyon birimidir. Genel polislik ve standartlarını belirler. Operasyonların ve görevlerin detaylandırılması, daha düşük düzeydeki birimlere bırakılmıştır. Ulusal acil durumlar ya da geniş ölçekli tabii afetlerde Teşkilat, eyalet polis kuvvetlerinin yönetimini de yürütmeye yetkilidir. 1989 yılında bu yapı, 1100 ulusal memurdan oluşmakta olup, bilgi toplama ve bunların değerlendirilerek ulusal güvenlik politikalarının düzenlenip uygulanması ile yetkilendirilmiştir. Bu yapının başında, Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu'nun atadığı ve Başbakan'ın onayladığı bir Genel Müdür (Commissioner General) vardır. Teşkilatın Merkez Ofisindeki Sekreterliğin altındaki birimler, Genel Operasyonlar, Planlama, Enformasyon, Malî Hizmetler, Yönetim, İnsan Kaynakları, Polis Ekipmanlarının Dağıtımı olup; bunların dışında beş daire ve Polis İletişim Bölümü bulunmaktadır.

• Polis İdari Dairesi:

- Personel Şubesi
 - Eğitim Şubesi
 - Sosyal Hizmetler Şubesi
 - Hizmet İçi Eğitim Şubesi
 - Denetleme Şubesi
-

• **Suç Araştırma Dairesi:**

Bu daire, araştırma istatistikleri ile ulusal ve uluslararası düzeydeki araştırma ve soruşturma konuları üzerinde çalışır. Dairenin Güvenlik Birimi (Safety Department) ise suç önleme, gençlik suçlarıyla mücadele ve çevre kirliliğinin kontrolü çalışmalarına ilave olarak silah, patlayıcı, gıda, ilaç ve uyuşturucu konularında araştırmalar yapıp, yasal düzenlemeler için tavsiyelerde bulunur.

• **Trafik Dairesi:**

Sürücü belgesi verilmesi, trafik kurallarının uygulanmasının yaygınlaştırılması ve trafik düzenlenmesini görev edinmiştir. Bu daire içinde trafik güvenliği ve sürücülerin eğitimi amacıyla kampanyalar ulusal ve yerel düzeyde düzenlenir. Bu dairenin Expres yollar Bölümü de ulusal düzeyde gelişen ekspres otoyollarının özel şartları ile ilgilenir.

• **Güvenlik Dairesi:**

Güvenlik Dairesi, güvenlik kuvvetlerinin uygulamalarını düzenleyip denetler. Ayaklanmaları bastırmak ve riot polisinin faaliyetlerini koordine etmek amacıyla araştırmalar yaparak ekipman ve taktikler üzerinde çalışır. Bu daire aynı zamanda yabancılar ve radikal siyasî gruplar hakkında güvenlik istihbaratından ve Yabancı Kayıt Kanununa (Alien Registration Law) ile Giriş ve Çıkış Kontrolü kanununa (Entry and Exit Control Law) karşı gelenler hakkında soruşturmalarından da sorumludur. Daire aynı şekilde ulusal acil durumlar ve doğal afetler zamanında güvenlik politikalarını da uygulamakla yükümlüdür.

• Bölgesel Kamu Güvenliği Dairesi:

Ulusal Polis Teşkilatı altında yedi Bölgesel Kamu Güvenliği Dairesi mevcuttur ve her biri birkaç eyaletten sorumludur. Bu dairelere Direktörler başkanlık eder ve örgütsel anlamda Merkezî Ofise benzerler.

■ Polis İletişim Bölümleri:

Metropolitan Tokyo ve Hokkaido Adası bölgesel yetkilerin dışındadır ve aslında diğer kuvvetlerden daha otonom bir yapıya sahiptirler. Tokyo'nun bağımsız bir yapıya sahip olmasının nedeni kendine ait özel kentsel durumunun olması, Hokkaido Adası'nın daha bağımsız olmasının nedeni ise kendine özel bir coğrafyaya sahip olmasıdır. Ulusal Polis Teşkilatı Polis İletişim Bölümlerini bu iki alanda yürütmekte olup, ulusal ve yerel kuvvetler arasında gereken koordinasyonu sağlama amacını gütmektedir.

► Yerel Örgütlenme:

Ülke genelinde 258 bin polis bulunmakta olup, bunların yaklaşık % 97'si yerel polis kuvvetlerinde istihdam edilmiştir. Yerel kuvvetleri şöyle gruplandırabiliriz:

- 43 Eyalet (ken) Polis Kuvvetleri
- Tokyo'daki Tokyo Metropolitan (to) Polis Kuvveti
- Osaka ve Kyoto'daki iki Eyaletsel Kent Polis Kuvvetleri (fu)
- Hokkaido İl Polis Kuvveti (do)

(Yerel örgütlenme içerisinde yer alan Tokyo Metropolitan Polis Teşkilatı genel yapı açıklandıktan sonra özel olarak Teşkilat şeması ile birlikte detaylandırılacaktır.)

Yukarıda belirttiğimiz bu kuvvetler polislik faaliyetlerinde sınırlı yetkiye sahiptir. En önemli faaliyetleri ise Ulusal Polis Teşkilatı tarafından düzenlenir. Bu düzenlemeler içerisinde ise ekipman, maaşlar, ayaklanma kontrolü, eskort ve doğal afetler görevleri ve iç güvenlik il belediye yetkisindeki durumlar için fonlar sağlar. Ulusal polis kanunları ve düzenlemeleri, yerel personelin tüm rütbelendirilmesini sağlayıp, yerel polis istasyonlarının yerlerinin kurulmasını düzenler. Eyaletsel polisler ise trafik kontrolü, adli soruşturmalar ve diğer günlük operasyonları finanse ve kontrol eder.

■ Eyalet Polisi:

Her eyalet polis merkezî, Ulusal Polis Teşkilatı'nın dairelerine tekabül eden idarî birimlerle sahiptir. Eyalet Polis Merkezleri temel polis işleyişi ve yönetimi konusunda uzman personelle istihdam edilmiş olup, Ulusal Kamu Güvenliği Komisyonu'nun yerel merkezî tarafından atanan bir officer ile yönetilir. Tutuklamalar ve soruşturmaların çoğu eyalet polis memurları tarafından gerçekleştirilirken, bu polisler eyaletteki bir ya da daha fazla merkezî yerde görevlendirilir. Deneyimli memurlar ise daha fonksiyonle dairelerde görev alıp kendi alanlarındaki hemen hemen tüm fakal çoğunlukla sıradan ve doğal sorunlarla ilgilenirler.

• Polis Sabit Noktaları (Police Boxes-Koban):

Eyalet Polisi istasyonlarının altında Polis Sabit Noktaları (koban) alt-istasyonları, ana ulaşım merkezlerinin, alışveriş alanlarının ve ikamet alanlarının çevresinde bulunan, halka polislik hizmetlerinin sunulduğu ilk basamaktır. Eyalet polislerinin yaklaşık % 20'sinden oluşan Kobanlar, 3 veya daha fazla, günlük 8 saat esasına dayalı vardiyeler halinde çalışırlar, yaya devriye hizmetleri de sunarlar. Kırsal alanların ikamet mahallelerinde genellikle o bölgeden seçilen ve o toplumun bir ferdi olarak kabul gören bir kişi tarafından bu hizmet yürütülür.

Koban olarak atanan memurlar görev alanları konusunda genel bir bilgiye sahip olup, başlıca görevleri ise, yılda iki kere bölgelerinde bulunan her bir evi tek tek ziyaret ederek oturan kişilerin detaylı bilgilerini almak, araçlarının plakalarını almak ve onlarla birlikte oturan aile dışı kişiler var ise bu kişiler hakkında da bilgi toplamaktır. Ayrıca yerel işler ve çalışanların isim ve adres bilgilerini tutmak, geç saatlere kadar çalışanlar hakkında bilgi sahibi olmak da çalışmaları arasındadır. Ancak bu husus toplumun genelinden destek görmekle birlikte bazı kişiler tarafından özel hayata bir müdahale olarak da algılanmaktadır. Kobanlar tarafından tutulan kayıtlar soruşturmalarda belli bir eliminasyona tabi tutularak kullanılmaktadır. Zira bu kayıtlar sadece Sabit Polis Noktalarında muhafaza edilmekte ve o bölgeyi ilgilendirmektir. Ulusal bir ağa sahip değildir.

► Toplum Polisi (Riot Police):

Güvenlik teşkilatlarının içinde eyaletler düzeyindeki polis yapılarında ve Tokyo polis teşkilatı içinde de özel toplum polisleri birimleri bulunmaktadır. Toplum Polisi teşkilatı, 1952 yılında İmparatorluk Sarayı'ndaki ayaklanmalar sonrasında toplumsal kargaşa olaylarına anında ve etkili müdahale edebilmek amacıyla kurulmuştur. Bu yapı ayrıca festival dönemlerinde ve doğal afet zamanında gerekli olduğunda normal polislik görevlerini de yapabilir.

Riot Polis, toplumsal gösteri ve şiddet olaylarında kullanılır, askerî bir yapıda hareket eder, bireysel müdahaleler yasaklanmıştır, genel uygulamada gösteri alanlarını çevreler, bunların dağılması, çevreye zarar vermesi güç yoluyla engellenir. Bir takımın sayısı 27'den 33'e kadar değişebilir. Herhangi bir olaya üç takımdan aşağı bir sayı ile gönderilmez ve tamamen silahlı görev yaparlar ancak özel koruyucu elbise ve öldürücü olmayan silahlar taşırlar. Grupları kontrol etme, göz yaşartıcı bomba kullanma, kurtarma operasyonları gibi faaliyetleri yürütürler, her polisin kulaklıklı telsizi olup, verilen emirler açık ve net olarak anında uygulanır. Görevin özelliğinden dolayı bu birimde çalışan personel, özellikle koordinasyon ve ortak çalışma

konusunda sıkı bir eğitimden geçirilirler. Bu birimlerde çalışan personelin çok azı gönüllü olarak çalışmakta olup, geri kalanı ise fırsat bulduklarında toplumda daha popüler algılanan daha üst rütbe ve birimlere geçmeye çalışırlar.

► Özel Polis (Special Police):

Mevcut polislere ilave olarak çeşitli bakanlık ya da kamu güvenliği teşkilatlanmalarına bağlı olarak görev yapan ve personel sayısı birkaç bine ulaşan üç önemli birim vardır. Bunlardan ilki, Ulaştırma Bakanlığı'na bağlı Denizcilik Güvenliği Birimi (Maritime Safety Agency); bu birim kara suları ve güvenliğini sağlar. Devriye botları ve birkaç kurtarma uçağı ile birlikte devriye ve kurtarma operasyonlarını yürütür. Diğerleri ise şunlardır; Çalışma Bakanlığı'na bağlı çalışma standartları denetimi yapan birim (Labor Standards Inspection Office of the Ministry of Labor), Japon Demiryolları grubunun (Japan Railways Group) Demiryolları Polisleri, Adalet Bakanlığı'na bağlı Göçmenlik Memurları, Posta ve Telekomünikasyon Bakanlığı'na bağlı Posta Müfettişleri, Maliye bakanlığı'na bağlı Gelir Müfettişleri, Adalet Bakanlığı'na bağlı Kamu Güvenliği Soruşturma Office (Public Safety Investigation Office), ki bu birim küçük bir istihbarat teşkilatı gibi çalışır.

Bu birim, demir yollarının güvenliği, orman koruması, uyuşturucu kontrolü, balıkçılığın denetlenmesi, denizcilik üzerindeki düzenlemelerin güçlendirilmesi, iş alanları ve maden güvenliği gibi kamu güvenliği alanıyla ilgilenmektedir.

Tokyo Metropolitan Polis Teşkilatının günümüzdeki yaklaşık polis sayısı ve ekipmanları şöyledir:

Emniyet Hizmetleri Sınıfı : 42.101

Sivil Personel : 2.861

Polis Karakolları : 101

Polis Sabit Noktaları : 943 (Koban=Önm Durak İst.İş Merkezleri)

İkamet Polis Sabit Nok. : 251

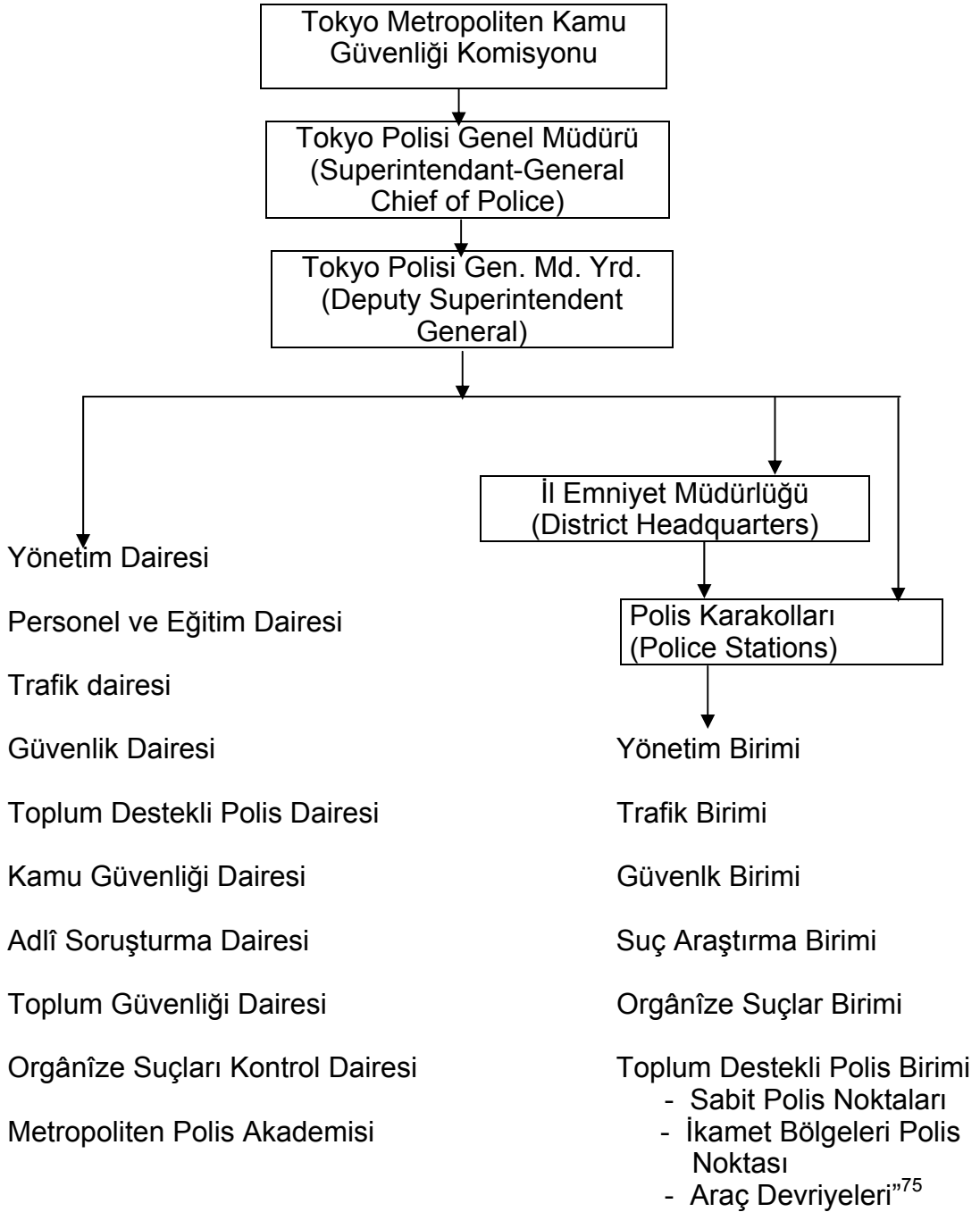
Devriye Araçları : 1.103

Polis Motorsikleti : 951

Polis Botu : 26

Helikopter : 14

“Son olarak Tokyo Metropolitan Polis Teşkilatının yapısı bir şema halinde belirtilirse:



⁷⁵ Police System of Japan, en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan, 2-8. 21.12.2005.

C. Londra Polis Teşkilatı ve İşleyişi Kapsamında Metropolitan Güvenlik Sistemi

İngiltere’de uzman ve özerk polis teşkilatının ilk örneklerinden Londra Metropolitan Polisi 1829 yılında Robert Peel tarafından kurulmuş⁷⁶ ve diğer şehirlerde de örnek alınan “Yeni Polis”e dayanmaktadır. Londra Polis Teşkilatı’nı detaylandırmadan önce İngiltere’de polisin yerine bakacak olursak, İngiltere’de polis “vatandaşa hizmet eden” bir misyon üstlenirken, Fransa’daki poliste “vatandaş yöneten” bir anlayış hakimdir. 1750 yılına kadar İngiltere’de yargıçlar (justice of the peace) ve bucak güvenlik memurları (parish constable) polisin yerini tutmaktaydı. 1829 yılında İçişleri Bakanlığı’nın yönetimi altında polis kuvvetlerinin oluşturulması kararlaştırıldı. İngiltere’de polisin siyasal bir rolü yoktur. Gizli polis bulundurulmaz. Ancak 1883 yılında kriminal polise dayalı, “siyasî-özerk” bir şube kurulmuştur. Bu şube 1909 yılından itibaren devletin iç güvenliğinden sorumlu ve aynı şekilde İçişleri Bakanlığına bağlı asker kökenli bir örgüt olan MI5’a dönüşmüştür. İngiliz polis sistemi ana hatları ile liberal ve halka yakın bir yaklaşımı içermektedir, ABD sistemine de esin kaynağı olmuştur⁷⁷.

İngiliz polis sisteminin oluşumunda göçmenler, içerisinde bulunan sosyal yapı, işsizlik, ekonomik sorunlar, şiddet ve güvensizlik duygularının artması, 1958’den itibaren ırkçı ayaklanmalar, 70li yılların başında tekrar alevlenen İrlanda terörizmi, futbol maçlarının veya 1984-85’te maden işçilerinin grevi esnasında ortaya çıkan sivil kargaşalar ile rüşvet ve yolsuzluk soruşturmaları yaklaşım açısından bir değişimi beraberinde getirmiştir⁷⁸.

İngiltere’de 1984 yılında Polis Selahiyetleri Kanunu ve 1986 Kamu Düzenini Koruma Hakkındaki Kanunları çıkarılarak, bugünkü yapı ortaya çıkarılmıştır. İngiltere’de bu düzenlemeler bazı yazarlarca güvenlik

⁷⁶ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik, a.g.e., 95.

⁷⁷ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., XV.

⁷⁸ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 205-206.

teşkilatının bir politizasyonu olduğunu ve halktan uzaklaşmayı ortaya çıkardığını iddia etmişlerdir. Ayrıca güvenlik konusunda tepkisel bir yaklaşımla devriye geleneğinin yavaş yavaş reaktif (tepkisel) ve motorize bir sisteme geçtiği iddia edilmiştir⁷⁹.

“İngiltere için millî bir polis birimi mevcut değildir. Genel olarak sadece İçişleri Bakanlığı’nın ve seçilmiş yerel otoritelerin sorumluluğu altında yerel güçler vardır. Kurumun kökeni, belirgin özelliği, yerel özelliği, bölgedeki siyasî sorumlulara karşı bağımsızlığı ve aynı zamanda idarî bir rol de verilmiş olan yargıca (justice of the peace) bağlılık olan Ortacağ constable’ına dayanmakta gibidir”⁸⁰. İngiliz polis teşkilatının birbirinden ayrı bir idare ve denetim yapısının daha sonra değiştiğini ve 1856’dan itibaren merkezîleşmeye başladığını görüyoruz.

1964 yılında polisin yerel sorumlusu, seçilmiş polis otoritesi ve İçişleri Bakanı şeklinde bir yapı söz konusu idi. Günümüzde ise Chief Constable’ın lokal otoriteye karşı tek sorumluluğu yıllık bir faaliyet raporu vermektir. Ayrıca kesin bilgileri vermeyi reddedebilir. Bağımsızlık ilkesine uygun olarak Chief Constable, bakanlıkla ilişkilerinde az da olsa operasyonel konularda bir otonomiye sahiptir. Buna karşılık Chief Constable’ın malî otonomisi bazı durumlarda ona baskı aracı olarak kullanılmaya çalışılmaktadır.⁸¹

Londra’da polis otoritesinin yerini İçişleri Bakanlığı almaktadır. Metropolitan polis, düzeni koruma kadar resmî kişi ve kurumların korunmasını da sağlar. İngiliz yerel birimlerinin harcamaları arasında eğitim harcamalarının polis harcamalarından bile çok olması polis mevcudunun

⁷⁹ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 206-207

⁸⁰ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 208

⁸¹ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 210-211

yarısına yakın bölümünü kullanan metropol alanlarda bir millileşmeyi göstermektedir.⁸²

Londra'daki güvenlik teşkilatında şehir polisi ve metropoliten polis olmak üzere ikili bir yapı söz konusudur. Şehir polisi, trafik kontrolü ve şehirde işlenen suçları önlemek ve araştırmakla ilgili konular üzerinde çalışmaktadır. Ayrıca şehirde, karakolların sorumluluğu altında çeşitli mıntikalar oluşturulmuş olup, buralarda işlenen suçların araştırılması için Suç Araştırma Birimi görevlileri de bulunmaktadır. Metropoliten polis ise, endüstri bölgeleri, banliyöler, yerleşim merkezleri, çiftlik alanlarındaki olaylar ve güvenlik konularından sorumludur. Hat birimlerinin kurulmasında esas alınan fonksiyonlar kapsamında karayollarının güvenliği, trafik yasaları ve yaya geçitleri, nakliyat büroları, trafik yöntemleri, yaya geçitleri, trafik planlaması, kayıp eşyalar gibi konularla da ilgilenir. Metropoliten polis teşkilatının saydığımız bu çalışmaları yerine getirirken en aktif biriminin Suç Araştırması Bölümü olduğunu söyleyebiliriz. Suç Araştırması Bölümü'ne bağlı ekiplerin diğer bazı görevleri, istihbarat servislerine destek olma, devlet gizli servisine şüpheli bulunan kişilerin gözaltında tutulması ve hatta devlet başkanlarının güvenliklerinin sağlanmasıdır. Ve bu ekipler çalışmalarını sadece belirli bölgeler ya da mıntikalarda değil tümünden metropoliten polis bölgesinde gerçekleştirirler. Hatta gereken durumlarda bu sınırı da aşabilme yetkisine sahiptirler.

“Metropoliten polis bölgesi alt bölgelere, mıntika ve karakollara ayrılmıştır”⁸³.

İngiliz hukukunu incelediğimiz vakit, İngiliz hukukunun bireysel özgürlükler üzerine inşa edildiğini, polis ile sıradan vatandaşlar arasında farklı bir tutumun olmaması gerektiği fikrinin ağır bastığını, bu yüzden de

⁸² Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 211

⁸³ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 23.

sürekli olarak İngiliz polis teşkilatının yapısı belirlenirken polisin yetkilerinin kısıtlı tutulmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak Türkiye’den farklı olarak yapılan düzenlemelerde, İngiliz sisteminde kolluk kuvvetlerine karşı bir itimat ve güven söz konusudur. Bireysel özgürlükleri ön planda tutan İngiliz sisteminde, toplumun genel menfaat ve düzeni göz ardı edilmemiş, bunu korumak için polise hiyerarşisi içerisinde çeşitli yetkiler tanınmıştır.

Arama konusunu ele alındığında, Türkiye’de yeni çıkarılan TCK ile arama, şekli, zamanı ve yeri en ince detayına kadar işlenmiş ve katı kurallarla gecikmesinde sakınca olan durumlarda hakim onayına sunulmak üzere savcıya yetki tanınmıştır. Ancak kanundaki bu sertlik, Adlî ve Önleme Aramaları Yönetmeliği ile bazı eski kanunlar kullanılarak yumuşatılmaya çalışılmıştır. İngiltere’de 1984 yılında çıkarılan Polis Salahiyetleri Kanunu ile adlî ve önleme aramaları düzenlenmiştir. Yayaların kontrolü ve araması yetkisi polise tanınmış, aramanın muhatabı olanlar tarafından, arama azınlıklar bazında aşağılayıcı olarak değerlendirilse de halen uygulanmaktadır. “Çalınmış veya yasaklanmış eşyalar bulacağına kuvvetli bir ihtimal verilmesi” halinde polise kamuya açık yerlerde kişi veya araçları arama yetkisi tanınmaktadır. Kanunda polise, aramanın gerekçelerini muhatabına bildirme, bir tutanak düzenleme ve istenildiğinde bunu bir yıl içinde sunma yükümlülüğü getirilmiştir. Fakat futbol maçları gibi aranan kişilerin sayısı çok fazla ise bu zorunluluk ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca kişilerin özel eşyaları, fiziksel ve zihinsel sağlığı ile ilgili özel dosyaları, tedavi veya teşhis amacıyla alınmış insan doku ve örnekleri ya da bir gazetecinin işi ile ilgili dokümanlarının aranması hakim kararı teminatı altına alınmıştır⁸⁴.

“Kişilerin hürriyetini sınırlama manasına gelen tutuklama işlemi, polis tarafından, teorik olarak adam öldürme, kaçırma, cinsel taciz veya herhangi bir suçtan beş yıl hüküm giymiş ağır bir suç işlemiş veya işlemiş olmaktan ciddî bir şekilde şüphelenilen “herhangi bir kişi” müzekkere olmaksızın

⁸⁴ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 215-216

tutuklanabilir". Ancak kişi, tutuklama nedeni hakkında bilgilendirildikten sonra en kısa zamanda polis merkezine götürölmesi gerekir. Polis merkezlerinde ise tutuklama, üst rütbede koruyucu görevli (custody officer) tarafından yapılır. Tutuklama süresi, delillerin korunması veya başka bulgular elde edilme ihtimaline karşı bir üst amir tarafından gerekli raporların düzenlenmesi kaydıyla 36 saate kadar uzatılabilir. Fakat uygulamada çoğunlukla tutuklanan şahıs 4 saatten az bir süre içinde serbest bırakılmaktadır. Koruyucu görevli (custody officer), tutuklanan şahsın eşyalarının tam bir listesini yaparak tutuklu üzerinde, tutukluyla aynı cinsiyette bir polis tarafından üst taraması yapılır"⁸⁵.

"Tutuklanan şahsın bir yakınıyla veya dava vekiliyle görüşme hakkı vardır. Ancak bu hak ağır suçlar için görüşme süresinin uzatılması bir superintendant izniyle 36 saat geciktirilebilir, terör olaylarında ise 48 saate kadar çıkarılabilir bu süre. Burada amaç diğer şüphelilerin uyarılıp araştırmanın başarı şansının düşmesini engellemektir. Ayrıca bir dava vekili çağırıldığında en az superintendant (Emniyet Amiri) rütbesindeki bir polisin gecikmenin ciddî bir şekilde kişisel veya maddi zarara sebebiyet vereceği değerlendirmesi hali hariç, sorgu onun gelişinden önce başlayamaz"⁸⁶.

1984 yılındaki Polis Salahiyetleri Kanunu ile disiplin soruşturması da düzenlenmiş olup, "konusu suç teşkil eden bir fiilin bir polis tarafından işlenmesi halinde, polis amirleri bunu soruşturma bürosuna sevk edebilir; orası da bir suç bulgusuna rastlarsa olayı mahkeme önüne götürecektir". Bu arada güvenlik güçlerinin de hukukî yardım konusunda desteklenmesi amacıyla gerekli güvenceler verilmiştir⁸⁷.

⁸⁵ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 217

⁸⁶ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 217

⁸⁷ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 219

“İngiltere’nin yargılayıcı (accusatoire) tipte bir ceza muhakemesi usulüne sahip olduğunu hatırlamak yerinde olacaktır. İngiltere’de cezai işlemi başlatan bizzat polistir. Dolayısıyla Fransa gibi soruşturmacı bir sistem içerisinde savcılığa düşen rolü oynamaktadır”⁸⁸.

İngiltere’de “yaya devriyeler (foot patrols), komşu gözetleme planları (community watch schemes), danışma kurulları (consultative committees) ve kamu düzeninin sağlanması için topluma dayalı bir polislik yaklaşımını sağlayan toplum-destekli polislik (community policing)” gibi çalışmalarla, polisin zor kullanmaya dayalı bir yapıdan ziyade uzlaşmacı polislik imajıyla hareket etmesi, vatandaşların katılımı üzerinde çok önemli etkiler yaratmaktadır⁸⁹.

Metropolitan polis İdaresi Londra’da etkili ve randımanlı bir polis hizmeti sağlanmasından sorumludur. 1999 Londra Büyükşehir İdaresi yasası (The Greater London Authority Act, 1999) kapsamında oluşturulmuş ve Temmuz 2000’de yürürlüğe girmiş bağımsız bir yasal kuruluştur. İdare’nin varlık amacı Londra’daki toplumlar için etkili, randımanlı ve âdil bir polis hizmeti sağlamaktır. Metropolitan polis İdaresi’nin oynadığı rolün önemli bir bölümü, Yıllık Polis Hizmeti Planını hazırlamak ve bir sonraki yıl için öncelikleri belirlemek üzere Londralıların suç ve polislik hizmeti üzerindeki gerçek kaygılarını dinlemek oluşturmaktadır⁹⁰.

Londra Metropolitan polis İdaresi 23 üyeden oluşur. Bunların 12’si (Bunlara Belediye başkan yardımcısı –Deputy Mayor- da dahildir) Londra Meclisi’ni (London Assembly) temsilen Belediye başkanı tarafından atanırlar. 4’ü İçişleri Bakanlığı (Home Office) tarafından seçilen Sulh Yargıçlarıdır. 7’si bağımsızdır ve bunların da biri doğrudan İçişleri Bakanı tarafından atanır.

⁸⁸ Jean-Jacques GLEİZAL, J. G DOMENACH, C. JOURNES : Batı Demokrasilerinde Polis, a.g.e., 214

⁸⁹ Ahmet Hamdi AYDIN : ““Meşruiyet ve Polis””, Türkiye’de Devlet Toplum ve Polis, (Ed.) Turkut GÖKSU ve Hasan Hüseyin ÇEVİK (Ankara: Seçkin Yayınları, 2002), 105.”

⁹⁰ London Metropolitan Polica Authority, www.mpa.gov.uk/downloads/about/translation/turkish.pdf 21.12.2005

Geri kalan yerler için açık ilan verilir. Metropolitan Polis İdaresi'nin Başkanı (Chair) üyeler tarafından seçilir ve bütün üyeler aday olabilir. Her üye en az bir belediye ile ilişki hâlinedir. Bu nedenle nerede yaşarsanız yaşayın, üyelerden birisi bölgedeki polis hizmetleri ile yakından ilgilidir⁹¹.

“Son olarak Londra’da Polis Teşkilatı yapısı bir şema halinde belirtilirse:

► **Metropolitan Polisinin Örgütsel Yapısı:**

Metropolitan Polis hizmetleri karmaşık bir yönetim ve yapıya sahip olup, bunun nedeni verilen hizmetlerin çok çeşitliliğidir.

• **Bölgesel Polislik: “Londra Yerel Polisi”:**

Londra Yerel Polisi 33 merkez ilçe veya bölgedeki (borough) günlük polislik hizmetlerinden sorumlu operasyonel birimlerdir.

