

KENT GÜVENLİĞİ ÖRGÜTLENMESİNDE MAHALLE VE ÇARŞI VE MAHALLE BEKÇİLERİ*

Parishes as a Part of City Security Organisations and the Role of Parish Nightwachmen (Constables)

Güven ŞEKER**

Özet

Kentleşme ile birlikte, kent hayatında önemi iyice belirginleşen güvenlik olgusu, bu gün yeni paradigmlar ışığında kendini yenilemelidir. Yerelleşme ve katılım, kentlilik bilinci gibi kavramlar kent hayatında geleceğin tartışmasız belirleyicileri olacaktır.

Ülkemizde kamu güvenlik sistemi içinde, özel güvenlik kurumları gibi alternatif açılımlara da yer veren bir yapıda, üzerinde yıllardır düşünülmeyen bir kavram olan Çarşı ve Mahalle Bekçileri kent güvenliğinde, ilk adım olarak sivil katılım ve asayiş ile ilgili öncelikli güven oluşturarak temel sıkıntuların çözümünde geniş açılımlı fırsatlar sunabilecektir.

Çalışmamızda kente güvenlik açısından katılım, katılımın sağlanması için ilk yönetim basamağı olan muhtarlar, muhtarlar ile ilişkilendirilebilecek Çarşı ve Mahalle Bekçileri kadrolarının oluşturulması gibi konular ortaya konmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kent Güvenliği, Polis, Çarşı ve Mahalle Bekçileri, Mahalle, Katılım.

Abstract

With urbanization, It is clear that security concept have to replace with new paradigm today. Localization, participation and urban conscious will determine urban life future with no argument.

* Bu çalışma D.E.Ü. İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi Prof.Dr. Zerrin Toprak KARAMAN'ın danışmanlığında yazılmıştır.

** Baş Komiser, İzmir İl Emn. Md., gseker@izmirpolis.gov.tr ve gdseker@hotmail.com.
PBD, 7 (4) 2005, ss. 59-90

Watchman concept Which is in public security system in our country, no one think about, first step to give civilian communities the impression of being trustworthy about civilian participation and public security, these will solve the main problems or give wide angel opportunities.

In this work we produce civilian participation in urban security, for participation first administration step; mukhtars and to contact with watchman subjects.

Key Words: Urban Security, Police, Watchman, Ward, Participation.

Giriş

İnsanların toplum hayatında yaşamalarının gereği olarak çevreden gelen tehlikelere karşı kendilerini koruyabilmek amacıyla çeşitli yöntem ve teknikler geliştirmek zorundadırlar. Tüm bu faaliyetler insanın var oluşundan beri süregelmektedir. Günümüzde modern insan artık büyük çaplı örgütlenmeler kurarak bunların devamlı faaliyetleri ile yaşamını sürdürmektedir. İşte bu örgütlenmelerin devamlı şekilde dış dünyadan gelen tehlike ve saldırılara karşı kendi içerisinde sürekli, alanı belli, kurallar çerçevesinde zor kullanmayı kapsayacak şekilde ayrıca üniformalı veya üniformasız planlı ve organize faaliyetlerine güvenlik örgütlenmesi denmektedir.

Dünyanın hızlı bir şekilde küresel hale geldiği, devletlerin bu büyük ölçekli duruma uyum sağlama süreçlerinin eski ve yeni tercihler arasında kalma durumları, güvenlik alanında da artık yeni alanlarda yeni ihtiyaçlara uygun yeni stratejiler geliştirmeye doğru emniyet teşkilatını hızlı şekilde çekmektedir. Bu durum emniyet teşkilatının da eski ve yeni strateji, taktik veya sistemler de tercihlere doğru itmektedir. Bu tercihler yapılırken 1845’de başlayan polis tarihi, içinde bulunan ve bu güne kadar kullanılan ve faydalılığı birçok kez anlaşılan taktik ve stratejileri eski diye birden atmamak.

Daha çok ya da daha az başarılı bürokrasiler arasındaki temel farklılık, mali kaynaklar, kuruluşun hizmet götürdüğü kişiler ya da yasal düzenlemelerden çok, örgüt sistemlerinden kaynaklanmaktadır (Wilson, 1996:7). Güvenlik örgütlenmeleri toplumları yöneten otoriteler tarafından vatandaşların huzur ve güveni, refah ve mutluluğunu sağlayacak, devam ettirecek ve kuralları koruyacak, bozulduğunda da onu yeniden sağlayacak çeşitli örgütlenmeler oluşturulmuştur. Bu örgütler en büyük örgüt olan devlet tarafından kamu güvenlik örgütlenmeleri (Genel zabıta

‘Kolluk’ güçleri), Özel güvenlik örgütlenmeleri (Özel zabıta ‘Kolluk’ güçleri), ayrıca Kamu güvenlik örgütlerine yardımcı kuruluşlar (Gemi kaptanları, Çarşı ve mahalle bekçileri) olmak üzere sınıflandırılmışlardır. Bu üç sınıflandırmadaki kuruluşların iç güvenlik örgütlenmesi de kendi yapılanmaları içerisinde özelliklerine göre (sivil – resmi, silahlı - silahsız, genel – özel) farklı yapıda ortaya çıkmaktadır.

Bu çalışmada güvenlik hizmeti, kamu güvenlik örgütlenmesi ve özellikleri ortaya konarak güvenlik örgütlenmeleri içinde son yıllarda önemi gerileme eğilimi gösteren çarşı ve mahalle bekçilerini ele alınmıştır. Konu özellikle kentleşme ile birlikte artan güvenlik sorunlarının farklı bir yaklaşım ile ele alınması açısından önemlidir. Çalışma kaynak taraması, mevcut durumun hukuki boyutları ile ortaya konması şeklinde yapılmıştır. Çalışma ulaşılabilen kaynaklar ile sınırlı kalmış, bu alanda daha sonradan çalışacaklar açısından sonuçta varılan nokta yardımı ile genel çerçeveye oluşturabileceği düşünülmüştür. Bu alanda ülkemizde pek çalışma yapılmadığından çalışmanın özgünlüğü ve sınırlılıkları çalışma başladığında bilinmektedir.

1.Güvenlik Hizmetleri ve Özellikleri

Güvenlik kavramı insanların toplu ve yerleşik hayatlarının ilerleyip gelişmesi ile birlikte sistemleşme sürecine girmiştir. İnsan, yapısı gereği toplum halinde yaşamak zorundadır. Her insan topluluğunun yaşamını sürdürebilmesi için bir düzene, disipline ve güvene ihtiyacı vardır. İşte toplumdaki bu düzen ve güven güvenlik hizmetleri sayesinde sağlanır.

İnsanın, sağlıklı ve dengeli bir çevrede için maddi varlığının yanında manevi varlığının da korunması gerekir. Yaşama hakkı ile temel hak ve özgürlüklere sahip olmak ancak huzurlu ve güvenli bir ortamda mümkündür. Tarih boyunca toplumların sosyal, ahlaki, ekonomik ve hukuki yapılarında görülen değişikliklere paralel olarak suçların niteliğinde de değişiklikler olmuş ve bu durum güvenlik anlayışına da yansımıştır.

Güvenlik geniş kapsamlı bir deyimdir. Güvenlik, devletin korunmasından kazaların önlemlerine kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Kelime olarak güvenlik, tehlike bulunmaması hali, emin ve rahat olma durumu şeklinde ifade edilir.

“Güvenlik” kişilerin mallarının, ırz ve namuslarının her türlü saldırı, tehdit ve muhtemel kazalara karşı korunmasıdır.

Güvenlik hizmetleri kamu gücüne dayalı, koruyucu, karışmacı, bütünüyle özel kesime bırakılamaz olmaları gibi nitelikleriyle diğer kamu hizmetlerinden ayrılır.

İnsanların yaşadıkları mekan da güven içinde olması, kamu düzeninin aksamadan yürütülmesi konuları, son on yılda, ulusal ve uluslararası güvenlik kavramlarının yeniden tartışılmaya başlaması ile birlikte önemi ortaya konmuştur. Devletlerin kendi sınırları içindeki silahlı çatışmaların tırmanması ile birlikte, uluslar arası toplum, yerel çatışmalar ve toplumsal şiddet, yoksulluk ve işsizlik, örgütlü suç ve terörizm, göç hareketleri ve zorunlu göç gibi konular da dahil diğer istikrarsızlık kaynakları ile daha fazla ilgilenmeye başlamıştır (Toprak, vd., 2000:127).

1.1.Kamu Hizmetleri İçerisinde Güvenlik Hizmetleri

Kolluk (zabıta ya da polis) kavramı, eskiden beri toplumda düzeni sağlamak ve korumak için devletin (İdare'nin) sahip olduğu bir gücü simgeler. Bu güç, İdare Hukukundaki “kamu gücü” nün bir yansımasıdır. Sözcük olarak kolluk, hem bir “idari etkinliği” hem de bu “etkinliği yürüten görevlileri” ifade eder (Akgüner, 2003:195).

Kamu hizmeti içerisinde yer alan güvenlik hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi güvenlik kuruluşlarının dünyadaki gelişmelere, değişimlere uygun olarak örgütlenebilmesi ve sorunlarının asgariye indirilmesine bağlıdır. Bunun yanında bazı güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi, bazılarının ise sivilleştirilmesi resmi güvenlik güçlerini sayısal ve niteliksel olarak iyileştireceğinden, aynı zamanda görev yükünü azaltacağından güvenlik hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanacak, kaynak israfı önlenmiş olacaktır. Önceki yıllarda bu konu ile ilgili olarak yapılan diğer bir değerlendirmede, “İç güvenlikten sorumlu tek teşkilat olmalıdır ve bu teşkilat İl' de, İlçe' de, Kırsal alanda da görevli ve yetkili olmalıdır. Tek teşkilat hem hizmetin eşit götürülme biçimi, hem de hizmetten eşit faydalanma açısından gerekli ve önemlidir” (Dündar, 1996:70) denerek güvenlik hizmeti kavramına farklı açılımlar getirilmeye çalışılmıştır. Bir anlamda çağın gereklerine yakın gibi görünen bu düşünce, bir anlamda da küreselleşmenin¹ getir(ebileceği)diği farklı ve esnek açılımları baştan

¹ Küreselleşmenin devlet yapısında getirebileceği değişimler ile ilgili birçok yazar değerlendirme yapmaktadır. Özellikle küreselleşme ile beraber “devlet kurumlarının yapısında ortaya çıkan oluşumlar” Şaylan, 2002:25) dan bahsedilerek “devlet kurumu ile ilgili bir çok özelliğin (egemenlik, örgütlenme, işlevler v.b.) şu yada bu ölçüde değiştiği” (Şaylan, 2002:29) ortaya konmuştur. Ayrıca küreselleşme ile ilgili ulusal ve uluslararası farklı bir yaklaşım ile değerlendirme yapanlar “küresel

kabul etmeyen ve / veya istemeyen bir yaklaşımı da doğurabilecektir. Bu konu ile farklı açılım getiren Cerrah güvenlik hizmetlerinin doğası gereği polis teşkilatlarının askeriyeyle kıyasla daha sivil olması gereği açıktır. Çağımızda, özellikle de ileri batı demokrasilerinde ‘sivilleşme’ ‘demokratikleşmenin’ kaçınılmaz bir gereği, hatta göstergesi olarak ele alınmaktadır. Batıda güvenlik hizmetlerinin demokratikleştirilmesi ve sunulan hizmetin kalitesinin yükseltilmesi açısından polisin sivilleştirilmesi amaçlanmaktadır. Maurizio Marinelli’ nin ‘Avrupa için Sivil Polis modeli mi yoksa Askeri Polis modeli mi?’ düşünülmelidir’ başlıklı tebliğinde Avrupa polislerindeki değişikliğin her zaman daha fazla demokratikleşme ve daha fazla sivilleşme yönünde olduğunu belirtmişlerdir.

