

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
DOKTORA TEZİ

**KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA
BAĞLAMINDA DEVLETİN TEMEL İŞLEVLERİNDEN
OLAN GÜVENLİK HİZMETLERİNDEKİ DÖNÜŞÜM**

İbrahim ARAP

Danışman

Doç. Dr. Yeşim Edis ŞAHİN

2009

Yemin Metni

Doktora Tezi olarak sunduğum “*Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Bağlamında Devletin Temel İşlevlerinden Olan Güvenlik Hizmetlerindeki Dönüşüm*” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

/ 05 / 2009

İbrahim Arap

İmza

DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : İbrahim ARAP
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Programı : Kamu Yönetimi
Tez Konusu : Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Bağlamında
Devletin Temel İşlevlerinden Olan Güvenlik
Hizmetlerindeki Dönüşüm
Sınav Tarihi ve Saati : 15/05/2009:.....

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet
Tez, mevcut hali ile basılabilir. O
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin, basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

Doç. Dr. Yeşim Edis Şahin Başarılı Düzeltme Red

Doç. Dr. Meltem Kutlu Gürsel Başarılı Düzeltme Red

Doç. Dr. Hüseyin Gül Başarılı Düzeltme Red

Doç. Dr. Nafiz Mandacı Başarılı Düzeltme Red

Yrd. Doç. Dr. Faruk Mutlusu Başarılı Düzeltme Red

ÖZET

Doktora Tezi

Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Bağlamında Devletin Temel İşlevlerinden Olan Güvenlik Hizmetlerindeki Dönüşüm

İbrahim Arap

**Dokuz Eylül Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Küreselleşme sürecinde, modern devletin temel işlevlerinden biri olan güvenlik hizmetinde meydana gelen değişimin Türkiye'ye yansımaları ve etkilerini incelemeyi amaçlayan bu çalışma gönüllü güvenlik uygulamasını içeren Toplum Destekli Polislik modeli ile özel güvenlik olgusunu kamu yararı açısından çözümlenmeyi amaçlamaktadır.

Yönetişimci devlet ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen yeniden yapılanma sürecinin güvenlik hizmetlerine uyarlanması olan özel güvenlik, yerelleşme, sivilleşme ve gönüllü güvenlik kavramları üzerinde durulmuş ve Türkiye örneği çözümlenmiştir.

Türkiye'de idari yeniden yapılanma süreci ve bunun sonucunda güvenlik hizmetlerinde ortaya çıkan değişimler, dünyadaki örneklerle benzerlikler taşımaktadır. Türkiye'de güvenlik hizmetlerinde yaşanan en önemli değişim özel güvenlik ve Toplum Destekli Polislik alanında gerçekleşmektedir. Özel ve gönüllü güvenliğin yaygınlaşması, bir kamu hizmeti olarak güvenlik hizmetinin kamusal niteliğini yitirmesine ve güvenlik hizmetinin metalaşmasına yol açmaktadır. Çalışmada güvenlik hizmetlerinin kamusal niteliğini yitirmeye başlamasının polisliğin yurttaş hizmet boyutunun ihmal edilmesine ve yurttaşlık haklarının kısıtlanmasına yol açabileceği ve dolayısıyla kamu yararı açısından olumsuz olacağı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, Yeni Kamu İşletmeciliği, Emniyet Genel Müdürlüğünde Yeniden Yapılanma, Özel Güvenlik, Toplum Destekli Polislik.

ABSTRACT

Doctoral Thesis

Transformation in the Policing as a Basic Function of the State within the Context of Restructuring of Public Administration

İbrahim ARAP

**Dokuz Eylül University
Institute of Social Sciences
Department Of Public Administration**

State and its administrative structure has underwent a major transformation during the globalisation process. As a result, this transformation has effected policing which is among the essential functions of the state. Turkey, like many countries, has been under the influence of these developments. This study aims to analyse the transformation of policing as part of the restructuring of the Turkish Public Administration. Starting from a general framework, state's functions according to liberal and Marxist perspectives are reviewed, the importance of security for the modern state is evaluated. Implications of the state's transformation on security services are discussed within the context of governance and the New Public Management. Then, parallel developments have been examined in the Turkish case.

The administrative restructuring process and the resultant changes in policing in Turkey have similarities with such examples in the world. Major changes are experienced in the expansion of private security industry and in the institutionalisation of community policing. It is argued that such developments will diminish the public character of the services of security, and lead commodification of these services. It is concluded that the transformation of policing in Turkey means partial privatisation and constraining citizenship rights.

Key Words: Governance, New Public Management, Restructuring the General Directorate of Security, Private Security, Community Policing.

**KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA BAĞLAMINDA
DEVLETİN TEMEL İŞLEVLERİNDEN OLAN GÜVENLİK
HİZMETLERİNDEKİ DÖNÜŞÜM**

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x
TABLO LİSTESİ	xii
EKLER LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

**DEVLETİN GÜVENLİK HİZMETLERİNDEKİ ROLÜ ve GÜVENLİK
HİZMETLERİNDEKİ DÖNÜŞÜM**

1.1.	DEVLET ve DEVLETİN İŞLEVLERİ	8
	1.1.1. Liberalizmde Devletin İşlevleri ve Güvenlik	13
	1.1.2. Marksizmde Devletin İşlevleri ve Güvenlik	21
1.2.	KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLET ve KAMU YÖNETİMİ	27
	1.2.1. Devlet Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar	28
	1.2.2. Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği	31
1.3.	KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİMİN GÜVENLİK YÖNETİMİNE YANSIMASI	36
	1.3.1. Güvenlik Hizmetlerinde Yeniden Yapılanmanın Unsurları	37
	1.3.1.1. Özel Güvenlik	37
	1.3.1.2. Yerelleşme	41
	1.3.1.3. Sivilleşme	45
	1.3.1.4. Gönüllü Güvenlik	51

1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Polis Hizmetlerine Yansıması	54
1.3.2.1. Polis İşletmeciliği Yaklaşımı	55
1.3.2.2. Polis Hizmetlerinde Yeni Kamu İşletmeciliğine Geçişte Ülke Örnekleri	58
1.3.2.2.1. İngiltere	58
1.3.2.2.2. Avustralya	62
1.3.2.2.3. Fransa	63

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE GÜVENLİK ALANINDAKİ DÖNÜŞÜM

2.1. EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN YAPISAL GÖRÜNÜMÜ	67
2.1.1. Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Durumu	68
2.1.2. Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi	72
2.1.3. Polis Eğitimi	77
2.2. EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜNDE YENİDEN YAPILANMA	80
2.2.1. Yerelleşme	81
2.2.2. Özelleştirme	84
2.2.2.1. Sivilleşme	89
2.2.2.2. Özel Sürücü Kursları	95
2.2.2.3. Fahri Trafik Müfettişliği	97
2.2.2.4. Emniyet Genel Müdürlüğünde Hizmet Satışı	100
2.2.3. Emniyet Genel Müdürlüğünde Toplam Kalite Yönetimi Çalışmaları	104
2.2.4. Emniyet Genel Müdürlüğünde Performans Denetimi	112
2.2.4.1. Emniyet Hizmetlerinde Performans Denetiminin Sakıncaları	115
2.2.4.2. Emniyet Hizmetlerinde Performans Denetiminin Değerlendirilmesi	116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÖZEL GÜVENLİK

3.1. ÖZEL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ ve YAYILMA NEDENLERİ	118
3.1.1. Özel Güvenliğin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi	118
3.1.2. Özel Güvenliğin Etkinlik Alanları ve Çeşitleri	120
3.1.3. Kamu Güvenlik Güçlerinden Özel Güvenlik Olarak Yararlanma	125
3.2. TÜRKİYE’DE ÖZEL GÜVENLİK	127
3.2.1. 1981 Tarihli 2495 Sayılı Kanun ve Özel Güvenlik	128
3.2.2. 2004 Tarihli 5188 Sayılı Kanun ve Özel Güvenlik	131
3.2.2.1. 5188 Sayılı Kanun ve İlgili Yönetmeliğinin İncelenmesi	134
3.2.2.1.1. Özel Güvenlik İzni	134
3.2.2.1.2. Özel Güvenlik-Genel Kolluk İlişkisi	136
3.2.2.1.3. Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri	137
3.2.2.1.4. Özel Güvenlik Görevlilerinin Nitelikleri	142
3.2.2.1.5. Özel Güvenliğin Denetimi	144
3.2.2.1.6. Özel Güvenlik Alanındaki Meslek Yüksek Okulları	147
3.2.2.2. Özel Güvenliğin İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi	148
3.2.2.3. 5188 Sayılı Kanuna İlişkin Genel Değerlendirme	152
3.2.3. Özel Güvenlik Alanında Örgütlülük Düzeyi	158
3.2.4. Özel Güvenliğin Yarattığı Sorunlar ve Eleştiriler	161
3.3. ÖZEL GÜVENLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ	164

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE TOPLUM DESTEKLİ POLİSLİK

4.1. TOPLUM DESTEKLİ POLİSLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	177
4.2. TÜRKİYE’DE TOPLUM DESTEKLİ POLİSLİK	188
4.2.1. AB Eşleştirme Projesi Olarak “Toplum Destekli Polislik” Kapsamında Yapılan Faaliyetler	191
4.2.2. Toplum Destekli Polislik Projesi	194
4.2.2.1. Toplum Destekli Polislik Projesinin Amaçları	194
4.2.2.2. Toplum Destekli Polisliğin Uygulanma İlkeleri	195

4.2.2.3. Toplum Destekli Polislik Örgütlenmesi	198
4.2.2.4. Toplum Destekli Polislik İl Yürütme Kurulu	200
4.2.2.5. Emniyet Genel Müdürlüğü Dışındaki Kurumlarla İlişki	200
4.2.2.6. Toplum Destekli Polislikten Memnuniyetin Ölçülmesi	201
4.2.3. Toplum Destekli Polisliğin Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi	202
SONUÇ	220
KAYNAKLAR	234
EKLER	262

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ASIS	American Society for Industrial Security
bkz.	Bakınız
BUMKO	T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
BYKP	Beş Yıllık Kalkınma Planı
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
CMK	Ceza Muhakemesi Kanunu
CoESS	Confederation of European Security Services
DEÜ	Dokuz Eylül Üniversitesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğü
EGMADB	Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı
EGMEDB	Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığı
EGMİBDB	Emniyet Genel Müdürlüğü İkmal Bakım Dairesi Başkanlığı
EGMPDB	Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Dairesi Başkanlığı
EGMSGDB	Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
FTM	Fahri Trafik Müfettişliği
GÜSOD	Güvenlik Servisleri Organizasyonu Birliği Derneği
İEM	İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü
İÜMYO	İstanbul Üniversitesi Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu
KMYO	Kocaeli Üniversitesi Ömer İsmet Uzunyol Meslek Yüksekokulu
KOM	Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı
KOU	Kocaeli Üniversitesi
md.	Madde
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
MGM	T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü
MİT	Milli İstihbarat Teşkilatı
MTDK	Merkez Takip ve Değerlendirme Kurulu
no.	Numara

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
PMYO	Polis Meslek Yüksek Okulları
POMEM	Polis Meslek Eğitim Merkezi
POL-DER	Polis Derneği
PVSK	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu
SAHT	Sorumluluk Alanı Huzur Toplantıları
SK	Sayıli Kanun
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TADOC	Türkiye Uluslararası Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCK	Türk Ceza Kanunu
TD	Toplum Destekli
TDP	Toplum Destekli Polislik
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÖGF	Tüm Özel Güvenlik Federasyonu
TPTGV	Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı
TÜBİTAK	Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
USAK	Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu
vb.	Ve Benzeri
YÖK	Yükseköğretim Kurulu
YTL	Yeni Türk Lirası

TABLO LİSTESİ

Tablo 1: Polis Sayısı ile Polis Başına Düşen Vatandaş Sayısı	s. 68
Tablo 2: Emniyet Örgütünün Sorumlu Olduğu Nüfus	s. 69
Tablo 3: EGM Tüm Hizmet Sınıfları Personel Sayısı (İşçi ve Sözleşmeli hariç)	s. 71
Tablo 4: EGM 2008 Yılı Personel Sayısı	s. 71
Tablo 5: EGM Bütçe Büyüklükleri	s. 73
Tablo 6: 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Fonksiyonel Dağılımı	s. 74
Tablo 7: 2006 Yılı EGM Fiili Gerçekleşmesinin Fonksiyonel Dağılımı	s. 74
Tablo 8: 2006 Yılı Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Bütçe Harcamaları	s. 75
Tablo 9: Emniyet Örgütü Tüm Hizmet Sınıfları Eğitim Durumu	s. 79
Tablo 10: Emniyet Örgütünde Sivil Personel (İşçi ve Sözleşmeli Hariç)	s. 92
Tablo 11: Kalite Belgesi Alan Emniyet Genel Müdürlüğü Birimleri	s. 111
Tablo 12: 2495 SK ile 5188 SK'nın Karşılaştırılması	s. 158
Tablo 13: Özel Güvenlik Sektörünün Sayısal Görünümü	s. 160
Tablo 14: Faaliyet İzni Alan Özel Güvenlik Şirketi ve Eğitim Kurumu Sayısı	s. 160

EKLER LİSTESİ

- EK 1** İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Özel Güvenlik Şube Müdürlüğü Yönetici ve Personeli İle Görüşme Yapma İzni Hakkındaki 06/06/2006 Tarihli Yazı.
- EK 2** İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Özel Güvenlik Şube Müdürü ve Personeli ile Görüşme Yapma İzni Hakkındaki 03/02/2009 Tarihli Yazı.
- EK 3** İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Büro Amirliği Yönetici ve Personeli ile Görüşme Yapma İzni Hakkındaki 14/11/2007 Tarihli Yazı.
- EK 4** İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Personel Şube Müdürü ve Personeli ile Görüşme Yapma İzni Hakkındaki 14/11/2007 Tarihli Yazı.
- EK 5** Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 'Hizmete Özel' ya da 'Gizlilik' Nedeniyle Cevap Verilemediğine İlişkin Yazıları.
- EK 6** Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 22/10/2007 Tarihli Cevabı: Emniyet Örgütünün Hizmet Verdiği Nüfus ve Alan.
- EK 7** Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 07/09/2007 Tarihli Cevabı: Emniyet Teşkilatında Kalite Yönetimi Çalışmaları (Kalite Belgesi Alan EGM Birimleri).
- EK 8** Bilgi Edinme Başvurusuna KOM-TADOC'un 07/09/2007 Tarihli Cevabı: TDP Uygulama Seminerleri.
- EK 9** Bilgi Edinme Başvurusuna İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığının Cevabı: Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Konulu Genelge.
- EK 10** 12.08.2003 Tarihli T.C. Sivas Valiliği Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Genelgesi
- EK 11** Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 26/01/2009 Tarihli Cevabı: Toplum Destekli Polislik.

GİRİŞ

Güvenlik kavramı, devlet otoritesinin tartışmasız bir şekilde kurulması, sürdürülmesi, devletin kurumlarının ve diğer sosyo-ekonomik kurumların engelsiz bir şekilde çalışması, yurttaşların özgürlüklerinin hak ve sınırlar içerisinde korunması ile yaşam ve mal güvenliklerinin sağlanması anlamına gelir. Aynı zamanda, kurallara karşı çıkan, kendi haklarını aşan, sorumluluklarını yerine getirmeyen ve devletin, toplumun ve insanların güvenliklerine karşı eylemlerde bulunan kişilerin bu eylemlerinin önlenmesi ve önlenemeyen eylemlerden dolayı sanık ve suç delillerinin yargı organına teslim edilerek yasal çerçeve içerisinde cezalandırılmasının sağlanmasını içerir (DPT, 2001: 5). Bu bağlamda, güvenlik suç işlenmesinin önlenmesi ile işlenen suçların sanık ve delilleriyle yargı önüne çıkarılarak cezalandırılmasıdır. Güvenlik sözcüğünün kavramsal çözümlemesinin içerdiği birbirini tamamlayan iki görevi açısından bakıldığında, suç işlenmesinin önlenmesi güvenlik hizmetinin birinci görevi, cezalandırmanın ise ikinci görevi olduğu görülmektedir. Bu anlayış, yasal düzenlemelere de yansımıştır. 1934 tarihli 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun (PVSK) ikinci maddesi polisin güvenlikle ilgili görevlerini sayarken "A" fıkrasında kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin kanun hükümleri çerçevesinde önünü almak görevini, "B" fıkrasında ise işlenmiş olan suç hakkında mevzuata uygun olarak işlem yapmak görevini saymıştır.

Devletin temel işlevlerinden biri olan güvenliği sağlamak, birbirinden farklı yöntemlerle yerine getirilmekle birlikte devlet var olduğundan bu yana süregelen bir olgudur. Modern devletle birlikte sanayi devrimini takip eden süreçte güvenlik profesyonelleşmiş bir kamusal örgüt tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Güvenlik kavramının modern devletin toplumu yönetme, yönlendirme ve denetlemesi bakımından da büyük önemi bulunmaktadır. Weber'in (1998) tanımlamasıyla fiziksel şiddetin meşru kullanımını başarıyla tekelinde bulunduran modern devlet, güvenlik adına "istisnai önlemler"i haklı gösterebilmekte ve yurttaşlarının çoğu zaman rızasıyla özgürlük-güvenlik dengesini özgürlük aleyhine genişletebilmektedir. Devletin, "zor kullanma"yı da kapsayan güvenliği sağlama işlevi, özellikle modern devletle birlikte bir kamu hizmeti niteliği de kazanmıştır. Yurttaşların güvenlik ve huzurunu sağlamak devletin topluma sunmak zorunda olduğu temel bir kamu hizmeti haline gelmiştir. Geleneklere ve değişen tarihsel

durumlara uyarlanan, bu nedenle her zaman bir bağlam ve belirli değer sistemi ile ilgili bir kavram (Brauch, 2008: 2) olan güvenlik temel bir insan hakkı olarak modern devletin yurttaşlara sağlamakla yükümlü olduğu en önemli görevlerinden birisidir.

Devlet, hem yurttaşlarının güvenliğini sağlarken, hem de yurttaşları yönetip, denetlerken başta polis olmak üzere kamu güvenlik kurumlarını kullanmaktadır. PVSK'nın birinci ve ikinci maddelerinde, güvenlik kavramının hem devleti hem de yurttaşı koruma boyutu açıkça bulunmaktadır. İlgili maddeler; polise kamunun güvenliğini korumak ve huzurunu sağlamak görevini vererek devlet otoritesinin tesis edilmesini sağlarken; aynı zamanda polise halkın ırz, can ve mal güvenliğini korumak, mesken dokunulmazlığını sağlamak ve yardım isteyenler ile yardıma muhtaçlara yardım etmek görevini vererek güvenliğin yurttaşları ve toplumu koruma işlevinin gerçekleştirilmesini amaçlamaktadır.

Küreselleşme sürecinde devletin ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, devletin temel kamusal işlevlerinden olan güvenlik hizmetini ve bu hizmeti yerine getiren güvenlik kurumlarını da etkilemektedir. Devletin kolluk güçleri tarafından, kamu yararına dönük bir kamu hizmeti olarak sunulan güvenlik hizmeti günümüzde ticarileşmekte, kamusallığını yitirmekte, özel sektörün kâr sağladığı bir alan haline gelmektedir. Modern devletin güvenliği sağlamada tekel olma özelliği aşınmakta, polisin yanı sıra gönüllü ve özel güvenlik devreye girmektedir. Yönetişimci devlet ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen yeniden yapılanma sürecinin dünya ölçeğinde polis örgütlerindeki etkisi özel güvenlik, yerelleşme, sivilleşme, gönüllü güvenlik olarak dört başlık altında incelenebilir. Bu başlıklar bir bütün olarak çözümlendiğinde küreselleşme sürecinde yaşanan yeniden yapılanmada bir kamu hizmeti olarak güvenlik hizmetinin özelleştirilmesi ve gönüllülere devredilmesi doğrultusunda bir eğilim olduğu görülmektedir.

Güvenlik, devletin kamu gücünü kullanarak topluma sunduğu, asli, sürekli, düzenli ve ücretsiz bir kamu hizmetidir. Yurttaşlara eşitlik ilkesine uygun olarak tarafsız biçimde sunulmaktadır. Türk idare hukuku öğretisine göre genel güvenlik hizmeti özelleştirilemez. Genel güvenliğin sağlanmasında polis yerine özel güvenlik personeli kullanılamaz ve genel güvenlik hizmeti kâr amacı güdülerek sunulamaz.

Genel güvenlik hizmetinden yararlanmak yurttaş olmanın doğal bir sonucudur. Polislik hizmetlerinde yurttaşların bir kısmının hizmetten yararlandırılmaması ya da hizmetin yurttaşlardan alınan ücret karşılığı yerine getirilmesi söz konusu olamaz. Bu anlamda polislik hizmetleri piyasa kurallarından bağımsızdır. Polislik hizmetinin bu özelliklerinin aşınması devletin meşruiyetini sorgulanır hale getirir. Bununla birlikte, bu genel ilkelerle kısmen çelişik olarak güvenlik alanında önemli değişimler yaşanmakta, kamusal ve yarı kamusal alanı da kapsayacak biçimde özel güvenlikten gittikçe daha çok yararlanılmaktadır.

Çalışmada küreselleşme sürecinde devlet ve kamu yönetimi anlayışında gerçekleşen piyasalaşma yönündeki değişimin Türkiye'deki güvenlik hizmetlerine ve Türk Emniyet Örgütüne yansımalarının çözümlenmesi amaçlanmaktadır. Güvenlik hizmetlerinde yaşanan değişim çözümlenirken Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı kuramsal dayanak olarak ele alınmıştır. Bu bağlamda, Türkiye'de güvenlik hizmetlerinde yaşanan değişim Yeni Kamu İşletmeciliği açısından çözümlenmiştir. Güvenlik alanındaki dönüşümün yönü ve nedenlerinin anlaşılması devletin demokratikleşmesi ve kamu yararına yönelik nasıl bir tutum ve davranış belirleyeceğinin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır.

Küresel ölçekte meydana gelen değişimlerin etkisiyle modern devletlerde güvenlik alanında da özelleştirmeler yaygınlaşmaktadır. Özelleştirme süreci ile birlikte sosyal devlet döneminde temel kamu hizmetleri olan sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi alanlar, özel sektöre devredilerek ya da açılarak kamu hizmeti olmaktan çıkartılıp meta kategorisine indirgenmektedir. Güvenlik hizmeti ise, savunma ile birlikte, bütünüyle metalaştırılmayacak alanlardandır. Güvenlik alanındaki özelleştirmeler, polisin asli işlevlerine dönmesi ve maliyet azaltma amacı açısından yararlı olarak görülmekte ve güvenliği artırıcı önlemler arasında sayılmaktadır. Ancak, son tahlilde özel güvenlik şirketlerinin amacı kâr olgusu olduğundan, kamusal güvenliği sağlama işlevi tam olarak yerine getirilemez. Bu anlamda çalışma, güvenlik hizmetinin, modern devletin özel sektöre, sivil topluma ya da gönüllülere devredilemeyecek temel işlevlerinden birisi olduğu varsayımı üzerine kurulmuştur ve bu varsayımı sınımayı amaçlamaktadır.

Çalışmada 1980'li yıllarda başlayan kamu yönetimindeki yeniden yapılanma sürecinin Türkiye'de Emniyet Örgütüne ve güvenlik hizmetine nasıl

yansıdığı araştırılmaktadır. Devlet anlayışındaki yeni liberal değişim ve buna bağlı olarak Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı kaçınılmaz olarak Emniyet Örgütünde yansımaları bulmuştur. Kamu yönetimi ve kamu güvenlik örgütlerinin yönetimi alanında küresel ölçekte yaşanan değişime koşut olarak Emniyet Örgütü de yeniden yapılandırılmakta ve köklü değişimler yaşanmaktadır. Çalışmada bu değişimin yönünün ve nedenlerinin irdelenmesi amaçlanmaktadır.

Güvenlik hizmetlerindeki yeniden yapılanmanın en önemli yönü özel güvenlidir. Özel güvenlik şirketleri ve özel güvenlik personeli açısından kamu gücü ve kamu yararı kavramları görev tanımları içerisinde yer almamakta, varlık nedenlerini oluşturmamaktadır. Polisin temel görevi olan suçu önleme açısından bakıldığında, özel güvenliğin görev bölgeleriyle sınırlı olarak “caydırma”, “suçu önleme” gibi polisin yetkilerine benzer yetkilere sahip olsalar da, “yakalama”, “suçla mücadele”, “suç soruşturması”, “yurttaşlara yardım” türünden yetki ve görevleri ya yoktur ya da istisnaidir. Konu bu yönüyle değerlendirildiğinde kamu yararına dönük etkinlikleri son derece sınırlıdır. Kamu gücü olarak işlev görmeleri ise, hukuksal olarak kamu gücünün devredilemezliği ilkesine aykırı olması bir yana, toplumsal onay açısından tartışmalıdır. Diğer yandan, özel güvenlik, kamusal alana yayılma eğiliminde olmakla birlikte büyük ölçüde devletin denetiminde ve hatta bir ölçüde devletin uzantısı olarak işlev görmektedir.

Güvenlik alanında diğer önemli değişim, küresel ve ulusal ölçekte uygulanan ve gönüllü polislik uygulaması olan Toplum Destekli Polislik (TDP) modelidir. Türkiye’de içsel etkenlerin yanı sıra Avrupa Birliği’nin ve diğer Batılı polis örgütlerinin etkisiyle yeni bir polislik stratejisi olan TDP uygulaması başlatılmıştır. TDP, “önleyici” güvenliği esas alan, güvensizlik kaygısını azaltmayı amaçlayan, polis-halk ilişkilerini geliştirmeye dayalı bir suçla mücadele aracı olarak işlev görmektedir. Ayrıca, Emniyet Örgütünün çeşitli nedenlerle sarsılan meşruiyetini yeniden pekiştirebilecek özelliklere sahiptir. Bunlara ek olarak, yerel ihtiyaçlara esnek cevaplar üreten mikro analize dayalı olması TDP modelinin benimsenmesini kolaylaştırmakta, gönüllü güvenliğin yanı sıra özel güvenliğin kullanılması potansiyeli yaratmaktadır.

Çalışmada, “yumuşak” (uzlaşmacı) bir polislik stratejisi olan TDP incelenmektedir. Zor kullanma yetkisine sahip Emniyet Örgütü salt “zor” unsurunu

kullanarak suçla mücadelede ve toplumu denetlemede başarılı olamamaktadır. Bir boyutu yumuşak polislik stratejisi olan TDP'nin diğer boyutu güvenlik yönetiminden "güvenlik yönetimi"ne geçiştir. Çalışmada TDP stratejisinin güvenlik hizmetine etkileri, Emniyet Örgütünde yarattığı değişim, güvenliği sağlamada ve toplumu yönetip denetlemede kullandığı pratikler, TDP'nin kamu yararına dönük bir işlevsellik kazanıp kazanamayacağı ve bu strateji eliyle güvenliğin sivil topluma devredilip devredilemeyeceği sorgulanmaktadır.

Çalışma kuramsal düzeyde, kalitatif bir araştırmadır. Olay ve olguları kavramsal olarak çözümlene, anlama, tanımlama ve sınıflandırmayı amaçlayan betimleyici bir çalışmadır. Veri toplama tekniği olarak, literatür taraması (belge analizi) tekniği kullanılmıştır. Bu kapsamda, konu ile ilgili yerli ve yabancı bilimsel nitelikteki kitaplar, dergiler ve yayınlanmış diğer eserlerle, ulaşılabildiği ölçüde istatistiki bilgilerden ve konuya ilişkin gazete haberlerinden yararlanılmıştır. Çalışmada ayrıca olanaklar ölçüsünde ilgili kurum ve kuruluş yetkilileriyle görüşme ve yerinde gözlem tekniğine yer verilmiştir. Görüşme kapsamında rastlantısal örnekleme tekniği kullanılmıştır. Soruların önceden belirlendiği durumlarda sorular etkileşimin doğal akışı içinde sorulmuş, görüşme yönlendirilmemiştir.

Çalışma kapsamında değişik tarihlerde Emniyet yetkilileri ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşmeler, konuşulan kişilerin kimlikleri açıklanmamak koşuluyla yapıldığı için, kişilerin adları saklı tutularak kişi sayısı ve görevlerinin dökümü verilmiştir; Asayiş Dairesi Başkanlığından bir Emniyet Müdürü ile, İzmir Rüştü Ünsal Polis Meslek Yüksekokulundan bir Emniyet Müdürü ile, İzmir Özel Güvenlik Şube Müdürlüğünden bir Polis Memuru ve bir Emniyet Müdürü ile 2006'da (Ek.1), bir Polis Memuru, bir Komiser ve bir Emniyet Müdürü ile 2009 yılında (Ek.2), İzmir Toplum Destekli Polislik Büro Amirliğinden iki Polis Memuru ve iki Emniyet Amiri ile 2007 (Ek.3) ve 2008 yıllarında, Emniyet Genel Müdürlüğünden bir Emniyet Amiri ile, İzmir Asayiş Şube Müdürlüğünden bir Emniyet Amiri ile, İzmir Personel Şube Müdürlüğünden bir Emniyet Amiri ile (Ek.4), İzmir Trafik Şube Müdürlüğünden Fahri Trafik Müfettişliği Büro Amiri ile, Asayiş Daire Başkanlığı Araştırma ve Geliştirme Şube Müdürlüğünden bir Başkomiser ile, İzmir Çevik Kuvvet Şube Müdürlüğünden bir Başkomiser ile, İzmir Kriminal Polis Laboratuvarı Müdürlüğünden bir Başkomiser ile, Asayiş Daire Başkanlığı Özel Güvenlik Şube

Müdürlüğünden bir Komiser ile görüşülmüştür. Emniyet Genel Müdürlüğü Özel Güvenlik Kurumları Şube Müdürlüğü personelinin verdiği eğitim seminerinde özel güvenlik şirket ve eğitim kurumu yöneticileriyle bir araya gelinmiştir.

Türkiye’de kamu yönetiminde meydana gelen değişime koşut olarak Emniyet Örgütündeki değişim ve bu değişimin bir kamu hizmeti olarak güvenlik hizmetlerine yansımalarının irdelenmesini amaçlayan bu çalışma, 1980’li yıllarda başlayarak günümüze değin uzanan, küreselleşme süreci olarak adlandırılan zaman dilimi ile sınırlandırılmıştır. Güvenlik kavramı savunmayı da içine almakta ve bir ülkenin ve yurttaşlarının iç ve dış güvenliği anlamına gelmektedir. Güvenliğin sağlanması yalnızca polisi değil aynı zamanda, Silahlı Kuvvetler, Jandarma, Milli İstihbarat Teşkilatı ve özel kolluk olmak üzere diğer güvenlik örgütlerini de içeren bir anlama sahiptir. Çalışmada bir alan sınırlandırılması yapılmış ve Silahlı Kuvvetler, Jandarma, Sahil Güvenlik ile özel kolluk (Belediye Zabıtası, Orman Koruma vb.), kapsam dışı bırakılarak yalnızca Emniyet Örgütü incelenmiştir.

Türkiye’de Emniyet Örgütündeki değişim çok yönlüdür. Yönetimi geliştirme, personel politikası ve performans denetimi gibi yeniden yapılanma faaliyetleri çalışmanın odak noktası değildir. Yeniden yapılandırma faaliyetlerinde bir sınırlama yapılmış, yeniden yapılanma süreci güvenlik hizmetlerinin kamu yararı ve kamu hizmeti boyutları açısından araştırılmıştır. Çalışmanın ana konusunu Emniyet Örgütündeki özelleştirme, sivilleştirme ve yerelleştirme bağlamındaki yeniden yapılandırma faaliyetleri oluşturmaktadır.

Çalışma süresince ilgili kurum ve kuruluşların sahip oldukları bilgileri paylaşma yönündeki isteksizlikleri önemli kısıt oluşturmuştur. Özellikle Emniyet Örgütü ile özel güvenlik şirketlerinin sahip oldukları bilgileri paylaşmaları konusunda kimi zaman sorunlar yaşanmıştır. Bu durum bazı bilgilerin açığa çıkmasının istenmemesi, ilgili konuda yeterli-sağlıklı kayıtların olmaması, bilginin “hizmete özel” (Ek.5) ya da “gizli” nitelikte olarak değerlendirilmesinin yanı sıra kimi zaman çelişkili bilgiler verilmesi ile kendisini göstermektedir. İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü genelgelerinin diğer mevzuat metinlerinden farklı olarak elektronik ortamda düzenli ve sıralı biçimde yayımlanmaması nedeniyle çalışma konusuna ilişkin bazı genelgelere ulaşılmakta zaman zaman zorluk yaşanmıştır. Konuya ilişkin genelgelerin bir kısmı yayımlanmakla birlikte, yayımlanmayan

genelgelere ya Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde ulaşılmaya çalışılmış ya da gazete, dergi ve görüşmelerden genelgelerin içeriği öğrenilebilmiştir.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır, birinci bölümde devletin temel işlevleri üzerinde durulmakta ve güvenliği sağlamanın devletin en önemli işlevlerinden biri olduğu gösterilmeye çalışılmıştır. Devlet kavramı çok uzun bir geçmişe sahip olmasının da etkisiyle üzerinde tartışılan bir kavramdır. Bu nedenle çalışma, devletin temel işlevi olarak güvenlik hizmetini liberalizm ve Marksizm'in devlet yaklaşımlarıyla sınırlandırılmıştır. Her iki yaklaşımın güvenlik bağlamında devlete bakışındaki farklılıklar ortaya konmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde, 1980'li yıllardan günümüze sosyo-ekonomik değişimin unsurları olan küreselleşme, Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği üzerinde durulduktan sonra bu gelişmelerin dünyadaki polis örgütlerindeki yansımaları ele alınmıştır.

İkinci bölümde güvenlik alanındaki dönüşümün Türkiye'ye etkileri genel olarak incelenmiştir. Bu inceleme, Yeni Kamu İşletmeciliğinin Türk Polis Örgütüne yansımaları olan; polis hizmetlerinin ücretli hale getirilmesi (hizmet satışı), stratejik planlama, performans denetimi, polisin bazı faaliyetlerini özel güvenliğe, gönüllülere, başka kamu kurumlarına ya da Emniyet Örgütü içinde sivillere bırakması ya da onlarla paylaşması konuları çerçevesinde yapılmıştır. Ayrıca polis hizmetlerinin yerinden yürütülmesi konusu da ele alınmıştır.

Üçüncü bölüm özel güvenlik konusuna ayrılmıştır. Güvenlik hizmetlerini sağlamadaki çoğullaşmanın en önemli unsuru özel güvenliktir. Özel güvenliğin dünyadaki tarihsel gelişimi ve yayılma nedenleri üzerinde durulduktan sonra Türkiye'de özel güvenlik konusu ele alınmış, mevzuat, görev alanları, sayısal gelişimi, yarattığı sorunlar ve eleştiriler incelenmiştir.

Dördüncü bölüm TDP üzerinedir. Bu bölümde 20. yüzyılın son çeyreğinde belirginleşen, sistematik hale gelerek dünya üzerinde yaygınlaşan suç önleme/suçla mücadele ve toplumu denetleme açısından yumuşak polislik olarak nitelenen, gönüllü polislik uygulamasına dayanan TDP modeli ve Türkiye uygulaması çözümlenmiştir. Bölümün son kısmında, TDP'nin Türkiye'de ortaya çıkış süreci ve nedenleri üzerinde durulmuş, mevzuat ve uygulamalar incelenmiştir. Sonuç kısmında ise, çalışmanın genel bir değerlendirmesi yapılmış ve araştırmanın bulgularına yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLETİN GÜVENLİK HİZMETLERİNDEKİ ROLÜ ve GÜVENLİK HİZMETLERİNDEKİ DÖNÜŞÜM

1.1. DEVLET ve DEVLETİN İŞLEVLERİ

Devlet yüzyıllardan beri var olan, sosyal bilimciler tarafından çok yönlü biçimde çalışma konusu yapılmış olmasına karşın tanımı ve işlevleri tartışmalı bir olgudur. Devlet kavramının açıklanması, bakış açılarına ve ideolojilere göre farklılıklar göstermekte amaç, örgüt ve işlevleri konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Bu durum devleti “olması gereken” değil, “olan” açısından çözümlenmeye götürmektedir (Bozkurt ve diğerleri, 1998: 64-65). Devlete ilişkin kuramlar “devleti toplumsal eşitsizlik” olgusuna dayandıran kuramlar ve “toplum sözleşmesine” dayandıran kuramlar olarak çok genel biçimde iki kategoride incelenebilir (Clasessen ve Skalnik, 1993: 23). Bu yaklaşımlar, liberal ve Marksist yaklaşımları temsil etmektedir. Çalışmanın konusu gereği devletin temel işlevi olarak güvenlik hizmeti üzerinde durulması amaçlandığı için çalışma liberalizm ve Marksizm’in devlet yaklaşımlarıyla sınırlandırılmıştır.

Devlet, Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde, “bir toplumu (halk, ulus), bir arazi parçasını (ülke) kuşatan ve o ‘kuşatımda’ egemenlik tekeline sahip, en üstün kamusal örgüt” olarak tanımlamaktadır (Bozkurt ve diğerleri, 1998: 64). Hançerlioğlu (2000) devleti, “bir hükümet yönetiminde örgenleşmiş siyasal topluluk” olarak tanımlamaktadır. Kapani (1995: 43) ise devleti, günümüz “siyasal kuruluşlarının en geniş ve gelişmiş, en iyi örgütlenmiş ve en kapsayıcı olanı” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlarda “ulus (halk), arazi parçası ve örgütsel düzenek” ortak noktalardır. Bu ortak noktalar devletin temel özelliklerini vermektedir, bununla birlikte devletin niçin ve nasıl oluştuğu sorularını yanıtlayamamaktadır. Bu soruların yanıtları siyaset felsefesinin kapsamına girmekte ve farklı siyasal düşünce akımları devletin oluşum ve işlevlerini farklı bakış açısıyla yorumlayarak devleti farklı biçimde tanımlamaktadır.

Devlet biçimsel özellikleri olan “ulus (halk), arazi parçası ve örgütsel düzenek” açısından ele alındığında, tarihsel süreçte bu özelliklerin en kapsamlı ve belirgin hale geldiği aşamanın “ulus devlet” olduğu görülür. Bir başka anlatımla, ulus devletin oluşma süreci, toplumsal açıdan ulus kimliğinin oluşması, mekansal açıdan

kuşatılan arazi parçasının büyümesi ve yönetsel açıdan en kapsamlı ve büyük örgütsel düzeneğin oluşmasıyla simgelenir. Ulus devlet, kapitalizmin gelişmesine koşut olarak, yaklaşık 17. yüzyılda ortaya çıkmıştır. “Bir dünya kapitalist ekonomisi”nin ortaya çıkmasıyla birlikte ulus-devlet dünyanın hemen her yerinde siyasal birliğin sağlanmasında egemen devlet şeklini almıştır (Şaylan, 1995: 24). Nüfusun merkezlere toplanması, üretim araçlarını merkezileştirmiş, mülkiyet de belirli ellerde yoğunlaşmıştır. Bu değişimlerin sonucu politik merkezleşme yani ulus-devlet oluşmuştur (Marx ve Engels, 1991: 33). Kapitalist üretim ilişkisinin egemen olduğu, emek ve sermaye sınıflarının olduğu bu tarihsel dönem, eşzamanlı olarak insanlığın Rönesans ve Reform’u yaşadığı aydınlanma çağına denk gelmektedir. Bu nedenle ulus devletin, “modern” devlet olduğu söylenebilir.

Weber’e göre (1998:132), modern devletin, temel özelliği, hükümlerlik sürdürdüğü arazi parçası üzerinde fiziksel şiddet kullanma hakkının meşrulaşmış olmasıdır. Devletin tanımına mekan boyutunu katan Weber (1998), toplumsal düzenin varlığını, fiziksel şiddetin meşru kullanımına bağlamaktadır. Buradan yola çıkarak modern devleti, belli bir arazi içinde, fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde (başarıyla) bulduran insan topluluğu olarak tanımlamaktadır. Weber, modern devleti kendine özgü somut yönetim araçları açısından tanımlamıştır, bu araçlardan en önemlisi “fiziksel güç ve şiddet kullanımınıdır”, diğer yönetim araçları para, bina, savaş malzemesi, taşıtlar vb.den oluşur (Weber, 1998: 136-139).

Modern toplumların bir dizi özgün kurumsal özelliği vardır. Şiddet araçlarının kontrolü açısından bakıldığında, askeri güç modernlik öncesi uygarlıkların her zaman temel bir özelliği olmakla birlikte bu uygarlıklarda siyasal merkez, hiçbir zaman sürekli bir silahlı güç desteği sağlamaya yetkin değildi. Bu uygarlıklarda siyasal merkez kendi topraklarında şiddet araçları üzerinde tekeli bir denetimi gerçekleştirememiştir. Şiddet araçlarının toprak açısından kesinleşmiş sınırlar içinde başarılı biçimde tekel altına alınması modern devlete özgüdür (Giddens, 1998: 62). Modern devletin zor kullanma özelliği devletin işlevlerinin sorgulanmasını da beraberinde getirmektedir.

Tarihsel koşullara göre farklı biçim ve içerik taşısa da devletin tarih sahnesine çıktığı andan itibaren değişmeyen klasik işlevleri vardır. Bunları iç ve dış güvenlik (polis-ordu), maliye ve adalet dağıtımını olarak sıralamak mümkündür.

(Şaylan, 1995: 200-201). Bu işlevler bir bütün olarak değişmemişse de, çağdan çağa ve ülkeden ülkeye ekonomik, toplumsal ve siyasal koşullara, devletin ideolojisi ve yapısına, devleti çevreleyen rejimin türüne, kişi hak ve özgürlükleri anlayışına göre farklılıklar göstermiştir. Bu bağlamda liberal devlet anlayışına göre, devlet yalnızca iç ve dış güvenliği ve toplum içinde temel düzeni sağlamakla görevliyken, sosyalist devlet tipinde devlet pek çok ek görev yüklenmiştir (Çam, 2000: 351). Kışlalı'ya göre (2002:106-107), devletin işlevleri konusunda ülkenin ve ülkede yaşayan yurttaşların dıştan gelecek tehlikelere karşı korunması, içte güvenliğin ve adaletin sağlanması, toplumun yönetilmesi gibi konular devletin temel görevi olduğu, liberal ve sosyal devlet savunucuları arasında, ayırım olmaksızın, genel kabul görmektedir. Örneğin liberal düşünür Bastiat'a göre (1996: 22-23), bireyin zor kullanımının meşru müdafaa zemininde haklı olması gibi, devlet eylemleri de ancak kamu düzeni, güvenlik ve adaletin korunması söz konusu olduğunda meşru zor niteliğini kazanabilir. Bu işlevleri aşan devlet insan özgürlüğüne "tecavüz" eder. Bastiat'a göre (1996: 23), devletin polis gücü işlevinin gerekli, vazgeçilmez, yapıcı, istenen ve herkes tarafından kabul edilen bir biçimde sınırlandırılması ile devlet evrensel saygı kazanacaktır. Bastiat'ın bu tanımlaması ile Weber'in (1998) devletin şiddet kullanma hakkının meşruluğu vurgusu örtüşmektedir.

Kuşkusuz devletin işlevi salt "polis gücü"ne, şiddetin meşru kullanımına indirgenemez. Yaygın kabul gören yaklaşıma göre devletin birinci genel işlevi, toplumun ortak çıkarına hizmet işlevidir. Devlet, üretim araçlarının ve üreticilerin korunması ve gelişimi için gerekli tedbirleri almaktadır. Üretim güçleri ve üreticileri destekleme biçiminde ortaya çıkan bu işlev ile toplumsal yaşamın sürmesi sağlanır ve toplumun tümünün yararınadır (Eroğul, 1990: 25-26). Devletin toplumsal yaşamın sürdürülmesi işlevinde, "devlet çıkarı egemen düzenin yaşamsal çıkarı ile bir ve aynıdır" (Weber, 1998: 155). Bir başka anlatımla, devletin, toplum tarafından da meşru kabul edilen, modern devlet öncesi devlet tiplerinde de var olan ve zaman içinde değişmeyen işlevi toplumsal sistemin sürdürülmesi ve yeniden üretilmesidir.

Sınıf ayrımının belirmesiyle birlikte devlet toplumsal sistemin sürdürülmesi ve yeniden üretilmesi işlevinin yanı sıra üretim ilişkilerinin korunması ve gelişmesinin sağlanması işlevini de üstlenmiştir. Devlet bu amaçla bir yandan ekonomik hasılayı büyötmeye çalışırken diğeryandan bu hasılanın toplumsal sınıflar

arasında egemen toplumsal sınıfın yararına paylaştırarak, karşıt toplumsal sınıflar arasındaki ayırımı korumaktır. Üretici güçleri korumak ve geliştirmek işlevi ile üretim ilişkilerini korumak ve geliştirmek işlevi ekonomik, siyasal ve toplumsal açıdan kendi içinde çelişkiler yaratır. Bu nedenle devletin yerine getirdiği görevler daima çelişkili bir uğraştır (Eroğul, 1990: 27-31).

İnsan ilişkilerinin düzenlenmesi (iktidar), temel olarak toplumda değer, ürün ve ayrıcalıkların nasıl paylaşılıp denetleneceğinin, ortaya konması anlamına gelir. Bu ise ancak zor kullanarak mümkündür. Çünkü toplumsal kaynakların üretim ve dağıtımını belli bir düzende oluştururken bunun alternatifleri de olabilir. Her toplumsal düzen alternatifi, kazananları ve kaybedenleri içereceğinden belli bir düzen ancak etkili bir güç ile korunmalıdır. Toplumsal düzeni korunmak ve mevcut düzen yerine başka bir düzenin geçmesini önlemek amacıyla oluşturulan devlet, bu görevini yerine getirebilmek için çeşitli işlevlere sahip olmalıdır. Bu işlevler; mevcut toplumsal düzeni içten ve dıştan bozabilecek etkilere karşı zor kullanmayı olanaklı kılan silahlı bir örgütlenme yaratmak, mevcut toplumsal düzeni ve bu düzen içinde insan ilişkilerinin nasıl olması gerektiğini belirleyen norm-hukuk-yargı sistemini oluşturarak geçerliliğini sağlamak ve silahlı gücü ve yargı örgütünü sürdürebilmek için gerekli kaynakları yaratabilmektir (vergi ve maliye sistemi) (Şaylan, 1981: 8-9).

En iyi koşullarda bile devletle yurttaşları arasında bir miktar gerilim ve güvensizlik her zaman vardır. Yurttaşların disiplinini, davranışlarındaki düzenliliği sağlamak için devletin meşruiyete ihtiyacı vardır. Devletin yurttaşlarının, devletin emirlerine uymaları gerekliliğine ikna edilmeleri gerekir (Bauman, 1998:183). Bu nedenle, bir toplumsal yapı içinde modern devletin en önemli işlevlerinden biri de sisteme meşruiyet sağlamaktır. Bu işlev devletin diğer işlevlerini yerine getirebilmesi için gereklidir. Devletin var olabilmesi için, yurttaşların egemen güçlerin sahip olduklarını iddia ettikleri otoriteye “itaat” etmeleri gerekir. Devletin otoritesine itaatin sağlanabilmesi için ise egemenliğin meşrulaştırılması gerektiğini söyleyen Weber’e göre (1998: 133-134), geleneksel, karizmatik ve yasal otorite olmak üzere üç meşrulaştırma yolu vardır. Modern devlet, yasal otoriteye dayanarak, fiziksel gücün meşru kullanımını tekeline alma arayışında başarılı olmuştur. Yasalara dayanan egemenlik olan yasal otorite, “yasaların geçerliliğine ve rasyonel kurallara dayanan işlevsel ‘yetki’ye inanmaya bağlıdır. Yasalarca konulmuş ödevlerin yerine

getirilmesinde itaat esastır.” Weber, yasaların aklın kurallarına uygun olarak çıkarılacağını öngörmüş, yasal olanın rasyonel olacağını varsaymıştır, meşruiyet ancak bu koşullarda sağlanabilecektir (Weber, 1998: 134).

Meşruiyet, yurttaşların devletten gelen her türlü emirlere “boyun eğilmeye değer olduğuna güven duymalarını ve boyun eğilmesinin de gerektiğine inanmalarını sağlamayı amaçlar” (Bauman, 1998:183). Meşruiyet sağlama işlevinin iki boyutu vardır. Birinci olarak devletin ekonomik alanda düzenleyici ve rasyonelleştirici olması gereklidir. İkinci olarak da devlet sistemin yeniden üretimi için politik-toplumsal uzlaşmayı sağlamalıdır. Meşruiyetin sınırını belirleyen, devletin politik-toplumsal uzlaşma sağlama işlevi ile ekonomik parametrelerin görece bir rasyonellik içinde işlerliğidir. Devlet bu işlevini ideolojik hegemonya kurarak yerine getirir. İdeolojik hegemonya, toplumun tümünün ya da çoğunluğunun sistemi meşru sayıp, desteklemeleri anlamına gelmektedir. Böylelikle, insanların demokratik talep ve mücadeleleri, düzenin bir parçası haline gelmektedir. Seçim ve temsil ilkesine dayalı parlamentarizm, demokratik talep ve mücadeleyi kurulu düzen içinde tutmayı sağlayan mekanizmaların başında gelmektedir (Şaylan, 1995: 211, 213).

Devlet, toplumsal yaşama çeşitli biçimlerde etkide bulunmaktadır. Bir yandan, polis örgütünün, cezaevlerinin, hastanelerin vb. kurulması ve yönetilmesi ile ilgilenirken, diğer yandan üretim faaliyetlerinin, ekonominin denetlenmesi (Giddens, 1998: 73) gibi farklı işlevler üstlenmektedir. Birbiriyle çelişik ya da birbirini tamamlayıcı nitelikte olabilen bu işlevlerden kimileri zaman içinde ağırlık kazanabilirken kimileri önemlerini yitirmektedir. Her durumda, devletin bu işlevlerini yerine getirebilmesi için güçlü olması zorunludur. Devlet, siyasal-yönetimsel görevlerini yerine getirebilmek için güçlü olmak zorundadır. Bu bağlamda, devletin doğuşu ile birlikte, devlet gücünü korumaya ve geliştirmeye yönelik tüm çabalar siyasal uğraşın sürekli bir özelliği haline gelir. Devletin güçlü olması zorunluluğuna, devletin kendi çıkarına hizmet işlevi denebilir. Devlet, üreticilere, egemenlere ve kendi personeline karşı görevleri nedeniyle ayrı ayrı yönlere çekilir. Ayrıca, bir örgüt olarak belli ölçüde bütünlüğü korumak zorundadır (Eroğul, 1990: 33-34).

Devlet ile zor her zaman yan yana olmuştur. Bununla birlikte tarihin hiçbir döneminde devlet, salt düzen, güvenlik ve adalet sağlama faaliyetleriyle, yani bastırıcı faaliyetlerle (kolluk faaliyetleriyle) yetinmemiştir (Karahanoğulları, 2002:

59-61). Devlet, klasik (geleneksel) işlevlerine ek olarak, somut tarihsel koşullara göre ek işlevler alabilmektedir. Bu bağlamda kapitalist dönüşüme koşut olarak sermaye birikimi ve birikim düzeninin meşruiyetinin sağlanması da devletin işlevleri arasında yer almıştır. Modern devletin kapitalist birikim için oynadığı merkezi rol, devletin üretimin örgütlenmesine yoğun olarak dahil olduğu yerlerde (müdahaleci devlet) söz konusu olduğu kadar, görünüşte tersinin geçerli olduğu “tarafsız”, “laissez faire”ci devlet durumunda da geçerlidir (Jessop, 2005: 67).

Modern devlet, toplumun yeniden kendini üretebilmesi için bazı işlevleri yerine getirmek zorundadır. Devlet, toplumsal düzenin yürümesi için insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen kurallar, hukuki düzen üretmelidir. Modern sanayi toplumuna özgü ücretli emek ile sermaye arasındaki sürtüşmeyi yumuşatmalı, bu sürtüşmenin sistemin yeniden üretilmesini engeller düzeye çıkmasını önlemelidir. Ayrıca ulusal sermayenin dünya pazarına girmesini ve payını almasını sağlayıcı koşulları oluşturma ve üretim için gerekli maddi koşulları sağlamalıdır. Bu dört işlev başka bir kurum ya da yapı tarafından üstelenilmesi mümkün olmayan işlevlerdir. Bu konum devletin görece özerkliğine yol açar (Şaylan, 1995: 117).

1.1.1. Liberalizmde Devletin İşlevleri ve Güvenlik

Liberal yaklaşım, devletin kaynağını “toplumsal sözleşme” kuramlarına dayanarak çözümlenmektedir. Toplumsal sözleşme kuramcıları olan Hobbes, Locke ve Rousseau devletin kaynağının çözümlenmesinden çok, devletin temelinin “ne” olması gerektiği üzerinde çalışmışlardır. Hobbes, Locke ve Rousseau’nun açıkladıkları görüşlerin devletin doğuşu açısından değil, toplum düzeni, devlet-birey ilişkileri, devletin yetkileri, otoritenin sınırları ve kişinin hakları bakımından önemi vardır. Amacı toplum içindeki düzeni sağlamak yoluyla insanları tehlikelerden korumak olan devlet, koşulların gerektirdiği örgütleri oluşturur ve en temel işlevleri olan yasama-yürütme-yargı erklerini kullanır.

Locke’a göre, doğa durumu terörün olduğu bir durum değil, kısmi eksikliklerin olduğu bir barış durumudur ve bu eksikliklerin giderilmesi, doğa durumundaki özgürlüklerin ortak bir otorite altında korunup geliştirilebilmesi için, bir sözleşme ile siyasal toplum (devlet) oluşturulmuştur. İnsanlar gibi yönetim de, bu sözleşme ile bağlıdır, sınırlandırılmıştır (Locke, 2002: 9-10). Doğa durumunda insanlar özgür ve eşit olmalarına rağmen, eşitliğin gözlemcileri olmadığından,

insanlar sahip oldukları mülkiyetin sahipliği konusunda güvensiz ve korumasızdırlar, bu sorunu aşmak amacıyla kendini bir devletin egemenliğine tabi kılarlar. Doğa durumunda insanlar özgür olsalar da sürekli korkularla ve tehlikelerle dolu koşullardan çıkmak ve yaşamlarını ve mülklerini korumak için birleşirler. İnsanların kendilerini devlete bağlamalarının amacı, doğa durumunda risk altında olan yaşamlarını ve mülklerini korumaktır. Doğa durumunda, haklı da olsa cezayı destekleyecek ve uygulayacak güç yoktur (Locke, 2002: 99-100). Devletler büyük masraflar olmadan varlığını sürdüremeyeceğinden onun korumasından yararlanan herkesin mülkünden kendisine düşen masrafi devletin varlığını sürdürmesi için vermesi gerekir, ancak bu bireylerin ya kendi rızasıyla ya da seçilmiş temsilcilerinin çoğunluğunun kararıyla olmalıdır (Locke, 2002: 111-112).

Locke'a göre (2002: 12-14, 80), devletin mülkiyeti korumaktan başka amacı yoktur. Hiçbir devlet, mülkiyeti koruma gücüne sahip olmadan ve o toplumdakilere yönelik saldırıları cezalandırmadan var olamaz. Devlet, o toplumun üyelerinden herhangi birine verilen zararları cezalandırma gücüne (savaş ve barış gücüne) sahip olduğu kadar o toplumun üyeleri arasında yapılan saldırılara gereken cezayı belirleme gücüne (kanun koyma gücüne) de sahiptir. Bunların hepsinin amacı, o toplumun üyelerinin mülkünün mümkün olduğu ölçüde korunmasıdır. Çatışmaları çözmek için yetkiyle donatılmış bir egemen belirlemek, insanları doğal halden çıkartıp devlete geçirir. Devlet ve yönetimin üç varlık nedeni vardır; Devletin temel amacı, mülkiyetin; insan yaşamının, özgürlüğünün ve mülkünün doğa durumundan daha iyi korunmasıdır. Devletin varlığının ikinci nedeni, çatışmaların çözülebilmesi için ortak ve tarafsız bir otoritenin olması gereğidir. Üçüncü neden ya da amaç, cezalandırma ve icra gücünün var olması gereğidir (Locke, 2002: 74-75).

Locke'a göre (2002: 15), devlet toplumdaki herkesin korunmasını sağlar. Amacı uyrukları korumak olan bu güç, kamu yararı ilkesiyle hareket eder, uyruklarına zarar vermeye asla hakkı olamaz. Devletin, yönetimin ya da yasamanın eylemleri keyfi ve sınırsız olamaz. İnsanlar barış, güvenlik ve kamu yararından başka bir amaç için yönetilmeyecektir (Locke, 2002: 170). Locke, devletin temel amacının "mülkiyeti korumak" olduğunu belirterek devletin üç klasik işlevini kabul etmektedir. Bu üç klasik işlev, iç ve dış güvenlik ile adaleti sağlamaktır. Locke, devletin bir başka temel amacının da toplum üyelerinin yaşam haklarını sağlamak

olduğunu belirtmektedir. Kuşkusuz bu amaç, iç ve dış güvenlik, adalet ve temel kamu hizmetleri olmadan gerçekleşemeyecektir. Bu nedenle, Locke'un "kamu yararı" vurgusu anlamlıdır. Devlet, üç klasik işlevini aşacak biçimde, örneğin salgın hastalıkları önlemek için, çeşitli kamu hizmetleri gerçekleştirebilecektir.

Önemli liberal düşünürlerden Adam Smith'e göre (2002: 112) toplumda doğal bir düzen vardır. Doğal düzeni bozmak zararlıdır ve ancak baskıyla yapılabilir. Bu baskıyı ise sadece devlet yapabilir. Smith'e göre, bir ülkeyi barbarlık düzeyinden refahın zirvesine ulaştırmak için barış, ılımlı bir vergi sistemi ve iyi işleyen bir adalet mekanizması gerekir. Bunların dışındakiler, doğal düzeni bozar. Bu nedenle devletin işlevleri sınırlandırılmalıdır. Smith'e göre, devletin üç temel görevi; toplumu iç ve dış tehlikelerden korumak (polis ve ordu görevini yapmak), bireyleri birbirlerinin haksızlıklarına karşı korumak (adalet dağıtmak) ve bazı özel işleri yapmaktır. Smith'in devlete yüklediği ekonomik görevler bulunmaktadır. Örneğin, savunma hizmetleri nedeniyle devlet ekonomiye müdahale edebilir (Smith, 2002: 112, 291). Bir devletin geliri, yönetimi ve mülkiyetinin korunması için devletin dış saldırılara karşı korunması da gereklidir. Ülke içinde mülkiyet hakkı güvence altında değilse, saldırılara karşı güvenlik sağlanamamışsa, ülke içinde barış kalıcı biçimde kurulamaz. İç barış konusundaki tehdidin varlığı sadece kişilerin güvenliği ile ilgili değil aynı zamanda devletin varlığı, devamı ile de ilgilidir (Smith, 1982: 6-7). Smith (2002: 291), iç ve dış güvenlik ile adaletin sağlanması işlevlerinin çok önemli olduğunu belirtir. Ona göre devletin görevi toplumu diğer toplumların şiddet ve istilasından korumak ve toplumun her üyesini, toplumun diğer üyelerinin baskısından ve adaletsizliğinden korumaktır

Her devlet sisteminin ilk ve en önemli amacının adaleti sağlamak, toplumun üyelerinin bir diğerinin mülkiyetine tecavüzünü ya da kendilerine ait olmayan şeyleri gasp etmelerini engellemektir (Smith, 1982: 5). İç barış ya da ülke içindeki huzur sağlandığında devlet ülkenin refahını arttırmaya çalışır. Bu da idare (police) olarak adlandırılır. Bir ülkedeki zanaat, ticaret, tarım, imalat göz önüne alındığında bunlara ilişkin yapılan her tür düzenleme idareye ilişkindir. İdarenin diğer boyutu ise insanların birbirlerine zarar vermesini önlemeyi içerir. Bu tür suçların önlenmesi güvenlik güçleri (bekçiler ve kolluk) tarafından sağlanır. Hukuk sistemi, suçların

işlenmeden önlenmesini ya da faillerin ceza yasalarına göre adalete teslim edilmelerini sağlamayı da içerir. Bu, “idarede adalet” olarak adlandırılabilir.

Devletin bazı özel işleri yapması işlevi, herhangi bir bireyin ya da bireyler grubunun, kârı, yatırılan maliyeti geri döndürmeyeceği için yapmayacağı ya da inşa etmeyeceği, kamu yapılarının ya da bazı kamu kurumlarının inşası ve bakımını yapmaktır. “Bu vazife özel kişilerin çalışmalarını yönetmek ve bu çalışmaları toplumun çıkarlarına en uygun istihdam alanlarına yönlendirmek vazifesidir” (Smith, 2002: 291). Devlet, pazar mekanizmasının yetersiz kaldığı durumlarda devreye girerek, savunma, güvenlik ve adalet hizmetleri yanında, bayındırlık, eğitim, sosyal güvenlik alanlarında faaliyette bulunabilir. Smith, yoğunlaşmış devlet gücünü sıradan birey için büyük bir tehlike olarak görmüştür. Yurttaşların “zorba” devlete karşı sürekli korunması gerektiği görüşündedir. Devlet uygulayıcı değil, hakem olmalıdır (Friedman ve Friedman, 1981: xviii).

Smith’e göre ekonomik büyümeyi en iyi sağlayan devlet “minimalist ‘bekçi’ devlettir” ve devletin rolü, rekabeti yaygınlaştırmak, adaleti (hukuku), güven ve istikrarı sağlamaktır. Ekonomik ve toplumsal yaşama devlet müdahalesi en aza indirilmelidir. Smith, devletin yok olmasını istememekte “barış” ve “adalet yönetimi” için, var olandan daha sağlam bir devlete ihtiyaç olduğunu düşünmektedir. Ayrıca, kapitalistlerin arzularını sınırlayacak devlet müdahalesinin gerekliliği üzerinde de durur (Hall ve Ikenberry, 2000: 14-15). Smith, devleti kural koyucu bir role taşıyarak rekabetin sistemin bir gereği olduğunu ifade etmiştir (Alada, 2001: 27). Smith, devlet müdahalesine karşı olmakla birlikte yukarıda sayılan alanlarda devlete müdahale hakkı tanımış, belirli durumlarda devlete müdahalesini yararlı görmüştür.

Yeni liberalizmin fikir babası olan Hayek ve takipçilerinin, “toplumun çıkarı”, “kamu çıkarı”, “toplumun iyiliği”, “ortak iyi” gibi kavramların belirsiz olduğunu belirterek eleştirel bir tutum sergilemesi nedeniyle Locke’un kavramları arasında yer alan “kamunun iyiliği” kavramsallaştırması yeni liberallerce benimsenmemiştir (Yayla, 2003: 50, 152). Hayek, liberal düşüncenin temel önermelerinden olan genel refah ya da kamu iyiliği yaklaşımlarına gerekli durumlarda bireye karşı zor kullanılmasına neden olabileceği nedeniyle karşı çıkmıştır. Hayek’e göre (1995: 21), devlet gücünün meşru, genel, ortak ya da kamusal amaçlar için kullanılması gereği, devlet gücünün özel amaçlar için

kullanılmasına engeldir. “Ortak iyi” ya da “kamunun iyiliği”, günümüzde “kesin olarak tanımlanamaz duruma gelmiş ve dolayısıyla hakim grubun çıkarlarına uygun olarak önerilen hemen hemen her muhtevaya kavuşturulabilir bir kavrama dönüşmüştür.” Bu bağlamda, sosyal adaleti gerçekleştirmeye dönük her girişimin piyasayı işlemez kılacağını iddia eden Hayek’e göre, sosyal adalet “kavramını kullanmayı alışkanlık haline getirenler onunla neyi anlatmak istediklerini kendileri de bilmemekte”dir. Sosyal adalet, “tamamıyla içi boş ve anlamsız bir terim”dir. Sosyal adaleti gerçekleştirme girişimleri işlevsiz olmasının yanı sıra bu kavram hiçbir anlama gelmemektedir. (Hayek, 1995: 15-16). Bu çerçevede örneğin, sosyal güvenliği sağlama amacıyla piyasa sistemine müdahale edilmesine karşı çıkmakta, “özgürlük pahasına güvenlik” anlayışının yanlış olduğunu savunmaktadır (Hayek, 2004: 175).

Devletin temel görevi adil davranış kurallarını uygulamasını sağlayacak hizmetleri yerine getirmesidir (Hayek, 1995: 26-27). Yönetimin işlevi ürün ya da hizmet üretmek olmayıp, bunların üretimini düzenleyen mekanizmayı çalışır durumda tutmak olmalıdır. Devlet düzeneğinin “kullanılma amaçları, onun parçalarını işletenler ve nihayet onun ürünlerini satın alanlar tarafından belirlenecektir.” Bununla beraber devletin düzenin dayandığı kuralları yürütme görevine ek olarak, kendiliğinden doğan düzenin yeterli derecede üretemeyeceği kimi hizmetleri de yerine getirmesi beklenir. Bu bağlamda devletin “davranış kurallarının yerine getirilmesi için zorlama içeren işlevleri” ve “yalnızca onun tasarrufuna bırakılmış kaynakları idare etmesini gerektiren hizmet işlevleri” olmak iki farklı işlevi vardır (Hayek, 1996: 72, 75).

Yeni liberal düşünürlerden Friedman’a göre (1988:65), “hukuk ve düzeni koruyup sürdüren, mülkiyet haklarını tanımlayan, mülkiyet haklarında ve ekonomik oyunun diğer kurallarında değişiklik yapabileceğimiz bir araç olarak hizmet veren, kuralların yorumu üzerindeki anlaşmazlıklarda hakemlik yapan, anlaşmaları yürüten, rekabeti geliştiren, parasal çerçeve sağlayan, teknik tekelleri engelleyecek ve çoğunluğun devlet müdahalesini haklı gösterecek kadar önemli saydığı... etkinliklerde bulunan” bir devletin yerine getireceği önemli bir işlevler vardır (Friedman, 1988: 66). Bu işlevler, özgürlüğümüzü hem yurtdışındaki düşmanlara, hem de yurttaşlara karşı korumak, adalet ve düzenin sürekliliğini sağlamak, özel

anlaşmaları uygulamak ve rekabetçi piyasaları güçlendirmektir (Friedman, 1988: 15-16). Bu bağlamda devletin asli işlevleri; ulusal savunma, yurttaşlardan gelebilecek baskı ve tehditlerden korunma (İç güvenlik), üçüncü işlev ise, tartışmalarda karar verici hakem olma ve uyulacak kurallar üzerinde uzlaşma sağlanmasına olanak yaratmaktır (Friedman ve Friedman, 1981: xxi).

Hayek ve Friedman da Smith gibi devlete düzenleyici bir işlev vererek düzenleyici devleti savunmuş ve piyasanın mekanizmasının yetersiz kaldığı yerlerde devlete hakemlik rolü vermişlerdir. Friedman'a göre (1988:51-52), kuralları yorumlamak ve uygulamak için bir hakeme gereksinim vardır ve "özgür" toplumda bu devletin temel işlevidir. Modern toplumu tasarlayarak planlamanın olanaksız olduğunu savunan Hayek'e göre, kompleks bir düzen, üyelerine talimat vermek yöntemiyle değil, kendiliğinden doğan düzenin oluşumuna yardımcı kuralları uygulamak ve iyileştirmek yoluyla sürdürülebilir (Hayek, 1996: 77-78). Liberal yazarların düşünceleri incelendiğinde, devletin düzenleyici işlevinin adalet, güvenlik ve ekonomi alanlarında ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, liberal sistemin ayırıcı özelliğinin, iddia edildiği gibi devleti hareketsizliğe mahkum etmek olmadığını savunan Hayek'e göre; hilekarlığı ve dolandırıcılığı önlemek için önlemler alan devlet icraatta bulunuyor demektir. Buna karşılık, örneğin grevcilerin elebaşları tarafından şiddet kullanılmasına göz yuman bir devlet, faal durumda değildir. Birinci durumda devlet liberal ilkelere uygun hareket etmiştir. İkinci durumda ise etmemiştir (Hayek, 2004: 108-109).

Toplumun kendiliğinden doğan düzeninin genel refah için sağladığı olanaklar hükümet örgütünün sağlayabileceği çoğu hizmetten daha önemlidir, ancak güvenlik hizmeti bunun dışındadır. Bir başka deyişle güvenlik görevi devlet tarafından yerine getirilmelidir. Polise kamu düzenini korumak için gerekli otorite verildiği zaman, bu, esas olarak, bireyin kendi özel alanındaki kadar özgürlük sahibi olamayacağı kamu yerlerinde düzenli davranışı temin etme ihtiyacını gösterir. Kamusal alanda, örneğin trafiğin engellenmemiş akışını sağlamak için bu konuya özgü tedbirler gerekli olabilir. Kamusal alanı, sadece halka hükümet tarafından sağlanan olanak ve araçlar olarak değil, ticari olarak bile sağlansa, mağazalar, fabrikalar, tiyatrolar, spor tesisleri gibi, halkın toplandığı her yer olarak yorumlama eğilimi mevcuttur. "Bu gibi yerleri kullananların emniyet ve sıhhatini temin etmek

için genel kurallara muhakkak ihtiyaç olmakla beraber, bu amaç için takdir yetkisine sahip bir ‘polis gücü’nün gerekli olduğu aşikar değildir” (Hayek, 1996: 199, 207). Askeri ve polis güçleri içeriden ve dışarıdan gelen saldırıları önlemeye çalışırlar. Özgür bir toplumu başarma ve koruma konusundaki ana sorun, zor kullanma gücü verilen devletin bu işlevini özgürlüğü korumak üzere sınırlamak ve özgürlüğe yönelebilecek tehditlerden sakınmaktır (Friedman ve Friedman, 1981: 20).

Friedman’a göre, devlet kimi zaman, tek tek kişilerce yapıldığında daha zor ya da daha pahalı bulacağımız işleri topluca ve birlikte gerçekleştirmemizi mümkün kılar. Devletin bu yolda kullanılması tehlikeli olmakla birlikte kaçınılmazdır. Ancak hem ekonomik, hem de diğer etkinliklerde öncelikle gönüllü işbirliği ve özel girişime dayanılmalıdır. İkinci ilke ise hükümet gücünün yerelleşmesi gereğidir (Friedman, 1988: 15-16). Hayek gibi Friedman’da ekonomi konusunda devletin tamamen devre dışı bırakılamayacağını kabul etmekte devlete düzenleyici ve sorun çözücü bir hakem işlevi vermektedirler.

Bir başka yeni liberal düşünür olan Robert Nozick, minimal devlet taraftarlığının 20. yüzyıldaki en önemli sözcülerindendir ve minimal devlet modeliyle devletin tümüyle olmasa da önemli ölçüde ortadan kaldırılabileceğini savunur. Nozick’e göre, ultra-minimal bir devleti işletenler, “yeniden dağıtım” mekanizması nedeniyle, ahlaki açıdan minimal devleti oluşturmak zorundadır ve minimal devletten daha güçlü ve kapsamlı bir devlet ise meşru görülemez (Nozick, 2000: 90). Devletin meşruiyetini minimal olmasına bağlayan Nozick, devlete sınırlı rol verir. Devlet refahla ilgili rol üstlenmemeli, devletin otoritesi kişiler arası karşılıklı rızaya dayalı durumlarda söz konusu olmamalıdır ve devletin görevi polislikle sınırlandırılmalıdır (Nozick, 2000: 21). Minimal devlet, insanları cinayet, saldırı, haksızlık, dolandırıcılık vb. karşı korumakla sınırlı bir gece bekçisi devlettir (Nozick, 2000: 203, 217). *Anarşi, Devlet ve Ütopya* adlı yapıtında devlet anlayışını şu biçimde belirtir; “güç kullanımı, hırsızlık ve sahtekarlığı önleme, sözleşmelere uyulmasını sağlama gibi dar fonksiyonlarla sınırlı minimal bir devlet mazur görülür;...Devlet, sahip olduğu zorlama vasıtalarını bazı insanların diğerlerine yardım etmesini sağlamak ya da onların kendi iyiliği veya korunması için faaliyetlerini yasaklamak maksadıyla” kullanmamalıdır (Nozick, 2000: 22, 34). Bu

amaçlara dönük zorlayıcı yöntemlerin dışlanması gerektiğini ve sadece gönüllü olanların korunması gerektiğini savunmaktadır.

Klasik liberal teorinin tüm yurttaşlarının şiddete, hırsızlığa ve dolandırıcılığa karşı korunması ve sözleşmelerin uygulanması işlevleri ile sınırlı olan gece bekçisi (minimal) devleti kaynak (gelir) dağıtım işlevi özelliğine de sahip bir görüntü sergilemektedir ve ultra-minimal bir devlet bile, güç kullanımı üzerinde tekel olma özelliğini korur (Nozick, 2000: 59). Nozick, güvenlik işlevinin ultra-minimal bir devlette de kaçınılmaz olduğunu kabul etmekle birlikte, devletin güvenlik ve adaletle ilgili sorunları çözme yetkisine sahip olmasına karşın bunu başka bir kurumdan daha iyi yapabileceğini düşünmeye de neden yoktur (Nozick, 2000: 144), tezinden yola çıkarak, özel güvenlik biriminin olması durumdaki olasılıkları tartışmaktadır. Nozick'e göre, devletin sağladığı güvenlik ve adalet hizmetlerinin yerini tutacak alternatifler yaratmak mümkündür ancak buna pek rastlanmamaktadır, bunun en az iki nedeni vardır, bu nedenler: bazı insanlara kendi haklarını uygulama olanağı vermesi ve kapsama alanı içindeki bütün bireyleri korumamasıdır. Özel koruyucu birimler sistemi, bir bölgedeki egemen koruyucu birim olarak güç kullanma konusunda tekel olma özelliğine sahip olmamakla kalmıyor, aynı zamanda bölgesinde yaşayan herkese koruma sağlayamıyor. Bu nedenle de egemen birim bir devlet olma özelliğine ulaşamıyor (Nozick, 2000: 55). Devletin olmadığı ortamda bir özel güvenlik birimi (özellikle müşterileri dışındaki) diğer insanlara karşı saldırgan bir tutum sergileyebilecektir. Hukuk tanımayan, saldırgan tutum izleyen bu birim gönüllü işbirliğine dayanmayacak ve meşruiyet taşımayacaktır (Nozick, 2000: 45).

Bir devletin, kimin ne zaman güç kullanabileceğine karar verme konusunda tekelleşme iddiası vardır. Kendi sınırları içinde herhangi bir güç kullanma hakkı, meşruiyeti ya da iznini verme hakkını kendinde saklı tutar. Sahip olduğu tekeli ihlal edenleri cezalandırma hakkını kendinde görür. Bu tekel iki biçimde ihlal edilebilir; birey devletten yetki almamasına rağmen güç kullanırsa ve bir grup ya da birey, kendileri güç kullanmasa da kimin ne zaman güç kullanabileceğine karar verebilecek bir alternatif otorite ilan ederse (Nozick, 2000: 55-56). Özel koruyucu birimler tekelleşme unsurundan mahrum kalmakta ve bir devlet olma özelliğini yitirmektedir. Özel koruyucu birimler sisteminin bir devlet olarak kabul edilmemesinin bir nedeni de bu sistem içinde sadece korunmak için ücret ödeyenlerin korunacak olmasıdır.

Üstelik farklı düzeylerde korunma biçimleri satın alınabilir. Hiç kimse başkalarının korunmasının maliyetini karşılamak ya da buna katkıda bulunmak zorunda değildir. İnsanların korunması, yiyecek gibi piyasada tedarik edilmesi gereken bir mal olarak görülmektedir. Oysa bir devletin çatısı altında yaşayan herkes devletin korumasından yararlanabilir. Bu yönüyle klasik liberal teorinin gece bekçisine benzettiği devlet kavramı da kaynak/gelir dağıtımını yapan bir özellik taşıyor çünkü diğer insanları korunması için bazılarının daha fazla ödeyeceği bir devlettir (Nozick, 2000: 57). Bir özel koruma sistemi, faaliyette bulunduğu bölgede tek egemen olduğu zaman bile, devletin yerini dolduramaz. Bölgede yaşayan herkes için, devletin yaptığı gibi koruma sağlayamıyor ve bir devlet için gerekli olan güç kullanımı konusunda tekeleşmeye sahip olamıyor. Minimal bir devleti, hatta ultra-minimal bir devleti bile oluşturamıyor (Nozick, 2000: 88).

Liberalizmin belli başlı düşünürleri güvenliği devletin vazgeçilmez bir unsuru olarak görmektedir. İç güvenliğin sağlanması ile devletin varlığı arasında bir koşutluk kurdukları gözlenmektedir. Bununla birlikte sınırları devlet tarafından çizildiği ölçüde özellikle yeni liberal düşünürlerin özel güvenliği “mümkün” gördükleri söylenebilir.

1.1.2. Marksizmde Devletin İşlevleri ve Güvenlik

Devletin sınıflar üstü olduğu, doğru yasalar ve organlar arası denge ile toplumun uyum içinde bir arada yaşayabileceği savlarına karşı; Marx ve Engels, aralarında uzlaşmaz çelişkiler bulunan toplumsal sınıfların çatışmasının ve sınıf savaşımının kaçınılmazlığını savunmuştur. Bu bağlamda devlet, toplumsal sınıf çelişkilerinin bağdaşmazlığının ürünüdür ve sınıf çatışmalarının çözülemez olduğunda ortaya çıkmıştır. Marx ve Engels’e göre (1991:112), tarihsel gelişmenin bir ürünü olan devlet, özel mülkiyetin ve sınıfların ortaya çıkmasına koşut olarak, ekonomik güce sahip azınlığın ihtiyaç duyduğu baskı mekanizmasını nedeniyle “icat” edilmiştir ve “büyükleri ve küçükleri, zenginleri ve yoksulları, yasa karşısında eşitsiz kılmakla başlar.” Marksist kuram, sermayenin devlet idaresi ve devlet politikalarının belirlenmesi süreçlerini yönlendirme ve yapılandırma gücü olduğunu belirterek bunu eleştirir (Keane, 1994: 277). Marx ve Engels’e göre (1991: 112), “modern devletin yönetimi, tüm burjuvazinin ortak işlerini yöneten bir komiteden başka bir şey değildir”. Bu anlamda, Marx, devletten, “kapitalist sınıfın yakın

denetimi altında olan ve sınıf hakimiyetinin doğrudan bir aracımış gibi söz eder” (Giddens, 1998: 75).

Devlet, topluma dışardan dayatılmış bir güç değil, toplumun gelişmesinin belirli bir aşamasındaki üründür. Devlet toplumun, önlemekte yetersiz kaldığı uzlaşmaz karşıtlıklar biçiminde bölünmesinden doğar. Karşıt ekonomik çıkarlara sahip sınıfların, kendilerini ve toplumu kısır bir savaşın içinde eriyip bitirmemeleri için, görünüşte toplumun üstünde yer alan çatışmayı hafifletmesi, “düzen” sınırları içinde tutması gereken bir güç gereksinmesi ortaya çıkar. “İşte, toplumdandır, ama onun üstünde yer alan ve gitgide ona yabancılaşan bu güç devlettir” (Engels, 1998: 199). Bütün erken devletlerde geçerli ortak unsurlar; uyruklarının toprağa göre dağılması gereği ve silahlı bir güç halinde örgütlenen halkla aynı şey olmayan bir kamu gücünün kuruluşudur. Bu kamu gücü her devlette olup, yalnızca silahlı adamlardan oluşmaz, hapishaneler ve diğer ceza kurumlarından da oluşur. Bu kamu gücünü yaşatmak için, devletin yurttaşlarının katkıda bulunması gerekir. Bu ise vergilerle olur (Engels, 1998: 198-199).

Marksist kurama göre, “devlet düşünölemeyecek bir zamandır beri varolan bir şey değildir. İşlerini onsuz gören, hiçbir devlet ve devlet gücü fikri bulunmayan toplumlar olmuştur. Toplumun sınıflara bölünmesine zorunlu olarak bağlı bulunan belirli bir iktisadi gelişme aşamasında, bu bölünme, devleti bir zorunluluk durumuna getirmiştir. Bu sınıflar, tarihsel süreç içinde ne kadar kaçınılmaz bir biçimde ortaya çıktılarsa, o kadar kaçınılmaz bir biçimde ortadan kalkacaklardır. Onlarla birlikte devlet de kaçınılmaz bir biçimde yok” olacaktır. Ancak devlet ilga edilemeyecek sönecektir (Lenin, 1978: 37). Lenin’e göre (1992: 79-81) kapitalizmden sosyalizme geçiş sürecinde devlet, proletarya için demokratik burjuvaziye karşı diktatörece bir devlet olmak zorundadır. Burjuva devletleri birbirlerinden tüm farklılıklara rağmen özünde bir burjuva diktatörlüğüdür. Kapitalizmden sosyalizme geçişin özü proletarya diktatörlüğüdür. Devletin bu süreçte sönlmesi uzun süre alacaktır. Devlet yalnızca, baskı altına alınacak sınıf bulunmadığı zaman söner (Lenin, 1992: 87, 91).

Marx, 1848 Devrimlerini Fransa özelinde analiz ederken devletin burjuvazinin bir aygıtı olduğunu vurgulamaktadır. Marx, Fransa’da 1848 Devrimleri sonrasında, başta kişi özgürlüğü olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerin Fransız yurttaşlarının “mutlak” hakkı ilan edilmesine karşın, bu özgürlüklerin “başkasının

eşit hakları”, “yasalar” ve “genel güvenlik”le çatışmadığı ölçüde, sınırsız olduğunu belirtmektedir. Fransız Anayasası, “sürekli olarak,...kamu güvenliğini tehlikeye düşürmelerini önlemek için...temel yasalara atıf yapar.” Bu temel yasalar, ne zaman özgürlükleri burjuvazi dışındaki sınıflara yasaklasa ya da “polis tuzaklarından başka bir şey olmayan koşullar altında kullanılmalarına izin verse, bu,...yalnızca ‘kamu güvenliği’, başka bir deyişle burjuvazinin güvenliği yararına olmuştur” (Marx, 1990: 29-30). “Fransız burjuvazisinin maddi çıkarı, kesinlikle, bu geniş ve karmaşık hükümet makinesinin sürdürülmesine sınırsız bağlıdır. İşte burjuvazi, kendi fazla nüfusunu buraya yerleştirir ve kâr, faiz, rant ve serbest meslek ücreti olarak cebe indiremediklerini, maaş biçiminde tamamlar. Öte yandan, burjuvazinin siyasal çıkarı, onu, baskıyı günden güne ağırlaştırmaya ve dolayısıyla da hükümet iktidarının araçlarını ve personelini artırmaya zorlar” (Marx, 1990: 66).