• **Suç uzmanlığı Müdürlüğü:**

Suç Uzmanlığı Müdürlüğü, adli tıp, istihbarat, ağır suç ve ticarî hizmet grupları ile ilgili alt birimlerden oluşmaktadır. Bu birim, Londra’yı en güvenli dünya kenti yapma yolunda katkı sağlamayı amaç edinmiştir.

• **Özel Operasyonlar Birimi:**

Bu birim çeşitli özel ünitelere sahip olup, hem başkentte hem de ülke çapında önemli bir role sahiptir. Görev alanları ise şunlardır; istihbarat, güvenlik, politikacıların, elçilikler ve Kraliyet ailesinin korunması ve ırkçılık, şiddet ve terörizm gibi spesifik suçlar.

⁹¹ London Metropolitan Polica Authority,
www.mpa.gov.uk/downloads/about/translation/turkish.pdf 21.12.2005

- **Diğer Uzmanlık veya Pan-Londra Birimleri:**

Bu birimler şunlardır; trafik, hava desteği, kamu düzeni, atlı polisler ve Londra'nın önemli su yollarının güvenliği ile sorumlu olan Thames birimi.

- **İdari ve Destek Birimleri:**

Sayıları binlerle ifade edilen hem polis hem de sivil memurlar tarafından idarî ve destek birimlerince Metropolitan Polis Teşkilatı dahilinde görevler yerine getirilir. Bu birimlerde aktif polislikten ziyade destek hizmetleri yürütülür. Bu birimlerin görev alanları şunlardır; insan kaynakları, eğitim, personel yönetimi, bilgi teknolojisinin temini, iletişim, halkla ilişkiler, araç bakımı, telekomünikasyon v.b.

► **Diğer Londra Polis Kuvvetleri:**

- **İngiliz Ulaşım Polisi**, demiryolu ve metro polislik hizmetleri verirler.

- **Londra Şehir Polisi**, Londra Şehri Belediyesinin sınırları dahilindeki bölgede polislik hizmeti verirler.

- **Kraliyet Park/Bahçe Polisleri**, Londra'nın bazı önemli parklarının güvenliğini sağlarlar.

- **Londra İtfaiyesi.**

- **Londra Ambulans Servisi.**

- **Londra Acil Durum Hizmetleri İrtibat Ofisi.**

► **Metropolitan Polis Teşkilatı Rütbe Yapısı:**

- (Commissioner)
- (Deputy Commissioner)
- (Assistant Commissioner)
- (Deputy Assistant Commissioner)
- (Commender)
- Emniyet Amirleri Şefi (Chief Superintendent)
- Emniyet Amiri (Superintendent)
- Başkomiser (Chief Inspector)
- Komiser (Inspector)
- Komiser Yardımcısı (Sergeant)
- Polis Memuru (Constable)

► **Sivil Memurlar:** Buradaki sivil memurların görevi hükümet birimlerinde çalışan diğer memurlarınki ile aynı mahiyete sahiptir⁹².

D. Türkiye’de Polis Teşkilatı ve İşleyişi Kapsamında Metropolitan Güvenlik Sistemi

Konuya tarihsel açıdan giriş yapılırsa; Osmanlı imparatorluğu döneminde, imparatorluğun kuruluşundan 1453 yılına kadar olan sürede

⁹² The Structure of Policing in London, www.met.police.uk/about/organisation.htm 21.12.2005.

Kadılar idarî ve askerî görevlere sahipti. Kadıların asayiş konusundaki genel yetki ve sorumlulukları dışında kalan asıl zabıta işlemleri subaşılar tarafından yürütölmekteydi. 1453-1826 yılları arasında ise Osmanlı Devletinin başşehri İstanbul'un genel güvenlik hizmetleri Subaşı yerine Yeniçeri Ağasına verilmişti. Yeniçeri Ocağı'nın kapatılmasının ardından İstanbul'da Asakir-i Mansure-i Muhammediye adlı askerî bir teşkilat kurulmuş ve Yeniçeri Ağasının yerine Serasker getirilmiştir⁹³.

10 Nisan 1845 yılında 17 maddelik bir Polis Nizamnamesi yayınlanarak İstanbul'da Polis Teşkilatı kurulmuştur. 1846 yılında zabıta hizmetlerinin tek elde toplanmasını ve askerî görevden ayrılmasını sağlamak amacıyla bağımsız Zaptiye Meşruiyeti kurulmuştur. 1879 yılında kurulan Zaptiye Nezareti ile askerî görevlerden ayrılan zabıta hizmetlerinin illerde yeniden Seraskerliğe bağlandığı. Zaptiye Meşruiyetinin sadece İstanbul ilinin asayiş ve emniyetinden sorumlu olduğı bir yapı ortaya çıkmıştır. 1894 yılında ise 15 ilde polis teşkilatı kurulmuş ve her ilin başına bir Sekomiser getirilmiştir. 1898 yılında İstanbul ilinde sivil polis, Polis Müfettişliği ve Süvari polis, 1899 yılında deniz polisi kurulmuştur. 1909 yılından 1923 yılına kadar Emniyeti Umumiye Müdüriyeti faaliyetlerini yürütmüş, 1924 yılında Emniyeti Umumiye Müdürlüğü, 1930 yılında Emniyet İşleri Umum Müdürlüğü olmuş ve 1934 yılında çıkarılan Polis Vazife ve Selâhiyetleri Kanunu (PVSK) 1938 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konmuş, 1937 yılında çıkarılan Emniyet Teşkilatı Kanunu ile Emniyet Genel Müdürlüğü oluşturulmuş aynı yıl sadece polis memuru yetiştiren okulların yanı sıra polis amirlerini yetiştiren Polis Enstitüsü ve Polis Kolejlere kurulmuştur. 1984 yılında ise Polis Akademisi Kurulmuştur.⁹⁴

Osmanlı döneminde güvenlik alanında, kuruluş ve teşkilatlanma bazında ağırlıklı olarak İstanbul merkezli çalışmalar yürütölmüştür. Yapılan

⁹³ Yılmaz YAŞAR: Polis Meslek Hukuku (Ankara, 2004), 4-7.

⁹⁴ Yılmaz YAŞAR: Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 7-18.

düzenlemelerde ön görüden ziyade mevcut durum ve aksaklıklar etkili olmuştur. Aynı hususu Cumhuriyet sonrasında da gözlemlemek mümkündür. Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan PVSK ve Teşkilat kanunlarının halen yürürlükte olması ve güvenlik alanında yaşanan çok sesliliğin aşılammaması tüm teşkilatları kapsayacak bir çatıya ulaşılamaması bu günde en temel sorun olarak yerini korumaktadır.

“Türk Polis Teşkilatı Merkezî yönetimin bir parçasıdır. İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir Genel Müdürlük ve ona direk ya da Genel Müdür Yardımcıları kanalıyla bağlı başkanlıklar olarak örgütlenmiştir. Taşrada ise yasal dayanağı olan yetki genişliği ilkesine göre Valiliklere bağlı il müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir. Merkez teşkilatındaki İstihbarat, Özel Harekat gibi bazı daire başkanlıklarında doğrudan genel müdüre bağlıdırlar. Denetleme ve araştırma birimi olan Teftiş Kurulu ile Araştırma Planlama Koordinasyon Uzmanları da doğrudan Genel Müdüre Bağlı olarak çalışmaktadırlar.”⁹⁵ Emniyet Genel Müdürlüğü Merkez Teşkilatı⁹⁶

- (1) Genel Müdür
- (5) Genel Müdür Yardımcısı
- (1) 1. Hukuk Müşavirliği
- (3) Hukuk Müşavirliği
- (140) Şube Müdürlüğü
- (1) Sivil Savunma Uzmanlığı

Emniyet Genel Müdürlüğüne Doğrudan Bağlı Birimler;

⁹⁵ Hasan Hüseyin ÇEVİK : ““Ülke Yönetiminde İyi İnsan, İyi Vatandaş, İyi Polis””, Polis Meslek Etiği, 2002” (Ed.) İhsan BAL, M.B. ERYILMAZ (Ankara: SFN Yayınları, 2002), 309.”

⁹⁶ Yılmaz YAŞAR : Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 68-8.

- Teftiş Kurulu Başkanlığı (İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Samsun Bölge Kuruluşları)
- Polis Akademisi Başkanlığı
- İstihbarat Dairesi Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği
- Özel Harekat Daire Başkanlığı
- Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı (APK Daire Başkanlığı'nın yerine kurulmuştur)
- Polis Koleji Müdürlüğü
- Özel Kalem Müdürlüğü
- Basın Protokol ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü
- Sivil Savunma Uzmanlığıdır.

Emniyet Genel Müdürlüğü'ne Bağlı Birimler;

- (24) Polis Okulu
- (3) Polis Moral Eğitim Merkezî Müdürlüğü
- (1) Polis Hastanesi Başhekimliği
- (1) Polis Bakım ve Yardım Sandığıdır.

Emniyet Genel Müdürünegeneral Müdür Yardımcısı Kanalıyla Bağlı Daire Başkanlıkları;

- (25) Daire Başkanlığı şeklinde düzenlenmiştir.

Emniyet Genel Müdürlüğü Merkez Teşkilat şeması detaylı olarak **EK-4**'de verilmiştir.

Taşra teşkilatı detaylandırılacak olursa; illerde İl Emniyet Müdürlükleri (81), Şube Müdürlükleri, ilçelerde İlçe Emniyet Müdürlükleri (349) veya İlçe Emniyet Amirlikleri(394), Polis Merkezleri (885), Polis Karokolları (282) ile güvenlik hizmetlerine ilişkin diğer birimlerden oluşur. Ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın uygun göreceği yerleşim alanlarında Polis Teşkilatı kurulur,⁹⁷ şeklinde düzenlenme ile ihtiyaca göre yeni birimlerin kurulmasına imkan verilmiştir. Günümüzde taşra teşkilat birimleri;⁹⁸

- (81) İl Emniyet Müdürlüğü
- (349) İlçe Emniyet Müdürlüğü
- (394) İlçe Emniyet Amirliği
- (1) Hudut Kapısı Şube Müdürlüğü
- (11) Hudut Kapısı Emniyet Amirliği
- (7) Hudut Kapısı Emniyet Komiserliği
- (8) Serbest Bölge Emniyet Amirliği
- (885) Polis Merkezî Amirliği
- (282) Polis Karakolu şeklindedir.

⁹⁷ Yılmaz YAŞAR : Polis Meslek Hukuku (Ankara, 2004), 23

⁹⁸ Yılmaz YAŞAR : Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 119

Konumuz gereği, metropol ölçekte özel statülü il Emniyet Müdürlüklerinin teşkilat şeması **EK-5**'de verilmiştir.

Bunun yanında İstanbul ili başta olmak üzere pek çok metropol kentte bazı bölgeler halen Jandarma ve Sahil Güvenlik Komutanlığı sorumluluk bölgesinde olup bu teşkilatlarda kendi alanlarında güvenlik hizmetleri sunmaktadırlar. Belediye zabıtası, orman muhafaza memurları gibi özel zabıta ya da kolluğun yanında 5188 sayılı kanuna göre silahlı veya silahsız görev yapan Özel Güvenlik Teşkilatları ve Eğitim kurumları da güvenlik alanında çalışmalar yürütmekte ancak genel kolluk kapsamının dışında yardımcı kolluk olarak görev yapmaktadır.

Genel kolluk ya da kolluk kuvvetleri; “yasal olarak kuvvet kullanmaya, kuvvet kullanımı için emir vermeye veya kuvvet kullanımı ile tehdit etmeye hak sahibi olan devlet kurum ve organlarının tümünü” içine alan bir yapı olarak tanımlanabilir.⁹⁹

Kolluk faaliyetlerinin niteliği gereği bu tür faaliyetlerde özel hukuk kişilerinin bir kamusal görevi yürütmesi imkansızdır. Yasalarımıza göre, özel hukuk kişilerinin kolluk görevi kapsamında rol alması kabul edilemeyecek olmakla birlikte, 5188 sayılı Kanuna göre özel hukuk kişilerinin kamuya açık alanlar dışında kalan bireysel ya da kurumsal korunma bağlamında genel kolluğa yardımcı bir rol üstlenebilmesi yasal teminata kavuşmuştur¹⁰⁰.

Ülke genelinde ve metropol kenlerimizde, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ve 5188 sayılı Kanuna göre, “Mülki İdare Amirleri görev bölgelerinde kamu düzeninin sağlanması amacıyla gerektiğinde askerî birliklerden yardım isteme yetkisine sahip oldukları gibi, özel güvenlik birimlerine emir verebilme yetkisine de sahiptirler.” Özel güvenlik birimleri görev alanlarında yakalama ve suç unsurlarını emanete alma gibi yetkilere sahip olup, bunları en kısa

⁹⁹ Philip FLURİ : “Gözetim ...” . a.g.m., 10”

¹⁰⁰ N. İlker ÇOLAK: “” Genel ...” . a.g.t., 56-5”

zamanda genel kolluğa teslim ederler¹⁰¹. Dolayısıyla kentlerde özel güvenlik birimlerinin mülki amir marifetiyle sınırlı alanlarda genel kolluğun yanında yardımcı bir rol üstlenmesi yolu açılmış ve hukukî bir zemine oturtulmuştur.

Bunun yanında, 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu ile Madde 7/k fıkrasında, “Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek”, Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Aynı maddenin “f” fıkrasında ise, “Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonunu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis veya toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet, ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek”¹⁰² gibi güvenlik kapsamına giren iş ve işlemler Belediyelere verilmiştir.

Ayrıca 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin “a” fıkrasında, “mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla imar, ulaşım, çevre ve çevre sağlığı, temizlik, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, konut, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım” gibi görevler Belediyeye verilmiştir. Ayrıca yolların, alt yapı, asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatması aynı kanunun 67. Maddesinde düzenlenmiştir. Yine Belediye Kanunu 51. Maddesinde zabitanın görev ve yetkileri, “beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanması ile görevli olup, bu amaçla Belediye Meclisi tarafından alınan ve Belediye Zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Görevini

¹⁰¹ N. İlker ÇOLAK: “” Genel ... ”. a.g.t., 61”

¹⁰² Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (5216 Sayılı), 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete.

yaparken zabıtaya karşı gelenler, genel kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır; 52. Maddesi itfaiye teşkilatının çalışma usul ve esaslarını, 53. Maddesi acil durum planlanması; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla beldenin özellikleri dahilinde gerekli afet ve acil durum planlarını yaparak ekip ve donanımlarını hazırlar”¹⁰³ şeklinde düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere Türkiye’de sadece metropol alanlara yönelik bir güvenlik teşkilatı bulunmamakta ve nüfusu 10 milyonun üzerinde olan İstanbul ili ile 30 bin civarında olan Sinop ili, nüfusu yüz binler ile ifade edilen Bakırköy, İskenderun gibi ilçeler ile nüfusu 5200 olan Yozgat’ın Kadışehri ilçesi aynı taşra teşkilatı mantığı ve kanunlar ile güvenlik hizmetlerinden faydalanmaktadır.

Bu durum beraberinde güvenlik sorunları ve çelişkilerini de taşımaktadır. Gerçi Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin özel statülü il olarak tanımlanması ilçe Emniyet amiri ve büyük ilçelerin İlçe Emniyet Müdürlüğü olarak hukukî statü kazanmaları, büyük illerimizde Şube Müdürlüklerinin görev ve kapsamlarına göre küçük illerimize göre detaylandırılması çalışmaları yapılmış olup mesela büyük şehirlerimizde Hukuk işleri, Sosyal Hizmetler gibi şubeler ayrı iken, küçük illerimizde Personel Şube bünyesinde büro olarak aynı işlemleri yürütmektedirler. Metropol illerde birden fazla merkez ilçe bulunduğundan şehir merkezlerindeki polis merkezleri İlçe Emniyet Müdürlüklerinin bünyesinde toplanmaktadır. Bunun yanında örneğin İstanbul ilinde, müdür yardımcıları bölgelere ayrılan çeşitli ilçe emniyet müdürlüklerinden sorumlu olmaktadır. Ayrıca İl Jandarma Alay Komutanlığı Bölge Komutanlıklarına bağlı olarak görev yapmaktadır. Yapılan böylesi çalışmalar sorunlara direk çözüm olmaktan ziyade bir şey yapmış olma mantığını içermektedir.

¹⁰³ Belediye Kanunu (03.07.2004 tarih ve 5393 sayılı) 13.07.2004 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.

Büyükşehirlerimizde polis merkezleri öncelikle kendi mıntıklarındaki düzen ve güvenliği tesis etmekle sorumludur. Bu amaçla kendi mıntıklarında devriye çıkarır ve belli noktalarda, yerlerde bulundurabilir. Bunun dışında, İlçe Emniyet Müdürlüklerinin ve İl Emniyet Müdürlüğüne bağlı şubelerin de bu alanlarda çeşitli görevleri vardır. Polis merkezî-şube-ilçe-emniyet ilişkilerinde asayiş hizmetleri açısından uygulamada bir açıklık yoktur¹⁰⁴.

Bu bölümde Türkiye’de Polis Teşkilatı Ve İşleyişi Kapsamında Metropolen Güvenlik Sistemi incelendiğinden daha fazla bilgi verilememiştir. Devasa Metropol İstanbul ile Anadoludaki küçük bir il aynı mantık ve kanunlara dayalı olarak güvenlik sorununa çözüm aradığından metropol alanlar bazında ayrı bir güvenlik modeli bulunmamaktadır. Çözüm ve kurulacak model önerisi sonraki bölümlerde açıklanacaktır.

III. TÜRKİYE’DE GÜVENLİK TEŞKİLATININ SORUNLARI

Türkiye’de güvenlik teşkilatının sorunlarını incelenirken, güvenlik kuvvetlerinden biri olan Polis Teşkilatı’nın öncelikle ele alınmasının sebebi, metropolen alanlarla ilgili mevcut durum ve güvenliğin sağlanmasındaki başlıca sorumluluk ve görevlerde ağırlıklı olarak Polis Teşkilatının muhatap alınmasıdır. İlerleyen bölümlerde diğer teşkilatların sorunları da ele alınacaktır.

Bilindiği üzere, polis teşkilatı, merkezî yönetimin bir parçası olması, rutbe sistemi yoluyla katı bir hiyerarşik yapının getirdiği üstlere karşı mutlak itaat istemesi, yaşamsal riskler taşıması, uzun süreli zor ve ağır koşullarda çalışma şartları, stresli olması, ekonomik ve sosyal sorunların baskısı altında sorunların giderek karmaşıklaşması, insan-vatandaş-polis üçgeninde çalışma şartlarının zorlaştığı bir ekseninde faaliyetlerini yürütmektedir.¹⁰⁵ Bu nedenlerle konu mevzuat ve uygulamadan kaynaklanan sorunlar ve metropolen alan

¹⁰⁴ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 37.

yönetiminde daha etkili bir güvenlik için çözüm önerileri şeklinde ele alınacaktır.

A. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

Güvenlik alanında son yapılan düzenlemeler ile;

“5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, 1937 tarihli 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, 2559 sayılı Polis Vazifeleri Selahiyetleri Kanunu, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu, 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, 4422 sayılı Çıkar amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu (Bu kanun yeni TCK’yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kalkacak), 1402 sayılı Sıkıyöneti Kanunu, 2935 Sayılı OHAL Kanunu, 5188 Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Disiplinsizliğin Önlenmesine Dair Kanun, 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 07.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu 51 maddesinde Belediye Zabıtasının görev ve yetkileri, 442 sayılı Köy Kanunu ile kurulan Köy Koruculuğu, 4081 sayılı Çiftçi Mallarını Koruma Kanunu ile kurulan Çiftçi Mallarını Koruma Bekçileri, 6831 sayılı Orman Kanunu ile kurulan Orman Muhafaza Memurları, 618 sayılı Limanlar Kanunu ile kurulan Limanlar Kolluğu, 6772 sayılı Türk Ticaret Kanunu ile Gemi Kaptanlarına tanınan kolluk yetkileri ve 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu¹⁰⁶ gibi çeşitli kanunlarla düzenlenerek pekçok kuruma kuruluşa görevler vermiştir. Ayrıca daha adını vermediğimiz pek çok kanun da güvenlik güçlerine çeşitli görev ve sorumluluklar vermiştir.

Kanunlar ve ilgili kurumlardaki fazlalık uygulama da bazı karışıklık, aksaklıkları ve görev-yetki çatışmasını beraberinde getirmektedir. Özellikle Metropol Kent bağlamında kanunların ve kurumların tümünün birebir

¹⁰⁵ Hasan Hüseyin ÇEVİK : ““Ülke ... “”. a.g.m., 309”

¹⁰⁶ Mevzuat Bilgi Sitemi, <http://proje.basbakanlik.gov.tr>. 12.11.2005.

incelenmesi konumuz kapsamını dağıtacağından dolayı güvenlik ekseninde Polis, Jandarma, Sahil Güvenlik Komutanlığı gibi genel kolluk, belediye teşkilatları içerisinde yardımcı özel kolluk olarak belediye zabıtası ve son olarak da Özel Güvenlik birimlerinin kanuni yapıları dahilinde mevzuattan kaynaklanan sorunlar ele alınacaktır.

Ülkemizde güvenlik teşkilatlarının davranış biçimi Türk Kamu Yönetimi özelliklerinden doğrudan etkilenecek güçlü devlet anlayışı, katı merkeziyetçi yönetim düşüncesi ve yukarıdan aşağıya yönetme düşüncelerinin egemen olduğu bir ekseninde gelişmektedir.¹⁰⁷ Bu aslında modern örgüt ve yönetim teorisinin sistematik, kuralcı olmayı, disiplini, merkeziyetçiliği ve katı bürokrasi ön plana çıkaran özelliklerinden kaynaklanmaktadır¹⁰⁸.

Oysa postmodern örgüt ve yönetim teorisi, yerelleşmeyi (decentralisation), yönetimde esneklik ve şeffaflık ilkelerini ön plana çıkardığından dolayı, teşkilatlarla ilgili temel politikaların belirlenmesinde toplumsal bir katılım ve uzlaşma temeline dayalı meşru bir zemini doğuracaktır¹⁰⁹. Dolayısıyla güvenlik teşkilatlarının mevzuatla ilgili sorunlarının aşılmasında toplumsal katılım, meşruiyet, esneklik ve şeffaflık ilkeleri vazgeçilmezdir. Ancak postmodern anlayışa ortaya çıkardığı bazı sonuçlar açısından eleştiriler getirildiği de unutulmamalıdır.

Öncelikle güvenlik güçlerinde temel düstur; “Sanıktan suça ulaşmam”, profesyonelliğin inceliklerine inerek, suçluya ulaşma ve suçları önlemede gerekli takibatları yapmak gelişmeleri takip etmek, teknolojik imkanlar, bilimsel metod ve taktikleri kullanarak etik kurallar dahilinde hukuk önünde hesap verebilirlik içerisinde güvenlik sorununu çözmek temel esas olmalıdır.¹¹⁰

¹⁰⁷ Hasan Hüseyin ÇEVİK : ““Ülke ... ”. a.g.m., 310”

¹⁰⁸ Ahmet Hamdi AYDIN : ““Postmodern Toplumda Polisin İşlevi””, Türkiye’de Suç ve Polislik, (Ed.) İbrahim CERRAH ve E. SEMİZ (Ankara: Güner Yayınları, 2001), 73.”

¹⁰⁹ Ahmet Hamdi AYDIN : ““Postmodern ... ”. a.g.m., 73”

¹¹⁰ İhsan BAL : ““Ulusal ... ”. a.g.m., 242-244”

Bu arada güvenlik kapsamında kullanılacak kanunların rolüde unutulmamalı birey toplum ve küresel gerçekler ekseninde gerçekçi, uygulanabilir, çağa ve şartlara uygun, güvenlik güçlerinin yanlış uygulamalarına bir tepki özelliği içermeyen, toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde, doğuracağı sonuçlar irdelenerek düzenlenmesi gerekmektedir.

Mesela gümrük memuru yolcunun beraberinde getirdiği mallara gümrük ödeyip ödememesine karar verirken resmi kurallara göre davranmak zorundadır. Ancak burada düzenleme yapılırken kişinin ihtiyaçları ile kurumun amaçları arasında çelişki yaratmayacak kurallar konulmalıdır.¹¹¹ Kişilerde ya da kurumlardan taviz isteyen bir yapı yerine herkesce kabul gören mevcut değerler ve mantık ölçüleri esas olmalıdır.

2559 sayılı PVSK 4 Temmuz 1934 tarihinde çıkarılarak 1938 yılında yürürlüğe konmuş ve halen yürürlüğünü korumaktadır. Çıkarılan yeni TCK ve CMK'da bazı hükümleri iptal edilse de yürürlükte bulunması ve ek maddelerle güncellenmeye çalışılması yeterli olmamaktadır. AB uyum sürecinde kanunlar ve anayasada yapılan düzenlemelerle yakalama, gözaltına alma, ifade alma ve el koyma gibi hususlarda yeni TCK ve CMK ile düzenlemeler yapıldığı halde bu kanunların uygulanmasında kullanılacak yönetmeliklerde PVSK'nın bazı hükümlerinin kullanılması bu kanunun mükelliğinden ziyade yeni kanunların alt yapısı ile ilgili sorunlardan kaynaklanmaktadır.

PVSK ve Emniyet Örgütü Disiplin Yönetmeliği "içerik olarak daha çok polisin suçlarla ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin tutum ve davranışlarını tanımlamaktadır. Bunun karşısında anayasal haklardan yararlanmak için

¹¹¹ Metin HEPER : Türkiye'de Kent-Göçmeni ve Bürokratik Örgütler (İstanbul, 1983), 10-11.

polis ve etkileşim içinde bulunan vatandaşlara yönelik halkla ilişkileri düzenleyecek maddelerin oran olarak azlığı dikkat çekmektedir”¹¹².

Ayrıca Polisin telefon dinlemeye ve teknik takibe yönelik çalışmaları PVSK ek Madde 7’ye dayandırılarak yapılırken, 4422 Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Son olarak 23.3.2005 tarih ve 5320 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun ile 30.7.1999 4422 sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu bütün ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldırılmış¹¹³ ve TCK 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre “İletişimin Tespiti, Dinlenmesi, Kayda alınması ve sinyal bigilerinin değerlendirilmesi” konusu düzenlenmiştir.

Bu örneklemelerden anlaşılacağı üzere 1934 yılında bir kanunla halen birşeyler yapmaya çalışmak zaman içerisinde çeşitli düzenlemeleri gerektirmekte ve bir nevi yamalı bohça görünümünü andırmaktadır.

Ayrıca kanunun özünden de bazı sakıncalar mevcuttur. PVSK 2.md. “b” fıkrasında “kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olan polis, amirinden aldığı emri kanun tüzük ve yönetmelik hükümlerine aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı emri verene bildirir. Ancak emrinde ısrar eder ve bu emrini yazılı olarak yenilerse emir yerine getirilir. Bu halde emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden bir emir hiç bir surette yerine getirilmez. Yerine getirenler sorumluluktan kurtulamaz.”¹¹⁴ denmektedir. Katı bir meslek hiyerarşisi içerisinde kanunsuz emrin yerine getirilmesi hususu günümüz modern toplumunda bir anlam bulamamaktadır. Birey, insan hak ve hürriyetleri odaklı günümüz toplumunda kanunsuz bir emirden doğacak mağduriyetleri gidermek oldukça güç olacaktır.

¹¹² Rifat KARAMAN, S. TUNCAY ve M. DURMAZ : ““Bir Kamu Kurumu Olarak Polis Teşkilatında Halkla İlişkilerin Önemi””, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 11, Sayı 2 (2004), 120-121.”

¹¹³ Ceza Muhakemesi Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun, <http://rega.basbakanlik.gov.tr/GUNLU/20050601-hm> 01.06.2005.

¹¹⁴ Hasan Hüseyin ÇEVİK : ““Ülke ... ”. a.g.m., 310”

2559 sayılı Kanuna göre, polisin görevleri İdarî, Adlî, Siyasî, Teknik ve Sosyal olmak üzere beş gruba ayrılmaktadır. Bunlardan İdarî Görevler; polisin genel emniyetle ilişkin olarak suçun doğmadan önlenmesi ile ilgili hizmetlerdir. Önleyici ve koruyucu yönü ağır basan İdarî Görevler, genel ve sosyal düzenin korunmasını ve devamını sağlayan bütün önemleri kapsar. Koruyucu Görevler ise; kişi can ve mal emniyetine yönelik çok geniş bir alanı içine almaktadır¹¹⁵. Adlî Görevler ise; kolluğun genel emniyetle ilgili işlenmiş olan bir suç hakkında, 5237 sayılı TCK 167. Maddeye dayanılarak çıkarılan Adlî Kolluk Yönetmeliğine göre işlenmiş olan bir suç hakkında başta 5271 sayılı CMK olmak üzere diğer kanunlarda yazılı görevleri yerine getirmek üzere oluşturulmuştur. Bu yönetmelik ile Polis, Jandarma, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Gümrük Muhafaza Genel Müdürlüğü bünyesindeki kolluk kuvvetlerine imkanlar ölçüsünde Adlî Kolluk kurma görevi verilmiştir. Kolluk kuvvetlerinin Adlî Görevleri ile ilgili olarak 5271 sayılı CMK 82. md.ye göre Ceza Muhakemesinde Beden Muayenesi, Genetik İncelemeler ve Fizik kimliğin Tespiti Hakkında Yönetmeliği¹¹⁶ çıkarılmıştır.

Ayrıca bu konuda üzerinde pek çok tartışma yürütülen ve hazırlığında; 5271 sayılı CMK, 2559 sayılı PVSK, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri kanunu, 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı kanunu, 4926 sayılı Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, 5149 sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet ve Disiplinsizliğin Önlenmesine Dair Kanun, 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 2935 sayılı OHAL Kanunu, 1402 sayılı Sıkı Yönetim Kanunu ve 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname ve diğer ilgili mevzuat hükümlerine göre çıkarılan Adlî ve Önleme Aramaları Yönetmeliği, uygulamada kullanılmaktadır¹¹⁷.

¹¹⁵ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 27-29.

¹¹⁶ Adlî Kolluk Yönetmeliği, 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete.

¹¹⁷ Adlî Kolluk Yönetmeliği, 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete.

Mevzuattan kaynaklanan sorunlar açısından 5237 sayılı TCK kanunu ele alınırsa, kanun olarak ceza yargılaması açısından içerdiği hükümler ve uygulamalar fazlasıyla tatminkar ve detaylı bir yapıdadır. Aslında mevzuat-alt yapı-personel açısından üçlü sac ayağının tam amasıyla oturmuş olması bir kanunun uygulamasında en önemli unsurdur. Fakat kanun hazırlanırken, AB Müzakere görüşmelerinin başladığı tarih olan 17 Aralık'a yetiştirme çabası içerisinde bu üçlü yapı tam manasıyla değerlendirilememiştir. Yasanın hazırlanmasında uygulamadaki olumsuzlukların etkisinde fazlasıyla kalınarak, Türkiye'nin AİHM'de özellikle hazırlık soruşturmasındaki eksiklikler nedeniyle mahkum olması ve insan hakları ihlalleri gibi iddiaların da etkisiyle gerekli alt yapı çalışmaları gerçekleştirilmeden, yüzme denizde öğrenilir felsefesiyle bir kanun çıkarılmıştır.