Avrupa ülkelerinde güvenlik hizmetlerinin kalitesini yükselebilmek için, polis teşkilatlarını askere bağlamak şöyle dursun, mevcut teşkilata daha fazla sayıda sivil personel alınarak sivil sayısı artırılmak sureti ile bir tür sivilleşme sağlanmaya çalışılmaktadır (Cerrah, 1998), şeklinde değerlendirme yapmıştır. Bu durumda aslında var olan ama tam işletilemeyen yapılar ele alınarak zaten var olan durumu güçlendirerek, yapımızın iyice güçsüzleşmesine neden olabilecek yeni sistemsel oluşumların içine girmek pek akıllıca olmasa gerektir.

Polisin güvenlik boyutlu kentteki hizmetleri ile ilgili Zerrin Toprak ve arkadaşlarının (2000) yaptığı değerlendirmede, geçmiş zamanlarda polisin tercih ettiği metotlardan biri olan şüpheciliğin, artık toplum tarafından hoş karşılanmadığı bunun yerine, günümüzün toplum merkezli, katılımcı ve demokratikleşme sürecinde desteklenen birlikte yönetim “yönetişim” modelinin tercih edilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Ayrıca kent hizmetleri verilirken polisin kent alanında hizmet veren belediye zabitasına destek/tamamlayıcı nitelikte olması gerektiği, ayrıca polisin kent suçları konusunda “ihtisaslaşması” (Toprak vd., 2000) gerektiğini ortaya konmuştur.

1.1.1.Kamu Güvenlik Örgütlenmeleri

Ülke sınırları içerisinde kamu düzeninin korunması –kollanması, suç ve suçluları tespit etme belirli mekanlara yönelen sabotaj, yangın, hırsızlık, soygun, yağma, yıkma... gibi saldırılara karşı oluşturulan güvenlik örgütlenmeleridir. Bu tip örgütlenmeler özel mevzuatlara bağlı olan

tehditlerden kaynaklanan kişi güvenliği ve ulusal güvenlik kavramı” (Öke, 2001:43) ortaya konmuş bu süreç “Tüm dünya insanını ilgilendiren bir süreç” (Öke, 2001:45) olarak belirtilmiştir.

örgütlenmelerdir. Bu örgütler hizmet alanları ve ifade ettikleri anlam nedeniyle önem arz ederler. Bu nedenle güvenlik örgütlenmesi çok farklı teknik ve metotların kullanımını gerektirir.

Tüm ülkede kamu düzenini sağlamak amacıyla, yurttaşların her türlü etkinlikleri üzerinde yürütülen kolluk önlemlerini belirtmek için “genel idari kolluk” deyimi kullanılır. Bu kolluk, devlet yapılanması içinde, merkez örgütünün, yani içişleri bakanı, vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin emrinde görev yapar. Ayrıca, hizmet kolluğu olarak anılan “özel idari kolluk” bulunmaktadır. Bu kolluk türü, orman, gümrük, turizm, maliye vb. etkinlikler nedeniyle oluşturulan özel kolluklardır ve bunlar genel idari kolluktan farklı kolluk makamlarının emri altındadırlar (Akgüner, 2003:196).

Kamu güvenlik örgütlenmeleri polis ve jandarma olmak üzere başlıca iki gruba ayrılır. Bu kuruluşların ülke güvenliği ile ilgili almış olduğu tedbirlerden başka konumuzu ilgilendiren iç güvenlik tedbirleri kendi yapıları içinde alt güvenlik birimlerinin örgütlenmesi (Çarşı ve Mahalle Bekçileri gibi) ve bu güvenlik örgütlenmesinin verimi, etkin çalışabilmesi için fiziki koruma tedbirlerini (2565 sayılı askeri yasak bölgeler ve güvenlik bölgeleri kanununda belirttiği üzere oluşturulan birinci ve ikinci derece askeri yasak bölgeleri gibi), devriye hizmetlerini (yaya - motorlu, sivil-resmi), teknolojik tedbirler (izleme, kontrol, gibi) kullanarak sağlar.

Asayiş suçu diye ifade edilen “şahsa karşı işlenen suçlar” ile “mala karşı işlenen suçlar” ın önlenmesi ile ilgili 1998 yılı itibari ile 50.109 emniyet görevlisi görev almıştır. Bu sayı emniyet teşkilatı personelinin %33’nü oluşturmaktadır. Genel nüfusumuza oranlandığında 811 kişiye ortalama bir asayiş polisi düşmektedir. Büyük kentlerde ise 950 - 1.000 kişiye bir polis düşmektedir (E.G.M., 1999). Yine başka bir çalışmada kullanılmak üzere, ülkelere göre toplam polis oranlarını çıkartarak büyük bir tabloda polis hizmetlerini ülke bazılı olarak verilmiştir².

² İzmir Emniyet Müdürlüğünde görevli 4. Snf. Emn. Müdürü Emrullah AKSAKAL tarafından 20.05.2004 tarihinde internette çeşitli polis sayfalarından faydalanarak yapılmıştır.

Tablo 1: Bazı Ülkelerin Polis Sayısı ve Nüfusa Oranları

Ü L K E	NÜFUSU (milyon)	POLİS SAYISI (bin)	100 BİNE ORANI	1 POLİSE DÜŞEN NÜFUS SAYISI
ABD	281	678	244	410
ALMANYA	82	265	292	343
AVUSTURYA	8	26	325	311
Viyana	1.5	6.8		229
AVUSTRALYA	19	42	219	457
BELÇİKA	10.3	40		259
DANİMARKA	5.3	10.2	195	520
FİNLANDİYA	5.2	8.2	158	629
Helsinki	0.6	1.5		372
FRANSA	59	235	211	252
Paris	2.1	18.6		114
İNGİLTERE	52	129.6	234	402
İSPANYA	40.5	115 (177)	193	342
MACARİSTAN	10	18.5		549
Budapeşte	18	6.2		284
YUNANİSTAN	11	42		260
KANADA	30.8	56	182	550
İRLANDA	3.7	11.6	306	326
İTALYA	57.7	322.8	559	179
HOLLANDA	15.8	31.5	198.6	504
NORVEÇ	4.4	11	248	403
İSVİÇRE	7.1	14.5	202	495
TÜRKİYE	44 ¹	190.157	432	231
İzmir	2.232.165	8.087	362	276

¹ 2004 yılı Polis bölgesi (Ülke iç güvenlik yapılanması içinde polis ve jandarma bölgeleri bulunmaktadır; kent alanlarında polis, kırsal alanlarda jandarma görevlidir. Bu yapı içinde polisin görevli olduğu alanlara polis bölgesi denmektedir) için verilen nüfus sayısıdır.

Tablodan da anlaşılacağı üzere ülkemizdeki polis sayısı hiçte azımsanmayacak kadardır, bunun yanında İzmir ili olarak polis başına düşen kişi sayısı diğer büyük kent ortalamalarına yakındır. Rakamlar polis sayısının ortalamalara yakın olduğunu göstermektedir. Burada düşünülmesi gereken, yukarıda da belirtildiği üzere asayiş hizmetlerinde kullanılan polis sayısının düşük olması, polisin etkin kullanılıp kullanılmadığı sorunsalıdır³.

1.1.2.Kamu Güvenlik Örgütlenmesinin Özelliği

Sosyal ve siyasal felsefenin önemli akımları, aralarında diğer konularda çok derin ayrılıklar olmasına rağmen, devletin temel görevlerinden birinin, polisin sağladığı iç güvenlik hizmeti olduğu hususunda aynı görüşü paylaşmaktadırlar. Bu görüş, her sistemde polisin aynı görev ve yetkilerle donatıldığı ve aynı şekilde işlediği anlamına gelmemek ile beraber, polis organizasyonunun toplumların vazgeçilmez bir unsuru olduğunu ifade etmektedir. Polis üzerinde yapılan akademik çalışmalarda, polise yasalar tarafından fiziksel güç kullanma yetkisinin verildiği ve bu güç kullanmanın ortak amaçlar için kullanılması şartının getirildiği bir kamu kuruluşu olduğu belirtilmektedir (Kavgacı, 1997b:10). Halil İ. Bahar (KAVGACI) “modern demokratik toplumlarda, polise yasal zorlayıcı meşru güç kullanımı hakkı verilir” şeklinde konuyu değerlendirmiştir. “Polisin yaptığı görevleri yapan, fakat güç kullanma hakkı olmayan başka organizasyonlar oluşturulabilir mi?” (Kavgacı, 1997b:11), gibi sorularla demokratik düzen içinde farklı güvenlik kuruluşlarının olup olamayacağı ile ilgili tartışma ortaya atmıştır.

Polis bir ülkenin içinde güç kullanma yetkisine sahiptir. Buna dahili güç kullanımı denmektedir. Dahili güç kullanımı, polisin fonksiyonel anlamda tanımlanmasında önemli bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Bazı durumlarda özellikle toplumsal gösterilerde toplumsal düzenin tesisi veya korunması için kullanıldığında, askerlerin görevinin bir anlamda geçici olarak polis hizmetini yerine getirmeyi üstlenmek olduğu kabul edilmektedir (Kavgacı, 1997b:13). Bu kabulden yola çıkıldığında polisin diğer görevleri ile ilgili geçici bir görev üstlenimi durumunun söz konusu olabileceği düşünülebilir. Tabiki bu noktada yasaların önerdiği sınırlar içinde polisin güç kullanımı toplum tarafından meşru olarak

³ Burada şunu belirtmek önemlidir; sadece bu sayılara bakarak polis sayısının yeterliliği veya yetersizliği konusunda görüş belirtmek hatalı olabilir, bu noktada suç istatistikleri, sosyal, psikolojik, ekonomik, toplumsal birçok etken açısından çok yönlü bir değerlendirme ortaya koymak önemlidir. Konumuz böyle bir tartışmayı cevaplamak olmadığından burada sınırlı bir değerlendirme yapılmıştır.

algılanmaktadır. Zor kullanımı son derece hassas bir konu olması sebebiyle polis ile hukuk sistemi arasında sıkı bir ilişki kurulmuştur. Aynı zamanda, polis dışında güç kullanan kişi ve grupların eylem ve faaliyetleri de hukuk sistemi içinde önemli yer tutmaktadır (Kavgacı, 1997b:14). Bu anlamda polis teşkilatına bağlı olarak hizmet veren, toplum tarafından da Bekçi Amca olarak adlandırılan ve 772 sayılı kanun (Md. 3) ve vazifeleri ile ilgili olarak riayet etmeleri gereken hususları gösterir yönetmelik⁴ ile görev verilen çarşı ve mahalle bekçi sisteminden faydalanmak gerekmektedir. Nitekim ABD’de yapılan çalışmalar polis kadrosunun artırılması ve polis faaliyetlerinin desteklenmesinin suç oranları ve olay-çözüm rakamlarında doğrudan bir tesiri olmadığını hatıra getirmektedir (Kube, 1996:8). Polisin yeni sistemler ile suç ve suçlu önleme yolunda yeni paradigmlar geliştirilmesi toplum tarafından beklenilmektedir. Türkiye’nin merkeziyetçi bir yönetim sistemine sahip, genelde devletin elinde ve hiyerarşik kontrolünde, yani özelleştirmeye veya özel güvenlik sistemine ve sivilleşmeye sınırlama getiren, bir teşkilatın söz konusu olduğu görülür. Oysa post modern polis teşkilatı daha esnek ve şeffaf, fazla rutin olan ve dolayısıyla asli polis görevlerinden sayılmayan işleri diğer (kamu yada özel) kişi veya kurumlara devreden bir teşkilattır. Yerinden yönetilen ve katı bürokratik mekanizmaların dışına çıkmış olan bir polis teşkilatında halkla ilişkiler de daha iyi düzeyde olabilir, güvenlik politikalarının belirlenmesinde toplum bireylerinin görüşü alınabilir, halkın katılımı sağlanabilir ve uzlaşma (konsensüs) temeline dayalı ‘meşru’ bir yönetim şekli geliştirilebilir (Aydın, 2001:74). Ayrıca dünyada özellikle demokratik ülkelerde polis uygulamalarının ortak bir felsefeye doğru gitmektedir. Bu ortak felsefenin temelini, “halkın ihtiyaçlarına göre polislik anlayışı” oluşturmaktadır. Batı ülkeleri, toplum destekli polislik ve problem çözümlü polislik metotlarını geliştirmişlerdir. Buna paralel olarak, polis eğitiminde de köklü reformlar yapılmıştır.