Marksistler devleti, işlevi sınıf egemenliğini ve sömürsünü sürdürmek ve savunmak olan temel bir kurum olarak görürler (Bottomore, 2002: 131). Devlet, genel çıkarları temsil eden nötr bir güç değil, egemen sınıfın çıkarlarını gözetten bir aygıttır (Hall ve Ikenberry, 2000: 19). Amacı, sınıflar arası çatışmayı hafifletmek ve çatışmayı düzenin sınırları içinde tutmaktır. Görünüşte tüm toplumun üstünde olan bir güçtür. Devlet, üretim araçlarını elinde bulunduran sınıfın “baskı aracı”dır. Parlamentosu, bürokrasisi, mahkemeleri, hapishaneleri, gizli servisleri, polisi, jandarması ve ordusuyla, bu baskının örgütlenmesidir (Tanilli, 1981: 3). Devlet hem açık şiddet, hem de kilise ve okul gibi ruhsal ve ideolojik ikna yöntemleriyle çalışır. Devletin baskı sistemi orduyu, polisi, savcılarını, mahkemeleri, cezaevlerini gerektirir. Baskı biçimleri; “nazik fakat katı bir ricadan, ölüme kadar değişir” (Spirkin ve Yakhot, tarihsiz, 224-227).

Devlet, bir toplumsal oluşumun bütünlüğünü koruyucu unsur olarak işlev görür. Bu işlev, oluşumun çeşitli düzeylerine göre (ekonomik, ideolojik, politik) kendine özgü biçimler gösterir. Devletin ekonomik ya da ideolojik işlevleri egemen sınıfın politik çıkarlarını sağlamaya yöneliktir. Bu bağlamda, devletin çeşitli işlevleri, devletin sınıflara bölünmüş bir toplumsal oluşumun bütünlüğünün korunması unsuru olarak, egemen sınıfların çıkarlarına hizmet ederler (Poulantzas, 1992: 43-45). Poulantzas (1992: 35, 41, 43), devletin işlevlerini, özel işlevler ve genel işlev olarak ikiye ayırmaktadır. Özel işlevler şunlardır: 1. Teknik-ekonomik

işlevler: Üretim güçleri ve ilişkileriyle ilgili olanlar. (Devletin işlevi öncelikle ekonomik ortama ve özellikle çalışma sürecine ve bu sürecin üreticiliğine yöneliktir. Ayrıca devlet kapitalist değiş-tokuşu düzenleyen kurallar bütününe yasal sistemini oluşturma işlevine de sahiptir) 2. Siyasal işlevler: Devletin varlığı ve faaliyetleriyle ilgili olanlar. Devlet, sınıfsal politik çatışma durumunda mevcut politik düzeni korumayı amaçlar. 3. İdeolojik işlevler: Eğitim, haberleşme, ulusal gelenekler. Genel işlev ise; sınıflara bölünmüş bir toplumda toplumsal birliği sağlamaktır.

Sınıflara bölünmüş toplumlarda, sömürücü azınlığın çoğunluk üzerindeki egemenliğini sürdürebilmesinin tek nedeni azınlığın toplumun geri kalanını baskı altında tutmak ve aynı zamanda da toplumun bütünlüğünü korumak için özel bir örgüte sahip olması ve bunu denetlemesidir. Bu örgüt devlettir. Devlet toplumun bütününe ait bir örgüt olmayıp, toplum içinde, bastırma ve boyun eğdirme gücüyle donanmış özel bir örgüttür. Devletin biçimi ne olursa olsun, onun en temel unsuru toplumun üzerindeki zor uygulama araçlarıdır. Zor, silahlı insanlardan oluşan özel topluluklar (askerler, polis vb.) aracılığıyla uygulanır. Devlet yasaları yapmak için bir otorite ve bu yasaları yorumlamak ve uygulamak için hakimlerden oluşan bir yasal sistem oluşturur. Devlet, insanları fiziksel olarak boyun eğdirme araçlarının yanı sıra; onları çeşitli türden ideolojik ve propaganda araçları da kullanarak zihinsel olarak boyun eğdirmeye çalışır. Bu tür bir örgüt ancak toplumun sınıflara bölündüğünde zorunlu hale gelmiştir. O günden beri, devlet toplumsal çelişkilerin toplumu karıştırmamasını ve yıkmasını önlemeye yarayan özel bir güç olarak zorunlu olmuştur (Cornforth, tarihsiz: 86).

Marksizm'e göre burjuvazinin egemen olduğu bir devlet tipinde "güvenlik" (ordu, mahkemeler, hapishaneler) ve daha özel olarak da polis, toplumun tümü açısından değil sadece burjuvazi için gerekli ve vazgeçilmez bir unsur olup, egemen sınıfın bu konumunu sürdürmesini sağlayan bir mekanizmadır. Bir başka anlatımla, polis sınıflı bir toplumu sürdürmenin aracıdır. Burjuvazi, toplumsal çatışmayı hafifletmek ve çatışmayı düzenin sınırlarında tutmak için diğer araçlar yanında kamu gücüne sahip polise ihtiyaç duyar. Polis faaliyetleri toplumun genel yararına gibi görüldüğü anlarda bile son analizde burjuvazinin yararınadır.

Lenin (1992: 63-64), 1917'de yazdığı bir yazıda devlete ilişkin şu görüşlere yer vermiştir; Burjuva devlet tipinde devlet makinesi; pratikte görevden alınamaz,

ayrıcalıklı ve halkın üstünde konumlanmış memurlar topluluğu olan ordu ve polisten oluşur. Oysa burjuva devlet tipinden daha üstün bir devlet tipi halktan ayrı bir ordu ve polis olmadığı, *Paris Komünü* tipi bir devlettir. Marksizm, Paris Komünü tipinde bir devletin zorunluluğunu tanır. Bu devlet tipini burjuva devletinden ayıran özellikler şunlardır; Burjuva devlet tipinde, tüm baskı aygıtı; ordu, polis ve bürokrasi olduğu gibi kalmaya devam eder. Oysa, Paris Komünü tipi devlette bu aygıt parçalanır ve kaldırılır. Burjuva devletinde, yığınlar devlet yaşamının örgütlenmesine doğrudan katılamaz, katılım engellenir. Oysa, Paris Komünü tipi devlette bunun tersi yapılır. Paris Komünü tipi devlet, halk çoğunluğunun bilincinde olgunlaşmamış hiçbir reformu gerçekleştirmez. Halk, bu yeni tip devleti kurma işine kendisi girişmelidir. Bu süreçte, proletarya ve köylülerin büyük çoğunluğu, polise, görevden alınmaz ve ayrıcalıklı memurlar topluluğuna, halktan ayrı orduya karşı olacaklardır. Yeni tip devletin dayanak noktası budur. Polisin yerine halk milisinin geçirilmesi, Rusya'da gerçekleşme yolunda olan bir reformdur. Burjuva tipi devlette ve burjuva devrimleri sonrasında, halktan ayrı, burjuvazi tarafından yönetilen ve halkı ezmekle görevli bir polis gücü her zaman kurulmuştur. Polisin kurulmasını önlemenin yolu, ordu yerine geçen halkın silahlandırılması ile bir halk milisi kurmaktır. Yaşları 15-65 arasında olan erkek ve kadın tüm yurttaşlar, istisnasız bu milise katılacaklardır. Kadınların siyasal yaşama doğrudan katılmaları, sosyalizmin ve demokrasinin kurulması için yeterli değildir. Milislik gibi yurttaşlık görevlerinde de kadınlar yer almalıdır (Lenin, 1992: 64-66).

Althusser (2002: 27-33), Marksist teoride, devlet aygıtının hükümet, yönetim, ordu, polis, mahkemeler ve hapisaneleri kapsadığını belirtmektedir. Bunlar, aynı zamanda, devletin baskı aygıtı denilen yönünü oluştururlar. Baskı aygıtının varlığı, söz konusu devletin, hiç olmazsa en son durumda “zor kullandığı”nı belirtmektedir. Devletin baskı aygıtının “zor kullanarak” işlediği düşüncesi düzeltilmelidir, devletin her aygıtı hem baskı hem de ideoloji ile işler. Kuşkusuz baskı aygıtı, fiziki baskı dahil, baskıya öncelik verirken ideoloji ikincil önemdedir. Ancak örneğin polis, hem kendi uyumunu ve yeniden üretimini sağlamak için, hem de dışarıya sundukları “değerler” ile aynı zamanda ideolojiyi kullanarak işler. Kısaca, devletin baskı aygıtı ile ideolojik aygıtı birbirleriyle ilişki içindedir. Devletin baskı aygıtı; kanunlar, yönetmelikler ve karamamelerle hareket eder ve tüm devlet

aygıtları hem ideoloji, hem de baskı kullanarak işler. Ancak devlet aygıtı özellikle baskı (fiziksel güç, idari yasak ve emirler, sansür vb.) yoluyla ideolojik aygıtlarının işleyişinin koşullarını sağlar (Althusser, 2002: 35, 38-39).

Marx ve Engels, devleti egemen sınıfın baskı aracı olarak değerlendirmelerine karşın, son dönem çalışmalarda “devletin görece özerkliği” vurgulanmıştır. Marx (1990: 21, 29-30), devleti yöneten sınıfın iç rekabetinin görece özerklik sağlayabileceğine değinmektedir. Engels’e göre (1998), kural olarak devletin en güçlü sınıfın baskı aracı olmasına karşın, “istisnai olarak savaşım durumundaki sınıfların birbirlerini dengelemeye çok yaklaştıkları öyle bazı dönemler olur ki, devlet gücü sözde-aracı olarak, bir zaman için, bu sınıflara karşı belirli bir bağımsızlık durumunu korur” (Engels, 1998: 201). Toplumsal sınıfların birbirlerini, devlet iktidarına karşı “her ikisinden belirli bir ölçüde bağımsız hale gelme olanağını sağlayacak biçimde yakından dengelediği dönemler ortaya çıkar” (Bottomore, 2002:133). Bu bağlamda belirli tarihsel dönemlerde devletin görece özerkliğinden söz edilebilir. Daima var olan ve devlet katında ekonomik bakımdan egemen bloktan bağımsız bir hareket alanı bulunduğunu anlatan bu özerkliğin kapsamı, büyük toplumsal krizlerde veya bir üretim biçiminden diğerine geçiş dönemlerinde genişler (Boratav, 1991: 14-15).

Marx (2000: 270-275, 465), *Kapital*'de, sermayeden zorla kopartılıp alınan bir ödün olarak nitelendiği ve İngiltere'deki fabrika yasalarını devletin işçiler lehine, kapitalistler aleyhine düzenleyici yasalar çıkarmasının kapitalizmin işlevselliği açısından tutarlı bir girişim olduğunu belirtmiştir. Bireysel girişimcinin kendi kâr hadleri ve birikimi ile ilgili olmasına karşın, devlet, düzenin yeniden üretimi için gerekirse bireysel girişimcinin çıkarlarına karşıt kararlar alabilmektedir. Bu bağlamda, devlet, kişilerin kısa vadeli çıkarını değil, bir sınıfın uzun vadeli çıkarlarını koruma ve geliştirme işlevine sahip olduğu için bazı kararları sınıflar-üstü görünebilir ancak bu kararlar sınıflar-üstü değil, “kişiler üstü”dür (Tanilli, 1981: 4). Önemli olan kapitalist üretimin kurumsal mekanizmasının kalıcılığıdır. Yapısal etmenlerle konjonktürel koşulların çeliştiği durumlarda, egemen sınıfların çıkarları ile devlet politikaları arasında uyuşmazlık çıkar. Böyle bir uyuşmazlık, devletin egemen sınıflardan bağımsız olduğunu göstermez; devlet politikalarının her zaman

sınıf çıkarlarıyla örtüşmek zorunda olmadığını gösterir. Ancak sınırları olan bir özerklik söz konusudur (Öngen, 1999: 32).

Giddens'a göre (1998: 79-80, 88), günümüzde devletin görelî özerkliğini sağlayan bir unsur da devletin tavır ve tutumu üzerinde hem sendikal güç olarak hem de işgücü ya da sosyalist partiler yoluyla etkisini hissettiren işçi sınıfının kendisinden kaynaklanan güçtür. Devlet, bir sermaye grubunu diğerine tercih edebilir. Ancak devlet aynı zamanda, örgütlü işgücünün etkisi ile de karşı karşıyadır. Mücadeleler sonucu kazanılmış yurttaşlık hakları devletteki güç dengesini değiştirmiştir. Devlet, birbiri ile çatışan iki etki arasında sıkışıp kalmıştır. Özellikle oy kullanma hakkı modern toplumlarda sosyo-ekonomik değişiklikler yapmakta önemli imkanlar getirmiştir.

Marksizmin devletin görelî özerkliği olgusunu burjuva devletinde güvenlik ve polis açısından değerlendirdiğimizde, polis örgütünün salt bir sınıfın diğer sınıfı baskı altında tutması ya da egemen sınıfın bu konumunu sürdürmesi için var olduğunu söylemek mümkün görünmemektedir. Bu anlamda polis faaliyetlerinin genel yarara dönük olabilmesi mümkündür ve fiilen de böyle olabilmektedir. Polis, sadece burjuvaziye hizmet eden bir aygıt olarak değerlendirilemez. Ayrıca, topluma yönelik faaliyetleri olan bir devlet örgütü olarak da değerlendirilmelidir.

1.2. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE DEVLET ve KAMU YÖNETİMİ

Güvenlik işlevinin liberal çözümlemede devletin temel işlevlerinden birisi olduğu görülmektedir. Liberal yaklaşımda, mülkiyeti korumak için gerekli olan güvenlik işlevi, Marksist çözümlemede modern kapitalist devletin asli bir unsurudur. Polislik, kapitalizmden sosyalizme geçiş sürecinde tedricen, komünizm aşamasında ise bütünüyle ortadan kalkacak bir kurumdur.

1970'li yıllarda dünya ekonomik sistemi yeni bir kriz ile karşılaşmıştır. Krize koştur olarak yükselişe geçen yeni sağ ideoloji doğrultusunda kapitalizm bütünsel bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Sermayenin uluslararasılaşması ve dünyanın tek bir piyasaya dönüşmesini ifade eden küreselleşme (Chase-Dunn, 1999: 189-190); ekonomik krizi aşabilmek için kapitalizmin girdiği yeniden yapılanma sürecini yansıtmaktadır. Yeniden yapılanma sürecinde devletin işlevlerinde değişim yaşanmış, kamu yönetimi de bir alt sistem olarak küreselleşmeden etkilenmiştir. Kuşkusuz yeniden yapılanma çok boyutludur. Bu nedenle küreselleşme sürecini,

değişik biçimlerde, değişik yönleriyle tanımlayanlar bulunmakta, olumlu ve olumsuz değerlendirmelerde bulunmaktadır. Çalışma açısından küreselleşme, bütün yönleriyle değil, devletin değişen rolü (işlevleri) ve güvenlik bağlamında dar bir çerçevede ele alınmaktadır.

1.2.1. Devlet Anlayışında Değişim ve Yeni Sağ Politikalar

Küreselleşme kavramı, uluslararası sermayenin gelişen teknoloji ile birlikte ulusal ekonomilerin, ulusal sınırların, ulusal kültürlerin üzerinde bir hareket kolaylığına ulaşması ve bu bağlamda ulus devletlerin öneminin azalması (Göktürk, 1999: 279), ulusal ekonomilerin, siyasal sistemlerin, kültürlerin ve kimliklerin dünya kapitalist sistemi ile bütünleşmesi olarak da ifade edilmektedir. Küreselleşme süreci korumacı devletlerin yarattığı uluslar arasındaki etkileşim ve değişimin önündeki tüm engellerin kaldırılmasını gerektirmektedir. Diğer yandan, küreselleşmeyi kolaylaştırmak için, ulusötesi şirketler, kitle iletişim ağları, uluslararası kuruluşlar ve yeni liberal düzenleme ve kurumlar dahil olmak üzere, çeşitli küresel güçler ile aktörler, piyasa yanlısı varsayımlar kümesine dayanan politika reformlarını önermekte, savunmakta, benimsemekte ya da empoze etmektedir. Özellikle, Bretton Woods kuruluşları, ekonomik açıdan kırılgan Üçüncü Dünya ülkelerinin, küreselleşme yararına bu tür politika reformlarını kabul etmesi için üstü örtülü etki ve açık baskı yöntemlerini kullanmaktadır. Piyasa yanlısı devlet ve kamu yönetimi reform ve politikalarının mali krizleri azaltacağı, açıkların üstesinden geleceği, etkinliği arttıracacağı, kaliteyi sağlayacağı ve dağılımı iyileştireceği gerekçesiyle “piyasa dostu küreselleşme”, “devlet karşıtı ekonomik reform” ve “refah karşıtı kamu politikaları” taraftarlarınca özellikle Üçüncü Dünya ülkelerine önerilmektedir (Haque, 2002: 103-105).

Küreselleşme sürecinde devletin yeniden yapılanmasının temel özellikleri olarak şunlar söylenebilir; sermayenin örgütlü emeğe karşı kesin üstünlük sağlaması, devletin işlevlerinin esas olarak sermaye birikimini sağlama ve adil bölüşüm taleplerini bastırmaya doğru dönüşmesi, uluslararasılaşan sermayenin önündeki coğrafi-politik engellerin kalkması (Şaylan, 1995: 141), mal, ticaret ve sermaye hareketlerinin serbestisinin artması, üretimin uluslararasılaşma eğilimi, yeni teknolojilerin varlığı ve etkileri, işletme içinde ve dışında enformasyon teknolojilerinin kullanılması ve bu kullanımın özellikle sanayileşmiş ülkelerde

üretim tekniklerinde ve işletme yönetimlerinde ve örgütlerde önemli sayılabilecek değişikliklere yol açması, kitlesel üretimden esnek uzmanlaşmaya geçiş, düşük katma değerli emek yoğun üretimin gelişmekte olan ülkelere daha çok kayması, işçi sınıfının yapısının değişmesi, ırka-milliyete-etnik özelliklere ve toplumsal cinsiyete dayalı yeni bölünmeler, meslek yapılarındaki değişmeler, işsizlik ve yeni eksik istihdam biçimlerinin varlığı (Erdoğan, 1999: 49).

Yeni sağ, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel dönüşümün çerçeve kavramıdır. Yeni sağ anlayışın ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyuttan yaygınlaşması devlet eliyle ve devlet politikalarıyla sağlanmaktadır. Yeni sağ devletin varlığına değil, devletin işlevlerine ve bu işlevlerin boyut ve derinliğini değiştirmeye yöneliktir (Aksoy, 1995: 159-160). Yeni sağ, devletin ekonomik-mali ve toplumsal alanda yeri olmadığını iddia etmektedir. Devlet bu iki alandan özelleştirme yoluyla çekilmelidir (Güler, 1996: 8).

Yeni sağın yer yer birbirleriyle çelişen özelliklere sahip üç temel kaynağı bulunmaktadır. Bunlar, yeni-liberalizm, yeni-muhafazakarlık ve kamu tercihi kuramıdır (Aksoy, 1995: 159-160). Yeni sağın “minimal devlet” söylemi ve bu söylem doğrultusundaki deregülasyon (düzenleme dışı bırakma), özelleştirme gibi uygulamalar devletin kamusal yarar merkezli müdahale alanları ve araçlarını “tahrip ve tasfiye” etmektedir (Güzelsarı, 2003: 17-18). Yeni liberaller, özel sektörün kaynak kullanımında kamu sektörüne göre daha verimli ve etkili olduğu iddiasındadır (Aksoy, 1998: 9).

Yeni sağcı söylem “yeniden bölüşümcü politikalar”dan vazgeçmiş, sosyo-ekonomik işlevi daraltılmış ancak “yasa ve düzen” işlevi ön plana çıkmış bir devlet anlayışı inşa etmeye çalışmıştır. Özellikle, “muhafazakarlık” devletin “yasa ve düzen” işlevini vurgulamaktadır. Devletin “eşitlikçi yönde yeniden dağıtımçı işlevi”nin daralması toplumsal eşitsizlikleri ve toplumsal gerilimleri tırmandırmaktadır. Bu durum yasa ve düzen, yani güvenlik sorunu yaratmaktadır. Bu anlamda, devlet yasa ve düzen işlevi için giderek daha fazla kaynak ayırmaktadır. Buna rağmen bu da yetmemekte toplumda hızla büyüyen bir “sivil güvenlik sektörü” ortaya çıkmaktadır. Devletin eşitlikçi yönde sosyo-ekonomik amaçlı kaynak aktarımları eleştirilirken, güvenlik sektörüne giderek artan oranda kaynak aktarması eleştirilmemekte ve tartışılmamaktadır (Şaylan, 2000: 12-13).

Yeni liberal düşünceye göre etkin bir kamu yönetimi için; kamu hizmetlerinin finansmanı vergilerle değil, fiyatlandırma ile sağlanmalıdır, işler iş güvencesine sahip memurlar eliyle değil, performansını sürekli sergilemek zorunda kalan sözleşmeli personel eliyle yürütülmeli ve bürokrasi, “talep odaklı” olmalıdır. Arz odaklı bürokrasi açısından hizmetin kâr amaçlı olması önemli değilken, talep odaklı bürokrasi kâr odaklı olmayı önemser (Güler, 2003: 10).

Küreselleşme sürecinde kamu yönetiminin işlevi, özel sektörün öncülüğünde, taşeronlaşma sürecini güvence altına almak ve yönetmek olarak tanımlanmıştır. Kamu yönetiminin kendisi kamu hizmetinin ticarileştirildiği, “kamu hizmetinin piyasa mekanizmalarına” uyarlandığı, piyasa mekanizmalarına göre çalışan bir yapıya dönüştürülmeye, kısaca özel sektörleştirilmeye çalışılmaktadır. Buna koşul olarak devletin toplumsal eşitliğe yönelik işlevleri daraltılmaktadır (Güler, 1996: 111, 169). Martin’e göre (1995: 265), kamu hizmetlerinin ticarileşmesi, iddia edilen aksine seçme özgürlüğünü yurttaşlara aktaracak yerde; hizmeti üretenlere, kime hizmet satacaklarını seçme özgürlüğü vermiştir. Sonuçta seçim hakkı eşit yurttaşlar yerine parası olanın hakkına dönüşmüştür. Kamu kesiminin özel sektörleşmesine verilebilecek iyi bir örnektir yerel yönetimlerdeki şirketleşmedir (Güler, 1996: 162).

Kamu yönetiminin değişmesi özelleştirme, serbestleştirme, kuralsızlaştırma, esnekleştirme gibi yeni liberal politikaların etkisiyle olmuştur. Bu politikalardan özelleştirmenin kamu yönetimindeki değişimde öncelikli ve önemli bir rolü vardır. Özelleştirme politikaları, bürokraside ve kamu hizmeti anlayışında değişim yaratarak kamu yönetiminin değişmesinde etkide bulunmuştur. En önemli değişimlerden biri bürokraside yaşanmıştır. Küreselleşme sürecinde “büyük bir esneklik ve hareketlilik kazanan sermayenin önünde ekonomi bürokrasisi, karma ekonomi, planlı ekonomi...gibi engeller bulunmamalı, bürokrasi de gelişmelere uyum sağlayarak esnekleşmeliydi” (Şahin, 2001: 662). Özelleştirme politikaları, bürokraside yarattığı esnekleşmeye koşul olarak kamu hizmeti ve kamu yararı anlayışının değişmesinde de etkili olmuş, devletin müdahale alanı daraltılmıştır. Serbestleştirme ve özelleştirme uygulamaları ile devletin küçültülmesi sağlanmakta, ekonomik ve toplumsal işleyiş üzerindeki belirleyiciliği ve kamusal müdahale alanları azaltılmaktadır (Göktürk, 1999: 279).

Özelleştirme kamu açıklarını kapatmanın acil, ancak kısa vadeli bir yoldur. Özelleştirme gelirlerinin cari kamu giderlerinin azaltılması için kullanılması kamusal servetin net anlamda azalmasına neden olur. Elde edilen kamusal gelir kamu açıklarını kapatmak için kullanıldığında kamusal sermaye birikimi artmaz. Yatırım oranları düşer ve kamusal servetin özel sektöre aktarılması sonucu doğar. İkinci olarak, özelleştirme dış kaynaklı kredi bulmak için istenen koşullardan birisidir. Aynı zamanda dış kredi bulmak için itibar kazanma ihtiyacındaki siyasi iktidarların itibar kazanma yöntemidir. Üçüncü olarak, özelleştirme özel sektöre kaynak aktarma mekanizması görevi görmüştür. Özelleştirme bir yandan devletin potansiyel ve gerçek kamu gelirleri düşürmekte, diğer yandan da çok büyük vurgunlara yol açmaktadır. Siyaset ve bürokrasi yaygın bir yozlaşma sürecinin etkisi altına girmektedir (Boratav ve diğerleri, 1998: 119-121).

Özelleştirmenin olduğu her yerde devletin halkın yararına yönelik hizmetleri ya çökmekte ya da daralıp pahalılaşmaktadır. Özelleştirme yanlıları, devletin küçültülmesiyle boşalan alanın “halk” tarafından doldurulacağını iddia etmişlerdir. Oysa ki, devletin boşalttığı alan “uluslararası sermaye” ve bazen de “mafya” tarafından doldurulmuştur (Işıklı, 1999: 145). Özelleştirmenin sonucunda, güç ilişkilerinde meydana gelen kayma sadece kamudan özele ya da devletten piyasaya doğru değildir. Güç kayması ulusal ve yerel siyasal kurumlardan uluslararası şirketlere ve uluslararası kurum ve kuruluşlara doğru olmaktadır (Martin, 1995: 230). Bu bağlamda özelleştirme, sadece sahipliğin el değiştirmesi anlamına gelmemekte, kamu hizmetlerin temini için özel sektörün desteğini sağlayarak dolaylı olarak kamu hizmetlerinin sunumu da özelleşmektedir. Bu nedenle, özelleştirme basit bir mülkiyet değişiminin ötesinde devlet ve kamu yönetimi anlayışını değiştiren önemli bir araç niteliğindedir.

1.2.2. Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği

1980’li yıllarda özelleştirme, deregülasyon ve yerelleşme politikaları ile minimal devlete, hatta devletsizliğe doğru gidiş eğilimi belirlemiştir (Güler, 2005: vii-viii) ancak 1990’lı yıllarla birlikte yeni liberal söylemin itibar yitirdiği ve “devletin geri döndüğü” görülmektedir. Yeni tür devletçiliğin devlete verdiği işlev “özel girişim birimlerinin uyumunu en iyi sağlayacak kurumsal yapıyı kurmak”tır (Timur, 1998: 62). Özellikle 1990’lı yıllarla birlikte 1980’li yıllardaki “minimal devlet”

söyleminin yerini etkin devlet, rekabetçi devlet, düzenleyici devlet, piyasa dostu devlet, “kürek çeken değil, dümen tutan devlet”, girişimci devlet, “Yönetişimci devlet” gibi birbirinin aynı ya da yakın anlamı olan 1990’lı yıllara özgü yeni liberal devleti anlatan bir söylem değişikliğinin aldığı görülmektedir.

Yeni liberal etkin devletle kastedilen, “devlet etkinliklerinin kararlaştırılması, uygulanması, değerlendirilmesinde egemen toplumsal güçleri yetkili kılmış devlet”tir. “Etkin devlet”in karar ve uygulamalarına doğrudan kattığı aktörler, yurttaşlar değildir. “Yeni zamanlar”ın aktörleri Toplam Kalite Yönetimi diliyle “müşteriler”dir. Etkin devletin “herkes”i eşit yurttaşlar değildir. “Etkin devletin, karar ve uygulama mekanizmasına yerleştirdiği...özelleştirmelerdeki ...yüklenicilerdir.” Etkin devlet, kamu hizmetlerini özelleştirmesinin yanı sıra, kendi bünyesinde görünen hizmetleri de çeşitli yöntemlerle özel sektöre gördürüp kâr konusu yapan devlettir. Etkin devletin etkinliği “kamu-özel” ortaklığından gelmektedir. Etkin devlet, kamu hizmetlerini metalaştırma politikası güden devlettir. Etkin devlet, halk oyuyla seçilenlerle bunlar tarafından atanarak görevlendirilenleri karar mekanizmalarından uzaklaştırıp, karar ve uygulama iktidarını doğrudan sermayenin kendisine açmıştır. Bunun yolu katılımcı bir yöntem olan Yönetişimdir (Güler, 2005: viii-ix). Yönetişim “çok aktörlü yönetim” olarak da tanımlanmaktadır (Bozkurt ve diğerleri, 1998:274). Bu modelle toplumsal aktörler devlet yetkisiyle donatılmıştır (Güler, 2005: ix).

Yönetişim modelinin kuramsal dayanağı; sorunların kaynağını “yanlış yönetime” dayandırarak, kamu yönetiminin girişimcilik ekseninde yeniden düzenlenmesini savunan “girişimci hükümet” paradigmasıdır. Osborne ve Gaebler’ın “Reinventing Government” adlı çalışmalarında geliştirdikleri model; 1980’li yıllarda devlete yönelik aşırı eleştirel tutum nedeniyle yurttaşların devlete olan güvensizliğini gidererek, devlete yeniden meşruiyet kazandırmayı amaçlamaktadırlar. Osborne ve Gaebler, kamu, özel ya da gönüllü kuruluş ayrımı olmaksızın, günümüz dünyasından başarılı olmak için uygulanması gereken on temel ilkedен söz etmektedir. Bu ilkeleri kamu yönetiminin yol haritası olarak görmektedirler; 1. Katalizör hükümet: Kürek çekmek yerine yönlendirmek. 2. Toplulukların sahiplendiği hükümet: Hizmet sunmak yerine yapabilir kılmak. 3. Rekabetçi hükümet: Kamusal hizmet sunumuna rekabeti dahil etmek. 4. Misyona yönelik hükümet: Kural yönelimli örgütlenmeleri

dönüştürmek. 5. Sonuçlara odaklı hükümet: Girdilere değil sonuçlara odaklanma. 6. Müşteriye yönelik hükümet: Bürokrasinin değil müşterinin gereksinimlerini karşılamak 7. Girişimci hükümet: Harcamak yerine kazanmak. 8. İlerisini düşünebilen hükümet: Tedavi etmektense önlemek. 9. Adem-i merkeziyetçi hükümet: Hiyerarşi yerine katılım ve takım çalışması. 10. Pazar odaklı hükümet: Piyasa aracılığıyla değişimin itici gücü olmak (Osborne ve Gaebler, 1992: iv-x).

Osborne ve Gaebler'in belirttiği ilkeler aynı zamanda Yeni Kamu İşletmeciliğine vurgu yapmakta, kamu yönetiminin kamusallığını sorgulamamaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının, hükümetin gerekli ve iyi bir kurum olduğu imajı verilerek uygulanması amaçlanmaktadır. Girişimci hükümet paradigması, Yeni Kamu İşletmeciliğinin merkezi temalarını (yurttaşları müşteri olarak değerlendirmek vb.) korumakta, kamu yönetiminin bir işletme gibi yönetilmesinde daha uç bir noktaya giderek hükümeti, kamu-kamu rekabetini de içeren rekabetçi ve girişimci bir kimlikle yeniden kavramsallaştırmaktadır (Şahin, 1999a: 70-71). Kamu yönetiminin sadece özel sektör tekniklerini değil, özel sektörün değerlerini de benimsemesi gerektiği belirtilmektedir (deLeon ve Denhardt, 2000:90).

“Girişimci Hükümet” paradigması, 1980’lerin devlet anlayışının özelleştirme, yerelleşme, müşteri odaklı bürokrasi gibi temel öğelerini içermekte, bunlara ek olarak “toplulukların sahiplendiği hükümet” ilkesiyle geniş anlamda gönüllülerin, dar anlamda sivil toplum örgütlerinin kamu yönetimine katılımını ya da paydaş olmasını öngörmektedir. Sivil toplum örgütleri güçlendirilip kamusal hizmet sunumunda etkin hale gelmekte ve Yönetişim kavramının olmazsa olmazlarından biri olarak gösterilmektedir. Devletin bir aktör olarak temel toplumsal politikaları belirleme ve karar alma süreçlerinde rolü ve yerine ilişkin başlangıçtaki katı karşıtlık, uygulamada karşılaşılan ciddi sorunlar nedeniyle yumuşatılmıştır. Yönetişim olarak adlandırılan bu yeni yaklaşımda devlet, politika belirlemede diğer aktörlerle birlikte yer almaktadır (Aksoy, 2004: 34). Yönetişim modeli, yöneten-yönetilen karşıtlığı biçimindeki bir devlet-toplum karşıtlığını reddeder. Bunun yerine devlet ve toplum arasında eşitlerarası, hatta karşılıklı bağımlılığa dayalı, bir ilişki öngörür, “birlikte yönetim”den söz eder. Hükümetin yanı sıra hükümet dışı aktörlerin de eşit statüde katılımına imkan verir. Yönetişim modelinde devletin rolü, “kürek çeken değil dümen tutan devlet” olarak tanımlanır. Hükümet, resmi ve yasal işlemler ve süreçleri

anlatırken, Yönetişim, enformel ilişki ağlarına dayalı bir yönetim biçimini ifade etmektedir. Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, diğer yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütününe gösteren bir kavramdır (Bayramoğlu, 2005: 31-33).

Boratav'a göre (1998), yeni liberal politikaların yarattığı siyasi ve ahlaki enkaza koşut olarak halk kitleleri siyasetten kopmakta, umutsuzluğa ve karanlık akımlara sürüklenmektedir. Bu çöküş yeni liberal kanadın kimi temsilcileri tarafından da algılanmıştır. Bu kapsamda, yozlaşmaya bir çare olarak ortaya atılan Yönetişim türü çözümler kalkınmacı bir sosyal devlete dönüşü de engelleyici bir bağlamda ele alınmaktadır. Yönetişimin sivil topluma dayanmasının meşruiyetin yeniden sağlanmasını kolaylaştıracağı inancı vardır. Yönetişim, yeni liberal politikaların başarısızlıklarını törpüleyerek bu politikaları mümkün olduğu ölçüde devam ettirebilmek için gündeme getirilmiştir. Görünüşte katılımcılığa önem veren yeni bir demokratik katılım biçimi olarak tanımlansa da, temel amacı sistemin baskıcı ve eşitsizlikçi özelliklerinin gizlenmesidir. Toplumsal ve politik açıdan kısıtlayıcı yönünün ağır basması nedeniyle özde demokratik bir içeriğe sahip olması mümkün görünmemektedir (Aygül, 1998: 251). Yönetişim modelinin önerdiği, kamu-özel-sivil ya da gönüllü sektör işbirliği ve ortaklığı, demokratik katılımdan çok, özel sektörün yetersizliklerini aşmayı amaçlamaktadır. Kamu-özel-sivil işbirliği ve ortaklığı; “bir sektörün diğer sektörü güçlendirmesi yoluyla sektörel yetersizliklerin aşılması, işbirliğine katılanlara karşılıklı bir denetleme ve gözetme ortamı hazırlaması, sermayenin kâr getirmeyen bir alana yatırım yapmaktan kaçınması, devletin yetersizliği ile gönüllü sektörün kaynaklardan yoksunluğu arasında denge kurulmasını amaçlamaktadır” (Otiso, 2003: 228). Bu nedenle, Yönetişim ağının dışında kalanlar açısından Yönetişim yaklaşımı dışlayıcı bir özelliğe sahiptir (Coşkun, 2003: 50-51).

Hirst ve Thompson (1998:174), “İyi Yönetişim” kavramının, 1970 kriziyle etkinliği azalan Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun yeni politika arayışlarının sonucu olarak ortaya çıktığını belirtir. “İyi kamu yönetimi” anlamına gelen “İyi Yönetişim”, kesin olmayan, gevşek bir kriterdir ve bu yönüyle uluslararası örgütlere, ulusal hükümetlere müdahale konusunda daha geniş kapsamlı güç vermektedir. Sivil toplum örgütlerinin devlet eliyle güçlendirilmesi stratejisi

bulunmaktadır. Bu strateji bir yandan ulus-devletleri ‘küresel’ egemenliğin alt iktidar yapıları olarak görürken, siyasal iktidarın mekanı uluslararası bir karakter kazanmaya başlamaktadır. Yönetişimi yerelleşme bağlamında değerlendiren Güler’e göre (1998:195); çok aktörlü Yönetişim modeli, yerel karar tekeli yerel karar mekanizmasından genel olarak sermayeye ve özel olarak ulus-aşırı sermayeye yer açmakla sonuçlanacak bir modeldir. Yeni yerelleşme, yalnızca yerli sermayeyi doğrudan yönetici sınıfa dönüştürmekle kalmamakta, yabancı unsurları kamu gücünün meşru üyeleri haline getirmektedir. Bu bağlamda, Devletin ekonomik ve toplumsal gücünü yitirmesiyle boşalan alanları yerel, sivil toplum örgütleri, piyasa ve uluslararası kuruluşlar doldurmuştur (Şahin, 2001: 665).

Yeni sağın güçlendirdiği küreselleşmenin etkisi altında devlet sosyo-ekonomik faaliyetlerini özel sektöre aktarmak için piyasa yönelimli politikaları benimsemekle kalmamış, aynı zamanda, elde kalan kamu sektörünü de rol, yapı, yönelim ve örgüt kültürü açısından özel sektör kuruluşlarıyla benzeştirmiştir. Bu durum, Yeni Kamu İşletmeciliği kavramında ifadesi bulan, küreselleşmeye olanak sağlayan ve küresel piyasa güçlerini destekleyen yeni bir kamu yönetimi biçimine yol açmaktadır (Haque, 2002: 104-105). Bu bağlamda, 20. yüzyılda baskın olan geleneksel kamu yönetimi 1980’lerin ortalarından itibaren yaşanan değişim sürecinde esnek ve piyasanın önceliklerine dayanan kamu işletmeciliğine doğru değişmiştir. Bu değişim sadece bir “reform” ya da küçük bir yönetim anlayışı değişikliği değildir. Aynı zamanda devletin rolünde ve devlet-yurttaş ilişkilerinde bir değişikliktir. Kamu işletmeciliği üzerinden yaratılan tartışma kamu hizmeti ve devletin toplumdaki rolüne ilişkin daha büyük sorular ortaya çıkarmaktadır (Hughes, 2003: 1, 70).

1970’li yıllarda bugünkü anlamıyla ortaya çıkan “kamu işletmeciliği” anlayışı Christopher Hood tarafından Yeni Kamu İşletmeciliği olarak adlandırılmıştır (Christensen ve Legreid, 2004: 136; Hughes, 2003: 4). Yeni Kamu İşletmeciliği kavramsallaştırmasının başındaki yeni terimi, kavramın ilk kez 1980’lerde ortaya çıkması anlamında değildir. Pek çok Yeni Kamu İşletmeciliği uygulaması (özel sektör teknikleri) kamu yönetiminde erken dönemlerden beri bulunmaktadır (Hood, 1995: 94; deLeon ve Denhardt, 2000: 90; Hughes, 2003: 276-277). Kamu işletmeciliği yeni sağ ve yeni liberalizmin uygulayıcı yönünü oluşturmaktadır.

Kamu işletmeciliğinin yönetim pratiklerinin arkasında; bireylerin çıkarlarının toplumsal çıkarlardan öncelikli olduğu, insan davranışının “kişisel çıkar” ve “kâr maksimizasyonu” ile güdülendiği, yurttaşların müşteri olduğu, girişimciliğin önem kazandığı yeni sağcı bir dünya görüşü bulunmaktadır (Üstüner, 2003: 375; Drechsler, 2005: 17).

Kökleri önceki¹ yıllara kadar gitse de, kamu işletmeciliği yönündeki uygulamalar büyük ölçüde 1970’li yıllar ve özellikle 1980’li yıllarda başlamıştır. Ancak, 1980’li yıllar boyunca, Yeni Kamu İşletmeciliğinin ilkeleri tüm Ekonomi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development) ülkelerinde aynı ölçüde uygulamaya aktarılamamıştır (Hood, 1995: 94, 98). İlk olarak gelişmiş ülkelerde başlayan uygulamalar Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu ve OECD gibi kuruluşların da etkisiyle zamanla uluslararası bir eğilim olarak gelişmekte olan ülkelere de yayılmıştır (Hughes, 2003: 5, 51; Drechsler, 2005: 18). Hood (1995: 98-100), OECD ülkelerini Yeni Kamu İşletmeciliği reformlarına uyum bakımından üç kısma ayırmaktadır. İlk kısımda yer alan İngiltere, İsveç, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda reformlara yüksek uyum sağlayan ülkelerdendir. Yunanistan, İspanya, Almanya, İsviçre ve Türkiye² ise düşük uyum sağlayan ülkeler grubundadır. Fransa’nın başını çektiği bir kısım ülkeler ise orta derecede uyum sağlayan ülkeler grubundadır. Bir başka önemli nokta, bu reformları uygulayan hükümetlerin kimisinin “sol”, kimisinin “merkez”, kimisinin de “sağ” hükümet olmasıdır.

1.3. KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİMİN GÜVENLİK YÖNETİMİNE YANSIMASI

Dünyada 1980’lerin ortasından itibaren başlayan ve 1990’lı yıllarda hızlanan devletin yeniden yapılanması, Osborne ve Gaebler’in (1992) deyimiyle “hükümetin yeniden keşfi” söz konusudur. Hükümetin yeniden keşfi, güvenlik hizmetlerinde de çeşitli boyutlarda yansımaları bulmuş, modern devletin temel

¹ Yeni liberalizmin önderlerinden Milton Friedman’ın *Kapitalizm ve Özgürlük* adlı kitabı yazarın 1956-1960 yılları arasında verdiği bir dizi konferanstan oluşmuştur (Friedman, 1988: 7). Kamu Tercih Teorisyenleri ilk eserlerini 1950’li yıllarda vermeye başlamıştır. “Kamu Tercih Teorisi” alanında ilk önemli eser 1962 yılında James M. Buchanan ve Gordon Tullock tarafından yazılan *The Calculus of Consent (Oybirliğinin Hesabı)*’dır (Buchanan, 1991:35).

² Hood’un (2005) Türkiye açısından yaptığı değerlendirme 1990’lı yılların ilk yarısına ait olup 2000’li yıllardan sonra Türkiye’nin uyum açısından daha üst dereceye çıktığı söylenebilir.

işlevi olan güvenlik hizmetinin sunumunda da Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği modeli belirli ölçülerde uygulanmaya başlamıştır. 1980’li yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerde polis örgütü diğer etkenlerin yanı sıra bu modellerin etkisi altında reform ve modernizasyon dönemine girmiş, kurumsal değişimler yaşanmaya başlamıştır (Gleizal ve diğerleri, 2000: xxi). Ancak söz konusu polis reformlarının bir kısmı “gerçek”, bir kısmı “retorik” bir kısmı da ikisinin karışımı biçimindedir (Bahar, 2002: 293). Yönetişim ve Yeni Kamu İşletmeciliği modelinin yansıması olan ve küreselleşme sürecinin yeniden yapılanma sürecinin ögesi olarak yaşama geçirilen bu reformların, toplumdaki güvenlik arayışını karşılamak için yapıldığı savunulmaktadır. Bu durum, reformların benimsenmesi için gerekli ortamı hazırlamış, yapısal ve işleyişsel unsurlarda yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır.

1.3.1. Güvenlik Hizmetlerinde Yeniden Yapılanmanın Unsurları

Polis örgütlerindeki reformları çeşitli alt başlıklara ayırmak mümkündür. Çalışma açısından reformlar; özel güvenlik, yerelleşme, sivilleşme ve gönüllü güvenlik başlıkları altında sınıflandırılmıştır. Özel güvenlik, yerelleşme ve sivilleşme 1980 sonrasında devlet ve kamu yönetimi anlayışındaki değişimin temel öğelerinden özelleştirme ve yerelleşme uygulamalarının polis örgütlerine yansımasıdır. Polis örgütlerindeki Yönetişim uygulaması ise gönüllü güvenlik yaklaşımında somutlaşmaktadır. Gönüllü güvenlik yaklaşımının en yaygın uygulaması olan Toplum Destekli Polislik (TDP) modeli ise Türkiye uygulaması ile birlikte ayrı bir bölümde incelenecektir.

1.3.1.1. Özel Güvenlik

Güvenlik alanında önem kazanan gelişmelerden birisi de “özel güvenlik”tir. Güvenlik hizmetlerinin özelleştirilmesi anlamına gelen özel güvenlik uygulaması çalışmada Türkiye uygulaması ile birlikte ayrı bir bölüm olarak inceleneceği için bu kısımda genel bilgiler verilmekle yetinilmiştir. Polis hizmetlerinin devlet tekeli altında bulunduğu düşüncesi günümüzde değişmeye başlamıştır. “Devletin güvenliği” gibi alanlar dışındaki polisiye görevlerin özel girişime açılması genel kabul görmüştür (Derdiman, 1997: 61). Son yıllarda suç oranlarının ve suçların artan vahşiliği insanlarda yaygın bir endişe oluşturmuştur. Toplum, bir yandan devletten

“baskıcı ve cezai yapıları” arttırması için talepte bulunurken -ki bu durum devlete meşruiyet ve mali açıdan yük getirir-, diğer yandan suçun yoğun olduğu alanlardan uzaklaşmaya ve kendi güvenlik tedbirlerini almaya başlamışlardır (Wallerstein, 2001: 56). Wallerstein’a göre, insanlar suçun artmasına koşut olarak; “kendi güvenlik korumalarını sağlamaya başlarlar. Silahlar satın alırlar; cemaat devriyeleri örgütlerler; parmaklıklar yaparlar.”

Bir yandan suç algısı ve endişesi ve artan suç oranları, diğer yandan yeni liberal düşünceler nedeniyle 1980’li yıllarda özel güvenlik sektöründe hızlı bir gelişme yaşanmıştır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri’nde özel güvenlik harcamaları 1970’lerde 6 milyar dolarken 1980 yılında 20 milyar dolar düzeyine yükselmiştir (Yılmaz, 1994: 83). 1964’de ABD’de 1.988 olan özel güvenlik şirketi sayısı 1991’de 12.783’e çıkmıştır (Benson, 1988: 343). Yine ABD’de güvenliğe yönelik kamu harcamaları 1965’de 4,5 milyar dolardan 1975’de 15 milyar dolara, 1985’de 45 milyar dolara, 1993’de ise 100 milyar dolara çıkmıştır(Reynolds, 1994:1)

Bayley’e göre (2006: 138-141) polise yöneltilen hizmet taleplerinin çoğu suçla ilgili değildir ve acil de değildir. Bu türden talepler için polisin kullanılması pahalıdır. Bir özel güvenlik görevlisinin yılda 30.000 dolara yapacağı hizmeti, iki 50.000 dolarlık polis görevlisinin yapması eleştirilmektedir. Bazı polis işlevlerinin sivillere devredilmesinin mümkün olduğunun kanıtları bulunmaktadır. Özel güvenlik endüstrisinin şaşırtıcı bir biçimde büyümesi halkın tüm olayların polis tarafından yürütülmesi konusunda ısrarlı olmadığına işarettir. “Toplumun çeşitli sektörleri, kendilerinin acil ihtiyaçlarına daha çok cevap veren bir koruma elde etmek için vergilerinin üzerinde ve dışında ekstra ücret ödemeyi istemektedirler.”

Polisin suçu önlemeye yönelik çabaları suçların azalmasında çok küçük bir etki yapmaktadır (Stone ve Deluca, 1985: 34). Polis sayısı ve güvenlik harcamaları artarken kayıtlı suçlar da artmaktadır (Gleizal ve diğerleri, 2000: 11-12). Giderek artan ölçüde kaynaklar, suç sonrası polisliğe (law enforcement) ayrılmakta, bu durum “önlemenin başarısızlığını” göstermektedir (Stone ve Deluca, 1985: 34). Polisin yaptığı hizmetler sonucu suç sayısının ne ölçüde azaltıldığı kesin olarak hesaplanamamaktadır. Ancak bu oranın çok yüksek olmadığı tahmin edilmektedir. Cinayet, tecavüz ve soygun gibi suçlarda polis faaliyetlerinin önleyici etkisi olmamaktadır. Polisin hizmet stratejisi ne olursa olsun hiçbir kentte sürekli olarak

hırsızlık olaylarında büyük bir azalış meydana gelmemiştir. Sokak suçlarının, yoğun devriye hizmeti, sivil polis memurlarının müşteri, sokak satıcısı vb. biçimde görevlendirilmesi, gönüllü yardımcı gruplar oluşturulması gibi yollarla azaldığı görülebilmektedir. Ancak bu durumda da bu suçların tür ve yer değiştirip değiştirmediği ya da suç oranındaki azalmanın devam edip etmeyeceği bilinmemektedir (Wilson, 1970: 74).

Polis sayısının ve polise harcanan para miktarının suç üzerinde etkisi olduğu ispatlanamamıştır. Polis tarafından uygulanan temel stratejilerin (devriye hizmetleri, acil yardım çağrıları, dedektifler tarafından yapılan suç soruşturması vb.) suç üzerinde etkisi görülmemiştir. Polis sayısındaki değişimler ile suç oranındaki değişimler arasında anlamlı bir ilişkinin bulunmayışı bir ülkeye özgü olmayıp, Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Avustralya, Kanada ve İngiltere’de de görülmektedir. Polis sayısını değiştirmenin suça etki edeceği eşikler olmakla birlikte, kimse bu eşikleri (ideal polis sayısını) bilmemektedir. Araştırmalar, halkın polise şüphelinin kimliğini bildirmediği, suçun çözülme olasılığının %10’un altında olduğunu göstermektedir. Halkın polisin suçu önleyemeyeceğini keşfetmeye başlamasının ve dolayısıyla polise olan güveninde sarsılmanın göstergelerinden biri gittikçe gelişen özel güvenlik endüstrisidir. Bu endüstrinin varlığı polisin kamu güvenliği üzerindeki tekelinin aşındığını göstermektedir. Polis, yasal yetkisi sürmesine rağmen, kamuya açık yerlerden “atılmıştır” (Bayley, 2006: 4-16).

Polis, özel güvenliğin görev yaptığı alanların dışında kalan yerlerde düzeni sağlamaktadır. Özel güvenliğin bulunduğu alanlarda, eğer müşteri olarak bulunmuyorsa, nadiren polise rastlanmaktadır. Denetim; mekansal düzenlemelerle, kamera ve benzeri gözetleme teknolojileri ile ve özel güvenlik görevlilerince sağlanmaktadır. Polisin rolü kamusal alanlarda düzenin sağlanması ile ciddi profesyonel ve uluslararası suçlarla mücadele ve devlet güvenliğinin sağlanmasıyla sınırlanmıştır (Reiner, 1992: 780).

Önleyici nitelikteki özel mülkleri koruma amaçlı hizmetler dışında özel güvenliğe devredilen (özelleştirilen) hizmetler çok ve çeşitlidir. Bunlar şu biçimde sıralanabilir; devriye hizmetleri, araştırma hizmetleri (hırsızlık, dolandırıcılık, çek-senet sahtekarlığı vb.), ulaşım alanındaki güvenlik hizmetleri (para, değerli evrak, mücevher vb. nakli için zırhlı araç hizmetleri), konser, futbol maçı vb. alanlarda

verilen güvenlik hizmetleri. Bunun dışında polis örgütleri iç hizmetlerine ilişkin bazı hizmetleri taşeronla devretmektedir. İhale yolu ile özelleştirilen bu hizmetler arasında; yemek, temizlik, araç bakımı, inşaat işlerinin plan ve örgütlenmesi, binaların bakımı, telsizlerin bakım ve onarımı, laboratuvar hizmetleri sayılabilir. ABD’de park yasağına uymayan araçların çekilmesi ve depolanması, zırhlı araç hizmetleri gibi alanlarda da ihale yöntemi uygulanmaktadır (Yılmaz, 1994: 40). İngiltere’de araç park yerlerinde özel güvenlik elemanları suç işleyenlere ceza yazabilmekte ve araçları trafikten men edebilmekte ya da bunlara el koyabilmektedir. Ayrıca el konulmuş araçlara ait cezaların tahsilatı da sorumluluklarına dahildir (GÜSOD, 2009: 21-22, 34-35).

Bir kısmı irrasyonel de olsa artan risk bilinci güvenliğe olan talebi arttırmıştır (Waters, 2007: 264). Güvenliğe yönelik arz ve talep hiç olmadığı kadar önem kazanmış, kamu-özel güvenlik çözümlerinin ortaklaşa üretilmesi (Sarkozy, 2009: 4) gündeme gelmiştir. 1980’lerden bu yana hem kolluk kuvvetleri, hem de güvenlik profesyonelleri aynı sonuca ulaşmıştır: Toplumun güvenlik ve düzenini sağlamak için gereken uygulama ve koruma hizmetinin tümünün polis tarafından sağlanması mümkün değildir. ABD’de özel güvenliğin ve kamu kolluk kuvvetlerinin rolü üzerine yapılan 30 aylık araştırmanın sonuçlarına göre özel güvenlik sektörü sayısal (ve aynı zamanda finansal) açıdan devamlı büyüyüp genişlerken, kamu kolluk kuvvetlerinin sayısı aynı kalmış, bazı bölgelerde azalmıştır (Voelker, 1991: 1-2).

Bal (2003: 210) özel güvenliğin gelişiminin kamu güvenlik birimlerinin gelişimini durgunlaştıran, hatta gerilemesine neden olan unsurlar taşıdığını belirtmektedir. Yılmaz’a göre (1994: 138), “başarılı bir suç önleme çalışması, ancak kamu ve özel sektör işbirliği ile halk desteğinde gerçekleşebilir.” Stenning (2000:350) kamu polisi ile özel güvenlik arasındaki ilişkinin karşıtıktan daha çok tamamlayıcı özellikte olduğunu belirterek, kamu polisi ile özel güvenliği coğrafi alanlara referans göstererek birbirinden farklılaştıran geleneksel ayrımın giderek anlamını yitirdiğini belirtmektedir. Stenning’e göre, kamu polisinin rolü sadece kamusal alanla sınırlı kalmamakta, özel ilişkilere ve dolayısıyla özel mülkiyete müdahalede bulunabilmektedir. Benzer bir durum özel güvenlik açısından da geçerlidir. 1970’li yıllardan başlayarak özellikle kentsel alanlarda özel mülk statüsüne girmeyen alanlar, insanların rutin olarak uğradıkları ve dinlendikleri yerler,

alışveriş merkezleri, spor salonları, eğlence yerleri, parklar gibi kamuya açık ve hatta kamusal alanlar, özel alan içinde düşünölmeye ve özel güvenlik tarafından denetlenmeye başlamıştır. Bu gelişmeye ek olarak teknolojidaki gelişmelerin, devletin yeni liberal doğrultudaki yeniden yapılanmasının ve sivil toplum örgütleriyle ilişkilerin değışmesinin sonucu olarak kamu polisinin ve özel güvenliğin rolü, sorumlulukları, işlevleri ve görevleri arasındaki sınırı belirlemek giderek zorlaşmaktadır. Örneğin TDP gibi, bireylerin ve örgütlerin kendi güvenlikleri için sorumluluk almaları düşüncesi, devletin tekelinde olmasa da önceliğinde olan güvenliği sağlama sorumluluğunu karmaşık hale getirmektedir.

1.3.1.2. Yerelleşme

İdari anlamda yerelleşme (adem-i merkezileşme) kavramı, birbirini bütünleyen ancak birbirinden farklı üç anlamı içermektedir. Bunlardan ilki; “yetki ve sorumluluğun merkezi yönetim dışında hizmet yerinde bulunan organlarca üstlenilmesi”dir. İkincisi, “yetki genişliği”dir (aynı tüzel kişilik içinde merkezde toplanmış karar ve uygulama yetkisinin bir bölümünün taşraya aktarılması). Üçüncüsü ise, “yetki devri”dir (hiyerarşide üstte bulunan yöneticinin yetkilerinin bazılarını –belirli ve sınırlı konularda- kendi adına kullanmaları için astlarına vermesi) (Bozkurt ve diğerleri, 1998: 260-264). Polis örgütleri açısından ele alındığında, birinci tür yerelleşmenin örneği belediye polisidir. İkinci türe örnek valinin ve ona bağlı il emniyet müdürlüğünün kendiliğinde karar alıp uygulayabilmesidir. Üçüncü türe örnek ise merkezdeki daire başkanlıklarının ve daire başkanlıkları içindeki şube müdürlüklerin yetkilerini taşradaki birimlere aktarması, taşradaki birimlerinde aynı şekilde yetkilerini astlarına devretmesidir.

Güvenlik hizmetlerinin örgütlenmesi, ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Bazı ülkelerde merkezi yönetim ağırlıklı, bazı ülkelerde yerel yönetim ağırlıklı, bazılarında ise karma bir sistem vardır (Yılmaz, 1994: 17). Örneğin İngiltere’de polis temelde yerel bir girişimken (Savage, 2003: 172), Fransa’da merkezi yapı ağır basar (Kavgacı, 1997: 19). Türkiye açısından bakıldığında, seçilmiş yerel yönetimlerin (belediye başkanlarının) güvenlik hizmetleri üzerinde herhangi bir resmi yetki ve etkisinin bulunmaması, Türk polis örgütünün yapılanmasını gelişmiş ülkelerin iç güvenlik hizmetlerinden ayıran belirgin özelliklerinden birisidir (Cerrah, 2006: 86).

Polis örgütlerinde yerleşmenin amacı ilgili literatürde, bir yandan toplumun güvenlik hizmetine katılımı ile toplumun istek ve beklentilerinin tatmininin sağlanması, diğer yandan polis örgütlerinin örgütsel yapısının küçültülmesi ve kurum içi ilişkilerde, karar alma ve uygulama yetkisinin daha alt birimlere aktarılması, böylelikle, güvenlik birimlerinin “kuvvet”e değil, “hizmet”e odaklı bir yaklaşım benimsemesinin sağlanması (Cerrah, 2000: 117) olarak açıklanmaktadır. Polis örgütlerinin yerleşmesi, Yönetişim modelinin sivil toplumun yönetime katılımı ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının işletmecilik söylemlerini içermektedir. Bu özelliğiyle Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim modelinin polis örgütlerinde uygulanabilmesi için bir araç işlevi görmektedir. Ancak uygulama örneklerinde yerleşirken merkezileşmeye gidildiği de görülebilmektedir.

Yerleşme, özellikle son yıllarda polis örgütünün yeniden yapılanmasına ilişkin yeni yaklaşımın önemli unsurlarından birisidir. Dünya ölçeğinde polis örgütlerinin uyguladıklarını söyledikleri popüler bir görüştür. Ancak söylem düzeyinde abartıldığı kadar etkili sonuçlar alınamamakta ve yaygın uygulanmamaktadır. Örneğin İngiltere’de Leicestershire polis örgütü, bütçeleri alt birimlere devretmiş olduklarını bir başarı öyküsü olarak anlatmaktadır. Gerçekte alt birimler harcamaların sadece %2.6’sını yapabilmektedir. Avustralya’nın New South Wales polisinde alt birimler bütçenin %6’sını harcayabilmektedir. Kanada’da Metropolitan bölgelerde alt birim amirlerinin verdiği en büyük bütçesel karar “ilan tahtası satın almak”tır. İngiltere’de Thames Valley polisinde yerleşme en ileri aşamadır. Her alt birim, “hava hizmeti”, “köpek ekibi” gibi alanlar bazında uzmanlarla sözleşme yapmışlardır (Bayley, 2006: 93-96, 115).

İngiltere’de güvenlik hizmetlerine sivil katılımın sağlanması bakımından yerel düzeyde oluşturulmuş olan Polis Meclisi Kurulu (Police Authority) önemli bir işleve sahiptir. Atanmış ve seçilmiş (belediye meclisi üyeleri) temsilcilerden oluşan kurulun başkanlığını sivil seçilmiş üye yapmaktadır. Kurul, emniyet müdürünün seçilmesi ve yeniden atanmasında, güvenlik hizmetlerine ayrılan kaynakların denetlenmesinde, yerel güvenlik politikalarının tespitinde görev ve yetkilere sahiptir. Kurul operasyonel polis uygulamalarına karışmamaktadır (Cerrah, 2000: 121). Ancak uygulamada “İçişleri Bakanlığının polis meclislerini sıkça es geçtiği” görülmektedir. Öyle ki, “polis meclisleri...her türlü inisiyatiften mahrum

edilmişlerdir.” Emniyet müdürünün yerel polis meclisine karşı tek sorumluluğu yıllık faaliyet raporu vermektir. Polis meclisi polis müdürünün görevine sadece “verimlilik” gerekçesiyle son verebilir ki, bugüne kadar hiç gerçekleşmemiştir (Gleizal ve diğerleri, 2000:212). Reiner de (1992: 769) İngiltere örneğinde polis yetkililerinin yerel düzeydeki hesap verebilirliklerinin giderek azaldığını ve merkezi denetimin güçlendiğini belirtmektedir. Savage (2003: 174) Yeni Kamu İşletmeciliğinin parasal değeri öne çıkartmasına koşut olarak polisin denetiminin merkezileştiğini belirtmektedir. Görülüşü gibi, polis örgütlerinin yerel düzeyde hizmet verdiği ülkelerde de yerelleşmeye aykırı gelişmeler olabilmektedir. Bu konudaki en tipik örnek İngiltere’dir. İngiltere’de İçişleri Bakanlığının yerel idarelere bağlı olan polis güçleri üzerindeki denetim yetkisini giderek arttırmaktadır (Berkley, 1970: 95; Waters, 2007: 273).

Polis örgütünün yerelleşmesi konusu polislik hizmetlerinin merkezi yönetim ağırlıklı olarak yerine getirilen Fransa’da da çok tartışılmaktadır. Fransa’da *sağ* daha merkeziyetçi bir polis yapılanması isterken, *sol* daha yerel bir polis gücünü savunmaktadır. Fransa’da güvenlik merkezi yönetimin sorumluluğu altında olmakla birlikte belediye polisinin yürürlükteki hukuka göre “tamamlayıcı” nitelikleri ve yerel görevleri vardır. Fransa’da belediye polisinin varlığı, dolayısıyla belediye başkanının polis yetkilerini koruması, merkezi yönetim ile sıkıntı ve anlaşmazlıklarına neden olmaktadır. Birçok kent ulusal polis sayısının yetersizliğini gerekçe göstererek, kendi polis güçlerine sahiptir. Bu durum ulusal polisin rolünü sorgulamasa da zorluklara yol açmaktadır. Fransa’da güvenlik yerel düzeyde bir seçim hedefi haline gelmektedir. Belediyeler yerel halkın güvenlik talebini karşılamak için kendi politikalarını geliştirmektedirler. Bazı belediye polislerinin yetkilerini aşma eğilimi milli polisle çatışmaları çoğaltmaktadır. Özellikle bazı belediye başkanlarının yetkilerini aştıkları görülmektedir. Fransa’da belediye polisi “trafik” suçlarında yetkili olmakla birlikte örneğin kimlik kontrolünde yetkili değildir. Görev saatleri dışında silah taşımaları yasaktır. 1984-1990 arasında belediye polisinin sayısal olarak artması, “ulusal polisin cevaplayamadığı ‘halka yakın’ bir polis ihtiyacının varlığı”nın bir sonucu olduğu biçiminde yorumlayanlar bulunmaktadır. Belediye polisi “zor” kullanma alanında olmasa da kolluk gücü olarak varlığını sürdürmektedir (Gleizal ve diğerleri, 2000: xiii, 167, 190-191).

Polislik hizmetlerinin merkezi ağırlıkta gerçekleştiği Fransa örneğinde 1982 yılında Bonnemaision Raporu ile belirlenen ve suçun önlenmesi faaliyetlerinin bir bölümünü yerel kamusal toplulukların etkinliğine, büyük ölçüde de belediyelere bırakılmasını öneren bir anlayış (Gleizal, 2003: 600) oluşmuştur. 1980'li yılların başının, Fransa açısından sadece güvenlik alanında değil, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri açısından da yerleşmenin başladığı yıllar olması dikkat çekicidir. Bu anlamda, kamu yönetimi sisteminin bir noktasındaki yerelleşme ivmesinin diğer alanlara yansıdığı söylenebilir. Bonnemaision Raporunda önerilen, başkanlığını belediye başkanının yaptığı, polis, savcılık, eğitimciler ve sivil toplum örgütlerinden kurulu 6 ayda bir toplanan 50 kişiden oluşan Suçu Önleme Belediye Konseyleri oluşturulmuştur. Ancak uygulamada bu konseylerden beklenen yarar sağlanamamıştır (Kandemir, 2003: 216). Konseyden beklenen yararın sağlanamamasının önemli nedenlerinden bir tanesi, konseyin salt güvenlikle ilgili görevlerinin bulunması nedeniyle bütünsel bir bakışın geliştirilememesidir. Bir başka anlatımla, bir kentin bütünsel bir politikaya ihtiyacı olması ve güvenliğin bu politikanın sadece bir parçası olması başarısızlıkta rol oynamaktadır. Fransa örneğinde yerelleşme çabalarının 1997 yılında başlayan yeni süreçte TDP ile örtüştüğü görülmektedir. Bu kapsamda devlet ile belediye arasında imzalanan “yerel güvenlik sözleşmeleri” hazırlanmıştır. Bu sözleşmeler savcı ve hakimler, valilik ve belediye arasında imzalanmakla birlikte, Suçu Önleme Belediye Konseylerinin etkinlikleriyle uyum içerisinde planlanmış ve “mahalle kurulları” öngören yeni bir “partnerlik” türüdür. Yerel güvenlik sözleşmeleri; güvenliğin salt polisin işi olmadığı ve başta belediye olmak üzere “yerel seviyede güvenliğe katkıda bulunabilecek herkes ile aktif ve devamlı bir partnerlik oluşturulması” üzerinde durmaktadır (Gleizal, 2003: 601-603; Kandemir, 2003: 217).

Yerelleşme, masrafları kısmak suretiyle verimliliği artırmak için bir araç olarak kullanılmaktadır. ABD, adem-i merkeziyetçilikte en ileri düzeyde olmasına rağmen suç önlemede dikkat çekici ölçüde etki yaratamamıştır (Bayley, 2006: 115). Bir başka anlatımla; az eğitilmiş, düşük ücretli, ağır iş yükü ve düşük itibarı olan güvenlik güçlerinin güvenlik hizmetini merkezi ya da yerel yönetim bünyesinde yerine getirmesinden çok devletin bu hizmeti etkin biçimde yerine getirememesi söz konusudur (Yılmaz, 1994: 28-29).

Polisin yerelleşmesi, suçla mücadelenin daha etkili hale getirilmesinden daha başka anlamlar içermektedir. Poliste yerelleşmeyi merkezi yönetimin güvenlik hizmetlerini; maliyet, verimlilik, sorumluluğun dağılması, özel güvenliğin ve gönüllülüğün yaygınlaştırılması vb. nedenlerle başta yerel yönetimler olmak üzere tüm yerel aktörlerle paylaşması olarak anlamak mümkündür. Yerelleşme konusundaki temel tartışmanın, güvenlik sorunlarının çözümünde yerel yönetimlerin ve diğer yerel aktörlerin yetkilerinin genişletilmesi ya da daraltılması üzerine değil, güvenlik politikalarının diğer kentsel politikalarla birlikte bütünsel olarak ele alınarak o yere ilişkin sorunların çözümünde “yerindelik” üzerine yoğunlaşılması gerekmektedir.

1.3.1.3. Sivilleşme

Polis hizmetlerinde sivilleşmeye gidilmesi, İkinci Dünya Savaşından sonra başlamıştır. İlk kez İngiltere’de geliştirilmiş bir düşüncedir. İngiliz Hükümeti bir komisyon kurarak konuyu araştırmıştır. Komisyon raporuna göre, polis hizmetlerinde polis gerektirmeyen bir takım hizmetlerin sivillerce yapılması ile bu hizmetler daha ucuza sağlanabilecektir. Bu görüş doğrultusunda sivilleştirme uygulamasına geçilmiştir (Fındıklı, 1992a: 126, 137-138).

Sivilleşme polisin toplumdan uzaklaşmasını önleyici etki yapması nedeniyle önemlidir (Doig, 1970: 66). Sivilleşme, polisin “kapalı kutu” imajında iyileşme yaratarak halk-polis yakınlaşmasına katkı koyabilir (Yılmaz, 1994: 46). Bu anlamda sivilleşmenin demokratikleşmenin bir gereği, hatta “göstergesi” olduğuna ilişkin değerlendirmeler bulunmaktadır. Güvenlik hizmetlerinin demokratikleşmesi ve kalitesinin yükseltilmesi için polisin sivilleşmesi hedef olarak belirlenmiştir, bu nedenle Avrupa ülkelerinin polis örgütlerinde sivil sayısı gittikçe artmaktadır (Cerrah, 1998: 60). İngiliz polisinin yaklaşık %35’ini, ABD polisinin %27’sini, Kanada ve Avustralya polisinin %20’sini sivil personel oluşturmaktadır. Sivilleşme sayesinde daha düşük maliyet sağlanmakta ve polisler operasyonel (büro dışı) hizmetler için kullanılmaktadır (Bayley ve Shearing, 1996: 590; Bayley, 2006: 54).

Polis hizmetlerinde sivilleşmesinin en temel gerekçesi sivillerin polislere göre daha düşük maliyetinin olmasıdır. Aynı görevi yapan bir sivil memurun maliyeti bir polis memuruna oranla %30 ile %50 arasında daha düşüktür (Harring, 1981: 27). “Maliyet avantajı” sadece ücret açısından değerlendirilmemelidir, sivil

personel polise göre eğitim ve benzeri “ek harcama” gerektirmeyecektir. Polis hizmetlerini sivilleştirmenin bir diğer amacı, nitelikli sivil personeli bu alana çekmek, güvenlik güçlerine sivil bir görünüm kazandırabilmektir. Sivilleşme, polis eğitimi gerektirmeyen hizmet alanlarında polis yerine uzman sivil personelin çalıştırılmasıdır. Böylece güvenlik hizmetlerinin etkinliği ve verimliliği artacaktır (Yılmaz, 1994: 41). Fındıklı da (1992a: 135) bu görüşü desteklemektedir. Fındıklı’ya göre, polis hizmetlerinin sivilleştirilmesi düşüncesi, sadece polise sivil bir görünüm kazandırmayı değil, bununla birlikte nitelikli uzman sivil personeli de polis hizmetlerine çekmeyi ve böylelikle polisin sunduğu hizmetlerin nitelik ve etkinliğini arttırmayı amaçlamaktadır. Cerrah (2006: 84), sivil personel istihdam edilmesi ile bir yandan üniformalı personelin daha etkin ve verimli istihdam edilmesinin sağlanacağını, diğer yandan polisin bulunduğu mekanların yurttaşlar açısından daha rahat edilebilen, halka daha açık ve ulaşılabilir ortamlara dönüşeceğini belirtmektedir. Sivilleşme polisin asli işlerine odaklanmasında yararlı olabilecek bir yöntem olarak görülmektedir. Sivilleşme sonucu büroda çalışan polisler aktif hizmete verilebilmiştir (Yılmaz, 1994: 44-46).

Polisin sivilleşmesi kavramsallaştırmasının poliste özelleştirmeyi de içeren bir anlamda kullanıldığı da görülmektedir. Örneğin polis hizmetlerinin sivilleştirilmesi gereken alanlardan biri olarak hava meydanları, liman, iskele ve benzeri ulaşım merkezleri gösterilmektedir. Bu gibi yerlerde kullanılan sivil görevliler uygulamada silahlı ya da silahsız olarak istihdam edilen özel güvenlik görevlileridir. Türkiye’de pasaport vb. hizmetlerinin sivilleştirilmesi talebi de bir bakıma buna örnektir. Pasaport hizmetinin polisten alınıp “sivilleştirilmesi” bu hizmetin ya emniyet örgütü içinde devlet memurlarına verilmesini ya da emniyet örgütü dışında kamu ya da özel bir kuruluş tarafından yerine getirilmesini anlatmaktadır.

Bayley ve Shearing (1996: 590-591), polis örgütlerinde bazı polislik işlerinin sözleşmeyle özel sektöre ihale edilmesini de sivilleşme kapsamında değerlendirmektedir. İhale yoluyla devredilen hizmetlere örnek olarak suç kayıtlarının düzenlenmesi ve analiz edilmesi, polis karakollarının korunması, basım-yayım işleri, maaş dağıtımı sayılabilir. Polisin suçu önlemeye odaklanabilmesi için ruhsat verme, kayıp ve buluntulara ilişkin hizmet verme, komşuluk gözetleme

sistemini organize etme, suç önlemeye ilişkin seminerler düzenleme gibi bazı hizmetleri de başka kurumlara devretmesi gerektiği belirtilmektedir. Bayley'e göre (2006: 145) polisiye işlevler, polisler tarafından yapılmaya bile bir kurum tarafından yapılmak zorundadır. Bu işlevlerin başka bir kamu kurumu tarafından yapılmasında açık bir avantaj görülmemektedir. Maliyet iyileşmesi için işlevleri azaltmaktan çok, bazı işlevleri sivil personele devretmek daha uygundur. Bu bağlamda kimi işlevler özel sektöre de devredilebilir. Harring (1981: 27-28) sivilleşmenin varacağı noktanın devriye hizmetlerinin de sivillere (devlet memurlarına ya da güvenlik yardımcılara) bırakılması olabileceğini, buna ilişkin birkaç örneğin uygulamada bulunduğunu belirtmektedir. Bu uygulama TDP kapsamında bazı ülkelerde yapılmaktadır.

Reminderville kentinde (Ohio/ABD) 1970'lerin sonu ile 1980'lerin başında özel güvenlik görevlileri polislerin asli işlevlerini yerine getirmek üzere kamu tarafından kiralanmıştır. Ancak bu uygulama, polis gibi davranan özel güvenlik görevlilerinin yasal yetkilerine ilişkin ısrarlı eleştiriler nedeniyle sürdürülmemiştir (Sherman, 1986: 350). Reminderville dışında da ABD'de bazı yerel yönetimler polislik hizmetlerini bütünüyle hizmet satın alma yöntemiyle (contracting) yürütmeyi denemişlerdir. Örneğin, Oro Valley (Arizona)'da 1975'de başlayan uygulama, Arizona yasalarının polislik hizmetlerinin özel sektör eliyle yerine getirilmesine izin vermediği biçimindeki karşı çıkışlar nedeniyle 1977'de sonlandırılmıştır (Benson, 1998: 344-345). ABD'de küçük bir yerleşim biriminde (Sussex, New Jersey) 1990'lı yıllarda da görülen benzer uygulama, yasaların özel güvenliğin kamu gücünü kullanmasını engellediğine yönelik muhalefetle karşılaşmıştır (Hanley, 1993). ABD dışında, İsviçre'de Securitas Şirketi 30'dan fazla köyde güvenliği sağlamaktan sorumludur (Reynold, 1994: 9). Maliyet avantajına rağmen kamu makamları, yasal sınırlamalarının yanında, kamu gücünün özelleştirilmesinde çekingen davranabilmektedir (Benson, 1998: 364, 368).

Fındıklı (1992a: 136) polisin sivilleştirilmesinin, polisin sivil giyinmesi, polis hizmetlerinin "özelleştirilmesi" ya da "ticarileştirilmesi" anlamına gelmediği, "üniformalı polisler tarafından yürütülen, ancak, özel bir polis eğitim ve yeteneği gerektirmeyen hizmetlerle, polisin eğitim ve uzmanlık alanı dışında kalan hizmetlerde polisin yerine, uzman sivil personelin çalıştırılması" anlamına geldiği görüşündedir.

İngiltere’de İçişleri Bakanlığı (Home Office) bir yandan harcamalarda tasarrufu sağlamak, diğer yandan polis sayısını azaltmak amacıyla sivilleşirmeye gitmiştir. Polis hizmetlerinde bütün işlerin mutlaka polisler tarafından yapılması gerekmediği, sivillerin kolayca ve daha ucuza yapabileceği işlerin bulunduğu düşünülmektedir. Bu yolla polisin sayıca değil nitelikçe arttırılmasına çabalanmaktadır. Sivillerin bir bölümü yarı zamanlı çalışmaktadır. Polis hizmetlerinde sorumluluk taşımayan (temizlik, yemek vb.) görevlerde sivillerin çalıştırılmasına hiç ses çıkarılmazken, sorumluluk taşıyan yetkili mevkilerde (eğitim, planlama vb.) sivillerin çalıştırılması, örgüt içinde itirazlara yol açmaktadır. Polis, sivil personel çalıştırılmasına ancak temizlik, kalorifercilik ve araç bakımı gibi polisliğin saygınlığı ile bağdaşmayan işlerde olumlu bakmaktadır. 1972 tarihli bir raporda polis örgütlerinin sivilleşirmeye karşı çıktıkları hizmetler şu biçimde sıralanmıştır: Suç önleme ve araştırma görevleri, polis kuruluşlarının önlerini bekleme, nezaret görevleri, personel yönetimi (polisle ilgili kararların alındığı bu birimlerde üniformalı polisin varlığı istenmektedir), aktif görevler ya da polisin varlık nedeni olan görevler. Sivilleşime polisin sayılan bu görevlerde çalışabilmesi içindir (Fındıklı, 1992a: 137-147). Ancak sosyo-ekonomik gelişmeler hemen hemen bütün hizmet kademelerinde sivil personel kullanma eğilimi yaratmıştır. Bununla birlikte, sivilleşirmeye ilişkin itiraz noktaları günümüzde bir ölçüde aşılrsa da bütünüyle ortadan kalkmamıştır.

Polisiye hizmetler, polislik bilgisi gerektirmeyen alanlar ile uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren alanlar olarak ikiye ayrılabilir. Sivil personel kural olarak polislik bilgisi gerektirmeyen alanlarda çalıştırılmaktadır. Polislik bilgisi gerektirmeyen alanlardan bazıları; sekreterlik, şoförlük, kantin işletmeciliği, personel (insan kaynakları) yönetimi, işletme-muhasebe, basın ve halkla ilişkiler, planlama, istatistik, kütüphane yönetimi, olay yeri-fotoğraf ve parmak izi incelemeleri, inşaat işleri, sürücü belgelerinin düzenlenmesi, pasaport işleri, eğitim hizmetleridir (Yılmaz, 1994: 41).

Polislik bilgisi gerektirmeyen ve sivil personel eliyle yerine getirilmesi uygun görünen işler polisin “asli olmayan” işleri olarak değerlendirilmektedir. Ancak bakış açısına bağlı olarak polisliğin “asli” görevi olan ve olmayan alanlar değişebilmektedir. Örneğin “olay yeri-fotoğraf ve parmak izi incelemeleri” alanı

polisliğin asli işlevi içinde sayılmayabilmektedir. Avustralya’da polisin asli görevleri arasında görülmeyen bilgi teknolojileri hizmetleri özel sektöre devredilmiştir. Ancak daha sonra ortaya çıkan zorluklar tekno-yapısal destek faaliyetlerinin “asli olmayan” hizmetler biçiminde “yaftalanması” konusunda daha dikkatli düşünmeyi gerektirmiştir (Vickers ve Kouzmin, 2001: 8-9).

Sivil personel çalıştırma maliyet açısından avantajlı (Yılmaz, 1994: 43) olarak değerlendirilmekle birlikte, Yeni Zellanda’da “trafik” polisten alınarak sivil görevlilere verilmiş, para tasarrufu sağlanamamıştır. Bir süre sonra tekrar polise verilmiştir (Bayley, 2006: 142). California Santa Ana’da kamu gücünü gerektirmeyen hizmet taleplerini yürütmek için üniformalı ancak silahsız “toplum hizmet görevlileri” istihdam edilmektedir. Bayley’e göre, polis acil hizmet çağrularına cevap verecekse, maliyet azaltmak için çok sayıda sivil personel çalıştırmalıdır. Sivillerin istihdamı polisin kamu gücü kullanımında uzmanlaşmasını sağlayacaktır. Kıta Avrupası’nda “kriminal araştırma”, adalet bakanlığına bağlı sivil uzmanlar tarafından yerine getirilmektedir. Gelişmiş ülkelerde artan biçimde “suç araştırması” (özellikle ticari suçlar) siviller tarafından (büyük ölçüde polis örgütünde de çalışmayan, vergi, sigorta dairelerinde çalışanlar tarafından) yürütülmektedir. Polis örgütleri, kendi bünyesinde nadiren sahip olduğu uzmanlık alanlarında, ilgili birimlerde çalıştırılmak üzere sivil uzmanları işe almaktadır (Bayley, 2006: 141).

Sivilleşme adına İngiltere’de radikal bir adım atılarak özel sektörde üst düzey yönetici olarak çalışmış iki kişi hiçbir polislik deneyimi olmadığı halde en yüksek polis rütbesi olan “Polis Müfettişliği”ne atanmıştır. Bu atamalar İngiliz polisinin “imajı” düşünülerek atılmış bir adımdır (Cerrah, 1997: 79; 1998: 60, 67). Ayrıca, İngiltere’de güvenlikle ilgili kararların alınmasında kendilerine sistematik olarak başvuru ve güvenlik uygulamalarını denetleyen sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır. Sivilleşme nedeniyle merkezi yönetim polis tayin, terfi ve atama sorunlarıyla ve hatta bir ölçüde güvenlik hizmetlerinde görülen aksamalarla uğraşmamaktadır (Cerrah, 2000: 121-122).

Birçok ülkede icrai nitelikte olmayan işlerde polis görevlileri yerine onların yarı maliyetinde olan siviller çalıştırılmaktadır. Yukarıda da değinildiği gibi İngiltere’de polis memurlarının %30’unun üzerinde sivil çalıştırılmaktadır. Bu oran ABD’de %27, Avustralya’da %20, Kanada’da %20’nin biraz altında ve en

merkeziyetçi olan Japonya’da ise %12’dir. Özellikle rapor yazma, veri yükleme gibi rutin işleri operasyonel polis görevlilerinin üzerinden almak ve uzman sivil birimlere vermek yararlı olmaktadır (Bayley, 2006: 96).