Yeni TCK'daki örgütlü suçlar kapsamında bir örgütle işlenebilecek her suç konusunda yeniden düzenlemeler getirildiğinden, 4422 sayılı Orgânîze Suçlarla Mücadele Kanunu yürürlükten kaldırılmış olmasına rağmen, Kanunda, adlî ve önleme aramaları, yakalama, gözaltına alma ve ifade alma ile ilgili hükümler açıkça belirtilmesine rağmen, bu alanda çıkarılan yönetmeliklerde, PVSK, Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanunu (JTGYK), Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu gibi eski kanunlar kullanılmıştır.

Ayrıca 5237 sayılı yeni TCK ile eski uygulamada karşılaşılan sorunlar göz önünde bulundurularak, birçok yetkiliye ek görev ve iş çıkarılarak kırtasiyeciliğin arttığı söylenebilir. Kanun, mevzuat olarak eksiği olmayan ideal bir görünüm arz etmesine rağmen, uygulamada özellikle Büyükşehirlerde savcı sayısının az olması ve iş yükünün çok olması nedeniyle her ne kadar savcının emir ve talimatları ile yapılsa dahi süreç baştan sonra kolluk tarafından yürütülmektedir. Oysa yeni CMK'nın amacı soruşturmanın baştan sona savcı tarafından gerçekleştirilmesi olarak belirlenmiştir.

Tüm bunların sonucunda, mevzuat noktasında hem yasal değişikliklerin gündemde olması hem de uygulamanın kim tarafından gerçekleştirileceği

sorunun büyüklüğü ile karşı karşıya kalmaktayız. Bilindiği üzere adlî görevler, polis hizmetleri içerisinde büyük bir alanı işgal etmektedir. Adlî ve idarî görev, pek çok yerde birbiri ile yakın ilişki içerisinde. Uygulamada polisin bu görevlerinin yanında siyasî, teknik ve sosyal görevlerinin de olması adlî kolluk açısından bir ayırımı zorunlu hale getirmiştir. Ancak hem kanunda hem de çıkarılan adlî kolluk yönetmeliğinde “mevcut imkanlar ölçüsünde yeterince adlî kolluk personeli görevlendirilir” düşüncesi ve adlî kolluğun adlî işlemler dışında artan zamanında, idarî ve diğer işlere yönlendirilmesi hususu bu sınırın nasıl çizileceği konusunda tereddütlere yol açmıştır. Özellikle polis teşkilatının mülki, adlî ve sıkıyönetim dönemlerinde askerî amirinin olduğu düşünüldüğünde, yönetimde de gerekli diğer kanunlarla uyumlu alt yapı çalışmalarının yapılmadığı görülmektedir.

Esas itibarıyla adlî ve idarî görevler, birbirini tamamlayan parçalardır. Bunlardan birindeki başarı diğerinin de başarı değeri üzerinde olumlu etkiler yaratır¹¹⁸. Adlî ve idarî kolluğu başlı başına ayırarak bir görevlendirmeye gidildiğinde, bütünlük üzerinde olumsuz etkiler olacağı değerlendirilmektedir. Alt kademede bir bölünme yerine, üst kademede yönetim ve idarî boyutta adlî ve idarî yönden birleştirici bir yapılanmaya gitmek daha faydalı olacaktır.

Siyasî görevler açısından konuyu ele alacak olursak, 3201 sayılı Kanunun 9.b fıkrasında “Devletin ülkesine ve milleti ile bölünmez bütünlüğüne, Cumhuriyete, milli güvenliğe yönelik eylemleri suç şeklinde ortaya çıkmadan önce önleme, suç işlendikten sonra suçu işleyenlerle birlikte suç delillerini ortaya çıkarıp adalete teslim etme genel olarak polisin siyasî görevleri” arasında sayılmıştır¹¹⁹.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu Madde 1’e göre; “Terör; baskı, cebir ve şiddet, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden

¹¹⁸ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 61.

¹¹⁹ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 31-32.

biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasî, hukukî, sosyal, laik, ekonomik düzenini değiştirmek, Devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, devlet otoritesini zâafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü eylemlerdir” şeklinde tanımlanmıştır¹²⁰.

Bu genel tanımların haricinde, kolluk güçlerinin yabancılar, göçmenler, ikamet, vatandaşlık, pasaport, önleyici nitelik gösteren devlet büyüklerinin korunması gibi hususlar da kolluğun siyasî görevleri arasında sayılmıştır.

Teknik görevler açısından, aktif polis hizmetleri dışında kalan arşiv, dokümantasyon, kayıt, tescil-denetleme gibi tarafik işlemleri, lojistik, haberleşme, kriminal laboratuvarlar gibi konular ele alınmaktadır¹²¹. Bu doğrultuda ayrıca bölge kriminal laboratuvarları da kurulmuştur.

Polisin sosyal görevleri ise 2559 sayılı kanunun 1. maddesine göre; “polis, yardım isteyenlere, yardıma muhtaç olan çocuk, alil ve acizlere yardım etmekle yükümlüdür” şeklinde geniş bir alanı kapsayacak şekilde¹²² düzenlemiştir.

3201 sayılı teşkilat kanununa göre ise adlî, idarî, siyasî ve trafik şeklinde bir görev dağılımı mevcut olup, merkez ve yetki genişliği esasına göre taşra ve yurtdışı şeklinde bir yapı mevcuttur. Zamanla ortaya çıkan yeni gelişmeler karşısında önce toplum zabıtası ardından çevik kuvvet birimleri kurulmuş, bunun yanında özel hareket, terör ve havacılık gibi daire başkanlıkları kurulmuş, küçükleri koruma şubesi günümüzde çocuk şubesine

¹²⁰ Terörle Mücadele Kanunu,

<http://www.hukukcu.com/bilimsel/genelkanunlar/3713.html> 12.11.2005.

¹²¹ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 32

¹²² Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 33

dönüşmüştür. Görüldüğü üzere 1937 tarihli Emniyet Teşkilat Kanunu günün ihtiyaçlarına yönelik olarak ilave düzenlemelerle halen kullanılmaya çalışılmakta buda görev ve yapı arasındaki ussalık dengesinin kurulması güçsüz durumda olmasına sebep olmakta merkezî ve katı hiyerarşiye dayalı teşkilat kanunun yeniden bir reforma tabi tutulması gereğini ortadan kaldırmamaktadır.

2803 sayılı Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri kanununa göre görev ve yetkileri belirlenen jandarma ülke genelinde polis bölgesi dışındaki tüm alanlarda güvenlik hizmeti sunmaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olup, askerî görevleri ve eğitim öğretimin bakımından Genel Kurmay Başkanlığı'na bağlı, emniyet ve asyış işleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi açısından İçişleri Bakanına bağlıdır.¹²³ Fransız sisteminden ülkemize geçen askerî ve merkezî Jandarma teşkilatı, genel kolluk kapsamında hizmetlerini yürütmektedir. Ancak Fransız jandarması İçişleri Bakanlığı'na bağlı askerî yönden ziyade genel kolluk olarak ön plana çıkmaktayken, Sahil Güvenlik Komutanlığı'nı da eklediğimizde ülkemizde genel kolluk alanında 3 merkezli bir yapı karşımıza çıkmaktadır¹²⁴.

Mevzuat açısından genel kolluk kapsamında yer alan Jandarmanın Polis teşkilatına ilave olarak olağan dönemlerde de bir askerî hiyerarşi içerisinde olması üst amir açısından bir çokluğa sebep olmasına rağmen mevzuattan gelen bu yapı siyasallaşmayı önleme de etkili olmaktadır. Burada sadece jandarmanın genel kolluk dışında askerî görevleri, kuruma fazla bir iş yükü getiriyor diyebiliriz.

Sahil Güvelik Komutanlığı, 2692 sayılı Sahil güvenlik komutanlığı kanunu ile kurulmuş olup Türk Silahlı Kuvvetleri kadro ve kuruluşu içinde, barışta görev ve hizmet yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. "Bütün sahillerimiz,

¹²³ Yılmaz YAŞAR: Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 23-24

¹²⁴ Ahmet H. AYDIN : "The Future of Policing In Turkey: Current and Proposed Organizational Changes in Public Policing", Police Studies, Vol. 19. No:4 (1996), 45."

karasularımız ile iç sularımız olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazları liman ve körfezlerimizin korunması, güvenliğinin sağlanması, ulusal ve uluslararası hukuk kurallarına göre yönetim hakkına sahip olduğumuz denizlerde, Deniz Kuvvetleri Komutanlığı genel sorumluluk alanı dışında kalan, deniz yoluyla yapılan kaçaçılığın önlenmesi, izlenmesi ve suçlular hakkında gerekli işlemleri yürütmekten sorumludur.¹²⁵ Sahil Güvenlik Komutanlığı kanununa göre; Komutanlık personeli, silah kullanma ve diğer genel kolluk kuvvetlerine verilen yetkilere sahiptir. Son olarak Sahil Güvenlik Komutanlığı personelinin askerî görevleri yanında adlî ve idarî idarî görevleri de mevcuttur.¹²⁶

Bu arada Jandarma veya Sahil güvenlik birimlerinin adlî, idarî yönleriyle mülki ve adlî amirlerin yanında, bağlı birimlerin askerî niteliklerinin ön planda olduğu, genel komutanlıklara bağlı oldukları eğitim konusunda da Genel Kurmay Başkanlığı'na bağlı oldukları gibi askerî kimlikten kaynaklanan tartışma ve polemiklere girilmemiş konu sadece güvenlik ekseninde mevzuat açısından ele alınmıştır.

Bunların dışında kişilerin ya da kurumların kendi özel alanlarına giren konularda özel hukuk kişileri tarafından aldıkları özel güvenlik hizmetlerini ele alacak olursak; “Özel güvenlik alanında batı ülkeleri; halkının refahını geliştirmiş, sanayisini, iş imkanlarını iyileştirmiş, demokratik hak ve hürriyetlerine sahip çıkacak örgütlü toplum alt yapısını hazırlamış, dahası 1700’lü yıllarda gözetim bekçisi Paris Gözetim Şirketi ile başlayan özel güvenlik macerası sanayi devriminin de etkileriyle bugünkü seviyesine ulaşmıştır”¹²⁷. Oysa ülkemizde bu geçiş 1980’li yıllara rastlamaktadır.

¹²⁵ Yılmaz YAŞAR: Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 27

¹²⁶ Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu (4902 Sayılı) 24.06.2005 tarih ve 25148 sayılı Resmi Gazete <http://rega.basbakanlik.gov.tr/> 21.12.2005.

¹²⁷ Zeynel Abidin AYHAN :”Özel Güvenlik”, II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını, (Ed.) Faik ÇELİK ve başk. (Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayın No: 199, 2005), XIII-XIV.”

Özel güvenlik alanında 1981 tarihli 2495 sayılı yasanın ardından, 2004 tarihli 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunla birlikte, ülkemizde özel güvenlik şirketlerinin kuruluşu ve eğitim faaliyetleri düzenlenmiştir. Metropolitan alanların güvenliği konusunda gelecekte bireysel ve kurumsal mânâda önemli görevler üstlenecek bu yapıların ülkemizde bu kadar yeni bir geçmişe sahip olmasının, uygulamada halen özel güvenlik ile ilgili sorunların istenen düzeyde çözülememiş olmasında etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Özel güvenlik, geniş mânâda özel güvenlik plan ve politikaları ile yönlendirilen özel güvenlik teşkilatı ve personelinin kapsamı gerekirken, özel güvenlik dar bir alanda sıkışmıştır. Mevzuatta özel güvenliğin ne olduğunun belirtilmediği gibi, özel güvenlik görevlisi de 5188 sayılı kanunda tanımlanmamıştır. Ayrıca özel güvenlik görevlisi; genel kolluktan ayrı, güvenliğin sağlanması ile ilgili özel görevli şeklinde algılanmaktadır.¹²⁸

İdari alanda, sıkı merkezî yapının azaltılması ve yerinden yönetim birimlerinin güçlendirilmesi yönündeki çalışmalar Türkiye’de kolluk faaliyetlerinin yerel kolluk birimlerince görülmesi bağlamında kolluk faaliyetlerinin kapsamının yeniden belirlenmesi, özel hukuk kişilerinin kolluk faaliyetlerinde yardımcı rol üstlenmesine yol açmıştır. Mevzuatta özel güvenlik birimlerinin görev alanına giren konularda genel kolluğun faaliyette bulunmasına izin verilip verilmediği konularının net olarak aydınlatılması gerekmektedir.

Genel kolluk makamları, yânî İçişleri Bakanlığı ve illerde Mülki Amirler, özel güvenlik faaliyetlerinin hukuka uygun yürütülmesini etkin bir şekilde denetlemek zorundadır. Ancak bu denetim, işleyişten ziyade kuruluş üzerinde yoğunlaşmıştır. 5188 sayılı yasada, özel güvenlik alanında özel güvenlik personelinin toplu grev yapmaları ve topluca işten çıkarılmaları

¹²⁸ R. Cengiz DERDİMAN: ““Özel Güvenlik Anlayışı ve 5188 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Doğan Sorumluluklara İlişkin Değerlendirmeler””, II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını, (Ed.) Faik ÇELİK ve başk. (Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayın No: 199, 2005), 29.”

konusunda açıkça yasak getirilmiştir. Denetimleri ise, illerde kurulan özel güvenlik komisyonu tarafından yapılmaktadır. İşleyişle ilgili mülki amirin idarî para cezası vermesi ve amacı dışında faaliyet gösterdiği tespit edilen özel güvenlik şirketleri ve eğitim kurumlarının faaliyetlerinin iptali şeklinde yaptırımlar getirilmiştir¹²⁹.

Mevzuat açısından “özel güvenlik birimlerinin görev esnasında genel kollukla ilişkilerinin nasıl kurulacağının daha anlaşılır bir şekilde yeniden düzenlenmesi, Mülki İdari Amirleri ve kolluk birimleri ile ilişkilerinin açıkça düzenlenmesi, idarî para cezalarının caydırıcı miktarda düzenlenmesi ve özel güvenlik teşkilatlarının disiplin mevzuatının daha net bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir”¹³⁰. Ayrıca 5188 sayılı Kanun çıktığında, 2495 sayılı Kanuna göre güvenlik şefi veya amiri olarak çalışan ve kırklı yaşlarında ortaokul mezunu bir kişi 2009 yılına gelindiğinde tahsili yetersiz olduğu gerekçesiyle görevinden ayrılmak zorunda olması ve iki yıllık özel güvenlik meslek yüksekokulları mezunları ile 90 veya 120 saatlik eğitimden geçen özel güvenlik personelinin ücretleri, kıyafet ve teçhizat mevzuatının olmayışı büyük bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir¹³¹.

Aynı ülke sınırlarında olmakla birlikte, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmışlık düzeyi açısından bölgeler arasında farklılık mevcut olup, bu farklılık güvenlik hizmetlerin yürütülmesinde de yaşanmaktadır. Toplumdan topluma ya da bölgeden bölgeye, kolluk faaliyetlerinin öncelikleri değişebilmektedir. Örneğin büyük şehirlerde kapkaç, nitelikli dolandırıcılık, uyuşturucu suçları ön planda iken, kırsal bölgelerde kız kaçırma, kan davası gibi suçlar öncelik alabilmektedir. Dolayısıyla mevzuat düzenlemelerinde kolluğun görev yönünden yapılanmasında bunlara dikkat edilmelidir.

¹²⁹ N. İlker: “” Genel ... ”. a.g.t., 59 -60”

¹³⁰ N. İlker ÇOLAK: “” Genel ... ”. a.g.t., 63”

¹³¹ Tuncay KIRLANGIÇ : “”5188 Sayılı Kanunda Gördüğüm Eksiklik Ve Aksaklıklar””, II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını, (Ed.) Faik ÇELİK ve başk. (Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayın No: 199, 2005), 67-68.”

Son olarak belediye zabıtasını ele alınacak olursa; 5216 sayılı Büyükşehir belediyesi Kanunu ile Büyükşehir Belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek, Büyükşehir Belediyesinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır. Çıkarılan yeni Belediye Kanunu ile umuma açık yerlerin ruhsat işlemleri ve trafik ile ilgili düzenlemelerle mahallî idarelere yetkilerin verilmesi yerelleşme açısından önümüzdeki günlere yönelik önemli bir gelişmedir. Fakat kanunda zabitanın kolluk hizmetinden ziyade belediye sınırları içerisinde işletme ve iş yerleri üzerindeki sağlık vb konularda yetkilendirilmiş olması ilerde yeni düzenlemelere ihtiyaç doğuracaktır.

Mevzuattan kaynaklanan soruları genel olarak ele aldığımızda ortaya çıkan sonuçlar ve genel değerlendirmeler aşağıdaki şekilde maddelenebilir.

Pek çok alanda ve pek çok kanuna göre çalışmak durumunda olan güvenlik teşkilatlarında görev-yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulmamış olması, örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.

Devlet yönetiminde merkezî yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezî ve yerel yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.

Kent yönetimi ve kent güvenliği, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde kent güvenliği, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurumlarına aktarılmalıdır.

Uygulamada kent güvenliğinde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemlerini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.

Yerel düzeyle ilgili suçların işlenişi, kovuşturulması ve sonuçlandırılması ayrı bir kanunla ya da yerel yönetimler kanunu ile düzenlenerek uygulamadaki çok seslilik teke indirilmelidir.

Yerel düzeyde mahallî yasakların neler olduğu ve bu yasakların yaptırımları yerel meclislerce kararlaştırılmalı, encümenlere de belli konularda yetki tanınmalıdır. Bu alanda 31 Mart 2005 tarihli resmi gazetede yayınlanan ve 1 Hazîran 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile gerekçede de belirtildiği üzere kabahatleri suç olamktan ve ceza kanunu kapsamından çıkarma eğilimi nedeniyle hazırlanmış ve fiilleri işleyenlere idarî yaptırımlar getirmiştir. Buradaki idarî para cezası bir ceza hukuku yaptırımı olan “adlî para cezası” niteliğinde değildir. Bu kanunla genel kolluk kuvvetlerine, belediyelere ve ilgili kamu kurum ve karalluşları idarî amirlerine görev alanları ile ilgili düzenleme yapma yetkisi tanınmaktadır.¹³²

Yerel güvenliğin yetki sınırının neler olduğu açıklanmalı, mevcut yetkiler tepkisel amaçlı sınırlandırılmalar ve uygulamada mevzuatta prosedürleri arttırmak yerine görev yetki ve sorumluluk alanları netleştirilerek artırılmalıdır. Örneğin suç halini önleme, zor alımı, zor kullanma, arama, doğrudan cezalandırma yetkileri tanınmalıdır.

B. Uygulamadan Kaynaklanan Sorunlar

Uygulamada yaşanan sorunları detaylandırmadan önce, meşru otoritenin dayanması gereken hukukî ve akılcı olma niteliklerinin nasıl algılandığının, İngiltere ve Türkiye örneklerinde ele alacak olursak; “İngiltere’de meşru otoritenin temeli hem teoride hem de uygulamada hukukî-akılcı bir zemine yerleştirilmiş iken, Türkiye’de meşru otoritenin temeli teoride hukukî-akılcı olarak öngörüldüğü halde uygulamada geleneksel unsurlara

¹³² Kabahatler Kanunu (5326 Sayılı)
<http://rega.basbakanlik.gov.tr/GUNLU/20050601-htm> 12.11.2005.

sahiptir”¹³³. Burada geleneksellikten çıkarılacak mânâ, kurumun siyasallaşması veya yerel otoritelerin baskısı ve etkisiyle yürütülen görevde ortaya çıkan kişisel inisiyatiflere dayalı hukuk dışı uygulamalardır.

Uygulamada ülkemizde genel kolluk kuvvetlerinin yanında, yardımcı kolluk ve 2004 yılında çıkan 5188 sayılı yasaya göre ‘özel güvenlik hizmetlerini sunan özel güvenlik birimleri’de mevcuttur. Genel kolluk; polis, jandarma ve sahil güvenlik komutanlıklarını, yardımcı kolluk; çarşı/mahalle bekçileri, gümrük muhafaza memurları, orman muhafaza memurları, köy korucuları, belediye zabıtası, çiftçi mallarını koruma bekçileri gibi unsurları içerisinde barındırır¹³⁴.

Konumuz gereği metropoliten alanlarda ağırlıklı olarak güvenlik sorunu ele alındığından, özel kolluk birimleri fazla detaya girilmeden kısaca açıklayacak olursak; özel kolluk birimleri, yürütülecek kolluk faaliyetlerinin alt yapı ve uzman personel gerektirmesi nedeniyle genel kolluk birimlerinin görev alanı dışında kalan konularla yerel yönetim birimlerinin görev alanına giren konularda kolluk faaliyetlerini yürütmek üzere oluşturulmuşlardır. Bu birimlerin, adlî görevleri yoktur.

Polis Teşkilatı bağlamında; “3201 sayılı kanunda Madde 16 – (Değişik: 26/8/1988 - KHK 34/1 md; değiştirilerek kabul: 12/1/1989-3518/1 md.) Emniyet Genel Müdürlüğü, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşur.”¹³⁵ Bunlar detaylı olarak ele alınırsa şu şekilde açıklanabilir:

“Merkez teşkilatı; Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Daire Başkanlıklarından, meydana gelir. Daire başkanlıkları, ihtiyaca göre kurulan

¹³³ Ahmet Hamdi AYDIN : “Meşruiyet ... “. a.g.m., 96”

¹³⁴ Gürbüz BAHADIR : Büyük Şehir Düzeyinde Kolluk Kuvvetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, a.g.e., 7.

¹³⁵ Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://proje.basbakanlik.gov.tr>. 12.11.2005.

en az üç şube müdürlüğü veya koruma müdürlüğünden, şube müdürlükleri veya koruma müdürlükleri en az üç büro amirliğinden meydana gelir.”¹³⁶

“Taşra teşkilatı; İllerde İl Emniyet Müdürlükleri, ilçelerde ilçe emniyet müdürlükleri veya ilçe emniyet amirlikleri ile güvenlik hizmetlerine ilişkin diğer birimlerden oluşur. İçişleri Bakanlığının uygun göreceği yerleşim alanlarında, polis teşkilatı birimi kurulabilir.”¹³⁷

“Yurt Dışı teşkilatı; İçişleri Bakanlığı, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname esaslarına uygun olarak yurt dışı teşkilatı kurmaya yetkilidir.

Emniyet teşkilatı birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları ile diğer hususlar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”¹³⁸

Polisin görev alanı genel olarak belediye sınırları içerisinde. Bunun dışında kalan kırsal yerlerde bu görev jandarma tarafından yürütülmektedir. Böyle olmakla birlikte, bu gün pek çok bucak hatta bir kısım ilçede polis teşkilatı kurulmadığından halen güvenlik hizmetleri jandarma tarafından sunulmaktadır. Buna karşılık ilçe veya bucak merkezî olmayan bazı iskele ve istasyonlarda kolluk görevleri de polis tarafından yürütülmektedir.¹³⁹

Ayrıca adlî, siyasî ve idarî görevleri bulunan polis, trafik alanlarında da Trafik Hizmetleri Başkanlığı, Karayolu Trafik Güvenliği Kurulu ve Karayolu Güvenliği Yüksek Kurulu içerisinde merkez ve taşrada trafik hizmetlerini sivil ve üniformalı olmak üzere yaklaşık 193 bin personeli ile sunmaktadır.¹⁴⁰

¹³⁶ Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://proje.basbakanlik.gov.tr>. 12.11.2005.

¹³⁷ Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://proje.basbakanlik.gov.tr>. 12.11.2005.

¹³⁸ Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://proje.basbakanlik.gov.tr>. 12.11.2005.

¹³⁹ Veyssel K. BİLGİÇ : Yönetim ve Güvenlik, Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, a.g.e.,

106

¹⁴⁰ Veyssel K. BİLGİÇ : Yönetim ve Güvenlik, Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, a.g.e.,

108

Jandarmanın görev ve sorumlulukları JTGYK md. 7'ye göre düzenlenmiştir. Jandarmanın idarî, adlî ve askerî üç temel görev alanı vardır. Bunlar detaylandırılırsa, İdari görevler; “Emniyet ve aşayışı sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korumalarını yapmak”, Adlî görevleri; “işlenmiş suçlarla ilgili olarak TCK ve CMK’da belirtilen işleri yapmak ve bunlara ilişkin adlî hizmetleri yerine getirmek,” Askerî görevleri; askerî kanun ve nizamların gereği görevlerle, Genel Kurmay Başkanlığı’nca verilen görevler” son olarak bunların dışında kalan ve diğer kanun ve nizamlarla verilen verilen görevler şeklinde düzenlenmiştir.¹⁴¹

“Jandarma güçleri, alan olarak Türkiye’nin yaklaşık % 91’inde, 13 Jandarma Bölge komutanlığı, 81 İl Jandarma Komutanlığı, 901 İlçe Jandarma Komutanlığı ve 2674 Jandarma İç Güvenlik Karakolu vasıtasıyla subay, astsubay, uzman, erbaş ve erden oluşan 240 bin personel ile kamu düzeninin korunmasını sağlamaktadır. Ayrıca Jandarma Komando Birlikleri, Jandarma Havacılık Birlikleri, Karavanlı Geçici Asayiş Karakolları, Jandarma Dağ Arama ve Kurtarma Timleri, Jandarma Kıyı, Göl Kontrol ve Müdahale Timleri, Trafik Timleri ile Otoyol, Emniyet ve Trafik Timleri kurulmuştur. Son olarak Ankara’da 1993 yılında Merkez Kriminal Laboratuvarı kurulmuş, İl Jandarma Komutanlıkları bünyesinde Kriminal ve Narkotik Tim Komutanlıkları, Parmak İzi ve Suç Sicili Arşiv kısımları ile Bomba İmha Timleri faaliyete geçirilmiştir¹⁴². Jandarma’nın uygulama da görev alanının geniş olması ve hem sivil hem de askerî otorite ile çalışıyor olması zaman zaman bir yetki karmaşasına yol açsa da askerî kimlik kurumun siyasallaşmasından doğan olumsuzlukları engellemektedir.

2692 sayılı kanuna göre kurulan ve son olarak 4902 sayılı kanuna göre şekillenen Sahil Güvenlik Komutanlığı birimleri limanlarda ve karasularımızda

¹⁴¹ Yılmaz YAŞAR: Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 24

¹⁴² Veysel K. BİLGİÇ : Yönetim ve Güvenlik, Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, a.g.e., 108-109.

deniz yoluyla yapılan kaçakçılığın önlenmesi doğrultusunda faaliyetler yürütmektedir. Bu alanda Emniyet teşkilatında da Deniz Liman polisliği birimi mevcuttur. Uygulamada Sahil Güvenlik Komutanlığı birimlerince denizde başlayan ve karada da devam eden suçlarda, suç delillerinin korunması ve sanıklarının yakalanması görevleri karada da devam ettiğinden, bu konuda aksaklıklar yaşanmakla birlikte diğer güvenlik kuvvetleri ile koordinasyonla giderilmeye çalışılsa da emir komutada aksaklıklar yaşanmaktadır.¹⁴³

Belediye zabıtası, gümrük muhafaza memurları, orman muhafaza memurları, gemi kaptanları, TCDD personeli, çarşı mahalle bekçileri gibi özel zabıta kuruluşları genel kolluğa ya da zabıtaya yardımcı konumdadır. Bunlar bağlı oldukları makamlara yönetiminde, belirli bir alan ve sadece yaptıkları iş ile yetkilendirilmişlerdir.¹⁴⁴ Uygulamada bu kadar çok çeşitliliğin olması ve bunların değişik makamlara bağlı olması yetki ve sorumluluklar alanında aksaklıklara yol açmaktadır.

Genel kolluk birimleri uygulamada idarî, adlî, siyasî ve trafik gibi dört temel görev bölümüne sahiptir. İdari görevler kapsamında, önleyici ve koruyucu hizmetler toplum genel güvenliği açısından önemli bir yer tutmaktadır. Adlî alanda, suç istatistiklerine dayalı bir performans değerlendirilmesine gidilirken, önleyici-koruyucu hizmetlerin yürütülmesinde ölçütlerin nasıl olacağı net bir şekilde ortaya konulamamaktadır. Örgütlenme konusunda belli bir branşlaşma ve uzmanlaşma olmasına rağmen, uygulamada kişinin niteliklerinden ziyade çalışılacak yerin ihtiyaçları ön plana çıktığından dolayı personel çok iyi bir devriye polisiyken, kendisini büro hizmetlerinde; çok iyi bir siyasî polis iken, devriye hizmetlerinde bulmaktadır. Her ikisi de bir müzik enstrümanı mantığından hareketle, çok iyi gitar çalan bir insanı bu da bir enstrümandır düşüncesiyle, davulun başına oturtmaya benzemektedir.

¹⁴³ Yılmaz YAŞAR: Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 24

¹⁴⁴ Yılmaz YAŞAR: Polis Meslek Hukuku, a.g.e., 30-31

1980 sonrası içe dönük ve ithal ikameci bir kalkınma stratejisinin, ihracata dayalı, dışa dönük bir stratejiye dönüşmesinin ardından, ciddî toplumsal değişimler yaşanmıştır. Kamu yönetimi bu yapı içerisinde günlük hayatımızda hemen hemen her alanı fazlasıyla etkilemeye başlamıştır. Hizmetlerde demokratikleşme, sivilleşme, yerelleşme, özelleşme ve birey odaklı olma özelliği aranır olmuştur. Güvenlik, kamu hizmeti ekseninde ele alındığında uygulamada yapısal değişimler gündemi zorlamaya başlamıştır¹⁴⁵.

Soğuk Savaş döneminin 1990lı yıllarda sona ermesi ile birlikte dünyada küreselleşmeyle birlikte liberal eğilimlerin güçlenmesi, her alanda olduğu gibi kamu yönetimi alanında da ciddî değişimlerin yaşanmasına sebep olmuştur. Yönetimde demokratikleşme ile birlikte, kamu hizmetlerinde saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik, sürat, halka yakınlık ve vatandaş odaklılık, yeniden yapılanma sürecinde etkili olmalıdır. Hızlı kentleşme olgusu ve teknolojik gelişmelerin baş döndürücü hızı güvenlik hizmetlerinde de yeniden yapılanmayı bir zorunluluk hâline getirmiştir. Bu değişimlere paralel, güvenlik teşkilatlarının da yeniden yapılandırılması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmıştır¹⁴⁶.

Ayrıca güvenlik bağlamında yaşanan sorunların ve polisiye olayların gittikçe orgânîze ve karmaşık bir hâl alması¹⁴⁷, yasal yaptırımlarla düzenlenmeye çalışılmış, ancak yapılanmada ufak rötuşlardan öteye gidilememiştir. Uygulamaya ilişkin çözüm önerilerinde ise genelde teşkilatın bağlı olduğu üst yapının değişmesi, örneğin; Müstakil Bakanlık, Başbakanlık, Cumhurbaşkanlığı, hatta Genelkurmay Başkanlığı ortaya atılmıştır. Mevcut durumda diğer genel kolluk birimlerinden farklı olarak, polis teşkilatının kendi hiyerarşisi, mülki, adlî ve sıkıyönetim dönemlerinde askerî bir amir kontrolü altında olması, yönetimde çok başlı bir işleyişi ortaya çıkarmaktadır.

¹⁴⁵ Veysel K. BİLGİÇ : Yönetim ve Güvenlik, Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, a.g.e., 111

¹⁴⁶ Veysel K. BİLGİÇ : Yönetim ve Güvenlik, Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, a.g.e., 105-106

Bu yönetim-denetim mekânîzmalarının yanında, İçişleri Bakanı'nın değişmesi ile birlikte tavandan tabana doğru kadrolarda yaşanan değişiklik, ve taşrada özellikle yerel otoritelerin siyasî baskıları hizmetlerin uygulanmasında aksaklıklara yol açmaktadır.