Polisin reform edilmesi her zaman için olumlu sonuçlar ortaya çıkarmayabilir. Önerilen yasalar her şartta çalışmayabilir. Polis hizmetlerinde yeni düzenlemelerle alınırken organizasyonlardaki yönetim anlayışı, personelin görev anlayışı, polis/halk ilişkilerinin seviyeleri dikkate alınmalıdır. Polis reformunda temel tavsiyeler şunlardır; polis hizmetlerinin merkezi anlayıştan yerel yapıya dönüştürülmesi, polis hizmetlerinde toplumsal katılım sağlanması, polis hizmetlerinde verimli olabilmenin ön şartı olarak kabul edilmektedir. Demokratik bir toplumda

⁴ 10 Ekim 1966 tarih ve 12422 sayılı “Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin Vazifeleri ile İlgili Olarak Riayet Etmeleri Gereken Hususları Gösterir Yönetmelik”.

polisin sorumluluk anlayışı, toplumsal temsil ve katılımı gerçekleştirilebilir. Katılım ve temsil anlayışının olmadığı toplumlarda demokratik polisliğin gerçekleşmesi mümkün değildir (Kavgacı, 1997a:625-626).

Polis ile hukuk sistemi arasında kurulan sıkı yapının diğer güvenlik hizmeti veren kurumlar ile de kurulması gerekmektedir. Kurulması beklenen bu yapının, devlet kontrolünde hizmet veren, kamu gücünün kanunlar dairesinde hareket eden, idari yapılanmaya bağlı kurumlar tarafından yürütülmesi, toplumsal fayda açısından getirileri çok büyük olacaktır. Bu noktada güvenlik hizmetinin serbest piyasa söylemleri ile mikro ölçekli yapılandırılmasında kamu güç ve otoritesinin kontrolünün devre dışı bırakılması yerine, seçilmiş ve atanmışlar arasındaki kontrol ve koordine yürütülmesine dönük stratejilerin geliştirilebilmesi, güvenlik sisteminde çağdaş yeni açılımlar getirebilecektir. Değişen dünya ve ülkemizin yapısı yeni beklentilere uygun yeni çözümler üzerinde çalışılması artık kaçınılmaz bir hale gelmiştir.

2. Kentler ve Güvenlik Hizmetlerinin Sunumu

Yerinden yönetim savunucuları veya merkezden yönetim karşıtları, genel dış politika ile iç ve dış güvenlik hizmetlerinin yerinden yönetilemeyeceğini, dolayısıyla yerinden yönetim sistemine tamamen geçerse bile, bu hizmetlerin merkezden verilmesi gerektiğini savunurlar. Aslında bu hizmetler yerinden yönetim sistemi ile verilemeyecek özellikte değildirler. Burada dikkate alınması gereken konu günümüz Türkiye'sinde ve mevcut sosyo - ekonomik ve politik şartlarda emniyet teşkilatı'nın kısa vadede yerinden yönetim sistemine kavuşturulamayacağıdır (Aydın, 2001:75). Fakat dikkate alınması gereklidir, nitekim devletin başta gelen görevlerinden olan ve devlet adına genel ve özel kolluk güçleri tarafından yerine getirilebilen güvenlik hizmeti, hem kamu hem de özel sektör açısından önemlidir. Bu temel görev yerine getirilmeden devlet'in diğer görevleri (eğitim, sağlık...) yerine getirmesi kolay olmayacaktır. Çünkü tüm kamu görevlileri, çalışabilmeleri için öncelikle can ve mal güvenliklerinin sağlanmasını isterler. Bu istek, güvenlik hizmetinin ne kadar önemli olduğunu göstermektedir (Aydın, 2002:124-125).

Güvenlik hizmeti, niteliği itibarı ile bir kamu hizmeti olup geleneksel olarak polis ve jandarma gibi resmi hükümet görevlileri tarafından yerine getirilmektedir. Ancak, yüzyıldan fazla bir zamandan beri gayri resmi kişi ve kuruluşlar, geleneksel olarak resmi güvenlik kuvvetlerine ait olduğu

düşünölen bu sahadan pay almaya çalışmaktadırlar. Gerçekten çeşitli batı ölkelerinde, özellikle yirminci yüzyılın başlarından itibaren, hızlı sanayileşmenin bir sonucu olarak, güvenlik hizmetlerini kısmen de olsa özel teşebbüs (ticari şirketler) tarafından yürütölmeye başlandığı görölmektedir (Karaman ve Seyhan, 2002:150). Karaman ve Seyhan bahse konu çalışmada özel güvenlik hizmetlerinin olumlu ve olumsuz taraflarını ortaya koyarak ölkemizin bu işin daha başında olduğu ve diğer kolluğun belli hizmetleri devrederek kendi asli görevine dönmesinin etkinlik ve verimliliği arttıracasını belirtmektedir.

Başka bir değerlendirmede; özel güvenlik teşkilatı hakkında yapılan istatistiki değerlendirmeler, özel güvenlik teşkilatının yaygın şekilde faaliyette bulunduğunu gösterilmektedir. “14.01.2000 tarihi itibarı ile yapılan istatistiki değerlendirmelerde; sayıları 4093 olan kamu veya özel kurum ve kuruluş ile 7754 adet banka merkez ve şubesinde kurdurulan özel güvenlik teşkilâtında toplam 103.669 özel güvenlik teşkilatı personelinin çalıştığı görölmektedir. Özel güvenlik teşkilatlarında bulunan personel sayısının artması, 2495 sayılı Kanunun uygulanmaya başlandığı tarihten bu güne geçen süre içerisinde uygulamada ortaya çıkan bazı aksaklıkların giderilebilmesi ve 2495 sayılı Kanun kapsamına alınmayan ancak duyulan güvenlik ihtiyacı nedeniyle, bazı kamu ve özel kurum ve kuruluşların, sadece koruma ve gözetleme hizmeti yapmak üzere özel hukuk hükümlerinden yararlanmak suretiyle kurulan şirketlere güvenliklerini sağlatması Ülke genel güvenliğinden sorumlu İçişleri bakanlığının kontrolü dışında, ihtiyaç nedeniyle gelişen bu fiili duruma bir çözüm bulmak ve bu alanda çalışanların denetim ve eğitimlerinin daha sağlıklı bir şekilde yapılması için 2495 sayılı kanunun genişletilmesi ve yeni bir yasal çerçevenin çizilmesine ihtiyaç hasil olmuştur” (Şafak, 2000:3 - 4).

Bir yandan devletin kurumları arasına, kamunun hizmetine özel güvenlik teşkilatı yerleştirilip sunulurken, öbür yandan ya hukuki boşluğun bulunması ya da gözü açıkların uyanıklığı iledir ki, derhal yasal olmayan yol ve yöntemlere başvurulmakta, özel güvenlik hizmeti veren ve statüsü belirsiz şirketler kurulmaktadır. İşverenler de işyerlerinde işçilerin etkinliğini kırmak için güvenlik hizmetlisi adıyla fakat başka birimlerde çalıştırılmak koşuluyla elemanlar almaktadır. Ayrıca belediye zabıtası silahlısız olduğundan, görev başında silah taşıma imkan ve yetkisine kavuşturulmuş güvenlik elemanları belediyelerce alınarak bunlar zabıta gibi ya da zabıta ile birlikte çalıştırılmaktadırlar. İşte tüm bu ve benzeri çarpık uygulamaların yürürlükteki kuralları ihlal sayıldığından, bunların önünü almak için İçişleri Bakanlığı, Emniyet

Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı bünyesinde bir “Önleyici Hizmetler Şube Müdürlüğü” kurduğu gibi, taşrada da buna paralel olarak özel güvenlik büroları oluşturmuş, sık sık genelgeler çıkarmış, yasal boşlukları doldurmaya, kurallara açıklık kazandırmaya çalışmıştır (Şafak, 2000:4).

Bütün bu çalışmalar günümüzdeki ihtiyaçları gidermekten uzaktır. Yeni alansal çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır, nitekim kanun koyucu bu boşluğu fark etmiş olacak ki 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun⁵ yürürlüğe girmesi ile yürürlükten kalkmıştır. Bir anlamda ülkemizde son yıllarda önemi fark edilen yerleşmeden, güvenlik hizmetleri de etkilenmiş ve daha önce merkezi idarece yapılan tüm özel güvenlik teşkilatı ile ilgili faaliyetler il ölçeğinde Valinin yetki sınırları içinde değerlendirilmiş ayrıca yıllardır sorun olarak ortada duran özel güvenlik şirketlerinin yasal zeminde faaliyette bulunması için gerekli olan sınırları belirlemiştir.

2.1. Kent Güvenliği

Kent ile ilgili güvenlik konuları modern anlamda üzerinde yeni durulan ve çalışma yapılan konulardandır. Özellikle medyanın etkisi ile kent güvenliği konusunda idare örgütsel yapı ile ilgili çalışma yapmaktadır. Bu çalışmalarda özellikle çok boyutlu kurumsal yaklaşımlar ne yazık ki ortaya konamamıştır. Çalışmamızda kurumsal anlamda yeni kent güvenliği yaklaşımı ele alınacaktır.

Güvenlik kavramı kısaca, kişilerin canlarına, ırzlarına ve mallarına gelebilecek tehlike ve tehditlerin yokluğunu ifade etmektedir. Bir diğer tanımla güvenlik bireylerin umumi ve umuma açık yerlerde saldırıya, zorlamaya, itilip kakılmaya, kazaya ve engellemeye uğramadan dolaşabilmelerini veya bulunmalarını, can ve malları için endişe duymamalarını anlatır. Güvenlik herkesin sorumluluk üstlendiği ortak bir olgu olarak kabul edilmekte; bunun sağlanmasında hem bireylerin, ailelerin ve sivil toplum örgütlerinin, hem de güvenlik örgütlerinin birlikte çalışmaları gerektiği üzerinde durulmaktadır (Pektaş, 2003:22).

Kent güvenliğinin sağlanmasında ilkeler incelendiğinde üç temel konu öne çıkmaktadır. Buna göre; “-Yerel düzeyde seçilmişlerin temsilcileri, resmi görevliler, polis kuvvetleri, hukukçular, sosyal danışmanlar ve özel

⁵ K.N. 5188, T. 10.06.2004, RG. T.26.06.2004, S.25504.

sektör ortaklığını ve işbirliğini kolaylaştıran ve güçlendiren oluşumları sağlamak, - Etkili bir kent güvenlik politikası için, emniyet güçleri ile yerel halkın yardımlaşması,

- Kamusal, özel ve sivil aktörlerle Yerel Gündem 21 toplumsal projeleri bütününde yerel güvenlik politikasının temel unsuru olarak suçla karşılaşan mağdurlara toplumsal destek sağlanması,” (Toprak, 2000:136) önem arz etmektedir.