Polis hizmetlerini sivilleştirilmenin doğuracağı sorunlar da bulunmaktadır; 1. Sivil personelin kuruma uyum sağlaması güç olmaktadır. Sivillere soğuk davranılmakta, dışlanmaktadırlar. Bu ise sivillerin hizmet verimini olumsuz etkilemektedir. 2. Sivil personelin disiplini zayıflattığı öne sürülmektedir. 3. Sivil personelin daha düşük ücret alması, mesleki kariyer yapamamasına, nitelikli sivillerin polis örgütlerini tercih etmemesine neden olmaktadır. Yüksek maaşlı sivil personel kullanmak yerine daha düşük maaşlı polis memuru kullanmak tercih edilmektedir (Yılmaz, 1994: 45; Özdemir, E. 2001: 596-597).

Sivilleşmenin bir boyutu da denetim işlevinde ortaya çıkmaktadır. Resmi sivil denetim mekanizmaları (vali vb.) tarafından kolluk kuvvetleri üzerinde yürütülen denetimin, sivil nitelikte olsa bile, demokratik olmadığı, bu nedenle güvenlik hizmetlerinin hizmetin alıcısı olan yurttaş adına seçilmiş yöneticiler veya kurumsallaşmış sivil toplum kuruluşları tarafından denetlenmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Ayrıca, sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan denetimin diğer denetim mekanizmalarını harekete geçirmede etkin olduğu belirtilmektedir (Cerrah, 2006: 89).

Sivilleşmenin bir başka boyutu da, örneği Türkiye’de henüz görülmemekle birlikte güvenlik alanında oluşturulan ve “melez” olarak nitelendirilen örgütlerdir. Örneğin Kanada’da havalimanlarını korumakla görevli Yönetişim modeline göre yapılandırılmış bir bağımsız idari otorite (Canadian Air Transport Security Authority) oluşturulmuştur (Law Commission Of Canada, 2006: 29). Türkiye’de spor alanında Futbol Federasyonu, Kulüpler ve Emniyet Örgütünü bir araya getiren ancak kurumsal olmayan bir oluşum (platform) vardır.

Polis hizmetlerinde salt maliyet avantajı sağlamaya çalışmak, güvenlik hizmetlerini ekonomik terim ve ölçütlerle değerlendirmek doğru bir yaklaşım değildir. Güvenliği sağlamak bu tür değerlendirmelerin ötesinde önem taşır. Maliyet odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi durumunda daha ağır ekonomik maliyetler söz konusu olabilir. Örneğin İngiltere’de sivilleştirme ile maliyet avantajı sağlanmıştır

ancak 1991 yılında suç oranlarında bir önceki yıla göre %17 artış olmuştur. Şiddet olaylarının ekonomiye verdiği zarar 10 milyar sterlidir (Fındıklı, 1992a: 140).

1.3.1.4. Gönüllü Güvenlik

Yönetişim modelinin güvenlik hizmetlerine yansımaları olan, gönüllü güvenlik sistemi güvenlik hizmetlerine toplumun katkı ve katılımını sağlayan bir sistem olarak değerlendirilmektedir. “Kamu hizmetlerine gönüllü katılım bir bakıma özelleştirme genel anlatımı içinde değerlendirilebilir.” Maliyet yükünü hafifletmek ve sorumluluk bilincini geliştirmek amacıyla her yerde (beldede) karşılıksız olarak gönüllüler bulunmaktadır (Toprak, 2008: 336-339). Bu bağlamda bir kamu hizmeti olan güvenlik hizmeti de “gönüllü” hizmet kapsamına girmiş, “güvenlik yönetiminden” “güvenlik yönetimine” geçilmiştir. Gönüllü polislik yaklaşımına göre, gönüllü sivil kişiler güvenlik hizmetini (faaliyetlerinin yasal dayanağı olsun ya da olmasın) hiçbir ücret almadan sunmaktadır. Gönüllü güvenlik, polisin sayıca yetersizliğinin giderilmesine ve böylece güvenliğin sağlanmasına katkıda bulunur. Ücretsiz çalışma olduğu için devlet bütçesine yük getirmez. Yasal dayanağı olan gönüllü güvenlik uygulamalarına; TDP bağlamında tartışılacak olan “Mahalle/Komşu Gözetleme” (Neighbourhood Watch) uygulaması örnek verilebilir. Ayrıca İngiltere’de ve Hollanda’da gönüllü polisler (special constables), İtalya’da şehir melekleri ve Türkiye’de ise Köy Kanununa göre görev yapan gönüllü köy korucuları örnek verilebilir (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 77, 85). 1980’li yıllarda Guatemala’da anayasal ve yasal dayanağı bulunan gönüllü sivil birlikler kurulmuştur. Sivil birliklerin karakolları dahi bulunmaktaydı. Gönüllülük esas olmakla birlikte Ordu, köylülerin “külfetli” bu işe katılmaları ve terk etmemeleri için baskı da yapabilmekteydi. Daha sonraki yıllarda sivil birlikler belediyenin “bağımsız barış gücü”ne dönüştürülmüştür (Wilson, 1995: 161, 166).

Herhangi bir yasal yetkilendirilme olmaksızın, kendi güvenliklerini kendileri sağlamaya çalışan kişi ya da gruplara “vigilant”, bu davranışa da “vigilantizm” denmektedir. Ortaya çıkış gerekçesi güvenlik güçlerinin yetersiz kalmasıdır (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 86). Gönüllü mahalle devriyeleri (neighbourhood crime patrols) “neo-vigilantizm” olarak adlandırılmaktadır (O’Connor, 2004). Bayley ve Shearing’e göre (1996: 587) gönüllü biçimde güvenliği sağlama bir zamanlar “vigilantizm” olarak değerlendirilmekteyken ve nadiren

görülürken, günümüzde kamuoyunda popülerdir ve yaygındır. Ayrıca, polis tarafından da desteklenmektedir. Ancak yoğunluğu hakkında yeterli bilgi yoktur.

Sherman'a göre (1986: 352) yurttaşların güç kullanılmasının denetlenmesindeki güçlüklerden dolayı, ayrıca, çalışma saatleri içinde mahallenin korunaksız kalması nedeniyle, gönüllü yurttaş devriyelerine çok fazla güvenilmemelidir. Yine de, Seattle'da (ABD) sadece yurttaşların yer aldığı bir yıl süreli toplum destekli güvenlik programında soygun suçunda önemli bir azalma görülmüştür. Uzun dönemde aynı etkinin sürdürülebilir olup olmadığı bilinmemekle birlikte sonuç etkileyicidir. Ancak başka bazı mahalle gözetleme denemelerinden ise kayda değer sonuç alınamamıştır. Bu durum, bu tür gönüllü toplum destekli programlar üzerinde yeniden düşünmeyi gerektirmektedir (Sherman, 1986: 378-379).

TDP uygulamasının bir unsuru olan ve Türkiye'de de pilot olarak uygulanmaya başlayan "Komşu gözetleme" sistemi, ilk olarak ABD ve İngiltere'de yaşama geçirilmiştir. ABD'de 1960'larda, İngiltere'de 1980'lerde başlatılan bir uygulamadır. Japonya'da da başarılı biçimde uygulanmaktadır (Gleizal ve diğerleri, 2000: 344). Bu sistem özellikle orta sınıfın yoğun olduğu mahallelerde uygulanmaktadır. Irksal olarak karışık ancak ağırlıklı olarak "beyaz" alt orta sınıfla işleyen bir sistemdir (Sherman, 1986: 349, 367).

Sistem bölgede yaşayanların yaşadığı bölgeyi gözetlemesi esasına dayanmakla birlikte uygulayıcılara göre çeşitlenebilmektedir. Örneğin çalıştığı bölgede ikamet eden devlet memurlarının mahalleyi gözetlemesi biçimine dönüşebilmektedir. Verimliliği tartışmalıdır ve rastlantıya bağlıdır. Mahalleyi gözetleme, suçun kendisinin önlenmesinden çok güvenlik duygusunu arttırmaktadır (Gleizal ve diğerleri, 2000: 344). Sistem başlangıçta "devlet memur"larına dayalı iken günümüzde "mahallede oturan yurttaşlara" dayalı olarak çalışmaktadır. "Komşu gözetleme" yaklaşımı çerçevesinde komşular düzenli aralıklarla polisin de katıldığı toplantılarda bir araya gelmekte ve oturdukları bölgedeki güvenlik sorunlarını ve alınacak önlemleri konuşmaktadır. Çalışmaya katılanların birbiriyle kaynaşması sağlanmaya ve iletişim ortamı oluşturulmaya çalışılmaktadır. Polis ve halkın kaynaklarını ortak biçimde kullanması asıldır. Bu yaklaşımın uygulamalarında komşuların şüpheli durumları izlemesi ve polise haber vermesi, "halkın, polisin gözü ve kulağı olması hedeflenir" (Bahar, 2002: 298-299).

Bu yaklaşıma çeşitli eleştiriler getirilmektedir. Bu eleştirilere göre, sadece belirli mahallelerde ya da bölgelerde güvenlik önlemlerinin arttırılmasına yönelik çalışmalar suçluları caydırmaz ancak başka bölgelere yönlendirir. Suçluların “zaman, mekan, suç çeşidi ve suç işleme yöntemlerinde” değişiklikler yapmasına neden olur. Ayrıca, bu tür projelerin suç oranlarına doğrudan etkisini saptamak mümkün değildir. Komşu gözetleme projelerinin amacının, yöntemlerinin ve üyelerin sorumluluklarının kesin olarak tanımlanamaması bir diğer sorundur. “Bazıları komşuluk gözetim çalışmalarını birbirleri hakkında casusluk yapma” olarak tanımlamaktadır (Bahar, 2002: 298).

İngiltere’de gönüllü polislik (special constables) uygulamasının 18. yüzyıla kadar giden tarihi bir geçmişi vardır. Bu ülkede ciddi kargaşalar döneminde “gönüllülere” müracaat edilmektedir. 1848’de Londra polisi birkaç onbin gönüllüden yararlanarak bir gösteriyi etkisiz hale getirmiştir. 1926 genel grevinde yararlanan gönüllü sayısı 200.000’i aşmıştır. 1951’de 67.000 olan gönüllü sayısı 1989’da 16.000’e (Gleizal ve diğerleri, 2000: 91-96, 343-344) 2001’de 12.700’e inerek giderek azalmıştır. Şubat 2005 itibarıyla sayı 12.500’dür. 2006/2007 dönemi için mevcut başvuruların değerlendirilmesi ile sayının 14.000’e çıkması planlanmıştır 2008 yılı ağustosunda üç yıl içinde sayısının 20.000’e çıkarılması kararlaştırılmıştır (Home Office, 2008). Special constables, belirli bir eğitimden geçen ancak ücret almaksızın yerel polis gücü ile birlikte çalışan ve ona destek veren bir güçtür. Haftada asgari dört saat görev yapmaktadırlar. Polise benzer bir kıyafet giyerler, sorumluluklarına ilişkin polis yetkilerine sahiptirler. Ana görevleri, önceden belirlenmiş bölgede devriye görevi yapmaktır. 1/3’ü kadındır ve %90’ı 45 yaşından küçüktür. Gönüllü polislere yıllık bir ödeme yapılması ve bu yolla sayının arttırılması konusu zaman zaman gündeme gelmekle birlikte henüz yaşama geçirilmemiştir. Ancak çeşitli adlar altında ödeme alabilmektedirler ve görevleri sırasındaki masrafları karşılanmaktadır (Home Office, 2008).

Hollanda’da 26 polis gücünde toplam 2.500 gönüllü polis bulunmaktadır. Gönüllü polis olacılara ateşli silah eğitimi de dahil olmak üzere teorik ve uygulamalı dersler verilmektedir. Gönüllü polislerin görevleri görev yaptıkları polis gücüne göre değişebilmektedir: Devriye görevi yapabildikleri gibi, kriminal olaylarda görevlendirilebilmektedirler. Üniforma giymekte, silah taşımakta ve hatta

terfi edilebilmektedirler. Hollanda da gönüllü polis olma şartları; 1,70 cm'den kısa olmamak, sağlık ve spor testinden geçmek, asgari 6 yıllık okul mezunu olmak, sabıka kaydı bulunmamaktır. Gönüllü polis birimlerinin olmasını savunanlara göre, polis yerel güç odaklarının etkisi altında eli kolu bağlıdır. Bu nedenle sadece “küçük balıkların” peşindedir. Hollanda’da gönül polis uygulamasına polis örgütü içinden ve toplumun bazı kesimlerinden eleştiriler de yöneltilmektedir (Fahri Polislik, 1996:51).

İtalya’da “Şehir Melekleri”, Roma ve Milano’da kentsel alanda faaliyet gösteren ve güvenlik güçlerine yardımcı olmaya çalışan sivil gruplardır. Yasal dayanakları ceza kanununda öngörülen tüm yurttaşlara tanınmış haklardan ibarettir. Bu tür sivil gruplar harcamalarını (tişört, kep alımı vb.) kendileri yapmakta ya da kendilerine destek veren kişi ve kuruluşların bağışlarından karşılamaktadırlar. Ayrıca, fakirlere ve göçmenlere yardım faaliyetlerinde bulunmaktadırlar. Özellikle Roma’da bu gruplara, “zorbalık” yaptıkları gerekçesiyle karşı çıkılmaktadır (Fahri Polislik, 1996: 50-52). Bunların dışında, polis birimleri bilgisayar programcılığı, pilotluk, kimyagerlik, muhasebe denetçiliği gibi uzmanlık gerektiren hizmetlerde gönüllü yurttaşları kullanmaktadır (Bayley ve Shearing, 1996: 590).

1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Polis Hizmetlerine Yansıması

1980’li ve daha net olarak 1990’lı yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerde polis örgütü reform dönemine girmiş, kurumsal değişimler yaşamaya başlamıştır (Gleizal ve diğerleri, 2000: xxi). 1980’li yıllarda polis örgütlerinin verimliliklerini arttırmak için artan biçimde özel sektör yöneticilerinden ve ticari danışmanlardan tavsiyeler almakta olduğu görülmektedir (Bayley, 2006: 91). Polis örgütündeki özellikle üst düzey amirlerin kişisel gelişim programları önem kazanmaya başlamıştır (Gleizal ve diğerleri: xxiii). Ayrıca hükümet bütçeleri üzerindeki baskılar daha çok polis istihdam etmek yerine yönetimi geliştirici uygulamalarla poliste başarıyı arttırmaya yönelmeye zorlamaktadır (Bayley, 2006: 53). Gelişmiş ülkelerde “polis idaresi” kavramı yerine “polis işletmeciliği” kavramı kullanılmaya başlamıştır. Artık klasik polis yönetimi anlayışının yeterli olmadığı, polisin bir işletme (management) anlayışı içinde yönetilmesinin zorunlu olduğu yönünde görüşler öne çıkmaya başlamıştır.

1.3.2.1. Polis İşletmeciliği Yaklaşımı

Kamu yönetiminin bir parçası olan polis örgütü günümüzde, Yeni Kamu İşletmeciliği doğrultusundaki reformların yansıdığı bir örgüt konumundadır. Kuşkusuz, bu reformların derecesi ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Örneğin Anglo-Sakson ülkelerinde değişim daha radikaldir. İngiltere ve Avustralya örneğinde Yeni Kamu İşletmeciliğinin polis hizmetlerine yansımaları, çeşitli direnişlere ve geri adımlara rağmen, süreklilik göstermektedir. Yine de polis hizmetlerinin Yeni Kamu İşletmeciliğinden etkilenmesi diğer kamu idarelerine göre daha geç başlamış ve daha sınırlı kalmıştır.

Polis işletmeciliği yaklaşımı, Yeni Kamu İşletmeciliği kavramlarının polisliğe uygulanmasından doğan bir kavramsallaştırmadır. Bu yaklaşıma göre, klasik polis yönetiminde mevzuata uygunluk yeterli iken artık bu unsurun yanında bir de “yerindelik” (kaynakların yerinde, etkin kullanımı) eklenmiştir. Polisin ürettiği güvenlik hizmetinin “pahalı” olması nedeniyle bu hizmeti “işletmecilik” anlayış ve yöntemleri ile yerine getirmesi gerektiği (Fındıklı, 1997: 91) savunulmaktadır. Öte yandan polisliğin yalnızca bir güvenlik kurumu değil, aynı zamanda bir sosyal hizmet/yardım kurumu olarak da değerlendirilen (Dündar, 1994: 35; Cerrah, 2006: 94) görüşlerin arttığı görülmektedir. Reiner’e göre (1992: 767), günümüzde egemen olan polis düşüncesi, polisliğin başlıca görevinin suçla mücadele olduğuna ilişkin popüler görüşe karşın polisin kanun uygulayıcısından çok sosyal hizmet görevlisi olduğunu vurgulamaktadır. Ancak Reiner, çoğu rütbesiz polisin, polisliğin hizmet yönünün çok düşük düzeyde olduğunu ya da öncelikli olmadığını düşündüğünü belirtmektedir. Vickers ve Kouzmin de (2001: 9), son zamanlarda hizmet odaklılığın daha çok vurgulanmaya başladığını ancak temel olarak çok büyük bir değişim yaşanmadığını belirtmektedir.

Polis işletmeciliği yaklaşımına göre, polisin başarısı artık yakaladığı suçlu sayısı ve suç oranlarının düşürülmesiyle değil, bunları yaparken ne kadar kaynak kullandığı, ne kadar “kayıp” verdiği, başarılarının maliyetinin ne olduğu, “getiri ile götürü oranı” ile ölçülmektedir. Bu nedenle polis eğitiminde ekonomi, işletme, maliye ve muhasebe dallarına ağırlık verilmeye başlanmıştır. Etkili bir polis işletmeciliğinde temel konu, polis tarafından gerçekleştirilen faaliyetleri incelemek

değil, topluma daha nitelikli polis hizmeti vermenin yollarını araştırmaktır (Fındıklı, 1997: 85-91).

Fındıklı'ya göre (1997: 92-94) bir an önce gelişmiş ülkelerde olduğu gibi polis eğitim programlarında “işletme”, “maliye” konularına yer verilmelidir. Türkiye'deki güvenlik kuruluşlarında çağdaş ülkelerde olduğu gibi “iş zenginleştirme”, “hedeflerle yönetim”, “iş değişimi”, “insan kaynakları yönetimi” ve diğer motive edici davranışlardan çok, “otoriter yönetimin zora dayanan verimi artırma özelliğinden yararlanma eğilimi” yaygındır.

Ülkemizde polis eğitim kurumlarında “işletme”, “kamu maliyesi”, “muhasebe” ve “işletme yönetimi” dersleri okutulmamaktadır. Bu nedenle polis yöneticileri, işletmecilik kavramına yabancı olması eleştirilmektedir. Bu tür dersler Polis Akademisi Başkanlığının Güvenlik Bilimleri Enstitüsü lisansüstü dersleri kapsamında ve Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığının orta ve üst yöneticiler için düzenlediği eğitimlerde kısmen bulunmaktadır.

Polis işletmeciliğinde etkili hizmet verilebilmesi için çeşitli varsayımlar ileri sürülmektedir; a- Bütün polis kadrosu tarafından paylaşılan ve benimsenen bir gelecek vizyonu b- Bir polis kültür ve işletmeciliği stili içinde başarı için personelin bütün potansiyelini harekete geçirecek pozitif liderlik c- Toplumun ihtiyaç ve beklentilerinin nesnel ölçülerle belirlenmesi konusunda bir anlayış d- Bir kalite güvencesi sistemi tarafından desteklenen hizmet standartları e- Polis sisteminin işletme sistemi biçiminde yeniden yapılandırılması konusunda kesin bir kararlılık gerektiği (Fındıklı, 1997: 91-92) belirtilmektedir.

Palmer'a göre (1997: 671) polis işletmeciliği; müşteri talep ve tatmini; polis hizmetlerinin ana ve yan faaliyetlere ayrılması; yönetim sistemi ve karar alma süreci olarak üç noktaya odaklanmaktadır. Kuşkusuz, polis işletmeciliğinin dayandığı ve bütün kamu yönetimi reformunun çerçevesini oluşturan üst ilkeler bulunmaktadır. Bu ilkeler; 1. Sonuçlara dayalı sorumluluk ve hesap verebilirliğe odaklanmak, 2. Müşteri tatmini, 3. Bürokrasiyi azaltmak, 4. Piyasa mekanizmasının tercih etmek, 5. Kamu kurumlarının profesyonel ve işletmeci bir tarzda yönetimidir (Palmer, 1997: 669).

İşletmecilik anlayışının polis hizmetlerinde giderek yaygınlaşacağı söylenebilir. Bu yönde çeşitli çabalar görülmektedir. Örneğin; İngiltere'nin Leicester kentinde şehrin büyük bir polis karakolunda amir olarak görev yapan yüksek rütbeli

bir polis aynı şehirdeki büyük bir mağazanın müdürü ile 3 aylık bir süre için karşılıklı olarak yer değiştirmiştir (Cerrah, 1998: 60, 67). Polis işletmeciliğindeki gelişme salt uygulamacılardan kaynaklanmamakta, akademik destek de bulunmaktadır. Örneğin, 2006 yılından yayımlanan polis hizmetlerine yönelik akademik bir çalışmada polis hizmetlerinin modern pazarlamanın gereklerine göre sunulması gerektiği savunulmaktadır. “Tüketicinin memnun edilebilmesini” sağlayan genel pazarlama stratejilerinin polis hizmetlerinde uygulanarak, polisin hizmet sunduğu insanları “pazar bölümlendirmesine tabi tutması” ve polisten beklentilerine göre, ürün, dağıtım, tutundurma ve “fiyat” stratejileri geliştirilmesi önerilmektedir (İnal ve diğerleri, 2006: 91-92).

Polislik hizmetleri önceleri kamu malı olarak düşünülmekte ve tüm yurttaşlara ücretsiz sunmaktayken polis artık, polislik hizmetinden ticari yarar sağlayanların bunun bedelini ödemesi gerektiğini düşünmektedir (Bayley ve Shearing, 1996: 589). Konserler, spor etkinlikleri bu tür faaliyetlere örnek olarak verilmektedir. Polisiye hizmetlerin satışı konusunda ABD, Kanada, Avustralya ve İngiltere’de ulusal bir politika yoktur (Bayley, 2006: 96). Bununla birlikte, özellikle spor karşılaşmalarında polis güçleri özel sektöre ücret karşılığı hizmet vermektedir (Law Commission Of Canada, 2006: xv). Polis işletmeciliğinin güvenliğin sağlanmasına getirdiği en büyük zorluk “daha fazlayı daha az”la yapma gereğidir. Polis örgütlerinde ekonomik rasyonalite polisliğin sonuçlarını sorgulanabilir duruma getirebilir. Örneğin ekonomik rasyonalitenin bir gereği olan “kısa yol”dan sonuç alma isteği polislikte soruşturmalarda itirafa zorlamaya yol açabilir. Sonuçlara odaklanmak dikkatin araçlardan uzaklaşmasına neden olabilir (Vickers ve Kouzmin, 2001: 13-15).

Güvenliği sağlama savurganlık için gerekçe oluşturamaz. Ancak “daha fazlayı daha az”la yapma baskısının olumsuz sonuçları olabileceği gözden kaçmamalıdır. Bu konuda çarpıcı bir örnek ABD Federal Soruşturma Bürosu’nda Edgar Hoover’ın yönettiği dönemde yaşanmıştır. Bu dönemde Federal Soruşturma Bürosu ajanlarının gözaltına alma, suçluları ve çalışmış arabaları vb. ele geçirme, kaçakları yakalama gibi konularda giderek daha çok sayıda etkinlik göstermesi beklenmekteydi. Tüm ajanlar bu tür konularda sayısal bilgiler hazırlamak açısından büyük baskı altındaydılar. Bu baskı ajanların çeşitli uygun olmayan yöntemler

geliştirmesine yol açtı. Örneğin yakaladıkları kaçak sayısını yüksek göstermek için ciddi suç sanıklarının aramak yerine genellikle evlerinde saklanan asker kaçaklarının peşine düştüler. Yerel polisin bulduğu çalıntı araçları kendileri bulmuş gibi merkeze bildirdiler (Wilson, 1996: 185). Görüldüğü gibi, ekonomik rasyonalite polislikte etik sorunlara yol açabilmektedir (Vickers ve Kouzmin, 2001: 13-15).

1.3.2.2. Polis Hizmetlerinde Yeni Kamu İşletmeciliğine Geçişte Ülke Örnekleri

Polis işletmeciliğine geçişte önde gelen model ülke İngiltere'dir. Anglo-Sakson ülkeleri İngiltere'den etkilenerek polis işletmeciliğini değişik ölçülerde benimsemiştir. Polislikteki bu reform, Fransa'da dahil, Kıta Avrupası'nı etkilemiştir.

1.3.2.2.1. İngiltere

Başta İngiltere olmak üzere Anglo-Sakson ülkeleri güvenlik hizmetlerindeki değişimde de öncü olmuştur. İngiltere örneğinde polis örgütünü reforma zorlayan içsel ve dışsal etmenlerden, ekonomik, politik/ideolojik ve örgüt içi etmenlerden söz etmek mümkündür (Sözen, 2002: 119; 2005a: 139-142). Thatcher'ın otoriter politikaları nedeniyle Yeni Kamu İşletmeciliğinin araçları başlangıçta polis hizmetlerinde uygulanamamıştır. İngiltere'de kamu düzenini sağlamak gerekçesiyle yeni liberal uygulamalara tepkileri baskı altına alan kolluk düzenlemelerine gidilmiştir (Karahanoğulları, 2002: 135). Kamu yararına olan kimi hizmetler özelleştirilirken olası huzursuzlukları, gerilimi bastırma amacıyla "kolluk" hizmetleri öne çıkmıştır. Devlet işlevlerinin yeniden tanımlanması, "yararlandırıcı" hizmetlerin gerilemesi, bastırıcı hizmetlerin genişlemesiyle otoriter yönelim ağırlık kazanmıştır. Bu bağlamda, örneğin, toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde polise gösterinin yerini, boyutunu, süresini ve tarihini belirleme konusunda önemli yetkiler verilmiştir (Karahanoğulları, 2002: 136-137).

1979 tarihli Muhafazakar Parti seçim bildirgesinde "başka alanlarda tasarrufa giderken suçla mücadelede daha fazla harcayacağız" vaadi bulunmaktadır (Sözen, 2002: 120). Bu vaadin nedenlerinden biri, otoriter politikaları yaşama geçirmek ve bu politikaların olası negatif sonuçlarına karşı gerekli baskının polis ile sağlanması olduğu kadar, diğer bir nedeni Yeni Kamu İşletmeciliğini polise uygulamanın zorluğudur. Örneğin kimi çevrelerde var olan, "daha fazla sayıda polis suçu azaltır" anlayışı (Bowling ve Foster, 2002: 996) polis sayısında azalma yapmayı

zorlaştıran bir etmendir (Sözen, 2002: 120). Bu nedenle İngiltere’de 1980’li yıllarda polis Muhafazakar Parti hükümetlerinin kamu yönetiminin yeniden yapılanması ve kamu harcamalarında kısıntıya gidilmesi politikalarının kapsamı dışında tutularak (Savage, 2003: 174) ayrıcalıklı bir yere oturtulmuştur.

Muhafazakar Parti’nin reform politikalarına yönelik muhalefeti kırmada hükümetin kendisini polise bağımlı hissetmesinin polise yönelik reform hareketini engellediği belirtilmişti. Örneğin 1984-1985 yıllarında Thatcher hükümetinin maden ocaklarını kapatma ve özelleştirme politikaları sendikaların direnişi ile karşılaşmış ve sendikalar ülke çapında greve gitmiştir. Maden işçileri ile diğer işçi sendikalarının mücadeleyi kaybetmelerinde, hükümet polisten büyük destek almıştır (Sözen, 2002: 121). Ancak bu süreçte, özellikle polisin grev gözcülerine uyguladığı şiddet, halkın polise olan güveninde azalmaya da yol açmıştır (Reiner, 1992: 764-767; Bowling ve Foster, 2002: 993). Toplumsal gerginlikler (eylemler) arttığı oranda, kamu düzenini sağlamaya dönük kamu hizmetleri (kolluk faaliyetleri), diğer kamu hizmetleri karşısında ağırlık kazanmıştır.

1990’lı yıllarda İngiltere’de polise daha fazla kaynak aktarmanın suç sorununa çözüm oluşturmayacağına dönük görüşleri yansıtan resmi ve yarı-resmi araştırma bulgularının (suç oranlarındaki artışa rağmen yakalama oranlarındaki düşüşün) ortaya konmasına koşut olarak polisin verimliliği ve etkinliği sorunu gündeme gelmiş ve polisin de reform kapsamına alınması çalışmaları başlatılmıştır. Bu kapsamda 1990’lı yıllar boyunca çeşitli raporlar ard arda hazırlanmıştır³.

Poliste reform ortamını sağlayan önemli bir etken *Yeni Sağ* düşüncenin polis örgütü ve polis hizmetine bakışıdır. 1990’ların başında *Yeni Sağ* düşüncüyü savunan düşünce kuruluşu *Adam Smith Enstitüsü*, yayınladığı bir incelemede merkezi ve yerel düzeyde ortaya çıkan mali zorlukların aşılmasında polisin daha az maliyetle daha çok hizmet üretmesi gerektiğini belirtmiştir. İncelemeye göre, polis özel sektörün dinamizmini oluşturan rekabetçi ortamdan yoksun olduğu için, diğer devlet tekellerinde ortaya çıkan sorunların aynısıyla (yüksek ve giderek artan bir maliyet,

³ Denetim Komisyonu’nun (the Audit Commission) 1990 yılında hazırladığı “Etkin Güvenlik Hizmeti (Effective Policing)” ve “Polisin Örgütsel Yapılanmasının Yeniden İncelenmesi (Reviewing the Organisation of the Provincial Police)” başlıklı iki rapor, 1993 tarihli Sheehy Raporu (Walker, 2007), 1993 tarihli “Poliste Reform” (White Paper On Police Reform) ve 1995 tarihli Posen Raporu (Cope ve diğerleri, 1997: 452) etki yaratan ve anılmaya değer çalışmalardır.

hantal bir bürokrasi, esneklikten yoksunluk ve insan kaynaklarındaki nicel artışla) karşılaşmaktadır. Anılan çalışma, özel sektörün daha fazla güvenlik alanına çekilerek rekabet ortamının yaratılmasının asayiş ve güvenliği arttıracığı sonucuna varmaktadır (Sözen, 2002: 121-123).

Yerel yönetimlerin harcamalarını denetlemekle görevli Denetim Komisyonu'nun (the Audit Commission), 1990 yılında hazırladığı “Etkin Polislik” (Effective Policing) başlıklı raporda “Amaçlara Göre Polislik” (Policing by Objectives) stratejisi savunulmuştur (Walker, 2007). Denetim Komisyonu'nu raporu hazırlamaya yönelten, 1980'lerin sonlarından itibaren polis örgütlerinin harcamalarının yerel yönetim harcamalarında önemli ve gittikçe artan bir yer tutmasıdır. Bir başka anlatımla, kamu harcamaları içerisinde polis örgütünün gittikçe artan payı poliste kamu işletmeciliğine geçiş için siyasal iktidarı güdüleyici bir etken olmuştur (Cope ve diğerleri, 1997: 450). Ancak başlangıç niteliğindeki bu girişimler dar kapsamlı kalmış ve etkileri sınırlı olmuştur (Sözen, 2002: 121-123). Bu düşünsel çerçeve kapsamında, 1990'lı yıllarda kimi bölgelerde polis yöneticileri “işletme yönetimi” kurslarına gönderilmeye başlanmıştır. Ulusal Polis Kolejinde “Değişim Yönetimi” başlığı altında bir ders konmuştur. Ayrıca, bazı polis örgütlerinde “Amaçlara Göre Yönetim” teorisinden esinlenerek polisliğe uyarlanan “Amaçlara Göre Güvenlik” stratejisi uygulanmaya başlanmıştır (Sözen, 2002: 121-123).

Yeni Kamu İşletmeciliğinin İngiliz polis örgütlerine yansımada Sheehy Raporu etkili olmuştur. 1992'de İçişleri Bakanı Kenneth Clarke'n girişimiyle reforma yönelik bir rapor hazırlaması amacıyla işadamı, bürokrat ve akademisyenlerden bir Kurul oluşturulmuştur. Kurulun hazırladığı raporda (Sheehy Raporu) polis örgütünde yönetim katmanlarının azaltılmasını ve bu amaçla orta kademe yönetici sayısının azaltılabileceği görüşünü benimsemiştir. Rapor, ücret sistemi ile ilgili olarak performans, sorumluluk ve roller dikkate alınarak farklı ücret uygulamasına gidilmesini ve polis örgütünün hedeflerini gerçekleştirme yeteneğini yükseltmek için performans değerlendirme sistemi kurulmasını önermektedir. Ayrıca mesleğe ilk girişteki ücrette özel sektör çalışanlarına ödenen ücret ortalamasının alınmasını, yan ödemelerin kaldırılarak ya da kısıtlanarak bunun yerine bireysel ve takım primlerinin kullanılmasını, üst düzey yöneticilerin ücretlendirilmesinde de prim sistemine yer verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Rapor, özel işletme

tekniklerinden esinlenerek, üst düzey polis yöneticilerinin yetkilerini arttırarak kaynakların yönetiminde ve hizmetin yerine getirilmesinde geniş bir hareket alanı sağlanmasını ve yaptıklarının sonuçlarından sorumlu tutularak hesap verebilmesini öngörmektedir. Buna göre üst yöneticiler tıpkı özel sektör yöneticilerinde olduğu gibi örgütün önceden belirlenmiş hedeflerini gerçekleştirme başarısına göre ücret alacaktır. Tüm bu düzenlemelerin amacı performansa bağlı bir ücret politikası geliştirip personeli isteklendirmek ve daha etkin çalışmalarını sağlamaktır. Raporda ömür boyu iş güvencesi yerine belirlenmiş zaman dilimini içeren sözleşme yöntemi ve emeklilik konusunda değişiklikler de bulunmaktadır (Leishman ve diğerleri, 1995: 27-31; Cope ve diğerleri, 1997: 450; Sözen, 2002: 131-132).

Sheehy Raporuna karşı tepki özellikle alt kademe polisleri temsil eden *Polis Federasyonu* örgütünden gelmiştir. Kurulun niyetinin özel sektör yönetim teknik ve yöntemlerini polis örgütüne ithal etmek olduğu ancak bu teknik ve yöntemlerin polise uygulanamayacağı belirtilmiştir (Leishman ve diğerleri, 1995: 27-31). Rapora karşı ulusal basına verilen tam sayfa ilanda ise “polis suça karşı mı yarışmalı yoksa birbiriyle mi?” sloganı kullanılmıştır. Sheehy Raporu ile eş zamanlı olarak Muhafazakar Parti Hükümeti kısa adı “Poliste Reform” (White Paper On Police Reform) başlıklı raporu kamuoyuna açıklamıştır. İçişleri Bakanı reformun dört unsuru olduğunu belirtmiştir, bu unsurlar; 1- Reformla amaçlanan polis ile halk arasında mümkün olan en güçlü ortaklığı tesis etmek. Çünkü polis, hizmet ettiği toplulukların aktif desteği ve yardımı olmadan tek başına suça karşı etkili bir mücadele veremez. 2- Yerel polis meclislerini kendi bütçelerini oluşturma ve yerel polislik planları geliştirme konusunda güçlendirmek. 3- Üst polis yöneticilerini kendi kaynaklarını kullanmada daha fazla yetkilendirmek. 4- Polislik hizmeti için ulusal düzeyde temel amaçlar belirleyerek polise hizmette önceliklerin neler olduğunu açıkça göstermek. Hükümet Raporu polis örgütünde özel sektörde ve giderek kamu kesiminde diğer kurumlarda yaygınlık kazanan modern yönetim tekniklerinin kullanılmasını teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Modern yönetim teknikleri şu biçimde özetlenmiştir; Hedef ve amaçların açıkça belirlenmesi, sorumluluğun mümkün olan en alt düzeye devredilmesi ve var olan kaynakların hedeflerin gerçekleşmesinde en verimli şekilde kullanılmasını sağlayacak inisiyatifin yöneticilere verilmesi. Raporda polis başmüdürlerinin yetkileri arttırılarak yerel polislik hizmetlerinin merkezden

müdahale olmaksızın yürütülmesi görüşü benimsenmiştir. Polis Meclislerinin ana görevleri ise şöyledir: Yerel toplulukların görüşlerine başvurarak bunların yerel polislik önceliklerinde yer almasını sağlamak, polis bütçesini yapmak, bir yıl boyunca polisin mali ve diğer konulardaki performansını, ulusal ve yerel hedefler çerçevesinde izlemek, polisin yıllık performansı sonuçlarını, standart bir form içinde, başka polis örgütleri ile kıyaslamaya olanak verecek şekilde yayımlamak (Cope ve diğerleri, 1997: 451; Sözen, 2002: 128).

Posen Raporunda, ana polislik hizmetlerinin “maliyet-duyarlı” bir tarzda sunulması gerektiği, ayrıca polisli hizmetlerinde ana ve yardımcı hizmetler ayrımı çerçevesinde yardımcı (ikincil) hizmetlerin polis tarafında yerine getirilmemesi, diğer kurumlara terk etmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Posen Raporu, güvenlik hizmetlerinin polis tarafından tekeli bir tarzda sunulmasını eleştirmektedir (Cope ve diğerleri, 1997: 452). İngiltere’de hükümetin 1990’lı yıllarda poliste uygulamaya çalıştığı reform politikalarının arkasında “Kamu İşletmeciliği” yaklaşım stratejilerini, diğer kamu örgütlerinde olduğu gibi polise de uygulama amacı olduğu görülmektedir. Ancak “kamu işletmeciliği” modeli poliste uygulanmaya geç başlanmış ve etkisi sınırlı düzeyde kalmıştır. Uygulanmak istenen reformlar ya sulandırılmış ya da geri çekilmiştir. Bununla birlikte, polis örgütü gittikçe özel sektör şirketleri gibi yönetilmeye başlanmıştır (Leishman ve diğerleri, 1995: 26-28; Cope ve diğerleri, 1997: 452-453).

1.3.2.2.2. Avustralya

Bir başka Anglo-Sakson ülkesi olan Avustralya polisi de “işletmecilik” (managerialism) dalgasından kaçamamış ve İngiliz modelini izlenmiştir (Dupont, 2002: 1-2; Vickers ve Kouzmin, 2001: 7). Avustralya polisi yönetsel problemlerinin çözümünde “işletmeciliği” kullanmaktadır (Vickers ve Kouzmin, 2001: 8). Son yirmi yılda Avustralya’da polis hizmetlerinde benzeri görülmemiş değişim ve reform yaşanmıştır. Polis hizmetlerindeki ilk değişiklik söylem düzeyindedir. Bürokratik “jargon” yerini özel sektör “retoriğine” bırakmıştır. “Girişimcilik” terminolojisi polis karakollarını müşterilere hizmet sunan “bütçe birim”lerine dönüştürmüştür. “Yurttaşlık” kavramı yok olmaya yüz tutmuştur. Yeni söylemin ana damarı; karmaşık polis faaliyetlerini “stratejik vizyonlar”, “ortak amaçlar”, “misyon” ve “müşteri beyannameleri”nde belirsiz cümlelerle özetleyen “yıllık raporlar” olmuştur.

Oysa, polis faaliyetlerinin değişken, çatışmalı ortamda gerçekleşmesi, dar “müşteri tatmini” kavramı ile açıklanmasını neredeyse imkansız kılmaktadır. Kamu sektöründe ortaya çıkan “işletmecilik” polis yöneticilerinin ve örgütünün özerkliğini önemli ölçüde aşındırmıştır. Ulusal performans göstergelerinin oluşturulması, yeni bütçe tahsisat prosedürü (Program-Performans Bütçe Sistemi, fayda-maliyet analizi vb.) ve sözleşmecilik (contractualisation) karar alma gücünü polis yönetiminden politikacılara kaydırmıştır. Bu değişim, polis işlevleri üzerinde, uygulama ve politika düzeyinde, doğrudan etki yaratmıştır (Dupont, 2002: 1-3, 6). Bu değişimler polisin politika ve uygulama düzeyindeki işlevlerinde, olumlu ve olumsuz yönde etkide bulunmuştur (Dupont, 2005: 72).

İşletmecilik yönündeki reformların etkisi sadece yeni bütçeleme ve performans değerlendirme yöntemleriyle sınırlı kalmamıştır. Aynı zamanda çeşitli polis faaliyetleri ihale yoluyla özel sektöre açılmıştır. 1990’larda piyasa, temel polislik hizmetlerinden olmayan telefon dinlemesinin kayıtlarının tutulması, yeni hizmete alınan polislere eğitim verilmesi, suç veri tabanlarının oluşturulması ve korunması, mahkumların nakilleri gibi alanlarda önemli bir hizmet sağlayıcı haline gelmiştir. İçişleri Bakanına sunulmak için yazılan ancak basına sızan bir politika belgesinde polis yöneticileri, beyaz yakalı suçların önlenmesi, ortaya çıkarılması ve araştırmasının çok maliyetli hale geldiğini, bu faaliyetlere kaynak tahsisinin sürdürülebilir olmadığını, bazı faaliyetlerin özel sektöre aktarılmasını istediklerini belirtmektedirler. Devlete ait bazı sorumlulukların özel sektöre terk edildiği görülmektedir. Polis işlevlerinin özel sektöre kaçırılırcasına aktarılması “performans artışı” arayışlarının bir sonucu değildir. Bu durum polis örgütünde yeni bir özelleştirme formu olarak görülmelidir. Refah devletinin gerilemesi ve küreselleşme sürecinde ekonomik egemenliğin yitirilmesi polisteki değişimin ana unsurlarıdır. Ekonomi devletin müdahale alanı olmaktan çıktığından seçim kampanyalarında “kanun ve düzen” söylemi ana tema haline gelmiştir (Dupont, 2002: 14-16).

1.3.2.2.3. Fransa

Türkiye’nin idari yönden büyük ölçüde benzediği Fransa’da ise “polis işletmeciliği”ne geçiş akademisyenlerden ve polislerden oluşan ortak bir ekip tarafından yürütülmüştür. “Halka Yakın Polislik” olarak adlandırılan bu çalışmanın içe ve dışa dönük boyutları bulunmaktaydı. İçe dönük olarak; polisin özlük

haklarının iyileştirilmesi uygulamaları yanında, polis yeni ve yoğun bir eğitim programından geçirilmiştir. Eğitim ihtiyaçları doğrultusunda “sürekli eğitim” yaklaşımı “polis işletmeciliği” uygulamasının “motor gücü” konumunda olmuştur. Sistemin kendi kendini yenilemesi, değişen koşullara uyumun sağlanması ve örgütte rekabetçi bir yapının oluşturması ve oluşan bu yapının güçlendirmesi amaçlanmıştır (Özdemir A., 2001: 163-164).

Dışa dönük yapılanma çerçevesinde ise; görev, sorumluluk ve hizmet anlayışı “Halka Yakın Polislik” anlayışı doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. “Topluma açılma” çabası akademik çalışmalarla desteklenmiştir. Yeni bir kurumsal kültür oluşturma çabası eski kuşakla yeni normlara göre yetişen kuşak arasında uyum sorunlarına, “Halka Yakın Polislik” anlayışının, polisin otorite ve güç kaybı olarak algılanması (hobby bobby) Fransız Emniyet Örgütü içerisinde tartışmalara neden olmaktadır. Ayrıca, polislikteki yaklaşım değişikliğinin toplumsal kesimler tarafından farklı farklı algılanması olumlu ve olumsuz tepkilere neden olmaktadır. “Halka Yakın Polislik”in başarısızlığı durumunda “Belediye Polisliği” uygulamasının ağırlığının artacağı iddia edilmektedir (Özdemir A., 2001: 165).

Fransa’da Halka Yakın Polislik uygulaması, ilgili kısımda da değinildiği gibi, 1982 yılında Bonnemaision raporu ile başlayan bir süreç sonunda çeşitli aşamalardan geçerek 1997-1999 yılında kurumsallaşmıştır. Oluşturulan düzenekler içerisinde devlet varlığını korusa da, “partnerliğe” dayanan ve halka yakın polislik adıyla yeni bir polis kurulmasını tasarlayan bu girişim içerisinde yerel kamusal topluluklar “yeniden” önemli bir rol üstlenmiştir. Bu yeni bir bütüncül yaklaşımdır. Yerel yöneticiler güvenlik politikalarının tanımlanması ve uygulanmasında stratejik bir konum işgal etmektedirler. Yenileştirilmiş bir belediye polisi ve toplumsal aracılıkta rol alan yeni kamu görevlilerine (Toplumsal Arabulucu Belediye Görevlileri) sahip olmakla kalmayıp, kamusal ve özel aktörleri birlikte harekete geçiren Yerel Güvenlik Sözleşmeleri düzeneğini yönlendirme işi belediye başkanlarına düşmektedir. Halka yakın polis; sorumluluk kazandırılmış, halka kulak veren, işe alımında bu halkın imajını yansıtan, mahallesine karşı sorumlu, güvenliğe angaje olmuş bütün toplumsal aktörlerle işbirliği yapan ve iletişime geçmesini bilen bir polis olarak tanımlıyordu. Bu kapsamda ilk önlemlerden birisi, ulusal polis bünyesinde, bir “komşuluk emniyeti” sağlayacak olan asgari ücretle çalışan güvenlik

yardımcılarının oluşturulmasıdır (Gleizal, 2003: 599-604). “Halka Yakın Polislik” olarak adlandırılan yaklaşım, çalışmada ayrıntılı olarak tartışılacak olan TDP modelinin Fransız örneğini oluşturmaktadır.

Görüldüğü gibi Yeni Kamu İşletmeciliği, devletin temel işlevi olan iç güvenlik alanında uygulanmaya başlanan bir model olmuştur. Ancak Reiner’in de (1992: 778-779) işaret ettiği gibi, polis örgütlerinde işletmecilik tekniklerinin uygulanması, parasal konulara olan ilgi artışı ve liderlik biçiminin değişmesi türünden reformlara rağmen güvenlik alanında arzulanan nihai amaca ulaşamamıştır. Suç kayıtlarında artış ve kamusal düzensizlik sürmüş, adli hatalarda dahil spekülative skandallar olmuş, polise olan kamu güvenindeki düşüş engellenememiştir. Yine de üst düzey polis yöneticileri “müştericilik” (consumerism) dil ve biçimini benimsemiş, kamu yönetiminde uygulamaya konulan genel yaklaşıma uygun olarak pazar araştırmalarına, dikkati çekici misyon ifadelerine, etik kodlara vb. bel bağlamıştır. Reiner’e göre, “müştericilik” ile TDP “kuzendir” ve ilkeler düzeyinde birbirlerine karşıt değildir. Ancak bu stratejiler polisin toplum içindeki statüsünün artmasını sağlayamamıştır.

Polislikte yaşanan değişim, polis işletmeciliğini aşan çok daha derin bir dönüşümdür. Polis işletmeciliği sadece bir boyuttur. Değişim salt polislikle sınırlı da değildir, genel olarak güvenliği sağlamada bir farklılaşma bulunmaktadır. Poliste yürütülen reformların birbirini tamamlayıcı ve iç içe nitelikte olduğu görülmektedir. Özelleştirme ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı bu reformların ortak özelliğidir, gönüllü güvenlik ve onun somut uygulaması olan TDP modeli ise bir yönüyle “güvenlik yönetiminden” “güvenlik yönetişimine” geçişi simgelemektedir

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE GÜVENLİK ALANINDAKİ DÖNÜŞÜM

Türkiye’de içsel etkenlerin yanı sıra Batılı Polis örgütünde gerçekleştirilen reformlar, Avrupa Birliği (AB) ile uyum, Türkiye ile Avrupa ülkeleri arasında yapılan hizmet alışverişine ilişkin güvenlik anlaşmaları ve protokolleri Türk Emniyet Örgütünü etkilemiştir (Aydın, 1997: 27). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)’nda güvenlik hizmetini yerine getiren kuruluşlarda geniş kapsamlı bir yeniden yapılanmaya gidileceği belirtilmekte ve bunun nedeni olarak küreselleşme ve AB’ye girme hedefi özellikle belirtilmektedir (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 2000a: 196). Bu kapsamda ülkemizin suç önleme stratejisinin oluşturulması çalışmalarında AB’ye üye ülkelerinin en iyi uygulamalarından faydalanıldığı vurgulanmaktadır (Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), 2007a: 65).

Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal (EGM, 2007a: 1) Türk polisinin dünyadaki gelişmelere uyum sürecini şu biçimde anlatmaktadır; “Çağdaş gerekler doğrultusunda kamu hizmetlerinin geliştirilmesi sürecinin en önemli ağırlık noktası klasik bürokratik yönetim anlayışından, vizyona dayalı stratejiler ve politikalar geliştiren, buna uygun amaç ve hedefleri belirleyen ve...tüm faaliyetlerini, etkin bir planlama ve bütçeleme ilişkisi ile birlikte, verimlilik, saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve sürdürülebilirlik esaslarına bağlı kaliteli hizmet sunum felsefesine dayandırılmıştır...kamu kurum ve kuruluşlarının Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Plan ve Faaliyet Raporlaması içinde anılan ilkeleri gerçekleştirmeleri öngörülmüştür.” Köksal, bu doğrultudaki Emniyet Genel Müdürlüğü çalışmalarının sürmekte olduğunu belirtmektedir. Dönemin İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu da (2007: iii), “Emniyet Teşkilatı’nın kendini yenileyen ve geliştiren bir yapıya sahip olduğu ve yeni yönetim stratejilerini benimsediği”ni belirtmektedir.

Bu açıklamalar, Yeni Kamu İşletmeciliğinin unsurlarının Türk kamu yönetimindeki genel değişime koşut olarak Emniyet Örgütünde benimsenmekte olduğu biçiminde yorumlanabilir. Bununla birlikte, Emniyet Örgütündeki değişikliklere daha yakından bakmak ve söylem ile uygulama arasındaki koşutluğu ortaya çıkarmak gereklidir.

2.1. EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜNÜN YAPISAL GÖRÜNÜMÜ

Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) İçişleri Bakanlığına bağlı bir örgüt olup, kendi kuruluş yasası olan 1937 tarihli 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'na (3201 SK) uygun olarak merkez, taşra ve yurtdışı birimlerden oluşmaktadır (3201 SK, md.16). Merkez örgütü; bir Genel Müdür, 5 Genel Müdür Yardımcısı, 3 Koruma Müdürlüğü, Danışma-Denetim birimleri, 28 Daire Başkanlığı ile her Daire Başkanlığına bağlı en az üç Şube Müdürlüğü ve Şube Müdürlüklerine bağlı Büro Amirlikleri biçiminde örgütlenmiştir. Taşra örgütü, il düzeyinde 81 İl Emniyet Müdürlüğü ve ilçe düzeyinde 408 ilçede Emniyet Müdürlüğü, 462 ilçede Emniyet Amirliği biçiminde örgütlenmiştir (EGM, 2009: 8)¹. Taşradaki en alt birim karakol/polis merkezi'dir. Taşra örgütünün başı durumundaki il Emniyet Müdürü Valinin emri altındadır (5442 SK, md. 11)². Doğrudan merkeze bağlı taşra birimleri de (kriminal birimleri, Polis Akademisi Başkanlığı vb.) bulunmaktadır.

EGM personelinin büyük çoğunluğu (%92) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda (657 SK) yer alan Emniyet Hizmetleri Sınıfını oluşturmakla birlikte örgütte diğer hizmet sınıflarından devlet memuru ile az sayıda işçi ve sözleşmeli personel de görev yapmaktadır. Emniyet Hizmetleri Sınıfını oluşturan personelin görev ve yetkileri 1934 tarihli 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda (PVSK) belirtilmektedir. Adı geçen temel yasaların dışında da Emniyet Hizmetleri Sınıfına görev yükleyen çok sayıda hukuksal metin bulunmakta ve bu hukuksal düzenlemeler nedeniyle polisin sunduğu hizmetler çeşitlenmektedir.

EGM, dünyada güvenlik alanında yaşanan değişmelere koşut olarak yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu sürecin yapısal ve işleyişsel açıdan Emniyet Örgüte yansımalarının anlaşılması bakımından örgütün personel sayısı ve bütçe yönünden incelenmesi sürecin bir bütün olarak değerlendirilebilmesi bakımından önemlidir.

¹ Yeni kurulan ilçelerle birlikte Türkiye'de ilçe sayısı 892'ye yükselmiştir (İlçe Sayısı, 2008). Emniyet Örgütü 2007 yılına kadar 765 ilçede örgütlenmişken 2008 yılında jandarmadan ilçeleri devralmaya başlamıştır. Emniyet Örgütünün kaç ilçede örgütlendiğine ilişkin olarak Performans Programının (EGM, 2009) 68. sayfasındaki bilgi ile 9. sayfasındaki bilgi çelişmektedir. 9. sayfada 405 ilçede Emniyet Müdürlüğü, 462 ilçede Emniyet Amirliği biçiminde örgütlendiği bilgisi yer almaktadır.

² 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 11. maddesinin birinci ve üçüncü bendine göre, "Vali, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilâtının amiridir. Suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alır. Bu maksatla Devletin genel ve özel kolluk kuvvetlerini istihdam eder, bu teşkilat amir ve memurları vali tarafından verilen emirleri derhal yerine getirmekle yükümlüdür...İl sınırları içinde huzur ve güvenliğin, kişi dokunulmazlığının, tasarrufa müteallik emniyetin, kamu esenliğinin sağlanması ve önleyici kolluk yetkisi valinin ödev ve görevlerindedir."

2.1.1. Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Durumu

1960 yılında Türkiye nüfusunun %25.1'ine güvenlik hizmeti sunan Emniyet Örgütü (Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Daire Başkanlığı (EGMPDB), 2007a), 2000 yılı nüfus sayım sonuçlarına göre Türkiye nüfusunun % 65'ine (kentsel nüfusa) hizmet götürmektedir. 2007 yılında hizmet götürülen nüfus oranı ise yaklaşık %70'dir. 2008 yılı adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre bu oran %75 düzeyindedir (bkz. Tablo. 2). EGM'nin 2006 ve 2007 yılı faaliyet raporlarında, hizmet götürülen nüfus oranının %70 olduğu belirtilmektedir (EGM, 2007a: 10; EGM, 2008a: 7). EGM'ye bilgi edinme kapsamında yaptığım başvuruya verilen cevapta, Emniyet Örgütünün Türkiye nüfusunun %68'ine, coğrafi alan olarak ise Jandarma'nın görev alanı dışında kalan %8'lik bir alanda hizmet verdiği belirtilmiştir³ (Ek. 6).

Türkiye'de kentleşmenin artmasına koşut olarak, diğer unsurların etkisiyle birlikte, polis sayısında artış gözlenmektedir (bkz. Tablo. 1);

Tablo. 1: Polis Sayısı ve Polis Başına Düşen Yurttaş Sayısı

Yıl	Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Sayısı (Emniyet Hizmetleri Sınıfı)	Polis Başına Düşen Yurttaş	Türkiye Kent Nüfusu (Yıl Ortası Nüfus Tahmini)
1990	87.160	382,3	33.319.000
2000	165.358	264,0	43.647.000
2001	172.530	258,6	44.619.000
2002	170.575	267,3	45.595.000
2003	171.323	268,6	46.575.000
2004	171.902	276,6	47.559.000
2005	175.044	278,9	48.547.000
2006	181.196	273,4	49.541.000
2007	185.951	267,5	49.747.859
2008	201.012	266,7	53.611.723 ⁴

Kaynak: EGM Çalışmaları 1995-2004; EGM 2007a; 2008a; TÜİK, 2007; 2008a; 2009

Avrupa standartlarında 250 kişiye bir polis düşerken ülkemizde 274 yurttaş bir polis düşüğü (EGMPDB, 2007a), bu nedenle polis sayısının AB standardı doğrultusunda artırılmasının hedeflendiği belirtilmektedir (EGM, 2007a: 59).

³ Jandarma Genel Komutanlığının sorumluluk alanı Türkiye yüzölçümünün %92'sidir. "Bu alan polis görev sahası dışı olup... İl ve İlçe belediye sınırları dışında kalan yerler ile polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir." (Jandarma Genel Komutanlığı, 2007).

⁴ 2007 ve 2008 yılı verileri adrese dayalı nüfus kayıt sistemi yıl sonu kent nüfusedir.

Türkiye'nin AB standartlarının gerisinde olduğu düşüncesinden hareketle EGM, AB standartlarını dikkate alarak, 20 yıllık personel projeksiyonu hazırlanmıştır. Bu projeksiyona göre; 2009 yılında polis sayısının 210.159 olması durumunda 250 kişiye bir polis standardı tutturulmaktadır (EGM, 2008a: 29-30).

Sayısal gelişim kadar personelin branşlara dağılımı da önem taşımaktadır. Emniyet Hizmetleri Sınıfının Branş dağılımı şu biçimdedir; Adli ve Önleyici Birimler %41,1; Trafik %41,9; Olay Yeri İnceleme ve Kimlik Tespiti %6,6; Muhabere %4,9; Bilgi İşlem %2,7; Kriminal %1,3; Havacılık %0,38; Bomba Uzmanı %0,57; Balıkadam %0,22; Bando %0,22'dir (EGM, 2008a: 26).

Tablo. 2: Emniyet Örgütünün Sorumlu Olduğu Nüfus⁵

Yıl	Toplam Nüfus	Kent Nüfusu	Kent Nüfusunun Toplam Nüfusa Oranı (%)	EGM Tüm Hizmet Sınıfları Personel Sayısı
2000	67.420.000	43.647.000	64,7	187.014
2001	68.365.000	44.619.000	65,3	193.455
2002	69.302.000	45.595.000	65,8	188.910
2003	70.231.000	46.575.000	66,3	189.985
2004	71.152.000	47.559.000	66,8	189.093
2005	72.065.000	48.547.000	67,4	191.546
2006	72.974.000	49.541.000	67,9	197.019
2007	70.586.256	49.747.859	70,5	202.150
2008	71.517.100	53.611.723	75	211.362

Kaynak: TÜİK, 2007; 2008a; 2008b; 2009; EGM Çalışmaları 2001; 2002; 2002-2003; EGM, 2007a; 2008a; 2009.

EGM personel sayısına ilişkin veriler ve resmi açıklamalar değerlendirildiğinde polis sayısının son yıllarda artış eğiliminde olduğu ve bu eğilimin süreceği, hedefin AB standardı olan 250 yurttaş başına 1 polis sayısını yakalamak olarak belirlendiği görülmektedir. EGM, AB ülkelerinde 250 kişiye bir polis düşüğünü resmi belgelerinde ifade etmekle birlikte, bu konuda yapılan bir araştırmada 2000 yılı itibarıyla 375 milyon nüfusa ulaşan AB'de nüfusuna oranla ülkeler ortalaması içerisinde 285 kişiye bir polis karşılık geldiği belirtilmektedir. Nüfusa oranlamada en az polis sayısı ile Kuzey Avrupa kuşağındaki İskandinav ülkelerinde 500-560 arası kişiye bir polis karşılık gelirken, Orta Avrupa kuşağında

⁵ 2007 ve 2008 yılları verileri Türkiye İstatistik Kurumunun (TÜİK) adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre yaptığı çalışmadan alınmıştır.

olan Almanya, Belçika, Hollanda, Luxemburg ve Avusturya'da oran 284-375'e bir kişi arasına inmektedir. Güney Avrupa ülkeleri olan İspanya, Portekiz, İtalya, Fransa ve Yunanistan'da oran 215-260 kişiye bir polis şeklindedir (Çıkar, 2004: 232-233).

2001 yılında yapılan uluslararası karşılaştırmalı bir çalışmada AB ortalamasının 297 kişiye bir polis olduğu belirtilmektedir (Barclay ve Tavares, 2003: 18). Belçika İçişleri Bakanlığının 2002 verilerine göre yaptığı bir değerlendirmede AB'de 300 kişiye bir polis düştüğünü belirlenmiştir. Verilere göre, kişi başına en fazla polis bulunan ülke İtalya (1/175), en az polis bulunan ülke ise Finlandiya (1/480) ve Danimarka (1/400)'dir. Almanya'da 325, İspanya'da 215, Fransa'da 240, İngiltere'de 290 kişiye bir polis düşmektedir (AB'de 300 Kişiye, 2003). 2004 yılında 25 AB üyesini kapsayan daha güncel bir çalışma AB ortalamasının 278 kişiye bir polis olduğunu ortaya koymaktadır. Çalışmada AB'de yurttaş başına düşen polis memuru oranında Akdeniz ülkelerinin en yüksek oranlara sahip olduğu görülmektedir(Güvenlik Servisleri Organizasyon Birliği Derneği(GÜSOD),2009:15).

Emniyet Hizmetleri sınıfı personel sayısının artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu anlamda Yeni Kamu İşletmeciliğinin personel sayısı açısından Emniyet Örgütüne belirgin bir etkisinin olmadığı söylenebilir. Sayısal gelişmeyi Türkiye'de yeni liberal politikalarının olumsuz sonuçları (işsizlik, suç oranlarında artış vb.), Türkiye'nin jeo-politik konumu ve siyasal tercihlerin etkisi ile açıklamak mümkündür. Ülkemizde sosyo-ekonomik dengesizlik ve sorunların artmasına koşut olarak güvenlik ihtiyacı da artmıştır. Suçun önlenmesi, araştırılması, suçluların yakalanması ve kamu düzeninin sağlanmasında kamusal güvenliğe olan ihtiyaç artmakta, özel güvenlik alanındaki gelişme polis sayısını azaltıcı bir etkide henüz bulunmamaktadır. Polis sayısındaki artışta, kentleşme ve kentsel alanda (bazı ilçelerde) görev yapan Jandarmanın bu görevi polise devretmeye başlaması da bir dereceye kadar etkilidir.

Sayısal değerlendirmede dikkat edilmesi gereken bir unsurda polisin "iş yükü"dür. Emniyet Örgütünde polisin asli olmayan pek çok hizmeti yerine getirdiği sıklıkla ifade edilmektedir. Bunun önlenmesi bakımından çeşitli arayışlar gündeme getirilmektedir. Bu kapsamda sayılabilecek yeni bir uygulama maddi hasarla sonuçlanan trafik kazalarında tarafların uzlaşmasına imkan sağlayan düzenlemedir. Bu düzenleme ile trafik polislerinin iş yükünde belirli bir düzeyde azalma olduğu

söylenbilir. Önümüzdeki dönemde asli olmayan hizmetlerin özelleştirilmesi, başka kurumları devredilmesi ve bu yolla iş yükünün azaltılmasına ilişkin öneriler gündemde olmaya devam edecektir ve halen bu yönde istek Emniyet Örgütünde belirgin biçimde bulunmaktadır.

Emniyet Örgütünde Emniyet Hizmetleri Sınıfı dışında devlet memuru statüsünde çalışanlar bulunmaktadır. Tablo.3’de tüm hizmet sınıflarına ilişkin sayısal veriler bulunmaktadır. Son olarak 2009 yılı Ocak ayında yayımlanan Performans Programında personel dağılımı (Tablo.4) şu biçimde verilmiştir,

Tablo.3: EGM Tüm Hizmet Sınıfları Personel Sayısı
(İşçi ve Sözleşmeli hariç)

Yıl	EGM Personel Sayısı (Tüm Hizmet Sınıfları)
1990	113.974
1995	154.169
2000	187.014
2001	193.455
2002	188.910
2003	189.985
2004	189.093
2005	191.546
2006	197.019
2007	202.150

Kaynak: EGM Çalışmaları 1995-2004; EGM 2007a; 2008a

Tablo.4: EGM 2008 Yılı Personel Sayısı

HİZMET SINIFI	TOPLAM
Emniyet Hizmetleri	201.012
Genel İdare Hizmetler	3.501
Yardımcı Hizmetler	5.773
İşçi	677
Memur	11
Sözleşmeli	97
Sağlık Hizmetleri	341
Teknik Hizmetler	444
Eğitim-Öğretim Hizmetleri	100
Akademik Kadro	180
GENEL TOPLAM	212.136
İşçi-Sözleşmeli Hariç	211.362
Devlet Memurları (Emniyet Hizmetleri Hariç)	10.350

Kaynak: EGM, 2009: 10

Performans Programındaki personel tablosu (Tablo.4) çeşitli açılardan sorunlar içermektedir. İlk olarak Hizmet Sınıfları başlığına rağmen işçi ve sözleşmeli personel sayısı tabloda yer almaktadır. İkinci olarak “memur” başlığının karşısında 11 kişi belirtilmiştir. Bu başlıkla neyin kastedildiği belli değildir. 2008 yılında Emniyet Hizmetleri Sınıfı dışındaki memur sayısının 10.350 olduğu görülmektedir. 2007 yılında 16.199 olan bu sayıdaki ani azalmanın nedeni daha önce yardımcı hizmetler sınıfında bulunan bekçilerin Emniyet Hizmetleri Sınıfına aktarılmasıdır. 08/5/2008 tarihinde 26870 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5757 Sayılı Kanunla toplam personelin %2,86’sını oluşturan (5.843 personel) Çarşı ve Mahalle Bekçilerini Yardımcı Hizmetler Sınıfından Emniyet Hizmetleri Sınıfına aktarılması öngörülmüştür.

Dünyada polis örgütlerinin personel politikalarında gerek maliyet azaltmak gerekse de verimlilik gerekçesiyle sivilleşme eğilimi görülmektedir. Türk Emniyet Örgütü sivilleşme açısından değerlendirildiğinde, EGM’nin hazırladığı faaliyet raporlarının çoğunda işçi ve sözleşmeli personel sayısına yer verilmemekte ya da ayrı bir tabloda gösterilmektedir. Kaldı ki, işçi ve sözleşmeli personel sayısı da Emniyet Hizmetleri Sınıfına oranla oldukça düşüktür. Örneğin, 1994 yılında sözleşmeli personel sayısı 51 ve işçi sayısı 1.477’dir (EGM Çalışmaları, 1995: 35). 2003 yılında sözleşmeli personel sayısı 64, işçi sayısı ise 1.264’tür (EGM Çalışmaları, 2004: 34). 2007 yılı Faaliyet Raporunda 99 sözleşmeli, 764 işçi istihdam edildiği bilgisi yer almaktadır (EGM; 2008a: 24). Emniyet Hizmetleri Sınıfı dışındaki memur sayısı da oransal olarak (%8) düşüktür ve 2007 yılında 16.199, 2008 yılında 10.350’dir. Özellikle memur ve sözleşmeli personel sayısının düşüklüğü dikkate alındığında, Emniyet Örgütünde sivilleşmeye sıcak bakılmadığı söylenebilir.

2.1.2. Emniyet Genel Müdürlüğü Bütçesi

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın temel felsefesini oluşturan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı bütçe ile yakından ilişkilidir. Devlet bütçesinin küçültmesi ve proje-performans temelli hale gelmesi arayışlarında, ülkeden ülkeye farklılıklar olmakla birlikte, belirli ölçüde başarılı olunmuştur. Güvenlik harcamaları açısından bakıldığında güvenliğe kaynak aktarılmaya devam edilmekle birlikte ayrılan kaynak ihtiyaca cevap vermemektedir. Gittikçe artan ve irrasyonel boyutlara varan daha fazla güvenlik arayışı konusunda kamu kaynaklarının aktarılmasının

sınırlarına gelinmiş, devlet daha fazla güvenlik sağlamak istemekte ancak bunu kamu kaynaklarıyla yapmak istememekte, mali yükü toplumla, kamu-özel işbirliği çerçevesinde paylaşmak istemektedir. Bu kapsamda polis örgütleri özellikle Anglo-Sakson ülkelerinde “maliyet duyarlı” bir örgüt haline getirilmeye çalışılmaktadır. Maliyet duyarlılık, çeşitli araçlarla gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu araçların başlıcaları; hizmetleri ücretli hale getirme, performansa dayalı ödeme, daha az kaynakla daha çok iş yapma, asli işlevler dışındaki işleri özel ya da gönüllü güvenliğe devretme ve sivilleşme olarak sayılabilir.

Ülkemizde, EGM'nin bütçeden aldığı pay yıllar itibariyle mutlak değer olarak artmaktadır. Devlet bütçesinden alınan pay açısından bakıldığında 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra %2 ila %3 arasında değişen bir oran görülmektedir (bkz. Tablo.5).

Tablo. 5: EGM Bütçe Büyüklükleri

Yıl	EGM Bütçe Ödeneği (YTL)	EGM'nin Bütçeden Aldığı Pay* (%)
1995	40.221.100	3,0
2000	935.578.667	2,0
2005	4.236.258.000	2,6
2006	4.804.713.000	2,8
2007	6.151.963.000	3,0
2008	6.596.463.000	3,0
2009	7.060.153.000	3,0
2010	7.558.088.000	3,3

*Oranlar tarafımdan hesaplanmıştır.

Kaynak:EGM Çalışmaları 1995-2001; EGM, 2007a; T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO), 2007; 2008a; 2008b

Emniyet Örgütünün bütçeden aldığı paya bakmak mali büyüklüğünü anlamak açısından yeterli değildir. Ek ödenek, örtülü ödenek, fonlar (Trafik Hizmetlerini Geliştirme Fonu), vakıflar (Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı) ve özel sektörden gelen bağışlar da Emniyet Örgütü için görece önemlidir. Özellikle yakın döneme (2004 yılında 5072 Sayılı Kanun ile Vakıflarla kamu kurumları arasındaki ilişki yeniden düzenleninceye) kadar Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfı'nda (TPTGV) toplanan trilyonlarca liralık kaynak TPTGV eliyle Emniyet Örgütüne aktarılmaktaydı. Yasal değişiklikten sonra, aktarım devam etmekle birlikte, TPTGV'nin gelirleri büyük ölçüde azalmıştır.

Bütçe ödeneklerinin kurumlar itibariyle sıralamasında EGM, Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ile birlikte 1990'lı ve 2000'li yıllar boyunca ilk on kurum içinde yer almıştır (EGM Çalışmaları, 2000-2004; BUMKO, 2007; 2008a).

2006 yılı merkezi yönetim bütçe giderleri fonksiyonel açıdan incelendiğinde kamu düzeni ve güvenlik hizmetlerinin bütçede %5,9'luk paya sahip olduğu görülmektedir (bkz. Tablo.6). Ancak 5.9'luk payın tamamı EGM tarafından kullanılmamaktadır. Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri içinde EGM'nin payı yaklaşık %50'dir (bkz. Tablo. 6 ve 7).

Tablo. 6: 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Fonksiyonel Dağılımı

Fonksiyonel Sınıflandırma	Başlangıç Ödeneği (Bin YTL)	Bütçe İçindeki Payı (%)
Genel Kamu Hizmetleri	72.613.829	% 41,7
Savunma Hizmetleri	11.953.287	% 6,9
Kamu Düzeni Ve Güvenlik Hizmetleri	10.199.992	%5,9
Ekonomik İşler Ve Hizmetler	19.563.426	%11,2
Çevre Koruma Hizmetleri	124.650	% 0,1
İskan Ve Toplum Refahı Hizmetleri	2.758.797	%1,6
Dinlenme, Kültür Ve Din Hizmetleri	2.573.955	%1,5
Eğitim Hizmetleri	21.552.308	%12,4
Sosyal Güvenlik Ve Sos. Yardım Hizmetleri	24.846.462	%14,3
Bütçe Giderleri Toplamı	174.321.617	%100

Kaynak: BUMKO, 2007: 22

Tablo. 7: 2006 Yılı EGM Fiili Gerçekleşmesinin Fonksiyonel Dağılımı

Fonksiyonel Sınıflandırma	Gerçekleşme (YTL)		
	Personel Gideri	Diğer Giderler	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	53.694.645	39.920.178	93.614.823
Savunma Hizmetleri	152.461	39.615	192.076
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	3.439.390.355	1.463.129.084	4.902.519.439
Sağlık Hizmetleri	1.332.315	674.800	2.007.115
Eğitim Hizmetleri	81.043.900	82.403.287	163.447.187
Genel Toplam	3.575.613.676	1.586.166.964	5.161.780.640

Kaynak : EGM, 2007a: 119.

Tablo.7’den de görüleceği üzere, 2006 yılı EGM harcamalarının %95’i “kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri” için yapılmıştır. 2006 yılı EGM personel harcamasına sosyal güvenlik devlet primi gideri de eklendiğinde bütçenin %78’inin personel harcaması niteliğinde olduğu görülmektedir (EGM, 2007a: 118). 2007 yılı EGM bütçesinin personel harcamasına, sosyal güvenlik devlet primi gideri de eklendiğinde bütçenin %86’sının personel harcaması niteliğinde olduğu görülmektedir (BUMKO, 2007). Bu veriler EGM’ye ayrılan kaynağın ağırlıklı olarak personel harcaması olarak kullanıldığını göstermektedir.

Tablo.8: 2006 Yılı Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri Bütçe Harcamaları

Harcama Kalemleri	2006 Başlangıç Ödeneği (Bin YTL)
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	10.199.992
Güvenlik Hizmetleri	7.342.886
Genel Güvenlik Hizmetleri	6.824.906
Adli Güvenlik Hizmetleri	--
Trafik Güvenliği Hizmetleri	456.000
Kurumsal Güvenlik Hizmetleri	61.968
Sınıflandırmaya Girmeyen Güvenlik Hizmetleri	12
Yangından Korunma Hizmetleri	--
Mahkeme Hizmetleri	984.083
Yüksek Mahkeme Hizmetleri	103.138
Adli Mahkeme Hizmetleri	759.525
İdare Mahkeme Hizmetleri	43.399
Diğer Mahkeme Hizmetleri	78.021
Cezaevi İdaresi Hizmetleri	1.515.086
Kamu Düzeni ve Güvenliğe İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	941
Sınıflandırmaya Girmeyen Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	356.996

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (MGM), 2007

Ülkemizdeki 2006 yılı kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri bütçesi 10.199.992.000 YTL’dir (bkz. Tablo. 6). Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri bütçesinin güvenlik hizmetleri için ayrılan kısmı ise 7.342.886.000 YTL’dir (bkz. Tablo. 8). 7.342.886.000 YTL’nin 4.804.713.000 YTL’si Emniyet Örgütünün

bütçesine ait olup (EGM, 2007a: 67) tüm güvenlik hizmetlerinin %66'sını oluşturmaktadır.

Emniyet Örgütü bütçe açısından değerlendirildiğinde Türkiye'nin en büyük kamu kurumlarından birisi olduğu görülmektedir. Emniyet Örgütünü değerlendiren bir çalışmada Türk Polisinin 2000'li yıllardaki hedefleri arasında, “şahıs ve bina koruma hizmetlerini, ücretli özel güvenlik teşkilatlarına devretmek veya devlete katkı sağlayacak ücretli özel hizmet haline getirmek”, “eskort, karşılama ve benzeri hizmetleri yeniden düzenleyerek tasarrufu ön plana çıkarmak” hedeflerinin olduğu belirtilmektedir (Dündar, 1998: 470). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005), güvenlik tesislerinde alternatif konuşlandırma sistemleri dikkate alınarak, konuşlandırmanın maliyetinin azaltılması hedefi ile teknoloji yoğun bir çalışma ve örgütlenme düzeninin benimsenip *personel artışının en aza indirilmesi* hedefi (DPT, 2000b: 169) bulunmaktadır. Özellikle koruma hizmetlerinin özelleştirilmesi üzerinde durulmakta⁶, pasaport, ruhsat vb. görevlerin ise ya sivilleşmesi ya da başka bir kuruma devredilmesi yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu konuda uygulamaya yansımış bir gelişme olmakla birlikte, anılan hedefler önümüzdeki yıllarda “maliyet duyarlı” bir örgüt yaratılma eğilimi olduğunu göstermektedir.

Güvenlik hizmetleri doğası gereği mali kısıtlamalara karşı potansiyel olarak hassas bir hizmettir. Bu alanda yapılmaya çalışılan bir kısıtlama bir dönem sonra çok daha büyük kamu harcamalarına neden olabilir. Örneğin güvenlik tesislerinin konuşlandırılması kapsamında yapılan çalışmalardan birisi olan polis karakollarının polis merkezlerine dönüştürülmesi uygulaması ile “güvenlik hizmetinin daha etkin ve hızlı bir şekilde halkımızın ayağına götürülmesinin; insan kaynaklarının daha verimli kullanılması, verilen hizmetin daha sağlıklı yapılması, personelin motivasyonunun sağlanması ve teşkilatın imajının en üst seviyede tutulmasında büyük yararlar” sağlanması (Karakollar ‘Polis Merkezleri’ne, 2002) beklenmekteyken özellikle İstanbul'da uygulamadan arzulanan yararlar sağlanamamıştır. İstanbul Valisi Güler

⁶ 15 Mart 2007 tarihinde yakın koruma hizmetlerinin özelleştirilmesi için çalışma başlatılmıştır (Emniyet Yakın Korumaları, 2007). İçişleri Bakanı Beşir Atalay (2007) 15 Kasım 2007 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'nda yaptığı konuşmada koruma hizmetlerine ilişkin olarak şu görüşleri ifade etmiştir; “Kaç kişi koruma görevi yapıyor? Sivil 2 bin 800, resmi 9 bin 92. Ama, bizim üzerinde çalıştığımız, benim şahsen Bakan olduktan sonra üzerinde kafa yordüğüm konulardan birisi de o.” Ancak bu konuda henüz hukuki bir düzenleme olmamıştır.

(2006), İstanbul'da 126 olan polis karakolu sayısının 72'ye düştüğünü, ancak bu durumun “emniyet açısından olumlu sonuçlar” vermemesi nedeniyle kapanan polis karakollarından 22'sinin polis merkezi olarak tekrar açıldığını, ayrıca 32 polis merkezinin daha zaman içinde açılacağını ifade etmiştir.

EGM'nin yıllar içerisinde bütçe payında bir azalma olmadığı %3 dolayında sabitlendiği görülmektedir. Bununla birlikte, mali açıdan çeşitli arayışlar devam etmektedir. Örneğin performans çalışmaları Asayiş Dairesi Başkanlığı bünyesinde devam etmektedir ve performansa dayalı ya da branşa dayalı ödeme gibi seçenekler düşünülmektedir⁷. Özellikle polisin sunduğu genel güvenlik dışındaki kimi hizmetlerden “ücret” alınması yönünde örgüt içinde güçlü bir talep vardır. Başlamış olan hizmet satışları bu açıdan yeterli görülmemektedir. Asli olmayan (genel güvenlik dışındaki) hizmetlerin ücretlendirilmemesi durumunda iş yükünde azalma sağlanması bakımından bu tür hizmetlerin özel güvenliğe ya da başka kurumlara devredilmesi yoğun biçimde tartışılmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa ülkelerinin bazılarında görülen “meşguliyet ödemesi” (polis kuvvetlerinin gereksiz yere meşgul edildiklerinde alınan bir tür harç) Türkiye için henüz gündemde değildir.

2.1.3. Polis Eğitimi

Polis örgütlerinde eğitim konusunun önemi tüm dünyada anlaşılmıştır. Polis örgütlerinde personel almada eğitim koşulları gittikçe yükselmekte, tüm dünyada genel eğilim olarak polis eğitim süreleri artmaktadır (Bayley, 2006: 90-92). Eğitim düzeyindeki bu yükseliş polis örgütlerinde başlatılan yeniden yapılanmanın bir parçasıdır. Eğitim, yeniden yapılanmanın bir kaldıraç olarak kullanılmaktadır. Ancak, eğitimin tek başına yeniden yapılanmayı sağlayacak bir araç olmadığı kuşkusuzdur.

Emniyet Örgütünde eğitim, örgütün kuruluş aşamasından başlayarak üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur ve çeşitli düzeylerde eğitimler verilmektedir. Bir yüksek öğretim kurumu haline getirilen Polis Akademisi'nde, ön lisans, lisans, yüksek lisans, doktora, yöneticilik eğitimi ile Fakülte-Yüksek

⁷ Bu kapsamda 2008 yılında kabul edilen 5757 Sayılı Kanun ile bomba imha uzmanlarına “bomba imha tazminatı” ödenmesi kabul edilmiştir. Emniyet Personeline branşa göre ödeme konusu, yürürlüğe girmeyen ama kamuoyunda çok tartışılan Kamu Personel Kanunu Tasarı taslağının bir versiyonunda bulunmaktaydı.

Okullarda EGM adına okutulan öğrencilere mesleki ve uygulamalı eğitim verilmektedir (EGM, 2007b: 17). Polis Koleji ise Lise eğitimi vermektedir. Bunların dışında EGM Eğitim Dairesi Başkanlığı eliyle çeşitli konularda hizmet içi eğitimler⁸ ve yabancı dil eğitimi verilmektedir. Polis Meslek Eğitim Merkezlerinde (POMEM) üniversite mezunu polis adaylarına 6 ay süreli polis meslek eğitimi verilmektedir. Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri fakültesinden mezun olanlar komiser yardımcısı, Polis Meslek Yüksek Okulları (PMYO) ile POMEM’den mezun olanlar polis memuru unvanıyla mesleğe başlamaktadır.

Emniyet Örgütünün eğitim etkinlikleri bir bütün olarak değerlendirildiğinde son yıllarda gelişmenin ve çeşitlenmenin kaydedildiği söylenebilir. Bu gelişmenin nedenlerinden birisi Emniyet Örgütündeki yeniden yapılandırılmanın başarılması için “yeni” tip polise olan ihtiyaçtır. Polis eğitimlerinin niteliği hakkındaki eldeki veriler, yapılan gözlem ve görüşmeler ışığında ders programlarının içerik ve güncellik bakımından yeterli olmadığı görülmektedir. Kuşkusuz bu durum Türkiye’nin genel eğitim sorunları ile uyumludur.

Emniyet Hizmetleri Sınıfının rütbelere göre tahsil durumuna bakıldığında, 1990’lı yılların ilk yarısında Komiser Yardımcısı, Komiser ve Başkomiserlerin büyük çoğunluğunun lise ve ortaokul mezunu olduğu görülmektedir (EGM Çalışmaları, 1995: 27). Bu dönemde halkla doğrudan ilişki kuran rütbelilerin büyük çoğunluğunun lise ve ortaokul mezunu olması “düşündürücü” olarak değerlendirilmiştir (Dündar, 1998: 464). 2000’li yıllarla birlikte bu durum düzelmiştir (bkz. Tablo. 9). Bu verilere göre orta kademe polis yöneticilerinin eğitim seviyesinin, Batıdaki polis örgütlerindeki gelişmelere koşut olarak, gittikçe yükseldiği görülmektedir.