Özel Güvenlik ise; 1981 tarih ve 2459 sayılı "Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkındaki Kanun" ile ilk kez gündeme gelmiş ancak buradaki özel güvenlik kurum güvenliği ekseninde gerçekleşmiştir. Son olarak bu alanda 10.6.2004 tarih ve 5188 sayılı "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun" çıkarılmış olup 6 Ekim 2004 tarihli "Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik" çıkarılarak özel güvenlik hizmeti batıda olduğu gibi ülkemizde de ticarî bir boyut kazanmıştır.¹⁴⁸

Ülkemizde merkezîyetçi anlayışın etkisiyle güvenlik teşkilatlarının, genelde devletin elinde ve hiyerarşik kontrolünde gelişmesi istenmektedir. Bu alanda, özel güvenlik teşkilatlarında da özelleştirmeye ve sivilleşmeye sınırlama getiren bir düşünce hakimdir¹⁴⁹. Ancak kent ve suçluluk-siyasal şiddet konusunda yaşanan tecrübeler ve istatistikî veriler, nüfusun geometrik artışına rağmen suç ve suçların nitelikleri aritmetik artmakta ve farklılaşmaktadır. Uygulamada karşılaşılan sorunlar, yönetim anlayışının sorgulanmasını da beraberinde getirmektedir.

Özellikle görev alanları norm kadro esasına göre belirli bölgelere ayrılarak bir personele dayalı olmazsa olmaz anlayışından vaz geçilerek atma ve yer değiştirme yönetmeliği yeniden gözden geçirilmeli ve ülkemizin her bölgesinde yetişmiş personele ihtiyaç duyulduğu felsefesiyle şark ve metropol altı illerde personel istihdamına ağırlık verilmeli kimi ikinci hatta üçüncü şark hizmetini yaparken çok önemli vazgeçilmezdir denilerek hiç şark hizmetini yapmadan emekli olacak düzeye gelen personelin olması adalet

¹⁴⁷ Veysel K. BİLGİÇ : Yönetim ve Güvenlik, Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri, a.g.e.,

112

¹⁴⁸ Ahmet Hamdi AYDIN : "Özel ... ". a.g.t., 71"

¹⁴⁹ Ahmet Hamdi AYDIN : "Postmodern ... ". a.g.m., 74"

duygusunu sarsmaktadır. Uygulamada karşılaşılan sorunları özele indirgediğimizde; eğitim, denetim, koordinasyon, uzmanlaşma-ücret farklılıkları ve halkla ilişkiler sorunları ayrıca ele alınması gerektiğinden alt başlıklarda detaylı olarak ele alınmıştır.

1. Denetimden Kaynaklanan Sorunlar

Güvenlik teşkilatları bağlamında, Emniyet Teşkilatı ve Türk Silahlı Kuvvetlerine bağlı kolluk birimleri diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nazaran sıkı bir denetim süreci yaşamaktadır.

a. Bu denetimler halkın gözü önünde ve açıktır. Cadde ve sokaklarda meydanlardadır. Her haliyle şeffaftır ve halkın denetimi söz konusudur.

b. Kolluk birimleri, Cumhuriyet Savcıları kanalıyla adlîye ile irtibat halindedir. Adlî bir denetim de söz konusudur. Hatta bu makamlar tarafından kolluk kuvvetleri hakkında soruşturma açılabilir.

c. Genel kolluk kapsamında polisin adlî, mülki amirlerinin yanında özellikle sıkıyönetim dönemlerinde askerî bir amir de bulunmaktadır. Mülki müfettişlerin belirli periyotlar dahilinde kolluk birimleri üzerinde denetim görevi yerine getirilmektedir.

d. Kolluk birimlerinin kendi meslek hiyerarşisi içinde planlı programlı amir ve müdürlerince yapılan denetlemeleri vardır.

e. Kanunda yeri olmamakla birlikte, özellikle siyasî parti yöneticileri, sivil toplum kuruluşlarının da herhangi bir sorumlulukları olmamasına rağmen teşkilatların işleyişlerine müdahaleleri söz konusudur.

Denetim mekânîzması Mülkiye Müfettişleri, Polis Baş Müfettişleri il içi haberli ve habersiz denetimler ve Adlî, Mülki Amirler marifetiyle

yürütölmektedir. Ancak bu denetimler, rutin bir takım kıstaslar göz önüne alınarak eksikliklerin ya da hizmetin işleyişindeki aksaklıkların bulmasına yönelik sorgulayıcı bir denetim tarzı olup, performansa dayalı, etkinlik ve verimlilik esaslarından uzaktır.

Bu alanda esaslı değışiklikler ve yeniden yapılandırma denetimin başarısı açısından kaçınılmazdır. Ancak burada denetlenecek yerin nüfus, ekonomik, adlî olaylar ve terör olaylarının, sanayi, ticarî boyutları özenle incelenerek performans kriterleri âdil bir şekilde ortaya konulmalı, 600.000 nüfuslu, bünyesinde sanayi tesisleri bulunduran ekonomik ve ticarî açıdan yoğun, nitelikli suçlardan organize suçlara kadar birçok suçun işlendiğı bir ilçe ile sadece bilmek zorunda olanların bildiğı ve mecburiyetten insanların yolunun düştüğü 4.000 nüfuslu bir ilçeyi aynı kriterler esasında denetlemeye çalışmak, gün ortasında karanlık arayan fenerci olmaktan farksızdır.

2. Koordinasyon Eksikliği

Güvenlik teşkilatları, trafik, asayiş, terör, toplumsal orgânîze olaylar ve meslek içerisindeki idarî faaliyetler ile yoğun bir şekilde uğraşmaktadır. Eğitim ve teknoloji alanındaki gelişmelerle birlikte, son yıllarda büyük gelişmeler kaydedilmiş olup, ancak bunların etkin bir şekilde taşraya tam manasıyla yayılması sağlanamamıştır. Ayrıca aynı il içerisinde çalışan birimlerin birbirilerinden ve gelişen olaylardan net olarak haberi yoktur. Bilgilendirme, yönlendirme elbetteki eldeki mevcut araç ve gereçlerle sağlanır. Dolayısıyla koordinasyon bazında mevcut imkanların bu yöne odaklanması gerekmektedir.

Medya kanalıyla olaylara bakıldığında, terör polisi, asayiş polisi, olay yeri inceleme gibi değışik kıyafetler giyen polisler karşımıza çıkmaktadır. Halbuki güvenlik alanında çalışan polis tektir. Bazı şube ya da branşları öne çıkardığımız zaman teşkilatlar içerisinde bir ayrışımı da ön plana çıkarmış oluruz. Hizmetin özelliğı ve ifa şekline göre, uygun çalışma şartları için belirli kıyafetler koordinasyon açısından önemlidir. Ancak bunun algılamada bir

farklılığa yol açacak şekilde düzenlenmesi, güvenlik sektörü içerisinde yer alan ve yaptığı iş itibarıyla her birinin ayrı ayrı önemi olan destek birimleri sanki önemsizmiş gibi yanlış bir algılamaya maruz kalabilir. Burada mesele, bir işi yapmak değil de bir işi yaparken elden gelen en iyi şekilde yapılmasının sağlanması olmalıdır. Bir binada o binanın dış görünümü ilk bakıldığında etkileyici olur. Ancak o binayı taşıyan bir temelin var olduğu unutulmamalıdır.

Özellikle yürütülen hizmetlerde mahallî idare, adlî ve mülki makamlar ve diğer güvenlik birimleriyle koordinasyonun karar alma süreçleri de dahil edilmek üzere sağlam temellere oturtulması, böylece kurumlar arası güvensizlik ve rekabet gibi hususların ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde, hizmetle birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir.

Görevlerin dağılımında ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişenlerin gözardı edilmesi ya da bunların yeterince dikkate alınmaması, çoğu kuruluştaki, hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin doğmasına neden olmaktadır.

Güvenliğin sağlanmasında, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli ve eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.

3. Uzmanlaşma ve Ücret Farklılığı Sorunu

Güvenlik görevi gerçekleştirecek, işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilemediğinden, eldeki yapı, gereksinimleri karşılayamamaktadır.

Herşeyi bilen, her şeyden anlayan, ne iş olsa yaparım mantığından sıyrılarak **branşlaşma ve uzmanlaşmanın temel kriterleri ortaya**

konularak sadece belli branşlarda değil tüm birimlerde oradaki ek tazminatlardan arındırılmış, ödüllendirme kriterleri çalışılan alanlarla ilgili belirli kıstaslar dahilinde düzenlenmiş bir yeniden yapılandırılmaya gidilmelidir.

Çağın kolluk kuvveti; asrın teknolojisini kullanmalıdır. Kendisine lazım olacak ceza ve usul kanunlarını bilmelidir. Spor ve bedeni gelişmesini bilmeli ve devamlı antrenmanlı olmalı ve iyi silah ve oto kullanmalıdır. Genel kültür aktüel konuları takip etmeli, toplum âdabı ve gelenekleri, insan topluluklarının millet olma vasfını sağlayan temel unsurları bilmeli, edebi konuları, imla kurallarını öğrenmeli, her türlü suç örgütlerinin taktiklerini, teknikleri üzerinde çalışabilecek düzeyde olmalıdır.

4. Halkla İlişkiler Sorunu

“Halkla ilişkiler bir kurum veya bir kişinin kamu ile olan ilişkilerinin düzeltilmesi ve yorumu ile ilgili çalışmalar şeklinde tanımlanabilir”¹⁵⁰.

Polislik mesleği değişik davranış türleri sergileyen ve toplumun değişik kesimlerinden gelen birey ve topluluklarla içiçe olmayı, dengeli ve duyarlı ilişkiler içerisinde olmayı gerektirmektedir. Bir kuruluşun toplumdaki önemi ve saygınlığı toplumun verdiği değerle ölçülür. Dolayısıyla polis dahil tüm güvenlik kuruluşları sevgi ve hoş görünün egemen olduğu toplumlarda çevresinde “korkuyla” değil de “güvenle” anılması gerekmektedir.¹⁵¹ Güvenlik teşkilatlarının faaliyetlerinde hukuk sistemi ve idarenin yanı sıra halka karşı da sorumlu olduğu düşüncesi unutulmamalıdır. Ancak bu şekilde meşruiyet kazanılarak, sonuca ulaşılır¹⁵².

“Ülkemizde vatandaşların polis hakkındaki düşünce ve görüşlerini tespitiye yönelik olarak 1992 yılında Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari

¹⁵⁰ Rifat KARAMAN, S. TUNCAY ve M. DURMAZ : ““Bir Kamu ... ””. a.g.m., 116”

¹⁵¹ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik, a.g.e., 54.

¹⁵² Ahmet Hamdi AYDIN : ““Postmodern ... ””. a.g.m., 82”

Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünde bir yüksek lisans tezi ön anketinde; “Polise güveniyor musunuz?” sorusuna ankete katılanların % 75’i evet, %25’ hayır, “polisle ilişki kurmakta zorluk çekiyor musunuz?” sorusuna ise %38’i evet cevabı vermiştir. “Polis halk ilişkileri nasıl olmalıdır?” sorusuna ise;

- Polis, halk ile olan ilişkilerinde tarafsız olmalıdır.
- Polis, halk ile olan ilişkilerinde saygı ve hoş görü kuralları içerisinde davranmalıdır.
- Polis ile halk arasında karşılıklı güven sağlanmalıdır.
- Polis, halkla her zaman iç içe olmalı ve halka yardım etmelidir.
- Polis vatandaşlara nazik davranmalıdır”¹⁵³ şeklinde sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Bu alan araştırması verilerinden; polise karşı güven, polisle kurulan ilişkilerde zorluklar olduğu ilk planda anlaşılmıştır. Ayrıca vatandaşların polisten, tarafsızlık, ilişkilerde saygı ve hoş görü, karşılıklı güven, polisin halkla iç içe olması ve polisin vatandaşlara nazik davranması gibi yerine getirilmesi çok kolay ve insan olmanın, gereği hak ve taleplerdir.

“Yine bu alanda büyük bir ilimizde yapılan bir araştırmada;

- Sunulan hizmette bir standart sorunu olduğu,
- Hizmet talebinde bulunan kişinin dış görünüş, konuşma, aksan, yaş ve cinsiyeti gibi etkenlere göre olumsuzdan olumluya doğru farklılaşan davranışların sergilendiği,

¹⁵³ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik, a.g.e., 56.

- Dinleme, hitap ve anlatım yeterliliklerinin iyileştirilmesi gerektiği,
- Beden dili konusunda eğitim yapılması gerektiği,
- Kişisel duygu ve problemlerin dışarıya yansıtıldığı,
- Görevli ve vatandaşın karşılıklı iknada sorunlar yaşadığı,
- Görevlilerin halkla kurdukları iletişimde göz teması kurmaktan kaçındıkları,
- İletişim ve halkla ilişkiler konusunda yöneticilerin memurlar lehine kanaate sahip oldukları,
- Vatandaşın emniyet teşkilatının hangi kurumlarından ve birimlerden nasıl ve ne ölçüde yararlanabileceğini çoğunlukla bilmediği,
- Vatandaşın yaşlı emniyet görevlilerine nazaran gençlerin hizmetini daha doyurucu bulduğu,
- Vatandaşın polise güvenmediği ancak aynı zamanda ondan çekindiği, şeklinde bulgulara ulaşılmıştır¹⁵⁴.

Halkla ilişkilerden kaynaklanan sorunları çözmede, görevlilerin “meslek haysiyetine” gölge düşürecek davranışlardan kaçınması öncelikli koşuldur. İkinci olarak tarafların ortak bir anlayışta birleşmeleri için “uzmanlaşma” da önemlidir. Üçüncü olarak “karşılıklı iletişim” gelmektedir. Özellikle toplumsal olaylarda polisin provokasyonlara kapılmadan kişilerin demokratik bir haklarını kullanabilmesi için gerekli tedbirleri alma mantığının yerlemesi dördüncü olgudur. Beşinci olarak iş takibi ve diğer nedenlerle güvenlik güçleri ile muhatap olan halka “kibar ve ölçülü” davranılarak işlerinin en seri şekilde yapılması gerekmektedir. Altıncı olarak ünüformalı polisin halk üzerinde

¹⁵⁴Rıfat KARAMAN, S. TUNCAY ve M. DURMAZ : ““Bir Kamu ... “. a.g.m., 120-121”

yaratığı güven duygusu değerlendirilerek “yaya devriye”ye ağırlık verilmesi gerekmektedir.¹⁵⁵

Güvenlik güçlerinin soruşturma esnasında sonuca ulaşmasına vatandaşın katılımını sağlamak çok önemli bir yer tutmaktadır. Suçla mücadelenin yanında, suç önleme program ve kampanyalarında da aynı durum söz konusudur. Bu alanda polis ve vatandaşın ortak katılımı ile “suç önleme programı” başarıya ulaşmada önemli bir unsurdur. Ancak ortak işbirliğinde öncelikle uzlaşmanın sağlanması aşılması gereken önemli bir sorundur. Temel güvenlik hizmetleri, korku yerine halkın güven ve katılımına dayandığında daha başarılı olacaktır. Özellikle gelişmiş batılı ülkelerde yerleşmiş olan demokratik polislik anlayışı “vatandaşların kendilerine sunulan güvenlik hizmetlerine katılımlı ile özdeşleşmiştir”. Ülkemiz açısından Remzi Fındıklı’nın tabiriyle “yaklaşık olarak 130 değişik görevi yerine getirmesi beklenen polis teşkilatının” her zaman, her yerde ve her şartta başarılı olabilmesi için vatandaşlarla uyum içerisinde olması gerekmektedir¹⁵⁶.

“Yerinden yönetilen ve katı bürokratik mekânîzmaların dışına çıkmış olan bir güvenlik teşkilatında halkla ilişkiler daha üst düzeyde olabilir”. Bunun yanında güvenlik politikaların belirlenmesinde halkın katılımı ile uzlaşma temeline dayalı meşru ve uygulanabilir bir yönetim modeli suç ve suçluluğun önlenmesinde daha etkili olabilir¹⁵⁷.

Vatandaşların ve işyerlerinin suç mağduru olmaması için alacakları önlemler konusunda bilinçlendirilmesi, eğitilmesi ve yönlendirilmesi (kapılarına modern kilit ve alarm sistemi takmaları, kıymetli evraklarını kasalarda saklamaları, ev ve işyerlerinde demir parmaklık yaptırmaları gibi) suç ve suçluluğun azaltılmasında faydalı olacaktır¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik, a.g.e., 55-57.

¹⁵⁶ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik, a.g.e., 74-75

¹⁵⁷ Ahmet Hamdi AYDIN : “Postmodern ...”. a.g.m., 74”

¹⁵⁸ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik, a.g.e., 283

Son olarak; güvenlik güçleri-halk ilişkilerinin düzenli olmasını sağlamak üzere halkın yardımı ve işbirliğini sağlayıcı, huzur toplantıları, halkla görüşme günleri düzenlemeli, esnaf ve vatandaşlar muhtelif günlerde ziyaret edilerek polisin halkla iç içe ve erişilebilir imajı çizilmelidir. Özellikle güvenlik güçlerinin bu konuda eğitilmesi için örnek olayların işlendiği hizmet içi eğitim ve seminerlere ağırlık verilerek, tepeden bakan değil de halktan biri anlayışı etkinleştirilmelidir. Bunun yanında sivil toplum örgütleri ve eğitim kurumlarıyla da iş birliği yapılarak halkın eğitime ağırlık verilmeli hatta müfredatlara yurttaşlık bilgisi huzurlu bir toplum için görev ve sorumluluklar gibi hususların eklenmesi sağlanmalıdır.

IV. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİNDE DAHA ETKİLİ BİR GÜVENLİK İÇİN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ VE MODEL ARAYIŞI

A. Örgütlenme ve Altyapıyla İlişkin Çözüm Önerileri- Model Arayışı

Dinamik bir güvenlik hizmetinde, değişimleri ve başarılı bir gelişimi etkileyen en önemli faktörlerden biri, güvenlik hizmetini veren kurumların örgütlenme biçiminde ve sahip oldukları alt yapılarda yeni ihtiyaçlara cevap verebilecek çözümlerin üretilebilmesidir. Güvenlik hizmetlerinde ne kadar dinamik ve değişimci bir ruh söz konusu olursa olsun, değişimi yakalayıp uygulama noktasına taşımakta en fazla zorlanılan hususlar; personelin zihniyet yapısı ve örgütlenme sisteminin bürokratik katılığıdır.

Personel üzerinde yapılacak her türlü eğitim ve işe alım değişiklikleri, güvenlik hizmetinin verilmesinde karşılaşılan sorunlara dair önemli bir çözüm adımı olsa da personelin zihniyet reformunu gerçekleştirmesi hem daha fazla zaman almakta hem de ülkede yaşayan tüm insanların ortalama algılamasına bağımlı kalmaktadır. Tıpkı bunun gibi, güvenlik kurumlarının örgütlenme yapısına dair, yasal ve bürokratik çerçevedeki değişimler de sorunlara çözüm olarak hemen karşımıza çıkmamaktadır. Güvenlik kurumlarındaki örgütlenme yapısının çalışmasını etkileyen en önemli faktör, güvenlik personelidir. Bu sebeple, örgütlenme yapısına dair ve alt yapıdaki

sorunların çözümüne dair üretilecek her türlü iyileştirme ve dinamik değişim paketleri, en başta personelin takdir imkanlarını en aza indirgeyen ve kuralların belirleyici olduğu bir sistemi yaşama geçiren anlayışa sahip olmalıdır.

Güvenlik görevlilerinin sayılarını ve yetkilerini arttırarak, yargılamada daha sert kararlar alarak suçluluğu azaltma mücadelesi pek çok modern toplumda denenmiş olmakla birlikte suçla mücadele konusunda yapılan harcamalarda (önleme, yakalama, cezaevi süreci harcamaları ve personel maliyetlerinin toplamı) istenilen oranda bir düşüş yaratmamıştır. Bilimsel olarak suç ve suçluluk üzerinde yapılan araştırmalarda çeşitli risk faktörleri tespit edilerek bununla mücadele tekniklerinin geliştirilmesi ve uygulamaya geçilmesi maliyetlerde düşüş getireceği tartışmaları kurulacak modele yönelik çalışmalara ışık tutacaktır.

Ülkemizle ilgili olarak örgütlenme ve alt yapıya ilişkin çalışmalara başlamadan önce uluslararası alanda bu konu hakkında ne düşünüldüğü, neler yapıldığı, ne gibi önerilerin ortaya atıldığını inceleyerek metropoliten alanlarda güvenlik sorununun nasıl algılandığının anlaşılması konumuz açısından faydalı olacaktır.

Örneğin gençliğin karşı karşıya kaldığı bu risk faktörlerini sınıflandırırsak: Kabahat nevinden suçlarda; fakirlik, uygunsuz ev koşulları, uygunsuz ve yetersiz ana-baba tavsiyeleri, sınırlı sosyal eğitim, okula gidememe, aile şiddeti, iş bulamama, şiddet kültürü, cadde suçluluğunda ev ve işyerlerinin yeterince korunamaması, eşyaların kolayca çalınabilmesi, alkol, uyuşturucu ve silahlara kolay erişim etkili olmaktadır¹⁵⁹.

İngiltere, ABD ve Hollanda'da Blue-point Programı ile kabahatlerde etkili bir azalma sağlanmıştır. Bu programın özünde okul öncesi ve okul

¹⁵⁹ Janet RENO ve başk : “Investing Wisely In Crime Prevention International Experiences”, Crime Prevention Series 1, (Ed.) Irvin WALLER, Daniel SANSFAÇON (Quebeck: International Centre for the Prevention of Crime, 2000), 5.”
<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/bja/182412.pdf>

sonrası sosyalleşme çalışmaları, riskli ailelerin ziyaret edilerek aile reislerinin eğitilmesi, eğitimde durumu iyi olmayan ailelere kaynak sağlanması, eğitim amaçlı işler bulunması hedeflenmiştir¹⁶⁰.

Ayrıca ev ve araba hırsızlıklarına yönelik olarak; “Koza Komşu Gözetleme Programı”, ev güvenliğinin güçlendirilmesi, çalınan malzemelerin yenilenmesi, bir yerde birden çok olan olayların nedeninin analiz edilmesi, toplumsal olaylara yönelik olarak; çevreye zarar davranışların önlenmesi, toplu taşıma araçlarında kaçak yolculara yönelik olarak; kontrol memurlarının artırılması, güvenlik kameralarının yerleştirilmesi, bar gibi kamuya açık alanlar etrafında meydana gelen olaylarda ilgili yer sahiplerinin de sorumluluğa ortak edilmesi, özellikle kadınların kendilerini güvende hissedebilmeleri için kamuya açık alanlarda daha fazla resmi görevli bulundurulması, toplu taşıma güzergahlarının değiştirilmesi, cadde ve sokakların daha fazla aydınlatılması önerilmektedir¹⁶¹. Mesela 1993 yılında kamuya açık trafik işlerinden sorumlu iken New York Polis teşkilatının başına atanan Bill Bratten metrodaki biletsiz yolculara karşı sert müdahalelerde bulunuyor, biletsiz yolcular birkaç günlüğüne nezarete atılıyordu. Bunlardan 438’inde ateşli silah yakalanmıştır. Küçük suçlulukların geçidine izin vermeyerek daha büyük olaylar engellenmiştir.¹⁶²

ABD’de kriminoloji doktrininde suçluluğun sebepleri “root causes” fakirlik, işsizlik, sosyal eşitsizlik, farklı muamele, aileleri ve grupların orgânîze olamamalarından kaynaklanan eksikliği gibi sosyal noksanlıklarda bulunmuştur. Polis’de suçluluğun oluşumuna karşı daha fazla zorlayıcı polislik önlemlerinin kitleleri galeyana sürükleyeceği, hatta kontrolden çıkmasına sebep olacağı endişelerini dile getirmiştir. Özellikle Başkan Johnson’la birlikte suçluluğa karşı mücadele değil de yoksulluğa karşı mücadeleye anlayışı daha fazla ağırlık kazanmaya başlamıştır. “Broken Windows” teoriside bu ekseninde gelişerek; kırılmış bir pencere tamir

¹⁶⁰ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 6”

¹⁶¹ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 7”

¹⁶² Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : “New York ...”, a.g.e., 255-256“

edilemiyorsa o binanın bütün pencereleri kırmış demektir. Bir cadde veya bölgede düzensizliğe, vandalizme, graffitiye (duvara yazı yazma ya daresimler çizme), agresif dilencilığe, etrafa yayılmış çöpe, gürültülü müziğe, kadın ticaretine vb. bir şey yapılamıyorsa o bölge vatandaş için devlet kontrolünden çıkmış demektir. O bölgede suçluluğun gelişmesi için zemin hazırlanmış ve cam kırılıp bedeli hiç ödenmeyecekmiş gibi düşünülebilir.¹⁶³

Bunun yanında ABD’de “Tipping Point” teorisi ile suçluluk bir salgına benzetilmekte ve suç dalgası kolayca sele dönüşebileceğinden hemen durdurulması gerekmektedir. Bu teoride amaç suçun belirli bir seviyeye ulaşmadan bastırılması esasına dayanmaktadır¹⁶⁴.

ABD’de 1994’ün başından itibaren istatistikî verilerin suçlulukla mücadelede kullanılması (COMPSTAT) yoluyla suçla mücadele faaliyetlerine hız verdi. Bu teorinin işleyiş temelinde; aynen bir ticarî işletmenin kazanç ve yarar sağlaması gibi polis teşkilatının New York’un güncel durumuna yansıtılan haftalık güncelleştirilen istatistiklerle, polis taktiklerinin mümkün olduğunca hızlı geliştirilip somut durumlara uymasını sağlayan haftalık toplantılarda neden-sonuç ilişkilerinin sorgulanması amaçlanmaktadır. Bu haftalık toplantılarda Boroughs’lar ve bunlara bağlı Precint’ler için bir istatistik çizelgesi oluşturularak ve bu çizelgeler etrafında değerlendirmeler yapılmaktadır. Ancak tek başına suç istatistiklerinin başarı kriteri olmadığı unutulmamalıdır.¹⁶⁵

Amerika’daki suç önleme programlarının ekonomik açıdan bir değerlendirilmesini yapacak olursak; 1999 yılı rakamlarına göre, daha fazla kişiye istihdam verildiğinde vergi gelirinde artış sağlanması, düzenli bir hayat ortaya çıktığından ev kiralarda artışın meydana gelmesi, yakalama, tutuklama, hapsedme, yargılama aşamalarındaki harcamaların azalması

¹⁶³ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... ””, a.g.e., 251-252 “

¹⁶⁴ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... ””, a.g.e., 252”

¹⁶⁵ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... ””, a.g.e., 253”

ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla harcanan her bir doların getirisi 1.06-7.16 dolar arasında değişmektedir. Ayrıca suça yönelim alanlarının azaltılarak her bir doların 1.83-7.14 dolar arasında bir geri dönüşü söz konusu olmaktadır. Gelişmiş Batı Avrupa ülkeleri ve ABD’de son yıllarda eğitim ve sağlık üzerine yapılan harcamaların adalet ve suçluluk harcamaları üzerine çıkması bu yaklaşımın getirdiği bir sonuçtur¹⁶⁶.

Uluslararası alanda BM ve diğer uluslararası orgânizasyonlar, yerel seçilmiş görevliler, polis ve adalet teşkilatlarının yöneticileri, sivil toplum grupları yöneticileri, hükümetteki karar alıcı ve uygulayıcılar, suçluluğu önlemede başarının temelde liderlik konumunda, aktif, yurttaşlarla ilişkili, değişimi cesaretlendiren merkezî bir orgânizasyon etrafında, suçluluğa karşı suçun risk faktörlerini ve hedeflerini tanımladıktan sonra önceliğin kaynaklara ve risk faktörlerine dayandırılması ile bir eylem planı dahilinde, belirli bir periyotta, koordinasyon içersinde bu eylem planının yürütüldüğü, ardından yapılan işlem ve sonuçlarının değerlendirilmesi işlemine tabi tutulduktan sonra yeni bulgulara (teşhis) göre bu döngünün tekrar işletilmesi yoluyla başarılı olacağı kanaatine varmışlardır¹⁶⁷.

Böylesi yapıdaki bir merkezî suç önleme örgütlenmesinde, öncelik ve hedeflerin açıkça belirlendiği titiz bir eylem planı hazırlamalı. Tabii burada toplum desteği ve ortaklığının devamlılığı sağlanmalı, çeşitli sektörler de bu plana yapacağı katkılar oranında görev almalıdır¹⁶⁸.

Suç ve suçluluk konusunda mücadeleyi bilimsel kriterlere dayalı olarak yürütmeye çalışan Amerika Birleşik Devletleri’nde suçluluğa karşı mücadele sürecinde kanunî düzenlemeler ve yargı yoluyla çözüm anlayışı yerini okullara, sosyal servislere, sosyal faaliyetlere, sağlık hizmetlerine ve iş alanlarında suç önleme ile ilgili çalışmaların daha faydalı ve ekonomik olacağı, bu nedenle de suçla mücadele alanında resmî ya da hükümet dışı

¹⁶⁶ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 7-8”

¹⁶⁷ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 11”

¹⁶⁸ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 15”

olsun tüm toplumsal birimlerin sorumluluk taşıması ve bu alanda üzerlerine düşeni yapmaları gerekmektedir¹⁶⁹.

Özellikle ABD ve bazı Avrupa ülkelerinde vatandaşlar kendilerini ve sahip oldukları eşya ve araçları güvende hissetmek için alarm sistemi, konut koruması, sigorta gibi hizmetlere büyük miktarda paralar harcamaktadır. Bunun dışında özellikle ABD, İngiltere, Hollanda, Fransa ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde güvenlik yatırımları için daha fazla bedel ödemekten ziyade, bunun yerine çocuklara yönelik okul öncesi, okul dönemi ve okul sonrası gelişim programlarına yatırım yapmayı daha uygun bulmaktadırlar. Hatta bu alanda ABD Ulusal Suç Önleme Konseyi tarafından 1999 yılında bir rapor hazırlanmıştır. Bu tip sosyal içerikli programlar sayesinde Batı Avrupa ülkeleri, Avustralya, Kanada ve ABD 1990'larda, 1960 ve 70'lere nazaran suç oranında kademeli bir düşüş yakalamış, ancak bu oran 1960 öncesine göre halen yüksektir¹⁷⁰.

İstatistiksel olarak ABD'de nüfusa oranla hırsızlık ve cinayet gibi suç oranları Batı Avrupa ülkelerinin üzerindedir. Daha önceki suçla mücadele uygulamaları ekseninde kanun ve yargılama yoluyla suçlulukla mücadele anlayışı suç oranlarının düşüşünde etkili olmakla birlikte, cezaevlerinin gençlerle dolu olması, fiziki tedbirlerin maliyetinin yüksekliğini ortaya koymuştur. Bireylerin topluma kazandırılmasının suçluluk üzerinde yarattığı etki ve maliyetler suçla mücadelenin fiziki tedbirlerle yapılmasının getirdiği maliyetlerin daha altında kalması sebebiyle, gelişmiş Batılı toplumlarda alternatif çözümler daha fazla ön plana çıkmaya başlamıştır¹⁷¹.