Avrupa konseyi bağlamında 17 - 19 Mart 1992 Strasburg'ta Avrupa Kentsel Şartı (1980 - 1982 yıllarında yine Konseyce örgütlenen “Avrupa Şehirler Rönesansı” Kampanyasından esinlenen kent politikaları çalışmalarının bir parçası olarak ortaya çıkmıştır) taraf devletlerce imzalanmıştır (Tunçay, 1994:83). Sözleşmenin altıncı bölümü kent güvenliği ve suçların önlenmesi konusunda özellikle Avrupa kentlerinde yaşayan insanların yoğun olarak artmış uyuşturucu ile ilgili suçlara dikkati çekerek, bu suçlarla mücadelede yerel yönetimlerin toplumsal gelişme politikaları ile suçluluğun ana nedenlerine karşı verilecek mücadelenin temeli konumunda olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca güvenliğin herkesin kaygısı olduğu, kent sakinlerinin güvenliği sağlanmadıkça ve suç korkusu azalmadıkça kent hakkından söz edilemeyeceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere kent hayatında yerel topluma dikkat çekilerek güvenlik için önlemlerin yeterliliği yanında psikolojik olarak da güven duygusu hissetmenin kentli hakkı için şart olduğu ortaya konmuştur.

Kent güvenliği ve suçların önlenmesi konusunda Avrupa Kentsel Şartında sekiz temel ilke ortaya konarak;

- 1- Tutarlı bir güvenlik ve suçların önlenmesi politikası, önlemeye, yasaların uygulanmasına ve karşılıklı desteğe dayanmalıdır.
- 2- Yerel kent güvenliği politikası güncel ve kapsamlı istatistiklere ve bilgilere dayanmalıdır.
- 3- Suçun önlenmesi, bütün belde üyelerinin katılımını gerektirir.
- 4- Etkin bir kentsel güvenlik politikası, polis ile belde arasında sıkı bir işbirliği kurulmasına bağlıdır.
- 5- Uyuşturucu ile mücadele konusunda yerel bir politika belirlenmeli ve uygulanmalıdır.
- 6- Alışkanlığın nüksetmesinin önlenmesine ve hapsedme dışında seçenekler geliştirilmesine yönelik programlar zorunludur.

7- Uyuşturucu kurbanlarının desteklenmesi bir yerel güvenlik politikasının temel ögesidir.

8- Suçun önlenmesine öncelik verilmeli ve bu konuya ayrılan kaynaklar artırılmalıdır (Tunçay, 1994:108-112) .

Bu ilkeler bağlamında Avrupa Konseyindeki devletlerin yerel yönetimlerinde gerekli düzenlemeleri yapmaları beklenmektedir. Kentleşme sürecinin başlangıcı, genellikle uygarlığın başlangıcı olarak ta kabul edilmektedir. Araştırmacılar insanların avcılık ve çobanlıktan tarımsal faaliyet nedeni ile yerleşik hayata geçmesini hem uygarlığın hem de kentleşmenin başlangıcı olarak kabul etmektedirler. Eski Yunan ve Roma' da köylerdeki yaşantının ekonomik gelişmeye bağlı olarak iyileşmesi, toprak sahipleri ve tüccarların zenginleşerek ülkenin kontrolünü ellerine geçirmesi sonucunda, yerleşimler emniyeti temin maksadı ile duvar ile çevrelenmiş ve kale (akropolis) haline gelmiştir (Toprak, 2001b:1-2). Görüldüğü üzere kent kendi ile beraber bünyesinde barındırdığı iktisadi ve sosyal değerleri korumak amacı ile güvenlik zırhını devreye sokmuştur. Böylelikle kent ile beraber korunma ve kollanma amaçlı bir sistemli güvenlik mekanizması ortaya çıkmıştır.

Günümüz koşullarında kentler kalabalıklaştıkça, sosyal kontrolün azaldığı mekanlara dönüşmektedir. Bu değişim nedeniyle, kentlerde topluma ve kente karşı işlenen suçlar dikkati çeker hale gelmektedir. Bu durumda hem genel hem de özel zabıta hizmetleri daha fazla önemsenen hizmet birimleri haline gelmektedir.

Kent güvenliğinin sağlanması, kentin kent yaşamında kanuni düzenin aksamadan yürütülmesinin güvence altına alınması anlamına gelir. Kamu düzeninin sağlanması ve ülkemizin sınırları içinde yaşayan insanların temel hak ve hürriyetlerini korumak, huzur içinde yaşamalarını sağlamak temelde devletin görevidir. Devlet yönetimi, insanların hürriyetlerini korumak ve huzur içinde yaşayacakları ortamı hazırlamak ve böyle bir ortamın sürekliliği için gerekli tedbiri almak ile görevlendirilmiştir (Toprak, 2001b:130-131).

Kentleşme ve kentleşme ile beraberinde gelen sağlıksız yapılaşma, gecekondulaşma gibi diğer yapısal etkenler güvenlik açısından (Erkan, 2002:200) ileriki yıllarda yeni açılımlarda, yeni stratejik tercihlerde bulunmada güvenlik teşkilatlarını zorlayabilecektir.

Ülkemizde güvenlik önceliklerinin tespit edilerek yerel bağlamda üzerine gidilmesi ve güvenlik sorunu olan konunun çözülebilmesi için

disiplinler arası çalışmalar yapılarak kendimize uygun güvenlik önceliklerinin tespiti bu şart bağlamında anlaşılmalıdır.

Türk Kamu Yönetiminde, tüm kamu hizmetleri için geçerli ve zorunlu iki temel koşuldan ilki; “hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması”, diğeri ise “hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel kişilerce yürütülmesi” koşuludur. Bu noktada kamu hizmeti; Devletin veya diğerk kamu tüzel kişilerin gözetim ve denetimleri altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş sürekli ve düzenli faaliyetler şeklindedir. Birinci dünya savaşından sonra özellikle karlılık ve verimlilik esaslarına dayanarak çalışan yeni hizmetler ortaya çıktığından, “kamu hizmeti” terimi için artık “egemenlik” ve “kontrol” unsurları belirleyici ölçütler olmuşlardı (Toprak, 2001a:4-6). Güvenlik hizmeti devletin denetiminde yapılması gereken insanların can ve mal emniyeti ile ilgili bir kavram olduğundan kontrol unsurunun elden çıkartılmaması ve kural ve yasalar ile yerine getirilmesi gerekmektedir.

2.2.Kent Güvenlik Hizmetlerinin Mahalle Ölçekli Uygulanabilirliği

2.2.1.Mahalle Nedir?

Mahalle, komşuluk birimi kavramı ile ilişkilendirilerek: Dar bir alanda yer alan, daha çok yüz yüze ve kişisel ilişkilerin egemen olduğu, üyelerin yürüme uzaklığı içindeki ilkokul, oyun yeri, bakkal gibi ortak kent kolaylıklarından güçlük çekmeden yararlanabilen küçük yerleşim birimi olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanımdan yola çıkılarak mikro ölçekli güvenlik birimleri oluşturulabilir.

Mahalle yönetimiyle ilgili mevzuatta mahalle tanımı yer almamakta, 4541 sayılı “Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun” ile 1945 tarih 3/2413 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen Tüzüğün ilgili maddelerinde mahalleden “şehir ve kasabalarda kurulu bulunan ve Belediye Kanununun sekizinci maddesine göre kurulacak olan mahallelerde ...” biçiminde söz edilmektedir. Mahalle yönetimlerinin özelliklerine uygun biçimde “mahalle”, belediye sınırları içerisinde yer alan, organları yasada belirtilen mahalle halkı tarafından seçimle oluşturulan, kendisine verilmiş yasal görevlerle birlikte fiilen mahallenin temsilcisi olma özelliğinden dolayı mahalle ve mahalle halkıyla ilgili birçok işlevi yerine getiren en küçük kentsel, toplumsal ve yönetsel birim olarak tanımlanabilir (Toprak vd., 2001:9).

Mahalle yönetimlerinin Anayasanın 127. maddesinde söz edilen mahalli idare birimlerinden⁶ biri olarak sayılmamış olması, yasa ile kurulmamaları, kamu tüzel kişiliklerinin olmayışı, kendilerine özgü bütçe ve personeli bulunmayışı nedeniyle yerel yönetim birimi değildirler. Mahalle muhtarlığı kurumunu düzenleyen 1944 tarih 4541 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun"un gerekçesinde mahalle yönetimi, belde hizmetlerinin görülmesinde idareye yardımcı bir kuruluş olarak öngörülmüştür. Gerçekten de mahalle yönetimi: Fiilen mahallenin temsilcisi durumunda, genel idare hizmetlerinin görülmesinde merkezi yönetime yardımcı olan, mahalle halkının istek, dilek ve şikayetlerini ilgili merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarına ileten en küçük toplumsal ve yönetsel birimlerdir (Toprak vd., 2001:10).

2.2.2.Mahalle Güvenlik Kavramının Gelişimine Kısa Bir Bakış

Kent güvenlik sistemi ile ilgili değerlendirme yaparken kent güvenlik sisteminin geçmişine bakmak faydalı olacaktır. Şahin (2004), polisin bu günkü modern tarza geçişini ortaya koyarken, 1913 yılında çıkarılan Polis Nizamnamesi ile polis merkezi uygulaması sürdürüldüğünü ve o zamana kadar devam eden polis merkezi, polis mevkii ve onlara bağlı olarak kurulan polis noktası uygulamaları ile devriye görevinin daha da önemsendiğini belirtmiştir. Bu yapılanma halkla ilişkiler ve birliktelik açısından yararlı sonuçlar getirdiği için bir hayli önemsendiğini, bu önemsemenin sonucunda mevkilerin başına ser komiserler, merkezlerin başına ise önceleri ser komiserler, bilahare de merkez memurları atanmıştır (Şahin, 2004:150) ortaya koymuştur.

Osmanlı Devletinden gelen merkez, merkeze bağlı mevkiler şeklinde ve sorumluluk bölgesine hakimiyeti sağlama biçimindeki yapılanma, Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasıyla bir müddet daha devam etmiş, Emniyet Teşkilatı Kanununun yürürlüğe girmesiyle de günümüzdeki sistem uygulamaya konulmuştur. Osmanlı Devleti yapılanması içindeki polis, görev yaptığı yere yerleşmiş, mahallesini ve semtini tanıma şansına sahip olmuştu. Sayılarının az olmasının yanında, polisiye uygulamaları da modern değildi. Ancak, yöntemleri etkin ve etkiliydi. Suç işlemeye meyilli olanlar ile sabıkalılar polisten çok korkarlardı. Aynı zamanın mevcut hukuki yapılanmadan dolayı, polisten korktukları kadar mesken

⁶ T.C. Anayasası Madde 127 "Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunla gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir."

sahiplerinden de korkarlardı. Çünkü o dönemde, “her ne maksatla olursa olsun birinin evine girildiğinde öldürülmesinden dolayı mesken sahibi hakkında adli işlem yapılmaz, nefsi müdafaa hükümleri uygulanırdı” (Şahin, 2004:149-173) diyerek Şahin, polisin güç öğeleri yordamı ile işlerini sürdürdüğü bu anlamda konumuz ile alakalı olarak polis hizmetlerinin etkinliği için yapının yerleşmiş tarzda oluşturulması bu günkü anlamda geçmişten geleceğe mesajlar vermektedir. Güvenlik hizmetlerinde mahalle ölçeğinde yapılanmaların etkinlik ve verimliliğine dikkat çekilmektedir.