Son yıllarda yayımlanan EGM faaliyet raporlarında Emniyet Hizmetleri Sınıfının rütbelere göre eğitim durumunu gösteren personel dağılımı yer almamaktadır. Bunun yerine Emniyet Örgütündeki tüm hizmet sınıflarının eğitim durumu (işçi ve sözleşmeli hariç) bulunmaktadır (bkz. Tablo. 9);

⁸ Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığının (EGMEDB) sorumlu olduğu hizmet içi eğitimler bir yönetmelikle düzenlenmiştir. Yönetmelikte, Kurum Dışı Eğitim, Geliştirme Eğitimi, Yükselme Eğitimi, Özel Alan Eğitimi, Tamamlama Eğitimi, İşbaşı Eğitimi, Oryantasyon (intibak) Eğitimi hizmet içi eğitim kapsamında tanımlanmaktadır.

Tablo. 9: Emniyet Örgütü Tüm Hizmet Sınıfları Eğitim Durumu

	Eğitim	Pers.Sayısı	Toplam Pers. Sayısına Oranı
2004	Yüksekokul- Üniversite	58.584	31%
	Lise	116.905	62%
	Ortaokul	11.308	6%
	İlkokul	2.296	1%
2005	Yüksekokul- Üniversite	78.114	41%
	Lise	101.822	53%
	Ortaokul	9.536	5%
	İlkokul	2.074	1%
2006	Yüksekokul- Üniversite	111.517	57%
	Lise	75.523	38%
	Ortaokul	8.042	4%
	İlkokul	1.937	1%
2007	Yüksekokul- Üniversite	136.283	67%
	Lise	57.740	29%
	Ortaokul	6.348	3%
	İlkokul	1.779	1%

Kaynak: EGM, 2007a: 21; 2008a: 28

2001’de Emniyet Hizmetleri Sınıfının %81’i lise ve ortaokul mezunudur (EGM Çalışmaları, 2001: 20). 2006 yılı itibariyle, Emniyet Örgütünün %38’i lise, %4’ü ortaokul, %1’i ilkokul mezunudur (EGM, 2007a: 21). 2007 yılında yüksekokul-üniversite mezunu sayısı %67’ye ulaşmıştır (EGM, 2008a: 28). İlkokul mezunlarının tamamı Emniyet Hizmetleri Sınıfı dışındaki memurlardan oluşmaktadır. Özellikle polis memuru düzeyinde çok sayıda lise mezunu bulunmaktayken bu durum son yıllarda üniversite mezunlarının polis olarak alınması ile değişmektedir. Emniyet Örgütü içinde üniversite mezunlarının polis olarak alınması ile ilgili olarak olumlu görüşler çoğunlukta olmakla birlikte olumsuz görüşler de vardır.

Ülkemizde güvenlik hizmetleri konusunda polise verilen eğitim teorik ve yetersizdir. Görev ve yetkisinin ne olduğunu bilmeyen personel ya saldırgan davranmakta ya da çekimser kalmaktadır (Yılmaz, 1994: 113-114). Bu tespit 1994 tarihlidir. 2001 yılından sonra Polis Okullarında verilen dokuz aylık eğitimin yetersizliği dikkate alınarak PMYO’lar kurulmuş ve eğitim süresi iki yıla çıkarılmıştır. Ayrıca polis sayısındaki açığın kapatılması için üniversite mezunlarının

polis yapılmasına karar verilmiştir. Bu amaçla, üniversite mezunlarının altı aylık eğitimle polis memuru olabilmeleri mümkün hale getirilmiştir. PMYO'daki iki yıllık eğitim sürecinin yararlı olmakla birlikte, ihtiyaca uygun bir içeriğe sahip olduğu ve polis kültürünü yeterince değiştirdiği söylenemez. Polisin, meslek içinde edindiği bilgi ve deneyimler polis kültürünü belirlemeye devam etmektedir.

Polise verilen eğitimin olumsuz yanlarından birisi tüm uzmanlık birimlerinin aynı eğitimi almasıdır. Örneğin trafik polisi ile çevik kuvvet polisi aynı eğitimi almaktadır. Polis eğitimi, mesleki gelişim açısından bir ölçüde yardımcı olmakta ancak personele “iş ahlakı”, “mesleki sorumluluk” ve “dürüst çalışma” gibi değerlerin kazandırılması ile ilgilenmemektedir (Fındıklı, 1992b: 117).

Güncel konuların (Avrupa Birliği, Toplum Destekli Polislik vb.) ders olarak okutulma çabası gündemde bulunmakla birlikte bu konu tam olarak yaşama geçirilmiş değildir. Bu noktada Emniyet birimlerinin kütüphanelerinin yeterli olmadığı İzmir örneğinde görülmektedir.

Özellikle orta ve üst kademe polis yöneticilerine verilen hizmet içi eğitimlerde ve (proje yönetimi kursu, problem çözme teknikleri semineri, yönetimde verimlilik vb.), Polis Akademisinde lisansüstü düzeyindeki eğitimlerde (güvenlik stratejileri ve yönetimi programında) “işletmecilik”le ilgili derslere yoğun olmasa da, yer verildiği görülmektedir.

2.2. EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜNDE YENİDEN YAPILANMA

Polis örgütlerinin suçla mücadeledeki başarısızlıkları bir yandan, sermaye birikimindeki krizi aşma çabalarının kamu yönetimdeki yarattığı “maliyet-kâr-rekabet” odaklı yeni liberal bakış açısının uygulamaya geçirilmesi diğer yandan, dünya ölçeğinde polis örgütleri yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde, Türkiye’de içsel etkenlerin yanı sıra Batılı Polis örgütlerinde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmalarının ve AB ile uyum sürecinin Türk Emniyet Örgütünü etkilediği söylenebilir.

Bu kısımda polislik alanındaki dünya ölçeğindeki gelişmelerin Türk Emniyet Örgütüne yansımaları incelenmektedir. Bu inceleme yerelleşme ve özelleştirme (sivilleşme, gönüllü güvenlik, hizmet satışı vb.) başlıkları altında ele alınmaktadır.

2.2.1. Yerelleşme

Emniyet hizmetlerinde yerelleşmeyi özelleştirmenin bir aracı olarak gören yaklaşımlar bulunmakla birlikte yerleşmenin özelleştirmeyi aşan/farklılaşan bir anlam içermesi nedeniyle çalışmada ayrı bir başlık altında incelenmiştir. Türkiye’de Emniyet Örgütünde merkeziyetçi bir yapılanma bulunmaktadır. Bu nedenle yerelleşmeye gidilerek bazı hizmetlerin özelleştirilmesi, bazı hizmetler için belediye polisi biçiminde kolluk birimi oluşturulması önerilmektedir. Ayrıca örgüt içinde yetki devrine önem verilmesi, il emniyet müdürlerinin ve il birimlerinin yetkisinin artırılması da diğer öneriler arasındadır (Yılmaz, 1994: 114). Bu tür önerilerin gerekçesi; güvenlik hizmetlerinin güçlü merkeziyetçi anlayış yapılanması içinde sürdürülmeye çalışılmasının günümüz gereklerine cevap verememesi (Toprak, 2000: 148), Türk polisindeki verimsizlik ve başarısızlığın nedeni olarak merkeziyetçiliğin (Aydın, 1997: 15-16) gösterilmesidir.

Emniyet hizmetlerini sunmada merkezden ya da yerinden yönetim sistemlerinin yarar ve sakıncaları vardır. Aydın’a göre (1997: 20-25) merkeziyetçilik yerelleşmeye göre daha sakıncalıdır. Ancak Türkiye’nin kendine özgü koşulları nedeniyle kısa zamanda emniyet hizmetlerinin yerelleştirilmesi mümkün değildir. Yine de yerelliğe doğru bir eğilim bulunmaktadır. Bu durum taşra teşkilatına daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi biçiminde kendini göstermektedir (Aydın, 1997: 25). Gerçektende il emniyet müdürünün il valisi ve EGM ile uyumu halinde kente özgü uygulamalar yapabilmesi ve suçla mücadelede başarısını arttırabilmesi mümkündür.

Dündar (1998: 470), 2000’li yıllarda EGM merkez birimlerinin planlayan, koordine eden, yönlendiren ve taşra örgütünü destekleyen birimler haline getirilmesinin, hizmetlerden uygun olanlarının taşra birimlerine yetki devri ile devredilmesinin hedeflendiğini belirtmektedir. Özcan (2001:135-142), güvenlik hizmeti sunan polisin halka yakınlaşabilmesinin yolunun hizmetin yerinden yönetim sistemi çerçevesinde verilmesi olduğunu ve yerel yönetimlere güvenlik hizmetlerinin devredilmesi konusunun gittikçe önem kazanmaya başladığını belirtmektedir. Özcan’a göre, “yerel teşkilatlar”ın “daha fazla söz sahibi” olmasıyla polis-halk işbirliği sağlanacak, bu da suçların önlenmesine katkıda bulunacaktır. Güvenlik hizmeti coğrafi ve kültürel olarak birbirinden farklı bölgelerde (illerde)

sunulmaktadır. Güvenlik hizmetleri sunulurken bölge şartları dikkate alınmalıdır. Yerel halkın seçilmiş temsilcilerinden bazılarının güvenlik hizmetlerinin belirlenmesi aşamasına katılması sağlanmalıdır. Böylelikle, “yerel arzuların polis idarelerine ulaştırılması açısından olumlu ve önemli bir gelişme olacaktır.” Ayrıca, toplumun güvenlik alanındaki sorun ve beklentileri daha iyi anlaşılabilir. Polis-yurttaş işbirliği hem polisin otoritesinin kabulünü hem de suçların önlenmesini sağlar. Yerel yönetimlerin polislik hizmetlerine katılımı bazı sıkıntılara yol açabilirse de “bir an önce” başlatılmalıdır ve kademe kademe yayılmalıdır (Özcan, 2001: 135-142).

Aslan’a göre (2007: 57), güvenlik hizmetlerinin yerelleşmesi çok uzak görünmemektedir. Gelecekte güvenliğin belediyeye devredilmesi durumunda 5393 sayılı Belediye Yasası çerçevesinde, zabıta hizmetlerinin piyasadan satın alınması örneğinde görüldüğü gibi, beldenin güvenliğinin piyasaya devredilmesi de mümkündür. Ancak belediye kolluğunun hizmet satın alma yoluyla taşeron personele gördürülmesi Anayasa Mahkemesinin daha önce verdiği kararlar ve idari kolluğun özel sektöre devredilemezliği ilkesi gereği 1982 Anayasasına aykırıdır.

Polis örgütlerinin merkezi ya da yerel düzeyde örgütlenmesinin maliyet, standart bir hizmetin sağlanması, personel seçimi ve eğitimi gibi alanlarda yarar ve sakıncaları bulunmaktadır. Bu nedenle zaman zaman ülkelerin merkezi ya da yerel örgütlenme yönünde yaptıkları tercihlerin tartışılabildiği görülmektedir. Ülkemizde, güvenlik alanında yerelleşmeye yönelik bir talep olduğu görülmektedir. Bu talep kimi zaman yetki devri ile sınırlı kalırken, kimi zaman polislik hizmetlerinin özelleştirilmesini, belediyelerin polis gücü kurmasını ya da yerel seçilmişlerin güvenlik hizmetlerinin belirlenmesine (kamu-özel işbirliği de dahil olmak üzere) değişik ölçülerde katılımını içerebilmektedir.

Güvenlik alanında yerelleşmeye olana talebi her ülkenin kendine özgü idari yapısı ve gelenekleri çerçevesinde değerlendirmek gereklidir. ABD, Kanada, İngiltere ve Avustralya gibi Anglo-Sakson ülkelerinde polis birimleri yerel düzeyde örgütlenmişken, Türkiye’de merkezi idare içerisinde örgütlenmiştir. Bu anlamda EGM merkez ve taşra birimleri, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı içindedir ve tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Emniyet çevrelerinde, yerel düzeyde örgütlenmiş polisliğin daha başarılı bir polisliğe yol açacağı düşüncesi bulunmakla birlikte, mevcut anayasal hukuk düzenimizde polisliğin yerel düzeyde örgütlenmesi, örneğin

il emniyet müdürlerinin seçimle iş başına gelmesi ya da belediye polisliğinin kurulması mümkün değildir.

Kaldı ki, yerel bir polis idaresinin daha başarılı olacağı da kuşkuludur. Suç oranları ve suç korkusundaki artışın yerel polis sistemlerine sahip ülkelerde de görülmesi, yerelleşmenin güvenlik sorunlarının giderilmesinde tek başına çözüm olamayacağını göstermektedir. Bu durum, daha yerel bir polis sisteminin zorunlu olarak daha başarılı olamayacağını göstermekle birlikte, daha merkezi bir polis sisteminin de salt bu etkene bağlı olarak başarılı olacağı söylenemeyecektir. Türkiye'nin, idari-kültürel-tarihsel ve politik yapı olarak kendisinden farklı ve büyük çoğunluğu federal sistem nedeniyle oluşmuş yerel polis örgütlenmelerini örnek alması güvenlik alanında başarıya ulaşmasının ön koşulu değildir. Türkiye'nin mevcut sistem tercihi çerçevesinde düzeltici önlemler alması, yaratıcı ve özgün sentezler yapması, çözümler üretmesi daha yararlıdır. Ayrıca, güvenlik hizmetlerinin yerel düzeyde sunulduğu İngiltere'de merkezileşme yönünde gelişmeler bulunduğu birinci bölümde ilgili kısımda vurgulanmıştı.

Yerelleşme, yerel çözümlerin üretilmesi olarak değerlendirildiğinde, uygun hukuksal düzenlemelerle ve yönetsel süreçlerin yönetim biliminin gereklerine uygun olarak işletilmesiyle her zaman olanaklıdır. Örneğin ülkemizde illerin güvenlik açısından; özel statülü iller, A statülü, B statülü, C statülü iller biçiminde nüfusa göre sınıflandırılması yerel çözümlerin üretilmesi doğrultusundaki adımlardan birisi olarak değerlendirilebilir.

Yerelleşme EGM'de yetki devri bağlamında da gündeme gelmektedir. Yetki devri, yerel çözümlere olanak sağlayan bir mekanizmadır. Güvenlik görevini yerine getiren polislerin yüksek takdir yetkisine⁹ sahip oldukları da düşünüldüğünde, müşterek kararnameyle atanan il emniyet müdürlerinin göreve getirildikleri illerde Vali ile işbirliği içerisinde güvenlik stratejilerini diğer illerden farklı uygulayabilmeleri, siyasal ve yönetsel karar alıcıların istenildiğinde daha yetkili il Emniyet müdürleri oluşturabildiklerini göstermektedir.

⁹ İdare hukuku açısından polisin yetkilerinin çoğu bağlı yetki niteliğinde olup, polisin takdir yetkisi sınırlıdır. Yine de polisin görevini yaparken yasalarda her zaman açık ölçütler bulamayabilir. Bu durumda polis kendi başına karar vermek durumundadır (Bal ve Beren, 2003: 14, 59). Literatürde polisin yüksek takdir yetkisi sürekli vurgulanmaktadır. Örneğin bkz. (Wilson, 1970).

Hiç kuşkusuz, herhangi bir görevin başarılmasında yetki ve inisiyatifin rolü büyüktür. Yetkisiz bırakılmış bir Emniyet Müdürünün ve ekibinin başarılı olması beklenemez. Bu konuda önemli olan “merkezi” ya da “yerel” sistem değil, daha iyi yönetsel ve örgütsel yapı ve işleyişin oluşturulmasıdır. Bunun yolu da yönetim bilimi tarafından ortaya konmuştur. Emniyet yöneticilerinin mesleğe alınmadan başlayarak iyi bir temel ve meslek içi eğitimden geçmesinin önemi burada bir kez daha görülmektedir. Ayrıca, yönetsel başarı salt bilimsel uygulamalarla elde edilemez. Yönetsel başarı, aynı zamanda yönetimin sanat yönünü gerektirir.

Bir kamu hizmeti olan güvenliğin merkezi ya da yerel düzeyde sunulabileceği açıktır. Ülkemiz açısından polislik hizmetlerinin yerel düzeye aktarılması için ileri sürülen gerekçeler belediye zabıtası örneği incelendiğinde, gerçekçi değildir. Belediye zabıtalılarının polise göre daha verimli, başarılı ya da halka daha yakın olduğunu söylemek çok mümkün görünmemektedir¹⁰. Bu nedenle kamu hizmetinin hangi düzeyde sunulacağından çok kamu yararının nasıl sağlanacağı üzerine yoğunlaşmak daha yararlıdır. Emniyet Örgütüne ve güvenlik önlemlerine indirgenmiş güvenliği sağlama amacının yerini, sosyo-ekonomik, mekansal ve idari unsurları kapsayan bütünsel bir bakış açısına bırakması daha doğrudur. Ancak, bütünsel bir ele alış, kamu yararını sağlayıcı politikaların üretilmesinde görece olarak daha başarılı olacaktır.

Güvenlik alanındaki yerelleşme tartışmalarının, temel amaç olan kamu güvenliğini sağlamayı gölgelememesi ve bu konudaki başarısızlığa mazeret oluşturmaması gerekir. İster yerel, ister merkezi düzeyde olsun, bürokrasinin işlevsel olmayan özelliklerini gidermenin yolu, düzeltici önlemleri alma basiret ve yeteneğini gösteren, katılımcı yapı ve bütünsel bir bakış oluşturabilen siyasal ve yönetsel kesimlerin varlığı ile mümkündür.

2.2.2. Özelleştirme

Çalışmanın birinci bölümünde tartışıldığı üzere özelleştirme kamu yönetimini bütünüyle etkisi altına almış bir politikadır. Türk Hukuku açısından bakıldığında kolluk hizmetlerinin kamu gücü unsuru taşıması nedeniyle özelleştirilmeyeceği yönünde ağırlıklı görüş bulunmaktadır. Örneğin Gözübüyük ve

¹⁰ Zabıta konusunda yapılmış çalışmalardan birisi için bkz. (Toprak, 2000).

Tan'a göre (2006: 631) kolluk, kamu gücüne özgü bir faaliyet olması nedeniyle, idarenin kullanmaktan vazgeçmesi ya da özel sektöre bırakması olanaksızdır. Asli ve sürekli bir kamu hizmeti olan kolluğun memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getirilmesi gerekir. Kolluk yetkisi sözleşme konusu yapılmaz ve idare kolluk yetkisini gelir sağlamak amacıyla kullanamaz.

Anayasa Mahkemesi genel güvenliğin sağlanmasını "asli ve sürekli" bir kamu hizmeti olarak görmektedir. Bu nedenle, kolluk görevini yerine getiren görevlilerin statülerini Anayasanın 128. maddesi kapsamında değerlendirmektedir. Anayasa Mahkemesi 1974 tarihli bir kararında "karakola işi düşen bir kişiden kolluk hizmetleri karşılığı olarak bir para istenmesi hiçbir zaman söz konusu olamaz" demektedir (Karahanoğulları, 2002: 75-80, 160-165).

Öte yandan, "nitelikçe kamu hizmeti" olan bir faaliyet yoktur. İnsan faaliyetleri niteliklerine göre değil, belli bir dönemde, bir topluma egemen olan sosyo-ekonomik sisteme göre kamusal ya da özel faaliyet olarak ayrılabilir (Günday, 2003: 283-284). Bu nedenle her insan faaliyeti kamu hizmeti olabilir. Önemli olan siyasal organın iradesidir (Karahanoğulları, 2002: 57). Bu yaklaşımın sonucu olarak, örneğin özel güvenlik şirketleri örgütlenerek kentlerdeki güvenlik hizmetlerinin bir yasayla kamu hizmeti olmaktan çıkarılması için yasama organına baskı yapabilir, bunu yasama organından talep edebilir. Ancak Anayasa Mahkemesi, kimi konuların yasa koyucunun iradesinden bağımsız olarak kamu hizmeti niteliği taşıdığına karar verebilmektedir (Karahanoğulları, 2002: 56-59, 123).

Kolluk faaliyetlerinin özelleştirilip özelleştirilemeyeceği konusu tartışmalıdır. Fransız Anayasa Konseyi bir kararında "milli kamu hizmeti" niteliğindeki hizmetlerin özelleştirilemeyeceğine karar vermiştir. Ancak bu hizmetlerin özelleştirilemezliğinin, sözleşme ile özel sektöre gördürülemeyeceği anlamına gelmediği de savunulmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2006: 678). Türkiye'de yargı organları, kolluk faaliyetlerini kamu gücünü kullanımını gerektiren faaliyet olarak değerlendirmekte ve bu nedenle doğrudan idare tarafından yürütülmesi gerektiğine karar vermektedir. Bununla birlikte, idarenin "olanaklarının yetmemesi", "hizmetlerini daha iyi görülebilmesi" vb. nedenler ileri sürülerek bazı faaliyetlerin yürütülmesinde özel sektörden yararlanma eğilimi artmıştır. Bu tür uygulamalara

karşı idari yargı yerleri özel kişilerden yararlanmaya olanak tanıyan açık bir yasal düzenlemenin varlığını aramaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2006: 679).

Toprak, (2008: 353-358) doğrudan güvenlikle ilgili “zabita hizmetleri” gibi konularda özelleştirme yapılamayacağı görüşündedir. Öte yandan, “pahalı da olsa hizmetin mutlaka yönetimin kendisi tarafından yapılmasını” beklemekte doğru değildir. Tam kamusal hizmetler dışında ölçülebilir ve fiyatlandırılabilir hizmetler özel sektöre devredilebilir (Toprak, 2008).

Nitekim, bireyselleştirilebildiği oranda Fransa’da kolluk hizmeti fiyatlandırılabilir. Fransız Devlet Şurası bir kararında temel kolluk niteliğindeki bir hizmetin “birel kullanıcıların doğrudan faydasına yönelik olarak yapıldığı gerekçesiyle” fiyatlandırılmasını hukuka aykırı görmemiştir. Ayrıca, olağandışı ek güvenlik hizmetleri için para istenebileceği de belirtilmektedir. Türkiye’de, Anayasa Mahkemesi’nin kararına göre, bir kamu hizmetinin özelliği gerektiriyorsa, bu hizmetten doğrudan doğruya yararlananlardan ayrıca bir karşılık istenmesine hukukça engel yoktur (Karahanoğulları, 2002: 230, 234). Hemen belirtilmelidir ki, ülkemizde kolluk hizmetleri ücretsizdir (Gözübüyük, 2005: 293).

Kolluk hizmetlerinde bireysel yararlanma olduğunda ve kullanıcı kişinin özel çıkarına yönelik ek masraflar yapılmış ise idare bunlar için “ücret” talep edebilir. Örneğin Fransız Danıştay’ı bir kararında sinema salonlarını koruma ve gözetlemede genel güvenliğin olağan ihtiyaçlarını aşan kısmı için ücret talep edilebileceğine karar vermiştir. Spor müsabakalarında güvenliğin sağlanması faaliyetinde kamu yararı olduğu kadar, bu müsabakayı düzenleyen ve bundan para kazanan kişilerin özel çıkarı vardır. Bu nedenle idarenin özel çıkar sağlayan kişilerden sağladığı ek hizmetin bedelini talep etmesi gerekir. Ancak kural olarak güvenlik hizmetlerinin karşılığı olarak kullanıcılardan bir bedel alınması mümkün değildir. Çünkü bu hizmetlerden bireysel ve doğrudan yararlanma söz konusu değildir. Bu tür hizmetler vergiler yoluyla finanse edilir (Gözler, 2003: 304-305).

Üçüncü bölümde daha ayrıntılı tartışılacak olan özel güvenlik mevzuatı çerçevesinde kolluk yetkisinin özel kişilere devredilmesi (Gözler, 2008: 571) ya da okul geçidi görevlilerinin trafik polisi yetkilerini kullanmaları (Gözübüyük ve Tan, 2006: 729-730) özelleştirmenin güvenlik alanındaki boyutlarını ortaya koymaktadır.

Genel güvenlik hizmetlerinde de özelleştirme/taşeronlaşma eğilimi görülmektedir. Emniyet hizmetlerinde özelleştirme çok boyutlu bir konudur. Literatürde emniyet hizmetlerinde özelleştirme sivilleşmeyi de kapsayacak biçimde, Yük Azaltma; Hizmetleri Taşeronla Verme ve Kalan Hizmetlerin Zorunlu Rekabetçi Sunumu; Polis Hizmetlerinin Paralı Hale Gelmesi (Hizmet Satışı) ve İşletme Yönetimi Tekniklerini Uygulama olmak üzere dört boyutta (Cope ve diğerleri, 1997: 454-455) ele alınmaktadır;

1. Yük Azaltma (Yük Atma): Polisin asli işlevlerine dönmesi gerekçesiyle asli olmayan görevlerin özel güvenliğe devrini anlatan bir kavramsallaştırmadır. Özel güvenlik personelinin sayısı gelişmiş ülkelerde polis sayısını geçmiş durumdadır. Bu olgu, Türkiye’de Avrupa’nın çok ilerisinde olma ile daha da belirginleşmiştir. Küçük (2003: 113) bu gelişmeyi Avrupa geleneğinden uzaklaşıp ABD geleneğine yaklaşma olarak tanımlamaktadır. Türkiye’de Emniyet Örgütü özel güvenlik olgusunun gelişmesine genel olarak destek vermiştir. Bu desteğin gerisindeki motivasyonlardan birisi de özel güvenliğin (ticari organizasyonlarda vb. görev olarak) polisin asli işlevlerine dönmesini sağlayacağı düşüncesidir. Yük atma, bazı faaliyetlerin özel güvenlik dışında, gönüllülere hatta başka kamu kurumlarına ya da polis örgütü içinde sivillere bırakılması olarak çeşitlenebilir. Türkiye’de bu konuda sınırlı gelişmeler olduğu görülmektedir. Ülkemizde kentsel alanda, Toplum Destekli Polislik çerçevesinde uygulamaya sokulan gönüllü sokak temsilcisi seçme gibi yeni ama istisnai gönüllü güvenlik uygulamaları görülmeye başlanmıştır. Isparta’da Isparta Emniyet Müdürlüğü’nün 2006 yılında başlattığı “Bayan Fahri Mahalle Polisi” uygulaması bulunmaktadır (Isparta’nın Asayışı, 2008). Şırnak’ta ise “gönüllü polis” uygulaması çocuklara dönüktür (Yazar, 2008). Ülkemizde en kapsamlı gönüllü güvenlik uygulaması Fahri Trafik Müfettişliği ile okul önlerinde güvenli bir şekilde okula giriş-çıkışlarını düzenlemek amacıyla “okul geçidi görevlisi” adıyla oluşturulan “gönüllü trafik polisi”¹¹ uygulamasıdır. Trafik araçlarının fenni muayenelerinin önce Karayolları Genel Müdürlüğüne sonra da özel sektöre (“araç

¹¹ 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nda da kolluğun özel kişilere devri niteliğinde bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre; “Okul geçitlerinde trafik zabıtasınca verilmiş belgesi bulunan ve özel kıyafet... taşıyan kişiler görev sırasında trafik yönetimi açısından görevli kişilerin yetkisine sahiptir...Okul geçidi görevlisinin talimatına uymayanlar hakkında duyuru üzerine trafik zabıtasınca, eylemine uyan madde hükmüne göre işlem yapılır.” Bu hükme göre, özel kişiler trafik polisinin yetkilerini kullanmak üzere görevlendirilebilmektedir (2918 SK, md.134).

muayene istasyonlarına”) devredilmesi Polislik hizmetlerinin başka kurumlara devrine örnek olarak verilebilir¹². Emniyet Örgütünde sivilleşme (Emniyet Hizmetleri Sınıfı dışında devlet memuru kullanma) ise söylem düzeyinde benimsenmekle birlikte uygulamaya yansımamış bir konudur.

2. Hizmetleri Taşeronla Verme ve Kalan Hizmetlerin Zorunlu Rekabetçi Sunumu: Taşeronlaşma, özel sektörün bazı mal ve hizmetleri polise sunmasıdır. Bu durum teoride asli olmayan hizmetler için söz konusu edilse de uygulamada ikincil işlev olarak nitelenenden çok daha fazlası taşeronla verilmektedir. Kuşkusuz ikincil işlerin ne olduğu da tartışmaya açıktır. Bazı polis işlevlerinin taşeronla devredilmesi konusunda hem batılı ülkelerde hem de ülkemizde siyasi iradede istek bulunmaktadır. Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının güvenlik hizmetlerini kendi personeli yerine özel güvenlik şirketlerinden satın alması taşeronlaşma bağlamında değerlendirilebilir. Özellikle Emniyet Örgütü tarafından yerine getirilen koruma hizmetlerinin özel sektör eliyle yerine getirilmesi gündemdedir.

Ülkemizde polislik hizmetlerinin merkezi düzeyde sunulması nedeniyle “zorunlu rekabetçi sunum” mümkün görünmemektedir. Ancak Emniyet Örgütünün 2007 yılı İdari Faaliyet Raporunda, performans değerlendirme kapsamında benzer işleri yapan birimlerin karşılaştırılması bir görüş olarak ortaya konmuştur. Raporla polis faaliyetlerinin verimini ve kalitesini yükseltecek temel etmenlerden biri olarak “yarışmacı” bir sistemin oluşturulması gerektiği belirtilmektedir. Bu amaçla birimlerin kendi kendileriyle yarışmasının (karşılaştırılmasının) sağlanması ve benzer faaliyet ve büyüklüğe sahip birimlerin aynı yıl içerisinde birbirleriyle karşılaştırılması üzerinde durulmaktadır. Birimler arasında yarışmacı bir sistem oluşturmak amacıyla birimlerin iş yüklerini ölçen objektif kriterler oluşturmak, birimleri sınıflandırmak ve polisiye faaliyetleri ve sonuçlarını değerlendirecek merkezi bir sistem kurmak hedeflenmektedir (EGM, 2008a: 111-112).

3. Polis Hizmetlerinin Paralı Hale Gelmesi (Hizmet Satışı): Polis bütçesinin sınırlanması polis hizmetlerinin paralı hale gelmesine yol açan bir etkidir. Bütçe kısıtı, polis hizmetlerinin paralı hale gelmesi yönünde bir zorlayıcı faktör olmaktadır.

¹² Ülkemizde araç muayenesi, 1980’li yılların ortasına kadar 6085 sayılı Trafik Kanunu gereği Karayolları Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu temsilcilerinden oluşan komisyon tarafından gerçekleştirilmiştir. 1985 yılından sonra ise, yasa değişikliğiyle bu görev tamamen Karayolları Genel Müdürlüğü’ne devredilmiştir. 2004’te yapılan ihale ile araç muayene istasyonlarının işletilmesi özelleştirilmiştir (TUVTURK, 2008).

Ayrıca, polis örgütlerinde hizmet satışı yoluyla ek gelir elde etme motivasyonu da bulunmaktadır. Türkiye’de bazı hizmetlerin paralı sunumu konusunda hukuksal düzenleme olmakla birlikte örneğin ABD’ye göre bu konu daha sınırlıdır.

4. İşletme Yönetimi Tekniklerini Uygulama: Bu kapsamda, kurumsal ve bireysel performans ölçümü ve performansa dayalı ödeme, sözleşmeli istihdam, performans bütçe, stratejik planlama, yönetim bilgi sistemi vb. gibi teknikler aklı gelmektedir. Ayrıca polis örgütlerinde yeni bir yönetim dili ve pratiği kullanılmaya başlanmıştır. Takdir yetkisi uygulama düzeyinde bir yandan artarken karar verme noktasında polis örgütünün yetkisi azalmaktadır. Uygulama düzeyinde polisin takdir yetkisinin artması “yerelleşme” olarak nitelendirilmektedir. Ülkemizde yönetim diline “işletmecilik” egemen olmuş olmakla birlikte uygulamada halen “geleneksel” ve “yenilikçi” dil ve düşünce çatışması bulunmaktadır.

Türkiye örneğine bakıldığında Emniyet hizmetlerinde trafik suçlarının azaltılmasına ve cezalandırılmasına yönelik Fahri Trafik Müfettişliği ve EGM hizmetlerinden bazılarının satışı göze çarpan özelleştirme uygulamalardır. Bu uygulamalardan çok daha çarpıcı olan ise özel güvenliğin sayısal artışı ve göze görünürlüğündeki yaygınlıktır. Bu uygulamalar Türkiye’de Emniyet hizmetlerinin özelleştirilmesinde belirli bir mesafenin alındığının göstergesi olarak yorumlanabilir.

Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun öngördüğü özel güvenliği genel kolluk gücünün alternatifi ve onun yerine geçecek bir güç olarak değerlendiren Aslan (2007:64-66) bu Kanunun, genel kolluğun taşeronlaşp piyasaya devredilmesine yol açacak niteliğine dikkat çekmektedir. Kolluk gücünün piyasaya devredilmesi piyasa aktörlerine yeni bir sermaye birikimi coğrafyası açmaktadır. Ancak taşeron istihdam biçiminin özü, düşük ücret, güvencesizlik ve hizmette tecrübesizliktir. Bu nedenle, kolluk hizmetlerinin devredilemezliği ilkesi bir yana bırakılsa bile, taşeron istihdam biçimi kamu yararı açısından sakıncalıdır (Aslan, 2007: 64-66).

Türkiye’de Emniyet hizmetlerindeki özelleştirmenin boyutlarının anlaşılması bakımında bazı alt başlıklar altında ayrıntılı inceleme yapılması konunun anlaşılması bakımından yararlı olacaktır.

2.2.2.1. Sivilleşme

Emniyet hizmetlerinde sivilleşme ile EGM bünyesinde yürütülen bazı işlevlerin (büro hizmetleri, kantin hizmetleri, makam şoförlüğü vb.) sivil personel

eliyle yerine getirilmesi anlatılmak istenmektedir. Emniyet hizmetlerinin özelleştirilmesinin de kimi zaman sivilleşme kavramının kapsamı içine yerleştirildiği de görülmektedir. Emniyet hizmetlerinde sivilleşmenin gündeme gelmesindeki temel gerekçe hizmetlerin verimliliği ve etkililiğinin artırılmasıdır. Ayrıca, imaj, maliyet, demokratikleşme, halka yakınlaşma gibi gerekçeler ileri sürülmektedir.

Türkiye’de EGM’de sivilleşme tartışmalarının 1990’lı yıllarda yoğunlaştığı görülmektedir. Emniyet hizmetlerinde sivilleşme yönündeki istem 1990’lı yıllardan başlayarak resmi raporlara yansımış durumdadır. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (1996-2000) (VII. BYKP), *Adalet ve Güvenlik Hizmetleri* kısmının “amaç, ilke ve politikalar” bölümünde; “Kuruluşlarda destek hizmetlerinin ve bu hizmetlerin yönetiminin sivil personel tarafından yürütülmesi sağlanacak” denilmektedir. Bu uygulama ile amaç, uzmanlaşmayı sağlayarak personel istihdamı açısından mevcut verimsizliğin giderilmesi (DPT, 1995: 122-123) olarak belirtilmektedir. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Güvenli Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporunda da destek hizmetlerinin yer ve konu bakımından sivil personel tarafından yerine getirilmesi ve yönetilmesi yönünde görüş belirtilmiştir. Raporda güvenlik hizmeti gören Emniyet Örgütünün pasaport işlemleri, ruhsat işlemleri, plaka işlemleri, trafik hizmetleri gibi düzenleyici hizmetlerini azaltması önerilmektedir (DPT, 2001: 9).

4970 Sayılı Bazı Kanunlarda ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun İçişleri Komisyonu Raporunda (4970 SK Raporu); sürücü belgesi ya da pasaport verilmesi gibi işlerin polis tarafından yerine getirilmesinin gerekmediği, bu işleri yerine getiren polisin “kendi ana işlevlerini gereği gibi yerine” getiremediği belirtilerek, derneklerle ilgili iş ve işlemlerin EGM’den alınarak İçişleri Bakanlığına verilmesiyle, bir yandan sivilleşme sağlanırken, diğer taraftan Emniyet Örgütünün görev yükünün azaltılmış olacağı savunulmuştur. 2004 Yılı AB İlerleme Raporunda; “Dernekler Daire Başkanlığı gibi yeni kurumlar önceden polisin sorumluluğunda olan yetkilerin sivillere devrine katkıda bulunmuştur” (Avrupa Komisyonu, 2004: 13) biçiminde bir ifade bulunmaktadır. Bu ifade, AB’nin Emniyet Örgütünde sivilleşmeyi desteklediği biçiminde yorumlanabilir.

2008 yılı bütçe görüşmelerinde, EGM tarafından yerine getirilen “pasaport, ruhsat, ehliyet, tescil belgesi vermek gibi idari görevlerin” özel bir beceri ve eğitim gerektirmediği, bu hizmetlerin polisten alınması, polis büro hizmetlerinin en aza indirilmesi, “niceliğin artırılması yerine, aynı zamanda niteliğin artırılarak, kalitenin, verimin ve temel işlevlerin güçlendirilmesi” önerilmiştir (Akçay, 2007). 1990’lı yıllarda EGM APK Daire Başkanlığı görevini yürüten Dündar (1994: 39), “poliste binlerce kişi neden Trafik Kayıt ve Tescil belgelerini tutar, neden binlerce kişi pasaport verir, bir başka kuruluş bu hizmetleri yürütse ne olur” biçimde konuya ilişkin görüşlerini açıklamıştır.

Sivilleşme konusunda EGM Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı’nın görüşü şu biçimdedir (Branş Araştırması, 2007)¹³; “Teşkilatımızın yardımcı ve danışma birimlerinde büyük oranda sivil veya sözleşmeli personel çalıştırılmalıdır...Güvenlik hizmetlerini yürütmek için yetiştirilenlerin idari görevlerde çalıştırılması kaynak israfına neden olmaktadır. Bu bağlamda sivil personel istihdamı giderek artırılmalı...uygun görülen alanlarda sözleşmeli personel istihdamına başlanmalıdır.” Öte yandan, bu görüşlerle çelişik biçimde, Emniyet Hizmetleri Sınıfının EGM’de görevli bütün personeli kapsaması gerektiği yönünde görüşler de bulunmaktadır (DPT, 2001: 15, 34, 42).

Emniyet Örgütünde sivilleşme, sıcak bakılan bir konu olduğu ifade edilmekle birlikte bu durum personel sayılarına yansımış değildir. Büro hizmetlerinde çalışan polisleri asli görevlerine döndürmek için 1992 yılında 20 bin genel idari hizmetli sivil personel alımı planlanmış ve bunlardan 5 bini 1993 yılında alınmış ancak, planlanmasına rağmen başka personel alınmamıştır (Özdemir, 2008). Bu dönemde alınan sivil memurların sayısı zaman içinde çeşitli nedenlerle azalmıştır.

2008 yılı kasım ayında yapılan bir açıklama ile Emniyet Örgütünde pasaport, ruhsat verme vb. işlerin sivil memurlar eliyle yerine getirilmesine yönelik olarak trafik tescil bürolarına 3.000 memur alınacağı, Trafik Hizmetleri Başkanlığı’nın, tescil işlemlerini sivil personele bırakmak amacıyla Maliye’ye başvurduğu ve Maliye’nin sivil memur talebine olumlu cevap verdiği belirtilmektedir. Trafik tescil şubelerine yeni alınacak sivil memurların genel idari

¹³ Bu bilgi Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığının kendi internet sitesinin kurulması sırasında EGM sitesinden kaldırılmıştır.

hizmetler sınıfından olması planlanmaktadır. Memurların yoğunlaştırılmış hizmet içi eğitimden sonra göreve başlaması ve polisin trafik tescil şubelerinden kademeli olarak çekilmesi öngörülmektedir. Ancak tescil şubelerinde aralarında amirlerin de bulunduğu az sayıda trafik polisinin koordineyi sağlaması amacıyla bırakılması da düşünülmektedir. Halen tescilde görev yapan polislerin ise karakollara ve şehir içi trafik hizmetlerine kaydırılacağı belirtilmektedir (Trafik Tescillere Sivil, 2008).

EGM’de sivil personelin sayısal durumu, sivilleşme yönündeki tartışmaların yoğunlaştığı 1990’lı yıllardan günümüze çok fazla değişmemiştir. 1990 yılında polislik hizmetlerinde çalışanların %91’i polis kökenli %9’u sivil personeldir (Özdemir E., 2001: 596). 2007 yılına gelindiğinde diğer hizmet sınıflarının Emniyet Hizmetleri Sınıfına oranı %8’dir (bkz. Tablo. 10).

Tablo. 10: Emniyet Örgütünde Sivil Personel (İşçi ve Sözleşmeli hariç)¹⁴

Yıl	Sivil Personel Sayısı	Sivil Personelin Polise Oranı (%)
2000	21.656	%12
2001	20.925	%11
2002	18.335	%10
2003	18.657	%11
2004	17.191	%9
2005	17.582	%9
2006	15.823	%8
2007	16.199	%8

Kaynak: EGM Çalışmaları 2001-2004; EGM 2007a; EGM 2008a

Tablo 10’daki sivil personel sayısı Emniyet Hizmetleri Sınıfı dışındaki hizmet sınıflarında istihdam edilen personel sayısını göstermektedir. EGM’de çalışan işçi ve sözleşmeli personel kadrosundaki sayılar oranları değiştirmeyecek kadar marjinaldir. 1990’lı yılların başında sivil personel sayısındaki artma eğilimi daha sonraki yıllarda duraklamıştır. Buna karşılık, 1991-1999 yılları arasında polis sayısı %70 dolayında artmıştır. Sivil personelde artış sağlanamamasının en önemli nedenlerinden birisi EGM’deki sivil personelin maaş ve özlük haklarındaki görece düşüklüktür. Bu sorunların giderilmesi için EGM bünyesinde çalışan sivil personelin

¹⁴ Emniyet Genel Müdürlüğü Stratejik Planlama Daire Başkanlığının hazırladığı Stratejik Planda Emniyet Örgütünün sayısal dağılımı belirtilirken “sivil memur” kategorisi içine işçi ve sözleşmeli personel de dahil edilmiştir (EGM, 2008b: 47).

emniyet hizmetleri tazminatından ve emekli olduktan sonra polis emeklilerine verilen haklardan yararlandırılması gibi öneriler bulunmaktadır. Maaş artışı sağlamak bakımından EGM bünyesinde çalışan sivil personele sözleşmeli personel statüsü kazandırılması yönüne gidilmesi önerilmektedir. Diğer bir sorun ise, sivil personelin kendilerini, polis amirleri ile memurlarından sonra, ikinci sınıf olarak görmeleridir. Bu yöndeki olumsuz izlenimin giderilmesi için gerekli düzenlemeler yapılması önerilmektedir (Özdemir E., 2001: 597)¹⁵.

EGM’de polis sayısının artması, sokak güvenliğini artırıyor gibi görünse de birçok polis bürolarda istihdam edilmektedir. Örneğin, 17 Şubat 1992 yılında dönemin İstanbul Valisi yaptığı basın toplantısında İstanbul’da 16.000 polisten asayiş için sadece 2.500 polisin kullanıldığını açıklamıştır. Bu durum, polisin masa başı işlerden alınıp aktif göreve verilmesi gereği (Fındıklı, 1992a: 141) olarak yorumlanmıştır. Halen aynı sorun süregelmektedir. Emniyet Genel Müdürü Oğuz Kağan Köksal (2007), büro hizmetlerinde görevli polis sayısının yüksekliğine dikkat çekerek, büroda görev yapan polislerin sokağa çıkartılacağını belirtmiştir. İçişleri Bakanı Atalay’da (2007) partisinin Kızılcahamam kampında iç güvenlik üzerine verdiği brifingde, Emniyet Örgütünün bürolarında masa başı görev yapan 26 bin polisi asayiş ve trafikte görevlendireceklerini belirterek, “Polisi sokağa çıkaracağız” demiş ve polis memurlarından boşalacak yere ise sivil memurların görevlendirileceğini açıklamıştır. Bowling ve Foster (2002: 988-989), politik söylemde daha fazla polisi sokağa çıkarmanın merkezi bir tema olduğunu belirtmektedirler. Türkiye’de de bu tema hem siyasal hem de üst emniyet yöneticileri tarafından sıklıkla kullanılmaktadır.

Emniyet Örgütünde, Emniyet Hizmetleri Sınıfı dışında devlet memuru çalıştırılmasında görülen “çekingen” tutum, işçi ve sözleşmeli personel çalıştırılması bakımından da bulunmaktadır. Örneğin, Emniyet Örgütünde çalışan işçi ve sözleşmeli personel sayısına personel durumunu gösteren tablolarda çoğunlukla yer verilmemektedir. Ayrıca mevcut sözleşmeli ve işçi sayısı da yıllar içinde azalma eğilimindedir.

¹⁵ Bu kapsamda sivil personele ilişkin 20 Temmuz 2006 tarihli 26234 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Emniyet Teşkilatında Görevli Memurların Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik bulunmaktadır.

Kuşkusuz, sivilleşme açısından bu çekingen tablonun ortaya çıkmasında yasal nedenler de bulunmaktadır. 3201 Sayılı Kanunun 4. maddesine göre; “Emniyet Teşkilatında, fiili polis hizmetleri dışında kalan yazı, hesap, levazım, telli veya telsiz haberleşme, kriminal laboratuvar, trafik fenni muayene, kayıt, tescil ve benzeri hizmetler emniyet hizmetleri sınıfı mensupları tarafından ifa olunur.” Öte yandan 2918 Sayılı Kanunda yer alan, “Tescil şube veya bürolarında emniyet hizmetleri sınıfı personelinden ayrı olarak teşkilat ve kadrolarında gösterilen sayıda genel idare ve teknik hizmetler sınıfında personel ile sözleşmeli personel çalıştırılabilir” hükmü trafik hizmetlerinde sivilleşme yönünde bir düzenlemedir.

Ülkemizde güvenlik personelinin sivil etkileşimden uzak kalması polisin sapma davranışının nedenlerinden birisi olarak değerlendirilmektedir. Sivil katılımın olmayışının polisi toplumdaki uzaklaştırdığı, güvenlik birimlerinin sivilleşmesinin ve güvenlik alanına sivil katılımın sağlanmasının polisleri sosyalleştireceği belirtilmektedir (Cerrah, 2000: 130-131).

Sonuç olarak, gerek DPT Raporlarında, gerekse Emniyet Örgütü yetkililerinin açıklamalarında sivilleşme yönünde var “gibi” görünen talep yaşama geçirilememiştir. Halen sivil devlet memuru sayısı Batılı ülkelere göre oransal olarak çok azdır. EGM’de sivilleşme kamu hizmeti ve kamu yararı açısından değerlendirilebilir. İlk olarak, “fiili polis hizmetleri dışında kalan” bazı alanlarda sivil personel kullanılıp kullanılmaması bakımından tartışılabilir. İkinci olarak da, özelleştirme perspektifinden değerlendirme yapılabilir.

“Fiili polis hizmetleri dışında kalan” alanlarda sivil personel kullanılması doğrudan güvenliği artırıcı bir unsur olmamakla birlikte güncel yönelimin bu yönde olduğu görülmektedir. Güvenlik alanında sivilleşmenin temel gerekçesi maliyet ve verimliliktir. Bu gerekçelere bir de sivilleşmenin polis kültürünü değiştirici etkisi eklenebilir. Maliyet açısından ele alındığında, ülkemiz koşullarında sivil personel çalıştırmanın polis istihdam etmeye göre daha düşük bir maliyeti olacağı açıktır. Sivil personelin maaş ve özlük hakları polise göre daha düşüktür. Ayrıca, polis çalıştırmanın gerekli olmadığı alanlarda sivil personel çalıştırmanın polisin eğitime ayrılan kaynaklar bakımından da tasarruf yaratıcı bir etkisi bulunmaktadır. Bu nedenle, maliyet odaklı bir bakış açısından sivil personel istihdam etmek olumlu olarak görülebilir.

Söz konusu olan bir kamu hizmeti olduğundan, bu kamu hizmetinin devletin temel işlevi olarak değerlendirildiği göz önüne alındığında sivilleşme konusunda salt maliyet odaklı bir bakış açısının yetersiz olacağı söylenebilir. Ayrıca, sivil personel ile polis arasındaki maaş dengesizliği “eşit işe eşit ücret” ilkesi açısından değerlendirildiğinde, aynı işi yapan sivil personel ile polisin farklı maaş alması, evrensel ve anayasal bir ilke olan “eşitlik” açısından sorunlu olduğu kadar, mikro ölçekte örgüt içi sorunlara yol açabilmektedir. Bununla birlikte, polisin masa başı görev yapması bir siyasal-yönetsel tercihtir. Polisin, kantinlerde, tesislerde, makam şoförü vb. olarak görev yapması homojen bir örgüt kurulmak istendiğinin, maliyet unsurunun ise geri planda olduğunu göstermektedir.

Verimlilik-etkililik unsurları dikkate alınarak sivil personel istihdamı değerlendirildiğinde, durumun kesin bir yargıya varmayı güçleştirecek ölçüde karmaşık olduğu görülmektedir. Verimlilik-etkililik yönüyle sivil personel istihdamı bazı açılardan olumlu olabileceği gibi bazı açılardan olumsuz olabilecektir. Uzmanlık gerektiren ama polislik bilgisi gerektirmeyen alanlarda (muhasabe, tamir-bakım vb.) ya da hiçbir uzmanlık gerektirmeyen alanlarda (evrak kayıt vb.) sivil personel kullanılmasının verimlilik ve etkililik açısından daha yararlı olacağı söylenebilir. Ancak polis ile sivil personel arasındaki çıkar çatışmaları ve gerilim olasılığı, statü-özlük haklarındaki farklılaşmalar dikkate alındığında bu kez verimlilik-etkililik açısından sorunlar doğabilecektir.

Türkiye’de polislik hizmetlerindeki özelleştirme uygulamaları olarak Özel Sürücü Kursları, Fahri Trafik Müfettişliği ve Emniyet Genel Müdürlüğünün Hizmet Satışı örnekleri aşağıdaki kısımda incelenmektedir.

2.2.2.2. Özel Sürücü Kursları

1980’li yıllarda Türkiye’de güvenlik alanında sivilleşme açısından önemli bir gelişme olmuştur. 1985 yılında 2918 Sayılı Kanunda değişiklik yapılarak sürücü belgesi verilmesi sürecinde Emniyet Örgütünün görevleri sınırlandırılmış ve bu konuda özel sürücü kursları açılması olanağı getirilmiştir. Motorlu Taşıtlar Sürücüleri Kursu Yönetmeliği 3 Şubat 1987 tarih ve 19361 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmeliğin 4. maddesine göre; “Bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile hakiki ve hükmi şahıslar tarafından” motorlu

taşıt sürücüleri kursları açılması mümkündür. Uygulamada resmi kurslar yerine özel kurslar yaygınlaşmıştır.

Sürücü belgesi alınmasında Emniyet Örgütünün sınav yetkisinin kaldırılması öncesinde polise yönelik yaygın rüşvet iddiaları bulunmaktaydı. Eğitimin özel sürücü kurslarına geçmesi ve merkezi yazılı sınav sistemi Emniyete yönelik eleştirileri büyük ölçüde ortadan kaldırmıştır ancak bu kez özel sürücü kurslarında (ehliyet sınavı sahtekarlığı vb.) bazı sorunlar ortaya çıkmıştır.

Sürücü belgesi verilmesi sürecinde Emniyet Örgütünün rolünün azaltılması örneğinden yola çıkarak, pasaport hizmetleri, plaka işlemleri gibi hizmetlerin Emniyet Örgütü dışındaki kurumlar eliyle yerine getirilebileceği ileri sürülebilir. Devletin gerekli hukuksal değişiklikleri yaparak Emniyet Örgütünde sivil memurların bu hizmetleri yürütmelerine ya da Emniyet Örgütü dışındaki bir kamu kuruluşunun bu hizmetleri yürütmesine karar verilebilir. Ayrıca, düzenleme ve denetleme yetkisini kendisinde bırakarak bu hizmetlerin özel sektör tarafından verilmesi de düşünülebilir. Ancak bu tür değişiklikler basit bir yönetim tekniği olarak değerlendirilemez. Bu hizmetlerin kamu kurumları tarafından yerine getirilmesinden vazgeçilmesi siyasal bir karar olmakla kalmaz devlet anlayışındaki değişimi gösterir. Kamu hizmeti ve kamu yararı açısından kamu hizmetinin paralı hale gelmesi kâr odaklı bir devlet anlayışına gidiş yönünde bir adım olarak değerlendirilebilir ve kamu yararı açısından sorunlara yol açabilir.

Liberal bazı düşünürlerin bile görüşlerinin ötesine giden bir devlet anlayışı değişiminin varlığı durumunda anılan hizmetlerin halen kamu hizmeti olarak kaldığını söylemek bile bazı durumlarda mümkün olmayabilecektir. Bu yöndeki değişikliklerin devletin zor kullanma tekeli ile öne çıkan özelliğini ne ölçüde değiştireceği tam olarak kestirilemez. Bir olasılık; sivilleşme yönündeki değişikliklerin artarak devam etmesi durumunda Emniyet Örgütünün hizmet yönünü budanması nedeniyle polisin salt zor kullanma tekeli kullanma yönü belirgin hale gelebilir. Bu durum polisin devletin görünen yüzü olma işlevini daraltacağından zor kullanma gücünün meşruiyetini zayıflatabilir. Kuşkusuz bu gelişme Toplum Destekli Polislik (TDP) ile yapılmak istenenin tam tersi yönde bir gelişme olacaktır.

2.2.2.3. Fahri Trafik Müfettişliği

Avrupa ülkelerinde 1960'lı yıllardan itibaren uygulanan Fahri Trafik Müfettişliği (FTM) modeli Türkiye'de 1990'lı yılların ortalarında uygulamaya girmiştir. 1996 tarihinde 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununa (2918 SK) eklenen bir maddeyle trafik alanında denetim mekanizmasını genişletmek ve "oto-kontrol" sistemini yaygınlaştırmak amacıyla, yetkililere yardımcı olmak üzere, belirli şartları taşıyan kişilere "Fahri Trafik Müfettişliği" görevi verilmiştir. Böylelikle trafik alanında gönüllü güvenlik sisteminin uygulanmasının yasal dayanağı oluşmuştur.

FTM, trafik denetimlerine halkın katılımını sağlamaya yönelik bir yöntemdir. Bu yöntem ile trafik kurallarını ihlal eden sürücülerin algılanan yakalanma riskinin en üst noktaya çıkması hedeflenmektedir (Akçay, 2004: 122). FTM'ye ilişkin hukuksal düzenlemeye göre; "Sürücülerin trafik kurallarına uyup uymadığını denetlemekle sorumlu olan yetkililere yardımcı olmak üzere... uygun görülen kişilere, valilerce 'fahri trafik müfettişliği' görevi verilir. Fahri trafik müfettişleri; 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun suç saydığı fiilleri işleyenler hakkında işlem yapılması amacıyla, Emniyet Genel Müdürlüğünce kendilerine verilen tutanağı düzenlemek ve bunları...bir trafik kuruluşuna teslim etmek zorundadırlar. Fahri Trafik Müfettişleri İçişleri Bakanlığının belirleyeceği esas ve usullere göre eğitime tabi tutulabilirler. Bu hizmet 'fahri' ve 'ücretsiz'dir. Görevini kötüye kullandığı tespit edilen fahri trafik müfettişleri iki aydan altı aya kadar hafif hapis cezası ile cezalandırılırlar...Ayrıca belgeleri iptal edilir" (2918 SK, Ek. Md.6).

1 Mayıs 1997 tarihli ve 22976 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Fahri Trafik Müfettişliği Görev Ve Çalışma Yönetmeliğine (FTM Yönetmeliği) göre; Fahri Trafik Müfettişleri; Türkiye Cumhuriyeti yurttaşı, en az 40 yaşında, en az yüksekokul mezunu ve en az 10 yıllık sürücü belgesi bulunan, trafik sicili temiz olan, kamu hizmetlerinden yasaklı olmayan ve belirli suçlardan (zimmet, dolandırıcılık vb.) hüküm giymemiş kişilerden talepleri üzerine seçilmektedir. Başvurusu onaylananlara "Fahri Trafik Müfettişi Kimlik Belgesi" verilmektedir. Ayrıca, Mülki İdare Amirliği Hizmetleri sınıfında görev yapanlar ile Emniyet Hizmetleri Sınıfında rütbeli olarak görev yapanlar, bu görevleri yaptıktan sonra ayrılanlar ile emekli olanlar ve trafik sorununun çözümüne yönelik bilimsel araştırma ve çalışma yapanlar

ile trafiğe hizmet etmiş olanlar ve buldukları görev, mesleki deneyim ve nitelikleri itibariyle müfettiş olarak görevlendirilmelerinde yarar görülenler, yaş ve eğitim şartı aranmaksızın Fahri Trafik Müfettişliğine seçilebilirler, bu durumda olanlar eğitime tabi tutulmazlar (FTM Yönetmeliği, md.5-7)

Fahri Trafik Müfettişlerinin görev ve yetkileri şu biçimde düzenlenmiştir; Tespit ettikleri kural ihlallerine ilişkin olarak tutanak düzenledikten sonra, bir hafta içerisinde en yakın trafik birimine teslim ederler. Yer ve zamanla sınırlı olmayıp, *ülkenin her yerinde görevli sayılırlar*. “Araç durduramaz, sürücülerle muhatap olamaz, belge veya evrak kontrolü yapamazlar.” (FTM Yönetmeliği, md. 9).

Bu konuda ilginç bir gelişme olarak, Fahri Trafik Müfettişi olan iki kişinin kurduğu bir internet sitesinden İstanbullulara çağrı yapılarak, cep telefonu, kamera ya da fotoğraf ile tespit ettikleri trafik ihlallerini kendilerine bildirmelerini, bildirilen ihlallerin hem sitede yayımlanacağını, hem de ceza makbuzu kesileceğini ilan etmeleridir (Uluç, 2007: 15). Kuşkusuz bu durumun hukuka ne derece uygun olduğu konusu sorgulanabilir.

Ölüm, istifa, görevi kötüye kullanma gibi nedenlerden dolayı FTM kartları iptal edilenler bulunduğundan, FTM sayısı net olarak bilinmemekle birlikte, 11.000 dolayında olduğu tahmin edilmektedir. Trafikteki fahri trafik müfettişi sayısı, araçların binde 2’lik oranına tekabül eden 26 bin dolayında olması gerektiği hesaplanmaktadır. 3 Aralık 2007’de İçişleri Bakanlığının çıkardığı bir genelge ile Türkiye genelinde 15 bin fahri trafik müfettişinin daha görevlendirileceği açıklamıştır. Ancak kontenjan açılıp başvurular alınmasına rağmen (9.000 dolayında başvuru olmuştur) atamalar henüz yapılmamıştır. FTM sayısının, yeni bir düzenleme yapılincaya kadar fiilen dondurulmuş durumda olduğu söylenebilir.

1997 yılından 2006 yılına kadar Fahri Trafik Müfettişleri eliyle toplam 237.620 tutanak düzenlenmiş, 6.898.347 YTL para cezası tahakkuk ettirilmiştir (İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü (İEM), 2006). Buna rağmen, Sakarya FTM’ni inceleyen bir çalışmanın sonuçlarına göre, “Türkiye’de FTM uygulaması yeterince” bilinmemektedir (Abay ve Uslu, 2004: 30-32).

Fahri Trafik Müfettişlerinin araçları durdurmadan ceza yazabildikleri için (gizli denetim) bu uygulamaya ilişkin çeşitli sorunlar olduğu ve bu yönden yararsız

olduğuna ilişkin görüşler bulunmaktadır. Fahri Trafik Mfettişlerini denetleyen bir iç denetim sistemi olmadığı için bu mekanizma eleştirilmektedir (Arıkanlıoğlu, 2006).

2004 yılında Emniyet'in yeni bir uygulama ile branş ayrımı gözetmeksizin tüm polislere trafikte ceza tutanağı düzenleyip trafiği denetleme yetkisi verilmesi ve böylelikle, suiistimallerin artması gerekçe gösterilerek, FTM uygulamasına da kademeli şekilde son verilmesi planlanmıştır (Gnen, 2007)¹⁶. Ancak bu düşünce uygulamaya geçirilmemiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisinde (TBMM) 22. dönemde alt komisyonlarda görüşülen ancak yasalaşamayan Karayolları Trafik Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısında ‘‘Fahri Trafik Müfettişliği’’ uygulaması korunmuştur. Ancak 22. yasama döneminde bu konu yasal zemine kavuşmamıştır bu nedenle ne yönde bir değişiklik olacağı belli değildir.

Emniyet rgtnn uzmanlaşmış bir kolu tarafından yerine getirilen bir kamu hizmetinin kamu gücüne sahip olmayan siviller tarafından üstlenilmesinin kamuoyunda nasıl bir tepki ile karşılandığı sorgulanabilir. Fahri trafik müfettişlerinin ‘‘görünür’’ olmaması nedeniyle ‘‘ceza kesilen’’ konumunda olunmadığı sürece, FTM uygulaması eleştirilmemektedir. Emniyet rgt içinde ise çok fazla sempati ile bakılmayan bir uygulamadır.

Nitekim İçişleri Bakanı Beşir Atalay, 23. yasama döneminde Karayolları Trafik Kanununda yapılacak değişikle ilgili görüşlerini aıkladırken Fahri Trafik Müfettişleri hakkında düzenleme yapmayı düşündüklerini belirtmiş ve ‘‘Fahri müfettişlik, ben bundan hoşnut değilim. Bakanlığa geldiğimden beri fahri müfettişliğin iyi yürümediğini biliyorum. Bu kanunda ya bunu kaldıracadığ ya da çerçevesini, yetkisini çok iyi çizeceğiz. Uluslararası standartlara da bakacadığ’’ biçiminde açıklama yapmıştır (Atalay, 2009).

FTM uygulaması, batılı bir uygulamanın Türkiye'ye uyarlanması olup, yararlı olduğu kadar tartışmalı unsurlar içermektedir. Tam bir önleyici uygulama olmadığı için yararları sınırlıdır. İnsan unsuru nedeniyle hatalar ya da suiistimler olabilmektedir. Ayrıca oto-kontrol mekanizması olarak işlev göremediği söylenebilir.

FTM uygulaması ilk bakışta halkın Emniyet hizmetlerine katılımı açısından yerinde bir yöntem olarak değerlendirilebilir. Ancak elektronik gözetlemenin insan

¹⁶ Emniyet rgtnn trafik polisi dışındaki hizmet birimlerinde görevli Emniyet Hizmetleri sınıfi personelin trafik hizmetlerine ilişkin görev esasları ile yetki sınırları için bkz. (2918 SK Yönetmeliği).

hatalarını ortadan kaldırması nedeniyle FTM yerine tercih edilmesi akla yakındır. FTM uygulaması bir yönüyle kamu yararına hizmet etmektedir. Diğer yandan, “kendi işini kendi yapan topluluklar” yaratılarak kamu hizmetinin ortadan kaldırılması potansiyeli bulunmaktadır. FTM uygulaması EGM’nin iş yükü açısından değerlendirildiğinde, EGM’de FTM’nin iş ve işlemlerini, eğitimlerini vb. takip edecek birim oluşturularak yeni bir işlev yaratmıştır.

2.2.2.4. Emniyet Genel Müdürlüğünde Hizmet Satışı

Dünya genelinde kamu yönetimlerinde ve buna koşut olarak polis örgütlerinde yaşanan değişiklikler Türkiye’deki polis hizmetlerini de çeşitli biçimlerde etkilemiştir. Bu etkilerden bir tanesi de Emniyet hizmetlerinden bazılarının satışına başlanmasıdır. Polis örgütleri, bütçe otonomilerini arttırmak amacıyla tüm dünyada hizmet satışına başlamıştır. Ticari olaylarda (konserler, spor etkinlikleri vb.) kalabalığın ve trafiğin denetimini ya da eskortluk hizmetleri ücret karşılığı yapılabilmektedir (Bayley, 2006: 53; Law Commission Of Canada, 2006: 4, 51-54). Türkiye’de de aynı eğilim gözlenmektedir. Bütçe imkanlarının artırılması amacıyla ülkemizde hizmet satışı başlamıştır.

Emniyet Örgütünde hizmet satışı uygulamasına geçilmeden önce bu konu çeşitli platformlarda tartışılmış ve öneriler geliştirilmiştir. Bu önerilerden ilgi çekici bir tanesi de Emniyet Müdürü Dr. Cengiz Derdiman’ın “ücretli polis sistemi” önerisidir. Derdiman’a göre, polis hizmetleri genel bütçeden finanse edilerek bedelsiz verilmekle birlikte, asıl hizmet alanı olan önleyici ve adli hizmetler için çeşitli adlar altında bedel alınması mümkündür. “Daha etkin, verimli ve başarılı polis hizmetleri için,...hizmetten yararlananlardan, harç, resim veya kamu gideri adı altında devlete ücret ödenmesi” gereklidir. Derdiman’a göre bazı hizmetler için ücret (bedel) alma, “hizmetten fiilen yararlananlarla o sırada yararlanmayanlar ya da öncelikli olarak yararlanmayanlar arasındaki eşitsizliği” de giderecektir. Ancak tüm topluma yönelik olarak verilen koruma ve kollama hizmetleriyle bu görevlerde etkinlik sağlamak için yapılması gerekenler için herhangi bir bedel alınması mümkün değildir (Derdiman, 1997: 62).

Dönemin EGM Asayiş Dairesi Başkan Yardımcısı Halil Yılmaz (2002: 41) polisin döner sermaye işletmesi kurarak, polise yaptırılacak genel güvenliğin sağlanmasıyla ilgili olmayan işlerde talepte bulunanların bunun bedelini ödemesi

gerektiği görüşündedir. Döner sermaye işletmesi kapsamındaki hizmetlere silah ruhsatı ve silah eğitimi verilmesini örnek olarak göstermektedir. Yılmaz'a göre, "üretilen hizmetin bedeli ilgisine ödetilerek kamu maliyetinin azaltılması yanında, hizmet üretenlerin desteklenmesi ile 'iç müşteri memnuniyeti' sağlanabilir."

Emniyet hizmetlerinin satışlarına ilişkin dünyadaki gelişmeler ve ülke içindeki tartışmalar sonucu 2000'li yıllarda gerekli hukuksal düzenlemeler yapılarak EGM'nin sunduğu hizmetlerin bir kısmının satışı olanaklı hale getirilmiştir. 2001 tarihli 4645 Sayılı Kanun ve buna dayalı olarak hazırlanarak 2002 tarihinde 24854 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren Yönetmelik (4645 SK Yönetmeliği) hükümleri çerçevesinde, Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde bazı birimlerde bedeli karşılığında çeşitli hizmetler özel kuruluş ve şahıslara verilmeye (satılmaya) başlanmıştır.

Anılan düzenlemeye göre, Emniyet Örgütünün belirlenen hizmetlerinden faydalanmak isteyen kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar ve şahıslar önce hizmeti veren birimle görüşeceklerdir. Hizmeti veren birimin iş durumu ve hizmet takvimine göre, talep sahibiyle mutabakata varılması durumunda, İçişleri Bakanlığı Merkez Saymanlık Müdürlüğü'ne söz konusu hizmetin bedelinin yatırılması suretiyle düzenlenecek protokol çerçevesinde talep sahibi hizmetten faydalanabilecektir.

EGM merkez ve diğer birimleri "verebilecekleri hizmetleri ve bu hizmetlerle ilgili değerlendirmeye esas alınabilecek her türlü bilgi ve belgeyi teknik komisyonlara bildirirler. Teknik komisyonlar satışı yapılması talep edilen hizmetleri, yürütülen asli hizmetleri aksatmaması, kamu yararı gibi hususları da dikkate alarak değerlendirir ve hizmetin satışının yapılıp yapılmamasına karar verir. Verilen kararlar Bakan onayına sunulur" (4645 SK Yönetmeliği, md. 5). Bu aşamadan sonra, "değer tespit komisyonları, teknik komisyonlardan gelen raporları inceler,...fiyat araştırması yapar, komisyon üyelerinin de görüşleri doğrultusunda satışı yapılacak mal, malzeme ve hizmetin fiyatını tespit eder...komisyon kararları Bakan onayına sunulur. Bu onaylara istinaden hizmet satışı yapılır" (4645 SK Yönetmeliği, md. 6).

Satışına karar verilen hizmetler her yıl Ocak ayında duyurulur. Talepler hizmeti verecek birim tarafından değerlendirilerek, asli görevlerini aksatmayacak şekilde; hizmetin nevi, yeri, tarihi, süresi ve tarifesi ile ödeme şartları ve şeklini

içeren bir sözleşmeye bağlanmak suretiyle tarifeye bağlı hizmet satışı yapılır (4645 SK Yönetmeliği, md. 32). Tarifeye bağlı olarak veya ihale yoluyla satışı düzenlenen hizmetler, Dışişleri Bakanlığının mütalaasının alınması şartı ile dost veya müttefik devletlere bedelsiz olarak da verilebilir (4645 SK Yönetmeliği, md. 35). Satılan hizmetten elde edilen gelir, Genel Müdürlük bütçesine özel ödenek kaydedilir ve Genel Müdürlükçe satın alınacak taşıtlar ile makine ve teçhizat alımı ve bunların onarım giderlerinde kullanılır (4645 SK Yönetmeliği, md. 37-38).

2008 yılı itibariyle satışı yapılması öngörülen hizmetler şunlardır (Emniyet Genel Müdürlüğü İkmal ve Bakım Dairesi Başkanlığı (EGMİBDB), 2008); 1.Atış Poligonları, 2. Brifing ve Demonstrasyon, 3.Trafik Hizmetleri a-Trafik Kazasına Karışma Durumu Ve Uygulanan Trafik Cezalarına Ait Belge b-Sürücü Belgelerine Uygulanan Trafik Cezalarına Ait Belge c-Detay Nitelikteki Trafik Kaza İstatistikleri d- Karayolu Trafik Kazaları Aylık İstatistik Bülteni 4. Kriminal Hizmetleri a-Resmi Araç Kullanımı; Olay Yeri İnceleme-Bomba Ekip Otolarının Dizi, Film Ve Belgesellerde Kullanımı), b- Bomba İnceleme; Zırhların ve Koruyucu Materyallerin Patlayıcı Maddelere Karşı Dayanıklılığının Testi ve Cam İncelemeleri c- Balistik İnceleme; Cam İncelemeleri, Kask İncelemeleri, Koruyucu Yelek İncelemeleri, Araç Zırhlandırma Malzemesi Testi (Danışmanlık dahil), 5.Yüzme Havuzu (Ankara Polis Koleji Müdürlüğü Yarı Olimpik Kapalı Yüzme Havuzu).

Türkiye’de polisin, ticari organizasyonlar ve benzeri etkinliklerde koruma görevi yapması herhangi bir ücrete tabi değildir. Ancak özellikle futbol maçları nedeniyle bu konu ülkemizde uzun süreden beri gündeme getirilmektedir. Emniyet Örgütü içinde bu tür görevlendirmelerde ücret alınması konusunda görünmez bir uzlaşma oluşmuştur. Futbol Federasyonu ile EGM’nin birlikte oluşturduğu Futbolda Şiddet ve Düzensizliği Önleme Platformunun düzenlediği “Çözüme Doğru” başlıklı toplantıda, maçlarda görevli polisler ücret ödenmesinin sağlanması kararı çıkmıştır. Bu konudaki hukuki ve finansal altyapı araştırılmaya başlanmıştır (Türkiye Futbol Federasyonu, 2007)¹⁷. Polisin stadyumlardaki görevlerinden dolayı “ücret” alması

¹⁷ EGM Güvenlik Dairesi Başkanı İsmail Çalışkan (2007) toplantıdan önce; “Avrupa’da maçlara giden polisler belli bir miktar para alıyorlar. Ülkemizde şu an böyle bir durum yok. Ancak Federasyon bu konuya sıcak bakıyor. Şu anda statta polis dışında görevli herkes para alıyor. Sadece polisler ücret almıyor. Özel güvenliğe devir ile birlikte statlardaki polis sayısının azaltılması durumunda ücret konusu da çözülür diye düşünüyorum” biçiminde açıklama yapmıştır. Ancak aradan geçen yaklaşık 2 yılı süre içerisinde anılan konuda bir düzenleme yapılmamıştır.

talebi ile ilgili olarak Fatih Altaylı (2005) Fenerbahçe-Everton maçında bir kişinin silahla öldürülmesi sonrasında yazdığı yazıda bir iddiaya değinmektedir. Buna göre İstanbul polisi güvenliği sağlamak için naklen yayın gelirlerinden pay istemiş, bu pay verilmeyince güvenlik “gevşek” bırakılmıştır.

Polisin hizmet satışı devletin güvenliği sağlaması ile özel sektörün güvenliği sağlaması arasındaki çizgiyi belirsizleştirmektedir. Buna bir de gönüllü polisliği (special constables, cadet vb.), polisin ikinci iş olarak özel güvenlik görevlisi olabilmesini (moonlighting) ve diğer özelleştirme (sivilleştirme) uygulamalarını eklediğimizde belirsizlik artmaktadır (Bayley ve Shearing, 1996: 594).

Sivilleştirme, Fahri Trafik Müfettişliği ve hizmet satışı gibi uygulamalar kolluk yetkisinin özelleştirmeye konu olabildiğini göstermektedir. Kamu hizmeti ve kamu yararı açısından devletin temel işlevlerinden olan güvenliğin özelleştirmelere konu olması tarihsel olarak değerlendirildiğinde Emniyet hizmetlerinin devlet tarafından tekel olarak verilmesinin görece olarak yeni bir olgu olduğu görülmektedir. Batılı ülkelerde, Emniyet hizmetlerinin devlet tarafından bir kamu hizmeti olarak ve tek elden sunulması 19. yüzyıl ile tarihlendirilebilir (Bayley ve Shearing, 2001: 1). 19. yüzyıldan önce güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişik ölçü ve yöntemlerle halkın kendi kendisini koruması söz konusudur. Bu anlamda bir eskiye dönüş eğiliminden söz edilebilir. Geriye dönüşün topluma yönelik eşitsiz bir koruma sağlanması (Bayley ve Shearing, 1996: 593-594) nedeniyle kamu yararı açısından olumsuz olduğu açıktır. Toplulukların kendi kendini koruması, gelir düzeyine bağlı olarak güvenlik hizmetlerine eşitsiz erişim anlamına gelmektedir (Bénit-Gbaffou ve diğerleri, 2008: 700).

Emniyet hizmetlerinin özelleştirilmesinin demokratikleşme ile ilişkilendirildiği görülebilmektedir. Bu ilişkilendirmede demokratikleşme, Emniyet Hizmetlerinde özelleştirmenin meşrulaştırılmasını sağlayan bir söylem olarak kullanılabilir. Öte yandan, yine sivilleştirme bağlamında gündeme getirilen Emniyet hizmetlerine halkın katılımı kamu yararı açısından istenen bir durum olmakla birlikte katılım biçimi olarak sürekli vurgulanan yerelleştirme (seçilmişlerin yerel düzeyde Emniyet üst yöneticisini belirlemesi ya da bu hizmetlerin yerel düzeyde belediye polisi eliyle yerine getirilmesi, yerel halka danışma, kamu-özel işbirliği içerisinde özeliğin güvenliğin sağlanmasında sorumluluk alması) katılıma

bakışın sınırlarını göstermektedir. Temsili demokrasinin kendine özgü sorunları, seçilmişlerin seçenlerin görüş ve düşüncelerini yansıttığındaki sorunlar vb., dikkate alındığında yerel seçilmişlerin Emniyet üst yöneticisini seçmesi ya da hizmetlerin yerel düzeydeki birimler eliyle gerçekleştirilmesi, danışma vb. gerçek bir katılımdan çok, “katılma hissi yaratma” olarak değerlendirilebilir. Gerçek bir katılım açısından öncelikle örgüt içinde çalışanların katılımı, çalışanların hizmetlerin sunumundan çalışma koşullarına kadar çeşitli düzeylerde seslerini duyurabilmeleri önemlidir. Bürokratik örgütlerde çalışanların katılımı sendika, dernek türü örgütlenmeler ile olanaklıdır. Emniyet hizmetleri ise bu tür örgütlenmelere mesafelidir. Ayrıca yine gerçek bir katılım açısından yerel halkın görüşlerinin danışma-bilgilendirmenin ötesinde uygulamaya aktaracak mekanizmaların kurulması gerekmektedir. Birinci bölümde sözü edilen Fransa örneğinde belediye başkanlığında oluşturulan katılımcı mekanizmaların işlevsizliği gibi örneklerden ders alınarak o ülkeye özgü modeller oluşturmaya çalışmak, örgütlü mücadele biçimlerini benimsemek düşünülebilir.

Katılımın sağlanması bakımından devletin demokratikleşmesi önem taşımaktadır. Emniyet örgütünün demokratikleşmesi devletin demokratikleşmesine koşut bir gelişme gösterecektir. Bu noktada sosyo-ekonomik sistemin (kâr ve piyasanın önceliği) sınırlandırıcı rolü bulunmaktadır. Katılımın mümkün olabilmesinin bir başka yolu devlet sırrı kavramının açıkça ortaya konması ve Emniyet hizmetlerinin tüm yönleriyle denetlenebilmesidir. Bu ise “kutsal” devlet algısının değişmesini gerektirmektedir. Şeffaflığın artırılması, etkili denetim araçlarının oluşturulması önerilebilir. Bu kapsamda kurulma aşamasında olan “Bağımsız Kolluk Şikayet Sistemi”nin nasıl biçimlendirileceği önem taşımaktadır. Polis Örgütlerinin bütçeleri üzerindeki siyasal denetimin artması ya da performans denetimi gibi yeni liberal uygulamalar polis örgütlerinin demokratikleşmesi ya da halka yakınlaşması anlamına gelmemektedir.

Aşağıdaki kısımda, Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamu yönetimine ve polisliğe uygulanmasında, ayrıca Toplum Destekli Polisliğe geçişte altyapı hazırlayan Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımı polislik bağlamında incelenmektedir.

2.2.3. Emniyet Genel Müdürlüğünde Toplam Kalite Yönetimi Çalışmaları

Toplam Kalite Yönetimi (TKY) küresel ölçekte farklı düzey ve biçimlerde uygulama alanı bulan bir yönetim yaklaşımıdır. Ortaya çıkışı özel sektörde olmakla

birlikte 1980’li yıllardan sonra kamu yönetiminde yerel ve merkezi yönetim düzeyinde uygulanmıştır. Ülkemizde kamu yönetiminde 1995 yılından itibaren önce yerel yönetimlerde, 1997 yılından itibaren de merkezi yönetimde uygulanmaktadır (Nohutçu, 2003: 231, 242).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda TKY’nin çeşitli yararları olduğu belirtilerek kamu yönetimine uygulanması gerektiği savunulmuştur (DPT, 2000b: 63). Ancak TKY’nin kamu sektöründe uygulanmasının çeşitli zorlukları bulunduğu genel kabul edilmektedir. Bu zorluklar şu biçimde sıralanabilir (Nohutçu, 2003: 243-246); TKY’nin temel hedeflerinden olan “müşteri memnuniyeti” açısından kamu kurumlarının hizmet kalitesinin nasıl ve hangi ölçütlerle ölçüleceğinin belirsizliği, müşteri memnuniyetini kimin ve neyin belirleyeceği, yurttaşı müşteri olarak görmenin demokrasi ve sosyal haklarda yol açacağı kayıplar, özellikle düşük gelirli ve siyasal olarak zayıf kesimlerin kamu hizmeti almasındaki sorunlar.

Polislik hizmetlerinde hizmet kalitesi açısından konu incelendiğinde, poliste hizmet kalitesini belirleyen kriterler olarak; polis imdat çağrısı yapanların memnuniyet yüzdesi, polis karakollarında verilen hizmetten müşterilerin memnuniyet yüzdesi; suç mağdurlarının polisin yaptığı ilk müdahale ile ilgili memnuniyet yüzdesi, trafik kazasında polisin gösterdiği performanstan olayın taraflarının memnun olma yüzdesi, halkın devriyelerin yeterliliği konusundaki memnuniyet yüzdesi sayılabilir. Bununla birlikte kolluk hizmetlerinde kaliteyi belirleyen ölçütleri ortaya koymak kolay olmadığı gibi, polisin hizmet kalitesini sayısal verilerle ölçmenin sakıncaları da bulunmaktadır. Ayrıca polisin çalışma koşulları iyileştirilmeden hizmet kalitesini iyileştirmek çok güçtür (Sözen, 2005b: 9).

Osborne ve Gaebler (1992: 20-21), kamu sektörü ile özel sektörün birbirinden farklı olması nedeniyle devletin bir işletme gibi yönetilemeyeceğini, işletme teorisyenlerinden öğrenecek şeyler olmakla birlikte TKY ve diğer işletme teorilerinin devlet için yetersiz olduğunu belirtmektedir.

TKY’nin Türk kamu yönetiminde uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlükleri açıklamak için Emniyet Örgütü örneğini kullanan Gül (1999: 28); polis hizmetlerinin şeffaflaştırılması, halka daha sempatik görünmenin sağlanması, insan

hakları ihlalleri iddialarının azaltılması ile suç ve trafik kazalarının azaltılması amacıyla TKY yaklaşımını benimseyen bir politikanın uygulandığı varsaymaktadır. Bu politika doğrultusunda polisler çeşitli eğitimler ve toplanan trafik cezalarından belirli bir yüzde verilmekte, yurttaslardan polisten olan hizmet taleplerinde müşteri gibi davranmaları istenmektedir. Bu tür bir politikanın ilk ciddi sorunu, “polis hizmetlerinin siyasal karakterinde yatar. Kamusal iç güvenlik hizmetleri ile bir şirketin özel koruma hizmetleri arasında oldukça ciddi farklar vardır.” Polis hizmetlerinin “siyasal karakteri” nedeniyle kamu iç güvenliğinin amacı kamu yararı ile yakından ilgilidir ve birbiri ile çatışabilen amaçlar içerebilecektir (Gül, 1999: 28).

Polisleri; suç oranının düşürülmesi ve trafik kazalarının azaltılması için daha girişken olmaya teşvik etmek, bu amaçla kesecekleri cezalardan ya da hapse ve mahkemeye sevk edecekleri kişilerden alınan harçlardan belirli bir pay vermek, TKY çerçevesinde düşünülebilecek bir öneridir. Ancak, polis örgütünün suç önlemede kararlılık yanında, insan haklarını korumak ve hukuk devletinin devamını sağlamak gibi görevleri de vardır. Görüldüğü gibi, kamu iç güvenlik hizmeti sunan polis örgütünün amaçları çatışabilmektedir. Suçların önlenmesinde parasal teşviklerin kullanılması suçların oranını düşürebilir ancak kamu gücünün yanlış kullanımı olayları da artacaktır. Bu nedenle TKY’nin performans ve etkinlik artırıcı önerileri, piyasa ilkelerini egemen kılma isteği, teşvik ve yarışma anlayışını yerleştirme çabaları kamu yönetiminde var olan sorunları çözmekten uzaktır (Gül, 1999: 28-29).