Suçla mücadele konusunda somut model olarak konumuz dahilinde New York modellenecek olursa; özellikle bu şehirde 1970'li, 1980'li yıllarda suç ve suçluluk konusunda bir patlama yaşanması sonucunda polislik hizmetleri günümüzde detaylı istihbarat, istatistik, teknolojik imkanlar ve

¹⁶⁹ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 15”

¹⁷⁰ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 1”

¹⁷¹ Janet RENO ve başk : “Investing ...”. a.g.m., 2-3”

toplum destekli polislik üzerinde odaklanmış olup 1990'lı yıllarla birlikte önemli başarılar elde edilmiştir. Polislik hizmetleri ve güvenlik politikalarında Kırık Camlar “Broken Windows” (Enküçük Ayrıntıların bile gözardı edilmeden her türlü suçlulukla ilgilenilmesi), Suça Karşı Sıfır Tolerans “Zero Tolerance”, İstihbarat Temelli Polislik “Intelligence-Led Policing”, Toplum Destekli Polislik “Community Policing”, Sorun Merkezli Polislik “Problem-Oriented Policing”¹⁷², Polis ve Komşuluk Güvenliği, Toplum Destekli Polislik¹⁷³, gibi yeni ve farklı mücadele yöntemleri uygulanmıştır.

Bu aşamaya gelmeden önce New York'un durumuna göz atılacak olunursa; “New York'a gelen turistlere yönelik olarak her dile tercüme edilmiş broşürler verilmekte, büyük binalara gelen ziyaretçileri kontrol amacıyla ‘Doormen’ler pek çok bina girişinde yerini almış, daha küçük bina ve evlerde alarm sistemleri kurulmuş, New Yorklular olası en kötü durumlara karşı saldırganlara vermek üzere 10 ya da 20 dolarlık banknotu bel çantalarında taşıyorlardı.” Bu nedenlerle güvenlik 1989 ve 1993 New York Belediye Başkanlığı seçim kampanyalarında çok önemli bir rol almıştı. Sonuçta eski bir savcı olan New York Belediye başkanı Rudolph Giuliani'nin suçlulukla etkin mücadele edeceği ve suç oranlarını düşürmek için çalışacağı “Law & order” sözü ona seçimi kazandırdı. 1993 yılının sonlarına doğru Giuliani 1990'ların başından beri New York Metrosunu güvenli bir hale getiren Ulaştırma Polis Şefi Bill Bartten'i New York Polis Başkanlığına atadı.¹⁷⁴

1990'lı yıllarla birlikte ABD'de başlayan suç oranlarındaki kademeli düşüş 1994'den itibaren daha önce belirtilen metodların uygulandığı New York'da ABD geneline oranla gözle görülür oranda daha fazla olarak gerçekleşti. 1994-1995 yıllarında ABD genelinde toplam suç %2 düşerken New York'da %14.5 oranında düşmüştür. New York'da suçluluk oranındaki

¹⁷² Nicolle BİLLANTE : ““The Beat Goes On: Policing for Crime Prevention”, Issue Analysis, No: 38 (Australia: The Center For Independent Studies, 2003), 2.”

¹⁷³ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... ”, a.g.e., 260-261”

¹⁷⁴ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... ”, a.g.e., 249”

gerileme 1996'da % 70'ler seviyesine 1990'lı yılların sonunda ise % 68'ler oranına düşmüştür.¹⁷⁵

Ancak gelişmiş Batı Avrupa ülkeleri, ABD, Kanada ve Avustralya ekseninde suç ve suçlulukla mücadele alanında yapılan çalışmalar ve elde edilen sonuçlar, o ülkelerin kendi iç dinamikleri ve sosyal yapılarıyla bir paralellik arz ettiğinden bir model oluşturmada sosyal yapıdaki farklılıklar göz ardı edilerek aynen almak ya da benzer yapılar kurarak bir çözüm bulmaya çalışmak bizleri gün ortasında karanlık arayan fenercilere dönüştürebilir. Burada asıl yapılması gereken, dünyada neler olup bittiğini algılamak ve elde edilen sonuçlardan bir takım dersler çıkarıldıktan sonra kendi modelimiz üzerinde yoğunlaşmak daha etkili ve verimli olacaktır.

Türkiye'de ulusal polis orgânîzasyonu ve genel güvenlik alanında yerleşme ekseninde bütün yapıyı içine alacak şekilde yapılacak reform çalışmalarında; öncelikle teorik bazda ana hatların belirlenmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda yapılacak çalışmalarda teşkilatların tarafsızlığı, sorumluluk ve kendi iç disiplindeki işleyiş yapılarının gözden geçirilmesi de şarttır¹⁷⁶. Reform çalışmalarının öncelikle karşılaştığı engeller, ulaşmak istenen hedef ekseninde bir politikaya dayanması gerekmektedir. Ülkemiz açısından güvenlik alanında böyle bir politikanın varlığı söz konusu değildir. Toplumsal alanda kamuoyunun görüşleri veya tabandan gelen taleplerden ziyade, ülkemizde merkezîyetçi anlayışın etkisiyle yapılan reformlar da merkezî ve tepeden inme nitelikte olmaktadır.

Güvenlik reformunda; insan hakları, demokrasi ve hukuk kurallarının üstünlüğü ilkelerinin yanında hesap verebilirlik ve şeffaflık esas alınmalıdır. Eğer bir güvenlik teşkilatında gerekli reform çalışmaları zamanında yapılmaz ise ortaya ulusal ekonomiye çok büyük yükler getiren verimliliği düşük hantal orgânîzasyonlar, yetersiz uygulanamayan hukuk kuralları, yeterli eğitim alamamış birimler, liyakattan ziyade kayırmacılığa dayalı bir personel

¹⁷⁵ Clemens BİNNİNGER ve G. DREHER : ““New York ... ”, a.g.e., 250-251”

¹⁷⁶ Ahmet H. AYDIN: ““Policy ... ”. a.g.m., 73”

politikası, tutucu bürokrasi ekseninde risk alamayan, değişime karşı direnen, yeni güvenlik tehditlerine karşı yapılanamayan orgânîzasyonlar, güvenlik birimlerinin rakipleri safdışı bırakmada kullanılması ile güvenlik hizmetlerinin yozlaştırılması, “keyfi siyaset, hesap veremeyen bürokrasi, uygulanamayan ve âdil olmayan hukuk sistemi, yürütme gücünün istismarı, kamu hayatına uyumsuz sivil toplum yapıları şeklinde ciddî olumsuzlukların çıkması” kaçınılmaz bir sonuç olarak çıkacaktır.¹⁷⁷

Kamuoyunda güvenlik politikalarını belirlemenin idarecilerin “doğal” görevi olduğu şeklinde yaygın bir inanış vardır. Bu, özellikle savaş politikaları, çok uluslu barış hareketlarına birlik göndermek, uluslararası anlaşmaları sona erdirmek veya savunma harcamalarını arttırmak türünden hükümetlere ve askerî birimlere büyük sorumluluk yükleyen türden kararlar üzerinde çok daha etkili olabilir. Güvenlik alanında yeni güvenlik ortamının beraberinde getirdiği gerçeklere göre yeterli ve uygulanabilir bir politika oluşturmak idarî açıdan çok önemli bir görevdir.¹⁷⁸

Günümüzde “Savunma Reformu” yerine “Güvenlik Reformu” terimini kullanmak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Zîra günümüz “güvenlik tehditleri; yalnızca savunma gerektiren askerî tehditlerle sınırlı kalmayıp, terörizm, iç savaş, orgânîze suç, kaçakçılık, kitle imha silahları, küçük silahların artması (sivilin silahlanması) gibi askerî olamayan tehditleri de kapsamaktadır”.¹⁷⁹

Örgütlenme ve altyapıya ilişkin çözüm önerileri kapsamında, İngiltere’de 1829 yılında kurulan yeni polis teşkilatı ile zorunlu olarak her il ve ilçede kendi polis teşkilatlarını kurmaları belirtilmiş ve bu sayı 1856 yılında 237’ye yükselmiştir. Fakat bu tarihten itibaren bu sayı ekonomik, eğitim ve uzmanlaşmayla ilgili nedenlerle diğer yakın teşkilatlarla birleştirilme eğilimine girmiş, 1900 yılında 197, 1960 yılında küçük olanların büyük yapılarla

¹⁷⁷ Philip FLURİ : “Gözetim ...”. a.g.m., 11-12.”

¹⁷⁸ Philip FLURİ : “Gözetim ...”. a.g.m., 10”

¹⁷⁹ Philip FLURİ : “Gözetim ...”. a.g.m., 10”

birleşmesiyle 125'e, günümüzde ise 43'e inmiştir. Hacimce ve alan olarak daha küçük yapıların birleşmesiyle bölgesel hatta ulusal düzeye doğru kayma sonucunu doğurmuştur. Halen İngiltere'de 43 ayrı yerel polis otoritesinin olması ile birlikte 43 ayrı yönetim ve eğitim gibi konularda farklılığı taşıması eleştirilmektedir¹⁸⁰. Fakat bu bölgesel ya da ulusal düzeye kayan yapı, hizmetlerde ekonomiklik, uzmanlaşma, eğitimde daha verimli ve etkin olma amacı doğrultusunda yapılmış olup, yerel polis güçlerinin özerk ya da otonom yapılarına kısıtlama getirme amacını gütmemektedir.

Ülkemiz açısından aynı durum ve şartlar taşınmamakla birlikte, hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla bölge karakolları birleştirilerek, Polis Merkezî hâline dönüştürülmüştür. 1994 yılında ülke genelinde 1185 polis karakolu faaliyette bulunmaktaydı ve bunun ihtiyaçtan çok daha fazla bir sayı olduğu belirtilmekte ve bu sayı bazı anakentlerde yükselme eğilimindeydi. Fakat İzmir ilinde 5 polis karakolu kapatılmış, Ankara ilinde ise polis karakollarının yerine seyyar birimler oluşturulmuştur¹⁸¹.

“Devlete yüklenmiş olan görevler arasında birincil nitelikte bulunan kolluk faaliyetleri; siyasî, sosyal, ekonomik, kültürel gelişim ve değişime paralel olarak farklılaşabilmektedir. Ülkelerin yönetim anlayışında yaşanan değişime paralel olarak idarenin üstleneceği görevler de değişebilmektedir”¹⁸². Dolayısıyla güvenlik teşkilatlarında yeni şartlara uyum sağlayıcı yapısal düzenleme, özellikle metropol alanlarda bir zorunluluk hâline dönüşmüştür.

Ülke nüfusunun 13-18 milyon arasında olduğu 1930'lu yıllarda mevzuata yönelik olarak hazırlanan kanunlar, o dönem şartlarına göre çıkarılmıştır. Ancak kanunların, ülkemiz nüfusunun 65 milyon üzerine çıktığı günümüz şartlarında yeterli olmadığı, özellikle 1960'lı yıllardan sonra

¹⁸⁰ H. Ahmet AYDIN - İ. Halil KAVGACI : Crime Order and Policing-Future Amalgamations of Police Forces in England & Wales (Leicester, 1996), 3-7.

¹⁸¹ Ahmet H. AYDIN : “The Future ...” a.g.m., 49”

¹⁸² N. İlker ÇOLAK: “” Genel ... ”. a.g.t., 52”

ortaya çıkan toplumsal şartlar neticesinde revize edilmesine rağmen örgütlenme ve alt yapı konusunda yapılacak reform çalışmalarında yine köklü değişikliklere tabi tutulması gerekmektedir.

Bu alanda, nasıl ki belediye başkanları ve belediye meclisi ile encümeni sadece iktidar değil, muhalefet partilerinden de oluşuyorsa; bir valinin ve valinin başkanlığını yaptığı il özel idaresi de seçimle iş başına geliyorsa, güvenlik teşkilatlarının da valiye bağlanarak ülke güvenlik sisteminin yerelleştirilmesini ya da bazı güvenlik hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesini savunan tartışmalar yapılmaktadır. Karşı görüşte olanlarsa, bu şekil bir yerelleşmenin güvenlik hizmetlerini daha politize edeceğini savunmaktadırlar¹⁸³. Ancak bu tartışmalar, ülkemizde anayasal ve kanuni değişimler olmadan gerçekleşmesi mümkün olmayan kısır çekişmelerden öteye gidememiştir.

Buna ek olarak bazı yazarlar tarafından jandarmanın kırsal bölgelerdeki etkinliğinin azaltılması ve güvenlik hizmetlerinin sivil unsurlara geçişi amacıyla, köy polisi uygulamasına geçilmesi önerileri ortaya atılmıştır. İstanbul ile ilgili olarak İstanbul'dan sorumlu bir devlet bakanlığının kurulması, İstanbul'un iki polis müdürlüğüne bölünmesi veya İstanbul'un Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, Kocaeli ve Sakarya illerini de kapsayacak şekilde otonom bir bölgeye dönüştürülmesi fikirleri de ortaya atılmıştır¹⁸⁴.

Ülkemizde 80'li yıllarla birlikte başlayan bölücü terör nedeniyle geçici köy koruculuğu sisteminde kişiler o yerde yaşayan kişiler tarafından atanmış olup, yönetim ve ücretlendirilmeleri il genel yönetimi içerisinde sağlanmıştır. Bu şekil olarak yerel polisliği andırmaktadır¹⁸⁵. Konunun başarılı ya da başarısızlığından ziyade yerel kişilerce güvenlik hizmetlerinin sunulması açısından değerlendirilmesi daha uygun olacaktır.

¹⁸³ Ahmet H. AYDIN : “The Future ...” a.g.m., 47”

¹⁸⁴ Ahmet H. AYDIN : “The Future ...” a.g.m., 51”

¹⁸⁵ Ahmet H. AYDIN : “The Future ...” a.g.m., 48”

Avrupa Birliği uyum sürecinde yapılan yasal düzenlemelerle birlikte demokratikleşme sürecinde önemli adımlar atılmıştır. Bu doğrultuda, güvenlik alanında kolluk anlayışında da bazı değişimler gerekmektedir. Genel kolluğun görev alanı, özel hukuk kişilerince karşılanabilecek faaliyetler kapsamında ve güvenlik ve korunma ihtiyaçları ekseninde özel hukuk kişilerine imkan verecek şekilde daraltılması gerekmektedir¹⁸⁶.

Ekonomik sistemlerin ve yapılanmaların değişip gelişmesine paralel olarak ticarî hayatın da genişlemesi sonucunda yeni üretim alanları, yeni çalışma sistemleri ve istihdam alanları da ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla artan ve genişleyen bir güvenlik ihtiyacı alanı meydana çıkmıştır ki, “özellikle emekli güvenlik mensuplarına emekliliklerinden sonra bir iş alanı doğmuş olacağı gibi, meslek olarak güvenlik alanını seçmek istediği halde bu olanağı genel güvenlik kuruluşlarında elde edemeyen insanların da bu olanağa sahip olmaları gerçekleşmiş olacaktır”¹⁸⁷.

Ne çeşit bir model kurarsak kuralım, insan unsuru her şartta vazgeçilmezliğini koruyacaktır. Bu açıdan, devriye hizmetleri görev bölgesinde “görünürlüğü artırmak suretiyle, önceden tahmin edilemeyen ancak her zaman, her yerde fark edilir derecede bir görünürlük ve hazır olmayı gerektirmektedir. Böylece potansiyel suçluların dengede tutulması sağlanabilir”¹⁸⁸.

Sivil ya da siyasî gözetim ve denetim öncelikli şart olmakla birlikte demokratik gözetim açısından demokratik toplumlarda yeterli olmamaktadır. Orduları üzerinde mükemmel bir kontrol sağlayan Hitler ve Stalin örneklerinde olduğu gibi, sadece tek bir hakimiyet ve denetim biçimi demokratik bir toplum ile uyuşmamaktadır. Dolayısıyla güvenlik kuvvetlerinde

¹⁸⁶ N. İlker ÇOLAK: “” Genel ... “” a.g.t., 62”

¹⁸⁷ Ahmet Hamdi AYDIN : “” Özel ... “” a.g.t. 73”

¹⁸⁸ Aytekin GELERİ : Önleyici Polislik, a.g.e., 94.

otokratik bir yaklaşımı önlemek ve yönetim aktörlerinin gücünü dengelemek için karşılıklı denetim sistemini kurmak hayati bir role sahiptir.¹⁸⁹

Özel güvenlik sektörü mevzuatının geliştirilmesi ve ihtiyaca cevap verecek ölçüde uygulanabilir hale getirilmesi ile bu sektörün bir çok yararı görülebilecektir. Özel güvenliğin kurumsallaştırılması, teşkilatlandırılma sisteminin iyi bir şekilde yapılması ve kontrol edilmesi durumunda, genel güvenlik kurumlarının işini kolaylaştıracaktır. Ayrıca bu şekilde güvenliğin sağlanması hem sadece kamunun yaptığı iş durumundan çıkacak hem de toplumun da katılımının sağlandığı bir güvenlik kavramı ve geleneğinin oluşturulmasına yardımcı olacaktır. “Örneğin polis, en azından kaynaklarının onda birini harcadığı kişi ve bina koruma hizmetlerini özel sektöre devrederek çalışma alanını daraltmak suretiyle rahatlayabilir, asli görevlerine daha fazla zaman ve kaynak ayırabilir ve kaynaklarını daha verimli bir şekilde kullanabilir”¹⁹⁰.

Çağımız bir değişim çağı olup, modern ve uygar toplumlarda değişim vazgeçilmez bir gerçektir. Merkezî, geleneksel, kalıplaşmış yapımızın sınırlarını zorlayarak, uygulamada uyum sağlayıcı değişiklikleri gerçekleştirmemiz gerekmektedir. Ancak ülkemiz açısından yaşanan toplumsal gelişmeler ve terör olayları, değişim sürecinde reformların merkezî olması yönünde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Özellikle terör olaylarının yarattıkları etkinliğin büyük olması nedeniyle, merkezî düzenlemeler reformlarda her zaman ön plana çıkmaktadır. Bu arada uyuşturucu kaçakçılığı gibi uluslararası boyutlara ulaşan orgânîze faaliyetler de yerel mânâda çözümü güçleştirmektedir¹⁹¹. Dolayısıyla kurulacak model ve çözüm önerilerinde terör ve orgânîze suçlar kapsamı, ulusal düzeyde bir zemine oturtulacaktır.

¹⁸⁹ Philip FLURİ : “Gözetim ...”. a.g.m., 13”

¹⁹⁰ Ahmet Hamdi AYDIN : “Özel ...”. a.g.t., 73”

¹⁹¹ Ahmet H. AYDIN: “Policy ...”. a.g.m., 77-78”

Ayrıca ülkemizde güvenlik alanında yapılacak düzenlemelerde İçişleri Bakanı'nın ağırlığı ve etkisinin yanında hükümetlerin ve askerî yapının ağırlığı göz ardı edilemez. Anayasal bir kuruluş olan Milli Güvenlik Konseyi'nin de tavsiye kararları, idarî yapılanma üzerinde etkili olmaktadır. Ancak güvenlik teşkilatlarının karar alma süreçlerinde ne derece etkili oldukları ve temsilcilerinin ne oranda ciddîye alındığı sıkça tartışılan bir konudur. Özellikle teşkilat temsilcilerinin yasama ile olan ilişkileri bir ast-üst hiyerarşisi içerisinde yürütüldüğünden, tabandan gelen kurumsal taleplerin iletilmesi kanuni bir temele oturtulmamıştır. Gene geçmiş olumsuz tecrübelerden dolayı, güvenlik güçlerinin sivil toplum alanında örgütlenmeleri, doğuracağı olumsuz sonuçlar endişesiyle sınırlı tutulmaktadır. Günümüzde ekonomik kaynaklı Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı ve icracı olmayan ancak sadece tavsiye rolü üstlenmiş olan Polis Emeklileri Derneği dışında herhangi bir yapı yoktur¹⁹².

Genel kolluk kapsamı içerisinde yer alan polis, jandarma, sahil güvenlik ve bunların adlî-idarî amirleri açısından kanuni dayanağa baktığımızda, polis dışındaki diğer birimlerin ayrı bir teşkilat kanunları mevcut iken, sayısı 200 binlere yaklaşan polis teşkilatının özlük hakları açısından ayrı bir teşkilat kanunu olmayıp, yasal zemine oturtulmamıştır.

Güvenlik teşkilatlarının devlet genel güvenliği dışında yerel suçlarla ilgili yerinden yönetilmesi ve uygulamada yerel özelliklerin dikkate alınması düşüncesi kurulacak yeni modelde önemli bir yer tutmaktadır.

Güvenlik konusunu genel güvenlik konsepti içerisinde daha önceki bölümlerde kavramsal çerçeve dahilinde ele alınan, bireysel alana inen ekonomik sosyal boyutu içine alan güvenlik konsepti, bireylerin kendilerini güvende hissetmesi, bu güvenliğin de sadece evine giren bir hısıza ya da sokakta kendisini rahatsız eden bir dilenciye karşı olmaktan öteye, genel yaşam alanını ilgilendiren, çevre sağlığı, imar ve konut politikaları, gürültü,

¹⁹² Ahmet H. AYDIN: ““Policy ... ”. a.g.m., 79-80”

doğal afetler, terörün yarattığı korku ve endişeye, gezegen güvenliği, kimyasal ve biyolojik tehditlere, insan haklarına kadar uzanması daha etkili bir mücadele için çok aktörlü bir modeli gerektirmektedir.

İnsanların büyük çoğunluğunun kentlerde ve metropol alanlarda yaşaması ve bu artışın devam etmesinden dolayı; kent güvenliği ve bunun için dolaylı etkileri olan enerji santralleri, biyolojik ve kimyasal madde üreten fabrikalar gibi kritik binaların korunması, salgın hastalıkların önlenmesi, ekolojik dengenin korunması, atmosfer araştırmaları sadece bir kentin sorunu olmaktan çıkıp global mânâda etkileri olan bir vakkaya dönüşmüştür. Dolayısıyla metropol alanlarda güvenlik sorunlarını incelerken konunun kapsamını dağıtmadan bu hususlar da kısaca ele alınmıştır.¹⁹³

Bu alanda yapılacak çalışmalar bir bütünün parçası dahilinde üniversitelerden, çeşitli kuruluşlara kadar uzanan ulusal düzeyde çalışmaları gerektirmektedir. Sürdürülecek çalışmalarda¹⁹⁴:

- Doğal dengenin işleyişini etkileyecek kriz noktalarının önceden belirlenmesi ve bu alanda tahmini senaryolar üzerinde çalışmalar yürütülmesi,
- Uzun dönemli planların yapılarak şehir yönetiminin bir bütün halinde, (mesela yeni bir ulaşım ve taşıma sisteminin) en iyi ve etkili şekilde yapılabileceği,
- Şehir yönetimlerinde; bir bütün halinde ele alınması gereken altyapı, ulaşım, kamu sağlığı, ekonomik hayat, hayat standardının yükseltilmesi çalışmalarının nasıl en iyi şekilde yönetileceği çalışmalarının yapılması: Ancak bazı şehir yöneticileri her şehrin bir birinden ayrı türevlerde yaşadığını dolayısıyla müşterek bir mücadele modelinin uygun olmadığını iddia ederek bu çalışmalara

¹⁹³ Grant HEİKEN ve G. VALENTİNE : “Cites-National... “.a.g.m. 1-2”

¹⁹⁴ Grant HEİKEN ve G. VALENTİNE : “Cites-National... “.a.g.m. 6-9”

direnmektedirler. Fakat şehirlerin insan yapımı olduğu ve terör kaynaklı ya da doğal kaynaklı afetlerle ortak veya aynı merkezden kullanılan su, elektrik, kanalizasyon sistemlerinin çöküşünün sadece bir merkezî ilgilendirmediği ortadadır.

- Doğal afetler, yangın, toplumsal şiddet, kamu sağlığı ve kimyasal sızmalara karşı etkili acil müdahale çalışmalarının yapılması,
- Kent nüfusunun çevre üzerine olumsuz etkilerinin önlenmesi gibi çalışmaları içine almaktadır.

Bu bölümde daha önce kavramsal alanda konuyu fazla dağıtmamak için kısaca ele aldığımız endişelere yönelik olarak tehdit ve sorunları kısaca açıkladıktan sonra asıl konumuz olan metropoliten alanlarda suç ve suçlulukla mücadeleyle ilgili daha spesifik olan konuları ele alacağız. Ancak kurulacak modelde çevresel, ekonomik, sosyal, genel sağlık ve global tehditlere karşı mücadele birimleri de yerini alacaktır.

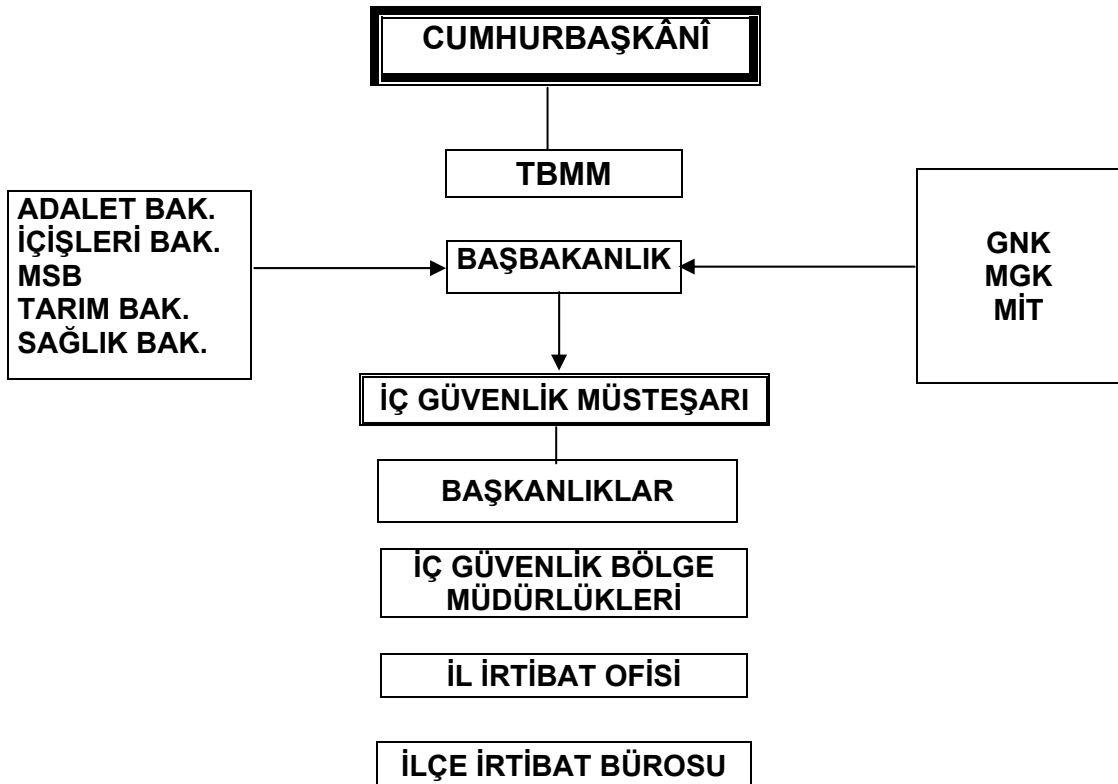
Dolayısıyla konumuz olan 'Metropoliten Alanlarda Güvenlik Sorunu ve Çözüm Önerileri' dahilinde kapsamı dağıtmadan fazla detaya inmeden tümünden gelim ekseninde ülke genelini kapsayan merkezî bir yönetim modeli oluşturulduktan sonra asıl konumuz olan metropol alanlara inilecek ve uygulanabilir model önerisi detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

Merkezî düzeyde kurulması önerilen model: Yaşam Güvenliği ekseninde Başbakanlığa bağlı "İç Güvenlik Müsteşarlığı" , Yaşam Alanı Güvenliği kapsamında İçişleri Bakanlığı içerisinde "Polis Genel Müdürlüğü", "Acil Durum ve Kriz Genel Müdürü" ve Trafik Genel Müdürlüğü" şeklindedir.

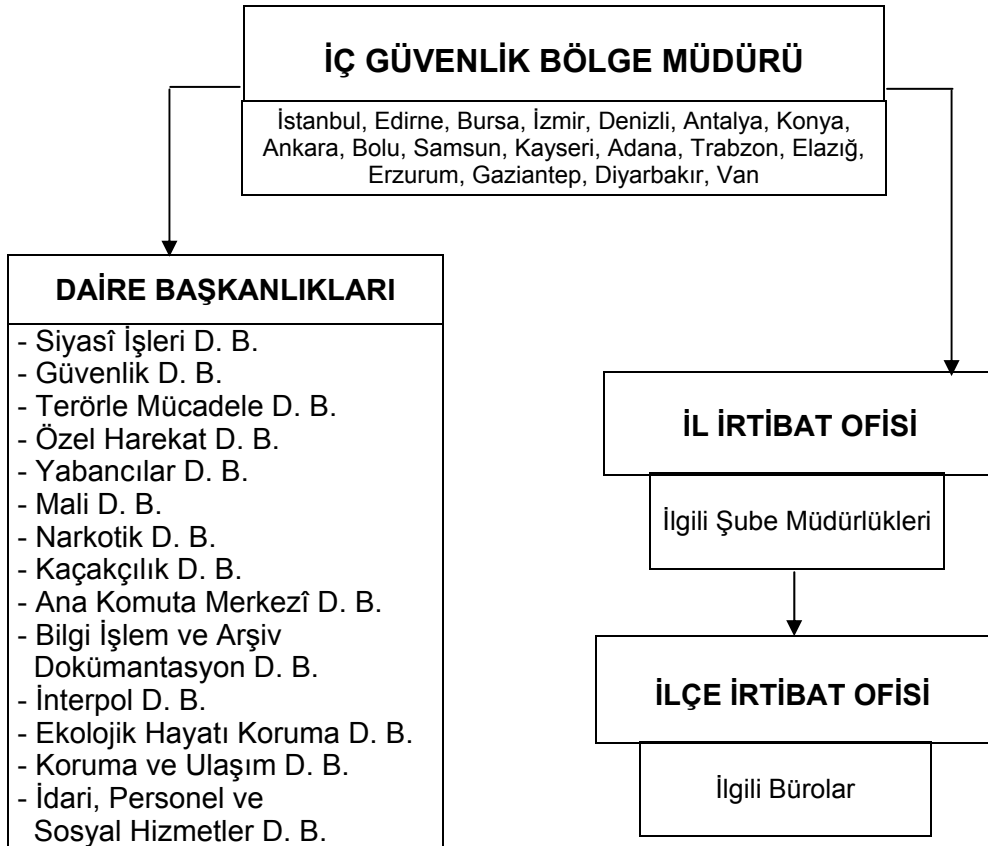
İç Güvenlik Müsteşarlığı; Metropol alanlarda MGK, MİT Müsteşarlığı, Genel Kurmay Başkanlığı ile Başbakanlık üzerinden irtibatlı, MSB, Adalet, Tarım, Sağlık ve İçişleri Bakanlıkları ile direk irtibat halinde olarak iç güvenlik konularında görev yapacaktır. Müsteşarlık bünyesinde kurulması önerilen

Güvenlik Konseyinde İlgili Bakanlık ve üst kuruluşlar ve sivil kuruluşlardan üyeler olacak ve genel güvenlik politikalarının belirlenmesinde müsteşarla karşılıklı sorumlulukları olacaktır.