Osmanlı yönetiminde mülki, beledi (kentsel), ve adli teşkilatın ilk basamağını mahalleler oluşturmaktadır. Mahalle, kaza, nahiye biçimindeki örgütlenme arasında farklılıklar bulunmakta; kazaları kadılar, nahiyeleri naipiler, mahalleleri ise imamlar idare etmektedir. İmamlar, zabıta (yerel güvenlik) işlerinden de sorumludur. Özellikle ahlak zabıtasına önem veren imamlar, mahalle içinde olup bitenden sorumludur. Mahalle halkının arasındaki küçük anlaşmazlıkları çözme görevi de imamlara verilmiştir. Mahallede nüfus, evlendirme, cenaze defni işleriyle güvenlik işlerinden sorumlu olan imamlar aynı zamanda sulh hakimi gibi çalışmaktadır. İmamların görevlerinden dolayı hükümetten aldıkları maaş gelirleri yoktur. Gelirlerini, kimi hizmetlerden aldıkları harçlar, cenaze ücretleri ile camiye yapanın bırakmış olduğu tahsisatlar oluşturmaktadır. Harçların belirli bir tarifesi olmamakla birlikte mahallenin sosyal ve ekonomik yapısına göre azalmakta veya artmaktadır. Şehir ve kasabalarda çarşı ve mahalleler için “bekçi” istihdamı zorunluluktur (Toprak vd., 2001:11-12).

2.2.3. Mahalle Yönetimi ve Güvenlik İlişkisi

Mahalle yönetim sisteminde en başta bulunan Muhtarlara yönelik Toprak ve arkadaşları (2001) tarafından yapılan çalışmada bu çalışmada ele aldığımız güvenlik boyutu ile ilgili çok ilginç sonuçlar ortaya konmuştur.

Mahalle yönetimine yönelik tespitlerden en önemlisi muhtarların % 78’ nin ilköğretim mezunu olduğu, % 47’ sinin küçük esnaf, % 77’ sinin emekli, % 75’inin diğer bir işinin olmadığıdır. Muhtarlara yetki ve görevler başlığı altında çalışmaya katılan muhtarların %91’ i güvenlik görevini diğer görevlerden daha fazla istemişler ve güvenlik boyutlu

hizmet⁷ vermeye talip olmuşlardır. Ayrıca çalışmada, mahallelerin yaşanabilirlik ölçütünde güvenlik ortaya konmuştur. Çıkan sonuçlara bakıldığında güvenlik gibi önemli bir konuda mahalle yöneticilerinin eğitim, sosyal v.s. yönlerinde yetersiz oldukları fakat bu konularda yeterli hukuki ve teknik yöntemler ile belli düzenlemelerin yapılabileceği düşünülmektedir. Kent bütününde artan suç ve suçla mücadelede yer yer eksiklikler güvenlik boyutlu mikro anlamda güvenlik yetkileri de olan muhtarlık müessesesine yönelik düzenleme gerekliliğini ortaya çıkart(abilecektir)maktadır.

Bu nedenle mahalle yönetimlerinin çağdaş dünyanın kazanmış olduğu niteliklere uygun olarak yeniden gözden geçirilmesi, işlev ve amaçları ile statülerinin belirginleştirilerek geliştirilmesi de gerekmektedir (Toprak vd., 2001:7).

Mahalle yönetiminde muhtara kolluk ile ilgili verilen görevler; “Sıkıyönetim komutanlıklarının güvenlik ve asayişle ilgili emirlerini yerine getirmek; kaçakçılığı ihbar etmek ve bazı hallerde men ve takip etmek; kaçakçılık ile ilgili aramalarda hazır bulunmak; resmi kurumlarca istenecek iyi hal kağıtları vermek; kimlik bildirme belgelerini dağıtmak, toplamak ve onamak; mahalleye girdiğini haber aldığı kimliği belirsiz ve şüpheli şahısları zabıtaya haber vermek; ikametgah senedi düzenlemek” (Toprak vd., 2001:49) kapsamlarına bakıldığında hiçte azımsanmayacak ciddi güvenlik görevlerinin verildiği anlaşılabacaktır.

2.3. Kent Güvenliğinde Çarşı ve Mahalle Bekçileri

Kavram olarak bekçi; bir şeyi ya da bir yeri beklemek ve korumakla görevli kimse (Türk Dil Kurumu, 1998) olarak anlaşılır.

Eskiden başta İstanbul olmak üzere birçok büyük kentte, mahalle bekçilerinin halk yaşayışı içinde önemli yeri vardı. İhtiyar heyetine bağlı olarak görev yapan mahalle bekçileri, bir ellerinde fener, bir ellerinde ucu demirli, kalın ve uzunca bir sopa ile sabaha değin sokakları dolaşırlardı. Ayrıca bekçilerin doğum, ölüm, düğün gibi olaylarda yardımcı olmak, idari ve adli bildirimleri yerlerine iletme, yangınları haber vermek, hatta kiralık ev ya da kiracı bulmak gibi uğraşları da vardı. Sırtlarında uzun aba, başlarına da çuhadan yapılmış, ucu kıvrık ve uzunca bir külah (barata) giyen bekçiler, orta yaşın üstünde ve her bakımdan güvenilir

⁷ Güvenlik boyutlu hizmet verme bir anlamda yöneticilerin güç kazanmak amacı ile buna talip oldukları düşünülebilir, bu konu ayrı bir çalışma gerektiren bir konu (kamu yönetiminde güç elde etme isteği) olduğundan bu çalışma içinde değerlendirilmeyecektir.

kimseler arasında seçilirdi. Mahalle bekçilerinin Ramazan gecelerinde davul çalıp sokak sokak dolaşarak halkı sahura kaldırmaları da eski kent yaşamının canlı yönlerinden biriydi. Türk halk edebiyatının ilginç örnekleri arasında yer alan bekçi (ya da davulcu) manileri, bu dolaşma sırasında okunurdu. Bekçi manileri kent yaşamının türlü yönlerini mizahlı bir biçimde yansıtırdu (İyim, 1996:6).

Bugün dünyada ve ülkemizde güvenlik sisteminde post modern ve işbirlikçi yapılar tartışılırken (Aydın, 2001:4) mahalle ölçekli, halkla bütünleşik bir yapıda olan Çarşı ve Mahalle Bekçileri 22.07.1966 tarih 772 sayılı kanunla kurulmuş, genel zabıtaya yardımcı silahlı bir kuruluştur. Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin uzun bir süreden beri değişik sebeplerle kuruluş kanununun kendilerine vermiş olduğu görevlerini yerine getirmek yerine, gece değil büyük bir çoğunlukla gündüz çalıştırıldıkları ve zaman zaman odacılık, şoförlük, kalorifercilik, bahçıvanlık, çaycılık, evrakçılık vb. hizmetlerde kullanıldıklarından dolayı asli görevlerini arzu edilen şekilde yerine getirememektedirler.

Bu gün itibari ile Emniyet Teşkilatına bağlı olarak çalışan ve bu çalışmada konumuz olan Çarşı ve Mahalle Bekçileri tüm ülkede ancak 8633 kişi ile sınırlı kalmakta ayrıca görev alanı itibari ile ele alındığında İzmir Emniyet Müdürlüğünde çalışan toplam sayısı 414 olan ve suç oranlarının yüksek olduğu merkez ilçelerde 169 tanesinin hizmet verdiği Çarşı ve Mahalle Bekçisi⁸ büyük oranda da emekliliği gelmiş kişilerden oluşmaktadır⁹.

Bu uygulama; suç ve suçluluğun önlenmesi açısından çok önemli olan nokta ve devriye hizmetini de aksatmakta, keza ülkemizin içerisinde bulunduğu anarşi ve terör ortamı göz önüne alındığında, Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin hizmetlerinin canlandırılması ve en üst düzeyde yararlanılmasına, gerekliliğini de ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle; Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin, ülkemizin menfaatleri ve vatandaşlarımızın can güvenliğinin temini yönünde daha fazla katılımlarının sağlanması amacıyla, 772 Sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununda veya 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununda sayılan hizmet sınıflarına yeni bir sınıf ilave edilmek (Yardımcı Emniyet Hizmetleri Sınıfı) suretiyle Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin Yardımcı Kolluk Görevlisi olarak istihdamları,

⁸ 26.04.2004 itibari ile İzmir Emniyet Müdürlüğü Personel Şube Müdürlüğünden alınan sayıdır. Toplam 414 Çarşı ve Mahalle Bekçisi bunların, 169 tanesi merkez ilçede, 122 tanesi dış ilçede, 123 tanesi ise Şube Müdürlüklerinde çalışmaktadır.

⁹ Ayrıca konu ile ilgili olarak E.G.M. Personel Daire Başkanlığı ile yapılan görüşme sonunda 1993 yılından beri bu kadroya personel alınmadığı belirtilmiştir.

bu durumda da atama ve yer deęiřtirme yönetmelięine tabi olmaları, deęiřik alternatiflerle dūřünölmektedir (İyim, 1996:5).

Çarşı ve Mahalle Bekçileri'nin çalışması ile ilgili olarak T.B.M.M.'de kanun tasarıları ve kanun teklifleri başlığı altında sunulan kanun teklifinde gerekçe olarak: "772 sayılı kanun ile Çarşı ve Mahalle Bekçilerine verilen görevlerle 04.07.1934 tarih ve 2559 sayılı "Polis vazife ve salahiyetleri Kanunu" ile polise verilen görevler benzer niteliktedir. Çarşı ve Mahalle Bekçileri Emniyet Teşkilatı içinde bir birim oluşturmakta ve fiili olarak Polislerle aynı risk ve güçlükler içerisinde çalışmaktadırlar. 772 sayılı kanunun 5 inci maddesine göre Çarşı ve Mahalle Bekçileri 2559 sayılı kanunun 16. maddesine göre silah kullanabilirler, Çarşı ve Mahalle Bekçileri, Polisler gibi doğrudan emniyet vazifesi yapmaktadırlar. 772 sayılı kanunun 41. maddesindeki "Çarşı ve Mahalle Bekçileri zabıta hizmet ve görevleri dışında her ne suretle olursa olsun çalıştırılmaz" hükmü ve Emniyet görevi ifa edildiğini teyit etmektedir. Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin doğrudan Emniyet görevi ifa etmelerine rağmen 657 sayılı devlet Memurları kanununda "Emniyet Hizmetleri Sınıfında" sayılmamakta, görev, yetki ve sorumlulukları ile hiçbir ilgisi bulunmayan "Yardımcı hizmetler sınıfında" sayılmaktadırlar. Doğrudan Emniyet görevi yapmalarına rağmen yaptıkları işin niteliği ağır ve yıpratıcı sayılmamakta ve yıpranma hakkı, fiili hizmet zammı, ek gösterge ve derece gibi yasal haklardan faydalanamamaktadırlar. Bu durum gece, gündüz demeden ölkemizin ve Milletimizin güvenliği için şehitler vermiş tüm bekçilerimizi derinden üzmektedir. Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin yardımcı hizmetler sınıfından sayılması Devlet memurları kanunundaki sınıflandırmada güdülen, benzer nitelikte görev yapan personelin bir çatı altında toplanması amacına aykırı bir durum oluşturmaktadır. Ayrıca benzer nitelikte görev yapan personelin idari hiyerarşi dışında nitelik farkı yaratılarak ayrı sınıflandırmalarda yer almaları anayasamızda anlamını bulan eşitlik ilkesine de aykırı bir durum yaratmaktadır.

Bu dūřüncelerle Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinin VII ve VIII. bentlerinde değişiklik yapılarak, Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin yaptıkları görevin niteliği ağırsından "Emniyet Hizmetleri sınıfında" sayılmasının eşitlisizliği giderecektir¹⁰ şeklinde belirtilmiştir.

¹⁰ 22 dönem, 2 / 129 esas nolu, 29/04/2003 tarihli, Devlet Memurları Kanununda yapılan değişiklikle çarşı ve mahalle bekçilerinin Emniyet Hizmetleri Sınıfına dahil edilmesi ile ilgili hakkında kanun teklifi, http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tasari_teklif_sd.onerge_bilgileri?kanunlar_sira_no=24075, 20.07.2004.