Kamu sektörünün amacı kâr elde etmek değil, halka adil ve kamu yararını gözeterek hizmet sunmaktır. Kamu yönetimine yerleştirilmeye çalışılan TKY ilkeleri kamu hizmetlerinden adil biçimde yararlanamayan düşük gelirli kamusal karar ve politika oluşturma süreçlerinin dışında bırakılmaktadır (Yıldırım, 1999: 24). TKY’in en önemli unsurlarından olan “müşteri odaklılık” kamu yönetimine uygulandığında, “topluma değil müşteriye hizmet veren...kâr amaçlı bir kamu yönetimi” karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, kamu yönetiminin kamusal özünün boşalması, yurttas kimliğinin müşteriye indirgenmesi ve bir anlamda da kamu hak ve özgürlüklerinin yok edilmesi anlamına gelir (Şahin, 1999b: 102-103).

TKY’nin unsurları olan “kaliteli hizmet”, “müşteri tatmini” ilkeleri güvenlik hizmetlerinde nasıl belirleyici olabilecektir. Güvenlik hizmetleri için “kalite” nasıl ve kim tarafından tanımlanacaktır. Güvenlik hizmetlerinin müşterisi kim olacaktır?

Müşteri ile ilgili her belirleme, farklı bir değerlendirmeyi, farklı bir müşteri tatminini ortaya çıkarır. Bu soruların cevabı farklı rasyonelliklere göre farklı biçimde cevaplamak mümkündür (Şaylan, 2000: 21).

TKY'ye yönelik eleştirel yaklaşımlara rağmen Emniyet Örgütü, Türk kamu yönetiminin TKY ilkeleri doğrultusunda yeniden yapılandırılmasından etkilenmiş (İnal ve diğerleri, 2006: 73-76) ve bu doğrultudaki uygulamalar başlamıştır.

Batılı ülkelerde polis örgütlerinde toplam kalite yaklaşımının konuşulmaya ve kullanılmaya başlanması halkın güveninin yeniden kazanma, meşruiyet sorununu çözme amacıyla 1990'lı yıllara rastlamaktadır (Sözen, 2005b: 12; İnal ve diğerleri, 2006: 73-76). TKY'nin Türk Polisinde gündeme gelmesi ise 1990'ların ikinci yarısına rastlamaktadır. TKY ile ilgili Polis Dergisinde yer alan ilk çalışma, 1997 yılında yayımlanmıştır. Emniyet Örgütünün bir üyesi olan Cüneyt Gürer (1997: 58-71), kaliteli hizmet sağlamanın kolay olmadığını ve polisin halka sağladığı hizmetlerin artık tekel niteliğinde olmadığını dikkat çekerek polis hizmetlerinde kalitenin düşük olmasının nedenlerini sıralamaktadır.

Gürer (1997: 69), özel sektörden farklı olarak polis hizmetlerinde “müşteri”nin kim olduğunu tanımlanmanın oldukça zor olduğunu belirtmektedir; “Polis kuvvetlerinin bir çok müşterisi vardır; avukatlar, mahkemeler, şahitler, kurbanlar, seçilmiş yerel ve merkezi görevliler, diğer polis birimleri, medya ve bir bütün olarak tüm vergi verenler polis hizmetlerinin müşterisi durumundadırlar.” Arabası çalınan bir müşteri suç mağduru konumunda iken başka bir gün trafik suçu işleyen bir müşteri konumunda olabilir. Aynı kişinin bu iki farklı konumda polisten hizmet beklentileri değişik olabilir. Bu nedenle kolluk hizmetlerinde müşteri memnuniyetini sağlamak farklı yaklaşımları gerektirir (Sözen, 2005b: 7).

Ülkemizde TKY'ye geçen ilk kamu kurumlarından birisinin Emniyet Örgütü olması gerektiği belirtilmiştir (Öztürk, 1999: 168). Adıbelli ve Nalbantoğlu (1999: 99-104), Emniyet Örgütü için TKY'ye geçmenin bir görev olduğunu belirtmektedir. Onlara göre, ülke nüfusunun %60'ından fazlasına hizmet götüren Emniyetin bu modeli benimsememesi “düşünülemez”, “ne kadar dışarıda kalmaya çalışsanız da o sizi içine alacaktır” biçiminde saptamada bulunmaktadırlar. Ayrıca “şeklen” değil “öz” olarak benimsemenin gereğine işaret etmektedirler.

Çeşitli faktörlerin etkisiyle 2000 yılından itibaren Emniyet Örgütü TKY ilkelerini uygulamaya geçirmeye başlamıştır. Dönemin Emniyet Genel Müdürü Doç. Dr. Turan Genç, “2000 yılının Emniyet Teşkilatının yenilenme, iyileşme ve atılım yılı olmasını istediğini belirterek, İl ve İlçe Emniyet Müdürlüklerinin, Karakolların Toplam Kalite Yönetimi hizmet anlayışı ile ISO-9000 Belgesi almak için bir yarışa girmeleri konusunda uyarılmalarını ve kendilerini iyileştirerek bu belgeyi almak için başvuruda bulunmalarını” istemiştir (Emniyet Teşkilatı, 2000:86).

Emniyet Genel Müdürlüğü, 2002 yılında TS-EN-ISO 9001: 2000 Kalite Yönetim Sistem Belgesi almak üzere Türk Standartları Enstitüsüne müracaatta bulunmuştur (Sözer, 2002: 71). Bu amaçla, “ilk etapta, 2002 yılı Mart ayından itibaren APK Dairesi Başkanlığı’nın koordinesinde çalışmalara başlanmış, çekirdek kadroyu oluşturmak üzere Merkez Teşkilatı birimlerinden seçilen 35 personele Kalite Yönetim Sistem Standartları Temel Eğitimi ile Kalite Sistem Dokümantasyon Eğitimi verilmiştir. Ayrıca APK Başkanlık bünyesinde Daire Başkanına doğrudan bağlı Merkez Kalite Yönetim Sistemi Koordinasyon Büro Amirliği kurulmuştur” (Kul, 2002: 164).

Kalite çalışmalarının EGM’ye mali bir yükü vardır. Personel sayısı 101-250 olan bir birimde, müracaat ve doküman inceleme ücreti, tetkik ücreti, yıllık belge kullanım ücreti ve eğitim ücretleri dahil ISO-9002 Kalite belgesi alabilmek için TSE’ye ödenmesi gereken rakam 2000 yılı fiyatlarıyla 7.160.400.000 TL’dir. TSE ISO 9002 Kalite belgesi alabilmesi için EGM’nin ödemesi gereken tutar yaklaşık olarak 1.074.000.000.000 TL’dir. Belge denetimlerinde ayrıca ücret alınmaktadır. *TS-EN-ISO 9000 Kalite Belgesi Nasıl Alınır* başlıklı çalışmada, yüksek maliyet nedeniyle, “kalite güzel ama maddi bedeli çok ağır” (Emniyet Teşkilatı, 2000: 86-87) biçiminde bir ifade kullanılmıştır.

EGM’nin temel kalite politikası; “toplumun huzur ve emniyetini üst seviyede tutmak için kalite yönetim sisteminde sürekli iyileştirme çalışmaları” yapmaktır. Kalite politikasının diğer unsurları ise şunlardır; 1- İnsana değer verme, 2- Hukukun üstünlüğünü esas alma, 3- Bilgi çağını takip etme, 4- Personel motivasyonuna önem verme 5- Toplumsal değerleri ön planda tutma, 6- İnsan haklarına saygılı, din, dil, ve ırk ayrımı gözetmeksizin eşit ve güler yüzlü hizmet vermedir (EGM, 2007a: 66).

Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığı 1995 yılında “Toplam Kalite Yönetiminin özünü oluşturan, problemlerin tespit ve çözümü ile insan kaynaklarının etkin kullanımına yönelik araştırma” yapmıştır. Bu araştırmada EGM’nin, “Toplam Kalite Yönetimi Uygulaması doğrultusunda mümkün olan en kısa zamanda yönetimde kalitenin yakalanmasına yönelik bir genelge yayınlayarak üzerine düşen görevi yerine” getirdiği, “Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasının...unsurlarının da yönetime monte edilmesi çalışmalarının” sürmekte olduğu (EGMSGDB, 2007) bilgisi yer almaktadır.

EGM’nin yeni yapılanmasının önemli bir unsuru olan ve sonraki bölümlerde ayrıntılı olarak tartışılan TDP, TKY ile ilişkilidir. TKY’nin gereklerini yerine getirmek TDP’ye geçişi kolaylaştıran, TDP’ye olası muhalefeti azaltan önemli bir etkidir. Örneğin Kuzey Carolina’nın Whiteville Polis Biriminde TDP uygulamasının başlangıcında, öncelikle TKY prensipleri oluşturulmuş ve yerleştirilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak çalışanlar, müşteri memnuniyetine ve kalite artışına önderlik yapan değerleri, inançları ve davranışları kabul etme doğrultusunda yönlendirilmiştir. Ayrıca polis memurları şahsi görev durumlarını yazıp, kişisel hedeflerini geliştirmişlerdir (Aragon ve Adams, 1997).

Literatür incelendiğinde, TDP modelinde “hizmet kalitesi ve müşteri memnuniyeti”nin bir polis birimini başarısının ölçülmesinde en önemli unsurlardan biri olarak gösterildiği görülmektedir (İnal ve diğerleri, 2006: 73). Örneğin Polisin çalışma şartlarına ilişkin hazırlanan bir yüksek lisans tezinde TDP’nin başarılı olabilmesi için TKY’nin esas alınması gerektiği belirtilmektedir (Fert, 2003: 18). Koruyucu polisliğe ilişkin bir başka yüksek lisans tezinde de Gündoğdu (2003: 81), TDP’nin “kaizen”ci (sürekli gelişme) olduğunu belirtmektedir.

TKY ile TDP’nin ilkeleri karşılaştırıldığında dikkat çekici bir benzerlik göze çarpmaktadır. TKY, kamu kurumlarını sonuçlara, müşterilere, yerelleşmeye, önlemeye ve piyasaya yönlendiren bir yaklaşımdır (Osborne ve Gaebler, 1992: 22). TDP ise kimi TKY ilkelerinin polisliğe uyarlanmış biçimi görünümündedir. TDP önleme odaklıdır. Yerelleşmeye ve yerel stratejilere dayalıdır, hiyerarşi karşıtıdır. Topluluklara (müşterilere), özel güvenliğe (piyasa) ve suç oranlarını ve suç korkusunu azaltmaya (sonuçlara) odaklıdır.

Gürer (1997: 70) Emniyet Örgütünde, toplam kalite yaklaşımı ile ancak uzun vadede sonuç alınacağını, masraflı olmasının yanı sıra başka sorunlarla da karşılaşılacağına dikkat çekmektedir. Bu zorlukların başında TKY'nin Emniyete intibak ettirilmesi sırasında karşılaşılabilecek olası direnç söz konusudur. Özellikle Emniyet Örgütündeki hiyerarşinin TKY ile uyumsuz olduğu belirtilmektedir (Öztürk, 1999: 171).

Emniyet Örgütünde TKY uygulaması başlangıçta belirli birimlerde (bkz. Tablo. 11) ISO belgesi alınması ile sınırlı kalmış görünmekle birlikte, TKY'yi, özel sektör yönetim anlayışının Emniyet Örgütüne girmesine yardımcı bir unsur olarak değerlendirmek daha doğru görünmektedir. TKY'nin Emniyet Örgütünde işlevi, kalite belgesi alınması ile sınırlı değildir, “zihniyet” değişiminin aracı olmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliğinin benimsenmesini kolaylaştırıcı işlev görmüştür. Polis Dergilerinde ve Sempozyumlarda yer alan yazılar, Emniyet yetkilileri ile yapılan görüşmeler özel sektör yönetim anlayış ve tekniklerine sıcak bakan bir Emniyet örgütüne işaret etmektedir. Kaldı ki, son yıllarda yapılan hukuksal düzenlemelerle TKY'nin başlıca unsurları olan insan kaynakları yönetimi, stratejik planlama ile performans yönetimi Emniyet Örgütünde uygulanmaya başlama aşamasındadır.

Tablo.11'in incelenmesinden anlaşılacağı üzere, Emniyet Örgütünde ISO belgesi alınması çalışmaları halen devam etmekle birlikte bazı birimlerin başarısızlık, ilgisizlik vb. nedenlerden ötürü belgeyi kaybettikleri görülmektedir.

Emniyet Örgütünde TKY kavramlarının yerleşik biçimde kullanıldığı görülmektedir. Örneğin, Kaçakçılık ve Organize Suçlar Daire Başkanlığının temel politikası ve önceliği “etkililik, yeterlilik ve kalite prensiplerini yerine getiren...Avrupa Birliği normlarına uygun modern bir polis teşkilatının oluşturulmasında pay sahibi olma” olarak belirtmektedir (EGM, 2007a: 58). 1 Aralık 2007 tarihli “Polisin Yetkileri” konulu İçişleri Bakanlığı Genelgesinde polisin “sıfır hata” ilkesine göre davranması gerektiği belirtilmektedir (Bakanlık Polisten, 2007). 2007 yılı idari faaliyet raporunda Emniyet Örgütünün üstünlükleri (güçlü yönleri) sayılırken birinci sırada “müşteri memnuniyetine yönelik olumlu yaklaşım”dan (EGM, 2008a: 114) söz edilmektedir¹⁸. Stratejik Planda (EGM, 2008b: 37) Emniyet

¹⁸ Stratejik Planda “insan odaklılık” başlığı altında hedef kitlenin yurttaşlar olduğu, yurttaşların memnuniyeti, refahı ve daha kaliteli yaşamının hedeflendiği vurgulanmaktadır (EGM, 2008b: 38).

Örgütünün mevzuatla verilen görev ve ilkeler dışında benimsediği ilkeler sayılırken, “sürekli gelişim” kavramına yer verilmiştir. Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür.

Tablo. 11: Kalite Belgesi Alan Emniyet Genel Müdürlüğü Birimleri

Birim Adı	Belge Alış Tarihi	Süreç
İstanbul Etiler Polis Eğitim Merkezi Md.	21.06.1999	2001’de Belge İade Edilmiştir.
Aydın İl Emn. Md.	02.07.1999	2001’de Belge İade Edilmiştir.
Elazığ İl Emn. Md.	10.07.2000	Belge devam etmektedir.
Ordu İl Emn. Md.	20.03.2001	2004’de Belge İade Edilmiştir.
İstanbul Adile Sadullah Mermerci Polis MYO Md.	22.05.2001	2003’de Belge İade Edilmiştir.
Adıyaman İl Emn. Md.	12.02.2002	2002’de Belge İade Edilmiştir.
İstanbul İl Emn. Md.	07.03.2002	Belge devam etmektedir.
Mardin İl Emn. Md.	28.08.2002	Belge devam etmektedir.
Kocaeli İl Emn. Md.	02.05.2003	Belge devam etmektedir
İzmir Şükrü Balcı Polis MYO Md.	07.05.2003	Belge devam etmektedir
Giresun İl Emn. Md.	15.05.2003	Belge devam etmektedir
Rize İl Emn. Md.	03.09.2003	Belge devam etmektedir.
Hatay İl Emn. Md.	19.11.2003	2006’da Belge İade Edilmiştir.
Kayseri İl Emn. Md.	21.11.2003	Belge devam etmektedir
Osmaniye İl Emn. Md.	27.01.2004	Belge devam etmektedir.
Yalova İl Emn. Md.	19.02.2004	Belge devam etmektedir
Emniyet Genel Md. (Merkez Teşkilatı)	21.04.2004	Belge devam etmektedir.
Gaziantep İl Emn. Md.	31.08.2004	Belge devam etmektedir
Kocaeli Gebze İlçe Emniyet Md.	07.04.2005	Belge devam etmektedir
Kırıkkale İl Emn. Md.	11.10.2005	Belge devam etmektedir
Selçuk İlçe Emniyet Md.	10.11.2005	Belge devam etmektedir
Bitlis İl Emniyet Md.	23.12.2005	Belge devam etmektedir
Tunceli İl Emniyet Md.	26.01.2006	Belge devam etmektedir
Antalya İl Emniyet Md.	10.04.2007	Belge devam etmektedir
Van İl Emniyet Md.	19.06.2007	Belge devam etmektedir

Kaynak: Bilgi Edinme Başvurusuna EGM’nin Cevabı (Ek. 7)

Kuşkusuz, TKY salt kalite belgesi değildir. TKY stratejik planlama faaliyetini ve hizmet kalitesinin ölçümünü de kapsar. TKY uygulayan işletmelerde, performans ölçmek için stratejik hedefleri belirleyerek bunlara ulaşıp ulaşılmadığını ölçmeye yarayacak performans göstergeleri hazırlanmalıdır. TKY için en önemli ayaklardan birisi performans değerlendirme sisteminin kurulmasıdır. Bir örgütte

performans değerlendirmesi yapılmıyorsa TKY'nin başarılı olup olmadığı, sürekli gelişmenin olup olmadığı anlaşılabilir (Şimşek ve Nursoy, 2002: 12-13, 21, 48).

Emniyet Örgütüne yönelik çeşitli eleştirilerin, TKY uygulamalarının, AB ile uyum çalışmalarının vb. etkisiyle Emniyet Örgütünde performans değerlendirme sisteminin kurulmasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. Aynı zamanda mevzuat gereği Emniyet Örgütünün stratejik planı hazırlanmış¹⁹ ve planda performans ölçülerine ilişkin bir bölüme yer verilmiştir.

2009 yılında uygulanmasına başlanmak üzere hazırlanan ve Emniyet Örgütünün 2009-2013 yıllarını kapsayan Stratejik Planı merkez birimlerini içermekte olup taşra birimlerinin kendi stratejik planlarını hazırlamaları öngörülmektedir (EGM, 2008b: 4). Stratejik Plan çerçevesinde, farklı alanlarda faaliyet gösteren her birim için farklı performans kriterleri oluşturulması kararına varılmıştır (EGM, 2008b: 23). Stratejik Plan, Emniyet Örgütünün önceliklerini belirleyerek kaynakları daha verimli ve etkili kullanmasını amaçlamaktadır. Stratejik Planda, Emniyet Örgütünün önceliği, suç işlenmesini önleyecek mekanizmaları geliştirmek olarak belirtilmektedir. Ayrıca kamu düzenini otoriter olmayan yollarla sağlamanın, “daha fazla özgürlük ve aynı zamanda daha fazla güvenlik istekleri ile ilgili çözüm”leri geliştirme gereği vurgulanmaktadır. Bireysel özgürlük alanı daraltılmadan kamu düzenini sağlayacak yöntemlerin bulunup uygulanması üzerinde durulmaktadır (EGM, 2008b: 29).

Stratejik Planda, “Performans Ölçütleri” başlıklı bölümde (EGM, 2008b: 72-77) yer alan bilgiler bütünüyle 2007 yılı faaliyet raporundaki performans bilgileri kısmında (EGM, 2008a: 108-112) yer alanlarla aynıdır. 19 Ocak 2009 tarihinde 2009-2011 yıllarını kapsayan Performans Programı (EGM, 2009) kabul edilmiştir. Emniyet Örgütündeki dönüşümün önemli bir yönünü oluşturan performans denetiminin de incelenmesi yararlı olacaktır.

2.2.4. Emniyet Genel Müdürlüğünde Performans Denetimi

Tüm dünyada polis örgütlerinde stratejik planlama ve onun en temel unsurlarından olan performans denetimi gittikçe önemli ve kurumsal hale gelmiştir.

¹⁹ Stratejik Planlama hazırlanması sürecinde üçlü bir hiyerarşik yapı oluşturulmuştur; Strateji Geliştirme Kurulu, Strateji Geliştirme ve Planlama Grupları ve Stratejik Plan Hazırlama Grubu. Plan hazırlama süreci kurum içi ve kurum dışı anket ve görüşmeler ile yapılmıştır (EGM, 2008b: 18-21).

Stratejik planlama ve performans denetimi kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının temel unsurlarıdır. Bu anlamda Emniyet hizmetlerinde “performans denetimi”ne dayanak teşkil eden temel söylem “kamu sektörü reformu”dur.

Performans denetimi, elde edilen sonuçlarla, hedeflerin karşılaştırılmasıdır (Şimşek ve Nursoy, 2002: 43, 148). Performans denetiminin amacı; terfiler, işten çıkarmalar ve diğer önemli kararlar için bilgi sağlama, personelin eğitim ve gelişme ihtiyaçlarını belirlemektir. Performans değerlendirmesi ile yönetimin çalışanların performansını nasıl gördüğü hakkında çalışanlara geri bildirim sağlanması da amaçlanır. Ayrıca, performans değerlendirme ödüllerin paylaşılmasında temel alınır (Robbins, 1994: 273, 288).

Emniyet hizmetlerinde performans denetimine yönelik çalışmalar özel sektörde uygulanan performans yönetimi tekniklerinin polislik sürecine uyumlaştırılması ile yapılmaktadır. Bu nedenle, sadece polisiye hizmetlere özgü tek bir performans yönetimi modeli yoktur (EGM, 2006: ii-5).

Türkiye’de kamu yönetiminde performans denetimine geçileceği VII. BYKP’de belirtilmiştir (DPT, 1995: 118). 1996-2000 dönemini kapsayan VII. BYKP’de gerçekleştirilmesi hedeflenmiş olan bu amaç, 2003 yılında çıkartılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 SK) ile bir yönüyle yaşama geçirilmiştir.

5018 Sayılı Kanun kamu mali yönetimini, “performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama” ilkeleri üzerine yeniden yapılandırmış, bu iki ilke beraberinde performans denetimini getirmiştir. Bu bağlamda, kamu idarelerine kaynak tahsisi yapılabilmesi için; performans göstergelerinin belirlendiği stratejik planların hazırlanması ve “performans denetimleri bu göstergeler” çerçevesinde gerçekleştirileceği hükme bağlamıştır (5018 SK, Md.9).

EGM 2009-2013 yıllarını kapsayan Stratejik Planını 2008 yılında yayımlamıştır (EGM, 2008b). 2009 yılında uygulanması öngörülen EGM Stratejik Planında (2008b: 73-77), Emniyet Örgütünde performans yönetiminin, “çok boyutlu, net olmayan, karmaşık ve çoğu zaman ölçülebilir niteliklere indirgenmekte zorluk çekilen bir yapıya sahip” olduğu belirtilmektedir. Ayrıca polisiye faaliyetlerin “yarışmacı” bir sistem içinde sunulması gerektiği vurgulanmaktadır. Yarışmacı

sistem, bir yandan birimlerin kendi kendileriyle yarışmalarını sağlamak (önceki yıl sonuçlarıyla karşılaştırma), diğer yandan ise, benzer faaliyetlerde bulunan, benzer büyüklükteki ve benzer çevre şartlarına sahip birimlerin aynı yıl içerisinde birbirleriyle karşılaştırılmasıdır. Birimler arasında yarışmacı bir sistem oluşturmak amacıyla birimlerin iş yüklerini ölçen objektif kriterler oluşturmak ile polisiye faaliyetleri ve sonuçlarını ve birbirine benzer aynı nitelik ve büyüklükteki birimleri sınıflandırmak hedeflenmiştir. Salt kurumsal değil aynı zamanda bireysel performansı ölçen bir sistem de geliştirilmesi hedeflenmektedir.

EGM’de bu düzenlemeler doğrultusunda yeniden yapılandırılmış, EGM APK Daire Başkanlığı, EGM Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına dönüştürülmüş; Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı’na bağlı “Performans Ölçütleri Şube Müdürlüğü” kurulmuştur. Ancak performans ile ilgili başka birimlerde bulunmaktadır. Sadece EGM Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı değil, Emniyetin diğer birimleri de “performans denetimi”nin gerekleri doğrultusunda hazırlık yapmaktadır. Örneğin Asayiş Dairesi başkanlığına bağlı Araştırma-Geliştirme Şube Müdürlüğü, Asayiş Daire Başkanlığının performans çalışmalarını yürütmektedir (EGMADB, 2007b). Özellikle projeler eliyle performans ölçme ve değerlendirmeye geçiş hazırlıkları sürmektedir. Polis Akademisi Başkanlığı ve Asayiş Dairesi Başkanlığı tarafından “Asayiş Hizmetlerinde Örgütsel Performans Yönetimi Projesi” çalışmaları devam etmektedir. Proje, TÜBİTAK tarafından desteklenmektedir. Projenin hedefi; “asayiş hizmetlerinin yerine getirilmesinde iş standartlarının belirlenerek, birimlerin performansının ölçülmesine, değerlendirilmesine, kalite ve verimliliğinin artırılmasına ilişkin kriterlerin saptanması”dır (EGM, 2007c: 42).

Performans denetimi konusundaki son gelişme 2009 yılı başında yayımlanan Performans Programıdır. Programda, EGM’nin, kamu harcama yönetiminin iyileştirilmesine ve bütçe sürecinin etkinliğinin artırılmasına yönelik reform çalışmaları ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9.maddesi gereği hazırlamış olduğu Stratejik Plan doğrultusunda Performans Programını oluşturduğu belirtilmektedir. Bu yasal zorunluluk çerçevesinde; EGM 2009-2013 Stratejik Planını tamamlamış ve Stratejik Planlamanın bir sonraki aşaması olan Performans Esaslı Bütçeleme çalışmaları doğrultusunda, 2009-2011 yıllarını kapsayan Performans Programını hazırlamıştır. Programda Emniyet Örgütün

Stratejik Planda belirttiği öncelikleri bütçe imkanları çerçevesinde değerlendirilmiştir (EGM, 2009:3)²⁰.

2.2.4.1. Emniyet Hizmetlerinde Performans Denetiminin Sakıncaları

EGM’de geleneksel (klasik) performans ölçümü polislerin eylemleri ile ölçülmelerinden oluşmaktadır. Türkiye’de polisin başarı ölçütü olarak “yakalama” ve “ceza yazma” esas alınmıştır. Daha çok yakalayan ve ceza yazan polis ödüllendirilmektedir (Dündar, 1997: 2).

Polisiye faaliyetlerin performansını ölçmek bir dizi sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunlar, yerine getirilen görevlerin çeşitliliği ve niteliğinden kaynaklanmaktadır. Bazı faaliyetler ölçülebilirken (tutuklama sayısı, olayların aydınlatılması) bazı faaliyetler (önleyici tedbirler) ölçülememektedir. Polislerin ölçülebilir faaliyetlerde yoğunlaşarak, görevlerinin bir kısmını ihmal etmeleri ve hedeflenenin tersine olumsuz sonuçlar alınması tehlikesi bulunmaktadır (Gleizal ve diğerleri, 2000: 337).

Örgütlerde performans denetimi süreci; önyargıdan, her amirin kendi değer sisteminin olması gibi sorunlardan arındırılmaya çalışılsa da bazı durumlarda çalışanın değerlendirilmesi gerçeği yansıtmayabilir (Robbins, 1994: 277-283). Örneğin trafik polisinin işteki performansı sadece hatalı park edilen araçlara kestiği ceza sayısı ile ölçülürse yaptığı iş sınırlı olarak değerlendirilecektir. Daha da önemlisi performansı salt tek ölçüte göre değerlendirilen polisler diğer görevlerini göz ardı etme eğilimine gireceklerdir.

Polisiye verimliliğin gerçekleştirilmesi “hukukun parantez içine alınması”na yol açabilir. Polis örgütünde yalnız yüksek performansın aranması hukuka uygun olmayan tutum ve davranışlara yol açabilir. Verimlilik mantığı, polisleri yasal olmayan telefon dinlemesi, kimlik kontrolleri gibi yöntemleri kullanmaya iter. Özgürlüklerin korunması ile verimliliğin gerekleri arasındaki dengenin tanımlanması zordur (Gleizal ve diğerleri, 2000: 13, 145-147, 162).

²⁰ 5018 SK’nın 9.maddesine göre; kamu idarelerinin performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmeleri ve kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına dayandırmaları zorunluluğu bulunmaktadır.

Görüldüğü gibi performans denetimi sistemi polis örgütleri açısından çeşitli sakıncalar doğurabilir. Bu sakıncaları gidermek için, suç önlemede nicel göstergeler kadar halkın endişelerini giderecek nitel göstergelerin kullanılması önerilmekte, ayrıca, performans ölçümü göstergelerinin birim içindeki çalışma arzusunu bozmaması gerektiği belirtilmektedir. Performans denetimine tabi tutulan birim yöneticilerinin performansı sorgulanmasının “zorbalık ve gözdağı” noktasına vardığına ilişkin bazı endişeler bulunmaktadır (EGM, 2006: 25-32).

Performans denetiminde performansın polis örgütünün bütünü düzeyinde değil birim düzeyinde ele alınması gerektiği ileri sürülmektedir. Bunun olumlu yönü her birimin kendine özgü özellikleri nedeniyle farklı standartlarının olabilmesi ve bu özelliklerin dikkate alınmasıdır. Öte yandan, polis memur ve amirlerinin özellikle düşük standartların belirlendiği birimlere geçme eğilimi oluşabilir. Bir başka olumsuzluk, performansın ücretle/maaşla ilişkilendirilmesi durumunda performans karşılığı yüksek maaşı olan birimlere geçmeye doğru eğilim oluşabilir. Ayrıca yüksek performans elde edebilmek için hukuk dışı yollara başvurulabilir. Yine il emniyet müdürlerinin ya da karakol amirlerinin performanslarını yükseltmeleri için işlenen suç sayılarını gizlemeleri olasıdır. Performans denetimi sisteminde tehlikelerden birisi de “başarılabilir” (kolay) hedeflerin belirlenmesi ve zor hedeflerin belirlenmesinden kaçınılmasıdır. Bu ise polislik hizmetleri açısından sorunlar doğurabilecektir.

2.2.4.2. Emniyet Hizmetlerinde Performans Denetiminin Değerlendirilmesi

Polis Örgütlerinde uygulanmaya çalışılan performans denetimi yaklaşımı kamu işletmeciliği yaklaşımının polislikte uygulanan unsurlarından birisidir. Temel amaç, Emniyet hizmetlerini olabildiğince düşük maliyetle ve yüksek verimlilikte gerçekleştirmektir. Kuşkusuz salt siyasal iktidar ve Emniyet bürokrasisi değil tüm toplumsal kesimler polislik hizmetlerinin performansının arttırılmasının yararlı olacağı düşüncesinde uzlaşacaktır. Ancak bunun yolunun bugünkü içeriğiyle “performans denetimi” sisteminin olup olamayacağı tartışmalıdır. Performans denetimi sistemleri incelendiğinde mühendislik bakış açısıyla formüle edildiği izlenimi oluşmaktadır. Her şeyden önce özel sektörde bile uygulanması ve başarılması güç olan bir yöntemin kamu kurumlarına özellikle de polislik sistemine uygun olup olmadığı sorgulanması gereken bir durumdur. Bunun da ötesinde bir

başka kültüre (Anglo-Sakson kültürüne) uygun olan bir modelin bizim kültürümüze uyumlaştırılması ikinci bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

TKY'nin unsurları olan stratejik planlama ve performans denetimi gibi yaklaşımlar, kurumsal düzeyde başarılı sonuçlar elde etse de, bütünsel bir bakış açısı ile ele alınması gereken kamu yönetiminde arzulanan başarının elde edilmesine olanak sağlayamazlar. Bir işletme için doğru ve yararlı olan bir uygulama kamu yönetimi sistemi için kullanılır olamayabilir (Özşen, 1999:88-89).

Verimliliğin “mutlaklaştırılması” özellikle polis örgütlerinde titizlikle kaçınılması gereken bir husustur. Yüksek performans hedefi hukuk dışı yolları zorlayabilecektir. Bu konuda yapılan bir araştırmada “ele geçmiş olay sayısını yüksek göstermek amacıyla polis görevlilerinin, sorguya çekilen hırsızlık ve soygun sanıklarının, birden çok sayıda suçu üstlenmeye zorladıkları” belirlenmiştir (Skolnik'den aktaran , Wilson, 1970: 74).

Kaldı ki, kamu yönetimi ve onun bir alt sistemi olan Emniyet Örgütü birlikte değerlendirilmelidir. Yasama, yürütme ve yargıdaki sorunlar Emniyet Örgütüne yansiyabilmekte, sistemin iyi işlemesine engel olabilmektedir.

Performans konusunu gündeme getiren toplam kalitenin öncüleri, işletmelerdeki sorunların %80'inden fazlasının yönetimden ve %20'sinden daha azının ise çalışanlardan kaynaklandığı inancındadır (Şimşek ve Nursoy, 2002: 12). Bu durumda personelin performansın ölçülmesi kadar ve hatta ondan çok daha önemli olanın yönetimin performansı olduğu ortaya çıkmaktadır.

EGM'de yaşama geçirilen reformların, birbirini bütünlediği görülmektedir. Performans yönetimi için stratejik planlamanın oluşturulup uygulanması gerekirken, TKY bu uygulamaların başlatılması için, zihinsel ve kavramsal ön hazırlık ve alt yapı sağlamıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM ÖZEL GÜVENLİK

Küreselleşme sürecinde gerçekleştirilen kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın güvenlik hizmetlerindeki en önemli yansıması özel güvenliğin yaygınlaşıp kurumsallaşmasıdır. Devlet, bir yandan polis örgütünü Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırırken, diğer yandan özel güvenliği teşvik etmekte ve kamusal güvenliği sağlamada güvenlik ağı oluşturarak, özel sektörü ve toplulukları paydaş olarak sürece dahil etmektedir. Bu bağlamda, suçla mücadele sadece devletin değil, “herkesin işi” haline gelmeye başlamıştır. Kamusal kaynaklarla birlikte özel sektörün ve toplulukların kaynakları da güvenliği sağlama işine seferber edilmeye çalışılmaktadır. Topluluklara dayalı güvenliği sağlama, çeşitli nedenlerle yaşama geçirilmesi güç olmakla birlikte, özel güvenlik sektörü için bunun tam tersi geçerlidir (Bénit-Gbaffou ve diğerleri, 2008: 692, 707).

Özel güvenlik sektörü yıllar içerisinde genel güvenlik politikasına katkı sağlayan unsurlardan birisi haline gelmiştir. Yıllardır devlet tarafından dikkate alınmayan, bazı ülkelerde ortaya çıkışı engellenen özel güvenlik sektörü artık belirli konularda kilit unsur olarak görülmektedir (GÜSOD, 2009: 12).

Dünyada polis örgütlerinde yaşanan değişim incelenirken ve Türk Emniyet Örgütündeki reformların çerçevesi çizilirken en önemli değişimlerden birisinin de özel güvenlik olgusundaki gelişmenin olduğu ortaya konmuştu. Toplulukların güvenliğin sağlanması sürecine dahil olmasını sağlayan Toplum Destekli Polislik (TDP) yaklaşımı ve onun Türkiye uygulaması dördüncü bölümde incelenmektedir. Bu noktada özel güvenliğin TDP'nin unsurlarından biri olma potansiyeli ve her iki olgunun birbiriyle bağlantılı olduğu belirtilmelidir. Bununla birlikte, özel güvenlik ülkemizde TDP'den bağımsız olarak gelişmiştir. Bu kısımda özel güvenliğin tarihsel gelişimi, yayılma nedenleri ve Türkiye'de özel güvenliğin durumu ele alınmaktadır.

3.1.ÖZEL GÜVENLİĞİN TARİHSEL GELİŞİMİ ve YAYILMA NEDENLERİ

3.1.1. Özel Güvenliğin Dünyadaki Tarihsel Gelişimi

Bugünkü anlamda örgütlü, profesyonel ve temel hedefi kâr elde etmek olan özel güvenlik kuruluşlarına 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren rastlanmaktadır

(Karaman ve Seyhan, 2001: 151-152). Özel güvenlik başlangıçta araştırma (dedektiflik) hizmetleri sağlayarak başlamıştır (Bayley, 2006: 141). Ayrıca, ABD’de, demiryolları ve diğer ulaşım ağlarının (posta arabası, gemiler) gelişmesi özel güvenlik birimlerinin kurulmasına neden olmuş, çok uzun mesafelerde devam eden ulaşım araçlarının korunması konusunda özel şahıslara görev verilmeye başlanılmıştır (Önder, 2004: 23; Hess ve Wroblewski, 1988: 15-16).

19. yüzyıl ortalarına doğru İsveç’te Philip Sorensen (sanayi şirketlerine), ABD’de Allan Pinkerton’un ön ayak olduğu özel kuruluşlar büyük çapta ve etkili güvenlik hizmetleri vermeye başlamıştır. Özellikle Pinkerton’un şirketi özel işletmelere ve resmi kurumlara istihbarat ve karşı istihbarat, iç güvenlik ve soruşturma gibi hizmetler sunmaya başlamıştır. Toplu sözleşme sisteminin ortaya çıkışına değin grev kırıncılığı da bu kuruluşun önemli bir faaliyet alanı olmuştur. Sorensen ise, yangın, kaza, sel gibi tehlikeleri önleme ve bunların yol açtığı zararları giderme konusunda personel yetiştirmeye yönelerek güvenlik hizmetleri için ayrı bir model geliştirmiştir (Kuyaksil ve Tiyek, 2003:70; Hess ve Wroblewski, 1988:16-20).

İkinci Dünya Savaşına kadar kamuoyu ve polis tarafından şüphayla bakılan, grev kırıncılığı, casusluk gibi alanlarda kullanılan özel güvenlik, İkinci Dünya Savaşından sonra daha toleranslı değerlendirilmeye başlanmış, polisin yükünü hafifleten ek bir önlem olarak görülmüştür. Özel güvenliğin çağdaş yeniden doğum yılı ise 1960’lardır. Devlet özel güvenliği önceleri pasif biçimde kabul ederken, sonraları aktif biçimde desteklemeye başlamıştır (Bayley ve Shearing, 1996: 587).

ABD, güvenlik alanında özel teşebbüsün gücü ile diğer ülkelerden ayrılmaktadır. 1850’lerden itibaren özel güvenlik görevlileri ülke topraklarında hiçbir yetki sınırı tanımadan “suçlu avında” başarılar elde etmiştir. 2. Dünya savaşından önce Ford şirketi, işçi eylemlerine karşı kendi özel polis gücünü kurmuştur (Gleizal ve diğerleri, 2000: 112-113). 1994 yılı rakamlarıyla ABD’de yaklaşık 650.000 polise karşılık iki milyon özel güvenlikçi bulunmaktadır ve bu sayı polis sayısının yaklaşık üç katından fazladır. ABD dışındaki diğer gelişmiş ülkelerde de özel güvenlikçi sayısı polisin sayısından birkaç kat fazladır (Bayley, 2006: 15). 1999 yılında yapılan bir çalışmaya göre koruma hizmetleri açısından Kanada, ABD ve Avustralya, Avrupa ülkelerine göre özel güvenlikten daha çok yararlanmaktadır. Ancak özel güvenlik sektörünün en güçlü olduğu ülke Güney Afrika’dır (Braithwaite, 2000:226).

1980’lerde izlenen yeni liberal politikalar sonucunda hızla yaygınlaşan özel güvenlik ekonomik bir sektör haline gelmiştir. Günümüzde özel güvenlik alanında çalışanlar uluslararası düzeyde (ASIS International) örgütlenmiştir. Ayrıca Avrupa düzeyinde 1989 yılında kurulan, özel güvenlik şirketlerinin ve derneklerinin üye olabildiği, kısa adı CoESS olan Confederation of European Security Services adlı bir özel güvenlik Konfederasyonu vardır¹. Bazı Türk özel güvenlik dernekleri CoESS’e üyedir. CoESS, yasaların standardizasyonu, kayıtdışı çalışma gibi (Tarlet, 2009: 51) alanlarla ilgilenmesinin yanı sıra, kamu güvenlik güçleriyle daha yakın bir işbirliği halinde çalışan bir özel güvenlik sektörünün oluşması için çaba göstermektedir (Monzani, 2009: 53).

3.1.2. Özel Güvenliğin Etkinlik Alanları ve Çeşitleri

Özel güvenliğin günümüzde yaygın kabul görmesinin arkasında yatan nedenler çok çeşitlidir. Bir yandan, güvenliğin sağlanmasında kalite, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik isteği, diğer yandan değişik yaşam biçimleri ve tüketici alışkanlıklarının ortaya çıkması, sosyal düzensizlik, parçalanmışlık ve çeşitlilik (Waters, 2007: 263), sosyal devletin gerilmesine koşut suç oranlarındaki artış sayılabilecek nedenlerden birkaçıdır.

Devlet anlayışındaki değişime koşut olarak yaygınlaşan özel güvenlik ülkelerin mevzuatında yer almaya başlamıştır (Kuyasgil ve Tiyek, 2003: 71). Devletler faydası olacağını düşündüğü özel güvenlik olgusunu desteklemekte, teşvik etmekte, hatta geleneksel sorumluluklarını aşamalı olarak özel güvenlik pazarına devretmektedir (Bauer, 2009: 49). Özel mülkleri ve iş dünyasını koruma amacıyla olan özel güvenlik şirketleri son zamanlarda faaliyet alanlarını bütün dünyada yaygınlaştırmaktadır (Bora, 2006: 223). Güvenliğin özelleştirilmesi olarak adlandırılan bu durumun en çarpıcı göstergesi gelişmiş ülkelerde özel güvenlik çalışanın polis sayısından fazla olmasıdır (Braithwaite, 2000: 226).

Günümüzde özel güvenliğin ve polisin rollerini çalıştıkları coğrafi alana referansla göstermek artık mümkün görünmemektedir. Özel güvenliğin özel mülkiyeti ve bu mülkiyetin sahiplerinin çıkarlarını korumakla sınırlı olduğu, kamu

¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.asisonline.org/>; <http://www.coess.org/>. ASIS 1955 yılında kurulan “American Society for Industrial Security”in kısaltmasıdır. Örgüt 2002 yılında adını ASIS International olarak değiştirmiştir. ASIS Türkiye için bkz <http://www.asistr.org/>

alanlarındaki denetiminde devletin sorumluluğunda kamu yararı gözetilerek yerine getirildiği söylemek gittikçe zorlaşmaktadır. Bir yandan polisin özel mülkiyete müdahale yetkileri artarken, diğer yandan kentsel alanda özel mülk kategorisine girmeyen alanların ve literatürde “kitle özel mülkü” olarak adlandırılan dinlenme ve eğlenme yerlerinin kamusal kimliğine rağmen özel güvenlik tarafından korunduğu görülmektedir (Stenning, 2000: 326-328).

Stenning (2000: 345) özel güvenliğin polis kadar iyi biçimde güvenliği sağlayabileceği görüşündedir. Nitekim özel güvenlik şirketleri askeri tesisler gibi hassas yerlerde dahil olmak üzere kamu binalarının korunması ile görevlendirilmektedir. Polis, bakanlıkların, elçiliklerin, stadyumların korunması gibi statik koruma hizmetleri için gereğinden fazla kalifiye görülmektedir. Ayrıca tutukluların nakli gibi kuvvet kullanmayı gerektiren hizmetler de devredilmektedir. Devletlerin mali krizi gerekçesiyle giderek daha çok faaliyet alanı özel güvenliğe bırakılmaktadır. Örneğin Almanya’da özel güvenliğin trafik kazaları ile ilgilenmesine izin verilmiş ancak uygulamadan sonuç alınamamıştır. İngiltere’de araç park yerlerinde özel güvenlik elemanları suç işleyenlere ceza yazabilmekte ve araçları trafikten men edebilmektedir (GÜSOD, 2009: 21, 35).

Özel güvenliğin, özel alan dışına taşma eğiliminde olduğu görülmektedir. Özel güvenlik şirketleri yüksek kârlar getiren bir iş alanında çalıştıklarından, faaliyet alanlarını olabildiğince genişletme eğilimindedirler. Özel güvenlik şirket sayısı arttıkça faaliyet sahası genişlemektedir. İngiltere’de çok gizli güvenlik soruşturmaları özel güvenlik elemanları tarafından yürütülmeye başlanmıştır (Karaman ve Seyhan, 2001: 160). Yine İngiltere’de özel güvenlik şirketleri askeri üslerin ve bazı polis merkezlerinin girişinin korumasını üstlenmiştir (Gleizal ve diğerleri, 2000: 346). Polis merkezlerinin korunmasının özel güvenliğe verildiği tek ülke İngiltere değildir. Diğer gelişmiş ülkelerde de bu uygulama vardır. ABD’de bazı eyaletlerde valilik binalarının korunması özel güvenlik görevlilerine verilmiştir (Küçük, 2003:111).

Türkiye’de özel güvenliğin özel alan dışına taşarak kamuya açık ya da kamusal alanlarda faaliyet göstermesinin örnekleri, İzmir Fuar alanının ve Ankara Güven Park’ın özel güvenlik tarafından korunmasıdır. Sadece kamu ve özel kurum

ve kuruluşlar değil; statlar, okullar², mezarlıklar, müzeler, parklar³, her türlü ulaşım ve nakil vasıtalarının (trenler, gemiler vb.) yanı sıra askerlik şubeleri ile polis lojmanları da özel güvenlik tarafından korunmaya başlamış, özel güvenlik adeta yaşamın her alanını kapsar hale gelmiştir.

Özel güvenliğin faaliyet alanının yaygınlığına koşut olarak tanımı konusunda da farklı görüşler vardır. Özel güvenliğin, özel alan dışına taşma eğilimi tanım yapmayı daha da zorlaştırmaktadır (Ünsal, 2005: 13). Bir tanıma göre; “kanun kuvvetlerince yapılmayan bütün koruma ve güvenlik (kayıptan korunma) işlerini yapan kuruluşlar”dır. Bir başka tanıma göre; “belli bir kişi veya kuruluşun özel mülkiyetlerini, şahısları tehlikelere karşı ücret mukabili koruyan kendi adına kâr amacıyla çalışan kişiler veya şirketler bütünüdür” (Yılmaz, 1994: 48-49). Özel güvenlik; insan hatasından, acil durumlardan, afetlerden ve suç faaliyetlerinden kaynaklanan kayıpların önlenmesi amacıyla insan, malzeme ve yol-yöntem sağlayan kâr amaçlı bir endüstri (Hess ve Wroblewski, 1988:26) olarak da tanımlanabilmektedir

Derdiman (2005: 29), yasal zeminde tanımı bulunmayan özel güvenliği dar ve geniş anlamda tanımlamanın mümkün olduğunu ve geniş anlamda özel güvenliğin içine özel dedektifliğin de girdiğini belirtmektedir. Dar anlamda özel güvenlik ise; güvenlik hizmetlerinin devlet kolluğu dışında bir güvenlik sistemi tarafından sağlanmasına yönelik plan, politikalar ve görevlilerdir. Kasım 2003’de ABD’de çıkan yasaya göre özel güvenlik, resmi güvenlik güçlerine kanun uygulamada, suçların önlenmesinde yardımcı unsurdur (Özel Güvenlikçi Sayısı, 2006). 2004 yılında Türkiye’de kabul edilen 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun’da özel güvenlik hizmetlerinin kamu güvenliğini tamamlayıcı olduğu vurgulanmaktadır.

² 2005 yılında yayımlanan Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği md. 6/g’ye göre okul aile birliği okulun ihtiyaçları için hizmet satın alabilir.

³ İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü’nün 20/11/2007 tarihli 8115–189400 sayılı Emir Yazısında “park, bahçe, mesire yeri gibi yerler için yapılan özel güvenlik izni müracaatları da olumlu değerlendirilerek buralarda özel güvenlik görevlisi istihdam edildiği, ancak cadde ve sokak gibi kamuya açık, her an herkesin gelip geçtiği, genel kolluğun gözetim ve denetiminde bulunan yerlerde yetki karmaşasına mahal bırakılmaması açısından buraların genel kolluğun sorumluluğunda kalmasının gerektiği düşünüldüğünden, buralarda özel güvenlik görevlisi görevlendirilemeyeceği” belirtilmektedir. Bununla birlikte 2006 yılında Çankaya Belediyesi, Ankara Valiliği Özel Güvenlik Komisyonu’nun izniyle Sakarya Caddesi’nde görev yapmak üzere 20 kişilik bir grup oluşturmuştur. Uygulamaya “Polis ve zabıta ekipleriyle işbirliği halinde” 2007 yılında da sürmüştür.

Özel güvenlik kuruluşları, çalışma şekillerine göre “aktif hizmet sunanlar” ve “pasif hizmet sunanlar” olarak ikiye ayrılmaktadır. Aktif türden özel güvenlik dedektiflik (bir olayın araştırılması ya da bilgi toplanması) olarak ifade edilirken, pasif türden özel güvenlik, bina ya da insanların korunması ve çevrenin gözetlenmesidir. Özel güvenlik şirketlerinin kuruluş biçimleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Kimi ülkelerde (örneğin İngiltere’de) serbest kuruluş ve işleyiş ilkesi egemenken, kimi ülkelerde (örneğin ABD’nin bazı eyaletleri ve Türkiye’de) mevzuat ayrıntılı hükümler içermekte, uymaları gereken standartlar, eğitimleri ve denetimleri ayrıntılı kurallara bağlanmaktadır (Karaman ve Seyhan, 2001: 151-152; Karaman, 2004: 123). Anglo Sakson sistemi özel güvenlik olgusuna “kapılarını ardına kadar açmış”ken, Kıta Avrupası sistemi “sözleşme serbestisine” değil devletin egemenlik yetkisine dayanmaktadır (Gülcü, 2005: 2).

Özel güvenlik hizmetleri iki biçimde yerine getirilebilmektedir; 1- Firmanın kendi içerisinde, kendi personeli eliyle özel güvenlik birimi oluşturması. 2- Kamu ya da özel sektör kuruluşlarının özel güvenlik şirketlerinden güvenlik hizmeti satın alması. Özel güvenlik şirketlerinin sunduğu hizmetlerin maliyetleri özel güvenlik birimlerinden düşüktür. Ayrıca özel güvenlik şirketlerinde personel esnekliği vardır. İhtiyaca göre personel sayısını hızlı biçimde azaltıp arttırabilmek mümkündür. Özel güvenlik şirketlerinde sendikasızlık yaygınken, özel güvenlik birimlerinde sendikalı olmak daha kolaydır. Özel güvenlik şirketlerinin çalışanları ile işveren şirketin (kurumun) çalışanları arasındaki ilişkiler daha mesafeli olmakta, bu ise hizmette etkinliği arttırmaktadır. İşveren şirket, güvenlik personelinin standartlarını (yaş, fizik kondisyon, eğitim seviyesi vb.) ayarlayabilmektedir. Hizmeti alan şirket/kurum, hizmeti veren güvenlik şirketinin çalışmasını her an denetlemek ve ilave tedbir istemek olanağına sahiptir. Özel güvenlik hizmetini satın almanın dezavantajları da vardır. Yüksek işgücü devir hızı (istifalar) sık rastlanan bir durumdur. Ayrıca, iş tatmininin düşüklüğü söz konusudur (Hess ve Wroblewski, 1988: 34-35; Yılmaz, 1994: 52-73). Batı’da özel güvenlik alanında işgücü devir hızı %200’ü bulmaktadır. Bunun nedeni düşük ücret politikasıdır. Düşük ücret politikası hem nitelikli elemanı caydırmakta, hem de koruma görevlilerinde “hırsızlık eğilimi” yaratmaktadır (Yılmaz, 1994: 68-69).

Özel güvenlik şirketleri sadece insangücüne dayalı hizmet sunmamaktadırlar. Ayrıca mekanik güvenlik hizmetleri (kilit, kasa, güvenlik camları, tel örgü vb.) ile elektrik-elektronik güvenlik hizmetleri (Alarm sistemleri, kapalı devre TV ve kamera, giriş kart sistemi) sunabilmektedirler. Çok fonksiyonlu şirketler her üç alanda da faaliyet gösterirken tek fonksiyonlu şirketler de bulunmaktadır. Özel güvenlik şirketleri ilk çıkışındaki işlenmiş suçu/suçluyu bulma işlevini terk ederek kişi ve malı korumaya yönelmiştir. Ancak kâr motifi nedeniyle “araştırma”da özel güvenliğin ilgisini çekmekte ve bu alanda da faaliyet yapılmaktadır. Örneğin bazı ülkelerde sigorta şirketleri sahtekarlıkları açığa çıkartmak için özel dedektifler kiralamaktadır. Kredi kartı sahteciliği, sahte çekler vb. suçları polisin önemsememesi de olayların özel güvenliğe bırakılmasında bir etkidir (Yılmaz, 1994: 70-73).

Kıta Avrupası’nda geleneksel ve hukuksal bakış açısına göre, polis toplum için “olmazsa olmaz” bir görevi yürütür. Kamu gücünü kullanma, doğası gereği, doğrudan yetkili kılınmış makamlar tarafından icra edilmelidir ve başka kamu otoritelerine ya da özel kişilere devredilmeleri söz konusu olamaz. Polis faaliyeti sözleşme ile ya da özelleştirme yoluyla devredilemez. Ancak buna rağmen özel güvenlik şirketleri ya da gardiyanlık şirketleri Kıta Avrupası ülkelerinde de kurulmuştur. Örneğin Fransa’da ilk kez 1983 yılında kanun koyucu, ön izne tabi kılarak, faaliyet alanlarını belirleyerek ve kamu alanına her türlü müdahaleyi ve polisin yerine her türlü ikameyi yasaklayarak, bu tür özel şirketlerin kurulmasına olanak tanımıştır (Gleizal ve diğerleri, 2000: 136). Güvenlik hizmetlerinin bütünüyle özel sektöre devredilmesi düşünülemez. Devletin görevi özel sektörün sunacağı güvenlik hizmetlerinin alanını belirlemek ve sürekli denetim yaparak belirlenen alanlarda çalışmasını sağlamaktır. Bu denetimin olmaması ya da eksik olması durumunda güvenliği sağlama işi özel sektörün “keyfi” uygulamalarına bırakılmış olacaktır (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 79).

Denetim konusu Avrupa’da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Devletin denetiminin yanı sıra oto-denetimde söz konusudur. Fransa örneğinde 2003 tarihli yasa ile özel güvenlik sektörünü denetlemek için polis ve jandarmaya çeşitli yetkiler verilmiş olmakla birlikte bunu uygulamak için gerekli insan ve diğer kaynaklar henüz sağlanmamıştır. Bu nedenle, devletten çalışma izni almamış özel güvenlik personeli çalışabilmektedir (GÜSOD, 2009: 28).

Özel ve kamu güvenlik görevlileri belirli durumlarda aynı işlevi yerine getirmektedir ancak polis ile özel güvenlik arasındaki en önemli fark polisin kamu gücüne dayanması, özel güvenliğin ise işlevini müşteri istemleri doğrultusunda yerine getirmesidir. Polis kamu gücüne dayanarak tutuklama yapabilirken, özel güvenliğin yakalama yapabilmesi herhangi bir yurttaşın yapabileceği ölçüde, çok sınırlı olarak olanaklıdır. Birinci bölümde ABD’de bazı kentlerde polislik hizmetlerinin ihale yoluyla özel güvenliğe verildiği belirtilmişti. Bu uygulamanın devam etmemesinin bir nedeni de özel güvenliğin yetkilerinin sınırlı oluşu ve polis gibi yetki kullanmaya başladığında ise toplumsal ya da idari muhalefetle karşılaşılmasıdır.

3.1.3. Kamu Güvenlik Güçlerinden Özel Güvenlik Olarak Yararlanma

Kamu güvenlik güçlerinden özel güvenlik görevlisi biçiminde yararlanma özellikle ABD’de uygulanan bir modeldir ve “ay ışığı” (moonlighting) uygulaması denmektedir. ABD’de polislerin ikinci bir işte çalışması yasak değildir (Yılmaz, 1994: 28). Bu nedenle Amerika’daki polis birimlerinin bir bölümü ay ışığı uygulamasına izin vermektedir. Bu uygulamaya göre özel güvenlik şirketleri, koruma, devriye, trafik yönetimi, kalabalık kontrolü vb. güvenlik fonksiyonlarında çalıştırmak üzere görev dışındaki polis memurlarını kiralayabilmektedir. Polis memurlarının yarısından çoğu ay ışığı uygulamasına katılmaktadır. Bazı polis memurlarının ay ışığı uygulamasıyla, kendi işinden daha fazla kazanç sağladığı belirtilmektedir. Ancak ay ışığı kapsamındaki polis memurlarının özel personel mi kamu personeli mi olduğu, davranışlarından onları kiralayan özel güvenlik şirketinin mi yoksa kamusal polis biriminin mi sorumlu olduğu net olarak belli değildir (Gülcü, 2002b: 60-61). Bazı eyaletlerde mesai saatleri dışında özel güvenlik görevlisi olarak çalışan polisler kamu görevlisi olarak değerlendirilmekte (Hess, ve Wroblewski, 1988: 43) özel güvenlik görevlisi olarak faaliyette bulunurken yasal yetki ve gücünü kullanmaktadır (Bayley ve Shearing, 1996: 590).

ABD’de, ay ışığı uygulaması kapsamında bir etkinlikte güvenliğin sağlanmasını isteyen işyeri sahibi ya da organizatör o bölgenin Emniyet Müdürlüğüne müracaat ederek hangi gün ve saatte kaç güvenlik elemanına ihtiyacı olduğunu bildirmektedir. Dilekçeyi inceleyen idare görevli sayısını da belirleyerek dilekçeye izin verilmesini kararlaştırır. İstekli olan polisler isimlerini idareye bildirir.

Göreve talep olmaması halinde mazereti olmayan ve istirahatta olan personel görevlendirilir. Görev bitiminde ücretler peşin olarak ödenir. Bu sistemde polis, idarenin izniyle mesai saatleri dışında üniformasız olarak ve kendi tabancasıyla çeşitli işyerlerinde görev yapabilmektedir (Güngör, 2005:129). Bayley ve Shearing (1996), ay ışığı uygulamasını özel güvenliğin kamu fonları ile sübvansede edilmesi olarak değerlendirmektedirler.

Polislerin ikinci işte çalışmasına yönelik eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştiriler temel olarak, polislerin özel güvenlik görevlerini yaparken devletin resmi aracını kullanmaları ve asıl işlerini aksatmalarından kaynaklanmaktadır (Karaman, ve Seyhan, 2001: 163).

Türkiye’de memurların ikinci bir işte çalışmaları kural olarak yasaktır. Aynı durum Avustralya, İngiltere ve Japonya’da da geçerlidir. Bu nedenle anılan ülkelerde “ay ışığı” uygulaması için hukuki düzenleme bulunmamaktadır (Yılmaz, 1994: 72). Polonya’da ise yasak olmasına rağmen polislerin özel güvenlik görevlisi olarak çalıştığı bilinmektedir (Los ve Zybertowicz, 2000: 160).

Türkiye’de ay ışığı uygulamasına benzer bir uygulamaya geçilmesini savunan görüşler bulunmaktadır. Örneğin İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Strateji Daire Başkanı Tuncay Engin polislerin, stat güvenliğinin sağlanmasında “part-time” özel güvenlik olarak çalışabilmesi gerektiğini belirtmektedir. Engin’e göre (2008: 178), “genel kolluk birimleri, izinli veya istirahat durumlarında bedeli kulüplerce karşılanmak üzere, spor sahalarının iç güvenliğinin sağlanmasında görev alabilirler.” Engin, bu uygulamanın iki yönlü yararı olduğunu, hem kulüplerin daha az maliyetle yükümlülüklerini yerine getirebilmelerinin sağlanacağını, hem de düşük gelir düzeyine sahip polis memurlarına bir ek gelir yaratılacağını belirtmektedir. Hukuksal açıdan, 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’na bir madde eklenmesinin yeterli olacağı görüşündedir.

Türkiye’de, 5188 Sayılı Kanun (5188 SK) öncesinde, bazı polis memurlarının özel güvenlik teşkilatlarında görev yaptıkları tespit edilmiştir. Sadettin Tantan’ın İçişleri Bakanlığı döneminde yayınlanan genelgede “bazı kamu ve özel kurum ve kuruluşlarında halen emniyet teşkilatı personelinin çevre veya giriş koruma hizmetlerinde görev aldığı gözlemlendiği” ifade edilmektedir (Karaman, ve Seyhan, 2001: 163). Aynı durumun, 5188 SK döneminde, bu kez farklı bir düzlemde,

özel güvenlik görevlisi olmaktan çok, özel güvenlik şirketi ya da eğitim kurumunun ortağı ya da eğiticisi olarak sürdüğü görülmektedir.

3.2. TÜRKİYE'DE ÖZEL GÜVENLİK

Türkiye'de 1960'lı yıllardan itibaren büyük çaplı örgütlerin kendi güvenliklerini kendileri sağlama eğiliminde oldukları görülmektedir (Karaman ve Seyhan, 2001: 150, 155). Özellikle 1970'li yıllarda önemli toplumsal sarsıntıların (öğrenci olayları, grevler, sağ-sol çatışması, suikastler, banka ve kuyumcu soygunları vb.) olmaya başlaması kamu ve özel sektöre ait kuruluşların korunması için çok miktarda resmi güvenlik gücü gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde stratejik ve ekonomik önemi olan yerlerin korunması genel güvenliğin sorumluluğu altındaydı. Ancak kamu güvenlik güçlerinin yeterli sayıda personelinin bulunmaması, onların bu amaç için sevk edilmesi durumunda ise genel güvenliğin ve diğer görevlerin yerine getirilmesinde sorunlar yaşanması, genel güvenlik güçlerinin özel sektörün statik koruma görevini üstlenmek istememesi özel güvenliğe yönelmeyi gerektirmiştir.

Ülkemizde özel güvenlik konusunda *12 Eylül 1980* askeri hareketinden sonra yasal bir değişim olmuştur. Stratejik öneme sahip kurum ve kuruluşların güvenliğinin daha sıkı bir biçimde sağlanması isteği, özel güvenliği Türk idare hukukunun ilgi alanına sokmuştur. 22 Temmuz 1981 tarihli 2495 sayılı Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun (Mülga) (2495 SK) ile 1981 yılında özel güvenliğin yasal zemini oluşturulmuştur. Düzenlemeye göre Bakanlar Kurulunun belirlemiş olduğu kamu ya da özel kurum ve kuruluşların, kendi bünyelerinde güvenlik teşkilatı kurmaları zorunlu tutulmuş ve özel güvenlik birimleri oluşturulmuştur.

Türkiye'de özel güvenlik alanında ikinci aşama 1990'lı yıllarda yaşanmıştır. 1990'lı yılların başında Türk Ticaret Kanunu'na uygun olarak özel güvenlik şirketleri kurulmaya başlamıştır. İçişleri Bakanlığı genelgelerle alanı düzenlemeye çabasına girişmiştir. 2495 SK'ya tabi olmayan bu şirketlerin özel güvenlik görevlileri "taşeron güvenlikçi" olarak da adlandırılmıştır. Gülcü'ye göre (2001:107), bu uygulama, 2495 SK'nın kapsamı dışında olmakla birlikte 2495 SK'ya ve Türk Ceza Kanunu'na aykırı değildi. Özel güvenlik şirketi kurulması idarece yasaklanmadığı gibi, kanun idareye yasaklama yetkisi de vermemekteydi. Ancak Şafak (2000: 11-12)

2495 SK döneminde kurulan özel güvenlik şirketlerinin yasal olmadıkları görüşündedir.

Hiçbir kurala bağlı olmadan, “temizlik ve güvenlik” firmaları olarak faaliyete başlayan ve bir ara yasaklanan özel güvenlik şirketleri, duyulan ihtiyaç ve talep nedeniyle İçişleri Bakanlığı’na yayımlanan bir genelge ile hizmet sunma imkanına kavuşturulmuştur (Karaman ve Seyhan, 2001: 153). Ancak yayınladığı genelgelerle sektörü denetlemeye çalışan İçişleri Bakanlığı bu denetimi istediği ölçüde yapamamaktaydı. Böyle önemli bir sektörün genelgelerle disipline edilmesi mümkün olamamıştır (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 77).

2495 SK kapsamında güvenlik birimini kuran büyük şirketler bu birimin şirkete getirdiği yüklerden dolayı arayışa girmiştir. Bu durum 1990’lı yılların başından itibaren özel güvenlik şirketlerinin doğuşunda etkili olmuştur çünkü özel güvenlik şirketleri daha ucuza hizmet götürme olanağı sağlamıştır.

2495 SK’nın yürürlükte olduğu dönemde “çarpık uygulamalar” da görülmüştür. Örneğin, işverenler, işçilerin dayanışmasını kırmak için güvenlik hizmetlisi adıyla eleman alıp başka birimlerde çalıştırmaktaydı. Belediyeler zabıta yerine ya da zabıta ile birlikte silahlı özel güvenlik elemanı çalıştırmaktaydı. Bazı kuruluşlar, yasal bir düzenlemeye dayanmayan özel güvenlik şirketi elemanları çalıştırarak güvenlik hizmeti ihtiyacını gidermekteydi. Özel güvenlik şirketleri çalışanları, genel ve özel güvenlik teşkilatının giydiğine benzer ya da aynı kıyafet ve teçhizatı kullanmakta ve daha önemlisi bu şirketlerin çalışanları yasal hiçbir yetkileri olmadığı halde kimlik sorma, üst arama, oto bagajı arama, çanta içi arama, el koyma ve yakalama yapabilmekte, kişi hak ve özgürlüklerine müdahale edebilmekteydi. Oysa özel güvenlik şirketi görevlilerinin, 2495 SK kapsamındaki özel güvenlik teşkilatı personeli ile yetki ve sorumlulukları Kanunla belirlenmiş genel ve özel kolluk güçlerinin sahip olduğu yetkileri bulunmamaktaydı (Şafak, 2000: 4-6).

3.2.1. 1981 Tarihli 2495 Sayılı Kanun ve Özel Güvenlik

2495 SK’nın en önemli özelliği özel güvenlik şirketlerine imkan tanımamasıydı. 2495 SK, sadece özel güvenlik birimi tarzında örgütlenmeye olanak vermekte, üçüncü kişilere güvenlik hizmeti verilmesini kapsamamaktaydı. Kurulacak olan özel güvenlik teşkilatı ile özel güvenlik önlemlerine ait bütün giderlerin ilgili

kuruluşlarca karşılanacağı 2495 SK'da belirtilmiştir⁴. Ayrıca, Kanunun amacının, “ülke güvenliği”ne, “milli ekonomiye” ve “devletin savaş gücüne” katkısı olan kurum ve kuruluşların korunması olduğu belirtilse de, amaçlardan birisi de polis, jandarma ya da askerinin koruma amaçlı hizmet vermesinin önlenmesidir⁵.

2495 SK ile özel güvenlik kavramı ülkemizde yerleşmiş, devletin güvenlik kuruluşları yanında, özel güvenlik birimleri oluşturulmuştur. Bu Kanun ile polis ve jandarma tarafından yapılması gerekli kimi güvenlik hizmetlerinin, bazı şartlara bağlı olarak, özel güvenlik görevlilerince yapılmasına olanak sağlanmıştır. (İğdeliler ve Aydın, 2006). 1992 yılında 2495 SK'nın kapsamı genişletilmiştir. 2495 SK'nın ilk biçiminde kapsama alınmayan bazı kamu ve özel kurum ve kuruluşlarının güvenlik hizmetlerini özel hukuk hükümlerine göre kurulan şirketlere gördürmeye başlamasının İçişleri Bakanlığının denetimi dışında gelişen fiili bir oluşum yaratması nedeniyle (Şafak, 2000: 4; Koç ve Özbudak, 2005: iii) yapılan değişiklikle her türlü sanayi ve ticari tesiste Bakanlar Kurulu kararıyla özel güvenlik istihdamı olanaklı hale gelmiştir.

1995 yılında 2495 SK'nın kapsamını genişletecek yönde yeni bir düzenleme daha yapılmıştır. Kanunun 2. maddesinde yapılan değişiklikle; “kapalıçarşı ve buna benzer ticari, turistik tesisler”de de “özel güvenlik teşkilatı” kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Değişikliğe göre, güvenlik teşkilatının her türlü giderleri, çarşı veya tesiste bulunan işyeri sahipleri tarafından karşılanacaktır.

Sayıştay Daireler Kurulu 1997 yılında verdiği bir kararla (Karar No. 962/1) kamu kurumlarının Bakanlar Kurulu kararından bağımsız olarak, ihale yoluyla özel güvenlik personeli istihdam etmesine olanak sağlamıştır. Sayıştay Daireler Kurulu kararında; “Hastane güvenlik, denetim ve kontrol hizmetlerinin, 657 sayılı kanunun 36'ncı maddesinin son fıkrası hükmü uyarınca ihale yoluyla üçüncü şahıslara

⁴ Kenan Evren (1981:90), bir kuruluşta özel güvenlik görevlisi olmaması nedeniyle olacak bir olayda devlet görevlisinin ölmesi durumunda bu görevliye ödenecek tazminatın ilgili kuruluş tarafından ödenmesi gerektiğini belirtmektedir; “farz edelim ki o müessese tutmadı. Bir hadise oldu, Devlet Güvenlik Kuvvetleri geldi, orada bir polis veya iki jandarma şehit oldu, vuruldu. Orayı koruyor diye bunun parasını kim ödeyecek? Devlet ödeyecek. Niye Devlet ödesin yani? İşte bu sefer diyoruz ki ‘Sen öde, sen bu kadar para kazandın burada, o adam seni korumak için hayatını kaybetti, riske etti.’ ”

⁵ Kenan Evren'in (1981:110) bu konudaki görüşleri şu biçimdedir; “Özel kanunlarında askeri birlikler tarafından korunacak müesseseler yine kalırsa, Makine Kimya Endüstrisi gibi kurumlar yine çıkacak karşımıza, ‘bizi yine siz koruyun’ diye gelip müracaat edeceklerdir...Yani bundan kurtulmak istiyoruz. Bizim karşımıza dikiliyorlar ‘bize asker verin’ diyorlar. O zaman Türkiye’de birkaç tane fabrika vardı,..., ‘Askeri Fabrikalar’dı ve askerler koruyordu. Şimdi öyle değil ki, 19 tane fabrika var; asker şimdi nasıl korur?”

yaptırılabilceği ve buna ilişkin giderlerin döner sermaye bütçesinden ödenebileceği”ni belirtmiştir (Sözleşme Tescili, 2008)

İstanbul Valiliği tarafından 16 Mart 1999 tarihli 23641 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren Tebliğ ile ölkemizde özel güvenlik hizmetlerinin genişletilmesinde önemli bir adım atılmıştır. Tebliğ’e göre; 2495 SK’nın verdiği imkanı kullanamayan kuruluşlar için, “bazı ek güvenlik tedbirlerinin alınması...talimatının verilmesi zarureti doğmuştur.” Bu amaçla; alışveriş merkezleri, oteller, fabrikalar, döviz büroları, sinema ve tiyatro salonları, düğün salonları, eğlence yerleri, konut siteleri, sanayi siteleri, otobüs terminalleri, stadyumlar, siyasi parti büro ve lokalleri gibi yerlerin sahipleri veya işletici/yöneticileri, “belirtilen yerlerde giriş-çıkış kontrolünü yapmak, çevreyi gözetlemek, gerektiğinde güvenlik kuvvetleri ile irtibat ve işbirliğini sağlamak ve sabotaj veya yangın vukuunda ilk müdahaleyi...yapmak için personel tefriki ve görevlendirme yapacaklar veya yeni personel istihdam edeceklerdir.” Bu imkanı bulunmayanlar, ilçe kaymakamlarına başvuruda bulunmak ve izin almak kaydıyla aynı işi yapacak “gönüllü elemanlardan yararlanabileceklerdir.” Anılan yerlerde, “nöbet kulübeleri yaparak nöbetçi görevlendirmek, kameralı kontrolü sağlamak gibi ilave tedbirler alınacaktır.”

2000 yılında 2495 SK’nın ilgili yönetmeliğinin 60. maddesine “alarm sistemleri”ne ilişkin hükümler konulmuştur. Bu düzenlemeler artan talebi karşılamaya yönelik olmakla birlikte 2495 SK halen ihtiyaçlara cevap verememekteydi (Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 73), özel güvenlik alanını dar bir çerçevede almakta ve çok kârlı olan bu alana özel sektörün girmesini engellemekteydi. 1990’lı yıllarda tüm dünyada özel güvenlik sektörü önü alınmaz biçimde gelişmeye başlamıştı ve Türkiye’de, her alanda olduğu gibi, dış gelişmelerden etkilenmekteydi (Karaman ve Seyhan, 2001: 153). Piyasada ortaya çıkan talebi karşılamak üzere birçok şirket izinsiz ve denetimsiz olarak özel güvenlik hizmeti vermeye başlamıştı (5188 SK, Genel Gerekçe, 2004). Bir yandan 2495 SK’ya ilişkin eksiklikler ve bunlara bağlı sorunlar, diğer yandan dünyadaki sosyo-ekonomik gelişmeler özel güvenlik alanında yeni bir yasal düzenleme gereğini ortaya çıkarmıştır.

2495 SK'ya tabi özel güvenlik teşkilatı personelinin bugün kullanılan anlamda özel güvenlik olmadığı görülmektedir. İlk olarak, özel güvenlik teşkilatı personeli kurumun çalışanıdır. Kamu kurumlarında 657 SK tabi devlet memuru, özel kurumlarda ise 506 SK'ya tabi sigortalı personeldir. 2495 SK'ya göre bu kurumlarda çalışanlar diğer personelden; kıyafet, teçhizat, eğitim, işe alınırken güvenlik soruşturmasından geçirilme gibi belirli noktalarda ayrı bir düzenlemeye tabi olmakla birlikte özlük hakları bakımından kuruluşun statüsüne tabidir.

Söz konusu kamu kuruluşları olduğunda “özel güvenlik teşkilatı” deyimini, bu birimlerin “özel” (private) olduğu anlamında değildir. Bir başka deyimle, “özel güvenlik teşkilatı” özel güvenlik değildir. Gülcü (2002b: 58-60), bu yoruma katılmamaktadır. Gülcü'ye göre; özel kelimesinin ilk anlamı genelin (İngilizce general) zıddıdır (İngilizce special). İkinci anlamı da kamuya ait olanın zıddıdır (İngilizce private). Özel güvenlik tamlamasındaki özel, kamuya ait olanın zıddıdır. 2495 SK'da öngörülen özel güvenlik teşkilatı “özel”e (private) aittir⁶.

2495 SK, bireylerin özel korunması ile ilgili düzenlemeler içermemesi, Kanunda sayılanlar dışındaki kurum ve kuruluşların özel güvenlik teşkilatı kuramaması, güvenlik hizmetinin özel güvenlik şirketleri eliyle yerine getirilmesine izin vermemesi (5188 SK Genel Gerekçesi, 2004) nedeniyle özel güvenlik alanını daraltmış ve bu durum uygulamada sıkıntı yaratmıştır.

3.2.2. 2004 Tarihli 5188 Sayılı Kanun ve Özel Güvenlik

5188 SK öncesi dönemde, ülkemizde özel güvenliğin yasal dayanağı bulunmasa da, dolaylı olarak özel güvenlik şirketlerine faaliyet izni verilmiştir. Pazar payının giderek artması ve kârlı bir sektör olması nedeniyle güvenlik şirketleri hızla çoğalmış ve özel güvenlik şirketlerinin sayıları binlerle ifade edilmeye başlanmıştır. Hızlı büyüme çeşitli sakıncaları beraberinde getirmiş, eleman ihtiyacı başlangıçta “kahvehane” ve benzeri yerlerden karşılanmıştır. Bu durum sektörün disiplin altına alınmasını bir anlamda zorunlu kılmıştır (Özel Güvenlik Ordusu, 2005: 6). 5188

⁶ Gülcü'ye göre (2002a:63), “1981 yılında ÖG birimleri kurulurken bunların pek çoğu doğal olarak kamuya ait işletmelerde oluşturulmuştu...Para yine hazineye karşılanıyordu ve patron yine devletti. Ortaya bir tür devlete ait özel kolluk (Hizmet Kolluğu) çıkmış görünümü verildi...Bu manzara da ÖG kavramındaki özel hukuk kişilerine ait olma gerçeğini gölgeledi. Nitekim kanundaki “Özel güvenlik teşkilatı ... özel bir kolluk kuvvetidir.” (m. 8) tanımı da aynı yanlış anlamayı pekiştirmiştir...Kamuya ait olmayan, özel hukuk kişilerine ait bir kolluk düşünülemediği için de 1981'den sonraki çalışmalarda 2495 sayılı Yasa'ya göre kurulan ÖG birimleri, özel kolluğun bir türü olarak sayılmış, üzerinde fazla durulmamıştır...”

SK'nın genel gerekçesinde bu durum, "piyasada ortaya çıkan talebi karşılamak üzere bir çok şirket izinsiz ve denetimsiz olarak özel güvenlik hizmeti vermeye başlamıştır...Ülkenin 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 yapılmasını sağlamak gerekmektedir" biçiminde ifadesini bulmuştur.

5188 SK'nın yasalaşma süreci değişik aşamalardan geçmiştir. 1994 yılında özel güvenlik alanında Türkiye'deki ilk dernek olan Güvenlik Servisleri Organizasyon Birliği Derneği (GÜSOD)'un kurulması ön adımdır. 1995 yılında 50. Hükümet döneminde özel güvenlik şirketlerinin faaliyetlerine imkan tanıyan bir genelge yayınlanmıştır. 1998 yılında (55. Hükümet) 2495 SK'nın değiştirilmesi yönünde taslak çalışmaları başlamış ve 1999 yılında (56. Hükümet), taslak Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ye sunulmuştur. 2004 yılında (58. Hükümet) taslak yeniden başbakanlıktan TBMM'ye sunulmuştur (Dalda, 2007: 7).

2495 SK'nın ihtiyaçlara cevap verememesi ve yasal dayanağı olmaksızın çalışan özel güvenlik şirketlerinin yasallık kazanabilmesi amacıyla, Bakanlar Kurulu 27 Ocak 2004'de TBMM'ye, 2495 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, göndermiştir. Türk Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) ve GÜSOD tasarıya karşı çıkmıştır. Askeri dönemde hazırlanmış bir yasa da değişiklik yapılarak Batılı ülkeler standardında özel güvenlik düzenlemesi yapılamayacağını belirterek, yasal düzenlemede bulunması gereken unsurlara ilişkin görüş ve önerilerini 3 Mart 2004 tarihli bir raporla İçişleri Komisyonu üyelerine göndermiştir. Kanun tasarısının alt komisyonlarda görüşülmesi sırasında eski emniyet müdürü Şükrü Önder ile (22. dönem Yalova Milletvekili), eski mülki idare amiri Teyfik Ziyaeddin (22. dönem Tekirdağ Milletvekili) "Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Teklifi" getirmişlerdir. Bu yeni teklif TÜSİAD raporundaki önerileri içermiştir. Komisyon kanun tasarısı ile kanun teklifini birleştirerek yeni metni komisyonda kabul etmiştir (Akdoğan, 2005: 31). Komisyonda kabul edilen metin 10 Haziran 2004 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiştir.

1999 yılında hazırlanan ilk taslak ile TBMM'de kabul edilen metin karşılaştırıldığından önemli farklılık olduğu görülmektedir. 1999 ve hatta sonrasında

hazırlanan taslaklar “yasakçı bir kartel piyasası” öngörmüşken, 5188 SK “tam rekabet piyasasına olanak tanımıştır.” (Gülcü, 2005: 1).

5188 SK'nın yasalaşması sürecinde Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) tasarıya olumlu oy vermekle birlikte CHP Grubu adına söz isteyen İzmir Milletvekili Hakkı Ülkü (2004) düzenlemeyi eleştirmektedir; “Bu kanun tasarısının amacı, kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin esas ve usulleri belirlemektir; oysa, bu kanun tasarısı, kamu güvenliğini ikame edici mahiyettedir.” Güvenlik hizmetinin, “her mal ve hizmet gibi serbestçe piyasada alınıp satılabilir” anlayışının “güvenlik tuzağı” ya da “güvenlik paradoksu” doğuracağını belirten Ülkü, “güvenlik ihtiyacı ne kadar artarsa, doğal olarak güvenlik maliyetleri de o kadar artacaktır....Serbest piyasa fikrinden hareketle, devletin, güvenlik hizmetini piyasaya bırakması gerektiği fikri, bireylere toplumda daha fazla maliyet yükleyecek, ileride, belki de üretimin maliyet hesaplamasında vazgeçilmez bir unsur olacaktır.” biçiminde bir yaklaşım geliştirmiştir.

Dönemin İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu (2004: 14) 5188 SK'nın TBMM'de görüşülmesi sırasında şu görüşleri ifade etmiştir; “Modern devlet anlayışındaki gelişmeler, klasik devlet teorisinin en hassas olduğu alan olan güvenlik sektöründe bile kimi liberal değişiklikleri yapma konusunda bizleri adeta zorlamaktadır. Kaldı ki,...özel güvenlik sağlanması, devletin genel güvenliği sağlama yetki ve sorumluluğunu da ortadan kaldırmış değildir. Bu gelişmenin devlet açısından da ciddi yararları olacağını söylememiz gerekmektedir. İlk akla gelen fayda, koruma ve gözetim hizmetlerinin kamunun denetiminde kısmen özelleştirilmesiyle birlikte, özellikle kamu kurum ve kuruluşlarında kadro yığılmalarını önleyecek olmasıdır. Bunların yanında, özel sektörde yeni istihdam imkanları oluşacak, vergi gelirlerini artıracaktır...Bir anlamda devletin ilgi alanı daraltılarak asli görevlerinde daha aktif ve etkili olmasının mümkün olacağını düşünüyorum” (Aksu, 2004: 14) biçiminde görüşlerini iletmiştir.

5188 SK'nın yasalaşma süreci, yönetim modeline uygun olarak, sadece devletin değil, özel sektörün-sivil toplum örgütlerinin de katkısı ve işbirliği ile olmuştur. İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Zekeriya Şarbak'a göre (2006: 7), “Türkiye’de muhataplarıyla birlikte yapılmış” birkaç kanunundan birisi de 5188 SK’dır. 5188 SK, “TBMM’de İçişleri Komisyonunda ilgili milletvekilleri,

bürokratlar ve iş dünyasıyla birlikte yapılmıştır.” Ayrıca, Şarbak, Kanunun uygulamasının da, kamu görevlileri ve konunun “muhatapları” (özel sektör) ile birlikte değerlendirildiğini belirtmektedir.