Müsteşarlık merkez teşkilatı merkezî düzeyde başkanlıklar (İstihbarat, Orgânîze Suçlarla Mücadele, Terörle Mücadele-Operasyon, Yabancılar, Havacılık, Personel ve Sosyal Hizmetler, Hizmetiçi Eğitim Koordinasyon, Ekolojik Tehdit, Koruma, Nano-Teknoloji gibi) ve bağlı daire başkanlıkları (Orgânîze Suçlarla Mücadele Başkanlığının altında Mali, Narkotik, Kaçakçılık 'Tarihi eserden organ ve insan kaçakçılığına kadar' Daire Başkanlıkları, Terörle Mücadele Başkanlığının altında İlegal Siyasî İşler, Güvenlik, Özel Harekat Daire Başkanlıkları, Ekolojik Tehdit Başkanlığının altında, Kimyasal Biyolojik Nükleer Tehdit Daire Başkanlığı, Kritik Bina ve Altyapıların Korunması Daire Başkanlığı 'Barajlar, Kiyasal Madde Üreten Fabrikaların Korunması, Yeraltı Kaynak Sularını Korunması', Atmosfer Araştırmaları Daire Başkanlığı, Kent Güvenliği Daire Başkanlığı, 'İmar ve Altyapı, Çevre Ulaşım', Gen Havuzu Koruma Daire Başkanlığı 'Bitki ve Hayvan Türlerinin Korunması' gibi) şeklindedir.



Taşrada ise doğrudan müsteşara bağlı (18) İç Güvenlik Bölge Müdürlükleri, (İstanbul, Edirne, Bursa, İzmir, Denizli, Antalya, Konya, Ankara, Bolu, Samsun, Kayseri, Adana, Trabzon, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Diyarbakır, Van) bağlı İç Güvenlik Bölge Daire Başkanlıkları (Siyasî İşler, Güvenlik, Terörle Mücadele, Özel Harekat, Yabancılar, Mali, Narkotik, Kaçakçılık, Ana Komuta Kontrol Merkezî, Bilgi İşlem ve Arşiv Dokümantasyon, İnterpol, Ekolojik Hayatı Koruma, Daire Başkanlıkları), İl İrtibat Ofisleri (Örneğin, Edirne İç Güvenlik Bölge Müdürlüğüne Bağlı, Kırklareli, Çanakkale, Tekirdağ İl İrtibat Ofisleri) ve bazı önemli ilçelerde ilçe irtibat büroları (Çanakkale İl İrtibat Ofisi Gelibolu İlçe İrtibat Bürosu) şeklinde düzenlenmektedir.



Yaşam alanı güvenliği kapsamında merkezî düzeyde İçişleri Bakanlığı uhdesinde Polis Genel Müdürlüğü (önleyici ve suç meydana geldikten sonra adlî hizmetleri yürütmek üzere asayiş, karakol hizmetleri, kriminal polis laboratuvarları, toplumsal olaylar, adlî polis hizmetleri, personel, arşiv dokümantasyon, hizmetiçi eğitim, sağlık, sosyal hizmetler, idarî mali işler, ulaştırma ve inşaat, havacılık, bilgi işlem, haberleşme daire başkanlarından mütevellit), Trafik Genel Müdürlüğü (trafik planlama ve destek, trafik uygulama ve denetleme, trafik hizmetiçi eğitim ve araştırma daire başkanlıklarını kapsayan), Acil Durum ve Kriz Genel Müdürlüğü (Sivil Savunma Genel Müdürlüğü'nün yerine) şeklinde bir yapılanma önerilmektedir.

Metropolitan alanlara yönelik olarak Taşra Teşkilatı yapılanmasında ise, mevcut İçişleri Bakanlığı silsilesi dahilinde, İl Valisinin başkanlığında il genel güvenlik politikalarının belirlendiği İl Güvenlik Kurulu (Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Tarım, Sağlık Bakanlıklarının kurum temsilcileri, meclise giren siyasî parti temsilcileri, belediye meclis üyeleri, belediye encümeni üyeleri, baro temsilcisi, oda temsilcisi, MİT ve Jandarma'dan oluşan), İl Emniyet Müdürlüğü bünyesinde polislik hizmetleri, ikamet hizmetleri ve trafik hizmetleri müdürlükleri şeklinde üçlü bir yapı ortaya çıkmaktadır. Ayrıca İç Güvenlik Bölge Müdürü ya da İl İrtibat Ofisi Müdürü de İl Güvenlik Kurulu toplantılarına ihtiyaç duyarsa tavsiye amaçlı katılabilir.

İl Emniyet Müdürlüğü bünyesindeki polis hizmetleri, Şube Mürlükleri, İlçe Emniyet Müdürlükler ve karakol hizmetleri temelide, kriminal polis labaratuvarı, toplumsal olaylar polisi ve adlî polislik hizmetlerinden oluşmaktadır. Burada amaç önleyici ve suç meydana geldiğinde suçun delillerini toplamaya yönelik polislik hizmetlerinin gerçekleştirilmesidir. Polislik hizmetleri kapsamındaki bürolar, Özel Kalem, Başhekimlik, İdari Büro ve Genel Disiplin iken şube müdürlükleri şunlardır; Evrak Arşiv, Basın Protokol ve Halkla İlişkiler, Turizm, Çocuk, Asayiş, Foto-Film, Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit, Özel Güvenlik Koordinasyon-Denetleme, Personel, Hukuk İşleri ve Soruşturma, Sosyal Hizmetler, Hizmetiçi Eğitim, Kreş ve Gündüz

Bakımevi, İkmal, Bakım Onarım, Ulaştırma, Bütçe, Muhabere Elektronik, İnşaat Emlak ve Bilgi İşlem şeklindedir.

İl Emniyet Müdürlüğü bünyesindeki ikamet hizmetleri çerçevesinde, metropol alanların güvenliği açısından ile girişi-çıkışı kontrolü, ikamet eden şahısların bilgilerinin tutulması önem arz etmektedir. Bu nedenle muhtarların seçmen kütüklerinin belirlenmesi dışındaki güvenlikle ilgili ikamet kayıtlarının bir merkezde tutulması daha faydalı olacaktır.

İl Emniyet Müdürlüğü bünyesindeki trafik hizmetleri ise, otobanlar, ana arterler, metro ve deniz ulaşımını kapsamaktadır. Şube müdürlüklerini detaylandırarak olursak; Trafik Tescil, Trafik Denetleme, Çevre Yolu Denetleme, Metro Denetleme ve Güvenliği, Deniz Ulaşımı ve Hava Alanı şube müdürlükleri şeklindedir. Ayrıca il düzeyinde karakolların sorumluluk bölgelerindeki noktalara ve devriyelerin sorumluluk alanlarına kadar istatistikî bilgilerin toplandığı ve değerlendirildiği İstatistik şube müdürlüğünün kurulması ve bunun tüm birim amirlerinin katılımıyla, haftalık mutad değerlendirme toplantılarını yapacak şekilde düzenlenmesi önerilmektedir.

Özellikle kişilerin kendilerini güvende hissedebilmeleri için suç oluşumunun önlenmesi ve ortaya çıkan eylemin aydınlatılması çok önemli bir yer tutmaktadır. Önleyici hizmetler bağlamında yaya ve motorize devriyeler de varlıklarıyla çevreye güven hissi vermekte ve halkla en alt düzeyde doğrudan temas sağlanmaktadır. Metropol alanlardaki İlçe Emniyet Müdürlükleri içerisinde karakol sorumluluk bölgelerinin mahalle ve sokaklara kadar detaylı bir şekilde belirlenmesi, özellikle polis noktalarının artırılması, yaya devriyelerinin sayılarının arttırılarak devriyelerin belirli bir mahalle veya sokaktan sorumlu olması, orada oturan kişiler ve işyeri sahipleriyle doğrudan temasa geçerek birebir tanınması, gece ise çarşı ve mahalle bekçileriyle takviye edilmesi gerekmektedir.

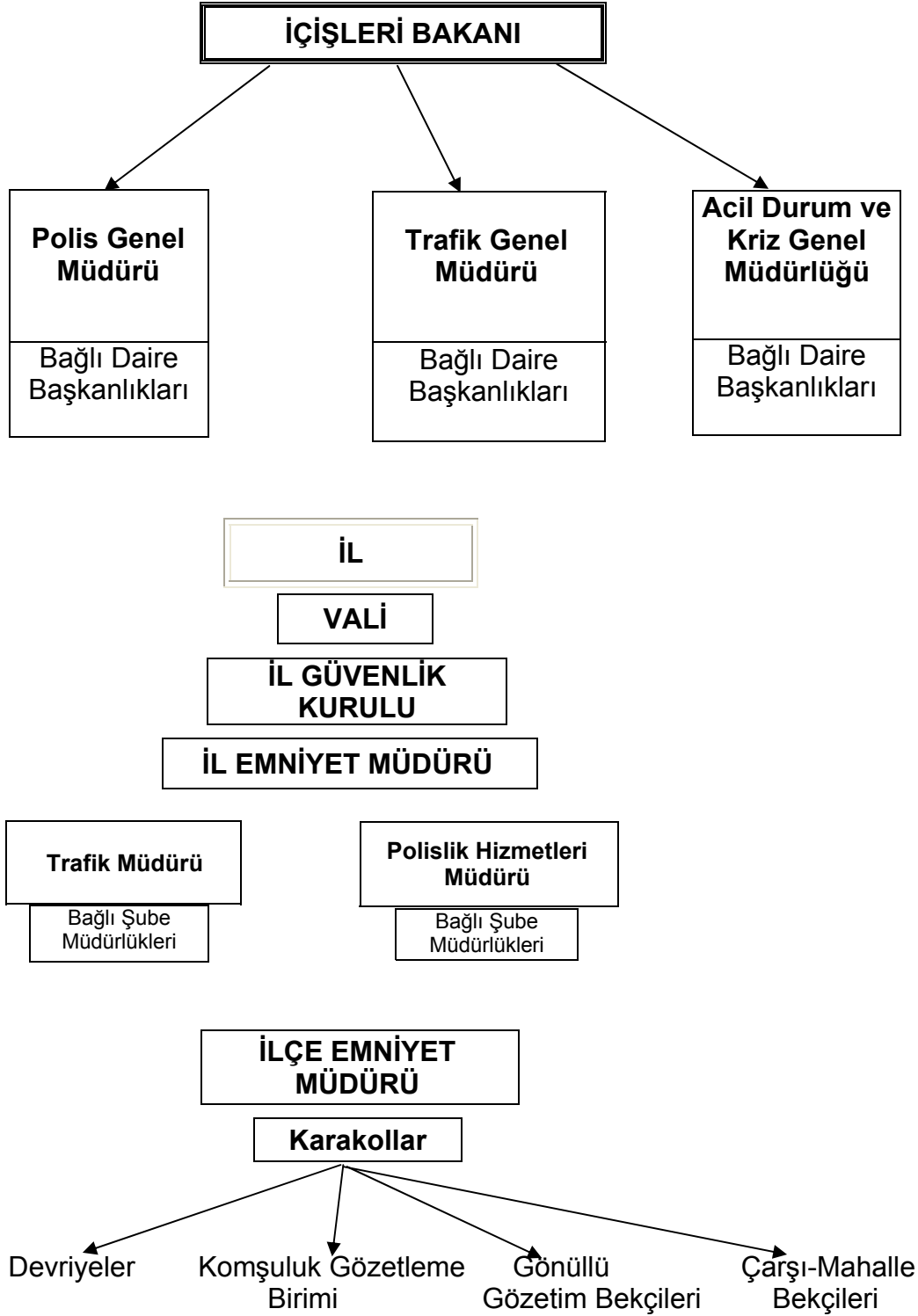
Bunun yanında halkla ilişkiler kanallarının güçlendirilerek karakollar bünyesinde bir Komşuluk Gözetleme Biriminin kurulması, böylece bir

sokaktaki ya da mahalledeki hareketliliğin gözlenebilmesi ve yetkililere bildirilmesi büyük faydalar sağlayacaktır. Ayrıca mahalle sakinlerinde gönüllülük esasına dayalı olarak polislerin yanında gerekirse silahsız, üniformalı gözetim bekçilerinin kullanılması suçu önlemede olumlu sonuçlar doğuracaktır. Sokak çocuklarına yönelik olarak, yaşadıkları bölge karakollarında rehabilitasyon merkezleri kurularak topluma kazandırılmaları ve suça karışmalarının önlenmesi amacıyla diğer kurumlarla işbirliği yaparak sıkı takiplerinin yapılması ile birlikte çıraklık eğitimi gibi üretime yönelik alanlarda istihdamlarını sağlayıcı çalışmalara gidilmesi gerekmektedir.

Bunların yanında, İl Güvenlik Kurulu'nun belirlediği genel politikalar dahilinde Belediye Başkanı'nın uhdesinde imar ve çevre güvenliği, trafik ve umuma açık alanların ruhsatlandırılması müdürlükleri önerilen yapılanma içerisinde uygun düşmektedir. Ancak buradaki imar ve çevre güvenliği kavramı, bir bölgenin konut arzına açılmasında ulaşımdan yangına, ortaya çıkacak bir doğal afet karşısında alınacak önlemlerin uygulanmasına engel teşkil edecek yapılaşmanın, çevre değerlerini gözeterek şekilde gerçekleştirilmesini tarif etmektedir. Örneğin, pek çok televizyon kanalında gösterildiği şekliyle itfaiye araçlarının sokakların darlığı nedeniyle yangına müdahale edememesi, deprem sonrasında arama kurtarma çalışmaları esnasında alan darlığı yüzünden yaşanan zorluklar, yeşil alanların giderek daha fazla bir boyutta tahrip edilmesi sıkça karşımıza çıkmaktadır. Güvenlik denildiğinde, sadece suçun önlenmesi ve suçlulukla mücadelenin anlaşılması, eksik ve yanlış bir algılamadır. Sokakların genişliğinden yaya kaldırımlarının bozukluğuna, yeşil alanların tahribinden gürültü kirliliğine kadar tüm bu konular da birer hak gaspıdır. Dolayısıyla kurulacak modelde imar ve çevre polisliği de önerilmektedir.

Mahallî idareler, temel felsefesi gereği hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde halka sunulmasını hedeflediğinden bahisle, trafik hizmetlerinin de yerel yönetimlere bırakılması daha faydalı sonuçlar doğuracaktır. Fakat burada kentin daha detaya inen mahalle, semt ya da ilçe sınırları içerisinde

kalan trafik hizmetleri kastedilmektedir. Ruhsat işlemleri ise 01.03.2005 tarihinden itibaren isabetli bir kararla yerel yönetimlere devredilmiştir.



Yaşam alanı güvenliği konusunda çalışmaları bu şekilde özetledikten sonra adlîye ile kurulacak ilişkilerde adlî kolluğun yönetmeliğinin yeniden gözden geçirilerek uygulanabilir düzenlemelerle, hazırlık soruşturmasında kolluk kuvvetlerine inisiyatif tanıyan, güvenen anlayışa ihtiyaç duyulmaktadır. Hazırlık soruşturması aşamasında gözaltı ve ifade alma gibi hususların polis yetkileri ve yetkileri dahilinde yürütülmesi, soruşturmanın hızlılığı ve delillerin toplanmasında daha verimli sonuçlar doğuracaktır diyerek, örgütlenme ve altyapıya yönelik çalışmalar bahsini kapatıyoruz.

B. Eğitime Ve Seçilecek Personele İlişkin Çözüm Önerileri-Model Arayışı

Güvenlik, son derece dinamik bir kavramdır. İlk insandan günümüze hem algılama hem de cevap verme mekânîzması olarak güvenlik, sürekli bir dinamizm içerisinde değişim göstermiş ve tüm statüko baskılarına rağmen kendisini kurumsal olarak devam ettirebilmek için, bu değişimi mecburi kılmıştır. Dolayısıyla güvenlik hizmetleri de hem hizmetin kendisi hem de hizmet veren olarak, bu dinamizmin ve değişimci ruhun etkisi altında kalmaktadır ya da en azından kalmak zorundadır.

Türkiye’de de tüm dünyada olduğu gibi siyasî, sosyal ve ekonomik şartların değişmesi ile birlikte ortaya çıkan yeni yaşam biçimleri ve yaşama alanlarındaki müthiş değişiklikler sonucunda güvenlik hizmetleri kendi kendini yenilemek durumunda kalmaktadır. Bu yenileme ve değişim süreci içerisinde, en fazla tartışma konusu olan nokta güvenlik hizmetlerini verenler, yâni personel olmuştur. Söz konusu personelin güvenlik hizmetlerini daha iyi, daha etkin, daha verimli, daha hızlı ve daha memnuniyet yaratıcı bir düzeyde verebilmesi için ihtiyaç olan iki faktör ön plana çıkmaktadır. Bunlar; personel seçimindeki yeni kriterler ve yeni başlayacak personelin bilgi ve davranış kalıplarına ilişkin kriterleri en yüksek seviyede tutmak; diğeri ise hem daha önce göreve başlamış olan hem de yeni alınacak olan personelin sürekli ve gelecekteki koşullara daha iyi adapte olan bir eğitim programlar zincirine tabi tutulmasıdır.

Teşkilatlanma bağlamında ne şekil bir model getirilirse getirilsin, insan odaklı olacağı muhakkaktır. Dolayısıyla eğitim ve seçilecek personel önemli bir yer tutmaktadır. Öncelikle polisin ya da güvenlik kuvvetlerine mensup kişilerin toplum tarafından nasıl algılandığı çok önemlidir. “Batı toplumlarında polisin toplumun hizmetkârı olarak algılandığı, ülkemizde ise devlet güvenliğinin sağlanmasında bir araç olarak görüldüğü bilinmektedir”. Ancak güvenlik teşkilatlarının siyasetten bağımsız olamaması ve bu gücün etkisi altında kaldığından dolayı, hukuken halka hizmet sunan tarafsız bir güç olarak ele alınırken; uygulamada kimi zaman hükümetin ya da siyasetin bir aracı olarak algılanmaktadır¹⁹⁵.

Teşkilat olarak, halkın üzerinde, ondan farklı ve hükmeden bir anlayıştan ziyade; halkın hizmetinde, halkla birlikte dayanışma halinde, güvenlik politikalarının belirlenmesinde halka danışan, formel, hukukî bir zemin olmadığından dolayı, personelin eğitimi ve seçimi konusunda aksaklıklar yaşanmaktadır. Aslında çok basit bir eğitim faaliyeti olan en küçük bir eğitim seminerinin dahi büyük bir yenilikmiş gibi haber niteliği kazanması ya da polis-halk iç içe, polis-halk dayanışması gibi sloganların kullanılması, bir kopukluğun ve eksikliğin en temel göstergesidir. Batılı toplumlarda gayet doğal olan polis-halk ilişkilerindeki olağan işbirliği ve kurumsal yapı, ülkemizde hâlâ oturtulamamıştır¹⁹⁶.

Son yıllarda bilgi ve iletişim alanında yaşanan gelişmeler, ekonomik, sosyal ve siyasal hayattaki hızlı değişimler en küçük örgütlerden ulusal düzeye yayılmış mevcudu yüz binleri bulan büyük teşkilatlara kadar geniş bir alanda değişim, yenilenme hatta yeniden yapılanma baskılarını da beraberinde getirmiştir. Kurumlar mevcut yapılarının yanında bu yapının insan kaynağı yânî eleman temini ve eğitimi üzerinde de çağın gereklerine uygun sorunları ortadan kaldıracak model arayışına girmiştir.

¹⁹⁵ Ahmet H. AYDIN: ““Policy Making Structures Of The Turkish Naitonal Police Organisation””, Policing and Society, Vol. 6, (1996), 74.”

¹⁹⁶ Ahmet H. AYDIN: ““Policy ... “. a.g.m., 82”

Artık her şeyi bilen ve anlayan joker misali personel yerine konusunda otorite olmuş mevzuat ve uygulamaya hakim, yapacağı iş konusunda gerekli eğitimi almış, liyakatlı bireyler aranır olmuştur. Eğitim sadece bireyleri kapsayan hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim programlarından öteye giderek orgânîzasyonun tümünü içerisine alarak “öğrenen örgütler” sürecine de girmiştir.

Kurumlar saydam, şeffaf, etkin, verimli ve hesap verebilir bir yapı içerisinde faaliyetlerini sürdürme zarurluluğunu özellikle personel seçimi, eğitimi ve işleyiş sürecinde artan bir şiddette hissetmeye başlamışlardır. Bu bağlamda halkla ilişkiler personel uygulamaları ve eğitimin her alanında karşımıza çıkmaktadır. Halkın üzerinde onu yöneten anlayış yerini halkla iç içe ve halkının hizmetinde olma düşüncesine bırakmıştır.

İnsan kaynağı temini ve personelin eğitimi konusunda halkla ilişkilerin yerinin, öncelikle güvenlik teşkilatı yöneticileri tarafından önemsenmesi gerekmektedir. Disiplin kaygılarından uzak, hizmette verimliliği ve başarıyı hedeflemek temel ilke olmalıdır. Halkla ilişkiler konusunda hazırlanan plan ve programlar yöneticiler başta olmak üzere tüm teşkilat mensuplarına benimsetilerek uygulamaya konulması halkla ilişkiler dinamikleri açısından çok önemlidir. İyi ve başarılı bir halkla ilişkilerin gerçekleştirilmesi, kurum içi örgütsel hedeflerin gerçekleştirilebilmesine, yânî karşılıklı iletişim ve etkileşim yapısının oluşturulmasına bağlıdır¹⁹⁷.

Demokratik bir gözetim ve katılım yoluyla gerçekleştirilecek bir güvenlik reformu iç ve dış istikrarın yanında güvenlik kuvvetlerinin vatandaşların güvenini sağlamada etkin, verimli çalışmasını sağlayacak ve meşruluğunu da daha sağlam temellere oturtacaktır. İyi eğitim almış, profesyonelleşmiş; “üstlerinin verdiği görev ve emirleri yerine getirebilme ve dinamik hızla değişen yeni güvenlik ortamını sindirebilen” kadrolarla sağlanacaktır.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Rifat KARAMAN, S. TUNCAY ve M. DURMAZ : ““Bir Kamu ...””. a.g.m., 117”

¹⁹⁸ Philip FLURİ : ““Gözetim ...””. a.g.m., 12”

Bu nedenle güvenlik birimleri için eğitim ve seçilecek personel kıstasları büyük bir önem taşımaktadır. Yapılacak işin gereği fiziki, görsel, zihinsel veya psikolojik düzeyine göre personel seçilmeli ve eğitimde uygulamaya yönelik pratiklerin yoğun olarak yapıldığı saha çalışmalarına ağırlık verilmelidir.

Emniyet Teşkilatındaki eğitim kurumları hiyerarşik yapı içerisinde doğrudan merkez teşkilata bağlı olarak örgütlenmişlerdir. Bu noktada üniversite hâline getirilen Polis Akademisi ve ona bağlı Polis Yüksek Okulları doğrudan Genel Müdüre bağlıdırlar.¹⁹⁹ Ayrıca Eğitim Daire Başkanlığı ve Asayis Daire Başkanlıkları başta olmak üzere, kendi alanlarına giren konularda diğer Daire Başkanlıkları ve ilgili İl Emniyet Müdürlükleri de hizmetiçi eğitim programları yürütmektedirler. Kolluk personelinin hizmet içi eğitimi, belli bir plana göre ele alınıp gerçekleştirilmelidir. Planın uygulanmasında merkezî yönetime de görevler düşmektedir.

Polis Akademisi ve bağlı Polis okullarında müfredat programları yönetici, eğitici ve sahada çalışacak personele yönelik olmaktan ziyade, uygulama ve pratik dersleri dışında genel kültür, genel hukuk ve yönetim bilgisi ağırlıklı teorik düzeydedir. Elbette ki, eğitimde kişilere bir nosyon vermek esastır. Ancak görev açısından sahada olması gereken polisin okul yıllarından itibaren genel norm kadro ihtiyaçları içerisinde branşlara ayrılarak yetiştirilmesi anahtar rol üstlenecektir. Örneğin olay yeri, kriminal, bilgi işlem, asayiş, trafik, terör v.b. konularda okul yıllarından itibaren bir teknisyen olarak hatta mühendis olarak yetiştirilmesi daha verimli sonuçlar doğuracaktır. Uygulamada ise, teori ve genel bilgilere hakim, sahanın gerçekleri ile hiç yüzleşmemiş, mesleği meslekte öğrenme ilkelerine göre bir yer edinmeye çalışan personeller karşımıza çıkmaktadır.

Delillerden sanığa ulaşarak olayı çözmek, delil toplamak, toplumsal olaylarda kalabalıkların kontrolü, önleyici hizmetler, araç-silah kullanmak, yakın dövüş tekniklerini bilmek, suç örgütlerinin taktik ve tekniklerini bilmek,

kas gücünü geliştirmek, olaylara müdahale tarzı ve neticelendirme açısından teşkilatların başarı grafiğini yükseltmektedir. Gün geçmiyor ki, TV haberlerinde 10-15 polisin elinde bıçak olan bir zanlıyı etkisiz hale getirme çektiği sıkıntılar karşımıza çıkıyor.

Güvenliğin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak eğitimi geliştirme yaklaşımı temel alınmalıdır.

Kolluk kuvvetlerinin uzmanlaşma sorunlarını aşabilmesi için kurulacak modelde temel alınması gereken unsurları şöyle sıralayabiliriz:

1. Kolluk kuvvetinin başarılı olabilmesi için uzmanlaşması şarttır. Yalnız bu şartın önce kolluğun eğitim kurumlarında hayata geçirilmeli, bilahare bu uzman kadrolarla kolluk kuvveti yetiştirilmelidir. Teşkilatlar için sayısal çokluk değil kalite ve faydalı personel unsurları daha önemlidir.
2. Personel yetiştirmede, yetişmiş elemanlardan yararlanma esas alınmalı, politik veya subjektif mülahazalarla eleman istihdamı ve eğitime yönelinmemelidir.
3. Özellikle polis birimlerinde uzman eğitici için prensipler konmalı, imtihanla seçim yapıp ihtisas eğitimleri alınarak bilgi seviyeleri ve tecrübeleri arttırılmalıdır. Personelin sahip olduğu kabiliyet, sahip olduğu vasıflar dikkate alınmalıdır.
4. Uzman yetiştirici ve uzman personele ihtiyaç olan yerde yeteneklerine göre istihdam edilmelidir.
5. Uzman personelinde uzman yetkililerce denetlenmesi yapılan işin fayda – zarar sonuçlarını görmesi yânî hesabını vermesi, hizmetlerin iyileşmesi, iş

¹⁹⁹Hasan Hüseyin ÇEVİK : “Ülke ...”. a.g.m., 309”

kalitesinin ölçüsü için kayıt altına alınması takdir, taltif ve tecziyelerde değerlendirilmesi faydalı sonuç verir.

6. Her kurumda olduğu gibi güvenlik kuvvetlerinde de alt birimlerle teknisyen düzeyinde uzmanlaşmış personele ihtiyaç vardır. Ancak bu yapılar içerisinde çalışan personelde bulunduğu mevcut alanda en iyi şekilde nasıl hizmet sunarımdan ziyade, bir üst statüye nasıl çıkabilirim anlayışı hakimdir. Bu da Kurumun etkinliği ve verimliliği üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır.

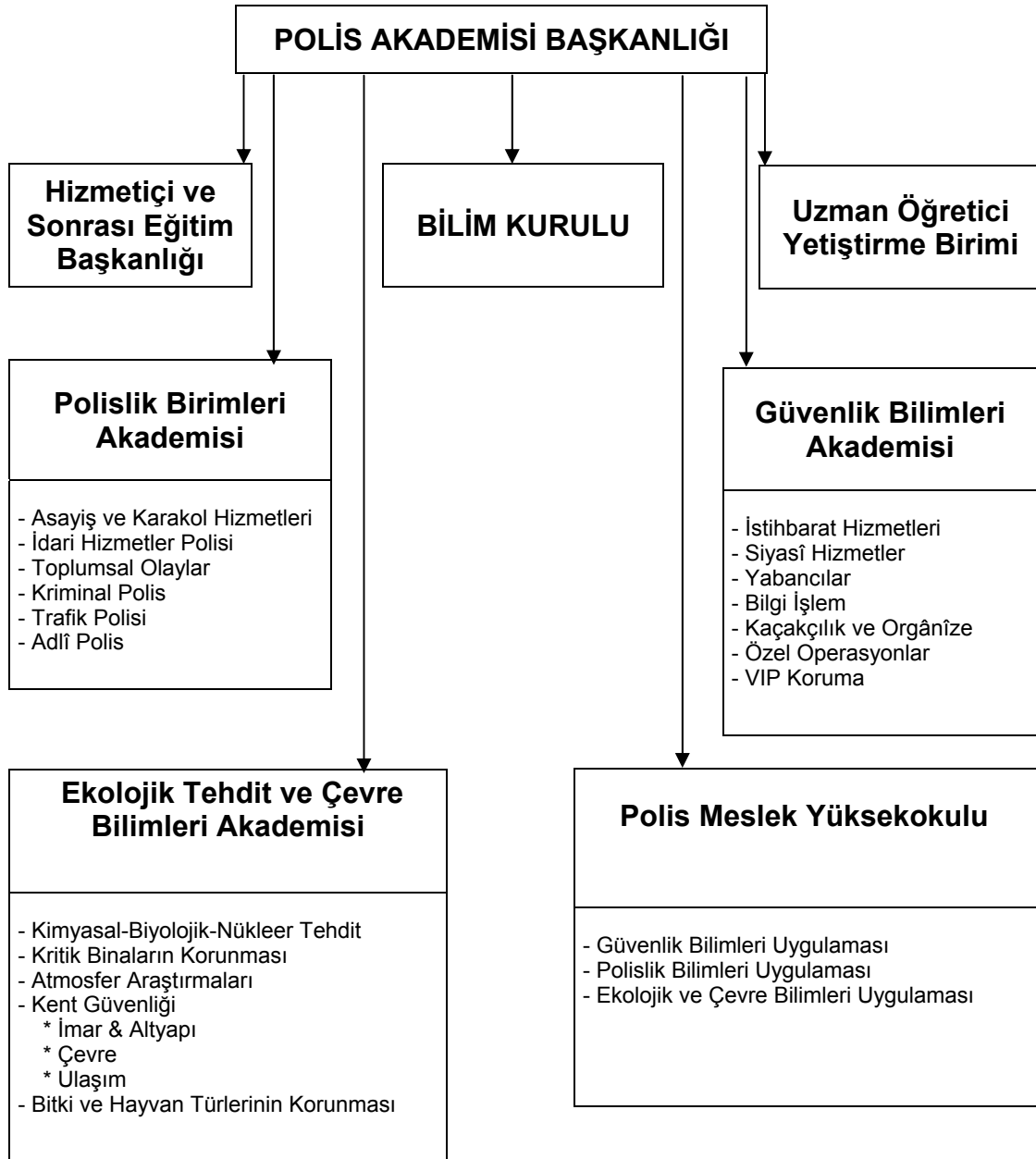
Ayrıca personel emekli olduktan sonra meslekten tamamen kopmakta, özlük hakları yeterince düzenlenmediği için eğer zamanında gerekli birikim yapamadıysa hayatını sürdürebilme ve ailesinin geçimini sağlayabilmek için zor şartlarda bazende mesleğiyle bağdaşmayacak işlerde çalışmaktadır. Emekli olan personelin bilgi ve birikimleri kendisiyle birlikte kaybolmaktadır.