2.3.1. Kent Güvenlik Yönetiminde 772 Sayılı Çarşı Ve Mahalle Bekçileri Kanunu

Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununu 14.07.1966 tarihinde kabul edilerek hemen bir hafta sonra resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş, yürürlük tarihinden tam bir yıl sonra 25.07.1967 tarihinde 12 maddesi yürürlükten kaldırılmış veya değiştirilmiştir. Bu tarihten sonrada kanunda her hangi bir değişiklik olmamıştır. Yapılan değişikliklere bakıldığında Çarşı ve Mahalle Bekçilerine Emniyet Teşkilatı mensuplarına uygulanan disiplin hükümlerinin uygulanacağına dair hüküm kaldırılırken, bu boşluk 24.04.1979 tarihinde Resmi Gazetede de yayımlanan Emniyet Örgütü Disiplin Tüzüğü Madde 1 ile “Emniyet Örgütünde çalışan her sınıftan memura verilecek disiplin cezalarını gerektiren eylem, işlem, tutum ve davranışlarla cezaların derece ve miktarı bu Tüzükte gösterilmiştir” şeklinde düzenlenmiştir. Kanunun devamında kaldırılan 19 (disiplin ile ilgili), 27 (bekçi teşkilatı giderleri), 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38 (Vali veya Kaymakam tarafından bekçi paralarının tahakkuku, düzenlenmesi, Bekçi paralarını takdir ve tevzi komisyonları, komisyonun çalışmaları, Bekçi parası tahakkuku ve bu paranın istisnaları) maddeler ile, o gün için çok ileri sayılabilecek uygulama ile ilgili konular ele alınmıştır. Madde 27 ile “İl özel idarelerinin her beldeye ait bekçi teşkilatı giderlerini karşılamak ve o nisbette tahakkuk ettirmek üzere, ...” diye devam eden madde ile Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin her türlü ödeme ve giderleri ile ilgili olarak İl Özel idarelerine yetki verilmiştir. Bu kanuni düzenleme bu günkü Mahalli İdareler Reform Yasaları ile gündeme gelen yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yaklaşımına uyan, bu gün bile kanuni düzenleme ile güvenlik boyutunun ayrı tutulduğu yapının çok ilerisinde bir yaklaşımı ortaya koymaktadır. 5197 sayılı 24.6.2004 tarihli İl Özel İdaresi kanununda bu boyutlu herhangi bir düzenleme yoktur, sadece İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım başlığı ile Madde 65’ te ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla kişilerin trafik, sağlık, eğitim gibi alanlarda gönüllü katılımına yönelik programların uygulanabileceği gibi yeni bir başlık ortaya konmuştur. Yine aynı konu ile ilgili olarak 5215 sayılı, 09.07.2004 tarihli Belediye Kanunu, Belediyenin görev ve sorumlulukları başlığı altında, Madde 14 ile şehir içi trafik hizmetlerini yapma veya yaptırma konusunda görev verilmiş ayrıca Belediye hizmetlerine gönüllü katılım başlığı altında Madde 77 ile Belediyenin trafik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin

katılımına yönelik programlar uygulayabileceği ortaya konmuştur. Yine belediye ile ilgili olarak 5216 sayılı, 10.7.2004 tarihli, Büyükşehir Belediyesi Kanunu Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları başlığı altında Madde 7-f bendi ile Büyükşehir kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek şeklinde, trafik ile ilgili görevler verilmiştir. Belediyelere trafik güvenliği ile ilgili verilen bu yetkiler bir anlamda belediyelerin zabıta hizmetleri haricinde il veya ilçe bünyesinde güvenlik konusunda; trafik hizmetlerini yerine getirebilme ile yapabileceği, gücünün yetebileceği sınırlar yürütme tarafından gözlenebilecektir.

Bugün hali hazırda çok büyük bir sektör haline gelen ama güvenlik hizmetini karşılayıp karşılayamayacağı tartışmalı olan özel güvenlik hizmeti veren şirketler akla gelebilir çünkü yukarıda da belirtildiği gibi 5215 sayılı, Belediye Kanunu, Madde 14 ile şehir içi trafik hizmetlerini yapma veya yaptırma konusu belirtilmiştir. Bu durumda bu hizmetlerin özel hizmet şirketlere eli ile yapılması gündeme gelebilecektir. Bu durumda olası sıkıntılar, neler olabilir? Bu durum Güvenlik hizmetleri ile ilgili kurulan bir dernek başkanı tarafından belirtilmiştir; özel güvenlik Hizmetlerinin bir milyar doların üzerine çıkması beklenen boyutunu ortaya koymasına rağmen "...güvenlik sektöründe sadece ucuz hizmet vererek ayakta kalmaya çalışan ve sadece adı güvenlik şirketi olan firmaların çok sayıda olduğunu ve bu firmaların güvenlik hizmetleri almak için Dış Kaynak Kullanımı yöntemini seçen kuruluşlar üzerinde bıraktığı son derece olumsuz izlenimler nedeniyle sektör imajının çok ciddi şekilde yara aldığını görüyoruz" (Dernek, 2004:18-21) şeklinde açıklamalar bu alanda hizmet veren, kurumların içinde olduğu durumu açık şekilde ortaya koymaktadır.

2.4.Kent Güvenliği Uygulama Örnekleri (Fransa ve Avusturya)

2000 yılı itibariyle 375 milyon nüfusa ulaşan Avrupa Birliğinde nüfusuna oranla ülkeler ortalaması içerisinde 285 kişiye bir Polis karşılık gelmektedir. Nüfusa oranlamada en az Polis sayısı ile Kuzey Avrupa kuşağında İskandinav Ülkeleri ve Danimarka'da 505 - 560 arası kişiye bir Polis karşılık gelirken orta Avrupa kuşağında olan Almanya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Avusturya, İrlanda ülkelerinde oran 284-375'e bir arasında ve güney Avrupa ülkeleri olan İspanya, Portekiz, İtalya, Fransa ve Yunanistan'da oran 215-260 kişiye bir Polis şeklindedir.

İç güvenlikte bazı ülkeler yerel yönetim ağırlıklı yapılarını korurken diğerleri müstakil merkezi polis birimleri şeklindeki teşkilatlanma

modellerini devam ettirmekteler. Ayrıca, İtalya gibi bazı devletlere has olsa da Jandarma Kurumu ile beraber ifa edildiği, Federal Almanya gibi “polisleştirilmiş”(askeri yapıdan arındırılmış) Jandarmalar görülmektedir. İngiltere, Fransa gibi ülkeler bir yönüyle Hollanda, İspanya, İtalya gibi ülkeler ise daha belirgin yerel şehir polis birimlerine sahiptirler. Almanya, Avusturya ve İsviçre gibi federal eyaletler arası/eyaletler üstü işlevsel ayrı federal birimleri bulunan ülkelerde ayrı bir yapı göstermektedirler. Zabıta ve maliye denetimi görev ve hizmetlerini ifa eden birimlerde birçok ülkede polis ismini taşımaktadır. Genel olarak genel ve özel zabıtanın polis olarak adlandırılmasının yaygın olduğunu söylemek mümkündür (Çıkar, 2004:231-244). Çalışmamızda farklı açılımlar sağlayabilmesi açısından, Avrupa Birliği üye ülkelerinden olan Fransa ve Avusturya Kent Güvenliği konuları ele alınacaktır.

2.4.1.Fransa’da Kent Güvenliği

Ülkemizin esinlendiği bir idari model olduğundan Fransa ile birçok yapıda ülkemiz şartlarıyla benzerlik söz konusudur (Çıkar, 2004:231-244). Bu anlamda Fransız polis teşkilatı yapısı ele alınacaktır.

Fransa’da Kolluk Kuvvetleri genel itibarıyla iki farklı idareden oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığı otoritesi altındaki sivil kuvvet sayılan Ulusal Polis, yaklaşık 130.000 memuru ihtiva eder. (Bunlara güvenlik yardımcısı olarak 5 yıllığına gençlerden kontratlı olarak kadroya alınan ve 2002 itibarıyla 25.000 kadroya ulaşacağı sanılan personeli de katmak gerekir). Bu personel ülke genelinde büyük müdürlükler arasındaki dağılımı şöyledir: Asayiş Hizmetleri (Şehir Polisi ve ya Kamu güvenliği Polisliği de denilen grup 80.000), Adli Polis Hizmetleri (4.200), Toplumsal olaylarda uzmanlaşmış Çevik Kuvvet (14.500), İstihbarat Birimleri (3.100), Sınır Polisi (yabancılar polisi 7.200) ve Paris Polis Müdürlüğü (19.000), vs. Ulusal Jandarma, Askeri Statülü Kolluk, Milli Savunma Bakanlığına bağlı geleneksel askeri rütbe sıralamasına göre (3.600 subay, 76.732 astsubay ki bu sayıya idari ve geçici kadrolarda dahildir) 100.000 personelden oluşmaktadır. Bunlarda farklı görevlere göre ülke genelinde değişik komutanlıklar altında (il jandarma Komutanlığı, toplumsal olaylara müdahale eden gezici jandarma vs.) hizmet vermektedirler. İki Kolluk Kuvveti arasındaki yetki dağılımı prensibi coğrafiktir: Ulusal Jandarma kırsal alanda görev yapar iken nüfusu 10.000 ‘i geçen yerleşim yerlerinde Ulusal Polis devreye girmektedir. Bundan başka 80’li yılların başından itibaren Belediye yetkilerinin oluşturulmasıyla değişik formlarda, çok büyük hızla yayılan

ve yetkileriyle yapılanması kısa süre önce çıkarılan kanunla belirlenen, Belediye Polislerini görmekteyiz. Kesin bir sayımın eksikliğine rağmen toplam 13.000 memurdan oluştuğu tahmin edilmektedir .

Askeri polis ile sivil polis ve devlet polisi ile belediye polisi arasındaki yapısal ayrımlar, bu kuvvetleri karşılıklı olarak çok meşgul etmektedir. Bu farklılıklar, mesleki çıkarların ötesinde, temel farklılıklardan daha fazlasını kamu gücü nezdinde örtmektedir. Gerçekte bunlar, kendilerini tanımlamasına yarayan karakteristik özellikler bütünü altında temelinde farklı meslek gruplarıdır (Güneş, 2004:486-490). Bu bağlamda çalışmamızın da esas konusu olan yerel hizmet alanında görev yapan Belediye Polisleri ortaya konacaktır.

70' li yıllar ile birlikte güvenlik, kamusal etkinliğe katılmaya çağrılan aktörlerin sayısının arttığı, yeni bir toplumsal yapılanmayı ortaya çıkartmıştır. Bunun devamında 1982 tarihli Bonnemaision raporu köklü bir değişimi ortaya koymuş ve suçu ile mücadele alanında Devlet'in yetkisi yeniden ele alınmış, suçun önlenmesi faaliyetlerinin bir bölümü yerel/ kamusal toplulukların etkinliğine bağlı kalsa da, büyük bir kısmı belediyelere bırakılmıştır. Güvenliğe yerel yaklaşım anlayışı Devleti yerel kamusal topluluklar ile bir ortaklık oluşturmaya zorlamaktadır. Bundan böyle söz konusu olan yerel ile ulusal karşı karşıya getirmek değil, kamusal yetki alanlarının yeniden belirlendiği bir ortamı oluşturmaktır. 1997'de belirlenen politika inşa edilmekte olan yerel / kamusal toplulukların yetkilendirilmesi (territorialsation) politikalarına bir içerik kazandırıp, güvenlik için vatandaşları harekete geçirmeyi ve halka yakın bir polis oluşturmayı amaç edinip, hedefler oluşturarak katkıda bulunmaktadır.