5188 SK'nın yürürlüğe girmesinden sonra da tarafların “işbirliği” sürmüştür. Akdoğan (2005: 31), 5188 SK'nın yürürlüğe girmesinden sonra çeşitli sıkıntıların ortaya çıktığını, bunun üzerine GÜSOD'un, 5 Ocak 2005'de Yalova Milletvekili Şükrü Önder'e, “5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanuna ek madde teklifi” verdiğini belirtmektedir. 6 Ocak 2005'de GÜSOD tarafından düzenlenen ve bürokrasi ile sektör temsilcilerini bir araya getiren “seminerde” dile getirilen talepler, 23 Mart 2005'de kabul edilen “Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile yasalaşmıştır. Böylelikle GÜSOD'un çabaları ile sekiz ay önce kabul edilen 5188 SK'nın 6 ayrı maddesi değişmiş, ayrıca iki geçici madde eklenmiştir.

3.2.2.1. 5188 Sayılı Kanun ve İlgili Yönetmeliğinin İncelenmesi

26 Haziran 2004 tarihinde 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, 7 Ekim 2004 tarihinde ise Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik Resmi Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Anılan Kanun ve Yönetmelik (5188 SK Yönetmeliği) zaman içinde değişikliklere uğramıştır. Ayrıca sektörün düzenlenmesine yönelik olarak genelge ve emir yazıları ile uygulamaya açıklık getirilmeye çalışılmıştır.

5188 Sayılı Kanunla (5188 SK) hedeflenen öncelikli amaç Türk Ticaret Kanununa göre kurulan şirketlerin faaliyetlerinin yasal zeminini güçlendirmek ve özel güvenlik alanındaki faaliyetleri denetim altına almaktır. Polisin yükünü azaltarak “asıl” işlevine dönmelerini sağlamak yine amaçlar arasında sayılabilir. Bir başka amaçta, “kamu kurum ve kuruluşlarında kadro yığılmalarının önlenmesi, istihdamın artırılması, Devletin giderlerinin azaltılması, vergi gelirlerinin artırılması” olarak ifade edilmektedir (5188 SK Genel Gerekçesi, 2004).

3.2.2.1.1. Özel Güvenlik İzni

Özel güvenlik hizmetlerinin verilebilmesi için “özel güvenlik izni” gerekmektedir. İlgili düzenlemeye göre; “kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya

güvenlik hizmetinin şirketlere gördürülmesi özel güvenlik komisyonunun kararı üzerine valinin iznine bağlıdır.” (5188 SK, md. 3).

Özel güvenlik komisyonu; özel güvenlikle ilgili kararları almak üzere valinin görevlendireceği bir vali yardımcısının başkanlığında, il emniyet müdürlüğü, il jandarma komutanlığı, ticaret odası başkanlığı, sanayi odası başkanlığı temsilcisinden oluşur. Özel güvenlik izni verilmesi ya da bu uygulamanın kaldırılması için başvuran kişi ya da kuruluşun temsilcisi ilgili komisyon toplantısına üye olarak katılabilmektedir. Özel güvenlik komisyonu koruma ve güvenlik hizmetini yerine getirecek personelin azami sayısını, kullanabilecekleri silah ve teçhizatın azami miktarını ve niteliğini, gerekli hallerde diğer fiziki ve aletli güvenlik tedbirlerini belirlemeye yetkilidir (5188 SK, md. 4). Ancak il özel güvenlik komisyonu kişi ve kuruluşların talebini de dikkate alacaktır. Ayrıca özel kanunlarında aksine bir hüküm bulunmadığı takdirde, uygulamanın sona erdirilmesi hususunda takdir hakkı ilgili kuruluşa ait olup komisyonların ve valiliklerin özel güvenlik uygulamasının sürdürülmesinde ısrar etme yetkisi bulunmamaktadır (2005/42 Sayılı Genelge).

Özel güvenlik komisyonu, para ve değerli eşya nakli veya cenaze töreni gibi kamuya açık ya da kamusal yerlerde sağlanan özel güvenlik hizmetlerinde kamu hürriyetlerinin korunması amacıyla gerektiğinde sınırlandırıcı kararlar almaya yetkilidir (5188 SK Yönetmeliği, md. 4). Ayrıca, toplantı, konser, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde, para veya değerli eşya nakli veya cenaze töreni gibi geçici veya acil hallerde, özel güvenlik komisyonunun kararı aranmaksızın özel güvenlik izni “valilik” tarafından verilebilir (5188 SK, md. 3). Bankaların özel güvenlik birimlerince gerçekleştirilecek para nakli için özel güvenlik izni alınmaz (5188 SK Yönetmeliği, md. 9)

Şirketlerin özel güvenlik alanında faaliyette bulunması İçişleri Bakanlığından alınan faaliyet izni ile mümkündür. Faaliyet izni verilebilmesi için şirket hisselerinin nama yazılı olması ve faaliyet alanının münhasıran koruma ve güvenlik hizmeti olması zorunludur (5188 SK, md. 5). Özel güvenlik şirketlerinin kişi ve kuruluşlara sağlayacakları koruma ve güvenlik hizmetleri için yazılı sözleşme düzenlenir (5188 SK Yönetmeliği, md. 10). Yabancı kişilerin özel güvenlik şirketi

kurabilmesi ve yabancı şirketlerin Türkiye’de özel güvenlik hizmeti verebilmesi müttekabiliyet esasına tabidir (5188 SK, md. 5).

3.2.2.1.2. Özel Güvenlik-Genel Kolluk İlişkisi

Mülki idare amirleri, özel güvenlik uygulamasını ve özel güvenlik tedbirlerini halkın can ve mal güvenliğinin ve kamu hürriyetlerinin korunması amacıyla denetlemeye, özel güvenlik görevlilerinin yetkisini aşan uygulamaları kaldırmaya ve alınan güvenlik tedbirlerinin değiştirilmesini veya ilave tedbirler alınmasını istemeye yetkilidir (5188 SK Yönetmeliği, md. 13). Mülki idare amirleri kamu güvenliğinin gerektirdiği hallerde havalimanı, liman, gümrük, gar ve istasyon gibi yerler ile spor müsabakalarının, sahne gösterilerinin ve benzeri etkinliklerin yapıldığı yerlerde ek önlemler aldirmaya yetkilidir⁷. Kamu güvenliğinin sağlanması yönünden 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu ile vali ve kaymakamlara verilen yetkiler saklıdır. Bu yetkilerin kullanılması durumunda özel güvenlik birimi ve özel güvenlik personeli mülki idare amirinin ve genel kolluk amirinin emirlerini yerine getirmek zorundadır (5188 SK, md. 6). 5188 SK’da mülki idare amirlerinin ek önlemleri havalimanı, liman, gümrük, gar, istasyon gibi yerler ile spor müsabakaları, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerin yapıldığı yerler için ve kamu güvenliğinin gerektirdiği hallerde kullanabilecekleri belirtilmişken yönetmelikte bu sınır çizilmemiştir.

Özel güvenlik görevlileri ve yöneticileri görev alanları içerisinde genel güvenliğin ve kamu düzeninin bozulduğu hallerde durumu derhal genel kolluğa bildirir. Özel güvenlik kapsamında korunan ve güvenliği sağlanan yerlerde can ve mal güvenliğinin ciddi şekilde tehlikeye düştüğü veya düşeceği anlaşıldığında, mülki idare amirleri genel kolluğu görevlendirir. Bu taktirde özel güvenlik görevlileri mülki idare amiri ve genel kolluk amirinin emrine girer (5188 SK Yönetmeliği, md. 13).

Özel güvenlik görevlileri görev alanında bir suçla karşılaştığında suça el koymak ve suçun devamını önlemek, sanığı tespit ve yakalamakla görevlidir. Genel kolluğun olaya el koymasından itibaren, genel kolluğun talebi halinde araştırma ve delili toplanmasına yardımcı olmakla da yükümlüdür (5188 SK Yönetmeliği, md.16).

⁷ Bu kapsamda mülki idare amirlerince istenen ilave tedbirleri almayan kişi, kurum, kuruluş veya şirketlerin yöneticilerine ikibin Türk Lirası idari para cezası verilir (5188 SK, md. 20). Kanunda yazılı ceza tutarının yeniden değerlendirme oranı ile artırıldığı da dikkate almak gerekir.

Özel güvenlik-genel kolluk ilişkisi bakımında bu düzenlemelerin yanı sıra bir emir yazısı da önemlidir; 2007/107588 Sayılı Emir Yazısı ile seçimlerde partiler ve bağımsız adayların özel güvenlik şirketlerinden hizmet almasının mümkün olduğu belirtildikten sonra, “birinci derecede genel kolluğun sorumlu olduğu bu hizmetlerin ifasında, koordinasyon ve işbirliğine azami derecede önem verilecek, özel güvenlik görevlileri kesinlikle genel kolluk mensupları ile sürtüşmeye girmeyecek, talep olması halinde genel kolluğun emrine girmek suretiyle verilen görevi yapacaklardır” biçiminde hüküm getirilmiştir.

3.2.2.1.3. Özel Güvenlik Görevlilerinin Yetkileri

5188 SK'nın 7. maddesinde özel güvenlik görevlilerinin yetkilerini belirtilmektedir. Bu yetkileri üç ana grupta toplamak mümkündür; Aramaya ilişkin yetkiler, yakalamaya ilişkin yetkiler, zor kullanmaya ilişkin yetkiler.

1. Aramaya İlişkin Yetkiler:

a) Koruma ve güvenliğini sağladıkları alanlara girmek isteyenleri duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.

b) Toplantı, konser, spor müsabakası, sahne gösterileri ve benzeri etkinlikler ile cenaze ve düğün törenlerinde *kimlik sorma*, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme⁸.

⁸ 2004 tarihli 5149 Sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet Ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun ve Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (5149 SK Yönetmeliği) hükümlerine göre özel güvenlik görevlilerinin görev, yetki ve sorumlulukları spor müsabakaları bakımından genişletilmiştir. 5149 SK'da genel güvenlik güçlerinin denetiminde, özel güvenlik güçlerince üst araması yapılacağı, saha içi ve tribün güvenliğinin özel güvenlik birimlerince sağlanacağı, kapı aramalarının özel güvenlik güçleri tarafından yapılacağı belirtilmektedir. 5149 SK Yönetmeliği 10. maddeye göre özel güvenlik personelinin görev, yetki ve sorumluluklarından bazıları şu biçimdedir; a- Spor alanında iç güvenliği sağlamak, b- Spor alanı içerisinde düzeni bozucu fiiller işleyen seyircileri uyararak c- Spor alanında ev sahibi takım ile misafir takım seyircileri arasındaki geçişleri engellemek, d- Görevli kişiler dışında kalanların her ne şekilde olursa olsun müsabaka alanına girmesini engellemek e- Spor alanına girişte, genel güvenlik birimlerinin nezaretinde üst araması yapmak ve seyir alanına her türlü patlayıcı, parlayıcı, yanıcı veya fırlatılabilecek veya yaralayıcı maddeler ile alkollü içecekler ve çevreyi kirliletecek nitelikte konfeti ve benzeri cisimlerin sokulmasını ve kullanılmasını engellemek f- Seyircilerden, ferdi veya toplu olarak söz veya hareketlerle aşağılayıcı veya tahrik edici nitelikte hakaret ve kötü tezahüratta bulunanları uyararak, engellemek g- tahliye merdivenlerinin boş bırakılmasını sağlamak.

c) Hava meydanı, liman, gar, istasyon ve terminal gibi toplu ulaşım tesislerinde *kimlik sorma*, duyarlı kapıdan geçirme, bu kişilerin üstlerini dedektörle arama, eşyaları X-ray cihazından veya benzeri güvenlik sistemlerinden geçirme.

EGM bir emir yazısı ile arama yetkisini hukuka aykırı biçimde genişletmiştir; 2007/107588 Sayılı Emir Yazısı şu biçimdedir; Kişilerin üstlerinin veya eşyalarının aranması ancak elektronik sistem ve cihazlarla mümkün olabilmekle birlikte seçimler gibi kalabalıkların olduğu yerlerde fiilen bunu uygulamak zor olacağından ve seçimlerde genel kollukla birlikte görev yapılacağından, genel kolluğun gözetiminde olmak kaydıyla, elektronik sistem ve cihazlar olmaksızın da arama ve kontrol yapılabilecektir.

d) Yangın, deprem gibi tabii afet durumlarında ve imdat istenmesi halinde görev alanındaki işyeri ve konutlara girme.

Özel güvenlik görevlileri, görev alanı içerisinde meydana gelebilecek yangın, deprem ve sel gibi tabii afetlerde arama ve kurtarma görevlilerine yardımcı olmakla yükümlüdür (5188 SK Yönetmeliği, md. 15)

2. Yakalamaya ilişkin yetkiler

a) 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun 90'ncı maddesine göre yakalama: İlgili maddeye göre, kişiye suçu işlerken rastlanması ya da suçüstü bir fiilden dolayı izlenen kişinin kaçması olasılığının bulunması veya hemen kimliğini belirleme olanağının bulunmaması durumunda, ayrıca soruşturma ve kovuşturması şikayete bağlı olmakla birlikte, çocuklara, beden veya akıl hastalığı, malullük veya güçsüzlükleri nedeniyle kendilerini idareden aciz bulunanlara karşı işlenen suçüstü hallerinde kişinin yakalanması mümkündür.

2005 tarihli 25832 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Yakalama, Gözaltına Alma ve İfade Alma Yönetmeliğinde (CMK Yönetmeliği) de, belirli durumlarda (5271 SK md.90'daki durumlarda) herkes tarafından yakalama yapılabileceği belirtilmiştir (CMK Yönetmeliği, md. 5). Yönetmelikte; suçüstü halinde herkes tarafından yapılabilen yakalama durumunda, "yakalanan kişinin kaçmasını, kendisine veya başkalarına zarar vermesini önlemek amacıyla kaba üst araması" yapılabileceği de belirtilmektedir (CMK Yönetmeliği, md. 6)

5188 SK Yönetmeliğine göre, kamuya açık alanlarda üst araması, Adli ve Önleme Aramaları Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak yapılır. Kamuya açık

alanlarda özel güvenlik görevlilerince yapılacak üst araması genel kolluğun gözetim ve denetiminde yapılabilir. Arama kişinin aynı cinsiyetindeki görevli tarafından yapılır (5188 SK Yönetmeliği, md. 14).

b) Görev alanında, haklarında yakalama emri veya mahkûmiyet kararı bulunan kişileri yakalama ve arama.

c) Kişinin vücudu veya sağlığı bakımından mevcut bir tehlikeden korunması amacıyla yakalama.

d) Olay yerini ve delilleri koruma, bu amaçla Ceza Muhakemesi Kanununun 168 inci maddesine göre yakalama.

5271 SK'nın "Adli kolluğun olay yerinde aldığı tedbirlere uyulmaması halinde yetkisi" kenar başlıklı 168. maddesine göre; "Olay yerinde görevine ait işlemlere başlayan adli kolluk görevlisi, bunların yapılmasına engel olan veya yetkisi içinde aldığı tedbirlere aykırı davranan kişileri, işlemler sonuçlanıncaya kadar ve gerektiğinde zor kullanarak bundan men eder."

Özel güvenlik görevlileri genel kolluğun olaya el koymasından itibaren araştırma ve delil toplama faaliyetine genel kolluğun talebi halinde yardımcı olur (5188 SK Yönetmeliği, md. 16).

3. Zor Kullanma

Türk Medeni Kanununun 981 inci maddesine, Borçlar Kanununun 52 nci maddesine, Türk Ceza Kanununun 24 ve 25 inci maddelerine göre zor kullanma⁹.

Özel güvenlik görevlilerinin zor kullanma yetkisi bağlamında tartışılan önemli bir konu kelepçe, cop, biber gazı gibi araçları kullanıp kullanamayacaklarıdır. Konuyu ele almadan önce polisin bu konudaki yetkisini hatırlamak yararlı olacaktır;

PVSK'nın *Zor ve Silah Kullanma* kenar başlıklı 14. maddesine göre; "(Değişik: 5681 - 2.6.2007 / m.4) Polis, görevini yaparken direnişle karşılaşması

⁹ 2001 tarihli 4721 Sayılı Türk Medeni Kanununun "Savunma hakkı" kenar başlıklı 981. maddesine göre; "Zilyet, her türlü gasp veya saldırıyı kuvvet kullanarak defedebilir..." 1926 tarihli ve 818 Sayılı Borçlar Kanununun 52. maddesi "meşru müdafaa, ıztırar (zorunluluk) ve kendi hakkını vikaye (koruma) için kuvvet kullanılması" kenar başlıklıdır. 2004 tarihli ve 5237 Sayılı Türk Ceza Kanununun "meşru savunma ve zorunluluk hali" kenar başlıklı 24. ve "Hakkın Kullanılması ve İlgilinin Rızası" kenar başlıklı 25. maddelerine göre; (1) Gerek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yönelmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan haksız bir saldırıyı o anda hal ve koşullara göre saldırı ile orantılı biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez.(2) Gerek kendisine gerek başkasına ait bir hakka yönelik olup, bilerek neden olmadığı ve başka suretle korunmak olanağı bulunmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kurtulmak veya başkasını kurtarmak zorunluluğu ile ve tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan vasıta arasında orantı bulunmak koşulu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez..."

halinde, bu direnişini kırmak amacıyla ve kıracak ölçüde zor kullanmaya yetkilidir. Zor kullanma yetkisi kapsamında, direnmenin mahiyetine ve derecesine göre ve direnenleri etkisiz hale getirecek şekilde kademeli olarak artan nispette bedeni kuvvet, maddi güç ve kanuni şartları gerçekleştiğinde silah kullanılabilir... Maddi güç; polisin direnen kişilere karşı veya eşya üzerinde bedeni kuvvetin dışında kullandığı *kelepçe, cop, basınçlı su, göz yaşartıcı gazlar veya tozlar, fiziki engeller, polis köpekleri ve atları* ile sair hizmet araçlarını ifade eder.”

2005 tarihli ve 25832 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren, Yakalama, Gözaltına Alma Ve İfade Alma Yönetmeliği (CMK Yönetmeliği)’nin 7. maddesine göre; “Yakalanan veya tutuklanarak bir yerden diğer bir yere nakledilen kişilere, kaçacaklarına ya da kendisi veya başkalarının hayat ve beden bütünlükleri bakımından tehlike arz ettiğine ilişkin belirtilerin varlığı hallerinde kelepçe takılabilir.” Bu yönetmelikte özel güvenliğe hiçbir atıfta bulunulmamış, sadece kolluk kuvvetlerinden söz edilmiştir. Yukarıda ilgili bölümde de söz edildiği üzere, CMK Yönetmeliğinin 5. maddesinde herkes tarafından yakalama yapılabileceği, CMK Yönetmeliğinin 6. maddesinde de, suçüstü halinde herkes tarafından yapılabilen yakalamalarda kaba üst araması yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, CMK Yönetmeliğinde suç üstü halinde yakalanan kişinin kaba üst araması yapıldıktan sonra kelepçelenebileceği (ya da bir odaya kapatılabileceği) belirtilmemektedir.

2495 SK döneminde, Kanunun kapsamı dışında faaliyet gösteren özel güvenlik şirketleri, şirket sözleşmelerinde kelepçe, cop kullanamayacağı şerhi vererek tescil işlemi yaptırabilmişlerdir (Gülcü, 2002b: 62). 2495 SK ve ilgili yönetmeliği özel güvenlik teşkilatı personelinin kelepçe ve cop kullanabilecekleri düzenlenmişti. Ancak 5188 SK ve ilgili yönetmeliği bu konuda “sessiz” kalmıştır. Öte yandan 5188 SK ve ilgili yönetmeliği “kimyasallar”a ilişkin düzenleme içermektedir. Biber gazı ve diğer kimyasalların kullanılabilmesi; özel güvenlik komisyondan izin alınması ve yasal şartların oluşması koşuluyla mümkündür. Bu konuyu düzenleyen hüküm 5188 SK’nın yönetmeliğinin 24. maddesidir. Buna göre; orantılılık ilkesine uygun olarak canlılar üzerinde kalıcı etkisi olmayan kimyasalların özel güvenlik görevlileri tarafından kullanılmasına izin verilmiştir. Burada dikkat

edilecek konu; biber gazı ve diğer kimyasallar için özel güvenlik komisyonunun izin verip vermediği ile yetki aşımı yapıp yapılmadığıdır.

“Biber gazı” kullanabilen özel güvenlik görevlilerinin kelepçe ve cop kullanabilmeleri düzenleme dışı bırakılmıştır. Konu, kamuoyu gündemine 28 Temmuz 2007’de Antalya Devlet Hastanesi’nde yaşanan bir olayla gelmiştir. Hastanenin özel güvenlik görevlilerinin bir yurttaşı dövüp, biber gazı sıkması ve ardından kelepçelemesi tartışma yaratmıştır. Somut olayda özel güvenlik görevlilerinin yasadaki yetkilerini aştıkları genel kabul görmektedir. Ancak yetkiyi aşma gerekçesinin 5188 SK’da ve ilgili yönetmeliğinde “kelepçe takma yetkisi”nin bulunmamasına dayandıranlar bulunmakla birlikte, bazı özel güvenlik şirketlerinin yönetici ve sahiplerinin görev alanlarında işlenmiş veya işlenmekte olan bir suçu engellemek için, polis gelinceye kadar özel güvenliklerin kelepçe takabileceğini belirtmektedirler. Bu değerlendirmenin, 5188 SK’da yakalama ve zor kullanma yetkisi verilmesinin doğal sonucu olduğu, yasal şartlar oluştuğunda, kelepçe kullanılabilmesi ifade edilmektedir (Güvenlikçilerin Kelepçe, 2007).

5188 SK’nın “silah bulundurma ve taşıma yetkisi” kenar başlıklı 9. maddesinde “silah ve teçhizat” ifadesine yer vermektedir. Ayrıca, özel güvenlik komisyonları “koruma ve güvenlik hizmetini yerine getirecek personelin, bulundurulabilecek veya taşınabilecek silah ve teçhizatın azami miktarını ve niteliğini, gerekli hallerde diğer fiziki ve aletli güvenlik tedbirlerini belirlemeye yetkilidir.” (5188 SK, md. 3). İlgili maddelerde geçen “teçhizat” ibaresi kelepçe ve copu kapsamaktadır.

Konuya ilişkin olarak 5271 SK’nın 90. maddesi dışındaki hükümlerine de bakmak yararlı olacaktır. 5271 SK md. 93’e göre; “yakalanan...kişilere, kaçacaklarına ya da kendisi veya başkalarının hayat ve beden bütünlükleri bakımından tehlike arz ettiğine ilişkin belirtilerin varlığı hallerinde kelepçe takılabilir.” Ancak 5188 SK ve ilgili yönetmeliği bu maddeye atıfta bulunmamıştır. Hukuk devletinin ve ceza hukukunun temel ilkeleri düşünüldüğünde özel güvenliğin “kelepçe”, “cop”, “kalkan”, “köpek”, “at” vb. kullanabilmesi konusunda yasal bir boşluk bulunduğu söylenebilir. Bununla birlikte, teçhizat kullanımına özel güvenlik komisyonu karar verirken kelepçe ve copa da izin vermektedir. 2559 SK ise,

“kelepçe” “cop” ve diğer unsurlara, 2007 yılında yapılan değişikte, açıkça yer vermiştir (2559 SK, md.16/b).

Özel güvenlik görevlilerinin “zor” kullanabilmesi konusunda diğer önemli bir konu ise ateşli silah kullanımıdır. Belirli koşulların bulunması durumunda özel güvenlik görevlilerine silah taşıma ve bulundurma yetkisi tanınmıştır. Konuyu düzenleyen hükme göre; eğitim ve öğretim kurumlarında, sağlık tesislerinde, talih oyunları işletmelerinde, içkili yerlerde, özel toplantılarda, spor müsabakalarında, sahne gösterileri ve benzeri etkinliklerde silahlı özel güvenlik görevlisi çalıştırılmasına izin verilmez. Bunun dışında, hangi koruma ve güvenlik hizmeti için ne miktar ve özellikte ateşli silah bulundurulabileceği özel güvenlik komisyonu tarafından belirlenebilecektir (5188 SK, md. 8). Komisyonun kararı üzerine, özel güvenlik izni verilen kişi veya tesise valilikçe ateşli silah alma yetkisi verilmektedir (5188 SK Yönetmeliği, md. 25).

Özel güvenlik görevlileri yetkilerini sadece görevli oldukları süre içinde ve görev alanlarında kullanabilirler. Görev alanı, zorunlu hallerde Komisyon kararıyla genişletilebilir. *Özel güvenlik görevlileri silahlarını görev alanı dışına çıkaramazlar* (5188 SK, md. 9). Ateşli silahını 5188 SK’ya aykırı veya görev alanı dışında kullanan özel güvenlik görevlisine idari para cezası verilir ve bu kişilerin çalışma izni valilikçe iptal edilir. Bu kişiler bir daha özel güvenlik görevlisi olamazlar (5188 SK, md. 20/a).

4. Diğer Yetkiler

a) Genel kolluk kuvvetlerine derhal bildirmek şartıyla, aramalar sırasında suç teşkil eden veya delil olabilecek ya da suç teşkil etmemekle birlikte tehlike doğurabilecek eşyayı emanete alma.

b) Terk edilmiş ve bulunmuş eşyayı emanete alma.

3.2.2.1.4. Özel Güvenlik Görevlilerinin Nitelikleri

Özel güvenlik görevlisi olabileceklerin nitelikleri arasında Türk yurttaşı olmak ve 18 yaşını doldurmak dışında, silahsız olarak görev yapacaklar için en az sekiz yıllık ilköğretim veya ortaokul; silahlı olarak görev yapacaklar için en az lise veya dengi okul mezunu olma şartı bulunmaktadır. Ayrıca, belirli suçlardan ceza almamış olmak, özel güvenlik temel eğitimini başarıyla tamamlamış olmak gereklidir (5188 SK, md. 10). Özel güvenlik görevlisi olabilme şartları arasında

görevin yapılmasına engel olabilecek vücut ve akıl hastalığı ile özürlü bulunmamakta sayılmıştır (5188 SK, md. 10). Bu amaçla, bir hastaneden veya yeterli bir sağlık kuruluşundan “özel güvenlik görevlisi olur” ibareli sağlık raporu alınması gereklidir. Raporun verilebilmesi için özel güvenlik personeli psikiyatri, nöroloji, göz, kulak-burun-boğaz, ortopedi alanlarında muayene edilmelidir (5188 SK, md. 18).

Silahlı özel güvenlik görevlisi olarak istihdam edilecekler ile özel güvenlik şirketlerinde ve özel güvenlik eğitimi verecek kurumlarda yönetici olarak çalışacaklar hakkında valilikçe *güvenlik soruşturması* yapılır. Soruşturma sonucu olumlu olanlara, özel güvenlik temel eğitimini başarıyla bitirmiş olmak şartıyla, valilikçe beş yıl süreli *çalışma izni* verilir. Silahsız olarak görev yapacak özel güvenlik görevlileri hakkında sadece *arşiv araştırması* yapılır. Güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması bir ay içinde tamamlanır (5188 SK, md.11).

Özel güvenlik görevlilerine valilikçe kimlik kartı verilir. Kimlik kartı görev alanı ve süresi içerisinde herkes tarafından görülebilecek şekilde yakaya takılır. Üzerinde kimlik kartı olmayan özel güvenlik görevlileri yetkileri kullanamazlar (5188 SK, md.12). Özel güvenlik görevlileri görev alanı içinde ve süresince üniforma giyerler. Görevin ve işyerinin özelliği nedeniyle gerekli görülen hallerde sivil kıyafetle görev yapılmasına komisyon izin verebilir (5188 SK, md.13).

Özel güvenlik temel eğitimi teorik ve pratik eğitim ile silah eğitiminden oluşmak üzere yüzyirmi ders saatinden; yenileme eğitimi altmış ders saatinden az olmamak üzere düzenlenir. Üniversitelerin güvenlik bölümlerinden mezun olanlarda beş yıl süreyle silah eğitimi hariç özel güvenlik temel eğitimi şartı aranmaz. Özel güvenlik eğitimi ücreti karşılığında İçişleri Bakanlığınca verilebileceği gibi, Bakanlığın izni ile özel eğitim kurumlarınca da verilebilir (5188 SK, md.14). Uygulamada eğitim özel eğitim kurumlarınca verilmektedir.

Özel güvenlik personeli, koruma ve güvenlik hizmetleri dışında başka bir işte çalıştırılmaz, greve katılamaz (5188 SK, md.15-16). Özel güvenlik görevlilerine ilişkin grev yasağının varlığı, sendikal üyeliklerine ilişkin durumu akla getirmektedir. Özel sektörde sendikasızlık yaygındır. Kamu sektörü açısından bakıldığında kendi özel güvenlik birimleri olan kamu kurum ve kuruluşları bulunmaktadır. Kamuda çalışan güvenlikçilerin sendika üyesi olması 4688 sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu'nun (4688 SK) 15. maddesi (j) bendinde yasaklanmıştır. Ancak,

4688 SK'nın yürürlüğe giriş tarihi 2001 yılı olduğundan burada geçen "özel güvenlik görevlileri" ifadesi 2495 SK kapsamındaki özel güvenlik teşkilatı personelini içermektedir. 2495 SK'nın 21. maddesine göre, "özel güvenlik teşkilatı personeli, sendika, dernek ve siyasi partilere üye olamazlar." Oysa 5188 SK'da bu ibare bulunmamaktadır. Akkaya'ya göre, "memur" sıfatına sahip olmayan her güvenlik görevlisi işçi sendikalarına üye olabilir. Ancak özel güvenlik görevlisi "kamu görevlisi" ise, yani 4688 SK'nın kapsamına giren bir konumda ise sendika yasağı açıkça düzenlendiği için memur sendikalarına üye olamaz. Önemli olan özel güvenlikçinin kamuda çalışıp çalışmadığı değil, kamu görevlisi sıfatını taşıyıp taşıyamamasıdır (Prof. Dr. Yüksel Akkaya ile Yapılan Görüşme, 5 Kasım 2007).

3.2.2.1.5. Özel Güvenliğin Denetimi

5188 SK md.22'ye göre; İçişleri Bakanlığı ve valilikler özel güvenlik hizmetleri kapsamında, özel güvenlik birimlerini, özel güvenlik şirketlerini ve özel güvenlik eğitimi veren kurumları denetlemeye yetkilidir. Denetim sonucu tespit edilen eksikliklerin ilgili kişi, kurum, kuruluş ve şirketlerce verilen süre içinde giderilmesi zorunludur. Amacı dışında faaliyet gösterdiği veya suç kaynağına dönüştüğü tespit edilen şirketlerin ve özel eğitim kurumlarının faaliyet izni iptal edilir. Özel güvenlik şirketleri ve eğitim kurumları, gerekse özel güvenlik birimleri ve özel güvenlik izni alınarak korunan kişi, kurum ve kuruluşlar yılda en az bir defa ve gerek duyuldukça her zaman denetlenecektir (2006/47 Sayılı Genelge).

Denetim sırasında, faaliyet izninin ve personelin çalışma izinlerinin geçerli olup olmadığı; özel güvenlik görevlileri için mali sorumluluk sigortasının yaptırılıp yaptırılmadığı; üçüncü kişilere verilen koruma ve güvenlik hizmetlerine ilişkin sözleşmelerin usulüne uygun düzenlenip düzenlenmediği ve bu sözleşmelerin zamanında valiliğe bildirilip bildirilmediği; görev alanına uyulup uyulmadığı; silah ve teçhizatın ruhsatlı olup olmadığı ve bunların usulüne uygun korunup korunmadığı; kayıt ve defterlerin usulüne uygun tutulup tutulmadığı; eğitim hizmetlerinin 5188 SK Yönetmeliği hükümlerine uygun yürütülüp yürütülmediği, 5188 SK ve Yönetmeliğin diğer hükümlerinin uygulanıp uygulanmadığı ve amaç dışında faaliyet gösterilip gösterilmediği incelenir (5188 SK Yönetmeliği, md. 44).

Denetim sonucunda saptanan eksiklikler ilgili kişi, kurum, kuruluş ve şirkete yazılı şekilde bildirilerek bu eksiklikleri gidermesi için eksikliğin niteliğine

göre asgari yedi gün süre verilir. Bu süre sonunda eksiklikler giderilmediği takdirde veya denetim sonucu konusu suç teşkil eden uygulamalar tespit edildiğinde Kanunun 19. ve 20. maddesinde belirtilen cezalar uygulanır ve faaliyet izni İçişleri Bakanlığınca iptal edilir (5188 SK Yönetmeliği, md. 45).

Denetimle ilgili bir başka konuda özel güvenlik hizmeti alan yerlerle özel güvenlik şirketleri arasındaki ilişkidir. Özel güvenlik hizmeti alan yerin yetkilisinin, hizmeti veren şirketin personeli olan özel güvenlik görevlisi üzerinde herhangi bir yetkisi yoktur. Özel güvenlik görevlileri koruma ve güvenlik planı doğrultusunda yaptığı görevi ile ilgili olarak bağlı bulunduğu şirkete karşı sorumludur. Hizmetin ifası ile ilgili olarak kurum tarafından tespit edilebilecek aksaklık veya eksikliklerin giderilmesi yükümlülüğü, taraflar arasında yapılan hizmet sözleşmesi doğrultusunda hizmeti veren şirkete aittir (2006/47 Sayılı Genelge)

Özel güvenlik birimlerinin denetimlerine ilişkin hukuki düzenlemelerin açık biçimde mevzuatta yer alması yararlı olmakla birlikte ülkemizde özel güvenlik kurumları ve personeli yeterince denetlenmemektedir. 2495 SK yürürlükte iken Türkiye’de özel güvenlik şirketlerinin denetlenmesi bakımından kurulan Emniyet biriminin personel sayısı bakımında yeterli olmadığı belirtilmekteydi (Karaman, ve Seyhan, 2001: 160). Aynı durum, 5188 SK kapsamında kurulan 1.600’ü aşkın özel güvenlik şirket ve eğitim kurumunun denetlenmesi için de geçerlidir. Kaldı ki, kurum ve kuruluşların kurdukları özel güvenlik birimleri ile, kişilerin silahlı korunması da denetimin kapsamı içindedir. Çok sayıda denetlenecek birimin varlığı yeterli denetim sağlanmasını zorlaştırırken, yeterli denetimin olmaması durumunda “hukuk-dışı” olayların ortaya çıkması mümkündür.

Kâr güdüsü özel güvenlik şirketlerini yasa dışı yollara (özel hayatın gizliliğinin ihlali vb.) itebilmektedir (Yılmaz, 1994: 76-77). Polonya örneğinde, 1980’li yılların ortasından itibaren kurulmaya başlanan özel güvenlik şirketleri, üzerlerinde devlet denetiminin bulunmamasının da etkisiyle yasa dışı ve açıkça suç olan faaliyetlerine karışmıştır. Bu faaliyetler arasında; tehdit, adam kaçıрма, zorla alıkoyma, işkence, soygun, gizli dinleme, haraç alma gibi faaliyetler bulunmaktadır (Los ve Zybortowicz, 2000: 160-161). Bu durum devlet denetiminin önemini göstermektedir. Devletin gittikçe büyüyen özel güvenlik endüstrisini denetlememesinin sonuçları Polonya örneğinde şu biçimde sıralanabilir (Los ve

Zybertowicz, 2000: 164); 1. Resmi polisin görevlerine olan duyarsızlığı ve işini baştan savması, ayrıca yolsuzluk. 2. Yasadışı ve kayıt dışı biçimde özel güvenliğin hizmet vermesi 3. Şiddete dayalı çözüm yollarının yaygınlaşması 4. Kamu çıkarı ile özel çıkar arasındaki sınır çizgisinin belirsizleşmesi ve ayrıca yasal olanla yasa dışı arasındaki alanın güçlenmesi.

Polis ile özel güvenlik denetim açısından karşılaştırıldığında aralarındaki temel fark polisin hesap verme durumunda olmasıdır. Özel güvenlik görevlileri ise kendilerini sadece kendi işverenlerine karşı sorumlu görmektedir (Karaman ve Seyhan, 2001: 157-160). Polis etiğine ilişkin temel ilkelerden birisi “tarafsızlık” ilkesidir. Tarafsızlık ilkesinin kamuda uygulanmasında yaptırım, disiplin ve ceza mevzuatıdır. Polislik uygulamalarında tarafsızlık ilkesine aykırı hareket edildiğinin ispatlanması durumunda yasal olarak cezalandırma söz konusudur. Ancak özel güvenlik açısından aynı ilke ele alındığında tarafsızlık ilkesinin var olmadığı, tersine “yanlılığın” söz konusu olduğu söylenebilir. Bu etik ilke açısından özel güvenlik sorunludur (Bal ve Beren, 2003: 68). Ancak hemen belirtmek gerekir ki, tarafsızlık ilkesi polis açısından da mutlak değildir. Polisler de diğer insanlar gibi, hukuk kurallarını nesnel ve tarafsız olarak değil, sabit fikirlerinin etkisi altında uygulayabilmektedirler (Hirş, 1996: 179).

Polis açısından disiplin cezası gerektiren bazı davranışlar özel güvenlik personeli açısından herhangi bir yaptırımla karşılaşmayabilmektedir. Örneğin polisin yurttaşa kötü söz söylemesi ya da davranması polis disiplin tüzüğüne ve ilgili diğer mevzuata göre “uyarı”dan başlayan bir cezayı gerektirirken özel güvenlik görevlileri açısından bu durumun disiplin yaptırımı (iş sözleşmelerinde hüküm yoksa) söz konusu değildir. EGM açısından iç denetim mekanizmasının dışında, ne kadar iyi işlediği tartışılabilirse de, politik bir denetim söz konusudur.

Türkiye örneğinde, özel güvenlik sektörünün denetimi yeterli düzeyde değildir. Türkiye’de özel güvenlik sektöründe on binlerce kişi uzun süre sertifikasız çalıştırılmıştır. EGM’nin 2006 yılında başlayan denetimleri sonucunda bu konuda cezalar verilmeye başlanması ile “sertifikalı” çalışma konusu daha titiz ele alınmaktadır. Ancak Türkiye’nin “enformel istihdam”a elverişli konumu nedeniyle halen sertifikasız çalışmanın bulunduğunu tahmin etmek yanıltıcı olmayacaktır. İçişleri Bakanlığı özel güvenlik sektörünün denetimi konusunda iki mülkiye

başmüfettişini konuya ilişkin bir rapor hazırlanmak üzere görevlendirmiştir. Rapora göre; il valilikleri tarafından özel güvenlik görevlisi belgesi verilen personel sayısı, uygulanan para cezaları ile adli mahkemelere sevk edilenlere ilişkin herhangi bir istatistik verilememiştir. Özel güvenlik sektörünün genel olarak etkin biçimde denetlenmediği ve dolayısıyla 5188 SK ve uygulama yönetmeliğine aykırı davrananlara ilişkin adli ve idari cezai yaptırımların işletilmesi yoluna yeterli düzeyde başvurulmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Sektörün denetimi, yönlendirilmesi ve ülke düzeyinde uygulama birliği sağlanabilmesi için gerekli olan istatistiklerin düzenli olarak takip edilmediği, değerlendirilmesinin yapılmadığı ve sonuçlarının karar verecek makamlara arz edilmediği anlaşılmaktadır (İğdeler ve Aydın, 2006).

2007 yılında gerek illerdeki özel güvenlik büro amirlikleri ya da şube müdürlükleri eliyle gerekse Merkez'den yapılan görevlendirilmeler sonucu yürütülmekte olan denetimlerde bazı kurum ve şirketlere para cezaları uygulanması yanında, denetimlerin başlaması ile kimlik almak üzere Emniyet Müdürlüklerine başvuranların sayısında önemli artışlar olmuştur. Denetimler kapsamında Mayıs 2006'da bir ilk yaşanarak kamuoyunda "Sauna Çetesi Operasyonu" olarak bilenen, suç şebekesinin çökertilmesine koşut olarak, olaya adı karışan bir özel güvenlik şirketinin faaliyet izni iptal edilmiştir (İlk Müeyyide Uygulaması, 2006: 14).

3.2.2.1.6. Özel Güvenlik Alanındaki Meslek Yüksek Okulları

Özel Güvenlik alanındaki eğitim açısından en dikkat çekici gelişme yüksek öğretimde yaşanmaktadır. Halen çeşitli üniversitelerin bünyesinde meslek yüksekokullarında "özel güvenlik programı" bulunmaktadır. Özel güvenlik programında günümüzde artık önemi daha fazla hissedilen eğitilmiş elemanların yetiştirilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca bu programlar sektöre orta ve üst düzey yönetici yetiştirmeyi hedeflemektedir. Bu bölümlerden mezun olan kişilerin ayrıca özel güvenlik eğitimi almaları gerekmektedir.

Ülkemizde dört üniversitede Özel Güvenlik ve Koruma Programı bulunmaktadır. Bu üniversiteler; İstanbul Üniversitesi, Kocaeli Üniversitesi, Uludağ Üniversitesi ve Kafkas Üniversitesidir.

- İstanbul Üniversitesi Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulunda Savunma ve Güvenlik programı 2002-2003 döneminde eğitim-öğretime başlamıştır (İÜMYO, 2007).
- Kocaeli Üniversitesi Hereke Ömer İsmet Uzunyol Meslek Yüksekokulunda (KMYO) Özel Güvenlik Ve Koruma Programı 2003-2004 eğitim-öğretim yılında eğitime başlamıştır (Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM), 2003). Bu programı açan ilk üniversitedir. 1. ve 2. öğretimi bulunmaktadır (ÖSYM, 2004).

KMYO ve ESFOR Güvenlik Danışmanlık Şirketi arasında Mayıs 2007’de işbirliği protokolü imzalanmıştır. Ayrıca KMYO İle Özel Güvenlik Federasyonu arasında da “İşbirliği Protokolü” imzalanmıştır. Bu protokoller kısmen de olsa üniversite-sermaye işbirliği çerçevesinde değerlendirilebilir.

- 2005 yılında Süleyman Demirel Üniversitesi Burdur Meslek Yüksekokulunda açılan Özel Güvenlik ve Koruma Programı 01/03/2006 tarihinde 5467 SK ile kurulan Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi’ne aktarılmıştır. Süleyman Demirel Üniversitesinde özel güvenlik programı bulunmamaktadır (ÖSYM, 2005). Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi (Burdur) Özel Güvenlik Ve Koruma Programına ilk kez 2006 yılında öğrenci alınmıştır ve halen eğitime devam edilen programa 2007 yılından itibaren öğrenci alınmamıştır (ÖSYM, 2006; 2007).
- Uludağ Üniversitesi (Bursa)- Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulunda Özel Güvenlik Ve Koruma Programı 2006-2007 eğitim-öğretim yılından itibaren öğrenci almaya başlamıştır (ÖSYM, 2006).
- Kafkas Üniversitesi (Kars) Sarıkamış Meslek Yüksekokulunda Özel Güvenlik ve Koruma Programının açılma kararı 03/02/2006 olup, 2007-2008 eğitim-öğretim yılından itibaren öğrenci almaya başlamıştır (ÖSYM, 2007). İkinci öğretimi de bulunmaktadır.

Özel güvenlik ve koruma programında; Özel güvenlik hukuku I-II, güvenlik sistemleri I-II, Yakın Savunma I-II gibi meslek derslerinin yanı sıra yüksekokullarda okutulması zorunlu ortak dersler (Türkçe vb.) ile kültür dersleri (davranış bilimleri vb.) bulunmaktadır.

3.2.2.2. Özel Güvenliğin İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi

2495 SK’nın yürürlükte olduğu dönemde İdare Hukuku alanında özel güvenlik konusu çok az yer bulmuştur. Bu konuda Gözler (2003) ile Gözübüyük ve

Tan (2006)'ın görüşlerine değinilecektir. Gözler'e göre (2003: 435) idari kolluk faaliyeti devredilemez bir yetkidir. İdare, sözleşme ile kolluk faaliyetlerinin yürütülmesini özel kişilere devredemez. Bu açıdan 2495 SK (mülga) çerçevesinde bazı kamu kuruluşlarının güvenliklerinin özel güvenlik teşkilatlarında çalışan özel güvenlik görevlilerine gördürmeleri bu konuda bir istisna oluşturmamaktadır çünkü bu yerlerde hizmet yapan özel güvenlik görevlileri, ücreti ve sosyal hakları dışında, kamu hukuku rejimine tabidirler. Türk Ceza Kanunu (TCK) uygulamasında memur sayılırlar ve bunlara karşı görevleri sırasında suç işleyenler devlet memurları aleyhine suç işlemiş sayılır. Kısaca, özel güvenlik teşkilatı ve görevlileri devletin denetim ve sorumluluğunda hizmet vermektedir. Dolayısıyla bazı kuruluşların güvenliğinin 2495 SK çerçevesinde sağlanması kolluk yetkisinin devri niteliğinde değildir. Bu kolluk teşkilat ve personeli finansman açısından farklı durumdadır. 2495 SK ile öngörülen kolluk faaliyetleri ilgili kurum ve kuruluşun parasıyla yürütülür. Özel güvenlik görevlilerine verilen görevler genel kolluk görev ve yetkisi niteliğindedir. 2495 SK'ya göre görev yapan özel güvenlik görevlileri kamu hukuku rejimine tabi olduklarından, genel idari kolluk makam ve amirlerinin emir ve denetimine tabidirler ve tam olarak "özel" (private) değildir. Kolluk kamusal yetkidir. Bunun özel kişilere devredilmesi, kolluk hizmetinin özel kişilere gördürülmesi mümkün değildir. Özel güvenlik teşkilatları kolluk yetkilerinin devredilemezliği ilkesi ile çatışmamaktadır (Gözler, 2003: 461-463).

Gözübüyük ve Tan'a göre (2006: 729-730), özel hukuk kişilerinin genel idari kolluk alanına müdahaleleri olanaksızdır. Ancak özel hukuk kişilerinin özel kolluk alanına müdahale edebilecekleri kabul edilmektedir. Kuşkusuz kolluk yetkisinin özel kişilere devri için mevzuatın izin vermesi koşulu vardır. Türk hukukunda, örneğin at yarışlarına ilişkin bu tür bir devir söz konusudur. 2495 SK (mülga) ile oluşan durumda ise genel idari kolluk yetkisinin özel kişilere verilmesi "görünümü" söz konusudur. Kanun, belirli nitelikteki özel ve kamu örgütlerinde özel güvenlik teşkilatı kurulabileceğini öngörmektedir. Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikte "zor kullanma", "silah kullanma" yetkisine sahip oldukları belirtilmektedir. Özel güvenlik teşkilatı personeli TCK bakımından memur sayılmakta, ayrıca, bu personelin göreve alınma ve çıkarma işlemleri idari yargıda dava konusu yapılmaktadır. 2495 SK dışında 2918 Sayılı Karayolları Trafik

Kanunu'nda da kolluğun özel kişilere devri niteliğinde bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre; “Okul geçitlerinde trafik zabıtasınca verilmiş belgesi bulunan ve özel kıyafet...taşıyan kişiler görev sırasında trafik yönetimi açısından görevli kişilerin yetkisine sahiptir...Okul geçidi görevlisinin talimatına uymayanlar hakkında duyuru üzerine trafik zabıtasınca, eylemine uyan madde hükmüne göre işlem yapılır.” Bu hükme göre, özel kişiler trafik polisinin yetkilerini kullanmak üzere görevlendirilebilmektedir.

Gözler (2008), 2008 yılında basımı yapılan *İdare Hukuku Dersleri* adlı yapıtında 5188 SK ile ilgili görüş belirtmiştir; 5188 SK ile özel güvenlik görevlilerine kolluk yetkisi niteliğinde olan, kişilerin üstlerinin dedektörle arama, toplantı, konser, spor karşılaşmaları ve benzeri etkinliklerde kimlik sorma, görev alanında haklarında yakalama emri bulunan kişileri yakalama ve arama gibi yetkiler verilmiştir. 5188 SK'da öngörülen kolluk genel idari kolluk niteliindedir. Bunun faaliyet alanı yer itibariyle sınırlanmış olsa da kolluk yetkisi geneldir. Özel güvenlik ile özel kolluk arasında bir ilişki yoktur. Özel güvenlik genel kolluğun yardımcısı ve tamamlayıcısıdır. “Aksine düşünenler varsa da, kanımızca özel güvenlik görevlilerinin istihdam bakımından özel hukuka tabi olması, özel güvenliğin ‘kolluk’ ve özel güvenlik görevlilerinin birer ‘kolluk personeli’ olmadığı anlamına gelmez. Çünkü bunların kullandığı yetkiler tipik kolluk yetkileridir ve bunlar kamu hukuku rejimine tabidir.” Kolluk hizmetlerinin yerine getirilmesi idarenin izin ve denetimi altında özel kişilere devredilebilir. ‘Kolluk kamu hizmeti’nin yürütülmesi görevi, Anayasada bunu yasaklayan bir hüküm bulunmadığından kanunla özel kişilere devredilebilir. “Kolluk yetkilerinin devredilemezliği” ilkesi diye bir ilke varsa da, bu ilke öğretisel ya da içtihadi bir ilkedir. Dolayısıyla bu ilke kanun koyucuyu bağlamaz. Bu nedenle, kolluk yetkisinin özel kişilere devredilmesinde hukuka aykırı bir yan bulunmamaktadır (Gözler, 2008: 571).

Gözübüyük ve Tan (2008), 2008 basımı *İdare Hukuku* adlı eserlerinde 5188 SK'yı şöyle yorumlamaktadırlar; İdare hukuku öğretisinde özel hukuk kişilerinin genel idari kolluk alanına müdahalelerinin olanaksızlığına karşın özel kolluk alanlarına ve ekonomik kolluk alanına müdahale edebileceği kabul edilmektedir. Bu tür kolluk yetkilerinin özel kişilere devrinin olanaklı olması durumunda da bu devre mevzuatın izin vermesi koşulu aranmakta ve imtiyaz olmadığı vurgulanmaktadır.

Türk hukukunda da bunun örnekleri bulunmaktadır. Bu şekilde görevlendirilen özel hukuk kişinin yaptığı işlemler de idari işlem olarak nitelendirilip idari yargının görev alanına sokulmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2008: 764-765).

Kamu güvenliğini sağlanmasında idarenin özel güvenlik şirketlerinden yararlanması uygulaması özellikle 1990'lı yıllardan bu yana çeşitli ülkelerde yaygınlaşmış ve hukuki değerlendirmelere konu olmaya başlamıştır. Güvenlik hizmetinin sağlanmasındaki yetersizliklerin özel güvenlik şirketlerinden yararlanılarak giderilmesi gereksinimi karşısında devletin egemenlik yetkilerinin kullanımını gerektiren görevlerin devri sözleşmelerine izin veren yasal düzenlemeleri 2004 yılında anayasaya aykırı bulan Fransız Anayasa Konseyi özel güvenlik hizmetlerine ilişkin yasal düzenleme konusundaki kararında eski katılığını terk edip, özel güvenlik kuruluşlarına tanınan yetkiler yasa ile yeterince sınırlandırılmışsa ve öngörülen usuller kişi özgürlüklerine zarar verici nitelikte değilse anayasaya aykırı olmadığı sonucuna varmıştır. Aslında benzer yumuşamanın Türk Anayasa Mahkemesinin kararlarında da gözlemlenmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2008: 765).

5188 SK, 2495 SK'ya göre özel güvenlik hizmetini yaygınlaştırmaktadır. Yeni yasanın amaç maddesine bakarak özel güvenliğin genel idari kolluğa yardımcı bir hizmet olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Yasa ile getirilen sistemi bir anlamda güvenliğin sağlanması faaliyetinin ticarileşmesi olarak yorumlayanlar da bulunmaktadır. Yasaya göre özel güvenlik görevlileri hizmet sözleşmesi çerçevesinde çalıştırılacaklardır. Bu görevliler valilik tarafından verilecek çalışma izni ile çalışmaya başlamakta ve belirli koşulların gerçekleşmesi durumunda da izni iptal edilmektedir. Yasa, kapsam maddesinde açıkça belirtilmemekle birlikte, kamu kurum ve kuruluşlarında da özel güvenlik (md. 15) görevlisi çalıştırılmasına olanak vermektedir. Kamu kuruluşlarında güvenliği sağlayacak dolayısıyla genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken bir faaliyeti yerine getirecek kişilerin, özel hukuk kurallarına göre çalıştırılmasına olanak tanınması Anayasanın 128. maddesi açısından tartışmalıdır (Gözübüyük ve Tan, 2008: 767).

5188 SK ile kurulan sistemin anayasaya aykırı olduğu yönünde açık görüş belirten idare hukukçuları da bulunmaktadır. Örneğin Ayaydın'a göre (2007: 289), kolluk görevlerinin özel hukuk kişilerine kısmen devri ya da kamu gücünün özel

hukuk kişileri tarafından kullanılması herhangi bir anayasal dayanağa sahip değildir. Bu nedenle 5188 SK anayasal sisteme aykırıdır.

3.2.2.3. 5188 Sayılı Kanuna İlişkin Genel Değerlendirme

5188 SK, bir ihtiyaca verilen cevap olarak değerlendirilebilir. Bu ihtiyaç iki yönlüdür, arz yönü ve talep yönü bulunmaktadır. Arz yönü açısından bakıldığında 2495 SK döneminde faaliyete geçmiş ancak bu Kanun kapsamında olmayan özel güvenlik şirketleri bulunmaktaydı. Bu şirketler baskı grubu olarak hareket ederek özel güvenlik şirketlerini kapsayacak bir yasanın çıkması için uğraş vermişlerdir. Talep yönü açısından bakıldığında, 2495 SK döneminde özel güvenlik teşkilatları bulunan bazı kamu ya da özel kurum ve kuruluşlar, bu alanda bir esneklik yaratılmasını istemekteydiler. Yaratılması istenen esneklik, özel güvenlik personelinin sayısal ve mali yönü ile ilgilidir. Kurum ve kuruluşun durumuna göre, özel güvenlik teşkilatı personeli sayısal yönden ya hiç bulunmamakta ya da fazla olarak görülmekte, mali açıdan ise yük olarak değerlendirilmekteydi. Devlet açısından bakıldığında, özel güvenlik sektörünün denetim altında tutulabilmesi ve polisin özel güvenliğe bazı işlevlerini aktarabilmesi bakımından mevcut 2495 SK yeterli görülmemekteydi. Kuşkusuz özel güvenliği geliştiren sürecin iç ve dış sosyo-ekonomik, siyasal gelişmeler ile de yakından ilgisi vardır.

5188 SK “özel güvenlik” alanındaki bazı sorunlara çözüm getirmiştir. Ancak Kanunun hazırlanması sürecindeki bütün altyapısal hazırlığa rağmen Kanun yürürlüğe girdikten sonra çeşitli eleştirilere uğramış ve yetersiz bulunmuştur. İlginç olan, yetersizlik konusunda en büyük eleştirinin, yasanın hazırlanmasında “büyük emeği” geçen özel güvenlik şirketlerinden ve onların oluşturduğu derneklerden gelmiş olmasıdır. Bu eleştirilerin bir kısmını giderecek biçimde, 2005 yılında yasanın çıkmasından kısa bir süre sonra değişikliklere gidilmiştir. Yapılan bu değişiklikler de yeterli görülmemektedir ve 5188 SK yeni değişiklik talepleri ile karşı karşıyadır¹⁰. Eryılmaz’a göre (2006: 132-133), “5188 sayılı Kanun; liberal, katılımcı ve oldukça demokratik yapısı ile önemli bir ihtiyaca cevap vermekte ise de... taraflarının beklentilerini ve ihtiyaçlarını tam olarak karşılamış gözükmemektedir.”

¹⁰ 2008 yılında 5728 Sayılı “Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la 5188 SK’nın bazı maddeleri değiştirilmiştir. Ancak bu değişiklik sektörün isteği doğrultusundaki değişiklikler kapsamında değildir. Anılan değişiklikle amaç, 5188 SK’nın temel Ceza Kanunlarına uyumudur.

5188 SK'nın gündeme gelmesinde önemli unsurlardan birisi de genel güvenliğin asıl işlevini yerine getirmesine olanak tanınması yönündeki görüşlerdir. Bu bağlamda, koruma/önleme hizmetlerini polisin asıl işlevi olarak görmeme eğilimi bulunmaktadır. Geleri'ye göre (2003: 210) bina, tesis ve önemli kişilerin koruma hizmetlerinde görev yapan polis sayısı ülkemizdeki toplam polis sayısının yaklaşık %10'una denk gelmektedir. Bu durum, suçla mücadelede görev alabilecek ve üniformalı olarak sokaklarda devriye hizmeti verebilecek önemli sayıdaki polisin koruma hizmetlerinde istihdam edilmesi anlamına gelmektedir. İçişleri Bakanı Beşir Atalay'ın (2007) 2008 bütçesine ilişkin plan ve bütçe komisyonunda yaptığı açıklamaya göre; ülkemizde halen yaklaşık 11.892 personel koruma amaçlı hizmet vermektedir ve bu rakam Emniyet Hizmetleri Sınıfı personelinin %6,5'ini oluşturmaktadır.

5188 SK ile amaçlardan birisinin koruma polisi sayısının azaltılması ve daha çok polisin devriye hizmetlerinde görevlendirilmesi ise, bunun henüz başarılabilirdiği söylenemez. Ancak güvenlik anlayışındaki mevcut eğilimin sürmesi durumunda koruma hizmetlerinin çok daha büyük ölçüde özel güvenlik şirketlerine devredileceği öngörülebilir.

Önleyici güvenlik hizmetleri açısından bakıldığında devriye hizmetleri kadar bina, tesis ve kişileri koruma hizmetleri de önleyici güvenlik kapsamındadır ve polisliğin asli işlevi dışında görülemez. Polis eliyle yerine getirilen devriye hizmetleri ile özel güvenlik eliyle yerine getirilen koruma hizmetleri arasında bir tercihten söz etmekten çok, önleyici güvenliğin ağırlıklı olarak kamu eliyle mi yoksa özel güvenlik eliyle mi sağlanacağı sorgulanabilir. Çünkü devriye hizmetleri de özel güvenlik kapsamında verilebilecek hizmetlerdendir. Bu bağlamda havalimanı vb. yerlerde polis ile özel güvenliğin birlikte hizmet vermesi buralarda görevlendirilen polis sayısında belirli bir azalma yaratmış olmakla birlikte özel güvenlik geliştikçe polisin asli işlevlerine döneceği biçimindeki söylem çok yerinde değildir. Kanunun yaklaşık 5 yıllık uygulaması da bu yönde bir gelişim göstermemiştir.

Şafak (2000: 12), "suç öncesi kolluğun" önemli bir bölümünün özel güvenliğe bırakılması gerektiği görüşünü dile getirerek, sorunun devriye-koruma hizmetleri ayırımından çok önleyici güvenliğin kamusal değil özel güvenlik eliyle yerine getirilmesi tercihi olduğunu ortaya koymaktadır. Kuşkusuz güvenlik

hizmetlerinde TDP'nin ve "gönüllük" sisteminin ülkemizde geleceği aşamada bu konuda yapılacak tercihin alacağı yönle ilgili önemli bir gösterge olacaktır.

Özel güvenlik şirketleri yayılma eğilimindedir ve paylaşılacak pastayı büyütmeye çalışmaktadırlar. Bu durum, kendi açılarından rasyonel görünebilir ancak denetimleri açısından potansiyel sorunlar oluşabilecektir. Özel güvenlik şirketlerinin yayılma eğilimi ilginç boyutlara ulaşmış durumdadır. 5188 SK sonrasında işyerlerinde giriş ve çıkışlarda danışma amaçlı olarak istihdam edilen çalışanları bulunan özel sektör kuruluşları bazı özel güvenlik şirketleri tarafından aranarak danışma hizmeti veren personelin 5188 SK kapsamına girdiği, bu personelin kendilerinden temin edilmesi gerektiği, aksi halde yapılacak denetimlerde kuruluşlarına ağır para cezaları uygulanacağı yönünde baskılarla karşı karşıya kalmıştır. EGM'den, danışma biriminde görevli çalışanlara ilişkin görüş istendiğinde ise EGM bu personelin 5188 SK kapsamında olduğuna ilişkin özeldeler göndermiştir (Danar, 2006: 14). Ayrıca, 28 Şubat 2004 tarihli 25387 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Tebliği (Seri No:91) Katma Değer Vergisi tevkifatına tabi tutulan işlemlerinin kapsamını belirtirken, özel güvenlik hizmetleri için; bu hizmetleri sunan şirketlerin "danışma hizmeti, santral, trafik hizmeti, yangınla mücadele... ikaz-ihbar, ilk yardım" hizmetleri de sunduklarını ve bu tebliğin uygulanmasında, sayılan bu ve benzeri tüm hizmetlerin özel güvenlik hizmetlerinin içinde kabul edileceğini belirtmiştir.

Oysa, Mülga 2495 SK ile 5188 SK arasındaki en büyük farklardan birisi, özel güvenlik hizmetlerinin işyerlerinin inisiyatifine bırakılmasıdır. 5188 SK'nın genel gerekçesinde açıkça vurgulanan bu husus 5188 SK'nın üçüncü maddesinde "kişi ve kuruluşların talebi" ifadesiyle kanun metninde yer bulmuştur. Kurum ve kuruluşlar özel güvenlik birimi kurarak ya da özel güvenlik şirketlerinden hizmet satın alınması yoluyla güvenlik ve koruma sağlayabilecekleri gibi güvenlik ve koruma hizmeti için personel ve bütçe ayırmayabileceklerdir. Bu açıdan danışma hizmetinin 5188 SK kapsamında değerlendirilmesinin doğru olmadığı söylenebilir¹¹. Danar'a göre özel güvenlik görevlisi çalıştırmanın zorunlu istihdamın bir çeşidi

¹¹ 5188 SK Yönetmeliğinin "Mülki İdare Amirlerinin Yetkisi" kenar başlıklı 13. maddesinin son fıkrasının yürürlükten kaldırılması bu görüşü desteklemektedir. Fıkra yürürlükten kaldırılmadan önce şu biçimdeydi; "Kanun ve bu Yönetmelik kapsamı dışında, her ne ad altında olursa olsun can ve mal güvenliğini sağlamak amacıyla denetim, gözetim ve kontrol hizmeti verilemez."

haline getirilmesi hukuka aykırıdır. Öte yandan, Özel Güvenlik Federasyonu Yönetim Kurulu Başkanı Nihat Kubuş (2006: 5), “Yasanın gönüllülük esasına dayalı olması, isteyenin 5188 Sayılı yasa kapsamına girmesi, bu konuda zorlayıcı bir tedbirin olmayışı”nı yasanın bir olumsuzluğu olarak belirtmektedir.

Emniyet Örgütü bazı çekincelere rağmen genel olarak özel güvenlik olgusunu desteklemektedir. Bu desteğin çeşitli nedenleri vardır; 1- Asli işlevlerine dönme isteği ve görev yükünün azalması; Polis, spor karşılaşmaları, konser ve benzeri etkinliklerde yerine getirdiği hizmeti asli görevi olarak görmemektedir. Genel olarak değerlendirildiğinde, polislerin iş yükünün azaltılmasına yapacağı katkı nedeniyle özel güvenlik olgusunu istedikleri söylenebilir. 2- Resmi ya da gayri resmi olarak özel güvenlik şirketlerine danışmanlık yapmak, özel güvenlik eğitim kurumlarında öğretmenlik yaparak ikinci bir gelir elde etmek vb. mümkün olmaktadır. 3-Emeklilik sonrası ya da herhangi bir nedenle görevden ayrılma durumunda özel güvenlik alanı yeni istihdam olanağı sağlamaktadır.

Emniyet Örgütünün bakışını yansıtmaları bakımından Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Adalet Hizmetleri ve Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Güvenlik Alt Komisyonu Raporundaki 5188 SK ile ilgili şu ifade örnek verilebilir; “Bu Kanun modern devlet anlayışındaki devletin bir kısım sorumluluklarını ve takip ettiği bazı hususları özel sektöre devretme ve küçülme ihtiyacından ortaya çıkmıştır. Bu uygulama, genel kolluğun üstlendiği bir kısım görevlerin özel güvenlik birimlerine devredilmesi ve böylece asli görevi olan suç ve suçlu ile mücadele görevine yoğunlaşmasını sağlaması açısından önemli...olup, Özel Güvenlik sektörünün desteklenmesinde fayda görülmektedir.” (DPT, 2007: 39). Bu bakış açısından polisin “suç ve suçlularla mücadele” yönüne ağırlık verilmekte, PVSK’nın 1. maddesinde yer alan, polisin yardıma ihtiyaç duyanlara ya da yardım isteyenlere yardımcı olacağı boyutu ikinci plana atılmaktadır. Kuşkusuz bu bakış açısı TDP ile de çelişkilidir.

Bu bağlamda Emniyet Örgütünden “şahıs ve bina koruma hizmetlerini” özel güvenlik şirketlerine devretmek ya da “bu işleri devlete katkı sağlayacak ücretli özel hizmet haline getirmek” (Dündar, 1998: 470) türünden öneriler gelmektedir. Üstelik bu öneri polisin 2000’li yıllardaki hedefi olarak sunulmaktadır. Kuşkusuz gelişmiş ülkelerde görülen “ücret” alınması uygulamaları Emniyet Örgütünün bu tür istemlerinde motivasyon yaratmaktadır. Örneğin Almanya’da iki kişinin anlaşmazlığı

nedeniyle polis çağrıldığında, polisin haksız olandan geliş ücretini alması (Göksu, 2002: 87) Türk Polisinde bu uygulamanın ülkemizde de olması yönünde bir istem doğurmaktadır. Nitekim, Futbol Federasyonu ile EGM'nin birlikte oluşturduğu Futbolda Şiddet ve Düzensizliği Önleme Platformunun düzenlediği “Çözümüne Doğru” başlıklı toplantıda, maçlarda görevli polisler için ücret ödenmesinin sağlanması kararı çıkmıştır. Bu konudaki hukuki ve finansal altyapı araştırılmaya başlanmıştır (Türkiye Futbol Federasyonu, 2007). Ancak 2008 yılında yapılan “Çözümüne Doğru-II” toplantısında polisin ücretlendirilmesi konusunda herhangi bir gelişme sağlanmadığı görülmektedir (Çözümüne Doğru II, 2009).

5188 SK ile EGM ve Milli İstihbarat Teşkilatının (MİT) korunmasının bile özel güvenlik şirketlerince yapılmasının önü açılmaktadır. 2495 SK'nın 1. maddesinde, “Askeri kurum ve kuruluşlarla, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ve Emniyet Teşkilatına ait kurum ve kuruluşların korunmaları özel mevzuatlarına tabidir.” hükmü bulunmaktaydı. 5188 SK'da ise benzer bir hüküm bulunmamaktadır. Nitekim 2003 yılında, daha kanun çıkmadan, Türk Polis Teşkilatının 158. kuruluş yıldönümü nedeniyle düzenlenen gecede güvenliği GÜSOD üyesi 13 özel güvenlik şirketinde çalışan özel güvenlik görevlileri sağlamıştır. İstanbul'da Seyrantepe polis lojmanları hırsızlık olaylarını önlemek için özel güvenlik şirketi ile anlaşmıştır. Lojmana giren resmi polis arabaları bile denetimden geçmektedir. İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nün kararı ile göreve başlayan Alesta Security yetkilileri, polisin kendi güvenliğini sağlamaktan “aciz” olmadığını ancak polis ve askeri lojmanların özel güvenlik hizmetlerinden yararlanmasının da olağan olduğu görüşündedir. Polis lojmanlarının polis tarafından korunamamasının gerekçesi olarak “kadro yetersizliği” gösterilmektedir (Polis Lojmanına, 2007: 50). Aynı biçimde askerlik şubelerinin korunmasında da pilot uygulama olarak özel güvenlik görevlilerinin görev almasına başlanmıştır (Askere Özel Güvenlik, 2006). Milli Savunma Bakanlığının açtığı ve Tepe, Delta, Yüksel ve VIP gibi tanınmış şirketlerin katıldığı ihalede OYAK Savunma ve Güvenlik Sistemleri A.Ş. en şanslı firma olarak görülmekteyken ihaleyi sürpriz şekilde ‘Seç’ ve ‘Er Doğan’ adlı iki özel güvenlik şirketi kazanmıştır (Askerlik Şubelerine, 2006).

Özel güvenliğe ilişkin EGM içindeki idari yapılanma, önceleri merkezde Asayiş Daire Başkanlığına bağlı bir özel güvenlik şube müdürlüğü biçiminde faaliyet

gösterilmekteyken, özel güvenlik şirket, birim ve eğitim kurumlarının denetlenmesi, diğer bürokratik işlemlerin etkili ve hızlı yapılabilmesi ve iller arasında uygulama birliğinin sağlanabilmesi için EGM bünyesinde Özel Güvenlik Hizmetleri Daire Başkanlığı kurulmuştur. Daire Başkanlığının kurulması başlangıçta Maliye Bakanlığı konuya sıcak bakmamasına rağmen gerçekleşmiştir. 3 Şubat 2009 tarih ve 27130 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan daire başkanlığının beş şube müdürlüğü bulunmaktadır. “Özel Güvenlik Daire Başkanlığı”nın idari örgütlenmesi ile ilgili çalışmalar sürmektedir. Mevcut taşra yapılanması; 29 İl Emniyet Müdürlüğünde Şube Müdürlüğü, 52 İl Emniyet Müdürlüğünde ise Büro Amirliği biçimindedir. EGM’nin taşra yapılanmasındaki hedefi, bütün illerde özel güvenlik şube müdürlüklerinin kurulmasıdır.

2495 SK döneminde de daire başkanlığı kurulması önerisi gündeme getirilmiş ancak o dönemde bu tür bir örgütlenme yaşama geçirilmemiştir (Karaman ve Seyhan, 2001: 153). Daire başkanlığı biçiminde örgütlenmenin bugün kabul görmesinin nedenleri arasında, sektörün artan önemi ve buna bağlı iş yükü ile geleceğe yönelik sayısal artış tahminlerinin yüksek olması önemli etkenlerdendir.

Özel güvenlik hizmetleri yerine getiren kuruluşların denetlenmesi konusunda yetersizlik olduğu sıklıkla gündeme getirilmekte, bu kuruluşların işlemleri ve denetimleriyle görevli personelin büyük ölçüde rutin işleri yürütmekle yetindikleri görülmektedir. 2006/47 Sayılı EGM genelgesine göre, “özel güvenlik şirketleri ve eğitim kurumları, gerekse özel güvenlik birimleri ve özel güvenlik izni alınarak korunan kişi, kurum ve kuruluşlar yılda en az bir defa ve gerek duyuldukça her zaman denetlenecektir.”

Daire Başkanlığı biçimindeki örgütlenme denetleme ve standartlaşma konusunda bir rahatlık yaratmakla birlikte bu kez asli işlevlerine dönmek için özel güvenliği destekleyen Emniyet Örgütünün az sayıda da olsa bir kesimi yine masa başında görev alacaktır. Özel Güvenlik Daire Başkanlığının kuruluş işlemleri bittiğinde Türkiye çapında özel güvenlikle ilgili iş ve işlemleri yürüten personel sayısı yaklaşık 1.000 kişi civarında olacaktır.

Tablo. 12: 2495 SK ile 5188 SK'nın Karşılaştırılması

	2495 SK (Mülga)	5188 SK
Kanun Adı	Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun	Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun
Amaç	Kamuya veya özel kişilere ait kurumların ve burada bulunanların tehdit ve tehlikelere karşı korunması ve güvenliklerinin sağlanması	Kamu güvenliğini tamamlayıcı mahiyetteki özel güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesini sağlamak
Kanun Kapsamındaki Güvenlik Birimi	Özel güvenlik teşkilatları	Özel güvenlik birimleri, özel güvenlik şirketleri, özel güvenlik eğitim kurumları
Kanunun Uygulanacağı Kuruluşların Belirlenmesi	İlgili kuruluş ve İçişleri Bakanlığın görüşleri ile talepleri dikkate alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.	Kişi ve kuruluşların talebi üzerine, özel güvenlik komisyonunun kararı ve valiliğin iznine bağlıdır.
Güvenlik Biriminin Kaldırılması	İlgili kuruluş ve Bakanlığın görüşleri, tasarruf sağlanması, güvenlik ihtiyacının ortadan kalkması vb. şartlar dikkate alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.	Kişi ve kuruluşların talebi üzerine özel güvenlik komisyonunun kararı ve valinin onayıyla olur.
Eğitim	İçişleri Bakanlığı (Genel kolluk, eğitim programının uygulanmasından sorumlu)	Özel Güvenlik Eğitim Kurumları
Denetim	İçişleri Bakanlığı - Valiler	İçişleri Bakanlığı - Valilikler
Özel Güvenlik Görevlilerinin Disiplin Suçu	Var	Yok
Ceza	Adli Cezalar	Adli ve İdari Cezalar

Kaynak: 2495 SK; 5188 SK

3.2.3. Özel Güvenlik Alanında Örgütlülük Düzeyi

Türkiye’de özel güvenlik alanında güçlü sayılabilecek bir lobi bulunmaktadır. Özel güvenlik şirketleri baskı grubu olarak etkilidir. Bu alandaki ilk örgütlenme Güvenlik Servisleri Organizasyon Birliği Derneği (GÜSOD)’un 1994’de kurulması ile başlamıştır. En eski özel güvenlik derneği olan GÜSOD, CoESS (Confederation of European Security Services) ile de bağlantı kurmuştur.

Özellikle 5188 SK’nın kabul edilmesi sürecinde hızlı bir dernekleşmenin yaşandığı görülmektedir. 2006 yılında Özel Güvenlik Dernekleri Federasyonu

kurulmuştur. Özel Güvenlik Federasyonunun kurulmasının ardından Haziran ayında bu kez 7 dernek birleşerek Anadolu Özel Güvenlik Federasyonu'nu kurmuştur (Anadolu Özel Güvenlik, 2006: 16). Bu durum, mevcut dernekler arasındaki rekabet olgusunun varlığını göstermektedir. 27 Temmuz 2006'da iki Federasyon "Tüm Özel Güvenlik Federasyonu –TÖGF" adı ile tek çatı altında birleşmiştir (Tüm Özel Güvenlik Federasyonu (TÖGF), 2006: 18). 22 Haziran 2006'da Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Özel Güvenlik Sektör Meclisi (2006:20) ve alt çalışma grupları¹² oluşturulmuştur. Özel güvenlik görevlileri de örgütlenme çabasıdadır. Ancak etkili bir örgütlülüğe rastlanmamaktadır.

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de özel güvenlik, hem bir sektör olarak hem de baskı grubu olarak seslerini yayınlarla (kitaplarla ve özellikle dergilerle) duyurmaktadır. Kuşkusuz medyanın olumlu ve olumsuz örnekleri basına taşınması ve konuyu gündemde tutması da önemli etkidir. Son yıllarda televizyon dizileri de özel güvenliği işlemektedir. 2005 yılında özel güvenlik profesyonelleri ağı (spntr.net) kurulmuş, bu ağı çeşitli başka ağlar takip etmiştir. Ayrıca, sektöre ilişkin dergiler bulunmaktadır. Bunlardan Ankara merkezli Özel Güvenlik Dergisi yayın hayatına devam etmektedir.

Sektörle ilgili olarak sınırlı istatistiki bilgiye ulaşılabilmektedir. EGM'nin, özel güvenliğe ilişkin çalışmaları arasında yer alan veri tabanı oluşturma projesi tamamlandığında, paylaşımına açıldığı ölçüde, konuya ilişkin detaylı istatistiki bilgilere ulaşmak mümkün olacaktır. Özel güvenlik şirketleri üçüncü kişilere "gizlilik" gerekçesiyle bilgi vermekte çekingen davranmaktadır. Özel güvenlik alanında Polis ile Jandarma ayrı ayrı istatistik tutması da bilgilerin birleştirilmesi gereksinimi doğurmaktadır. Tablo. 13 ve 14'de 5188 SK'nın çıktığı 2004 yılından 2008 yılı sonuna kadar olan sürede sektöre ilişkin olarak EGM Özel Güvenlik Şube Müdürlüğü tarafından derlenmiş istatistik bilgileri bulunmaktadır.

¹² Bu gruplar şunlardır; İçişleri Bakanlığı Çalışma Grubu, Çalışma Bakanlığı Çalışma Grubu, Kamu İhale Kurumu Çalışma Grubu, Maliye Bakanlığı Çalışma Grubu, Sigorta Çalışma Grubu, Elektronik Sistemleri Çalışma Grubu, TBMM Çalışma Grubu, Dış İlişkiler-AB'ye Uyum Çalışma Grubu.

Tablo. 13: Özel Güvenlik Sektörünün Sayısal Görünümü

Değerlendirme Konuları	2004-2008 Dönemi	2004-2007 Dönemi	Fark (2008 Yılı)	%
Temel Eğitim Sınavına Giren Kişi Sayısı	689.861	523.434	166.427	0,32
Sınavda Başarılı Olan Kişi Sayısı	469.440	357.647	111.793	0,31
Eğitim Sertifikası Alan Kişi Sayısı	415.471	314.940	100.531	0,32
Kimlik (Çalışma İzni) Alan Özel Güvenlik Görevlisi Sayısı	276.490	218.660	57.830	0,26
Tahsis Edilen Personel Sayısı	201.844	167.931	33.913	0,20
<i>Mevcut Personel Sayısı</i>	<i>119.721</i>	<i>100.984</i>	<i>18.737</i>	<i>0,19</i>
Özel Güvenlik İzni Alan Yer(kişi-kurum) Sayısı	34.268	28.660	5.608	0,20
Mevcut Silah Sayısı	35.817	35.263	554	0,02
Kurum İstatistikleri				
Polis Bölgesindeki Şirket Sayısı	1.041	925	116	0,13
Polis Bölgesindeki Eğitim Kurumu Sayısı	600	516	84	0,16
Polis Bölgesinde Faal Şirket ve Eğitim Kurumu	1.562	1.457	105	0,07
Polis Bölgesinde Kapanan/Kapatılan Şirket-Eğitim Kurumu	79	33	46	1,39
Jandarma Bölgesindeki Şirket Sayısı	14	12	2	0,17
Jandarma Bölgesindeki Eğitim Kurumu Sayısı	4	4	0	0
Alarm Merkezlerinin Dağılımı				
Polis Bölgesinde:	131	114	17	0,15
Jandarma Bölgesinde:	4	4	0	0,00
Toplam:	135	118	17	0,14

Kaynak: EGM 2007a: 96; EGM, 2008: 137; Özel Güvenliğe İlişkin, 2009.

Tablo. 14: Faaliyet İzni Alan Özel Güvenlik Şirketi ve Eğitim Kurumu Sayısı

Yıllar	2004	2005	2006	2007	2008	Toplam
Özel Güvenlik Şirketi	29	516	240	145	111	1041
Özel Güvenlik Eğitim Kurumu	38	292	102	96	72	600

Kaynak: Köksal, 2008: 25; Uslu, 2009: 39

Özel güvenlik personeli olarak çalışan kişi sayısının Türkiye ölçeğinde bilebilmesi için jandarma bölgesini de sayıya dahil etmek gerekmektedir. Polis bölgesinde çalışan 119.721 kimlikli özel güvenlik personeli sayısına jandarma bölgesinde çalışan 45.000 dolayındaki kimlikli özel güvenlik personeli eklendiğinde 2008 yılı sonu itibariyle Türkiye’de 165.000 kimlikli özel güvenlik personeli bulunduğu görülmektedir. 2495 SK’na tabi olarak çalışan ve 5188 SK çıktığından müktesep hak kapsamında 2004 yılında kimlik alma hakkı bulunan 57.855 kişi bulunmaktaydı. Ancak bu kişilerden kaçına kimlik verildiğine ilişkin bir istatistiki bilgi bulunmamaktadır. Müktesap hak kapsamında olup güvenlik görevlisi olarak çalışmaya devam edenlere kimlik belgesi valilikler tarafından düzenlenmekle birlikte bu işlemin tam olarak yapıp yapılmadığı bilinmemektedir.

2008 yılı sonu itibariyle 19 özel güvenlik sınavı yapılmıştır. 2009 yılında yenileme eğitimleri başlayacaktır. Bu konuda bir karmaşa bulunmaktadır. Yenileme eğitimlerini alan özel güvenlik görevlilerinin yapılan sınavda başarısız olma olasılığı sorun yaratmaktadır. Bu sorunu aşmak amacıyla yönetmelik değişikliği ile yenileme eğitimleri sonunda yapılacak olan sınav seviye tespit sınavına dönüştürülmesi planlanmaktadır.

Şirket sayısına ilişkin tablo incelendiğinde yıllar itibariyle hem eğitim kurumu hem de şirket sayısının artış hızında azalma olduğu görülmektedir. Türkiye’deki ekonomik daralmanın bu alana da yansımaları söz konusudur. Ancak bu duraklamanın özel güvenliğin genişlemesini kısa dönemli olarak durdursa da uzun dönemde genişlemenin süreceği görülmektedir. Özel güvenlik alanında branşlaşma çabası bulunmaktadır ve bu olumlu bir gelişmedir.

3.2.4. Özel Güvenliğin Yarattığı Sorunlar ve Eleştiriler

Özel güvenliğe çeşitli eleştiriler yöneltilmektedir. Yöneltilen eleştiriler arasında birbiri ile yakından ilişkili üç sorun öne çıkmaktadır; İlk olarak özel güvenlik nitelsiz emek gücü olarak görüldüğü için eleştirilmektedir. Özel güvenlik görevlisi olmak için hiçbir özel niteliğin talep edilmediği, bu nedenle hiçbir mesleğe yeteneği olmayanların sığınağı olduğu ifade edilmektedir. İkinci olarak bu emek gücünün düşük ücretli olması bir başka sorundur. Bu sorunlarla ilişkili olan bir başka sorun ise özel güvenlik görevlilerinin istihdamının istikrarsız oluşu, personelin uzun süreli görevde kalmamasıdır (Bal, 2003: 221-223). Özel güvenlik şirketleri düşük

maliyet politikası nedeniyle nitelikli özel güvenlik personeli temininde güçlük çekilebilmektedir. Asgari ücret politikası deneyimsiz özel güvenlik personeli ile çalışılmasına yol açmaktadır. Ayrıca, özel güvenlik ihalelerindeki firmalar arası rekabet, fiyatların ve hizmetin kalite düzeyini aşağı çekecek biçimde oluşmasına yol açabilmektedir. Üstelik bu durum askerlik şubeleri, Danıştay gibi hassas yerlerin korunmasında bile gündeme gelebilmektedir.