Eğitim hep hizmet öncesi ve hizmet içi olarak ele alınmakta hizmet sonrası eğitim gözardı edilmektedir. Personelin görev süresi sonunda sivil hayata hazırlanması, emeklilik sonrasında kendisinden nasıl faydalanılacağı gibi konular dikkate alınmamakta ve sivil alana yönelik çok önemli bir insan kaynağı heba edilmektedir. Küskün bir kenarda unutulmuş bir personel yerine hizmet sonrası eğitimlerle yeniden kazanılan ve faydalanılan personel hem teşkilat hem de güvenlik sorununun çözümünde çok daha faydalı olacaktır.

Kurulacak yeni model içerisinde eğitim alanında yapılacak düzenlemelerle ilgili olarak kurulması önerilen model de; Polis Akademisi Başkanlığı, kurulması önerilen İç Güvenlik Müsteşarlığının altında Başbaklığa bağlı olarak yerini almaktadır. Eğitim ve öğretim işlerinde özerk bir özellik arzemesi gerekmektedir. Polis Akademisi Başkanlığının eğitim ve öğretim politikasını belirleyen, Bilim Kurulu temel bir rol üstelenecektir. Bilim Kurulu'nun altında Uzman Öğretici Yetiştirme Birimi ve Öğretim Elemanları bulunacaktır.

Polis Akademisi Başkanlığı'nın altında Master, Doktora eğitimi için Güvenlik, Polislik, Ekolojik Tehdit ve Çevre Bilimleri Enstitüsü, Hizmet İçi, Hizmet Sonrası Kurslar Birimi ve yönetici kadroya yönelik olarak Güvelik Bilimleri, Polislik Bilimleri, Ekolojik Tehdit ve Çevre Bilimleri Fakülteleri ile Polis Memurlarına yönelik olarak Güvenlik, Polislik, Ekolojik Tehdit ve Çevre Bilimleri Uygulama Meslek Yüksek Okulları bulunacaktır.

Eğitim süresi, fakültelerde 1 yıl Hazırlık, 1 yıl Temel Hukuk ve Yönetim Bilimleri Bilgisi, 3 Yıl Branşlaşılın alanla ilgili olarak Teknik ve Mühendislik Bilimleri Eğitimi şeklinde olmak üzere toplam 5 yıl, Uygulama Meslek Yüksek Okullarında ise toplam 4 yarıyıl eğitim süresi öngörülmekte olup 1 Dönem uygulamaya yönelik olarak temel hukuk ve yönetim bilimleri bilgisi, 3 Yarıyıl baranşlaşılın alanla ilgili olarak teknisyen eğitimi olmak üzere toplam 2 yıl olarak öngörülmektedir. Konumuz kapsamında direkt olarak yer almamakla birlikte bütüncül bir yaklaşım içerisinde eğitim ve seçilecek personel ile ilgili husularda daha fazla derine inmeden genel konsept içerisinde yapılan değerlendirmeleri kurulması önerilen modeli şematize ederek bitiriyoruz.



SONUÇ

Reform, yönetim geleneğimizde Tanzimat'tan bu yana sıkça kullanılan bir kavram olarak yerini almaktadır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi, hizmetlerde etkinliği ve verimliliği arttırmak, kurumların yeniden yapılandırılması gibi kavramlar hemen hergün medya, akademik çevreler ve politik arenada karşımıza çıkmaktadır. Özellikle Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren gerek yabancı gerek yerli uzmanlar devreye konularak reform çalışmaları yapılmıştır.

Reform alanında çeşitli düzenlemeler yapılırken ortaya yeni olgular koymaktan ziyade, mevcut yönetimin iyileştirilmesi çalışmaları daha baskın çıkmıştır. Katı merkezîyetçi bir yapıya sahip olmamızdan dolayı, reform çalışmaları da merkezî düzeyde ve tepeden inme bir şekilde gerçekleştirilmiş, tabanın önerileri dikkate alınmamış ya da dikkate alınıyor gibi gösterilmeye çalışılmıştır.

Güvenlik kavramının dinamik bir kavram oluşu geçmişten günümüze algılama ve uygulamada kendisini kurumsal olarak devam ettirebilmek için değişimi mecburi kılmıştır. Dünyada olduğu gibi ülkemizde de siyasi, sosyal ekonomik ve kültürel şartların değişmesiyle ortaya çıkan yeni yaşam biçimleri ve yaşam alanındaki büyük değişimler, güvenlik hizmetlerinde de kendini yenileme sürecini beraberinde getirmiştir.

Ancak yönetim geleneğimizdeki reform çalışmalarında karşılaşılan sorunlar güvenlik alanında yapılan düzenlemelerde de kendisini göstermiştir. Nitekim eldeki mevcut mevzuata bakıldığında, halen polis teşkilatının 1930'lu yıllarda çıkarılan kanunlarla yönetildiği görülmektedir. Son yıllardaki Avrupa Birliği uyum sürecinde çeşitli alanlarda pek çok kanun çıkarılmıştır. Güvenlik alanında çıkarılan yeni TCK ve CMK aceleyle gelmiş olup, tepkisel amaçlı bir düzenleme görünümü arz etmektedir.

Mevcut devlet geleneğine baktığımızda, kurumlara güvensizlik ve kurumların karşılıklı denetim yoluyla birbirleri üzerinde baskı grubu oluşturma eğilimi gözlenmektedir. Özellikle güvenlik alanında yaşanan bazı olumsuzluklar, AİHM'den güvenlik kuvvetleri aleyhine sonuçlanan kararlar ve 17 Aralık 2005 AB üyelik müzakerelerinin başladığı tarihe endeksli aceleyle çıkarılan yasaların uygulanabilirliği bugün bile tartışmaya açıktır.

Ülkemizde güvenlik alanındaki reform çalışmaları başladığında, sınırlı ve üst düzeyde olmak üzere kuruluş temsilcileri de bu çalışmalarda görev almaktadırlar. Ancak burada mevcut, müşterek, akılcı bir sonuca yönelik çalışmalardan ziyade, kurumsal kimlikler ön plana çıkmakta, etkinliğini kaybetme endişesiyle kurum milliyetçiliğine dayalı öneri ve düzenlemeler ortaya atılmaktadır. Dolayısıyla reform daha doğmadan sakat bir çocuk hâline dönüşmekte, çıkan sonuçlar akılcı ve bilimsel olmaktan ziyade beraberinde yeni tartışma ve sorunları getirmektedir.

Esas olan, öncelikle sorunun ne olduğudur. Sorun, doğru olarak tanımlandıktan sonra tümdengelim yoluyla, sorundan yola çıkarak nasıl bir model ve çözüm gerektiği doğrultusunda tabana doğru yayılan bir model ortaya konmalıdır.

Reform çalışmalarında genel güvenlik kavramı içerisinde, sivil toplum, güvenlik birimleri, parlamenter yapı arasında tehdit algılaması ve buna karşı uygulanacak ortak politikalarda karşılıklı güvene dayalı iş birliği ve şeffaflık, ortak geleceğimiz açısından çok önemlidir ve aşılması gereken bir zorluktur. Özellikle demokrasiyi içine sindirememiş ve terör tecrübesine sahip toplumlarda gizlilik, yasalara getirdiği sınırlamalar bakımından güvenlik sektöründe şeffaflık açısından eleştirilmekte olup tenkitler almaktadır.²⁰⁰ Ancak bu tip sorunların geliştirilecek milli bir kavram dâhilinde aşılması demokrasimizin devamlılığı, güvenliği ve kalıcılığı açısından önemlidir. Bireylere içinde bulundukları uçakta bir kargaşa çıktığında herkesin bu

²⁰⁰ Philip FLURİ : “Gözetim ...”. a.g.m., 114-15”

uçakla dŖeeėi, bu uçağın nasıl güvenle yoluna devam edebileceği benimsetilmelidir.

Ŗu an için ülkemizde, suç istatistikleri incelendiğinde 1980’li yıllara göre asayiş, terör ve kaçakçılık olaylarında bir artış ve farklılaşma söz konusudur. Özellikle asayiş alanında mala ve Ŗahsa karşı işlenen eylemler, yüzde binlerle ifade edilen bir artış düzeyine ulaşmıştır. Bundan on sene öncesine kadar pek çok insanın aklına gelmeyen yeni suçluluk türleri oluşmuş, hızlı kentleşmeyle birlikte ekonomik, sosyal ve kültürel yapıdaki eksikliklerin ortaya çıkmasıyla suçluluk, nitelikli ve organize bir sektöre dnŖmeye başlamıştır.

Kentsel mânâda yaşam alanı güvenliği, bireyler açısından tehdit altına girmiş ve bireylerin kendilerini güvende hissedememe sonucu ortaya çıkmıştır. Olayları doğrudan polisiye aktörlerle zmeye çalışmak, Batılı ülkelerde denenmiş fakat doğurduğu toplumsal ve ekonomik maliyetler hesaplandığında, rakamların ülke btçelerinde önemli yk teşkil ettiği grlmŖtr.

Bu çalışmada, mevcut sorunun ekonomik, sosyal, kültürel ve kriminolojik temelleri ele alınmış olup, ana hatları ortaya çıkarılmıştır. Suç ve suçlulukla mücadele konusunda, güvenlik kuvvetleri açısından uygulanabilir saydamlık, Ŗeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda yeni bir model ortaya konmuştur.

Ancak burada unutulmaması gereken en önemli noktalardan biri, bu çalışma ile metropoliten alanlarda güvenlik sorunu ve çözüme yönelik polisiye tedbirlerin ve önerilerin tek başına yeterli olamayacağı gerçeğidir. Özellikle ekonomik, sosyal, kültürel, siyasî çözümler üretilerek bir bütün halinde, sadece teoride değil uygulanabilirlik açısından da ülke koşullarına uygun olarak bu sorunun üzerine gidilmesi gerekmektedir.

Burada TCK, CMK, Adlî ve Önleme Arama Yönetmeliği, Adlî Kolluk Yönetmeliği yeniden uygulanabilir şekilde gözden geçirilmeli, Batı toplumlarında olduğu gibi polisine güvenen, onun uygulamalarına saygı duyan, gerektiğinde denetleyen toplumsal bir güvenlik kavramının temeli oluşturulmalıdır.

Özellikle metropoliten alanlarda kent güvenliğinin yeniden gözden geçirilmesi ve düzenlenmesi, önemli boyutlara ulaşan güvenlik kaygılarının ortadan kaldırılması için yeni bir model ortaya konulmuştur. Bunda güvenliğin boyutunun bireyden yola çıkıp, kent, ülke, hatta gezegen boyutuna kadar uzanan iç içe geçmiş halkalarla çevrelendiği ve artık bu problemin kendi içerisinde sadece kendisini ilgilendiren bir sorun olmaktan çıkarak çok daha genele yayılma eğiliminin etkisi söz konusudur. Örneğin, bir semtte kapkaç ve hırsızlık olaylarının etkisi, salt bir hırsızlıktan öteye giderek o bölgedeki gayrimenkul değeriden tutun da ekonomik, kültürel, sosyal faaliyetlere kadar etkisi geniş halk kitlelerince hissedilmektedir. Terörün yarattığı endişe ve korku, kimyasal ve biyolojik tehditlerin yanında doğal afetler, küresel ısınma artık belirli bir bölge veya şehirden öteye çok geniş alanları kapsayacak boyutlara ulaşmıştır. Örneğin insan kaynaklı terör ile bir bölgenin yeraltı kaynaklarının zehirlenmesi, o bölgedeki tüm hayatı daraltıcı ve sınırlayıcı sonuçlar getirecektir.

Kentsel bazda yaşam alanı güvenliği, bireyler açısından tehdit altına girmiş ve bireylerin kendilerini güvende hissedememe sonucu ortaya çıkmıştır. Kentleşmenin doğrudan suç ve suçluluğun temel kaynağı olarak algılanması yanlış bir sonuçtur. Ayrıca olayların doğrudan polisiye aktörlerle çözülmesi düşüncesinin doğurduğu toplumsal ve ekonomik maliyetler hesaplandığında etkin ve verimli bir yol olduğu söylenemez.

Ayrıca kentleşme, bir takım toplumsal bağları dejenere ederek, şiddet, terör ve asayiş olaylarının doğurduğu yanlış ve yaygın bir inanış olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak özellikle metropoliten alanlarda suçluluğun soysal çevre ve şartlardan bağımsız olarak algılanamayacağından bahisle,

kent olgusunun bu olayların temel nedeni olmaktan ziyade, daha çok yardımcı ve kolaylaştırıcı bir değişken olarak ele alınması daha doğru olacaktır.

Esas olarak, suçluluğun ardında yatan ekonomik, sosyal, psikolojik ve kültürel nedenler hakkında detaylı bir çalışma yapıldıktan sonra bununla mücadelede etkin bir yol seçilebilir.

Çalışmada ortaya koyulan model, köklü bir değişikliğe gidilerek iki temel yapı üzerine inşa edilmiştir. Bunlar, teşkilatlanma bazında yaşam güvenliği eksenindeki İç Güvenlik Müsteşarlığı; metropol alanlarda MGK, MİT, Genelkurmay Başkanlığı ile Başbakanlık üzerinden irtibatlı MSB, Adalet, Tarım ve Sağlık ve İçişleri Bakanlıkları ile direkt irtibat halinde olacaktır. Müsteşarlık bünyesinde kurulması öngörülen Güvenlik Konseyi'nde ilgili Bakanlık, üst kuruluşlar ve sivil kuruluşların temsilcileri, genel güvenlik politikalarının belirlenmesinde Müsteşarla karşılıklı sorumlu olacaktır. Müsteşarlık bünyesinde merkez teşkilatı ve bölge teşkilatlarına bağlı il, ilçe irtibat ofisleri görev yapacaktır. Klasik devlet genel güvenliği ile ilgili birimlerin yanında, Ekolojik Hayatı Koruma Başkanlıkları da Müsteşarlığın görev alanına dahil edilmiştir.

Yaşam alanının güvenliği kapsamında, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Polis, Acil Durum ve Kriz, Trafik Genel Müdürlüğü şeklinde üçlü bir yapı oluşturulmuştur. Yeni bir sistem olarak, il yönetimlerinde resmi kuruluşların yanında çeşitli sivil kuruluşların da karar aşamasına katıldıkları İl Güvenlik Kurulları oluşturulup, devriyelerin ağırlıkta olduğu Komşuluk Gözetleme Birimi, Gönüllü Gözetim Bekçileri gibi yeni yapılar ortaya konulmuştur. Eğitim alanında ise Polis Akademisi bünyesinde, "hizmet öncesi, içi ve sonrası" eğitim yapıları oluşturularak Bilim Kurulu ve Uzman Öğretici yetiştirme unsurları ile Polislik, Güvenlik, Ekolojik Tehdit ve Çevre Birimleri Akademileri kurulmuş, eğitim müfredatında uygulamaya yönelik Teknik Personel yetiştiren bir okul kimliği oluşturulmuştur. Ayrıca Enstitü kurularak master, doktora programlarına da imkan sağlanmıştır.

KAYNAKÇA

- Adlî Kolluk Yönetmeliği,
01.06.2005 tarih ve 25832 Sayılı Resmi Gazete
- Adlî ve Önleme Aramaları Yönetmeliği,
01.06.2005 tarih ve 25832 Sayılı Resmi Gazete
- AKTÜRE, Sevgi
1994 *Anadolu'da Bronz Çağ Kentleri*, Türk Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- ALPAR, İstiklal ve S. YENER
1993 *Gecekondü Araştırması*, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara.
- ALTINAY, Ayşe Gül
Millî Güvenlik Kavramı Bize Bu Yüzyılın Sıcak ve Soğuk Savaşlarının Hediyesi, <http://www.bianet.org/diger/makale>.
- ARAT, Necla
1994 *Türkiye'de Kadın Olmak*, Say Yayınları, İstanbul.
- ASLANOĞLU, Rana A.
1998 *Kent Kimlik ve Küreselleşme*, Asa Yayınları, Bursa.
- Avrupa Kentsel Şartı*
1996, İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*
www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlaşma1php
02.01.2006
- AYDIN, H. Ahmet ve KAVGACI, İ. Halil
1996 *Crime Order and Policing-Future Amalgamations of Police Forces in England & Wales*, Scarmen Centre Press, Leicester.
- AYDIN, H. Ahmet
“1996 “Güvenlik Politika ve Uygulamalarının Meşruiyeti: Uzlaşma ve Zor Kullanma Durumu”, Amme İdaresi Dergisi. Ankara: Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları. Cilt 29, Sayı 4, AİD, 65-72.
“2002 “Meşruiyet ve Polis, Türkiye’de Devlet Toplum ve Polis”, H.H. ÇEVİK ve T. GÖKSU (Ed.), Türkiye’de Devlet, Toplum ve Polis. Ankara: Seçkin Kitabevi. 91-112.”

“2005 “Özel Güvenlik Neden Gereklidir?”, F. ÇELİK ve başk. (Ed.), II. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu -Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını-. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayın No: 199. 70-74.”

“2001 “Postmodern Toplumda Polisin İşlevi”, İ. CERRAH ve E. SEMİZ (Ed.), Türkiye’de Suç ve Polislik. Ankara: Güner Yayınları. 73-88.”

“1997 “Police Orgânisation and Legitimacy”, Case Studies of England Wales and Turkey. Avebury Press, 1997.

“1996 “Policy Making Structures Of The Turkish Naitonal Police Orgânisation”, Policing and Society, Vol. 6. Netherlands: harwood Academic Publishers. 73-86.”

“1996 “The Future of Policing In Turkey: Current and Proposed Orgânizational Changes in Public Policing”, Police Studies, Vol. 19. 39-55.

AYHAN, Zeynel Abidin

“2005 “Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını”, F. ÇELİK ve başk. (Ed.), II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu -Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını-. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayın No: 199. XIII-XIV.”

BAHADIR, Gürbüz

1985 Büyükşehir Düzeyinde Kolluk Hizmetlerinin Örgütlenme ve Yürütülmesi, Ankara: Gazi Üniversitesi (Yayınlanmamış Master Tezi).

BAL, Mehmet Ali

2003 *Modern Devlet ve Güvenlik*, IQ Kültür Sanat Yayınları, İstanbul.

BAŞE, Ertan

“2003 “Sosyoloji Temelli Suç Teorileri ve Orgânîze Suçlar”, A. GALERİ ve H. H. ÇEVİK (Ed.), Orgânîze Suçlarla Mücadele ve Polis. Ankara: Seçkin Kitapevi, 73-102.”

BAYKAL, Deniz

1970 Siyasal Katılma, Bir Davranış İncelemesi, SBF Yayınları, Ankara

Belediyeler Kanunu (03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı)

13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.

BENNET, Christopher

“2003 “Terörle Savaş”, NATO Dergisi, İlkbahar Sayısı

<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/Turkish/summaries.html>

- BİLGİÇ, K. Veysel
2005 *Yönetim ve Güvenlik Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BİLGİN, N. ve M. GÖREGENLİ
“1996 “Kentsel Katılım ve Çoğulculuk”, F. B. YILDIRIM (Ed.), *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*. İstanbul: WALD Yayınları. 49-61.”
- BİNNİGER, Clemens ve G. DREHER
“2004 “New York Şehri Polis Departmanının Suçla Mücadelesindeki Başarısı-New York’tan Öğrenmek”, Çev. Recep TAYFUN, *Polis Dergisi*, Sayı 42: 249-268.
- BILLANTE, Nicolle
“2003 “The Beat Goes On: Policing for Crime Prevention”, The Center For Independent Studies, Issue Analysis, No: 38. Australia.”
- BUMİN, Kürşat
1990 *Demokrasi Arayışında Kent*, Ayrıntı yayınları, İstanbul.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı)
23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete.
- GERAY, Cevat ve başk.
1995 *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, TBD ve Konrad Adanauer Vakfı Yayını, Ankara.
- BRUNELLİ, Christian R.,
“2003 “Heaven For A Cop? Policing A Higher Crime Society”, Department of Government, Harvard University, Comparative Politics Research Workshop. USA.
<http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Brunelli.Christian.doc>
- Census Of Population and Housing* (U.S. Bureau Of The Cansus, 1963),
www.nber.org/cesus-geocodes/1970data/8126/cb8126.txt. 02.01.2006.
- CANSEVER, Turgut
1994 *Ev ve Şehir*, İnsan Yayınları, İstanbul.
- CASTELLS, Manuel
1997 *Kent Sınıf, İktidar*. Çev. Asuman ERENDİL, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları
- CHILDE, Gordon
1993 *Tarihte Neler Oldu?* Çev. Alaeddin ŞENEL ve Mete TUNÇAY, İstanbul: Alan Yayıncılık

Ceza Muhakemesi Kanununun Yürürlük ve Uygulama Şekli Hakkında Kanun,
<http://rega.basbakanlik.gov.tr/GUNLU/20050601-htm> 01.06.2005.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin

“2002 “Ülke Yönetiminde İyi İnsan, İyi Vatandaş, İyi Polis”, İ. BAL ve M. B. ERYILMAZ (Ed.), Polis Meslek Etiği. Ankara: SFN Yayınları, 301-314.”

ÇOKER, Ziya

1999 *Belediye Başkanları Görev ve Yetkileri*. Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezî-Belediye Yönetimi Dizisi/1, Ankara.

ÇOLAK, N. İlker

“2005 “Genel Kolluk ve Özel Güvenlik İlişkileri”, II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu “Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını”. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 199, 52-63.”

DAHL, R. A.

1963 *Modern Political Analysis*, Prentice Hall, New Jersey USA

DÂNÎELSON, M. H. ve Ruşen KELEŞ

1985 *The Politics Of Rapid Urbanization Government and Growth In Modern Turkey*, Holmes and Meier Press, New York-London

DEMİR, M. Faruk

2002 *21. yy’da Türkiye İçin Yeni Bir Milli Güvenlik Siyaseti-Stratejik Öneriler Belgesi*, Yüksek Strateji Merkezî Yayınları, İstanbul.

DERDİMAN, R. Cengiz

“2005 “Özel Güvenlik Anlayışı ve 5188 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Doğan Sorumluluklara İlişkin Değerlendirmeler”, II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 199, 27-51.”

DOROTHEE, Barbier-Vauzelles

“1984 “Kent Özeklerinin İyileştirilmesinde Halk Katılımı”, Çev. Ruşen Keleş, Yerleşim ve Çevre Bilim Sorunları. Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, 47-71.”

BM Dünya Kentleşme Tahminleri

1995 Kent-Koop 16. Olağan Genel Kurulu, Ankara.

Emniyet Genel Müdürlüğü

1980 İstatistik Yıllığı, Ankara.

1990 İstatistik Yıllığı, Ankara.

1995 İstatistik Verileri, Ankara.

2000 İstatistik Verileri, Ankara.

2004 İstatistik Verileri, Ankara.
2005 İstatistik Verileri, Ankara.

EKE, Ali Erkan

“1985 “”Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler””, Amme İdaresi Dergisi. Ankara: TODAİ Yayınları, Cilt 18, Sayı 4.”

ERDEM Elçin ve başk.

Küreselleşme (Globalleşme) Nedir?,
<http://hazirlik2.emu.edu.tr/yonca/kuresel.htm> 20.05.2001

ERDUMLU, G.

1982 *Türkiye’de Metropoliten Yönetim sorunları ve Bir Sistem Önerisi*, AÜ SBF Yayınları (Doktora Tezi), Ankara.

1982 *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AÜ SBF Yayınları, Ankara.

ERTÜRK, Hasan

1995 *Kent Ekonomisi*, Ekin Yayınları, Bursa.

EVRENSEL, Ayhan

Helsinki Nihai Senedi’nin 25. yılı
<http://www.ntv.com.tr.news>

FLURI, Philip

“2005 “”Gözetim ve Rehberlik: Parlamenter Gözetimin Güvenlik Sektörü ve Reformu Açısından Önemi”, V. AYTAR (Ed.), Çev. Ela UYSAL ve başk., Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya DCAF ve TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmalar Dizisi – 1. İstanbul: TESEV Yayınları.”
http://www.dcaf.ch/publicactions/e-publicactions/DemOversight_Turkey/contents.html

GELERİ, Aytekin

2003 *Önleyici Polislik*, Seçkin Yayınları, Ankara.

Geleceğin İstanbul’u-Demokratik Etkin ve İnsanca Yaşanabilen Bir Dünya Kenti

1993 Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Raporlar Dizisi-5, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul.

GERAY, Cevat

“1999 “”İstanbul İçin Yönetim Biçimi””, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, VIII. İstanbul.”

GLEIZAL, Jean J., J. Gatti-DOMENACH ve C. JOURNES,

2000 *Batı Demokrasilerinde Polis*, Çev. Mustafa KANDEMİR, Ankara: Temiz Yayınları.

GÖRMEZ, Kemal

1997 *Kent ve Siyaset*, Gazi Kitapevi, Ankara.

1989 *Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği*, Hizmet-İş Yayınları, Ankara.

“1993 “Türkiye’de Anaket Yönetiminin Sorunları”, ÇYDD, Ankara: ÇYDD Yayınları, Cilt 2, Sayı 1.”

1997 *Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler*, Vadi Yayınları, Ankara.

1991 *Şehir ve İnsan*, MEB Yayınları, İstanbul.

GÖYMEN, Korel

1997 *Türkiye’de Kent Yönetimi*, Boyut Kitapları, İstanbul.

GÖZÜBÜYÜK Şeref ve Turgut TAN

2001 *İdare Hukuku Cilt 1, Genel Hükümler*, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref

1991 *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitapevi Yayınları, Ankara.

GÜNDAY, Metin

2001 *İdare Hukuku*, Der Yayınları, Ankara.

HALTON, R. J.

1999 *Kentler Kapitalizm ve Uygarlık*, Çev. Ruşen Keleş, İmge Yayınları, Ankara.

HARRISON, Paul

“1997 “Şehirleşme, Batılılaşma, Küreselleşme: Kültürel Çeşitliliği Kurtarabiliriz mi?”, Çev. Murat Çiftkaya, Habitat II. Kent Zirvesi İstanbul-96 II. Cilt. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları.”

HAZIR, Hayati

2001 *Demoraside İstikrarsızlığın Sebebi Olarak Siyasal Şiddet ve Terörizm*, Nobel Yayınları, Ankara.

HEIKEN, Grant ve G. VALENTINE

“2000 “Cites-National and Global Security Issues”, Operated By University Of California For The US Department Of Energy, Dailly News Bulletin: 1-9.”

www.ees5.lanl.gov/urban_Security/pdfs/Cities_SecurityIssues.pdf
21.12.2005

HEPER, Metin

1983 *Türkiye’de Kent-Göçmeni ve Bürokratik Örgütler*, Üçdal Yayınları, İstanbul.

İSBİR, Eyüp

1991 *Şehirleşme Meseleleri*, Gazi Büro Yayınları, Ankara.

1982 *Kentleşme Metropoliten Alan ve Yönetimi*, AİTİA Yayını, Ankara.

1982 *Kentleşme Metropoliten Alan Ve Yönetimi*, Ankara İktisadi ve Ticarî İlimler Akademisi Yayınları, Ankara.

Kabahatler Kanunu (5326 Sayılı)

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/GUNLU/20050601-htm> 12.11.2005.

KALABALIK, Halil

1998 *İdarenin Kolluk Faaliyetleri Karşısında İnsan Haklarının Durumu ve Korunması: Türkiye’de İnsan Hakları*, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezî, Ankara.

KARAMAN, Rıfat, S. TUNCAY, M. DURMAZ

“2004 “”Bir Kamu Kurumu Olarak Polis Teşkilatında Halkla İlişkilerin Önemi””, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Cilt 11, Sayı 2. Mânîsa: Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yayınları.”

KARTAL, Kemal S.

1992 *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme*, Adım Yayıncılık, Ankara.

KAVRUK, Hikmet

2002 *Anakent’e Bakış, Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, Ankara.

“2003 “”Belediyecilik-Anakent Belediyeciliği””, B. AYKAÇ ve H. KAVRUK (Ed.), Kamu Yönetimi Seçme Yazılar. Ankara: G.Ü. İİBF Geliştirme Vakfı İdari İşletmesi Yayınları.”

KAYA Projesi

1991 TODAİE Yayını, Ankara

Kent Koop 16. Olağan Genel Kurulu

1995 Ankara.

KEANE, John

1993 *Sivil Toplum ve Devlet*, Çev. A. ÇİĞDEM ve başk., Ayrıntı Yayınları, İstanbul.

KELEŞ, Ruşen ve Artun ÜNSAL

1982 *Kent ve Siyasal Şiddet*, AÜ SBF Yayınları, Ankara.

KELEŞ, Ruşen

2004 *Kentleşme Politikası*, İmge Kitapevi, Ankara.

1994 *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem/Kültür Yayınları, İstanbul.

1993 *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar*, İmge Yayınları, Ankara.

KILIÇBAY, Mehmet Ali

1993 *Şehirler ve Kentler*, Gece Yayınları, Ankara.

KIRLANGIÇ, Tuncay

“2005 “”5188 Sayılı Kanunda Gördüğüm Eksiklik Ve Aksaklıklar””, II. Ulusal Güvenlik Sempozyumu Türkiye’de Özel Güvenliğin Dünü, Bugünü ve Yarını. Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi Yayınları No: 199, 64-69.”

KIŞLALI, Ahmet Taner

1993 *Siyasal Sistemler-Siyasal Çatışma ve Uzlaşma*, İmge Yayınları, Ankara.

KÖKER, Levent

1995 *Modernleşme Kemalizm ve Demokrasi*, İletişim Yayınları, İstanbul.

KUBAN, Doğan

“1968 “”Anadolu-Türk Şehri Tarihi Gelişmesi, Sosyal ve Fiziki Özellikleri Üzerinde Bazı Gelişmeler””, İstanbul: Vakıflar Dergisi, Sayı VII. “

LABORIT, Henri

1990 *İnsan ve Kent*. Çev. Bertan ONARAN, Payel Yayınları, İstanbul.

LAÇİNER, Ömer

“1996 “”Kentlerin Dönüşümü ve Yeni Kentlilik Bilinci””, F. B. YILDIRIM (Ed.), *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*. İstanbul: WALD Yayınları. 63-72.”

London Metropolitan Police Authority,

www.mpa.gov.uk/downloads/about/translation/turkish.pdf

Mahallî İdare Birlikleri Kanunu (26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı)

11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazete.

Mevzuat Bilgi Sistemi,

<http://proje.basbakanlik.gov.tr>. 12.11.2005.

MICHEL, Andree

1993 *Feminizm*. Çev. Şirin TEKELİ, İletişim Yayınları, Ankara

New York City Police Department,

http://www.en.wikipedia.org/wiki/New_York_Police_Department

NYPD'deki Polis Sayısı,

<http://www.nyc.gov/html/nypd/html/misc/pdfaq2.html#41>, 20.01.2006.

NIE, N., S. VERBA ve P. CONVERSE

1989 *Siyasal Katılma ve Oy Verme Davranışı*. Çev. İ. TURAN, T. KARAMUSTAFAOĞLU, Ankara

Nüfus Genel Sayımı 12.10.1980 Sosyal ve Ekonomik Nitelikleri,

1984 T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara.

2004 T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara.

OKUTAN, Atakan

1995 *Türkiye'de Kentleşme ve Siyasal Yapı*, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara.