1982 tarihinde Güvenlik konusunda toplanan Belediye Başkanları Komisyonu tarafından, Gilbert Bonnemaision'un başkanlığında hazırlanan "Suça Karşı: önleme, bastırma, dayanışma" raporu yerel güvenlik politikalarının tanımlanmasında birinci aşamayı oluşturmaktadır. Rapor sivil toplum dokusuna dayanacak ve geleneksel suç önleme politikalarını yararlı bir şekilde tamamlayacak olan suç önleme politikalarını uygulamaya koymak üzere Devlet ile yerel sivil toplum arasında bir işbirliğini ortaya koymaktadır.

İkinci aşamaya 1988 ile 1993 arasında, güvenlik politikalarının kent politikasına dahil edilmesiyle geçilecektir. Suçu Önleme Ulusal Konseyi ve Mahallelerin Sosyal Gelişimi Ulusal Komisyonu 1988'den itibaren Kentler ve Kentsel Sosyal Gelişim Ulusal Konseyi (CNV) adı altında bir araya getirilmiştir. 1992'den itibaren yeni bir politika uygulamaya

konulacaktır, güvenliksizlik olgusunun ilgilendirdiği bütün toplumsal aktörlerin harekete geçirilmesini kendisine hedef alan ve Yerel Güvenlik Planları (PLS) prosedürünün uygulanmasını içeren kent güvenliği politikasıdır. Devlet ile yerel sivil toplum arasında sözleşmeye varılarak hazırlanacak olan bu planlar (PLS) toplu taşıma araçlarında, sosyal konutlarda ve okulda güvenliği sağlamak üzere alınacak tedbirlerle ilgili meslek temsilcilerini buluşturarak, gerekli düzenlemeleri kararlaştıracaklardır. Yerel güvenlik politikalarının üçüncü aşaması düzenlemeler ile Devlet varlığı korunsun da, ortaklığa dayanan, vatandaşlığı yeniden kurgulamayı öngören ve toplum destekli polislik adıyla yeni bir polis yapılanmasını tasarlayan bu girişim içerisinde yerel sivil toplum örgütleri yeniden önemli bir rol alacaklardır.

Fransa'da uygulanan güvenlik politikaları siyasal ve idari uygulamalardaki derin değişimlerin başlangıcını oluştursa da, cumhuriyet ilkeleriyle şekillenmiş adli çerçevede dönüşümleri beraberinde getirmemiştir. Güvenlik, kamu politikalarının ülke çapında kamusal yetki alanlarına dağılımı sürecinde yerini almak üzere genel olarak yerelleşme (décentralisation) olgusunun dışında kalan bir alan oluşturmaktadır. Belediye başkanları adli yetkileri bulunmamakla beraber, kendileri için yeni sayılan sorumlulukları yerine getirmek üzere artan imkanlara kavuşturulmuşlardır. Geniş imkanlara sahip seçimle gelen yerel yöneticiler güvenlik politikalarının tanımlanması ve uygulanmasında stratejik bir konum almaktadırlar. Yenileştirilmiş bir belediye polisi ve toplumsal aracılıkta rol alan yeni kamu görevlilerine sahip olmakla kalmayıp, Yerel Güvenlik Sözleşmelerini (CLS) düzeneğini yönlendirme işi belediye başkanlarına düşmektedir. CLS'ler ile birlikte yerel yönetimlerin öne çıkarılması, güvenlik sorunlarının çözümünde yerel sivil toplum örgütlerinin yetki alanlarının genişletilmesinden daha çok, ülke çapında yerel kamusal yetki alanlarına dayalı çözümlerin yerindeliğini yansıtmaktadır. Yine de, belediye başkanlarının (yeni güvenlik politikası içerisinde) canlılık kazandırma ve koordinatörlük etme stratejik pozisyonunda olduğu söylenebilir.

Fransız polis hukuku bir paradoks üzerine dayanır: belediye başkanının önemli polis yetkileri olduğu halde, düzen kuvvetleri yavaş yavaş devletleştirilmişlerdir. Fakat en son uygulamalar belediye polislerinin gelişmesiyle sonuçlandı. 1984 yılında 1748 belediyede 5642 görevli sayılırken, 1997'de 3000 belediyede bu sayı 12.500'e ulaşmıştır. Üstelik bu görevliler Bonnemaïson raporu ile yeni güvenlik düzenlemeleri içerisinde yerlerini alabileceklerdir. Bu durum bir koşula bağlanmıştır, Devlet polislerine ayak bağı olmamak, görevlerinin iyi

belirlenmesi ve denetlenmelerinin sağlanmasıdır. Fakat son hukuki düzenlemeler ile toplum destekli polislik oluşumunda belediye polislerinin oynayabileceği rol ifade edilmeden, polisin yerelleşmenin (décentralisation) dışında kaldığı teyit edilmiştir.

Yeni güvenlik politikası ile iki yeni görevli kategorisi oluşturulmuştur: ulusal poliste kullanılan Güvenlik Yardımcıları, ADS'ler (Adjoints de Sécurité) ve yerel kamusal topluluklar ile derneklerin hizmetine verilen ALMS'ler, bu görevliler Yerel Güvenlik Sözleşmeleri (CLS) çerçevesinde hareket eden halka yakın görevlilerdir. Bu görevliler için üç çeşit görev öngörülmüştür; önleyici hizmetler, aracı ve caydırıcı hizmetler. Bu yerel görevliler bir meslek formasyonundan geçmektedirler, fakat, işe alım biçimleri biraz farklıdır. Bu görevlilerin oluşturduğu meslek grubunun bileşimi "görevlerini yürütecekleri hassas mahalle ve kentlerin nüfus farklılığına, mümkün olduğunca sadık kalınarak yansıtılmalıdır" (Kandemir, 2003:599-603).

Kandemir, (2003) tarafından, güvenlik sisteminde yerelin ağırlığının ortaya çıkması Fransız Devlet geleneği açısından köklü bir değişimi ifade ettiği, ayrıca halka yaklaşma politikasının gerçekleşmesinin zor ve zararlı etkileri olabileceği ortaya konmuştur. Örnek olarak, yakın polisin düzen polisinden ayrılmaması gerektiği, yaklaşma politikasının ancak ulusal, hatta Avrupa veya uluslararası seviyede değerlendirilebilecek tehlikelerle mücadeleyi yok saymaya götürebileceği, güvenliğin global seviyede ele alınması gerektiği ortaya konmuştur. Mahalleden tutun, inşa edilmekte olan Avrupa alanına kadar ilgili ortak hareket etmesi gerekenleri harekete geçiren çeşitli ve tamamlayıcı politikaların oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.

2.4.2. Avusturya Federal Cumhuriyeti'nde Kent Güvenliği

Avusturya devleti, Federal Devlet yapısında bir ülkedir. Federal Devlet görevleri devletin yönetim mekanizması aracılığıyla veya devletin görevleri Federal yönetim aracılığıyla Federal Anayasa çerçevesinde gerçekleştirilir. Halkın güvenliği ile ilgili olarak yetkilendirilen otorite kendi içinde hiyerarşiye sahiptir. Halkın barış, düzen ve güvenliğinin korunması ile ilgili konular özel Anayasal düzenlemelerin ışığında; pasaport ve kayıt sistemleri, yabancılar bölümü, patlayıcılar, basın, toplantı ve kongreler de, güvenlik konusu İçişleri Federal Bakanlığı tarafından halk güvenliğini sağlayabilmek için çeşitli görevlendirmeler yapılmaktadır (Federal Chancellery, 1992).

Ülke dokuz federal eyaletten oluşmakta olup 1995 yılında Avrupa Birliğine katılmıştır. Nüfusu 8.1 milyon (sekiz milyon yüz bin) olup nüfusuna oranla 311 kişiye bir Polis karşılık gelmektedir. Alanın yarısından fazlası ormanlık arazi dir. Ülkenin asayiş ve güvenlik hizmetleri Federal İçişleri Bakanlığının Kamu Güvenliği Genel Müdürlüğüne bağlı olarak sağlanmaktadır. Yüzölçümünün %98'u ve nüfusunun %70'i Jandarma biriminin görev alanına girmektedir.

Federal birimler şunlardır; Federal Polis ve bağlı birim teşkilatları (Federal Güvenlik Muhafız Birimi), Jandarma – Merkez komandosu, Ayrıca Maliye Bakanına bağlı Mali Polis.

Bunların dışında şehirlerde hizmet veren birincil görevli güvenlik hizmetleri gören birimler mevcuttur. Ancak bu birimler Kriminal Polis'in ve Federal Güvenlik Muhafız birimlerin icra organı görevlerini görürler (Çıkar, 2004:231-244).

Yerel yönetim hem kendini yöneten yapı, hem de devletin yönetsel ajanıdır. Devlet yönetiminde yerel yönetimler alansal olarak temsil edilirler. Bazı yerel yönetimlere bölge yönetim işlevi de verilebilmektedir.

Avusturya'da yönetim devletin parçasıdır. Devlet yönetimi yönetsel yapılarının yönergeleri ile değil de kanun ile sınırlanır. Devlet yönetimi kendini yöneten yapıları denetlemekle sorumludur. Denetleme kanun ile belirtilen ölçütlerde gerçekleşir. Yerel yönetimler ve kendilerini yönetmeleri şu şekildedir:

-Yerel yönetimin kendisi tarafından yerel yönetim yapıları atanır. Devlet denetimiyle görevlilerin yeri değiştirilebilir fakat yerel yönetim tarafından yeniden atanmaya engel olunamaz.

-Yerel yönetim kendi çalışanlarını atamak ve ücretlerini ödemekten sorumludur.

Yerel yönetim kendi alanı içindeki konular kanun ile sınırlanır.

-Yerel hükümet yapıları olarak kendini yöneten yapı yerel yönetimin kanuni eylemlerini temyiz edebilir.

-Kendi alanındaki konularda sorun yaşandığında yerel yönetim bağımsız yerel polis düzeniyle sorunlar ile ilgilenir. Yerel yönetim kendini yöneten bir yapı olarak başka otoriteleri görevlendirebilir.

Güvenlik alanında; yerel güvenlik polisi, pratikte aşırı gürültüyü önleme, yerel sosyal olaylarla ilgilenme ve trafik konularına bakar.

Yerel Pazar polisi ve yerel sağlık mufettişi, fuarlar boyunca pazar hareketlerini denetlerler. Yerel sağlık hizmetlerini ve gıda denetlemelerini yerine getirir.

İmparatorluk zamanında imparatorluk kenti olan Viyana özel bir konuma sahiptir. 1921'e kadar Aşağı Avusturya Eyaletinin başkenti olan Viyana eyalet haline gelmiştir. Federal Anayasaya gfre bu kent özel yasal duruma sahiptir. Merkezi başkent olduğundan Federal hfkümetin en üst yönetim yapıları buradadır. Aynı zamanda da bir eyalettir ve bir yerel topluluktur. Viyana ile ilgili işlevler kendi topraklarında yerel meclis, kent senatosu, belediye başkanı, kent yönetim meclisi, yerel meclis komiteleri bulunmaktadır.

Belediye Başkanının konumu diğer belediye başkanlarından daha güçlüdür. Kent yönetim meclisleri, bölge yöneticileri, belediye otoriteleri onun astıdır. Kent senatosunun ve tüm yerel meclis komitelerinin başkanıdır.

Viyana sadece yönetimin örgütlendiği bir şehir değildir. Kamu yönetimi ve yerel polis ile ilgili sorumlu tek yetkili otoritedir (Federal Chancellery, 1992).