Özel güvenliğin sorunlarını genel sorunlar ve ülkelere özgü sorunlar olarak da incelemek mümkündür; Genel sorunlar olarak şunlar söylenebilir (GÜSOD, 2009: 39-44); 1. Pazarda yüksek rekabetin varlığı ve bu rekabete bağlı olarak düşük fiyat politikası. Örneğin bu nedenle kayıtdışı çalışma ya da düşük ücretli çalıştırma söz konusu olabilmektedir.

2. Çekici olmayan bir meslektir. Rutin görevler yapılmaktadır. Bazen tehlikeli alanlarda tek kişi görev yapmaktadır. Geceleri ya da hafta sonları çalışma yapılmaktadır. Alışveriş merkezlerinde özel güvenlik görevlileri saygı görmemekte ve çoğunlukla küçümsenmektedir. Kariyer fırsatı yoktur ya da azdır ve bu mesleği asıl çekicilikten uzak kılsa düşük ücretlerdir. Ancak sektör özellikle kriz dönemlerinde vasıfsız ya da yarı vasıflılara iş olanağı sunmaktadır.

3. Yüksek işgücü devir hızı: Avrupa ülkelerinin çoğunda çok yüksek bir fire oranı (işgücü devir hızı) vardır. Bu durum talepteki dalgalanmalara bağlı olarak bazen bir yönetim metodu olarak işten çıkarmalar olarak da görülmektedir. Yüksek devir hızı mesleğin uzan vadeli istikrarını zedelemekte, profesyonellik, verimlilik ve hizmet kalitesi sorunlarına yol açarak sektörün imajını bozmaktadır.

4. Avrupa düzeyinde özel güvenlik alanında uyum sağlama ihtiyacının asgari standartlaşmaya yönelmesi: Avrupa düzeyinde ülkelerin birbiri ile uyumlu bir hukuksal düzenin yaratılması istenmekte ancak İsveç, Danimarka gibi ülkeler uyum sağlanması adına kendi yasal seviyelerinin düşürülmesini istemektedir. Asgari standartlarından benimsenmesinden endişe duymaktadırlar.

5. Devletten kaynaklanan belirsizlik: Kamu ihalelerinde en önemli kriter hizmetin fiyatı olmaktadır. Dolayısıyla devletin müşteri olarak mesajı belirsizdir. Bir yandan hizmet kalitesi ve çalışanlara ödenilen ücretler konusunda kötü olan şirketleri sektörden ayıklamak istemekte, diğer yandan dolaylı olarak düşük fiyat politikasıyla dürüstlükten uzak şirketleri desteklemektedir.

6. Özel güvenlik görevlilerinin yetkileri aşmaları: Özel güvenlik görevlileri kanunlarda yer alan yetkilerini zaman zaman aşma eğilimine girmektedir. Ayrıca devlete yeni iş alanları açılması konusunda baskı yapılmaktadır. “Kendini vazgeçilmez hale getirme eğilimi, hala yeni pazarlar arayışında olan bir hizmet işinin karakteristik özelliğidir.”

7. Standartlardaki uyumsuzluk: Avrupa düzeyinde her ülkenin kendi kanunu olması uyum sorunu ve buna bağlı belirli sorunlara yol açmaktadır.

Bu sorunların dışında pazarın dürüst çalışmayan, şüpheli şirketleri sistemin dışında tutmasının mümkün olmaması nedeniyle sektörün denetimi sorunu öne çıkmaktadır. Bazı ülkelerde özdenetim mekanizması bulunmakta ancak bu tür düzenlemeler yeterli denetim sağlamamaktadır. Devletin yetersiz kontrolü olduğuna yönelik eleştiriler bulunmaktadır. Hatta bu eleştirilerin bir kısmı sektördeki şirketlerden gelmektedir. Bazı ülkelerde ise devletin aşırı kontrolü eleştirilmektedir (GÜSOD, 2009: 42).

Özel güvenlik görevlilerini “rutinde gereksiz, acil durumda yetersiz” olarak değerlendirenler bulunmaktadır. Ancak bu bakış açısını eleştirenler de vardır (Karaman ve Seyhan, 2001: 165).

Özel güvenlik açısından bir başka ilginç durumda resmi devlet görevinde özel güvenlikle ilgili karar alıcı durumdakilerin bir süre sonra özel güvenlik sektörüne geçmesidir. Bu durum, bugüne kadar açık bir sorun yaratmamış olmakla birlikte, sorun yaratabilme potansiyeline sahiptir.

Türkiye’de 2495 SK döneminde özel güvenlik görevlilerinin yasanın açık hükmüne rağmen özellikle bankalarda başka işlerde çalıştırıldıkları, ayrıca eğitim, teçhizat yönünden yetersiz oldukları bilinmektedir. Yasa ve yönetmeliğe uymayan kuruluşlara uygulanan cezalar caydırıcı değildi. Denetlenmeleri de yeterli değildi (Karaman ve Seyhan, 2001: 153; Kuyaksil ve Tiyek, 2003: 84). Bugün aynı sorunlar açısından bakıldığında, özel güvenlik görevlilerinin görevi dışında bir başka işte çalıştırılmaları görece olarak azalmıştır ancak bütünüyle ortadan kalkmamıştır. Örneğin özel güvenlik görevlileri bazı sağlık kuruluşlarında danışma ya da “hasta kabul elemanı” gibi çalıştırılmakta, hatta sağlık personelinin görevlerini yapıp yapmadıkları denetletilmektedir (Akdoğan, 2005: 33). Cezalar açısından bakıldığında, cezalar caydırıcı düzeydedir. Ancak, cezalandırmaktan çok “uyarma”

ön plana çıkmaktadır (İğdeler ve Aydın, 2006). Ayrıca, denetimlerin yeterli olmadığı söylenebilir.

Özel güvenlik görevlilerine verilen eğitimin niceliksel ve niteliksel olarak yeterli olmadığı görülmektedir. Kapsamlı konular kısa ders saatlerine sıkıştırılmıştır. Örneğin, “silah bilgisi ve atış” eğitimi Polis Meslek Yüksekokullarında iki yıla yayılarak verilen bir eğitim olup, teorik ve uygulamalı olarak toplam 100 saatin üzerinde iken, bu eğitim özel güvenlik görevlileri için 30 saat ile sınırlıdır. Bazı alanlarda (stat vb.) görevlendirilecek özel güvenlik görevlilerine ek eğitimin verilmesi (branşlaşma) gereksinimi bulunmaktadır.

Özel güvenliğe ilişkin bir başka önemli sorun da, özel güvenlik personelinin sıklıkla hizmet verdiği kuruluşların müşterileri (tüketiciler) ve yurttaşlarla karşı karşıya gelmeleridir. Kimi zaman salt tartışma, itiş-kakışma ya da “sövme” ile sınırlı kalsa da kimi zaman özel güvenlik görevlilerinin kanuni yetkilerini aşarak şiddet kullandıkları görülmektedir. Kuşkusuz bu sorun çok boyutlu olup önlenmesi için gerekli çabanın gösterildiğine ilişkin işaret bulunmamaktadır. Her olay tek başına değerlendirilmektedir, oysa bütüncül bakıldığında sorun sektöre özgüdür ve bu konu büyük ölçüde ihmal edilmektedir. Bir tür düşük yoğunluklu “özel güvenlik terörü” potansiyel tehlike olarak mevcuttur. Üstelik söz konusu şiddet durumu kimi zaman trajik biçimde korumakla yükümlü olduğu kimselere yönelmektedir.

Özel güvenlik şirketlerinin/derneklerinin güçlü bir baskı grubu oldukları görülmektedir. Sektörle ilgili çok sayıda siyasetçi ve üst düzey bürokrat ziyaret edilmekte ya da ortak düzenlenen toplantılarda bir araya gelinerek çeşitli talep ve sorunlar dile getirilmektedir. Siyaset ve özellikle bürokrasiyle özel güvenlik örgütlerinin rahat iletişimin bir nedeni de bu örgütlerde eski bürokratların bulunmasıdır.

3.3. ÖZEL GÜVENLİĞİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İlkçağlardan beri şiddetin özel ellerde yoğunlaşması (silahlı kiralık askerler vb.) görülmekteydi. Bu süreç, 18. yüzyılda sömürgelerde Batılı şirketlerin kendi denetimlerinde paralı ordular kurmalarına rağmen, 17. yüzyıldan başlayarak duraksamıştır. Şiddet araçlarının tekelinin devletin eline geçişiyle birlikte, her zaman devletin denetiminden kaçan muhalif silahlı güçler olmakla birlikte, devlet güvenlik alanında rakipsiz bir duruma gelmiştir. Ancak küreselleşme sürecinde devlette

yaşanan dönüşüm güvenlik alanında da yansımaları bulmuş, devlet güvenlik alanında temel aktör olarak kalmakla birlikte bu alana yeni aktörler katılmaya başlamıştır (Haspolat, 2006: 63-64).

Küçük'e göre (2003:110-112), özel güvenlik olgusu modern devletten çok feodal devlet çizgisi taşımaktadır. Feodalite, güvenlik açısından bakıldığında, güvenlik hizmetlerinin parsellenmesi ve kiralanması anlamına gelmektedir. Güvenliğin özelleşmesi olgusu net olarak ortadadır. Modern devlet öncesine bir dönüş eğilimi olduğu görülmektedir. "Korkunun egemen olması" ve "özel güvenlik görevlileri"nin maliyetlerinin düşüklüğü, hızla yayılmasının başlıca nedenidir.

Özel güvenliğin varlığının modern devleti değiştireceği varsayımı bugün için doğrulanabilir değildir. Kuşkusuz özel güvenlik genellikle devlet otoritesindeki görece boşluk dönemlerinde daha yoğun olarak ortaya çıkmakta ancak devletin güvenliği söz konusu olduğunda her türlü kaynak bu alana yönlendirilmektedir.

Devletin şiddet tekelinden vazgeçmesi ve güvenliğin özelleştirilmesi "yurttaşlığın altını oyan sonuçlar doğuracaktır. En azından kuramsal olarak burjuva ulus-devletin şiddet tekeli, bu tekelin yurttaşların ortak siyasi iradesini temsil eden yasama ve yürütme organının denetimine tabi olması anlayışına dayanır ve meşruiyetini buradan alır. Özel güvenlik şiddet kullanımını bu denetimin ve meşruiyet temelini dışına taşımaktadır" (Bora, 2006: 223). Halkın devlet aracılığı ile sağladığı güvenlik hizmetlerinin niteliği, devletin bu alandan çekilmesine koşut olarak düşecektir. Güvenlik ihtiyacını "özel güvenlik hizmeti satın alarak" karşılayabilen sermaye korunurken, halk devletlerin giderek daha niteliksiz sunduğu güvenlik hizmetleri ile yetinmek zorunda kalacaktır (Haspolat, 2006: 65).

Güvenlik hizmetlerinin sağlanmasında polis halen en önemli sorumluluğu üstlenmiş olmakla birlikte bu konudaki tekelini yitirdiği de bir gerçektir. Günümüzde kamusal ve özel güvenlik güçlerinin hizmetlerinin bütünleştirilmesi, işbirliğinde bulunmaları gerektiği üzerinde durulmaktadır. Artık kamusal ve özel güvenlik ayırımının tatmin edici olmaktan uzak olduğu (Law Commission Of Canada, 2006: 5) ileri sürülmektedir. TDP'de bu konuda rol oynama potansiyeline sahiptir.

Özel güvenlik, suç olgusu açısından değerlendirildiğinde, suç işlenmesinin önlenmesinde polisin tek başına yeterli olmaması gibi, özel güvenlik sistemi de ne derece mükemmel örgütlenirse örgütlenirse suçun önlenmesinde yeterli

olamayacaktır. Suçun engellenmesi bakımından güvenlik önlemi almak unsurlardan sadece biridir, polisin ve özel güvenliğin denetimi dışında başka faktörler bulunmaktadır. Güvenlik tedbirinin arttırılması bazı durumlarda suç için çekiciliğin de artması anlamına gelebilmektedir.

Yeni liberal politikalar artı-değerin yaratılmasında kullanılabilir yeni bir alan olarak güvenlik alanını da sürece katmıştır. Sermaye birikiminin sağlanması için devletin tekelindeki tüm alanlar özel sektöre açılmaya başlamıştır. Bu süreçten güvenlik alanı da etkilenmiştir. Devletin sosyal işlevini terk etmesine koşut olarak artan işsizlik, gelir dağılımındaki adaletsizlik ve suç nedeniyle belirli kesimler kendilerini güvende hissetmek için devletin sağladığı emniyet hizmetleri ile yetinemez hale gelmiştir (Haspolat, 2006: 73- 74).

Güvenlik alanının özelleşmesi bir yandan sosyal devletin küçültülmesinin yarattığı sorunlara çare olarak görülmekte, diğer yandan emniyet hizmetlerinin bütçede yük oluşturmasını engelleyici bir unsur olma özelliği taşımaktadır. Toplumsal yaşamda güvenlik endişesi artmıştır. Bu endişe bir yandan haklı nedenlere dayanırken öte yandan güvenlik endişelerinin beslenmesi siyasal rıza üretiminin sağlanması ile de ilişkilidir. Güvenlik sektöründeki özelleşmenin demokratikleşme sürecine karşı potansiyel tehlike içerdiğine dikkat çekenler bulunmaktadır (Bora, 2006: 223-229). Özel güvenlik hizmetinin yaygınlaşması ve farklı güvenlik standartlarının olabileceği kabulünün kamusal olarak meşrulaşması eşitlik ve adalet düşüncesine zarar verecek niteliktedir. Geniş halk kesimleri, özel güvenlik hizmetlerinden yoksundur. Özel güvenlik hizmetinin yaygınlaşması toplumun “polis toplumu” biçimi kazanmasının da bir başka yönüdür Polis benzeri kıyafet giyenlerin kamusal alanda var olması gündelik yaşamda polisiye denetimin etkisini arttırmaktadır (Bora, 2006: 226).

Ülkemizde sermaye sınıfının bütün kesimleri ile polis yerine özel güvenliği kullanmaya istekli olmadıkları da bir başka gerçektir. Büyük sermaye kendi güvenliğini sağlamaya bir dereceye kadar isteklidir ve bazı sermaye kesimleri kârlı gördükleri bu alana girmekte ve faaliyet alanını genişletmeye çalışmaktadır. Bununla birlikte özel güvenlik hizmetini satın alan sermaye kesimleri açısından özel güvenlik bir maliyet unsurudur ve özellikle kriz dönemlerinde ilk el atılan bu “verimsiz” alandır. Örneğin Türkiye’de statlarda özel güvenliğin kullanılmasına kulüpler

direnmektedir. Bankalar zaman zaman özel güvenlik personelinin mali yükünden şikayet etmektedir. Özel güvenlik şirketlerine kaynak aktaran en büyük işveren devlettir. Bir başka anlatımla özel güvenlik yoluyla kamudan özel kesime kaynak transfer edilmektedir. Bu noktada bir parantez açarak özel güvenlik kavramsallaştırmasının ülkemizdeki kullanımının yol açtığı belirsizliğe değinmek gerekir. Kamuda görev yapan ve devlet memuru olan güvenlik görevlileri de 5188 SK kapsamına girmekte ve bu nedenle özel güvenlik olarak adlandırılmaktadır. Oysa onların yaptıkları hizmet “özel” olsa da özel güvenlik değildir.

Gülcü (2002b: 64-65) “güvenlik tuzağı” olarak adlandırdığı bir duruma dikkate çekmektedir. “Güvenlik tuzağı”; giderek artan sayıda güvenlikçi çalıştırılması ve bu güvenlikçilere giderek daha çok yetki verilmesinin güvenliği o derece arttıracacağı düşüncesidir. “Bu durum kamu özgürlüklerini ağır bir baskı altına alır, hatta kullanılmalarını büsbütün engelleyebilir. İşin sonu demokrasinin askıya alındığı baskıcı bir rejime kadar gidebilir. Devlet ‘Güvenlik Devleti’ne dönüşebilir.” “Yüzde yüz” güvenlik mümkün değildir. Üstelik bu uğurda feda edileceklere bakarsak, gerekli de değildir. Kolluğun yetkilerinin son derece net ve olabildiğince sınırlı olması liberal demokrasinin gereğidir. Yetkilerimizin sınırlı olmasından yakınmak yerine, bu yetkileri sınırları içerisinde etkili olarak kullanmaya çalışmak gereklidir (Gülcü, 2002b: 65).

EGM’nin hazırladığı Stratejik Planda da benzer bir tehlikeye işaret edilmektedir. Stratejik Planda, Emniyet Örgütünün önceliğinin, suç işlenmesini önleyecek mekanizmaları geliştirmek olarak belirtilmektedir. Ayrıca kamu düzenini otoriter olmayan yollarla sağlamanın, “daha fazla özgürlük ve aynı zamanda daha fazla güvenlik istekleri ile ilgili çözüm”leri geliştirme gereği vurgulanmaktadır. Bireysel özgürlük alanı daraltılmadan kamu düzenin sağlayacak yöntemlerin bulunup uygulanması (EGM, 2008b: 29) üzerinde durulmaktadır. Bu bağlamda TDP, Stratejik Planda belirtilen amaca ulaşmada bir araç olarak kullanılabilir. Özel güvenlik olgusu açısından konuya baktığımızda özgürlük-güvenlik dengesi gibi bir kaygının özel güvenlik şirketleri ve görevlileri açısından olmadığı söylenebilir. Bu kesim açısından temel kaygı, özel çıkar, kâr ve kendisini kiralyanların özel istekleridir.

Özel güvenlik şirketleri kamunun denetimine tabidir. Ancak devletin kamusal şiddet tekeline “taşeronluk” yapmakla birlikte, bir işverene bağlı olarak

çalışmanın getirdiği bir serbesti de bulunmaktadır. Zor kullanımı mevzuatta belirtilen belirli koşullara bağlı olmakla birlikte işverenin tehdit algılamasına ve tanımına bağlı olarak görece keyfi kullanım riski bulunmaktadır (Bora, 2006: 227).

Önleyici güvenliğin özel sektöre ihale edilmesinin sakıncaları bulunmaktadır. Önleyici iç güvenlik, özel sektörün kâr ve rekabet koşullarında yerine getirilirse, “bu hizmetlerin aksamamasının bedelini kamu öder. Ayrıca telafisi çok güç sonuçlar doğurabilir” (Öztekin, 2005: 304).

Özel güvenliğin genel güvenliğin sağlamasında oynadığı rol devletten devlete değişmektedir. Bu rol işbirliği, rekabet ve bir arada var olma biçiminde üçlü ayrımla incelenebilir (GÜSOD, 2009: 32-38);

1. İşbirliği: Toplumun kamu güvenlik güçlerinin daha fazla zaman ve kaynağı güvenlik alanına aktarmasını talep etmesi nedeniyle kamu güvenlik güçleri asli işlevleri olarak görmedikleri polis faaliyetlerinin yerine getirilmesini özel güvenlik kuruluşlarına bırakmak istemektedir. Özel güvenlik temel olarak ticari bir faaliyet olsa da faaliyet alanlarının büyümesi kamu güvenlik güçleriyle daha yakın ilişki içinde çalışmasına yol açmaktadır. Örneğin havaalanları işbirliğinin yapıldığı tipik yerlerdendir.

2. Rekabet: Özel güvenlik eskiden polisin münhasıran görev yaptığı alanlara girmektedir. Devletin mali krizi özelleştirmeyi gündeme getirmektedir. Bu durumda ilişkilerde karşılıklı şüphe ve hatta açık düşmanlık olabilmektedir. Örneğin İngiltere’de cezaevi hizmetlerinde kamu-özel rekabete itilmektedir. Bu rekabet duygusu iki sektör arasındaki ilişkileri aksatma potansiyeline sahiptir. Almanya’da polis özel güvenlik şirketlerinin kamu binalarının gözetimindeki verimliliğini sert biçimde eleştirmektedir. Özel güvenlik sektörü bu eleştiriyi polisin güvenlik alanındaki meşruiyetini yitirme korkusuna ve eski polislerin bu alanda pek kullanılmamasına bağlamaktadır. Çıkar çatışmaları hatta yolsuzluk vakalarına neden olabilmektedir.

3. Bir Arada Var Olma: Polis ve özel güvenlik farklı alanlarda görev yapmaktadır. Bir sanayi bölgesinin gözetiminde özel güvenlik ile polisin birlikte işbirliği içinde faaliyet göstermesine gerek yoktur. Özel güvenlik suçla karşılaştığında sıradan bir yurttaş gibi polisi haberdar etmesi yeterlidir. Ancak bu

ilgisizliğinde sakıncalı yönleri bulunmaktadır. Polis özel alanda işlenen suçlara ilgisiz kalabilir.

Güvenliği sağlamadaki çoğullaşma (polisin yanına özel ve gönüllü güvenliğin eklenmesi), kamu güvenliğinin sağlanmasında niceliksel ve kısmen niteliksel artış yaratmaktadır. Ancak piyasa mekanizması himayesinde gerçekleşen bu çoğullaşma toplumda güvenliğin eşit biçimde gerçekleşmesini sağlamamaktadır. Kamu güvenliğinin devletin sorumluluğunda olduğu düşünüldüğünde, gittikçe özel güvenliğe dayanmak bu alanda adaletsizliği büyütmektedir. Eğer özel sektör, kendi güvenliğini devletin değil de kendisinin sağladığını gerekçe göstererek devlete ödediği vergilere itiraz eder ve ödememeye başlarsa, bu durumda devlet fakirlere sağladığı güvenlik hizmetini üstlenemeyecek ya da niteliğini geliştiremeyecektir (Bayley ve Shearing, 1996: 593-594).

Bayley ve Shearing'e göre (1996: 596), güvenliği sağlamadaki çoğullaşma ilk bakışta hesap verebilirlik (accountability) açısından sorun yaratmamaktadır. Özel güvenlik şirketleri müşterilerine karşı hesap verme konumundadır ve eğer müşteri memnun değilse şirketin işine son verebilir. Ancak özel güvenlik hizmetini satın alan müşterilere karşı hesap verir konumda olmak, özel güvenlik olgusundan etkilenen bütün kesimleri kapsamadığından, yeterli değildir. "Özel güvenlik kaçınılmaz olarak, işçilerden çok işverenlere hizmet eder." Polisin en büyük avantajı, temsili demokrasi mekanizması yoluyla bütün yurttaşlara karşı hesap verebilir olmasıdır. Ayrıca özel güvenlik belirli gruplara hizmet sunarken, polis hizmeti coğrafi düzlemi esas alır. Bir başka ifadeyle, özel güvenlik seçici iken polis herkesi kapsar.

Özel güvenlik olgusunu Türkiye açısından değerlendirdiğimizde özel güvenliğin hem korunan yer, hem hizmet veren şirket, hem de personel açısından hızlı bir yayılma sürecinde olduğu görülmektedir. Küçük'e göre, (2003:113), ülkemizin özel güvenlik alanındaki hızı "ülkenin,...,yüzyıllardır bağlı olduğu Avrupa idare sisteminden uzaklaşarak, Amerikan düzenine bağlanışının bir başka göstergesi" olarak yorumlanabilir. Diğer Batılı ülkelerle karşılaştırıldığında özel güvenlik alanındaki bu görece hızlı artış nesnel nedenler kadar toplumun güvenlik algısından da kaynaklanmaktadır. Bir yandan, sosyo-ekonomik sorunlara bağlı olarak artan suç olgusu ve toplumsal barışın olmaması, diğer yandan suçla ilgili haberlerin medyada büyük başlıklarla yer alması güvenlik konusunu öncelikli bir sorun alanı haline

getirmiştir. Bütün bunlara, televizyon dizilerinde somutlaşan, özel güvenliği güç sembolü olarak kullanma isteğini de eklemek gerekir.

Bugünkü yapılanması ile özel güvenlik önleyici güvenlik açısından kuşkusuz yararlı olmakla birlikte, özel güvenliğe ayrılan kaynak yönüyle bakıldığında beklenen yararın sağlanamadığı da bir gerçektir. Emniyet Örgütünde özel güvenliğe ilişkin kuşkularını dile getirilenler bulunmakla birlikte çok büyük ölçüde, özel güvenliğe taraftar bir bakış bulunmaktadır. Ülkemizde özel güvenliğe ilişkin gelişmenin yakın gelecek açısından geri döndürülemez olduğunu belirtmek yerindedir. TDP'nin batılı anlamda ülkemize yerleştirilmesi durumunda özel güvenliğin toplumun derinlerine daha da kök salacağı söylenebilir. Ayrıca TDP, zaman içerisinde özel güvenliğin genişlemesini sağlamasının yanı sıra onu devletin yönlendirmesine tabi kılabilen bir unsurdur.

Özel güvenlik gündelik yaşamımızın ayrılmaz bir parçası haline gelmektedir. Bununla birlikte özel çıkara hizmet etmesi ve kâr amaçlı olması, özel güvenlik personelinin eğitimindeki ve özlük haklarındaki sorunlardan başlayan bir dizi sorun nedeniyle özel güvenlikle ilgili yurttaş gözünde olumlu bir imaj yaratmak güçtür. Çok fazla bir güvenlik hissi yarattıkları da söylenemez. “Rutinde gereksiz acil durumda yetersiz” bir görüntü çizmektedirler. Üstelik özel güvenliğin yetkisini aştığı ve şiddete yöneldiği onlarca örnek olay bulunmaktadır. Bu durum yurttaşlar açısından zaman zaman “özel güvensizlik” durumuyla karşı karşıya kalındığını göstermektedir.

Mevzuat incelendiğinde özel güvenlik görevlilerinin tanımlanmış yetkilerini aşan uygulamalara yöneldiklerinde 5188 SK çerçevesinde yaptırım ile karşılaşmadıkları görülmektedir. 5188 SK'nın idari suçlar ve cezaları düzenleyen 20. maddesinin (c) bendine göre grev yasağına uymayan, ateşli silahını 5188 SK aykırı ya da görev alanı dışında kullanan ya da çalışma belgesini başkasına kullandıran özel güvenlik görevlilerine idari para cezası verileceği ve çalışma izinlerinin iptal edileceği öngörülmüştür. Bu haller dışında özel güvenlik görevlilerinin yetkilerini ihlal ettikleri durumlar 5188 SK açısından herhangi bir yaptırıma tabi tutulmamıştır.

Görüldüğü gibi, özel güvenlik görevlileri yalnızca “ateşli silah” kullanma yetkisi bakımından yaptırıma tabi tutulmuştur. 5188 SK'da silahlı görev yapan özel güvenlik görevlilerinin silah kullanma yetkisi Türk Medeni Kanunu'nun, Borçlar

Kanunu'nun ve Türk Ceza Kanunu'nun "meşru savunma" ve benzeri halleri düzenleyen maddelerine göre mümkündür. 5188 SK'nın atıf yaptığı Kanunlardaki meşru savunma ve benzeri halleri düzenleyen hükümlerine aykırı olarak silahın kullanılması ya da silahın görev alanı dışında kullanılması halleri meydana gelmedikçe özel güvenlik görevlilerinin yetkilerini aşmaları durumu 5188 SK'da öngörülmemiştir. Yetki aşımının Türk Ceza Kanunu kapsamına girmesi durumunda kuşkusuz yaptırım söz konusudur.

Özel güvenlik görevlilerine yönelik yurttaşların yetki aşımı şikayetlerinde İzmir Özel Güvenlik Şube Müdürlüğü'nün izlediği yol, önce şirketleri ya da özel güvenlik birimini uyarmak, şikayetin tekrarlanması durumunda şirkete ya da birime idari para cezası kesmektir. Bu cezalar 5188 SK'nın "denetim" kenar başlıklı 22. maddesi ile ilgili yönetmeliğin 43. maddesine göre verilmektedir. İlgili yönetmeliğe göre; "Kanun ve Yönetmelik hükümlerinin yerine getirilip getirilmediğini...tespit etmek amacıyla, özel güvenlik şirketleri, özel güvenlik birimleri...her zaman denetlenebilir." Denetimler sonucu yapılan uyarılara rağmen eksiklikleri gidermeyen kişi, kurum, kuruluş ya da şirketlerin yöneticilerine idari para cezası uygulanmaktadır (5188 SK, md. 20/d). Kuşkusuz özel güvenlik görevlilerine yönelik olarak, iş sözleşmelerindeki ve 657 SK'daki konuya ilişkin hükümler saklıdır.

Polis-özel güvenlik ilişkisi ve işbirliği alt düzeyde (polis memuru-özel güvenlik personeli düzeyinde) gerçekleşmemiştir. Üst düzeyde ise Emniyet üst bürokrasisi ile özel güvenlik şirketlerinin sahipleri ve üst yöneticilerinin belirli düzeyde ilişkide oldukları söylenebilir. Ancak zaman içinde kurumsallaşan bazı mekanizmalarla alt düzeyde de işbirliğinin oluşacağı öngörülebilir. Bu konuda ilk örnek olması bakımından havaalanları gösterilebilir. Daha sonra statlar bu işbirliğinin sürdüğü mekanlar olarak görülebilir. Danimarka örneğinde, toplumsal olaylarda bile özel güvenliğin kullanılması olgusu Türkiye için ileride söz konusu olabilecektir. Polis lojmanlarının özel güvenlik tarafından korunması polis merkezlerinin dış korumasının da özel güvenliğe yaptırılabilceğini göstermektedir. Nitekim bazı ülkelerde bu durum vardır. Ayrıca, TDP de polis-özel güvenlik işbirliği açısından önemli bir açılım olmaya adaydır.

Polisin yerini bütünüyle almasa da, özel güvenlik sayısal olarak geliştikçe, polis sayısı artışını durdurması hatta geriletmesi söz konusu olabilecektir. Bu

durumda kamu yararı-kamusal alan, özel çıkar-özel alan dengesi bozulacaktır ve halen özel güvenlik lehine bozulmaktadır. Özel güvenlik, özel alan dışında kamusal alanda da faaliyet göstermektedir ve bu durumun gittikçe artacağı görülmektedir.

Devlet, özel güvenliği, ilgili Kanundaki isteğe bağlılığa rağmen adeta “zorunlu” hale getirmeye çalışmaktadır. Örneğin Yükseköğretim Kurulu (YÖK) başkanı polisin yerine özel güvenliğin tercih edileceğini açıklamıştır¹³. Bir başka örnekte bazı şubelerinde özel güvenlik kullanmak istemeyen bankalar Emniyet Genel Müdürlüğü’nce uyarılmaktadır (Bankalar Özel Güvenlik, 2008). 28/11/2008 tarihinde İçişleri Bakanlığı Müsteşar Yardımcısı Alim Barut imzasıyla yayımlanan bir emir yazısında, “seçimler, sınavlar, bahar şenlikleri, yarışmalar, spor müsabakaları, konserler, gezici olarak yürütülen faaliyetler, dini ve milli bayramlar, yılbaşı, açılış-kapanış ve önem arz edebilecek olan diğer günlerde” Valiliklerden istenen geçici özel güvenlik izni verilmesinde “kolaylık” gösterilmesine ilişkin emir yazılarının “defaetle” yayımlanmasına rağmen bazı illerde bu taleplerin çeşitli nedenlerle olumsuz karşılanarak geçici özel güvenlik izni verilmediği, bu durumun “mağduriyetlere” yol açtığı belirtilmektedir. Emir yazısında, “geçici özel güvenlik izni verilmemesi durumunda, genel kolluğun söz konusu etkinliklerde tedbir almak zorunda kaldığı unutulmamalıdır” denmekte, Valiliklerce geçici özel güvenlik izni verilmesinin genel kolluğun iş yükünün azalması bakımından faydalı olacağı, genel asayiş ve güvenliğin sağlanmasına olumlu katkı sağlayacağı belirtilerek geçici özel güvenlik taleplerinin “kamu yararı” gerekçesiyle “olumlu” değerlendirilmesi istenmektedir.

Bütün bu gelişmeler bir arada değerlendirildiğinde, ilk olarak özel güvenlik sektörünün gelişmeye devam edeceği ve Emniyet Örgütü bakımından denetlenecek yeni bir iş alan olduğu görülmektedir. Gerektiğinde devletin özel güvenliği kamu güvenliği açısından kullanacağı, bu yönüyle polis sayısını azaltmasa da uzun vadede polis sayısının artışını sınırlandırabileceği öngörülebilir. Aynı zamanda kamudan özel kesime bir kaynak aktarma mekanizması olduğu söylenebilir. Özel güvenlik devlet eliyle desteklenmektedir. İstatistiki bir veri bulunmamakla birlikte tüm özel

¹³ Hürriyet Gazetesinde 29 Ocak 2009’da yer alan bir haberde Emniyet yetkilileri YÖK doğrultusunda görüş açıklamıştır. Emniyet yetkilisi bu konuda şunları söylemektedir; "Kampus alanına sık sık polisin davet edilmesi, öğrencileri rahatsız ediyor...Rektör ve dekanlarımız...gösterilerde kampus alanına polisi davet etmesin. Sadece olay çıkması muhtemel durumlarda çevik kuvvet haberdar edilsin. Üniversiteler kendi özel güvenlik şirketlerini kurmalı." (Polis Üniversitede, 2009).

güvenlik personeli sayısının %50'sinden fazlasının kamuda istihdam edildiği ilgililerce tahmin edilmektedir. Polisin asli işlevlerine dönmesi yönüyle değerlendirildiğinde, bu söylemin sadece özel güvenliğin yaygınlaşmasını meşrulaştıran bir söylem olarak kalması olasılığı bulunmaktadır.

Öte yandan, özel güvenliğin önleyici bir işlevi başarması durumunda, polisin, adli polislik ile istihbarata (asli görevlerine) kaynak ayırabileceğine ilişkin bir görüş bulunmaktadır (Engin, 2008: 172). Bu görüş TDP ile ilgili emniyet bürokrasisinin çabaları karşısında gerçekçi görünmemektedir. Ancak TDP ile gönüllü güvenlik ve özel güvenlik mekanizmasının işleme sağlanırsa bu durumda polisin önleyici alana aktardığı kaynakları azaltması gerçekleşebilecektir.

Özel güvenlik sektörünün önümüzdeki yıllarda büyüyeceği dikkate alınarak Emniyet Genel Müdürlüğü sektörün daha iyi takip edilebilmesi, uzmanlaşma ve illerde uygulama birliği sağlanabilmesi bakımından Özel Güvenlik Daire Başkanlığı kurulmasına karar vermiştir.

5188 SK'da 2005 yılında yapılan yasa ve yönetmelik değişikliği yeterli görülmemiş ve yeni bir yasa değişikliği taslağı hazırlanmıştır. Ayrıca 2009 yılında yönetmeliğin çeşitli hükümlerinin bir kez daha değiştirilmesi planlanmaktadır. Mevzuattaki değişiklik isteklerinin biteceğini söylemek güçtür. Özel güvenlik alanı birbirinden farklı beklentileri olan kesimlerin bulunduğu bir alandır. Yapılan değişiklikler her ne kadar devlet dışı aktörler ile birlikte yönetim mekanizması çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılsa da, ya dışarıda bırakılan kesimler (ki bu konuda dışarıda bırakılan en önemli kesim yurttaşlar ve özel güvenlik görevlileridir) ya da dışarıda bırakılmasa da taleplerini kabul ettiremeyenler açısından memnuniyetsizlikler devam edecektir.

Önümüzdeki dönemde genel kolluk-özel güvenlik ilişkisinin öneminin artacağı görülmektedir. Bu ilişkide TD polislere de rol düşmesi beklenebilir ve TDP ile özel güvenlik görevlilerini ilişkilendirme yönünde bir çaba görülebilir. TDP Hizmet Standardında (EGMADB, 2007a) bu konuda yer alan hükmün uygulamaya geçirilmesi yeterli olacaktır. 2009 yılında yapılması planlanan yönetmelik değişikliğinde özel güvenlik görevlilerinin temel eğitimi yeniden düzenlenirken genel kolluk-özel güvenlik ilişkisi konusunda bir ders eklenmiştir. Yenileme eğitimi kapsamında da bu konuda bir ders ihdas edilmiştir. Dersin içeriğinin nasıl

doldurulacağı ayrı bir sorun olmakla birlikte konuya ilişkin yayınlar hazırlanmaktadır. PMYO'lar ile Polis Akademisinde de genel kolluk-özel güvenlik konusunun bir ders olarak ya da bir dersin içeriğinde yer verilmesi önümüzdeki dönemdeki beklentilerden birisidir.

2004 yılında 5188 SK ilk çıktığında cadde ve sokakların bile özel güvenlik eliyle korunmaya başladığı görülmüştür. Güvenlik sorunu yaşayan esnaf ve mahallelilerin validen polis değil, masrafını kendilerinin karşıladığı özel güvenlik personeli (izni) vermesini istediğine ilişkin haberler basına yansımıştır. Ancak bir emir yazısı ile cadde ve sokakların korunması amacıyla özel güvenlik izni verilmesi sınırlanmıştır. Öte yandan, kamusal alan olan parklar da dahil olmak üzere sınırları belirli olan alanlarda özel güvenlik izni verilmeye devam edilmiştir. Daha sonra çıkan emir yazıları özel güvenliğin kapsamını genişletici yönde olmuştur. Son olarak, turizm beldelerinde yüzölçümüne bakılmaksızın araç trafiğine kapalı ya da belirli saatlerde açık olan alanlarda özel güvenlik görevlilerine devriye gezme olanağı sağlanması öngörülmüştür. Bu gelişmeler özel güvenlik olgusunun zaman içerisinde kamusal ve yarı kamusal tüm alanlara yayılacağını göstermektedir.

5188 SK incelendiğinde, Kanunun amacının kamu güvenliğini tamamlamak olduğu ifade edilmiştir. Kamu güvenliğini tamamlamanın kamu güvenliğine yardımcı olmak ve desteklemek olduğu zaman içinde ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda aslında kamu-özel işbirliği konusunda yeni bir alanın yaratıldığı görülmektedir. Genel kolluk görevlileri büyük ölçüde özel güvenliğin faaliyet alanının genişlemesini istemektedir. Bu istek “asli işlevlerine dönme” ile gerekçelendirilse de temel amacın iş yükünü azaltmak olduğu görülmektedir. Siyasal iktidar da özel güvenliğin genişlemesi yönünde irade göstermektedir. Önümüzdeki dönemde, hem Türkiye’de hem de Batı’da bu iki kesimin çeşitli düzeylerde artan işbirliğine gideceği ve halen gitmekte olduğu söylenebilir.

5188 SK’nın 2495 SK’dan önemli farklarından birisi özel güvenliği kullanmada “gönüllülük” ilkesi olarak gösterilse de, güvenlik bürokrasisi özel güvenliği adeta zorunlu bir unsur haline getirme eğilimindedir. Bu konuda son örnek Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun EGM’nin isteği ile yaptığı bir yönetmelik değişikliğidir. Bankaların İzne Tabi İşlemleri İle Dolaylı Pay Sahipliğine İlişkin Yönetmeliğin 8/4. maddesinde 2008 yılında yapılan değişikliğe göre,

“Bankalar, açacakları şubelere ilişkin ilgili il özel güvenlik komisyonunca öngörülecek güvenlik tedbirlerini” alacaklardır.

Özel güvenliğin yaygınlaşması devlet otoritesindeki görelî bir boşluk dönemine denk gelmektedir. Sosyal devlet olarak sağlanamayan otorite topluma nüfuz edecek polise ek bir mekanizma yaratılarak sağlanmaya çalışılmaktadır. Buna koşut olarak yeni liberal politikalar güvenlik alanını da ekonomik artı-değer yaratılmasında kullanılabilir bir alan haline dönüştürmüştür. Diğer yandan özel güvenliği kullananlar açısından da kısmen sahte ve geçici bir tatmin (güvendeyim) duygusu söz konusudur. Bu üç gerekçe özel güvenliğin önümüzdeki yıllarda genişleyeceğine işaret etmektedir.

Bir yandan, sosyal devletin gerilemesinin suç oranlarına yansiyarak güvenlik açığını arttırması, diğer yandan değişen devlet anlayışı güvenliği sağlamada çoğullaşmaya olanak vermiştir. Sosyal devlet döneminde güvenlik tam kamusal bir hizmet olarak görülürken, 1970’li yıllardaki ekonomik kriz sonrası, özellikle 1990’lı yıllarda kısmen de olsa özelleştirilebilen bir alan olarak görülmüştür. Sosyal devletin gerilemesine koşut bazı alanlarda sosyal harcamalar azalırken, iç ve dış güvenliğe ilişkin harcamalar azalmamıştır. Bu dönemde özel güvenlik konusunda ABD kendine özgü bir süreç yaşamıştır. ABD’de 1975-1980 arası dönemde bazı kentlerde polis hizmetlerinin bütünüyle özel güvenliğe devredildiği ama bunun sürdürülemediği görülmektedir.

1990’lı yıllarda başlayan süreçte Avrupa çapında özel güvenlik alanında bir hareketlenme yaşanmış, 11 Eylül 2001 sonrası özel güvenliğin gelişimi nicel olarak hız kazanmıştır. Avrupa çapında özel güvenlik görevlisi sayısı artarken polis sayısının ve güvenlik harcamalarının da artmaya devam ettiği görülmektedir. Ayrıca, polisin bazı geleneksel görevlerinin özel güvenliğe ya da gönüllülere devredildiği, polisin iş yükünün azaltılması yoluyla polisin daha etkin kullanılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bununla birlikte suç oranlarında önemli bir azalma tespit edilememiştir.

2000’li yılların ikinci yarısında başlayan dünya ekonomik krizinin özel güvenlik sektörüne yansımaları konusunda iki farklı değerlendirme yapılabilir. İlk olarak, ekonomik krizin güvenliğe olan ihtiyacı arttıracak ve bu nedenle özel güvenliğe olan talebin artacağı söylenebilir. Öte yandan, ekonomik daralmanın özel

güvenliğe olan talebi yavaşlatması da mümkündür. Nitekim Türkiye’de çok hissedilir olmasa da hizmet alıcılar personel sayısında küçülmeye gitmektedir. Ayrıca özel güvenlik şirketlerinin bir kısmının tahsilat sorunu bulunmaktadır. Yine de özel güvenliğin genişlemesi yönündeki iradenin ağır basacağı, modernleşmenin bir sonucu olan güvensizlik duygusunu giderme çabasının sonlanmayacağı söylenebilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE TOPLUM DESTEKLİ POLİSLİK

Toplum Destekli Polislik, Emniyet Örgütündeki yeniden yapılanmanın önemli unsurlarından birisidir. 2009 yılı içerisinde 81 ilde uygulanmasına başlanan Toplum Destekli Polislik projesinin ülke genelinde il ölçeğine bütünüyle yayılması ile güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesinde temel polislik stratejisi olması güçlü olasılıktır. Bu bölümde Toplum Destekli Polislik modeli kavramsal olarak açıklanmış ve Türkiye uygulamasına yer verilmiştir.

4.1. TOPLUM DESTEKLİ POLİSLİĞİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Polislik görevinin özel bir devlet kurumu tarafından yapılır oluşu, modernleşme döneminin bir ürünüdür. Tarihsel olarak bakıldığında, bugün polisin görevi sayılan görevlerinin bir kısmı toplumun tüm bireyleri tarafından doğal görev ve bir toplum üyesi olmanın gereği olarak yapılırdı. Devletin silahlı güçleri ancak belirli suçlarda örneğin toplu suçların takip ve önlenmesi işini yapardı (Polis Sorunu, 1978: 96-97). Modern polis örgütünün kurulmasıyla birlikte o güne kadar devletin görevi olarak düşünülmeyen bazı görevler polis tarafından yerine getirilmeye başlanmış, halk zamanla polislik işinden soyutlanmıştır (Ergut, 2001: 62-63).

Günümüze polisin halkın güvenlik endişelerini gidermede yeterli olmadığı ya da bu amaçla sağlanacak hizmetlerin bütünü polis tarafından yerine getirilmesinin gerekli olmadığı biçiminde yaygın bir görüş vardır. Bu görüşe göre, halkın güvenlik endişelerini giderecek biçimde hizmetler çeşitlenmelidir. Özel güvenlik kullanılmalı, toplum destekli projeler üretilmeli ve gönüllü polis (special constables) uygulaması yaygınlaştırılmalıdır (Savage, 2003: 182). Ayrıca, rütbe ve hiyerarşiye dayanan geleneksel polislik anlayışının yeni güvenlik anlayışı ile uyumlu olmadığı, emir-komutanın yerleşmesi gerektiği belirtilmektedir. Yurttaş müşteri gibi davranılmalı, suç ve tutuklama istatistikleri yerine kamuoyunun düşüncesine dayanan performans ölçümü yapılmalı ve polisin olumsuz davranışlarına ilişkin sivil denetim arttırılmalıdır (Bayley ve Shearing, 1996: 591).

Polisin toplumsal meşruiyetinin sağlanmasında suç önleme çalışmaları önemli bir araçtır (Bahar, 2002: 298). Suç önleme çalışmalarında polisin gerek imaj, gerek performans olarak kendisinden bekleneni veremediği durumlarda halktan gelen

desteği kaybetmesi söz konusudur (Ergut, 2001: 66). Ancak, 1960'lı yıllarda polisin salt suç ve suçla mücadelede yönelmesinin polis-halk ilişkilerini zayıflattığı fark edilmiştir (Doig, 1970: 63). Polise ve polis uygulamalarına duyulan güven erozyonu 1980'lerde sürmüştür. Polisin meşruluk kaybına uğramasındaki ilk unsur eğitim ve işe almadaki sorunlardan kaynaklanan bürokratik disiplin ve etkinlik imajındaki erozyondur. Ayrıca, yolsuzluk, yasal prosedürlerin polis tarafından ihlal edilmesi de bu kapsamda sayılabilir (Reiner, 1992: 763-764). Klasik polislik anlayışının yetersizliğinin ortaya çıkması ve buna koşut olarak polis ile halk arasında “meşruiyet krizi” siyasetçileri ve polisi yeni arayışlara yöneltmiştir (Bahar, 2002: 291-292). Polisin performansı geliştirmek için bulunan çözümlerden birisi de, 1970'li yıllardan itibaren uygulanmaya başlanan ve 1980'li yıllarda popüler olan (Bayley, 2006: 110-112; Kavgacı, 1997: 27) Toplum Destekli Polislik (TDP)'tir. Herkesin hakkında konuşmasına rağmen anlamı üzerinde çok az uzlaşma vardır (Scolnick ve Bayley, 1988: 4). Tek bir tanımı bulunmayan TDP, polisle topluluk üyelerinin birlikte çalışmalarını (İçli, 2004: 125) ve toplumun kamu güvenliğinin sağlanmasında daha aktif rol almasını içeren (Scolnick ve Bayley, 1988: 4-5) bir yaklaşımdır.

TDP çok yönlü ve kimi zaman birbiri ile çelişkili bir ele alış getirmektedir. Bir yönüyle polisin meşruiyetini pekiştirmek için ihtiyaç duyduğu sivil bağlantıları (Bora, 2006: 216) elde etmesini sağlarken, diğer yönüyle polislik aleyhine gelişmeler içermektedir. Bir yönüyle polis örgütlerinde kaynak tasarrufu sağlama potansiyeli varken, diğer yönüyle ek kaynaklar gerektirmektedir.

TDP'nin felsefesi, toplumun katılımı olmaksızın polisin suçları önleme ve soruşturmada başarılı olamayacağı anlayışına dayanır. Bu nedenle, polis toplulukları güvenlik hizmetlerinin pasif tüketicisi konumundan çıkartıp kamu güvenliğinin sağlanmasında polise katkıda bulunan aktif ortak durumuna getirmelidir (Bayley ve Shearing, 1996: 588). TDP'nin isim babası İngiltere'de emniyet müdürlüğü yapmış olan John Alderson'dur. Ancak Alderson'un ana fikrinin orijinal olmadığını, bu düşüncelerin modern polisliğin kurucusu Robert Peel'e kadar gittiğini de belirtmek gerekir (Seyhan, 2004: 91-96). Peel (1788-1850) polisin görevini yerine getirebilmesi için, halkın saygısının kazanılması ve halkın işbirliğinin sağlanması, halkla ilişki kurulması gerektiğini belirtmektedir. Bu işbirliğinin düzeyi fiziksel güç

kullanımını da azaltacaktır. En ünlü ilkesi, Polis halktır, halk polistir (The police are the public and the public are the police)” (Plummer, 1999: 96-97).

Nitekim İngiliz polis yetkililerine yönelik bir araştırmada TDP'nin yeni bir içerik olmadığı belirtilmiştir (Gleizal ve diğerleri, 2000: 339). İngiltere'de Londra Metropolitan Polis Örgütünün kurulduğu 1829 yılında, ilk devriye polisleri kendilerine verilen sorumluluk bölgelerinde yaşayan insanlarla iç içe olmak, onları tanımak ve yurttaşlar tarafından tanınmak, kendilerinden yardım istenmesi durumunda en kısa süre yardıma gitmek üzere yaya olarak görevlendirilmiştir. Bugün ABD polisinin yaklaşık %65'i devriye hizmeti vermektedir. Türkiye'de ise bu oran yaklaşık %30'dur (Geleri, 2003: 31). 1980'li yıllarda yapılan araştırmalar motorlu devriyelerin toplumla iletişimi sınırlandırdığını göstermiş ve bu nedenle motorlu devriyelere eleştirel yaklaşım geliştirilmiştir. Aynı biçimde yaya devriyelerinde etkinliği kuşkuludur ancak yaya devriyelerin suç korkusunu azaltıcı etki yaptığı söylenebilir (Sherman, 1986: 359).

TDP konusundaki öncü niteliğindeki çalışmalar, 1960'lı yıllarda ABD'de başlamıştır (Doig, 1970: 71; Sherman, 1986: 364-365). Vera Enstitüsü'nün polis örgütünün yeniden düzenlenmesi kapsamında geliştirdiği pilot projeler anılan çalışmalardandır. Polis örgütünün işbirliğiyle geliştirilen bu projelerden birisi de “mahalli topluluk için Hizmet Devriye Grubu”dur. Harlem'de zencilerden oluşturulan “Hemşehri grubu”nun Harlem'in suç işleme oranının yüksek olduğu bölümlerinde devriye gezerek; alkoliklere yardım etmek, çöplerin temizlenmesi için temizlik örgütünü harekete geçirmek gibi polisin yapamadığı bir kısım hizmetleri yapması öngörülmüştür. Ayrıca grup üyeleri seyyar telsizle donatılacak ve işlenmekte olan bir suç gördükleri takdirde, polise bildireceklerdi (Doig, 1970: 71).

Yıllar içinde TDP uygulamaları çeşitlenmiş, farklı uygulama programları ortaya çıkmıştır (Skolnick ve Bayley, 1988: 4). Günümüzde TDP terminoloji altında yürütülen polislik proje ve programları çok çeşitli ve neredeyse “sınır tanımaz” durumdadır (EGMADB, 2007a: 8). Bu kapsamda şu uygulamalar sayılabilir; Suçların önlenmesinde çok kurumlu yaklaşım, yaya devriye hizmetleri, çevresel düzenlemeler yoluyla (kamera, aydınlatma, uygun yerleşim yerleri oluşturulması vb.) suçların önlenmesi, okul ziyaretleri, halkla toplantılar, danışma kurulları, mahalle (komşuluk) gözetleme sistemi ve gönüllü güvenlik, polisin çeşitli sosyo-kültürel

etkinlikler yapması. Bu programların temel mantığı “ortaklık” anlayışı içerisinde kamu düzeninin sağlanması sorumluluğunun paylaşılmasıdır (Bahar, 2002: 293-296).

Skolnick ve Bayley (1988: 1, 5) kamuya karşı hesap verebilirliğinin artmasını, emir-komuta zincirinin yerelleşmesini ve idari hizmetlerde sivil personel çalıştırmayı aşan sivilleştirilmeleri TDP uygulamaları arasında saymakta ve her yeniliği TDP olarak nitelendirmenin kavramının içini boşalttığını belirtmektedir. TDP uygulama programları arasında özel güvenlik de sayılmaktadır. Gleizal ve diğerlerine göre (2000: 341-343) TDP modeli; “büyük...yapılardan kaçınıp gönüllülüğü teşvik ederek faydalananlara en az masrafla en iyi hizmeti sunmayı gerektiren yeni bir kamu çalışması vizyonuna uygun düşer.” Polis ile kamu ve özel örgütlerin ve diğer sosyal aktörlerin ortaklığı üzerinde durur. Gönüllü polislik ve özel güvenlik gibi unsurları içerir.

Görüldüğü gibi, TDP modelinin uygulanmasında ülkeden ülkeye ve ülke içinde bölgeden bölgeye farklı “yöntemler ve araçlar” kullanılmakta, uygulamalar arasında farklılıklar olabilmektedir. TDP, bir örgütteki tüm görevliler tarafından yapılabilmekte ya da uzman bir birime verilebilmektedir. Mevcut birimlere ya da bu amaçla özel olarak oluşturulacak bir birime verilebilmektedir. Toplum destekli (TD) polisler, devriye polislerine koşut olarak, mıntikalara dağıtılacağı gibi, bölgeler üzerinde çalışan gruplar halinde oluşturulabilmekte ya da merkeze konuşlandırılabilir. Yaya olarak, bisikletle ya da motorize olarak görev yapabilmektedirler. Ofiste, karakolda ya da aracında görev yapılabilmektedir. Bazı ülkelerde TDP çalışmalarına halkın katılımı mümkünken (polis karakol kadrolarında sivillerin çalışması, sivil telsizli devriyeler vb.) bazı yerlerde TD polisler yalnız çalışmaktadır (Bayley, 2006: 110). Genel olarak değerlendirildiğinde TDP’yi yerel taleplere odaklanan bir polislik yaklaşımı olarak değerlendirmek mümkündür (EGMADB, 2007a: 9).

TDP stratejisi çoğunlukla, yeni bir siyasal iradenin işbaşına gelmesinden sonra emniyet müdürünün değişmesine koşut olarak ortaya çıkmakta ve temel olarak üç anlayışa dayanmaktadır; ilk olarak, toplumun yardımı olmaksızın polis suçu önleyemez, işlenen suçları aydınlatamaz. Bu nedenle polis toplumu polis korumasının pasif bir tüketicisi olmaktan çıkarmalı ve kamu güvenliğinin sağlanmasında toplumu aktif hale getirerek ortak hareket etmelidir (Bayley ve

Shearing, 1996: 588). İkinci olarak, polis suç olaylarına karşı tepkici olmaktan daha fazlasını yapmalıdır. Son olarak, devriye hizmetleri pasif ve yetersizdir. Her üç anlayışta birbiri ile iç içe ve yakından ilişkilidir. Bu üç anlayışı ve uygulamalarını bir arada değerlendirdiğimizde “tepkici” polislik anlayışı yerine “önleyici” polisliğin önem kazandığı, önleyici polisliğin başarılabilmesi için de “halkın katılımı” kavramının öne çıktığı söylenebilir. Halkın katılımını sağlamak için polisin güç kullanma özelliğinin geri plana itilmesi önemli bir stratejidir. Bu yönüyle TDP ile önleyici polisliğin “yumuşak” (uzlaşmacı) bir biçime büründüğü söylenebilir.

Önleyici hizmetlerin geliştirilmesi sadece suçu önlemek açısından değil ayrıca yurttaşlara hizmet açısından da önemlidir. Ancak bu konuda görev salt uzman polislerin değildir. Tıpkı modern polis örgütü ortaya çıkıncaya kadar polislik işine herkesin katkıda bulunması gibi, bu konuda da herkesin gönüllü katkısının alınması gereklidir (Reiner, 1978: 108). Halkın katılımı bağlamında, halkın polise olan en büyük yardımı tanıklık ve ihbardır (Goldstein, 1970: 90). Polis hizmetlerinde halkın katılımının diğer unsurları; yurttaşların planlama ve operasyonlarda polise yardımcı olması, polisin suç önleme kampanyalarına destek sağlanması biçiminde olabilmektedir. Batı’da halkın güvenlik hizmetlerine katılımı il polis yöneticisini belirlemesine kadar varmaktadır. Halkın güvenlik hizmetlerine katılımı her ülke polis örgütünün istediği bir durumdur (Geleri, 2003:75).

Reiner’e göre (1978: 108-109) devriye hizmetine sivillerin katılması özlenir bir şey olmakla birlikte, bu, eğitilmiş, deneyimli, meslekten görevlilere ihtiyacı ortadan kaldırmayacaktır. Polis, hem yurttaşlara kılavuzluk etme bakımından hem de özel bilgi ve deneyim isteyen daha güç ve ağır işlerin altından kalkılması için gereklidir. Bu nedenle meslekten görevlilerle birlikte vardiya vardiya çalışacak yurttaş grupları oluşturmalıdır. O zaman, polis hem devriye hizmetini görecektir, hem de sivillere eğitici ve denetçi olarak, yardım edecektir. “Polis bakımından bunun yararı, hem daha üst bir statüye kavuşmak, hem de halkla arasındaki bugünkü soğukluğu, hatta düşmanlığı gidermek”tir¹.

¹ Reiner’e göre (1978:110), “yurttaşlar toplumun ‘mundar işini’ bir avuç insanın sırtına...yıkmamalı. Hayatın baskısıyla polisin tek başına sıkıntısını çektiği çetin sorunları öğrenip, bunların çözümüne katkıda bulunmalılar...polis şu anda yüklendiği bu ‘pislik temizleyicisi’ rolü, onda bir köpeksilik, bir acılık, bir acımasızlık yaratmakta bu tutum kimi hallerde, toplumsal bilim incelemelerinde ‘tipik polis görünümü’ diye belirlendiği üzere, evham hastalığına kadar varabilmektedir. Yasa uygulamasında yurttaşların paydaşlığı, ayrıca, demokratik denetleme aracı olarak da işe yarayabilir.”

Kavgacı (1997: 73); polis hizmetlerinde halkın katılımının, toplumun çeşitli kesimlerinin temsilcileri tarafından yapılması ve yurttaşların yanı sıra özel sektörü de kapsamaması gerektiği görüşündedir. Geleri de (2003: 53), polis-halk işbirliğinin sağlanmasında özel sektörün sürece dahil edilmesinin önemine dikkat çekmekte ve halkın temsilcilerinin polisiye konularda ve sorunlarda bilgi sahibi olması gerekliliğini vurgulamaktadır. Önleyici polislik uygulamalarının başarısı için yurttaşlar suç önleme konusunda bilgilendirilmeli ve eğitilmelidir. Verilen desteğin “gönüllü” olması da ayrıca önemlidir (Geleri, 2003: 29). Polis-halk ilişkileri geliştirilerek, kamusal ve özel diğer kurum ve yerel topluluklarla, sivil toplum kuruluşları ile ve halkı temsil eden diğer kuruluşlarla polis örgütü arasında etkili işbirliği kurmayı sağlayacak yapılanma sağlanmalıdır (Bal ve Beren, 2003: 128).

Polis örgütleri, suç önleme performanslarını geliştirmek için oluşturdukları stratejilerini toplumla paylaşmak ve bunları tartışmaya açmak amacıyla düzenli toplantılar yapıp, meclisler oluşturabilir. Danışma amaçlı olan bu meclisler polise yerel sorunlar ve ihtiyaçlar hakkında önerilerde bulunur. Halk şikayetlerini bürokrasi engelinden uzakta polisle yüz yüze tartışır. Bu toplantılar polise suç konusunda halkı eğitmek için fırsat verir ve suçla mücadelede halkla işbirliği yapılmasına olanak sağlar. Halkla yapılan toplantılar polisin performansı hakkında polise geri bildirim de sağlar. Uygulamada danışma meclislerinin bileşimi ve sayısı ülkeden ülkeye, aynı ülkede polis örgütünden polis örgütüne değişebilmektedir. Örneğin Avustralya New South Wales’da tüm polis karakollarında toplum danışma komiteleri oluşturulmuştur. Japonya’da aynı görevi polis noktaları yapmaktadır (Bayley, 2006: 113-123).

Sherman’a göre (1986: 345-348) bir topluluğun güvenliğinin sağlanması ile o topluluğun özellikleri arasında güçlü bir ilişki vardır. Bir şehirle diğer bir şehrin ve aynı şehrin mahalleleri arasında güvenliğin sağlanmasında çok önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bir topluluğun güvenliği sağlama uygulamalarının değiştirilmesi ya da sürdürülmesi hemşehrilerin şikayetlerine, basın-yayın organlarının ve ilgi gruplarının söylemlerine, polisin suç eğiliminde değişim gözlemlemesine vb. göre farklılaşmaktadır. Bazı topluluklar büyük ölçüde özel güvenliğe dayanmayı tercih ederken, bazıları güvenliğin sağlanmasında gönüllüleri kullanmayı tercih edebilir. Güvenliğin sağlanmasına ilişkin kamu örgütlerinin, özel sektörün ve gönüllülerin katkılarının ideal bileşimi uzun süredir gündemde olan bir konudur. 1970’lerin sonu

ile 1980'lerin başlarında güvenliğin sağlanmasında daha çok gönüllü yurttaşların ve özel güvenliğin kullanılması moda olmaya başlamıştır. Ancak güvenliğin ağırlıklı olarak özel kesimin finansal kaynaklarıyla sağlanması yoksul kesimler açısından dezavantaj yaratacaktır (Sherman, 1986: 352).

Polisin yerel düzeyde danışmasının gerekçesi, her bir bölgenin kendine özgü özelliğinden dolayı homojen bir politika oluşturmanın mümkün olamamasıdır. Polisin ve konuyla ilgili diğer yerel kamusal-özel kuruluşların çalışmaları koordine edilmelidir (Gleizal ve diğerleri, 2000: 341). Bu tür koordinasyonun yararı bir örnekle açıklanabilir; Çok fazla sayıda hırsızlığın yapıldığı bir işyeri alanında hırsızlığın geceleri işlendiği, hedef bölgede aydınlatmanın yetersiz, cam ve kapıların korumasız ve bölgedeki devriye hizmetlerinin seyrek olduğu tespit edilir. Sorunun üstesinden gelebilmek için işyeri sahipleri polis ile bir işbirliği platformu oluşturur ve bu işbirliği çerçevesinde belediye başta olmak üzere diğer kurumlarla da iletişime geçilerek, çevrenin aydınlatılması sağlanır. Kepenk, sağlam kilit ve alarm sistemleri ile kameralar kullanılmaya başlanır. Ayrıca polis de bu bölgenin devriye hizmetlerinin yoğunluğunu artırır. Böylelikle sorunun üstesinden gelinir (Geleri, 2003: 48).

Batı'da polisin müdahale ettiği olayların yaklaşık %90'ı yurttaşların inisiyatifiyle (haber vermesiyle) başlatılmaktadır. Yurttaşların polise bildirdiği olayların dışında, polisin doğrudan gördüğü ve görevi esnasında karşılaştığı suçlar, müdahale edilen toplam olayların %10'unu oluşturmaktadır (Öztürk, 1999: 168; EGMEDB, 2004: 16). Yurttaşların polise müracaatı durdurması özellikle aktif birimlerde çalışan polisleri adeta "işsiz" bırakacaktır.

Polis, suçu önleme görevini tek başına yerine getirecek güçte değildir (Bayley ve Shearing, 1996: 588, 597; Gleizal ve diğerleri, 2000: 341). Suçu önlemede halkın aktif katkısının sağlanması kapsamında "suç önleme programları" hazırlanmıştır. Bu programlarda örneğin polis yurttaşlardan oluşan ve kendi sivil telsizleri aracılığıyla polis merkezlerine bağlı olan mobil devriyeleri destekler ve eğitir. Kent merkezlerinde gönüllü yaya devriyeler, ayırt edici kol bandı takarak, şapka ya da ceket giyerek kriminal faaliyetlerin olası olduğu yerlerde dolaşır. Telsizli taksiler kriminal faaliyetleri polise bildirmek üzere eğitilir (Bayley, 2006: 113). Bir başka program da karakol ziyaretleridir. İngiltere'de, sıradan bir yurttaş istediği polis

karakoluna günün her saatinde girebilmekte ve nezarethanedede bulunan tutukluların içinde bulunduğu şartları ve onlara nasıl davranıldığını görebilmektedir (Cerrah, 1998: 61, 66). 1988'de özel sektör ile polis işbirliği çerçevesinde İngiltere'de yerel planda önleyici tedbirleri teşvik etmekle görevli "Suça Duyarlılık Vakfı" kurulmuştur. Önleyici tedbirlerde gönüllü derneklerle işbirliği yapılmaya çalışılmaktadır (Gleizal ve diğerleri, 2000: 341).

TDP stratejisinde yaya devriyelerin arttırılması önemlidir. Bu amaçla Santa Ana'da (ABD) maaşı daha az olan silahsız toplum destek görevlileri işe alınmıştır. Bu istihdam biçimi idari görevlerde sivil istihdamını aşan bir durumdur. Bu sivil görevliler topluma bağlantı kurmak amacıyla, yurttaşlara ulaşarak suç önleme faaliyetlerine dahil etmek amacıyla işe alınmıştır. Yararı, polislerin kendilerini asli işlerine yöneltebilmelerinin yanı sıra, sosyal hizmet faaliyetleri gerçekleştirilmekte, suç mağdurlarıyla gerçek bir irtibat sağlanmaktadır. Ayrıca bu iki sonuç "düşük bir maliyetle" elde edilmektedir. (Skolnick ve Bayley, 1988: 6; Gleizal ve diğerleri, 2000: 343). 1987-1991 yılları arasında Fort Worth (Teksas) en yüksek suçluluk oranı gösteren dört ABD kentinden birisidir. 1991 yılında hükümet ve polis birimleri, yerinden yönetim anlayışı çerçevesinde, "devriye gezen yurttaşlar" uygulaması başlatılmıştır. Yerel polis önceden seçilmiş gönüllü yurttaşları 12 saatlik eğitimden geçirerek, mahalle denetimleri yapmak ve şüpheli her faaliyeti telsizle görevli polislere bildirmek üzere uygulamaya almıştır. Bu kapsamda, 500.000 nüfuslu bölgede 3.700 civarında yurttaş görev almıştır. Programın mali boyutu özel sektörü de kapsayacak biçimde çeşitli kuruluşlar arasında paylaştırılmış ayrıca ek vergi de konulmuştur (Hicks ve diğerleri, 2006: 122-124). Hükümet bütçeleri üzerindeki baskılar ve polisin görünürlüğünün artması için gerekli olan masraflar birlikte düşünüldüğünde, bu tür programlar suçu azaltmanın pratik bir yolu olarak görülmektedir (Bayley, 2006: 118).

Polis-yurttaş ilişkilerinin güçlendirilmesi kurumun meşruiyeti ile yakından ilişkilidir (Gleizal ve diğerleri, 2000: 144, 147). Bu nedenle polisin silahlı güç olma yönünden öte "sorun çözücü", "uzlaştırıcı" ve "barıştırmacı" rolü üzerinde durulmalıdır (Bal ve Beren, 2003: 186). Nitekim TDP'den beklentiler arasında güç kullanım dozunun düşürülmesi, asgariye çekilmesi de yer almaktadır (Gündoğdu, 2003: 67). Polisin TDP'yi benimsemesinin gerekçesi, "halka açılması", "şeffaflaşması" ve halk

tarafından denetlenmesinin sağlanmasıdır (Cerrah, 1998: 61, 66). TDP'nin dinamik yapısı, sayılan unsurların gerçekleşmesi için, personelin ve uygulamaların her kademedede düzenli olarak değerlendirilmelerini gerektirmektedir. Kurumun performans sistemi, TDP çalışmalarındaki hedeflerle uyumlu olmalıdır (Aragon ve Adams, 1997).

Apan'a göre (2004: 14), toplumu kamu güvenliğini artırmaya katılımda bulunmak için teşvik etmenin en etkili yollarından biri, onlara bir sorun çözücü ve diğer kamu işlerine yardımcı olabilecek TDP'yi oluşturmaktır. Ancak TDP'yi oluşturmak kolay değildir. ABD'de yapılan bir araştırma TDP'yi uyguladığını söyleyen Müdürlüklerin yalnızca ¼'ünün sorunları tanımlamada, önceliklerini belirlemede ve sorunlarını çözmeye toplumu işin içine kattıklarını göstermiştir. Toplum katılımını zorlukları yenmede başarısızlığa yol açan bir etken olarak gören bazı bürokratlar, TDP'nin "toplumsuz" da yapılabileceğini iddia etmektedir (Apan, 2004: 16). Skolnick ve Bayley (1988: 16, 35) TDP'nin sıklıkla "retorik" olarak kullanılabildiğini belirtmektedir. Pek çok üst düzey emniyet görevlisi TDP hakkında konuşmakta ancak uygulamamaktadır. Bir kısmı uygulamayı denemiş ve başarılı olamamıştır. Bir kısmı uygulamış ve başarıya ulaşmıştır. Bir kısmı ise halen uygulamaya çalışmaktadır.

TDP'nin polisi gerçek işinden uzaklaştırarak suç oranlarının artmasına neden olacağı, polisin iş yükünü arttıracığı biçiminde eleştiri yöneltenler bulunmaktadır ancak İçli'ye göre (2004: 125) TDP polis görevlerinden radikal olarak farklı değildir ve suç oranlarının artmasına neden olmaz. Kavgacı'ya göre, (1997: 2-5, 51) polisin başarısız bir ölçüsü de halktan aldığı destektir. Bu amaçla toplumdaki farklı grupların endişe ve beklentileri anlaşılmalı, hizmet götürülen bölgenin sosyo-ekonomik özellikleri bilinmelidir. Yaş, cinsiyet, gelir, eğitim düzeyi gibi farklı kesimlere hitap etmek esnek bir polislik politikası gerektirir. Araştırmalara göre polisin suçları önleme rolü sınırlıdır. Bu nedenle ancak halkın, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektörü, sivil toplum örgütlerinin desteğiyle polislik hizmetlerinde başarı sağlanabilir.

TDP'nin temel yaklaşımlarından birisi de "çok kurumlu işbirliği" (çok kurumlu yaklaşım)'dır. TDP'nin temelinde, suç olaylarına bakışta çok kurumlu yaklaşım anlayışı vardır. Başka bir ifade ile, suçları önlemek veya suçları araştırmak

sadece polisin sorumluluğunda değildir. İlgili tüm kurum ve kuruluşların bu konuda görev üstlenmesi gereklidir. Burada dikkati çeken husus, kurum ve kuruluşların polise yardımcı olmak amacıyla değil, kendi kurumlarının sorumluluğunda olan işleri tam olarak yerine getirmesidir. Çok kurumlu yaklaşım, 1984 yılından itibaren İngiliz İçişleri Bakanlığının resmi siyaseti olmuştur (Seyhan, 2004: 97). Çok kurumlu yaklaşımın ele aldığı konulardan birisi de suç mağduruna yönelik çalışmalar yapmak ve ona yardımcı olmaktır. Özellikle öğretmenler ve sosyal hizmet uzmanlarına önemli sorumluluklar düşmektedir. Bu yaklaşımın temelinde, suçun çok boyutlu sosyal bir olgu olması ve suçla mücadelede halkın polisle ortak bir eylem planı içerisinde hareket etmesi durumunda başarı sağlanabileceği düşüncesi vardır. Uyuşturucu bağımlılarıyla ilgili yapılan çalışmalar bu yaklaşım çerçevesinde değerlendirilebilir. Bu yaklaşımın çeşitli zorlukları vardır. Kurumlar arasında işbirliği sağlanması kolay değildir. Kurumların suç ve suçla mücadelede aynı düşüncede olmaları mümkün değildir. Her kurumun öncelikleri ve çözüm yolları farklı olabilir. Diğer bir sorun kurumların polise verdikleri bilginin amaç dışı kullanılabilmesine ilişkin şüphelerinin olmasıdır (Bahar, 2002: 297-298).

TDP felsefesinin, merkezdeki yetkinin yerinden yönetime devrini öngördüğü ve ast konumdaki polis memurlarının yetkilendirildiği de belirtilmektedir (Roberg'den aktaran, Sözen, 2004: 121). TDP teorik olarak polis-halk ilişkileri açısından büyük ümitler sunsa bile uygulamaların istenen sonuçları vermediği tespit edilmiştir. Uygulamada bir takım sınırlılıklarla karşılaşmaktadır. Polislerin önleyici hizmetleri gerçek polislik olarak değerlendirmedikleri ve aktif hizmet olarak gördükleri diğer birimlerde çalışmayı tercih ederek kendilerine verilen görevleri önemsemedikleri görülmektedir. Diğer bir deyimle polis alt kültürünün önleyici hizmetlere karşı direnç göstermeleri TDP anlayışının iyi bir şekilde uygulanamamasına sebep olmaktadır. Ayrıca planlama, kurumlar arasındaki koordinasyondaki eksiklikler ve uygulama da çıkan bir takım sorunlar TDP'nin başarısını olumsuz yönde etkilemektedir. TDP'nin başarılı olabilmesinin ön şartı, polis alt kültürünün değiştirilmesidir. Polis alt kültürünün değiştirilebilmesi için öncelikle nitelikli personelin mesleğe seçilmesi gerekmektedir. Yasal düzenlemeler yapıp, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimin geliştirilmesi gerekmektedir (EGMEDB, 2004: 18).

TD polis (community constable) rolüne tayin olunan emniyet mensuplarının faaliyetleri hakkında olumsuz imalar ihtiva eden spekülasyonlar yapılabilmektedir. TDP, “hobby bobby”, yani polislik yapmayan, polislik oyunu oynayan polis imajı olarak nitelendirilmiştir. Pek çok polis amir ve memurları onu “tekerleğin yeniden icadı” olarak görmektedirler. Bazıları polise kabul edilebilir sınırların ötesinde sorumluluk yüklediği kanaatindedirler. Diğerleri ise onu, gerçek polislik olan “suçla savaş” a yamanmış “kozmetik” bir egzersiz olarak görmektedir (Seyhan, 2004: 95).

Kültürel farklılıklar toplumun değişik kesimlerinde polisin karşılamakta zorlanacağı birbiri ile çelişik talepler üretir ve polisin etkinliğini azaltır (Ergut, 2001: 70). Polisin yurttaşla ilişkilerini geliştirebilmesi için görev yaptığı bölgenin sosyo-kültürel yapısını ve toplumsal sorunlarını iyi bilmesi gerekmektedir. Polisin hizmet ettiği toplumu yansıtabilmesi için toplumun değişik kesimlerinden kadın ve erkek polis adayları alınmalı (Bal ve Beren, 2003: 129, 220) polis toplumun tüm kesimlerini yansıtmalıdır.

Sonuç olarak, TDP polislikteki son yıllarda ortaya çıkan yeniden yapılanmaya dönük unsurların bütünü, yerelleşme, gönüllü güvenlik, sivilleşme ve özel güvenliği kapsamaktadır. TDP, yönetim modelinin polislikte aldığı biçimdir. Sivil toplum, gönüllülük, özel sektör vurgusu bazı uygulamalarda çok belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Kavramın esnekliği nedeniyle Yeni Kamu İşletmeciliğinin unsurlarının TDP başlığı altında çeşitli uygulamalar ile polisliğe aktarılması olasıdır. Bu anlamda TDP, güvenlik hizmetlerinde “güvenlik yönetiminden” “güvenlik yönetimine” geçişi simgelemektedir. TDP güvenliğin sağlanmasına çok kurumlu yaklaşım ve “gönüllülük” söylemiyle yönetim yaklaşımının güvenlik hizmetlerine yansımalarıdır. Özel güvenlik, yerelleşme, sivilleşme ve gönüllü güvenlik unsurları kullandığı ölçüde de yeni liberal politikaların güvenlik hizmetlerine aktarılmasının sağlandığı bir modeldir. Diğer yandan da artan güvenlik gereksinmesine bir yanıt arayışının sonucu olarak uygulanmaya başlamıştır.

Polis tek başına suçların önlenmesinde yetersiz kalmaktadır. Polisin halkın gözünde meşruiyetini sürdürebilmesi hem başarılı olmasına hem de yurttaşla karşı karşıya gelmemesine bağlıdır. Maliyet açısından ise, “önleme” “tedavi”den ucuzdur. Bütün bu nedenlerden dolayı polis örgütleri yeni bir strateji olarak TDP’yi, ihtiyaçlarına göre, değişik uygulamalar biçiminde benimsemeye başlamıştır.

Dünyada polis örgütleri tarafından daha etkili ve verimli olduğu gerekçesiyle yeni bir strateji olarak uygulanmaya başlanan TDP, gittikçe yaygınlaşmaktadır, ancak sonuçları konusunda netlik bulunmamaktadır. Polis örgütleri içinde dirençle karşılaşabilen bu uygulama önümüzdeki dönemde güvenlik alanında bir süre daha gündemde kalacak görünmektedir.

4.2. TÜRKİYE’DE TOPLUM DESTEKLİ POLİSLİK

Yönetişim modelinin polis örgütlerinde uygulanması olan TDP kavramsal olarak 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren Emniyet Örgütünde gündeme gelmiştir. Yurtdışında lisansüstü eğitim yapan ve Polis Akademisinde görevlendirilen akademisyenlerin TDP’yi derslerinde ve çalışmalarında gündeme getirmişlerdir. Ayrıca, Polis Dergisi’nde konuyla doğrudan ya da dolaylı ilgili olarak yazılar çıkmaya başlamıştır. Örneğin 1996 yılında Polis Dergisinin 7. sayısında yer alan Toplum Polisliği başlıklı çeviri yazı ilk örneklerdendir. *Understanding Community Policing* adlı kitabın bir bölümünün çevirisi olan yazı İnterpol Dairesi Başkanlığı’nda görevli bir komiser yardımcısı tarafından çevrilmiştir.

1990’lı yılların başından başlayarak ve özellikle 1990’ların sonlarına doğru “şeffaf karakol”, “pembe karakol”, “pembekol” söylemleri hem siyasal düzlemde, hem de Emniyet Örgütü içinde kullanılmaya başlanmış, Emniyet Örgütü yurttaşlarla ilişkilerini geliştirmek amacıyla “Huzur Toplantıları” adı altında günümüzde de süren bir uygulama başlatmıştır. Bu yılların Türkiye’de askeri darbenin etkilerini yavaşta olsa üzerinden atmaya başladığı zaman dilimi olması dikkat çekicidir.

“Şeffaf karakol” uygulaması, karakolların modernize edilmesi ile sınırlı, birkaç iyi örnek uygulamanın dışına çıkamayan “biçimsel”, imaja dönük girişimler olarak kalmış, yeni ve kalıcı bir perspektif sağlayamamıştır. Biçimsel kalsa da bu çabaların Türkiye’nin demokratikleşmesi süreci ve AB ile bağlantısı olduğunu düşünmek yerindedir. 1987 yılında Türkiye’nin AT’ye tam üye olmak üzere başvurması sonrasında 1991 yılındaki siyasal iktidar değişikliği, 1995 yılında belirli ölçüde de olsa demokratikleştirici yönde Anayasa değişikliği, 1996 yılında gümrük birliği ve 1998 yılında AB’ye üyelik için belirlenmiş kriterler ışığında ilk ilerleme raporunun yayımlanmasını hatırlamak gerekir. AB ile her yakınlaşma, Emniyet Örgütünün “yumuşak” bir polislik için (biçimsel) adım atması ile karşılık bulmuştur. Kuşkusuz Emniyet Örgütünün Batılı polis örgütleriyle yakın temas içinde olması AB

ile uyum sürecine daha yatkın olmasını da sağlamıştır. 1999 yılında Helsinki Zirvesi sonrasında Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınması ve mali fonların kullanılabilmesi, Emniyet Örgütünde zihinlerde olan bazı projelerin yaşama geçmesi için motivasyon sağlamıştır. Bütün bu süreç TDP için bir altyapı oluşturma dönemi olarak değerlendirilebilir.

AB Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye adaylık statüsünün tanınması ile birlikte Türkiye ile AB arasında mevzuat ve uygulama açısından yakınlaşma, işbirliği ve etkileşim artmış buna bağlı olarak çeşitli ortak projeler geliştirilmeye başlanmıştır. Bu açıdan 1999 yılı, Türk Emniyet Örgütündeki dönüşüm açısından yeni bir kanalın açılması olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle TDP'nin Türkiye'deki tarihi de bir başlangıç tarihi belirtmek gerekirse 1999 ile başlatılabilir. Kuşkusuz TDP'nin Emniyet Örgütü açısından "keşfi"nde iç dinamiklerin etkisi göz ardı edilmemelidir. Polis-halk ilişkilerinin yumuşatılması açısından başlangıç dönemi olarak değerlendirebileceğimiz 1991-1999 döneminde halkla ilişkiler çabaları ağır basarken, 1999-2003 yılları arasında bir adım daha ileri gidilerek, emniyet hizmetlerini halkın ayağına götürme, halka daha iyi hizmet öne çıkmıştır. Bu kapsamda örneğin 2002 yılında Türkiye-Kanada ikili işbirliği çerçevesinde; Suç Önleme Stratejileri ve Toplum Destekli Polislik Uzmanlık Eğitim Programı düzenlenmiştir². Ancak bu dönemdeki çabaların sistemsiz olduğu söylenebilir.

2003 yılında AB'nin konuya ilişkin eşleştirme projesi ile sürece dahil olmasıyla katılımcılık, gönüllülük boyutu daha ön plana çıkan ve sistemli-programlı çabanın olduğu bir dönem başlamıştır. Bu noktada AB'nin mali desteğinin de Emniyet Örgütünün uygulamak istediği bazı projeler (örneğin TDP) için itici güç yarattığı söylenebilir.

² Türkiye-Kanada ikili işbirliği çerçevesinde; Toplum Destekli Polislik Uygulamaları Semineri 2002 yılında başlamış ve 2003 yılında da devam etmiştir (Arslan, 2002). Vahit Bıçak (2002), 2002 yılında TDP Semineri kapsamında "Türk ve Kanada Ceza Adalet Sistemlerinin Mukayesesi" başlıklı bir eğitim vermiştir. Türkiye - Kanada ikili işbirliği çerçevesinde; Toplum Destekli Polislik Uygulamaları Semineri 05 Ağustos 2003 tarihinde düzenlenmiştir (Türkiye Uluslararası Kaçakçılık ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC), 2003). Seminer kapsamında anlatılan örnekler tipik TDP uygulamalarındandır; Kanada'da bir mahallede ikamet eden mahalle sakinleri bir araya gelip kendi mahallelerinde işlenen suç oranlarını nasıl azaltabileceklerine dair toplantılar düzenliyor ve bu doğrultuda önemli kararlar alıyorlar. Bu toplantılarına mahallenin sorumlu polis yöneticisini de çağırıyorlar. Herhangi bir mahallenin ilk imar planı yapılırken, polisten suç işleme noktaları oluşup oluşmayacağına dair bilgiler alınarak yapılacak binaların imarı onaylanır (Dağ, 2004: 75-77). Türkiye-Kanada ikili işbirliği kapsamında yapılan TDP seminerleri konusunda bilgi edinme kapsamında istenilen bilgiye verilen cevap için bkz.(Ek. 8).