ORTAYLI, İlber

1974 *Tanzimattan Sonra Mahallî İdareler 1840-1878*, TODAİE Yayınları, Ankara.

1985 *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul.

ÖKMEN, Mustafa

2003 *Kent Çevre ve Globalleşme*, Alfa Yayınları, Bursa.

ÖZBUDUN, Ergun

1975 *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Sosyal Katılma*, Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara.

ÖZER, İnan

1983 *Kentlileşmenin Kişilerin Siyasal Katılımları Üzerindeki Etkileri*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara.

PIRENNE, Henry

1991 *Ortaçağ Kentleri Kökenleri ve Ticaretin Canlanması*, İletişim Yayınları, İstanbul.

Police System of Japan,

en.wikipedia.org/wiki/Police_system_of_Japan

RENO, Janet – D. MARCUS – M. L. LEARY – N. E. GIST
 “2000 “Investing Wisely In Crime Prevention International Experiences”, I. Waller, D. Sansfaçon (Ed.) Crime Prevention Series 1, Montreal, Quebec CANADA: International Centre for the Prevention of Crime.
<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/bja/182412.pdf>

ROBERT, Jean
 1999 *Kent ve Halk Kent Üzerine Alternatif Düşünceler*, Ütopya Yayınları, Ankara.

ROBERTSON, Lord
 2003 *NATO’nun Dönüşümü*
<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/Turkish/summaries.html>

Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu
 (4902 Sayılı) 24.06.2005 tarih ve 25148 sayılı Resmi Gazete
<http://rega.basbakanlik.gov.tr/> 21.12.2005.

SARIBAY, A. Yaşar
 “1996 “Kent: Modernleşme ile Postmodernleşme Arasındaki Köprü”, F. B. YILDIRIM (Ed.), *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*. İstanbul: WALD Yayınları. 37-47.”

SARTORI, Giovanni
 1996 *Demokrasi Teorisine Geri Dönüş*. Çev. Tunçer KARAMUSTAFAOĞLU, Yetkin Yayınları, Ankara.

SEZAL, İhsan
 1992 *Şehirleşme*, Ağaç Yayıncılık, İstanbul

Shaq Sworn In As Reserve Police Officer,
<http://msnbc.msn.com/id/10397089/>, 20.01.2006.

Survey of Attitude on Public Safety,
 Corporate Communications Department Nomura Research Institute Ltd., Idutsu-Tokushige, Japan
www.nri.co.jp/english/opinion/nr/pdf/nr20050513.pdf, 2005.

ŞENEL, Alaeddin
 1995 *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.

ŞENEL, Turan – ŞENEL, Muazzez
 1981 *Devlet Güvenliği*, Polis Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1981.

ŞENER, Muharrem

1994 *Büyük Kentlerin Gecekondu Bölgelerindeki Sosyo-Ekonomik Yapının Suç Olgusuna Etkileri*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınları (Master Tezi), İzmir.

ŞENYAPILI, Önder

1981 *Kentleşemeyen Ülke, Kentlileşen Köylüler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları, Ankara.

TAPAN, Mete

1996 *Kentleşme ve Kentlileşme Üzerine*, Yapı Yayınları.

TEKELİ, İlhan

1982 *Türkiye’de Kentleşme Yazıları*, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

“1996 “Türkiye’de Çoğulculuk Arayışları ve Kent Yönetimi Üzerine””, F. B. YILDIRIM (Ed.), *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*. İstanbul: WALD Yayınları, 15-27.

TEKELİ, İlhan ve İ. ORTAYLI

1978 *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*, E. TÜRKCAN (Ed.), Ankara.

TEKELİ, İlhan ve Y. GÜLÖKSÜZ

Kentleşme, Kentlileşme ve Türkiye Deneyimi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt V.

Terörle Mücadele Kanunu, 3713 sayılı,

<http://www.hukukcu.com/bilimsel/genelkanunlar/3713.html> 12.11.2005.

The Structure of Policing in London,

<http://www.met.police.uk/about/orgânisation.htm>

TOLAN, Barlas

1991 *Toplum Bilimlerine Giriş*, Adım Yayıncılık, Ankara.

TORTOP, Nuri

1991 *Mahallî İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara.

TURAN, İlter

1977 *Siyasal Sistem ve Davranış*, İktisat Fakültesi Yayınları, İstanbul.

Türkiye’de Kentleşme,

1971 Mimarlar Odası Yayını, Ankara.

UZUNER, Ali

2004 *Önemli Kişilerin Korunması*, Azizandaç Yayınları, Ankara.

Urban Policy and Economic Development an Agenda For The 1990s

1991 Dünya Bankası Yayınları, Washington D.C.

<http://www.worldcatlibraries.org/wcpa/ow9d648c212128d667a19afeb4da09e526.html> 21.12.2005

VAZULLES – BARBIER, Dorothee

“1984 ““Kent Özeklerinin İyileştirilmesinde Halk Katılımı””, Çev. Ruşen KELEŞ, Yerleşim ve Çevre Bilim Sorunları. Ankara: UNESCO-Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları . 47-71.”

Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliği,

<http://rega.basbakanlik.gov.tr/GUNLU/20050601-htm> 12.11.2005.

YAŞAR, Yılmaz

2000 *Polis Meslek Hukuku*, Başkent Kışe Matbaacılık, Ankara.

YAVUZ, Fehmi

1980 *Kent ve Sosyal Topraklar Ülkemizde ve Başka Ülkelerde*, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No.452, Ankara.

YAVUZALP, Osman

2003 *Terörizmle Savaşta Ortaklarla İşbirliği*

<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/Turkish/summaries.html>
25.12.2005

YILDIRIM, Ferzan B.

1996 *Kentte Birlikte Yaşamak Üstüne*, WALD Yayınları, İstanbul.

YILDIRIM, Selahattin

1993 *Yerel Yönetim ve Demokrasi*, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Bşk.- IULA-EMME Yayınları, İstanbul.

YÖRÜKAN, Ayda

1968 *Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri*, Ankara.

YÜCEL, Asuman

1994 *Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi*, DPT Yayını, Ankara.

ZENGİN, Eyüp

1999 *Yerel Yönetim Birlikleri*, Mimoza Yayınları, Ankara.

<http://wikipedia.org> 12.11.2005

<http://indeksiletisim.com> 12.11.2005

<http://www.konya-bld.gov.tr> 12.11.2005

<http://www.burc.ankara-bel.gov.tr> 12.11.2005

EKLER

1995 YILINDA MEYDANA GELEN ASAYİŞ OLAYLARININ TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

SUÇ TÜRÜ	1995 Yılı Asayiş Olayları			
	Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir
GASP VE SOYGUN	1561	54	822	66
ÖLDÜRME OLAYLARI	1725	93	421	130
KASTİ ÇIKARILAN YANGIN	572	45	187	43
ZABITA KUVVET. SALDIRI	159	89	21	1
MESKENE SALDIRI	876	44	182	44
KAÇIRMA OLAYLARI kız kadın	4542	384	501	307
KAÇIRMA OLAYLARI adam	76	8	5	2
KAÇIRMA OLAYLARI çocuk	38	7	3	1
ADABI UMUM VE AİLE cebren ırza gecme	582	64	103	22
ADABI UMUM VE AİLE zina	586	80	44	37
ADABI UMUM VE AİLE fuhuş suçları	1800	196	546	66
ADABI UMUM VE AİLE ırza tasaddi	535	64	46	21
POLİSE HAK. MUK. DARP	2742	104	427	153
DİĞ. DEV. MEM. HAK. M. DARP	969	109	93	49
6136 S.K. MUHALEFET	17541	1065	6077	646
DARP	19587	4372	2644	969
YARALAMA	17392	1585	3530	1512
DOLANDIRICILIK	3615	1375	1171	126
KUMAR	4184	466	1521	240
TEHDİT	2448	740	368	114
İNTİHAR	1530	132	245	190
RÜŞVET ZİMMET İRTİKAP	113	13	26	4
HIRSIZLIK OLAYLARI oto hırsızlığı	14840	975	10775	753
HIRSIZLIK OLAYLARI diğer hırsızlıklar	74880	14092	25903	7650
TASNİF DIŞI SUÇLAR	56620	6420	9351	2013
TOPLAM	229513	32576	65012	15159

**1995 YILINDA MEYDANA GELEN MALİ KAÇAKÇILIK OLAYLARIN TÜRLERİNE
GÖRE DAĞILIMI**

SUÇ TÜRÜ	1995 Yılı			
	Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir
Kıymetli Evrakta Sahtecilik	730	43	32	33
Kalpazanlık	753	20	21	49
Kıymetli Taş Maden Kaçakçılığı	135	2	73	1
Kültür ve Tabiat Varlıkları Kaçakçılığı	203	10	54	11
Tekel Kaçakçılığı	386	8	87	67
Gümrük Kaçakçılığı	1236	92	263	87
Dolandırıcılık	260	11	51	9
Karşılıksız Çek	1826	619	43	0
İşçi Simsarlığı	93	4	48	0
Sahte Noylon Fatura	153	17	30	4
Diğer Mali Suçlar	626	9	113	21
TOPLAM	6401	835	815	282

EK-2

1995 - YILINDA MEYDANA GELEN TERÖR OLAYLARININ TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

SUÇ TÜRÜ		1995 Yılı Terör Olayları			
		Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir
Saldırı	Karakollara	23	-	5	-
	Meskenlere	22	-	3	-
	Kişilere	66	-	20	4
	Topluluklara	5	-	2	-
	Resmi binalara	51	-	1	-
	Parti dernek binalarına	13	-	7	1
	Resmi ulaşım araçlarına	14	-	8	1
	Sivil ulaşım araçlarına	4	-	1	-
	Elçiliklere	2	-	-	-
Çatışma	Güvenlik Güçleriyle	57	-	4	1
	Gruplararası	1	-	-	-
Patlayıcı Madde	Patlayan	552	13	421	2
	Patlamayan	126	4	78	5
Gasp Soygun	Banka	2	-	-	1
	Diğer	44	-	41	-
Adam kaçıрма		25	-	6	1
Kanunsuz Top. Ve Göst.		130	-	83	3
Afiş-Yazı	Örgüt tarafı	845	81	381	161
	Öğrenci tarafı	291	-	270	-
	Diğer	116	7	77	-
Cezaevleri Olayları	Açlık grevleri	22	-	3	-
	Firar	1	-	-	1
	İsyan	1	-	-	1
İşgal Boykot	Öğrenci	36	-	36	-
	Diğer	22	-	8	-
Diğer Terör Olayları		599	-	92	-
TOPLAM		3070	105	1547	182

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ MERKEZ TEŞKİLATI

MERKEZ TEŞKİLATI

- (1) Genel Müdür
- (5) Genel Müdür Yardımcısı
- (1) 1. Hukuk Müşavirliği
- (3) Hukuk Müşavirliği
- (140) Şube Müdürlüğü
- (1) Sivil Savunma Uzmanlığı

EMNİYET GENEL MÜDÜRÜNE DOĞRUDAN BAĞLI BİRİMLER

- Teftiş Kurulu Başkanlığı (İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Samsun Bölge Kuruluşları)
- Polis Akademisi Başkanlığı
- İstihbarat Dairesi Başkanlığı
- Hukuk Müşavirliği
- Özel Harekat Daire Başkanlığı
- Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı (APK Daire Başkanlığı'nın yerine kurulmuştur)
- Polis Koleji Müdürlüğü
- Özel Kalem Müdürlüğü
- Basın Protokol ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü
- Sivil Savunma Uzmanlığı

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NE BAĞLI BİRİMLER

- (24) Polis Okulu
- (3) Polis Moral Eğitim Merkezi Müdürlüğü
- (1) Polis Hastanesi Başhekimliği
- (1) Polis Bakım ve Yardım Sandığı

SİYASİ İŞLER GENEL MÜDÜR YARDIMCISI'NA BAĞLI BİRİMLER

- Güvenlik Dairesi Başkanlığı
- Terörle Mücadele ve Harekat Dairesi Başkanlığı (TEMÜH)
- Yabancılar Huzur İltica Dairesi Başkanlığı
- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı
- Ana Komuta Kontrol Merkez Dairesi Başkanlığı
- Koruma Dairesi Başkanlığı

ASAYİŞLE İLGİLİ GENEL MÜDÜR YARDIMCISI'NA BAĞLI BİRİMLER

- Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Dairesi Başkanlığı

- Asayiş Dairesi Başkanlığı
- Kriminal Polis Laboratuvarları Dairesi Başkanlığı
- İnterpol Dairesi Başkanlığı
- Arşiv ve Dokümantasyon Dairesi Başkanlığı

PERSONEL İLE İLGİLİ GENEL MÜDÜR YARDIMCISI'NA BAĞLI BİRİMLER

- Personel Dairesi Başkanlığı
- Eğitim Dairesi Başkanlığı
- Sağlık İşleri Dairesi Başkanlığı
- Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı
- Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı

TRAFİKLE İLGİLİ GENEL MÜDÜR YARDIMCISI'NA BAĞLI BİRİMLER

- Trafik Planlama ve Destek Dairesi Başkanlığı
- Trafik Uygulama ve Denetleme Dairesi Başkanlığı
- Trafik Eğitim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı
- Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
- Haberleşme Dairesi Başkanlığı
- Havacılık Dairesi Başkanlığı

LOJİSTİK VE MALİ İŞLERLE İLGİLİ GENEL MÜDÜR YARDIMCISI'NA BAĞLI BİRİMLER

- İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı
- İkmal ve Bakım Dairesi Başkanlığı
- İnşaat ve Emlak Dairesi Başkanlığı

EK-4

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ TAŞRA TEŞKİLATI

TAŞRA BİRİMLERİ

- (81) İl Emniyet Müdürlüğü
- (349) İlçe Emniyet Müdürlüğü
- (394) İlçe Emniyet Amirliği
- (1) Hudut Kapısı Şube Müdürlüğü
- (11) Hudut Kapısı Emniyet Amirliği
- (7) Hudut Kapısı Emniyet Komiserliği
- (8) Serbest Bölge Emniyet Amirliği
- (885) Polis Merkezi Amirliği
- (282) Polis Karakolu

ÖZEL STATÜLÜ İL EMNİYET MÜDÜRLÜKLERİ BİRİMLERİ

- Özel kalem Büro Amirliği
- Başhekimlik
- Sivil Savunma Uzmanlığı
- İdari Büro
- Genel Disiplin Büro Amirliği
- Özel Harekat Şube Müdürlüğü
- Emniyet Komuta ve Kontrol Merkezi
- Evrak ve Arşiv Şube Müdürlüğü
- İstihbarat Şube Müdürlüğü
- Basın Protokol ve Halkla İlişkiler Şube Müdürlüğü
- Terörle Mücadele Şube Müdürlüğü
- Güvenlik Şube Müdürlüğü
- Pasaport Şube Müdürlüğü
- Yabancılar Şube Müdürlüğü
- Havalimanı Koruma Şube Müdürlüğü
- Koruma Şube Müdürlüğü
- Deniz Şube Müdürlüğü
- Asayiş Şube Müdürlüğü
- Narkotik Şube Müdürlüğü
- Mali Şube Müdürlüğü
- Silah ve Mühimmat Kaçakçılığı Şube Müdürlüğü
- Ruhsat ve Tebligat İşlemleri Şube Müdürlüğü
- Trafik Tescil Şube Müdürlüğü
- Trafik Denetleme Şube Müdürlüğü
- Bölge Trafik Denetleme Şube Müdürlüğü
- Hassas Bölgeler Koruma Şube Müdürlüğü
- Çevre Yolları ve Boğaz Köprüsünü Koruma Şube Müdürlüğü
- Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğü
- Personel Şube Müdürlüğü
- Hukuk İşleri ve Soruşturma Şube Müdürlüğü
- Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü

- Eğitim Şube Müdürlüğü
- Kreş ve Gündüz Bakımevi Şube Müdürlüğü
- Turizm Şube Müdürlüğü
- Çocuk Şube Müdürlüğü
- İkmal Şube Müdürlüğü
- Bakım ve Onarım Şube Müdürlüğü
- Ulaştırma Şube Müdürlüğü
- Bütçe Şube Müdürlüğü
- Foto-Film Şube Müdürlüğü
- Muhabere-Elektronik Şube Müdürlüğü
- İnşaat Emlak Şube Müdürlüğü
- Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü
- Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespit Şube Müdürlüğü

EK-5

**2000 - 2004 - 2005 (Ocak-Ekim) YILLARINDA MEYDANA GELEN MALİ KAÇAKÇILIK OLAYLARININ
TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI**

SUÇ TÜRÜ	2000 Yılı Mali Suçlar				2004 Yılı Mali Suçlar				2005 Yılı (ocak-Ekim) Mali Suçlar			
	Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir	Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir	Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir
Kıymetli Evrak Sahteciliği.	1375	76	77	224	2723	534	148	383	2141	254	52	393
Kalpazanlık	892	160	35	117	865	55	13	94	1589	42	12	130
Kıymetli Taş ve Maden Kaçakçılığı	71	-	12	-	10	-	1	-	12	-	-	-
Kültür ve Tabiat arıkları Kaçakçılığı	316	6	33	23	284	23	15	15	184	9	15	14
Tekel Kaçakçılığı	440	2	183	27	686	-	22	91	442	-	-	116
Gümrük Kaçakçılığı	1955	320	452	80	3151	246	-	45	1959	182	-	45
Dolandırıcılık	545	124	124	28	585	51	160	36	846	56	391	58
Karşılıksız Çek	97	85	5	-	74	-	34	-	115	-	80	-
İşçi simsarlığı Organizatör Göçmen	121	6	9	3	630	2	65	39	256	1	29	12
Naylon Fatura	260	29	70	16	153	25	33	10	75	11	21	5
Döviz Kaçakçılığı	71	18	-	-	18	-	-	-	9	-	-	-
Karapara Aklama	10	6	1	-	13	-	10	-	19	-	18	-
Diğer Suçlar	1364	85	135	105	2512	54	321	120	1755	23	252	59
TOPLAM	7517	917	1136	623	11704	990	822	833	9402	578	870	832

2000 – 2004 – 2005 (Ocak-Ekim) YILLARINDA MEYDANA GELEN TERÖR OLAYLARININ TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

SUÇ TÜRÜ		2000 Yılı Terör Olayları				2004 Yılı Terör Olayları				2005 Yılı (Ocak-Ekim) Terör Olayları			
		Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir	Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir	Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir
Saldırı	Karakollara	1	-	1	-	9	-	-	-	7	-	-	-
	Meskenlere	4	-	2	-	-	-	-	-	3	-	-	-
	Kişilere	8	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-
	Topluluklara	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Resmi binalara	5	-	-	-	12	-	-	-	7	1	-	-
	Parti dernek binalarına	2	-	1	-	-	-	-	-	4	1	-	-
	Resmi ulaşım araçlarına	15	1	11	-	11	-	-	-	15	-	1	-
	Sivil ulaşım araçlarına	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-
	Elçiliklere	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Çatışma	Güvenlik Güçleriyle	16	-	3	-	7	-	-	-	9	-	-	-
	Gruplararası	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Patlayıcı Maddeler	Patlayan	172	6	143	1	160	13	102	9	175	6	81	20
	Patlamayan	48	1	30	1	64	1	26	2	98	3	70	2
Gasp Soygun	Banka	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	Diğer	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Adam kaçıрма		6	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
Kanunsuz Top. Ve Göst.		187	-	170	4	123	2	67	3	113	1	25	11
Afiş-Yazı	Örgüt tarafı	329	13	212	35	492	15	238	27	197	20	66	20
	Öğrenci tarafı	29	2	6	-	49	-	2	-	21	1	4	-
	Diğer	28	-	2	-	109	6	4	-	30	-	-	-
Cezaevleri Olayları	Açlık grevleri	96	-	-	16	60	-	-	-	10	-	-	-
	Firar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	İsyar	7	-	-	5	2	-	-	-	2	-	-	-
İşgal Boykot	Öğrenci	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Diğer	4	-	-	3	3	-	-	-	4	-	-	2
Diğer Terör Olayları		824	-	16	4	542	1	8	12	296	2	11	7
TOPLAM		1785	23	602	69	1644	38	447	53	1001	35	258	62

EK – 7

2000 YILINDA MEYDANA GELEN ŞAHSA ve MALA KARŞI İŞLENEN ASAYİŞ OLAYLARININ TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

SUÇ TÜRÜ		2000 Yılı Şahsa Karşı İşlenen Olayları				Asayiş
		Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir	
Öldürme	Kasten	2176	91	1054	102	
	İhmal	888	19	82	3	
Müessir Fiil	Kasten	20373	1743	4236	1617	
	İhmal	5305	116	783	58	
	Darp	33126	4215	3322	1733	
	Kolluk kuvvetlerine Saldırı	3275	271	395	282	
Şahıs Hürriyeti Aleyhine Suçlar	Kız Kadın kaçırma	4466	332	624	286	
	Erkek kaçırma	184	4	44	23	
	Çocuk kaçırma	123	4	27	5	
	Rehin alma	16	1	4	0	
	Tehdit	3354	478	352	200	
Genel Adab ve Aile Nizamı Aleyhine Suçlar	Aile fertlerine kötü muamele	3721	722	41	643	
	Hakaret ve Sövme	1665	260	133	103	
	Müstehcen hareketler	1311	185	91	128	
	İrza geçmek	1260	56	207	111	
	Evlenme vaadi ile kızlık bozma	548	21	23	25	
	Fuhşa Teşvik	1834	199	332	203	
	Kumar Oynamak	4918	650	1899	390	
İntihar		2973	142	378	583	
Tasnif dışı suçlar		30527	3196	3894	1116	
TOPLAM		122043	12705	17921	7611	

EK-8

SUÇ TÜRÜ		2000 Yılı Mala Karşı İşlenen Olayları				Asayiş
		Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir	
HİRSIZLIK	Evden	20451	1363	8119	1504	
	İşyerinden	21751	1752	6634	1151	
	Resmi Kurum ve Kuruluşlardan	1376	200	192	82	
	Bankadan	160	3	33	2	
	Otodan	16170	1254	6170	1009	
	Oto Hırsızlığı	14954	619	10590	764	
	Yankesicil ve Kapkaççılık	12012	487	6310	1433	
	Diğer	12239	1077	3396	758	
GASP - YAĞMA	Şahıstan	1086	56	235	34	
	İkametgahtan	117	4	46	2	
	İşyerinden	190	7	68	4	
	Bankadan	7	0	1	1	
	Adam Kaldırmak	57	2	22	0	
	Zorla Çek - Senet İmzalatmak	175	7	7	9	
DİĞER SUÇLAR	Dolandırıcılık	3179	383	994	280	
	Emniyeti Suistimal	1496	275	313	254	
	Cürüm Eşyası Satın Almak	206	20	13	10	
	Mesken mahsuniyeti Aleyhine Suçlar	2010	106	191	128	
	Nası İzzar	3320	325	312	308	
	Kasten yangın çıkarmak	805	36	156	62	
	Bilişim suçları	60	1	41	4	
	6136 Sayılı kanuna ait	7646	209	1990	400	
	Meskun mahalde silah atmak	4785	158	528	318	
	Rüşvet zimmet	321	19	40	17	
	Hükümet emirlerine	1608	436	205	31	
	Tasnif Dışı Suçlar	11671	1555	2772	534	
TOPLAM		137852	10354	49378	9099	

2004 - 2005 (Ocak Ekim) YILLARINDA MEYDANA GELEN MALA KARŞI İŞLENEN ASAYİŞ OLAYLARININ

TÜRLERİNE GÖRE DAĞILIMI

SUÇ TÜRÜ		2004 Yılı Mala Karşı İşlenen Olayları				Asayiş
		Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir	
HİRSİZLİK	Evden	33937	2302	12291	2328	
	İşyerinden	29919	2635	8998	1983	
	Resmi Kurum ve Kuruluşlardan	2744	271	452	233	
	Bankadan	117	19	25	3	
	Otodan	25190	2071	12716	1175	
	Oto Hırsızlığı	24659	2352	14149	2110	
	Kapkaçıcılık	5101	168	2354	725	
	Yankesicilik	11689	465	5966	1686	
	Büyükbaş ve Küçükbaş Hayvan Hırsızlığı	695	29	49	36	
	Diğer	22447	1217	4659	963	
GASP-YAĞMA	Şahıstan	4259	230	1813	90	
	Evden	254	1	143	6	
	İşyerinden	264	7	113	16	
	Bankadan	6	2	2	0	
	Adam Kaldırmak	65	1	12	0	
	Zorla Çek - Senet İmzalatmak / Tahsil Etmek	154	15	31	2	
YANGIN	Kasten	1174	90	217	86	
	İhmalen	2701	184	429	88	
DİĞER SUÇLAR	Dolandırıcılık	5141	391	1465	220	
	Emniyeti Suistimal	3604	365	1046	508	
	Suç Eşyası Satın Almak, Satmak ve Saklamak	372	58	56	10	
	Mala Zarar Vermek (Nası İzzar)	7046	634	1511	319	
	Bilişim Suçları	317	3	83	1	
	Mesken Masuniyeti Aleyhinde Suçlar	1836	127	212	93	
	Hükümet Emirlerine Muhalefet	4439	1408	1133	19	
Mala Karşı İşlenen Tasnif Dışı Suçlar		7207	964	1459	528	
GENEL TOPLAM		195337	16009	71384	13228	

2005 Yılı (Ocak-Ekim) Mala Karşı İşlenen Asayiş Olayları			
Ülke Geneli	Ankara	İstanbul	İzmir
44645	2419	15341	2280
34762	2837	10326	1854
2899	334	455	224
138	11	22	3
31451	2068	17056	1051
25750	3659	13370	2227
5830	205	2725	715
15721	489	8319	1532
696	17	47	19
28276	1243	5848	1025
4929	272	2142	140
127	2	61	6
213	4	104	9
5	1	1	0
74	4	12	0
151	25	25	3
1237	83	191	91
2560	121	412	65
6177	357	1585	235
4340	330	1150	419
416	72	32	18
11115	633	3265	277
162	3	70	3
1734	95	200	128
2381	663	677	15
8526	1004	2077	601
234315	16951	85513	12940

1980, 1985, 1990, 2000, 2004 NÜFUS VERİLERİ

Nüfus	1980	1985	1990	2000	2004
Toplam Nüfus	44 736 957	50 664 458	56 473 035	67 803 927	71 789 000
Kadın	22 041 595	24 992 483	27 865 988	33 457 192	35 566 000
Erkek	22 695 362	25 671 975	28 607 047	34 346 735	36 220 000
Şehir Nüfusu	19 645 007	26 865 757	33 326 351	44 006 274	47 985 000
Köy Nüfusu	25 041 595	23 798 701	23 146 684	23 797 653	23 804 000
İstanbul	4 445 793	5 475 982	7 309 190	10 018 735	11 144 000
Ankara	1 901 282	2 235 035	3 236 626	4 007 860	4 290 000
İzmir	1 226 060	1 489 772	2 694 770	3 370 866	3 621 000

EK-10

ÖZET

Bu tezin konusu Metropoliten Alanlarda Güvenlik Sorunu ve Çözüm Önerileridir. Bilindiği üzere dünya, yaklaşık son yirmi yıldır hüküm süren hızlı bir değişim sürecinden geçmektedir. Oldukça karmaşık ve çok boyutlu olan toplumsal gelişmenin temelindeki küresel değişim dinamikleri, tüm dünya ülkelerini etkilemekte, düşüncelerde, inançlarda, geleneklerde, değer yargılarında ve kuramsal oluşumlarda yol açtıkları devrimlerle toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında köklü değişim ve dönüşümlere neden olmaktadır.

21. yüzyılda iletişim araçlarının baş döndürücü bir şekilde gelişmesiyle, ekonomik, siyasî ve kültürel küreselleşme zirveye çıkarak kent yönetimine yeni yükümlülükler getirmiş ve kent güvenliğinde iyileştirme ve düzenleme çalışmalarının yapılmasını zorunlu hâle getirmiştir. Artık, cinayet, kapkaç, uyuşturucu kaçakçılığı, trafik kazaları, sahtecilik, orman katliamı, imar yolsuzlukları, organ kaçakçılığı, hatta insan kaçakçılığı olağan ve gündelik yaşamın bir parçası olarak algılanmaya başlanmıştır. Kamu Yönetimi çok önemli dönüşümler geçirmektedir. Kamu yönetimi sisteminin, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesi gerekmektedir. Tezinde özellikle metropoliten alanlarda kent güvenliğinin yeniden düzenleme gereksinimi ve büyük kentlerde güvenlik sorunlarının daha etkin ve ussal yollarla çözüme kavuşturmak düşüncesi temel hareket noktası olmuştur.

Bu çalışma dört bölüm hâlinde ortaya konulmuştur. Birinci Bölümde; kavramsal çerçevede kentin tarihsel gelişimi, tanımı, kentleşmenin tanımı, özellikleri, nedenleri, metropol kavramı, metropoliten alan yönetimi konuları incelenmiştir.

İkinci bölümde; Metropoliten alan yönetiminde siyasal davranışlar ve suç ilişkisi açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde; güvenlik kavramının tanımı, devlet, bireyler, toplum ve kamuoyu açısından çağırışimleri, tartışmalı ve ihmal edilen bir kavram olarak yeri ve küreselleşme ile ilişkileri ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde; New York, Tokyo, Londra ve Türkiye’de metropoliten alanlarda güvenlik teşkilatlarının yapısı ve işleyişi, Türkiyede güvenlik teşkilatının sorunları, güvenlik alanında yapılması gereken değişikliklere ilişkin çözüm önerileri detaylı bir şekilde ele alınmış olup, yeni bir teşkilatlanma modeli oluşturulmuştur.

Sonuç bölümünde; çalışmanın özeti ve değerlendirmesi yapılarak tez bitirilmiştir.

ABSTRACT

The topic of this thesis is Security Problem on Metropolitan Areas and Solution Proposals. As it is known, the world has been in a rapid change process for the last two decades.

By the giddy improvement of communication technology in the 21st century, economical, political and cultural globalization has reached the peak point, and it has brought new responsibilities, while it compelled rehabilitation and arrangements on the security of urban areas. Now, murder, snatching, drug trafficking, forgery, destruction of forests, construction corruptions, organ trafficking, even human trafficking started to be understood as normal and even a part of the daily life. Public administration has been into such critical transformations. The system of public administration is needed to be rehabilitated constantly in order to ensure its adaptation to the developing and changing circumstances. The basic framework in the thesis is seen as the need of reorganization of urban areas' security and the idea of solving the security problems in the metropolitan cities by more effective and logical ways.

This study consists of four chapters. At the first chapter the following issues are examined; in the conceptional framework, the historical development and definition of the city, the definition of urbanization, its characteristics, reasons, the concept of metropol, and the issues of metropolitan areas administration.

At the second chapter; political manners in the metropolitan areas' administration and the relation with crime are explained at length.

At the third chapter; the definition of security notion, its associations in terms of state, individuals, society and public, the position of security as an argued and neglected notion and its relations with globalization are studied. Then the structure and mechanism of security organizations in New York, Tokyo, London and Turkey, the problems of security organizations in Turkey, solution proposals related to the arrangements and changes that are needed in the security field are analyzed detailly, and a new organizational model is formed.

At the conclusion chapter; the thesis is ended with the summary of the study and final evaluation.