Sonuç

Çalışmamızda kente güvenlik açısından katılım, katılımın sağlanması için ilk yönetim basamağı olan muhtarlar, muhtarlar ile ilişkilendirilebilecek Çarşı ve Mahalle Bekçileri kadrolarının oluşturulması gibi konular ortaya konmuştur. İlk yönetim basamağı olan muhtarlar konusunda ciddi zorlukların olduğu yapılan çalışmadan da anlaşılmıştır. Özellikle Muhtarların eğitim düzeyi ve güvenliği algıları, bu konudaki yeterlilikleri gibi boyutlarda zorlukların olabileceği düşünölmektedir, fakat yerel demokrasi ve katılım, açısından halk ile birlikte güvenlik sorunlarına çözüm, gibi bu günde batıda olmazsa olmaz olarak belirtilen değerler açısından Muhtarların da içinde olacağı güçlendirilmiş Çarşı ve Mahalle Bekçi sistemi oluşturulmalıdır.

Mahalle ve mahalle örgütlenmesinin hedeflenen yeni durumunda; yeniden yerel yönetim birimi olarak düzenlenerek örgütlenmesi olmazsa olmaz koşullardan biridir. Bunun için yapılması gereken: Anayasa değişikliği ile Mahalle Yönetimi Yasası ve ilgili Yönetmeliğin çıkarılmasıdır. Mahalle, kentsel hizmetlerin görölmesinde ve katılım-temsil-denetim işlevleri açısından en uygun kentsel birimler olarak kamu yönetimi ve yerel yönetimler sistemi içinde yer almalıdır. Söz konusu

düzenlemelerde dikkat edilmesi gereken en önemli konu: Mahalle yönetimlerinin yerel hizmetlerin görülmesinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması kadar demokratik değerlerin geliştirilerek kullanılabilceği birimlerdir. Mahalle ile ilgili yapılacak tüm bu değişiklikler kent hayatında dinamik ve hızlı sonuç bazlı uygulamaları doğurabilecektir. Bunlara ek olarak mahalle örgütlenmesi içinde mahalle muhtarına bağlı, Osmanlı Devletinde uygulanan mikro ölçekli Çarşı ve Mahalle Bekçisi istihdamı yolları araştırılmalıdır. Bizce günümüzdeki yoğun asayişe dönük suç ve suçla mücadelede bu konu büyük önem arz etmektedir.

Alternatif örgütler ile ortak güvenlik politikalarının tespiti önemlidir. Kent hayatında kent güvenliğine bakan yanı ile yeni duruma uygun aktörlerin çalışma yapması halk tarafından beklenmektedir. Bu durumda aslında kentsel hizmetlerdeki büyüme ve çeşitlenmeye paralel olarak değişen güvenlik anlayışındaki değişmeler karşısında belediye zabıtasının konumu güçlenmektedir. Buna karşılık belediye yönetim sisteminin idari ve mali yönden merkezi yönetime bağımlılığı, zabıta hizmetlerinin beklenen standartlarda sağlanmasını engellemektedir. Bu anlamda belediye ile polisin eşgüdüm içinde çalışması kaçınılmaz bir gereklilik olmuştur. Bu yapının güçlendirilmesi için de İl Özel İdaresi, İl Genel Meclisi, sivil toplum örgütleri, meslek odaları, diğer kamu kurum temsilcileri gibi, tüm kamu ve özel kurum kuruluşların katılımını sağlayıcı yapılara ihtiyaç duyulmaktadır.

Özellikle yerel yönetimler reform tasarılarının artık kanunlaşmaya başladığı şu günlerde, Ne yazık ki; 14.07.1966 tarihinde kabul edilen 772 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanununun içerdiği boyutta, güvenlik algılamamızın yerelleşemediği bir noktadan, geleceğe doğru yürümekteyiz. Bu kanundaki yukarıda da belirtilen ama bir yıl sonra yürürlüğü kaldırılan İl ölçeğinde hemşehrilerce bedeli karşılanan Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin sunduğu güvenlik hizmetinin hemşehrilerin kente sahip çıkması, yerel problemlerle daha çok ilgilenmesi gibi sonuçlar ortaya çıkartabileceği düşünölmektedir.

Ölkemizde ve uluslararası alanda tablo halinde ortaya konan kişi başına düşen polis sayısından da anlaşılacağı üzere ölkemizdeki kişi başına düşen polis sayısı diğer öökelere göre daha iyi bir düzeydedir. Bu gün artık tüm dünyada rantabl iş ve hizmet üretmek için kamu çeşitli yol ve yöntemler denemektedir. Bu noktada daha az personel ile daha iyi sonuç verebilecek yeni güvenlik yapılanmalarına ihtiyaç bulunmaktadır. Burada şunu unutmamak gerekir ki, yeni güvenlik örgütlenmesi yaparken köklü ve sağlam temelli eski yapılanmaları da çöpe atmak doğru değildir,

bilimsel analiz metotları ile elde var olan güvenlik yapılarının geliştirilmesi doğru olacaktır.

Kamu güvenlik sisteminde bulunan özel güvenlik teşkilatı bu günlerde yayınlanan Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun ile birlikte güvenlik alanına yeni uygulamaları ile ortaya çıkacak belki de ileriki günlerde çok tartışılacak bir yapı görünümündedir. Bu çalışmada öne çıkarıldığı gibi Çarşı ve Mahalle Bekçi teşkilatı her ne kadarda son yıllarda pek önemsenmese de üzerinde uzunca düşünülmesi gereken, ülkemizin güvenlik beklentilerine uygun çözümler getirebilecek bir konudur. Çarşı ve Mahalle Bekçilerinin kamu denetiminde ve halkın beklentilerine uygun hizmet vermesi kamunun halka eşit şartlarda ayırım gözetmeksizin hizmet sunumu ve bu hizmetin halk tarafından takdir edilmesi sonucunu doğurması muhtemeldir. Özellikle bu konuda yeni çağdaş açılımlar ile halkın, mahalle muhtarlarının katılımını da sağlayarak Emniyet teşkilatıyla bütünleşmiş bir yapı oluşturmak gerekmektedir.

Ülkemizin idari yapısına benzeyen Fransa ve Federatif yapıda olan Avusturya devletleri çalışmamızda ele alınmıştır. Bu ülkeler bağlamında; polis hizmetlerinin merkezi anlayıştan yerel yapıya dönüştürülmesi, polis hizmetlerinde toplumsal katılım sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. Özellikle Fransız polis hizmetlerinde görüldüğü gibi küresel ihtiyaçlar da göz önüne alarak özellikle kentsel mekanlarda halkın beklentilerine uygun, kent ihtiyaçları ile ilgili, eğitilmiş birimlerin oluşturulmasının altı çizilmiştir.

Çalışmamızda ortaya koyduğumuz, Çarşı ve Mahalle Bekçileri kent güvenliğinde, ilk adım olarak sivil katılım ve asayiş ile ilgili öncelikli güven oluşturarak temel sıkıntıların çözümünde geniş açılımlı fırsatlar sunabilecektir.

Kaynakça

- Akgüner, T., (2003), “Kolluk Kavramına Genel Bir Bakış”, *Polis Dergisi*, Yıl:9, Sayı:36, ss.195-196.
- APK Daire Başkanlığı, (1994), “Çarşı Mahalle Bekçilerinin Durumları Hakkında Bir Araştırma”, *Polis Dergisi*, Sayı:182, ss.138-143.
- Aydın, A.H., (2001), “Post modern Toplumda Polisin İşlevi”, *Türkiye’ de Suç ve Polislik*, Ed:İbrahim Cerrah, Emin Semiz, Ankara: Güner Matbaacılık.

- Aydın, A.H., (2002), “Özel Güvenlik Teşkilatı”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:4, Sayı.1-2, ss.123-136.
- Cerrah, İ., (1998), “Güvenlik Hizmetleri ve Demokratikleşme”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:1, Sayı.2.
- Çıkar, K., (2004), “Batı Avrupa Ülkelerinin Polis Teşkilatları”, *Polis Dergisi*, Sayı.39, ss.231-244.
- , (2004), “Güvenlik Hizmetlerinde Outsourcing’in İncelikleri”, *Outsourcing*, S:2, Aralık – Ocak, ss.18-21.
- Dündar, N., (1996), “İç Güvenlik Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Uluslararası Sempozyum:Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi*, Ankara: E.G.M. Basımevi.
- E.G.M. Asayiş Daire Başkanlığı, (1999), *Asayiş Olayları Değerlendirmesi 97-98 Kitabı*, Yayın No:6, Ankara:E.G.M. Basımevi.
- Erkan, R., (2002), *Kentleşme ve Sosyal Değerişme*, Ankara:Bilimadamı Yayınları.
- Federal Chancellery, (1992), *Public Administration in Austria*, (Çev.G.Şeker, D.Şeker) Austria Printed, Austria.
- Güneş, M., (2004), “Polisler”, *Polis Dergisi*, Sayı.39, 486-490.
- İyim, G. D., (1996), *Çarşı Ve Mahalle Bekçileri Sorunları-Çözümleri*, İstanbul:Nesil Matbaacılık Yayıncılık San. ve Tic. A.Ş.
- Kandemir, M., (2003), “Fransa’da Yerel Güvenlik Politikaları”, *Polis Dergisi*, Sayı.36, 599-603.
- Karaman, Ö. ve Seyhan, K., (2002), “Olumlu ve Olumsuz Yanları İle Özel Güvenlik Hizmetleri”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:3, Sayı.3-4, ss.149-173.
- Bahar, H. İ., (1997a), “Sonuç: Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi”, *Uluslararası Sempozyum: Avrupa Birliği Sürecinde Türk Polisi*, Ankara:E.G.M. Basımevi.
- Kavgacı, H. İ., (1997b), *Demokratik Polislik (Temel Yaklaşımlar)*, İzmir: Maset Matbaacılık.
- Kube, E., (1996), “Proactive Policing in Germany”, *Uluslararası Sempozyum: Modern Adli Soruşturma Yöntemleri ve İnsan Hakları*, Ankara:E.G.M. Basımevi.

- Öke, M. K., (2001), *Küresel Toplum ve Türkiye*, Ankara:Ofset Fotomat.
- Pektaş, E. K., (2003), *Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri ve 21. Yüzyıl Kentinde Zabitanın Yeri (Afyon Belediyesi Örneği)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül SBĖ.
- Şafak, A., (2000), “Türkiye’ de Özel Güvenlik Şirketi Kurma Girişimleri ve Yasal Durumu”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt:2, Sayı.7-8, ss.1-12.
- Şahin, E., (2004), “Türk Zabıta Yapılanmasının Tarihi Gelişimi”, *Polis Dergisi*, Sayı.38, ss.149-173.
- Şaylan, G., (2002), *Değişim Küreselleşme ve Yeni Devletin İşlevi*, 2. Baskı, Ankara:İmge Kitabevi.
- Tunçay, M.(1994), *Kentsel Haklar: Karşılaştırmalı Bir Çerçeve de Türkiye*, İstanbul:Wald Yayınları.
- Toprak, Z.; Yıldız, A. ve Atak, Ş., (2000), *21.Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası*, İzmir: İzmir Yerel Gündem 21 Yayını.
- Toprak, Z., (2001a), *Yerel Yönetimler*, İzmir:D.E.Ü. Yay.
- Toprak, Z., (2001b), *Kent Yönetimi ve Politikası*, İzmir:Anadolu Matbaacılık.
- Toprak, Z., vd. (2001), *21. Yüzyıla Girerken Mahalle Yönetimi*, İzmir: İzmir Yerel Gündem 21 Yayını.
- Türk Dil Kurumu (1998), *Güncel Türkçe Sözlük*, Ankara.
- Wilson, J.Q., (1996), *Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi Niçin Yaparlar*, (Çev: S. Yalçındağ, D. Canman, Y. Ertekin), Ankara:TODAİE Yay..