TDP kavramsallaştırmasının mevzuata yansımaları açısından 2000'li yılları beklemek gerekmiştir. 2002 yılında Emniyet Genel Müdürlüğü'nce hazırlanan bir yönetmelik taslağında; "toplum destekli polislik hizmetlerinin yerine getirilmesi... amacıyla...Önleyici Hizmetler Şube Müdürlüğü...Toplumsal Destek Büro Amirliği..." kurulması planlanmıştır. Bu birimler eliyle; 1. Polis Akademisi, üniversiteler, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve yurttaşlarla işbirliği içinde çok kurumlu, suç önleme projelerinin geliştirilmesi ve bu projelerin yurttaşları da içine alarak uygulanması, 2. Yurttaşların suç konusunda aydınlatılması, eğitilmesi ve bilgilendirilmesi, 3. Gençlere, öğrencilere, ev hanımlarına, kooperatif ve site yönetimlerine yönelik suç önleme programlarının gerçekleştirilmesi, 4. Polis-halk ilişkilerinin geliştirilmesi 5. Bu faaliyetlerde medya ile işbirliğinin harekete geçirilmesi hedeflenmekteydi (Geleri, 2003: 40).

İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığı'nın 08.07.2003 gün ve B.05.0STM0710001/93 sayılı Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti konulu genelgesi bulunmaktadır. Söz konusu genelge bilgi edinme kapsamında istenmiş ve incelenmiştir (Ek. 9). Genelgede TDP kavramsallaştırması çerçevesinde ele alınması gereken konuların büyük ölçüde yer aldığı görülmektedir. Bu durum TDP konusunda irade, bilgi ve bilinç oluştuğunun göstergesi olarak yorumlanabilir. Genelgede TDP bağlamında vurgulanan unsurlar şunlardır;

- Güvenlik birimlerinin başarısının halkın memnuniyetiyle ölçüldüğü,
- Güvenlik faaliyetlerinin yalnızca güvenlik görevlilerine bırakılmadan, toplumsal işbirliği ve sorumluluk paylaşımıyla yürütülmesi gerektiği,
- Güvenlik hizmetlerinin yönetiminde önleyici, çok kurumlu, mağdur odaklı ve analitik anlayışın yerleştirilmesinin zorunlu görüldüğü,
- Suç önleme politikaları ve stratejilerinin, toplumun tüm kurumlarının ve yurttaşların katılımıyla tespit edilmesi gerektiği,
- Farklı alanlarda hizmet veren birçok kurum ve sivil toplum örgütlerinin bu faaliyetin içine çekilmesi gerektiği,
- Dikkatin küçük ve orta ölçekli suçlara da çevrileceği,
- Mağdurun dikkate alınacağı,
- Halka yakın çalışan alt kademe personelin, halkla işbirliğini güçlendirmesine imkan tanınacak şekilde yetkilendirileceği,

- Yerel alanın ihtiyacına uygun faaliyetlerin uygulamaya konacağı,
- Yerel güvenlik planları hazırlanacağı,
- Bölge halkıyla iletişimin artırılması için yaya devriye görevlendirileceği,
- Devriyelerin site yönetimi ve okul-aile birliği toplantıları gibi sosyal etkinliklere katılacakları,
- Sivil toplum örgütlerinin ve yurttaşın aktif olarak suçun önlenmesi faaliyetleri içerisine girebilmesi ve katılımında bulunabilmesi için danışma toplantıları yapılacağı, belirtilmektedir.

Valilikler, Ağustos 2003’de, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığı’nın yazısına istinaden Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti genelgesi yayınlamışlardır³.

İçişleri Bakanlığı’nın 2004 tarihli Toplum Destekli Polislik genelgesinde “TDP Hizmetleri Projesi’nin Türkiye’nin her noktasında uygulanmaya başlanacağını” belirtilerek, “yurttaş memnuniyetini ve buna bağlı olarak halk desteğini sağlamayı hedefleyen projenin 2003 yılında pilot çalışma olarak uygulamaya konulduğunu” vurgulanmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2006). Ancak AB ile yürütülen Türk Polis Teşkilatının Sorumluluğunun Verimlilik ve Etkinliğinin Güçlendirilmesi Eşleştirme projesine kadar il valiliklerinin yukarıda sözü edilen genelgesi dışarıda bırakılırsa, somut ve kalıcı bir uygulama görülmemektedir.

4.2.1. AB Eşleştirme Projesi Olarak “Toplum Destekli Polislik” Kapsamında Yapılan Faaliyetler

Emniyet Genel Müdürlüğü AB ile uyum kapsamında çeşitli eşleştirme projeleri yürütmektedir. Bu projelerden konu açısından en önemlisi Türk Polis Teşkilatının Sorumluluğunun Verimlilik ve Etkinliğinin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesidir. “Toplum Destekli Polislik”, projenin beş alt bileşeninden birisidir⁴ ve

³ Örnek olarak bkz. 12.08.2003 Tarihli T.C. Sivas Valiliği Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Genelgesi (Ek. 10).

⁴ Proje, 2003 yılı Ulusal Programında yer alan “Üyelik Yükümlülüklerini Üstlenebilme Kapasitesi” çerçevesinde Adalet ve İçişleri müzakere başkanının “Öncelikler listesinde” bulunan “Polis İşbirliği, Schengen Bilgi Sistemi ve Europol’e Katılım” kısmının “Mevzuatın Uyumu ve Uygulanması İçin Kurumsal Yapılanma”sı çerçevesinde geliştirilmiş bir projedir. Projenin beş alt bileşeni şunlardır; 1.Emniyet Örgütünün idari kapasitesinin geliştirilmesine yönelik “stratejik planlama enstrümanının” oluşturulması, 2. Çağdaş bir polis hizmeti olarak toplum destekli polislik ve hizmet standartlarının belirlenmesi, 3. “Polis Eğitim Programlarının Geliştirilmesi”, 4. “Polis Personel Sisteminin Geliştirilmesi” 5. İnsan hakları uygulamaları yönüyle “Türk Polis Etik Kodunun üretilmesi” ve “Polisiye Hizmet Binaları ve Uygulamalarının Geliştirilmesi” projeleridir. (EGM, 2008a: 109).

Asayiş Daire Başkanlığı tarafından yürütülmüştür (31/05/2006 Tarih ve B.05.1.EGM.0.11.05.01-50 sayılı İçişleri Bakanlığı EGM Genelgesi)

Eşleştirme Projesinin TDP alt bileşeni çerçevesinde gerçekleşen faaliyetler şunlardır (EGMADB, 2007a);

1. İspanya, İngiltere ve Belçika'ya çalışma gezilerinde bulunmuş ve AB ülkeleri TDP uygulamaları ve anlayışları yerinde görülerek inceleme ve değerlendirmede bulunulmuştur (EGMADB, 2007d).

2. Emniyet Örgütünde görevli 200 personele, yabancı uzmanlarca TDP Kursu verilmiştir.

3. 2003 yılında yapılan eşleştirme ihalesi sonucunda İspanya ortak olarak seçilmiş, Türkiye ve İspanya arasında yapılan eşleştirme (Twinning) projesi Şubat 2005 tarihinde onaylanmıştır. Bu proje kapsamında, RTA (Twinning Danışmanı) olarak anılan İspanyol uzman, 21 aya kadar olan bir süre boyunca Türk İçişleri Bakanlığında görevlendirilerek projede öngörülen standartların ve programların uygulanmasına yardımcı olmuştur (Polis Teşkilatına, 2005).

Avrupa Birliği ülkeleri uygulama standartları göz önünde bulundurularak, Projenin eş üye ülkesi İspanya'nın polis yöneticileri, Asayiş Daire Başkanlığı yetkilileri ve pilot olarak belirlenen il Emniyet temsilcilerinden oluşan bir çalışma grubu ile Toplum Destekli Polislik Hizmetleri Standardı hazırlanmıştır. Proje sürecinde yurt içinde ve yurt dışında yapılan çalışmalar sonucunda, AB eş üye ülkesi olarak seçilen İspanya ile birlikte proje çalışmaları tamamlanmış ve pilot olarak uygulamaya aktarılmıştır (31/05/2006 tarih ve B.05.1.EGM.0.11.05.01-50 sayılı İçişleri Bakanlığı EGM Genelgesi)

4. TDP pilot uygulaması çerçevesinde; amir ve memur sınıfından 600 personele Toplum Destekli Polislik Temel Eğitim Kursu verilmiş, TDP hizmetlerini yürütmek üzere pilot illerde Toplum Destekli Polislik Büro Amirlikleri kurulmuştur.

TDP pilot uygulaması başlangıçta, ülkemizin coğrafi farklılıkları ve demografik özellikleri göz önünde bulundurularak öncelikle Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Adana, Kayseri, Trabzon, Erzurum, Diyarbakır, Antalya illerinde başlatılması uygun görülmüş ve bu illerde 15.06.2006 tarihi itibari ile pilot uygulamaya geçilmiştir (EGMADB, 2007a). 2006 yılında 10 ilde başlatılmış olan uygulamaya

2007 yılında 15 il daha eklenerek toplam 25 ilde⁵ fiilen yaşama geçirilmiştir (EGM, 2007a: 25). 2008 yılında projenin uygulandığı il sayısı toplam 51'e yükseltilmiştir⁶. TDP Projesinin ülke genelindeki bütün illerde polis sorumluluk bölgesinde 1 Nisan 2009 tarihinden itibaren uygulamaya geçileceğine ilişkin İçişleri Bakanlığı genelgesi 12/01/2009 tarihinde yayımlanmıştır. TDP'yi tüm ülke yüzeyine yaygınlaştırma hedefi 2009 yılında gerçekleşmiştir. TDP'nin yaygınlaşmasının nedeni olarak, halktan gelen "övgü" ve "talep" ile halkın güvenlik hizmetlerinden sağladığı memnuniyet artışı ve toplumun polise olan bakışındaki olumlu değişme gösterilmektedir (EGMADB, 2007a: viii; EGM, 2008a: 33).

2009-2011 yıllarını kapsayan Performans Programının temel politika ve öncelikleri arasında, toplum destekli asayiş hizmeti sunulmasına devam edilmesi ve bu uygulamanın yaygınlaştırılması bulunmaktadır. Programda "suç önleme ve aydınlatma oranlarını arttırmak" amacı doğrultusunda, TDP anlayışının yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. Bu hedefin performans göstergesi TDP'nin 2009 yılında 81 ile yaygınlaştırılmasıdır. Ayrıca TDP'de çalışan personel sayısı 2007 yılı için 700, 2008 yılı için 1.150 ve 2009 yılı için 1.750 2010'da 2.250 ve 2011'de 3.000 olarak belirlenmiştir (EGM, 2009:11-12, 17).

Performans Programında Toplum Destekli Polislik Projesinin genel amacı olarak dört ana unsur sayılmaktadır;

1. Türkiye'de güvenlik hizmetlerinin toplumun katılım ve desteğini sağlamak suretiyle etkin ve hızlı bir şekilde yürütülmesi
2. Toplum-polis ilişkilerinin geliştirilmesi
3. Suçla mücadelenin güçlendirilmesi
4. Polislik hizmetlerinde çağdaş uygulamaların yaşama geçirilmesi.

Programda uygulamanın toplumun büyük ilgi ve desteğini aldığı, genel anlamda toplum tarafından benimsendiği, halkın güvenlik hizmetlerinden memnuniyetini artırarak, toplumun polise olan bakışında olumlu yönde önemli gelişmelere yol açtığı gözlemlendiği belirtilmektedir. Bu nedenle uygulamanın ülke genelinde polis

⁵ Balıkesir, Kocaeli, Tekirdağ, Adıyaman, Osmaniye, Mersin, Konya, Denizli, Manisa, Çorum, Samsun, Malatya, Van, Batman ve Rize (22/01/2007 Tarih ve 10 nolu EGM Genelgesi)

⁶ Edirne, Çanakkale, Aydın, Muğla, Kütahya, Eskişehir, Kırıkkale, Bartın, Isparta, Niğde, Kırşehir, Amasya, Tokat, Giresun, Sivas, Kahramanmaraş, Gaziantep, Sakarya, Şanlıurfa, Mardin, Siirt, Şırnak, Bitlis, Elazığ, Erzincan ve Kars

sorumluluk alanında yaygınlaştırılması amacıyla 2009 yılında da çalışmalara devam edileceği belirtilmektedir (EGM, 2009: 23).

İzleyen kısımda Türkiye’de TDP’nin yapılanması ve işleyişi incelemektedir. Bu kısım temel olarak, Türkiye’de TDP’nin uygulanmasına ilişkin mevzuatın çerçevesini oluşturan, 31/05/2006 tarihli B.05.1.EGM.0.11.05.01-50 Sayılı Toplum Destekli Polislik konulu genelge ile Toplum Destekli Polislik (TDP) Hizmetleri Standardından ve değişik tarihlerde Emniyet yetkilileri ile yapılan görüşmelerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Standarda göre, mevzuat yayımlanıncaya kadar TD polislerin görevlendirilmesinde Standarttaki esaslara uyulacaktır. Ayrıca, TDP uygulamasına yönelik ihtiyaç duyulan yasal değişiklikler yapılacaktır (EGMADB, 2007a: 42). Daha sonra Toplum Destekli Polislik Hizmetleri Yönetmeliği yayımlanacaktır (EGMADB, 2007a: 219)⁷.

4.2.2. Toplum Destekli Polislik Projesi

Projenin uygulamaya aktarılabilmesi bakımından hem bir genelge, hem de Toplum Destekli Polislik (TDP) Hizmetleri Standardı yayımlanmıştır.

4.2.2.1. Toplum Destekli Polislik Projesinin Amaçları

31/05/2006 tarihli 50 Sayılı Toplum Destekli Polislik konulu genelgede, TDP’nin amacı; güvenlik hizmetlerinin, halkın katılım ve desteğini sağlamak suretiyle etkin ve hızlı bir şekilde yürütülmesini, yurttaş-polis ilişkilerinin geliştirilmesini, suçla mücadelenin etkinleştirilmesini ve polislik hizmetlerinin yürütülmesinde çağdaş uygulamaların yaşama geçirilmesini sağlamak olarak ifade edilmektedir. Genelgede ayrıca, TDP’nin polis ile halk arasında ilişkiyi güçlendiren, toplumda ortaya çıkan problemlerin altında yatan nedenleri bulmaya çalışarak, suçla etkin bir mücadele sağlayan bir polislik anlayışı olduğu belirtilmektedir. TDP çalışmalarının asıl hedefinin, toplumun gönüllülük esasına dayanan desteğini sağlamak, halkın güvenlik hizmetlerinden memnuniyetini artırmak olduğu bilgisine yer verilmiştir.

⁷ Yönetmelik Bakan onayında beklemektedir ve 2009 yılı içerisinde yayımlanabileceği belirtilmektedir.

2007 yılında yayımlanan Toplum Destekli Polislik (TDP) Hizmetleri Standardında (EGMADB, 2007a: 15) TDP'nin amaçları “stratejik” ve “uygulamaya ilişkin” amaçlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Buna göre, TDP'nin stratejik amacı, toplumsal katılımı sağlayan, çevrenin sosyal yapısıyla bütünleşmiş, topluma olabildiğince yakın, *kaliteli güvenlik hizmeti sunan* ve toplumun güvenlik taleplerine her durumda cevap veren, güvenlik olgusuna *bütüncül* yaklaşan örnek bir polis modeli oluşturmak ve bu modeli *ülke geneline* kademeli olarak yaygınlaştırmaktır.

Standartta, *Uygulamaya İlişkin Amaçlar*'ın, TDP'nin temel ilkeleri dikkate alınarak uygulanacağı bölgenin sosyo-kültürel yapısına, demografik, ekonomik ve diğer koşullarına göre belirlenmekle birlikte genel olarak suç korkusunu azaltmak, sorunların çözümünde işbirliğinde bulunmak, suç analizi yapmak olduğu belirtilmektedir.

Dönemin İçişleri Bakanı Aksu; TDP uygulamaları ile toplumun birlik ve beraberliğin sağlanmasının ve “sosyal kontrol mekanizmalarının” işlevsel hale getirilmesinin amaçlandığını belirtmektedir. Aksu'ya göre, toplumun “oto-kontrol mekanizmalarının işlevini yitirmesi ya da zayıflaması, *devlet odaklı* kontrol mekanizmalarının önemini” arttırmaktadır (EGMADB, 2007a: v, 12).

4.2.2.2. Toplum Destekli Polisliğin Uygulanma İlkeleri

TDP'nin uygulanmasına ilişkin ilkeler, genel ilkeler ve yardımcı ilkeler olarak ikiye ayrılmaktadır (EGMADB, 2007a: 16-34).

Genel ilkeler şunlardır;

1. Toplumun içinde yer alma ve insanlarla iletişime açık olma.
2. Güvenlik hizmetlerine toplumun aktif katılımı.
3. TDP hizmet anlayışının görev alanının tamamına yaygınlaştırılması.
4. TDP hizmetine yerel ihtiyaç ve önceliklere uygun olarak yön verilmesi ve dış *müşteri odaklılık*.
5. Toplumda güvensizlik kaygısının azaltılması.

Yardımcı (destekleyici) ilkeler ise şunlardır;

1. Toplum-polis işbirliği (iletişim) mekanizmalarının oluşturulması (Polisin sorumluluk alanında bulunan toplumu tanınması ve onlarla iletişim kurması gerekir, toplumun isteklerinin dinlenebileceği mekanizmalar kurulmalıdır, bireylerin şikayet, ihbar ve taleplerini bildirmesinin sağlanması, TD polislerin sorumlu olduğu

bölgedeki toplulukla bir araya geldiği toplantılar düzenlenmesi, sorumluluk alanını tanınması, Sivil Toplum Kuruluşları (STK) etkinliklerine polisin katılımının sağlanması, sorumlu olduğu alanda *her türlü bilgiyi edinme*).

2. Toplumsal sorunları çözmeye çok yönlü genel yaklaşım (sorunların çözümünde polisiye önlemlerin yeterli olmayacağı, ilgili kurum-kuruluşlar ile toplumsal kesimlerle bir araya gelme).

3. Toplumun risk altındaki kesimleri ile diyalog kurulması a- Yaşlılarla iletişim kurulması b-Ailelere yönelik programların geliştirilmesi c- Okullara (Çocuklara ve Gençlere) Yönelik Hizmetler d- Turizm Polisliği.

4. İç müşteri odaklılık (TDP hizmetlerini yürüten personelin memnuniyetinin sağlanması, çalışma koşulları ile diğer birimlerde farklı yapılandırılması).

5. TDP hizmet birimlerinin bilgi sistem ve teknik donanımının sağlanması (Her çalışmanın kaydının tutulması, TDP hizmetlerine ilişkin arşiv oluşturulması, bilgi işlem alt yapısının geliştirilmesi).

Amaç ve ilkeler birlikte değerlendirildiğinde, katılım, kalite, bütüncülük, müşteri odaklılık, yerel çözümler, iletişim, suç korkusunun azaltılması gibi unsurların ön plana çıktığı görülmektedir. Söylem düzeyinde yeni yönetim yaklaşımının dilinin benimsendiği görülmektedir. Temeldeki kurumsal kaygının ise meşruiyet ve verimlilik (başarı) olduğu söylenebilir.

Gönüllülük, ön plana çıkmaya da yine de değinilen bir unsurdur. Her TD polis görevlisinin görev alanında bulunan *sokaklardan sorumlu gönüllü kişiler* belirleyeceği bilgisi Standarda yer almaktadır. Polisle işbirliği yapmak amacıyla olan gönüllü kişilerin de bu hizmetlere dahil olması için gereken kolaylığın sağlanması, bu kişilerle “periyodik ve sürekli” iletişim kurulması gerektiği belirtilmektedir (EGMADB, 2007a: 78-79). Amir ve memur TD polislerle yapılan görüşmelerde sokaklarda gönüllüler tespit ettikleri bilgisi verilmiştir. Ancak gönüllülerin TDP uygulayan diğer ülkelerde olduğu gibi devriye görevi görmesi vb. polislik faaliyetlerine katılmasına Emniyet Örgütünde sıcak yaklaşılmamaktadır.

Uygulamaya ilişkin ilkelere olan (md.3/c) okullara (çocuklara ve gençlere) yönelik hizmetlerle ilgili olarak 2007 yılında Milli Eğitim Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı arasında, okullarda güvenli ortamın sağlanması amacıyla koruyucu ve önleyici güvenlik tedbirlerinin güçlendirilmesine yönelik işbirliği protokolü

imzalanmıştır. Protokolün amacı ilgili tarafların yönetim modeline uygun olarak (MEB, İçişleri Bakanlığı EGM, Okul Yönetimi, STK, veliler ve okul aile birlikleri ile öğrenciler) işbirliğinde okullardaki mevcut güvenlik önlemlerinin analiz edilerek önleyici güvenlik önlemlerinin güçlendirilmesidir. Protokol kapsamında oluşturulacak yeni uygulamalardan en dikkat çekici olanlar şunlardır;

1. Emniyet ve okul görevlilerinin her okulun güvenlik konularını yakın takip ederek, gerektiğinde ilgili birimlerle irtibata geçeceği “Okul Güvenliği İrtibat Görevlileri”nin belirlenmesi.
2. Ülke ve il boyutlarında Coğrafi Bilgi Sistemi kullanılarak şiddet içerikli olayların risk dağılımı haritalarının oluşturulması,
3. İdeal güvenlik önlemlerinin alınabilmesi için “Örnek Okul Güvenliği Modelleri” oluşturulması,
4. Polisin, öncelikle okul giriş çıkışlarında trafik ve asayiş yönünden önlemler alması (MEB İle İçişleri, 2007).

Eğitim Sen, okullarda sivil polis görevlendirilmesine yönelik protokolün iptal edilmesi için harekete geçmiştir. Uygulamanın öğrencilerde pedagojik sorunlara yol açacağını belirten Eğitim-Sen Genel Başkanı Alaattin Dinçer’e göre (2007a), “Okullar, öğrenciler, öğretmenler ve diğer eğitim emekçileri hakkında ‘istihbarat toplama’ ve onları ‘sürekli gözetim altında’ tutmaya hizmet edecek bu uygulama pedagojik açıdan sorunludur. Okul ortamlarında polisin bulunması öğrencilerin psikolojik olarak olumsuz etkilenmesine neden olacaktır...‘polisliye’ uygulamalarla okullarda yaşanan şiddet olaylarının önüne geçilmesi mümkün değildir.”

Dinçer, yaptığı ek bir açıklama ile bu konuda başka görüşler de ileri sürmüştür. Dinçer’e göre (2007b); “Şiddet, sosyo-ekonomik nedenlerin ortaya çıkardığı bir olgudur...Okullarda sivil polisin görevlendirilmesi,...öğrenci, öğretmen ve diğer eğitim emekçileri üzerinde psikolojik, hatta zaman zaman fiili baskı yaratacak sonuçlar ortaya çıkaracaktır...altyapı ve fiziki koşulların karşılanmasına yönelik tedbirlerin alınması...Bunun yanı sıra...yeterli sayıda rehberlik ve sosyal hizmet uzmanlarının istihdam edilmesi sorunun ...çözülebilmesini sağlayacaktır.”

Özel güvenlik şirketleri ise polis yerine “her okula bir özel güvenlikçi” görevlendirilmesini talep etmekte ve protokolden duydukları hayal kırıklığını dile getirmektedirler (Ünal, 2007: 24). Okulların güvenliğinin sağlanmasında ülkemizde

gelinen son nokta İstanbul'da bir devlet lisesinin bahçesindeki turnikelere parmak izi sisteminin kurulmasıdır (Her Okula Bir Polis, 2007: 22).

Okul polisi uygulamasında TDP biriminin doğrudan sorumluluğu bulunmamaktadır. Uygulama Çocuk Polisinin (çocukların gelişim özellikleri, davranış bilimleri, mülakat teknikleri, iletişim becerisi gibi konularda özel eğitim almış bir polis birimidir) sorumluluğunda yürütülmektedir. Çocuk polisi TDP felsefesine benzer bir çalışma yürütmektedir ancak TDP benzeri eğitim⁸ söz konusu değildir. Çocuk polisi TDP birimi ile işbirliği yapan (örneğin adli olaylarda irtibat kurulmaktadır) bir birim konumundadır. Uygulamada, okul polisinin kendisini iyi anlatamadığı durumlarda okullarda bir direnç görülürken, özellikle TDP açısından iyi örneklerden söz etmek mümkündür⁹. TD polisler okullarda görüşmeler yapmaktadır. İzmir örneğinde okullarla ilgili bir çalışmada tüm gün derslere girilmiş ve çocukları bilinçlendirme amaçlı konuşmalar yapılmıştır. Çocuklarının tepkisinin çok olumlu olduğu bilgisi verilmiştir.

4.2.2.3. Toplum Destekli Polislik Örgütlenmesi

TDP'ye ilişkin yapılanma 31/05/2006 tarih ve B.05.1.EGM.0.11.05.01-50 sayılı EGM genelgesinde ve Toplum Destekli Polislik Hizmet Standardında belirtilmektedir. Buna göre; TDP merkez ve taşra biçiminde ikili bir yapılanmaya sahiptir. Merkezde, il uygulamalarını izlemek, sorunları çözmek, hizmetleri geliştirmek, uygulamaya yön vermek ve ülke genelinde koordinasyonu sağlamak amacıyla Toplum Destekli Polislik Hizmetleri "Merkez Takip ve Değerlendirme Kurulu" (MTDK)¹⁰ kurulmuştur. MTDK, TDP hizmetlerinden sorumlu Emniyet Genel Müdür Yardımcısı başkanlığında yılda iki kez toplanır. MTDK, TDP

⁸ TDP eğitimi temel eğitim ve hizmet içi eğitim olarak ikiye ayrılmaktadır. Temel eğitim toplam 60 saat olup 21 ayrı dersi içermektedir. Ağırlığı olan derslerden bazıları şunlardır; TD Polisin Günlük Görevlerine İlişkin Alanda Uygulama (Pratik), Mağdur Hakları ve Mağdur Destekleme Hizmetleri, Suç Analizinin Önemi, Beden Dili, İnsan Hakları (EGMADB, 2007a: 189). Dersler interaktif biçimde verilmektedir. Standarda TDP temel eğitimi almadan görev yapılamayacağı belirtilmekle birlikte personel ihtiyacı nedeniyle bu durum geçici olarak söz konusu olabilmektedir.

⁹ İzmir'de TD polislerle yapılan görüşmede, TDP biriminin bir okul ziyareti sonrasında, çocuk polisi okula gittiğinde, çocuk polisine öğrencilerin tepki gösterdiği ve "mavi kıyafetli" amcaları (TDP'leri) istedikleri anlatılmıştır.

¹⁰ MTDK; TDP hizmetlerinden sorumlu Emniyet Genel Müdür Yardımcısının başkanlığında, EGM Asayiş Dairesi Başkanı, yardımcısı ve Başkanlığın TDP hizmetlerinden sorumlu birim temsilcisi, EGM Personel Dairesi Başkanlığı temsilcisi, EGM Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı temsilcisi, EGM Eğitim Dairesi Başkanlığı temsilcisi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Fakültesi temsilcisi, İçişleri Bakanlığı İller İdaresi ve Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü temsilcilerinden oluşur.

hizmetlerine ilişkin merkezi düzeyde gereken önlemleri almak ülke geneline yönelik politika tespit etmekle görevlidir. MTDK, illerden gelen raporlar doğrultusunda TDP hizmetlerine yönelik olarak personel istihdamına ve eğitime; araç-gereç ve taşıt tahsisine ya da bütçe hazırlanmasına; bilgi sistem altyapısı oluşturulmasına ve geliştirilmesine ve diğer sorunlara ilişkin çözüm üretir, kararlar alır. Kurulun sekreteryaya hizmetlerini ve EGM'nin TDP ile ilgili hizmet politikalarını yürütmek ve yürütülmesini sağlamak üzere, Asayiş Dairesi Başkanlığı bünyesinde, hizmet birimi oluşturulur (EGMADB, 2007a: 88-90)¹¹.

İl ve İlçe düzeyinde kurulan TDP büro amirlikleri, TDP hizmetlerini koordine edecek, düzenleyecek, yönlendirecek, eldeki bilgileri analiz edecek, Yurttaş Katılım Programları hazırlayacak ve TDP hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olacaktır (EGMADB, 2007a: 46, 88-90).

TDP pilot illerde görev alanı olarak il merkezlerinde faaliyet göstermektedir. İzmir örneğinde Güzelbahçe hariç tüm merkez ilçelerde görev yapmaktadırlar. İzmir'de yeni kurulacak iki ilçede de TDP biriminin oluşturulması planlanmıştır. Merkez ilçelerdeki görev alanları belirli polis merkezleri temel alınarak mahalle düzeyinde uygulanmaktadır. Polis sayısı ilden ile oransız biçimde değişmektedir. Örneğin Kocaeli'nde 8 polis TDP iken, Adana'da bu sayı 120'dir. İzmir'de 58 amir ve memur görev yapmaktadır. Bu noktada İl Emniyet Müdürünün konuyu sahiplenmesi önem taşımaktadır.

TDP'de ideal polis sayısının bulunmasında ülkeden ülkeye farklılıklar olabilmekle birlikte ülkemizde 10.000'de 1 oranı kabul edilmektedir. Adrese dayalı nüfus kayıt sistemine göre 31.12.2008 itibariyle kent nüfusu 53.611.723'dur. TDP'yi Türkiye genelinde yaygın olarak uygulayabilmek için 5.300 civarında polise ihtiyaç olduğu görülmektedir. Bu konuya ilişkin EGM tarafından bir projeksiyon çalışması henüz yapılmamıştır. Performans Programında 2011 yılında 3.000 olarak belirlenen sayı yetersizdir (EGM, 2009: 11-12). EGM, tarih belirtmemekle birlikte TDP birimlerinde çalıştırılmak üzere Türkiye genelinde 4.000 ila 5.000 personel istihdam etmeyi hedeflenmektedir. İlk etapta 2009 yılı içerisinde 81 ilde yaygınlaştırmak daha sonra il içinde yaygınlaştırmak kararlaştırılmıştır (Ek.11).

¹¹ 2008 yılı sonu itibariyle özel bir hizmet birimi kurulmamış olup sekreteryaya Asayiş Dairesi Başkanlığına bağlı Araştırma Geliştirme Şube Müdürlüğü bünyesinde yürütülmektedir.

4.2.2.4. Toplum Destekli Polislik İl Yürütme Kurulu

TDP uygulamalarını yürütmek üzere, pilot illerde Asayiş Hizmetlerinden sorumlu İl Emniyet Müdür Yardımcısı'nın başkanlığında; Toplum Destekli Polislik İl Yürütme Kurulu¹² oluşturulmuştur. Kurul salt çoğunlukla karar alır. Yılda üç kez toplanır. İlde yılın en iyi TD polisini seçer. TDP İl Yürütme Kurulu'na yapılan her toplantı sonrası bir rapor hazırlanır. Raporda toplantıda görüşülen gündem konuları yer alır ve rapor üst yazı ile MTDK'ya gönderilir. İl Yürütme Kurulu, üç ayda bir yapacağı toplantılarda ilin TDP uygulamalarını değerlendirerek ve performans ölçümlerini yaparak, tespit edilen uygulama eksikliği, sorunlar, talep ve öneriler doğrultusunda çözümler üretecektir (EGMADB, 2007a: 218).

TDP'de performans ölçümü Asayiş Daire Başkanlığı bünyesinde yürütülen performans çalışmalarından ayrı olarak yürütülmektedir ve bilgisayar altyapısı hazırlanmıştır. 2009 yılı başı itibariyle TD polis için ayrı bir performans değerlendirme kriteri belirleme çalışması sürmektedir.

4.2.2.5. Emniyet Genel Müdürlüğü Dışındaki Kurumlarla İlişki

TDP genelgesine göre; EGM tarafından oluşturulacak bir çalışma grubu, pilot iller yürütücü personeli, kamu kurumu ve diğer kuruluş temsilcileri, muhtarlar, meslek odaları temsilcileri, okul müdürleri ile vb. toplum temsilcilerine yönelik gününbirlik tanıtım ve uygulama kapsamında eğitim seminerleri düzenlenecektir. Bu bağlamda, TDP kapsamında, belediyeler, muhtarlar, eğitim kurumları, üniversiteler, resmi ve özel sağlık ve sosyal hizmet kuruluşları ve özel güvenlik kuruluşları ile iletişime geçilir, bilgi alışverişinde bulunulur. Ayrıca sivil toplum örgütleri ve diğer toplum kesimleri ile (site-apartman temsilcileri, aileler, gönüllü kişiler, dernekler vb.) de aynı işbirliği yapılır.

Yurttaş memnuniyetinin yükseltilmesi bağlamında “*Sorumluluk Alanı Huzur Toplantıları (SAHT)*” düzenlenmesi öngörülmektedir. SAHT'ların üç ayda bir düzenlenmesi esastır. SAHT'lar kapsamında;

- Sokak-Site Sakinleri Huzur Toplantıları

¹² TDP İl Yürütme Kurulu; İl Emniyet Müdürü ya da Asayişten sorumlu İl Emniyet Müdür Yardımcısı Başkanlığında; Asayiş Şube Müdürü, TDP Büro Amiri, 3 Polis Merkezi Amiri, Personel Şube Müdürü, Trafik Denetleme Şube Müdürü, Çocuk Şube Müdürü, Eğitim Şube Müdürü, Lojistik Şube Müdürü ile önleyici hizmet birimi olarak devriye hizmetlerinden sorumlu birim amirinden oluşur.

- Mahalle Muhtarlarının Öncülüğünde “Mahalle Sakinleri Huzur Toplantıları”
- Kent Güvenlik Danışma Kurulları “Sorunların Değerlendirilmesi Toplantıları” yapılır.

Kent Güvenlik Danışma Kurulu il ve ilçe düzeyinde bulunmaktadır. Her ilçede İlçe Güvenlik Danışma Kurulu oluşturulur. Toplantıda alınan kararlar rapor haline getirilir. Toplanma yeri ilgili belediye tarafından sağlanır. Kaymakam ya da vekili başkanlık eder. Yılda iki kez toplanılır. Belediye temsilcileri, Muhtar temsilcileri, eğitim kurumları temsilcileri, üniversite temsilcileri, sağlık ve sosyal hizmet kuruluşları temsilcileri ile polis temsilcileri katılır. Basın çalışmaları izlemek üzere davet edilir. İllerde ise Kent Güvenlik Danışma Kurulu oluşturulur. Kurul Valinin görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında toplanır. Diğer yapılanması ve işleyişi ilçe yapılanması ile benzerdir. Kurullara diğer sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile kişilerin katılımının sağlanması alanda görevli TD polislerin kuracakları iletişim ile sağlanır (EGMADB, 2007a: 82-84).

İllerde kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve sivil toplum örgütleriyle ilişkiler kurulduğu ancak bu ilişkinin ilden ile değişmekle birlikte hem sayısal hem de nitel açıdan sınırlı olduğu söylenebilir. Daha önemlisi, bu ilişkiler kurumsal olmaktan çok bireysel çabalarla sürdürülmektedir. Mahalle düzeyinde toplantılar yapılmaktadır ancak daha genişletilmiş toplantılar henüz başarılamamıştır. Küçük illerde bu tür ilişkilerin daha kolay kurulduğu yapılan görüşmelerde belirtilmiştir. İzmir örneğinde Kent Güvenlik Danışma Kurulunun 2008 sonu itibarıyla halen toplanmamış olması düşündürücüdür. Oysa Erzurum’da, Elazığ’da toplantılar yapılmıştır. Bürokrasinin “katılımcılık” konudaki deneyimsizliği ya da algısında bu tür bir bilgiye yer olmaması ve daha önemlisi yönetmeliğin henüz çıkmamış olması yavaşlığın nedeni olduğu söylenebilir.

4.2.2.6. Toplum Destekli Polislikten Memnuniyetin Ölçülmesi

Standarda göre, TDP uygulaması Asayiş Dairesi Başkanlığınca değerlendirilir. Değerlendirmede “memnuniyet ölçüm sonuçları” dikkate alınır. Memnuniyet ölçümü, anket ya da sözlü biçimde olabileceği gibi, değerlendirme raporları, günlük görev raporlarının analiz sonuçları, Huzur Toplantılarının sonuç raporları, ilgili kurum kuruluşlarının görüşleri ve yurttaşların başvurularına göre yapılır. Ayrıca, uygulamayı yerinde görmek ve TDP hizmetlerinin yürütülmesine

ilişkin değerlendirmelerde bulunmak amacıyla personel görevlendirilebilir. Bunların dışında merkezi düzeyde Merkez Takip ve Değerlendirme Kurulu bulunmaktadır. Ancak bu Kurul daha çok hizmetlerin etkinliği için gerekli merkezi kararları almak ve politika tespiti ile görevlidir (EGMADB, 2007a: 86-91).

Genel olarak “memnuniyet ölçümü” olarak anket düzenlenmesi yoluna gidilmemiştir¹³. Mülakat ve günlük görev raporu analiz sonuçlarına dayanılarak başarı ölçülmüştür. İllerde yapılan başarılı uygulamalar kitap haline getirilmiştir. Bu kitapta yer alan uygulamalara bakıldığında kimi önemli başarıların (suçluların yakalanması vb.) elde edildiği görülmektedir. Ancak “başarı” değerlendirmesi genelde informel bilgiler ışığında yapılmaktadır. Polis mahallede olumlu bir biçimde tanınmayı amaçlamakta ve bunu başardığı ölçüde kendini başarılı saymaktadır. Sorumlu olduğu mahallesinde bir hırsızlık olduğunda derhal gidip ilgilenmekte ve bunu kişisel olarak başarısızlık ölçüsü olarak sayabilmektedir ya da tersinden hırsızlık suçunun gerçekleşmemesini kendi başarısı olarak görmektedir. Yazılı bir kural olmamakla birlikte başarı ölçütü olarak “hırsızlık, gasp” türü asayiş suçlarındaki azalma esas alınmaktadır. Yine, 155 polis ihbara gelen ihbar artışı sayısı ve bu artış sayısına koşut olarak gelen ihbarların artan doğruluk oranı başarı ölçütü olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu konuda istatistiki bir çalışma bulunmamaktadır.

4.2.3. Toplum Destekli Polisliğin Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi

Türkiye’de ilk kez 1990’lı yılların ikinci yarısında gündeme gelen ve 2000’li yılların ikinci yarısında uygulanmaya başlayan TDP’nin Anglo-Sakson dünyasında 1960’lı yıllara kadar giden kökleri bulunmaktadır. Tarihsel bakış açısından TDP’nin yeni bir tür polislik olmadığı, bazı polislik işlevlerinin öne çıkartılması ve yeniden ele alması olduğu biçiminde değerlendirmeler bulunmaktadır. Ancak bu değerlendirmeler, TDP’de yönetim modelinin sistematik kullanması, özel güvenliğin ve gönüllü güvenliğin TDP’de kapladığı hacim nedeniyle gerçekliği tam olarak yansıtmamaktadır. Bu nedenle TDP bütünüyle yeni

¹³ Türkiye İstatistik Kurumu, Yaşam Memnuniyeti Araştırması kapsamında “Asayiş hizmetlerinden memnuniyet”i ölçmektedir. Örneğin 2005 Yaşam Memnuniyeti Araştırmasına göre, ankete katılanların %3,6’sı asayiş hizmetlerinden çok memnun, %65,7’si asayiş hizmetlerinden memnundur. Ankete göre, %15 orta, %12,5 memnun değil, %3,2 ise hiç memnun değildir (TÜİK, 2006: 46).

olmasa da yeni unsurlar içeren ve farklı yönleri bulunan bir polislik anlayışıdır. Türkiye’deki uygulamasına bakıldığında da güvenliğin sağlanması açısından yeni unsurlar taşıdığı görülmektedir.

TDP’nin “önleme” fikrini yeniden canlandırması yönüyle modern polisliğin kurulmasındaki amaca yöneldiği söylenebilir. Ancak modern polislik, gönüllü güvenlik ve özel güvenlik mekanizmasını büyük ölçüde ortadan kaldıran bir kurumdur. Oysa TDP, özel güvenlik ile gönüllü güvenliği kamu polisliği aleyhine genişleten potansiyele sahiptir. Türkiye’de TDP yeni uygulanmaya başlanması nedeniyle yönetim mekanizması ve gönüllü güvenlik bakımından, birkaç deneyim ve çaba dışarıda bırakılırsa henüz işlememektedir. Özel güvenlik açısından ise tersine bir görünüm vardır. Özel güvenlik görevlisi sayısı çok kısa sürede polis sayısına ulaşmış durumdadır. Üstelik, özel güvenlik Türkiye’de TDP’den bağımsız gelişen bir olgudur.

Türkiye’de TDP’nin “devlet odaklı” kurgulandığı söylenebilir. Ayrıca Türkiye’de TDP’nin asayiş birimine özgü bir proje olarak planlandığı (model alınan İspanya’da hırsızlık suçlarında azalma sağlanmıştır), küçük suçları önlemeyi hedeflediği, suç korkusunu azaltarak güvenlik algısını yükseltmeyi amaçladığı söylenebilir. Emniyet Örgütünün bir bütün olarak projeden etkilendiği söylenemez. Bu anlamda, TDP ile Toplum-Polis ilişkilerinin geliştirilmesi, halka yakın polisin oluşturulması gerçekten amaçlanmaktaysa, TDP’nin bir birimin işi olarak kalmaması ve tüm Emniyet Örgütüne yayılması gereklidir. TDP’nin başlangıçta bir birimin sorumluluğunda olmasının çeşitli yararlı olabileceği belirtilmekle birlikte zamanla belirli bir birimin sorumluluğundan çıkartılarak Emniyet Örgütüne yaygınlaştırılması gerektiği, TDP üzerine yapılan bir çalıştayın sonuç bildirgesinde de vurgulanmaktadır (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu(USAK), 2008:14-15).

Emniyet Örgütü, suçla mücadele kadar, polis-halk ilişkilerini geliştirmeyi amaç edinmiş görünmektedir. Polis Radyosunda suçla mücadelenin başarısının göstergesi olarak suç sayılarındaki azalma değil, halkla ilişkilerdeki başarı olduğu söylenmektedir. Bu bakımdan TDP, ülkemizde başlangıçta, halkla ilişkiler faaliyeti ya da “imaj yenileme” çalışması olarak görülmüştür. Bu yönüyle TDP, polisin halk nezdindeki meşruiyetini pekiştirmesine katkıda bulunmaya dönük bir çaba olarak görülebilir. Ancak bu değerlendirme statik olup dinamik bir bakış açısından TDP’nin

özel güvenlik ve gönüllü güvenlik yönlerinin de dikkate alınması gerekir. Her iki gelişmenin güvenliğin sağlanmasında kapladığı alan arttıkça ve polisin görünürlüğünün azalması durumunda, gelecekte polisin konumunun halk tarafından sorgulanmasına söz konusu olabilecektir. Türkiye’de bu yönde bir gelişme henüz belirmemiştir ve yakın dönemde de öngörülebilir değildir.

Emniyet Genel Müdürü Köksal (2008), Türkiye’de TDP’nin özünü dört unsurla açıklamaktadır; 1. Polis ile toplumun kaynaşması, 2. Halk-polis ilişkilerinin geliştirilmesi, 3. Polisin güvenilirliğinin artırılması ve 4. Yurttaşın korkusuz bir şekilde güven içinde yaşamasını temin etmek. Bu dört unsur incelendiğinde, TDP’nin hedefinin polisin toplum nezdindeki meşruiyetini yenilemek olduğu, yönetişimci mekanizmalara çok açık bir model olarak kurgulanmadığı görülmektedir. Bu yaklaşım TDP’nin dar bir ele alınışı olarak yorumlanabilir.

Anglo-Sakson modeline uygun daha geniş bir tanım ile TDP’nin unsurlarını şu biçimde ortaya koymak mümkündür; 1. Güvenlik problemlerinin çözümünde polis dışındaki diğer kurum ve kuruluşlar ve o semtin sakinleri ile birlikte stratejiler geliştirmek, 2. Belirlenen stratejinin uygulanmasında katılımcıların sorumluluk almasını sağlamak, 3. Düzenli toplantılarla belirlenen çözüm stratejisinin seyrini değerlendirmek. Daha geniş bir TDP yaklaşımının TDP Standardında (EGMADB, 2007a.: 19) izleri bulunmakla birlikte Türk Emniyet Örgütünün tercih etmediği görülmektedir. Türkiye’de polis tarafından başlatılan TDP uygulamaları, Anglo-Sakson modelinden farklı işletilmektedir ve “kamu güvenliği ve asayişin sağlanması sorumluluğunu, polis ile yurttaşlar arasında paylaşmayı” (EGMEDB, 2004) öncelikli hedef olarak benimsememektedir.

Türkiye’de TDP faaliyetlerine örnek olarak; yurttaşlarla iftar açma; ev ziyaretleri, mağdur ziyaretleri; aile/veli ve okul ziyaretleri, yurttaşlarla yapılan toplantılar, çeşitli sanatsal-kültürel-sosyal-sportif etkinlikler (gönüllü polis anneleri, kermesler vb.) takvim ve ders programı dağıtma; zil uygulaması (konutların zillerinin çalışması ve kapının açılıp açılmadığının kontrolü); film gösterimi, fakir öğrencilere ve ailelere yardım gibi uygulamalardan söz edilebilir.

TDP projesinin uygulandığı iki yıllık (2006-2008) dönemin sonuçları şu biçimdedir;

1. Projenin uygulandığı son iki yılda polis suç ya da olay mağduru 17 binden fazla yurttaşa danışmanlık ve psikolojik destek hizmeti vermiştir.
2. Toplumun bilgilendirilmesi amacıyla 50 binden fazla huzur toplantısı yapılmıştır.
3. Toplumun güvenlik hizmetlerine katılımının sağlanması amacıyla 1 milyon 603 bin broşür dağıtılmış, 74 bin afiş bastırılmış ve 64 bin yurttaşa elektronik posta ile mektup gönderilmiştir.
4. Öğrenciler, sivil toplum kuruluşları ile esnaflara dönük bilgilendirme toplantılarına 380 bin yurttaş katılmıştır.
5. TD polisler 476 binden fazla esnaf ile işyeri sahibini ziyaret etmiştir.
6. 2 bin 870'den fazla okul aile birliği toplantısına katılım sağlanmıştır.
7. Yurttaşlarca çözümlenmek üzere TD polislere iletilen 21 bin konu görevli kurum ve kuruluşlara iletilmiştir.
8. TD polislerce bin 60'dan fazla olaya el konulmuş, 800'e yakın şüpheli ve zanlı yakalanmış, elde edilen bilgiler sonucunda bin 300 olay aydınlatılmış ve şüpheliler adli makamlara sevk edilmiştir (Köksal, 2008: 25). Köksal, projenin hayata geçmesinden sonra 155 Polis İmdat hattına yapılan ihbarlarda yüzde 50 artış sağlandığını da açıklamıştır.

TDP, yerel olarak uygulandığı ve bu yönüyle esnek olduğu için ilden ile, mahalleden mahalleye farklı uygulamalar içerebilmektedir. TDP'nin pilot proje biçiminde uygulanması nedeniyle bütün illerde standart, tek tip bir uygulama başlatılmamıştır. İl Emniyet Müdürlüğü ile merkez (EGM) o ilin özelliklerine göre ne üzerine odaklanılacağına karar vermiştir. Örneğin belirli illerde kapkaç ağırlıklı TDP uygulanırken, kimi illerde sivil toplumla iletişim, kimi illerde de suç korkusu ve güvensizlikle mücadele değişkenleri öne çıkartılmış ve başarılı uygulamalar ortak yapılan toplantılarda diğer illerle paylaşılmıştır. Türkiye'de "en iyi uygulamaların" yaygınlaştırılması ve bu açıdan ortak uygulamalar oluşturulması (standartlaşma) çabası göze çarpmaktadır.

TDP Türkiye'de, polis sayısı ve ayrılan kaynak açısından sembolik durumdadır. Örneğin Kocaeli'de 2007 yılında sadece sekiz TDP bulunmaktadır. 2008 sonu itibarıyla Türkiye genelinde 947 TD polis bulunmaktadır. 2009 sonunda ise 1.750 TD polis olması planlanmaktadır. Halen 51 ilde süren uygulama 2009

Nisan ayında 81 ilin tamamına yaygınlaştırılacaktır. Ancak 81 ile yaygınlaştırmak öngörülen TD polis sayısına (1.750) ulaşılmak için yeterli değildir. Yatay düzlemde yani il içindeki pilot uygulamaların yaygınlaştırılması, TDP uygulanan mahalle sayısının artması gerekmektedir.

TD polis sayısına ilişkin yapılan bir çalışmada 2007 yılında 700 TD polisinin olduğu belirtilmiş ve 2008 yılı için 1.150 sayısı öngörülmüştür. Ancak 2008 yılında ulaşılan sayı 1.000'in altındadır. Aynı çalışmada 2009 yılı için 1.750, 2010'da 2.250 ve 2011'de 3.000 TD polisin olacağı hesaplanmıştır (EGM, 2009:11-12, 17). Bilgi edinme kapsamında edinilen bilgiye göre 2009 yılı sonunda TD polis sayısının 2.000 civarında olması planlanmaktadır. Bu sayıya yeni uygulamaya başlanacak iller ve alan genişletilmesi ile ulaşılabilecektir. Kesin bir tarih verilmemekle birlikte proje sonunda, ülke geneli TD polis sayısının 4.000 ile 5.000 arasında olmasının hedeflendiği bilgisi yer almaktadır (bkz. Ek.11).

Ülke geneli TDP sayısının bulunması nüfus kriteri açısından kentsel nüfus başına düşen polis sayısının olağan koşullarda sekizbinde bir ile onbinde bir olarak hesaplanması bulunmaktadır. Standarda göre, il ve ilçelerdeki amir ve memur sınıfı personel istihdamı ile büroda görevlendirilecek personel sayısının belirlenmesinde alt görev alanlarının belirlenmesinde dikkate alınacak kriterler esas alınır. Bu kriterler; Yerleşim yapılanması, nüfus durumu (nüfusun miktarı ve sosyal yapısı), bölgenin risk durumu, insan hareketliliği ve ilin suç oranı ortalaması ile Polis Merkezi sorumluluk alanının suç oranıdır. Bir alt görev alanında TD polislerin sayısının artırılmasına, TDP İl Büro Amiri'nin talebi ve teklifi üzerine TDP İl Yürütme Kurulu'nca karar verilir. (EGMADB, 2007a: 42-43, 47, 186). İlgili yazıda, öngörülen sayıya ulaşılması ve diğer altyapı çalışmalarının tamamlanması ile 50 milyon yurttaşa bu hizmetin götürülmesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Kuşkusuz, TDP'ye verilen önem ve TD polis sayısındaki artış TD birimlerin amirlikten şube müdürlüğüne dönüşmesinin de önünü açmış olacaktır.

TDP'nin kavramsal açıklaması, modelin görece olarak homojen olan topluluklarda başarılmasının daha kolay olduğunu göstermektedir. Ülkemizde, ekonomik ve sosyo-kültürel farklılaşmaların varlığına rağmen TDP'nin pilot olarak uygulandığı birbirinden farklı bölgelerde başarılı sonuçlar alındığı siyasal iktidar ve Emniyet yetkilileri tarafından belirtilmektedir. Ancak TDP'nin yaygınlaşmasına

koşut olarak benzer başarıların elde edilip edilmeyeceği belirsizdir. Olasılıkla, TDP'deki yaygınlaşma başarısız uygulamaları da beraberinde getirecektir. Öte yandan, TDP emniyet içi değerlendirmelerde “başarılı” bulunsa da henüz çok yeni bir uygulama olması nedeniyle “başarılı” olarak nitelenmesi için erkendir.

TDP'nin Türkiye uygulamasını ve sonuçlarını değerlendirmek için erken olarak nitelendirmenin nedenleri arasında; halen pilot uygulama düzeyinde sürdürülmesi, diğer polis birimlerinde bilinçlenmenin sağlanamaması, bütçe ve mekan sorunları sayılabilir. Bununla birlikte, projeye ilişkin Emniyet üst yönetiminin ve siyasal desteğin sürmesi önemlidir. Diğer yandan, TDP felsefesine karşı Emniyet Örgütünde üst ve alt kademelerde değişik nedenlerle “direnc” olduğuna ilişkin görüşler de bulunmaktadır (USAK, 2008: 14). Eleman eksikliği öne sürülerek TDP'nin gerçekleştirilmesinin “hayal” olduğu düşüncesi bulunmaktadır. TDP biriminde çalışan personelin çalışma saatlerinin düzenliliği (8x5=40 saat) vb. ayrıcalıklı görüntü, TDP'nin diğer birimlerdeki polislere iş yükünü getirdiği algısı, diğer birimlerde isteksizliğe ve katılım eksikliğine neden olmaktadır (USAK, 2008: 14). Özellikle diğer polis birimlerindeki iş yükü artışı algısı sistemin yapılanması ile ilgilidir. TD polisler şikayetin çözümünde olaya müdahale etmeden sorunu ilgili birimlere aktarmaktadır ve çözülüp çözülmediğini takip edip şikayetçiyi bilgilendirmektedir.

TDP'ye ilişkin mevcut değerlendirmelerin olumlu olmasına rağmen, suçla mücadele bağlamında TDP ile beklenen başarının elde edilmesi, dünya deneyimi ışığında mümkün görünmemektedir. TDP Emniyet Örgütü ve topluluklar tarafından benimsense dahi suçun “gizli” doğası nedeniyle pek çok suç engellenemeyecektir. Salt suçla mücadele açısından bir araç olarak görülmemesi ve sonuçlarının uzun vadede alınacağı beklentisiyle TDP uygulanmaktadır. Bu noktada TDP'nin salt suçla mücadelede başarıyı amaçlamadığı, bundan daha fazla hedefleri olduğunu hatırlamak yararlı olacaktır.

Polisin yetersiz kaldığı, suçta neden olan denetimi dışındaki unsurları etkileme çabası polisi TDP'ye yöneltmiştir. Polis çok kurumlu bir yaklaşımla, ilgilileri bir araya getirerek soruna bütüncül yaklaşılmaya çalışmaktadır. Tüm ilgilileri sorunun bir kısmını üstlenmeye çağırılmaktadır. Ancak söylem düzeyinden uygulamaya aktarılırken çeşitli engeller ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde TDP'nin

uygulanma nedenleri arasında yurtdışında eğitim gören Emniyet yetkililerinin etkisi (kuşak çatışması olarak da görülebilir), Polis Akademisindeki öğretim elemanlarının çabası, AB ve ABD’de yaygın olarak kullanılan ve gittikçe yaygınlaşan bir model olması önemli bir etkidir.

Kamu yararı açısından değerlendirildiğinde, TDP’nin tüm toplumsal kesimlere hizmet götürebileceğini söylemek güçtür. TDP’nin dünyadaki uygulamasına bakıldığında başarılı olan yerlerin genellikle az sorunlu, sosyo-ekonomik olarak orta ve üst kesimlerin yaşadığı, gelir düzeyi belirli seviyenin üzerinde olan, görece homojen bölgeler olduğu görülmektedir. Bu anlamda TDP’nin toplumun tüm kesimlerine hizmet sunabilecek bir model olmadığı söylenebilir. Toplumsal dengesizliklerin arttığı koşullarda görece başarısı düşme eğiliminde olacaktır. Ayrıca, başarılı olarak nitelenen uygulamalar görece kısa dönemli ve çok sınırlı bir mekandaki gözlem ve olaylara dayanmaktadır. TDP’nin uzun dönemli başarısına ilişkin veri bulunmamaktadır. Bu anlamda, TDP belirli semtlerde ve belirli toplumsal kesimlere yönelik olarak başarılı, bazı mekan ve toplumsal kesimler açısından da başarısız olabilecektir. Bu durumda güvenliğe ayrılan kaynakların adaletsiz dağılması ya da güvenlik konusunda belirli noktalarda açıklar çıkabilmesi mümkündür. Bir başka anlatımla, TDP’yi toplumun tüm kesimlerine hizmet sunabilecek bir model olarak değerlendirmek güçtür. Türkiye’de henüz bu açıdan bir değerlendirme için erkendir. Pilot bölgelerde doğu ve batı ayrımı olmaksızın başarılı uygulamalar olduğu belirtilmekle birlikte Türkiye genelinde uygulanması ve uzun dönemli çalışmalar sonucunda başarısına ilişkin daha net fikir oluşacaktır. Kaldı ki, TDP’nin başarısının ölçülmesi (anket vb. ile ölçüm yapılmaya çalışılmaktadır) oldukça güçtür.

Türkiye’de TDP geleneksel polislik faaliyetlerini tamamlayıcı niteliktedir. Yeni bir uygulamadır ama geleneksel polislik faaliyetlerini engelleyici değildir ve bunların yerini alma hedefi içermemektedir. Önleyicidir, özellikle küçük olay ve suçlara yöneliktir. Kuramda polisin imajını belirleyen küçük suçlarda takındığı tutum olduğu, ayrıca küçük olayların önlenmesinin büyük olayları engelleyeceği yönündeki bulgu ve görüşler, ülkemizde polisin küçük suçlara ilgisiz olduğundan, TDP uygulamasına geçilmesini özendirilmektedir. Ülkemizde ve dünyada küçük suçlarda mevcut polislik anlayışı yetersiz kalmaktadır. Bu anlayışının değiştirilmesi

bakımından TDP'nin belirli bir pozitif işlev göreceği öngörülebilir. Ancak TDP birimi ile diğer polis birimlerinin ayrışması olasılığı bulunmaktadır. Türkiye'de farklı polis uzmanlık birimlerinin birbirleriyle işbirliği Türkiye'de hiyerarşik yapı nedeniyle başarılı görünmektedir ancak yine de, “yumuşak polislik” ile “sert polislik” farklı birimlerin sorumluluğu haline gelirse örgüt içi çatışmalara kaynaklık edebilir.

TDP ile klasik polislik bazı yönlerden birbiriyle bağdaşmazlık içerir. Bu nedenle bir arada bulunması kısa vadede sorun yaratmasa da uzun vadede çeşitli sorunlara yol açabilir. Bir polislik stratejisi, diğer polislik stratejisinin uygulanması üzerinde aksaklığa neden olabilir. Farklı birimlerin farklı amaçlara yönelmesi gibi bir durum doğabilir. Türkiye açısından, iki stratejinin karşıtlığından çok tamamlayıcılığının sağlanabileceği söylenebilir. Ancak bu durum gerçekleşirse yumuşak polisliğin sert polisliği kapsamı biçiminde olmayacaktır. TDP'nin klasik polisliği besleyen, destekleyen bir özellik kazanması mümkündür, bu soruna eğilmek ve aşmak gerekmektedir.

Bir polis örgütünde, belirli sayıdaki polisin yurttaşla hizmete ve yardıma hazır olduğunu belirtmesi ve o örgütteki diğer polislerin böyle bir görevinin olmadığı izleniminin oluşması uzun vadede üstesinden gelinemez. Diğer yandan, Emniyet içindeki bir birim yurttaşla “dostça” ilişkiler kurarken örgütün diğer bazı birimlerince gerçekleşen çeşitli olumsuz olayların olması (işkence vb. insan hakları ihlalleri, aşırı güç kullanımı vb.) polisin oluşturmaya çalıştığı saygılık ve imajı sarsar.

Türkiye'de TDP uygulamasının gerçek anlamda yaygınlaşması ya da sembolik kalması gibi bir ikilem vardır. Başlangıçtaki “acaba başarılı olur mu” sorusu yavaşta olsa, belirli düzeyde örgüt içinden direnç olsa da, kaybolmaya başlamıştır. TDP'nin yaygınlaşması durumunda iki grup polis (sert-yumuşak polis birimleri) yaratabilir ki bu durum polis kültüründe bölünmeye, örgütsel yapıda değişime vb. yol açabilir. Bu bölünmenin olumlu ve olumsuz sonuçları olabilecektir. Ancak uzun dönemli olarak bu bölünme (rol, amaç vb. çatışması) örgüte yarardan çok zarar getirebilir. Hatta bazı ülkelerde örneklerini gördüğümüz gibi, polis-polis çatışması doğabilir. Türkiye'de polisliğin merkezi ve buna bağlı olarak katı hiyerarşik yapısının böyle bir çatışmaya izin vermeyeceği düşünülebilir ancak olası bölünme sürecinin yayıldığı zaman diliminde hiyerarşik yapı da değişime

uğrayacaktır. Bir başka olasılık, hiyerarşik yapının varlığı nedeniyle TDP'nin mevcut polislik anlayışını pekiştiren bir araç olarak kullanılmasıdır. Nitekim TDP'nin yumuşak bir polislik anlayışını temsil ettiği ama devletin kendi güvenliğine yönelik suçlar için sert bir polislik anlayışına da ihtiyaç duyabileceği dikkate alındığında her iki yaklaşımın bir arada, birinin diğerini desteklediği biçimde bulunması mümkündür. Bu durumda iktisadi kavramla “kötü para iyi parayı” kovacaktır. Sert polislik yumuşak polisliğe baskın gelecektir. Bugün için bile TDP'yi polislik olarak görmeyen bir kesim bulunmakta ama TDP'nin örgüt içinde kapladığı küçük alan nedeniyle çok eleştirel yaklaşılmamaktadır.

TDP'nin toplumdan bilgi almanın yeni bir türü olmasına koşul olarak sosyal kontrol boyutu bulunmaktadır. TDP'nin bu yönü toplumu ihbarcılığa yöneltme olarak görülerek TDP'ye yönelik eleştirel bir yaklaşıma neden olmaktadır. Öte yandan, dünya ölçeğinde polise intikal eden suçların çok büyük bir kısmının, halkın polise bildirilmesiyle gerçekleştiği, polisliğin başarısının toplumun ihbar ve tanıklığa dayanması gerçeği karşısında TDP'nin toplumdan bilgi almanın yeni bir türü olma işlevini eleştirmek güçleşmektedir. Ülkemiz kültüründe ihbarcılık özellikle belirli yörelerde olumsuz bir değer yargısı içermektedir. Ancak söz konusu olan güvenlik olunca suç şüphesinin polise ihbar edilmesi olağandır ve bu durum TDP'nin uygulanıp uygulanmamasından bağımsız olarak işleyen bir mekanizmadır. Emniyet yetkilileriyle yapılan görüşmede TDP'nin ihbarcılık olmadığı polisin halka kendisini anlatma türü, “biz sizin için varız” demek olduğu ısrarla vurgulanmıştır.

Bununla birlikte, Türkiye’de TDP hizmetlerinde görevli personelin ihbar mekanizmasını kullanılacağı, açıkça TDP Hizmet Standardında (EGMADB, 2007a: 17) belirtilmektedir. Aynı biçimde, ilgili personelin görev sonunda hazırladıkları günlük vardiya raporlarında “duyum toplama”ya ilişkin faaliyetlerini belirtmeleri istenmektedir (EGMADB, 2007a: 68). Ayrıca, Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı Önleyici Hizmetler Şube Müdürlüğü (EGMADB, 2008) internet sitesinde, “önleyici hizmet sunan polislerin en önemli fonksiyonlarından birisi, iç içe olduğu ve hizmet verdiği insanlardan suçla mücadele alanında yararlı olabilecek konularda bilgi toplamaktır” denmekte ve yurttaşın güvenlik hizmetlerine katılımı yurttaşın bilgi edinme ile sınırlanmaktadır. Ancak TDP Türkiye’de salt yurttaşın

bilgi alma yönüyle değil, güvenlik alanında yurttaşı bilgilendirme ve bilinçlendirme açısından da rol oynayabilecek potansiyeldedir.

TDP sürecinde polis, yurttaşın Emniyet Örgütüne bakışı ile ilgili geri bildirim almaktadır. Polisin beğenilmeyen, takdir görmeyen yönlerini tanınması ve kendini anlatma olanağı bulması bu yaklaşımın olumlu yönüdür. Ancak henüz iki yönlü bir ilişki kurulduğuna ilişkin yeterli veri yoktur. Polis halka yakınlığı, bilgi alma ve verme olarak görmektedir ve bu bağlamda TDP polisi güçlendirmekte ancak halk bu uygulamada pasif konumdan kurtulamamaktadır. TDP halkın isteklerinin, beklentilerinin polislik hizmetlerine yansımaları olamamaktadır.

Bu durum bir ölçüde TDP felsefesinin yeni liberal yorumundan kaynaklanmaktadır. Bu yorumda TDP güvenliği sağlamayı polislerden topluma kaydırma amacı içermektedir. Buna göre güvenlik alanında toplumun ve özel sektörün sorumluluğu arttırılmalıdır. Topluma doğrudan güvenlik hizmeti sunulmasından çok toplumu yapabilir kılmak, toplumun kendi güvenliğini kendisinin sağlaması hedeflerden biridir. TDP, “kendi güvenliğini kendin sağla” anlayışına sahip olmakla birlikte, Türkiye örneğinde gönüllülük ve katılım açısından bu noktaya varan uygulamalar görülmemektedir. Suçun önlenmesinde yurttaşın ihbarlarının gerekliliği dikkate alındığında daha fazla istihbarat toplama konusunda bir açılım ile yetinildiği görülmektedir. Bununla birlikte, suç bilinse bile, ihbar edilmesinin belirli riskler içermesi karşısında polise olan sempati yeterli değildir.

Emniyet yetkilileri TDP'nin ihbarcılık olarak değerlendirilmesinin yanlışlığını ısrarla vurgulamıştır. Ancak, TDP'nin gönüllülük ve katılımcılığının ihbarcılıkla sınırlanması tehlikesi bulunmaktadır. Türkiye'nin, geçmişinde sağ-sol çatışması çerçevesinde polise yardımcı olmak isteyen gönüllüler toplumsal çatışmayı derinleştirmiş, devletin yansızlığı düşüncesine ve dolayısıyla meşruiyetine zarar vermiştir. Şırnak örneğinde öğrencilerin “gönüllü polis” yapılması tepki çekerken (Yazar, 2008), Isparta örneğinde “Bayan Fahri Mahalle Polisi” uygulaması tepki görmemiştir (Isparta'nın Asayışı, 2008). Şırnak örneğinde asıl tepki öğrencilerin “gönüllü polis” olmasından çok, istihbarat amaçlı kullanılmasına dönüktür. Bu bağlamda, TDP'nin gerçek bir katılımcı yapı içermesi, gönüllülük ilkesinin herkesi şeffaf biçimde kapsamının sağlanması durumunda, TDP'ye yönelik genel bir güvenin sağlanabileceği söylenebilir. Bu ise, salt polislik hizmetlerine

indirgenebilecek bir anlayış değildir. Siyasal düzlemde ülkenin demokratikleşmesi ile yakından ilişkilidir.

TDP, ister toplumun polislik yapması olarak algılanıp uygulansın, isterse de polisin sunduğu hizmetlerin toplum tarafından desteklenmesi olarak anlaşılın hangi sosyo-ekonomik sistem içinde uygulandığı önemli bir değişken olarak karşımıza çıkacaktır. Bu bağlamda polisin demokratikleşmesiyle devletin demokratikleşmesi arasında önemli bir koşutluk olduğu görülmektedir. Polisin demokratikleşmesi ve halka yakınlaşmasında polisin iç işleyişinde değişikliklere gidilmesi (örneğin sendikalarda örgütlenmesi) ve polislik hizmetlerinin halkın denetimine açılması önemli iki unsur olarak çıkmaktadır. Bununla birlikte her iki unsorda toplumsal yapıda bir dönüşüm sağlanmadan biçimsel değişimler olmanın ötesine gidemeyecektir (Reiner, 1978: 104).

Güvenlik hizmetlerine halkın katılımı uygulamada sosyo-ekonomik ve siyasal olarak katılma olanağı bulunan kesimler açısından gerçekleştirilecek gibi görünmektedir. Konuyu demokratikleşme bağlamında ele aldığımızda; halkın siyasal düzlemde gerçek bir seçme yapamadığı bir ortamda güvenlik hizmetlerine katılımın ne kadar başarılı olacağı sorgulanmalıdır. Demokrasinin en küçük toplumsal bir birim olan ailede uygulanmadığı bir ülkede güvenlik hizmetlerine katılım mekanizmaları biçimsel olarak oluşturulsa bile işlevsel olacağı kuşkuludur. Halkın katılımının, halkın kendi güvenliğini kendisinin sağlanmasına indirgenmesi mümkündür. Kaldı ki, batıdaki TDP uygulamaların suç önleme açısından yararları tartışmalıdır ve İngiltere örneğinde Komşu Gözetleme sisteminden ilk beklentinin “istihbarat sağlama” olması dikkat çekicidir (Home Office, 2005: 1, 7-10)¹⁴. TDP, güvenlik hizmetlerinin meşruiyetine katkıda bulunma potansiyeli vardır ancak suçun önlenmesine ilişkin katkısı net değildir.

TDP'nin hukuka uyan polis kimliği yaratması önemlidir. Hukukun polise göre yorumlanması TDP ile amaçlanan kazanımların elde edilmesini engelleyecektir. Polis insan haklarına saygılı olmadıkça, başta TDP olmak üzere hiçbir yeniliğin başarı şansı olamayacaktır. TDP'nin, “Toplum Destekleyen Polisi”¹⁵ yaratması durumunda yeni bir polislik türü olarak halk tarafından benimsenecektir. Toplum

¹⁴ İngiltere İçişleri Bakanlığının Komşu Gözetleme Sistemini anlatan bir yazısında “istihbarat”ın bu sistemde anahtar bir rolü olduğu birkaç kez vurgulanmaktadır (Home Office, 2005: 1, 7-10).

¹⁵ VI. Kamu Yönetimi Forumunda, Prof. Dr. Atilla Göktürk tarafından kullanılmış bir kavramdır.

Destekleyen Polis; toplumla ilişkilerde hoşgörülü, demokratik, örgütlü ve ülke sorunlarını anlayan ve sahip çıkan, toplumsal duyarlılıklar karşısında daha yumuşak olan bir polislik anlayışı olarak geliştirilebilir. Bu tür bir anlayışın polisliğin özü ile kısmen çelişkili olduğunu hemen belirtmek gerekir. Polislik, bir yönüyle toplumla iç içe olmakla birlikte devletin güvenliği algılaması polisi “topluma karşı” bir örgüt konumuna getirebilmektedir. Kuramda, polisliğin bu iki farklı yönü “yumuşak” polislik ve “sert” polislik olarak tanımlanmaktadır.

1970’li yıllarda Polis Derneği POL-DER’in “halkın polisi olmak istiyoruz” sloganı (Polis Sorunu, 1978: 97) TDP’nin uygulaması içerisinde ne derece yaşama geçeceği zaman içinde cevaplanacak bir sorudur. Eski bir Pol-Der’linin günümüzde söylediği şu sözler çok çarpıcıdır; “Polis toplumun karşısında olmaktan ve gösterilmekten artık hoşlanmıyor. Politikacıların ve onların sırt dayadıkları bazı çevrelerin polisi değil, halkın polisi olmak istiyor” (Öner, 2003). Polis, mesleğe girmeye başlamasıyla birlikte yaşamının hiç bir evresinde sıradan “yurttaş” olamamaktadır. Polis ile toplum ayrı ayrı durmaktadır. Bu iki kategorinin olağan koşullarda bir araya gelememesi TDP’nin başarısını sınırlayacaktır. Toplum ve Polis ayrımı katı bir biçimde halen sürmektedir. TDP’nin bir birimin sorumluluğunda olması toplumla kopukluk sorunlarının aşılmasını, TDP’nin polis kültürü haline gelmesini engelleyecektir.

Toplum ve Polis karşıtlığını gidermek bakımından polislik mesleğine personel alımından eğitime ve örgütlenmeye bir dizi değişikliğe ihtiyaç vardır. Öncelikle toplumun farklı kesimlerinin mesleğe başvurması özendirilmelidir. Bugün için herkese açık yarışma sınavları bulunmakla birlikte toplumun bazı kesimlerinde polislik o kesimlere kapalıymış gibi bir duygu bulunmaktadır. PMYO’ların büyükşehirlerde toplulaştırılması, polisin toplumsallaşmasını sağlaması bakımından düşünülebilecek seçenekler arasındadır. POMEM’lerde 6 aylık polis yetiştirilmesi uygulamasının yararlı olduğu görülmektedir. Bu uygulamaya (6 aylık süre uzatılarak) devam edilmelidir.

TDP, Türkiye’de sadece halkın daha iyi hizmet taleplerine karşılık geliştirilmiş bir uygulama değildir. TDP ile amaçlanan, polisin yasal meşruiyeti yanında toplumsal meşruiyetini sağlamak ve sürdürmektir. Toplumsal yapıya nüfuz edebilmektir. Kuşkusuz TDP, gerek polise olan bilgi akışını arttırarak, gerek gönüllü

ve özel güvenliği yaygınlaştırarak suçun önlenmesine yönelik bir anlayış da içermektedir. Ancak makro sorunlar (işsizlik, gelir dağılımı adaletsizliği, kamu hizmetlerinin etkinliği, etnik sorunlar vb.) çözülmeden polisin bir kurum olarak suçu tek başına önlemesi olanaklı değildir. Suçu doğuran nedenlere müdahale etmek gerekmektedir. Ancak bu müdahale polisin görevi değildir. Bu durumda polisin aslında başarması “imkansız” bir görevi yerine getirmekle görevli bir kurum olduğu değerlendirilmesi gerçekçi görünmektedir. Güvenliğin sağlanmasında bütüncül bakış büyük önem taşımaktadır.

TDP’ye ilişkin kuşku ve başarısızlıkların çözümü bu uygulamaya son verip mevcut polislik anlayışını sürdürmek değildir. Polislikte süren yeniden yapılanmayı hukuk devleti ve demokratik devleti sağlamlaştıracak boyutta sürdürmek gereklidir. Toplumun demokratikleşmesi yönünde kanallar açıldıkça Emniyet Örgütündeki uygulamalar demokratikleşme yönünde biçimlenecektir. Ülkede demokratikleşme sağlanmadıkça, sosyo-ekonomik kalkınma gerçekleşmedikçe TDP uygulaması ya da benzeri yenilikler hukuk devleti ve demokratik devlet ilkelerinin tersine sonuçlar üretecek potansiyele bile sahiptir.

TDP hem özel güvenlik hem de gönüllü güvenlik açısından da değerlendirilmesi gereken bir polislik anlayışıdır. TDP güvenliğin salt polis eliyle sağlanması değildir. Güvenliğin sağlanmasına özel sektörün, sivil toplum örgütlerinin ve yurttaşların katılımını öngörmektedir. TDP’nin görev alanındaki özel güvenlik görevlileri ile düzenli ilişki kurması ve onları yönlendirmesi gerektiği, işbirliği içinde olunması gereken kuruluşlar içinde özel güvenlik kuruluşlarının bulunması, “sokaklardan sorumlu gönüllü kişiler” seçilmesi TDP Hizmet Standardında açıkça yer almaktadır (EGMADB, 2007a: 77-78). Ancak bugün için Türkiye’de özel ve gönüllü güvenlik birlikte değerlendirildiğinde her ikisi de Emniyet Örgütünün personel giderlerinde ya da sayısında bir azalmaya neden olmamıştır. Özel güvenliğin sermaye birikimi anlamında kamudan özel kesimine belirli ölçüde de olsa bir kaynak aktarma mekanizması olduğu, istihdam üzerinde belirli ölçüde olumlu etki yarattığı, güvenlik endişesinde kısmen azalış, ancak kısmen de artış yarattığı söylenebilir. Kentsel alanda güvenlik hizmetlerinde gönüllülük, katılım ve işbirliği ise henüz kurumsallaşmamıştır.

Polise ayrılan kaynaklar açısından, şimdilik bir azalma yaratmayan özel güvenliğin Emniyet Örgütünün daha verimli çalışması açısından verilerle desteklenebilen net bir etkisinin olduğu, bazı Emniyet yetkililerinin aksi düşüncelerine rağmen, söylenemez. Ancak devlet özel güvenliğin gelişmesi yönünde irade ortaya koymaktadır, polisin iş yükünün azalacağı beklentisi bulunmaktadır. Özel güvenliğin polisin iş yükünü azaltacağına yönelik beklenti, bu konuda gerçekleştirilmiş bir alan araştırması olmamakla birlikte, özel güvenlik sayısının polisi sayısına yaklaşmış olmasına rağmen gerçekleşmiş değildir. Hem suç istatistikleri ve kişisel görüşmelerde belirtilen ifadeler, hem de resmi söylem bu konuda bir gelişmeye işaret etmemektedir. Özel güvenliğin yaygınlaşması ile polisin asli işlevlerine döneceği, sokakta daha görünür olacağı beklentisi henüz gerçekleşmiş değildir. Ayrıca, özel güvenliğin sermaye için yüksek maliyetli olduğu noktalarda ya da özel güvenliğin baş edemediği konularda özel sektör halen devlete ihtiyaç duymaktadır

TDP, kamu-özel ve sivil işbirliğinin güvenlik alanında oluşturulmasına yönelik bir adımdır. Bu anlamda yönetim mekanizmasının bir örneğidir. Türkiye’de henüz başarılmamış olmamakla birlikte amaçlardan birinin de bu olduğu söylenebilir. Türkiye’de güvenlik alanında kamu kurumları (Belediyeler, Muhtarlar, Eğitim kurumları, Üniversiteler, Sağlık ve Sosyal Hizmet Kuruluşları), STK’lar, site-apartman yöneticileri, özel güvenlik kuruluşları ve aileler ile iletişimin yanı sıra gönüllü kişilerinde sürece katılmasının sağlanması istenmektedir. Gönüllülerin hizmetlere dahil olmasının sağlanarak bu kişilerle düzenli iletişim kurulması vurgulanmaktadır (EGMADB, 2007a: 73-79). Gönüllü güvenlik açısından TDP toplumu yapabilir kılmak, mahallenin örgütlenerek kapısının önünü temizlemesi gibi güvenliğini sağlamasını amaçlamaktadır. Ancak, bu durumun bütünüyle gerçekleşmesi polise olan ihtiyacı sorgulanır kılacaktır. Bir anlamda, feodal devlet düzenine benzer bir yapı olacaktır. Feodal devlette merkezi bir otoritenin yokluğunda topluluklar kendi güvenliklerini sağlamaktaydılar. Modern polis örgütünün çıkış amaçlarından birisi de kendi güvenliğini sağlayan topluluklar yerine merkezi, profesyonel, uzmanlaşmış, tam zamanlı çalışan bir örgüt eliyle güvenliği sağlamaktır.

Kamusal alanda güvenliğin taşeronlaşması olarak değerlendirildiğinde özel güvenlik kamusal güvenlikten ucuz olarak görülebilir. Güvenliğin sağlanmasında daha çok polis istihdam etmek yerine özel güvenlik istihdam etmek maliyet odaklı bir bakış açısından düşünülebilir. Ancak bir kamu kurumu tarafından kiralansa bile özel güvenlik personeli işverenine yani özel güvenlik şirketine karşı sorumludur. Kamusal bir sorumluluk hissetmemektedir. Kaldı ki görev alanı dışındaki olaylarda müdahale etmeye yetkili değildir. Niteliksel açıdan da yeterli olmadıkları görülmektedir. Öte yandan, hukuk dışı müdahalelerde buldukları, yetkilerini aşarak müdahale ettikleri, aşırı güç kullandıkları pek çok örnek bulunmaktadır. Üniversite kampüslerinde, hastanelerde, otogarlarda kısaca kamusal ve yarı kamusal alanda yurttaşla karşı karşıya gelmektedirler. Suçu önlemekten farklı bir işlev üstlenmiş görünümündedirler. Güvensizlik kaygısını giderme işlevi ise sınırlıdır. Kaldı ki, tıpkı polisin suçu önlemede yetersiz kalması gibi özel güvenlik sayısı ne derece artarsa artsın suç salt özel güvenlik tedbirleriyle önlenemeyecektir.

TDP yüz yüze ve resmi-gayri resmi iletişim kurmaktadır ve bu nedenle etkilidir. Özel alana nüfuz edebilen bir polislik türüdür. Ancak TDP medyatik bir imaj yenileme çalışması olarak kalabilir. Henüz birkaç yıllık bir uygulama olmakla birlikte hızla 81 ile yaygınlaşmış durumdadır. Görece kısa sürede tüm illerde uygulamaya geçilmesi, TDP'ye geçiş ve uygulamanın değerlendirmesi için yeterli zamanın verilmediğini göstermektedir. Ayrıca kaynak açısından sorunlar bulunmaktadır ve bunlar giderilmelidir. TDP uygulaması Emniyet Örgütünde polis sayısı arttırılmadan mevcut sabit personel sayısı ile gerçekleştirilmiştir. TDP'de görev yapacak personel diğer birimlerdeki gönüllü polislerden alınmıştır. Emniyet Örgütünün mevcut personel yapısının ve niteliğinin, TDP'deki hızlı genişlemeyi karşılamaya yeteceği şüphelidir.

TDP devletin ve onun görünen yüzü olan polisin meşruiyeti yeniden tesis etmeye yönelik sınırlı bir değişimdir. Polis bu uygulama ile halka yakınlaşmaktadır ama halkın polise yakınlaşmasında halen sorunlar vardır. Olumlu ve olumsuz gelişmeler bir aradadır. Polisliğin klasik yapılanmasının ötesine gidilmesi çabaları olumludur ancak amaçların çok açık, samimi olması, eleştirel değerlendirmelere kulak verilmesi de bu süreçte gereklidir. Bu konuda çok umutlu olmak mümkün

görünmemektedir. Polis, örgüt dışından gelen seslere yeterince kulak vermemekte, savunma refleksiyle hareket etmektedir.

TDP'nin başarılı olabilmesi açısından salt taktiklerinin uygulanmasının yetersiz olacağı, ilgili birimlerde örgütsel/yapısal değişiklikle birlikte felsefesinin de yerleşmesi gerektiği yönünde görüşler bulunmaktadır. Bu anlamda TDP'nin bütün unsurlarıyla uygulanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bütün unsurları uygulayarak kamusal güvenlik yerine özel ve gönüllü güvenliği yaygınlaştırmak da mümkündür ya da yurttaşın güvenlik alanındaki isteklerini Emniyet Örgütü içine aktarmak ve yumuşak (uzlaşmacı) bir polislik yaparak hem suçla mücadelede önleyiciliği başarmak, hem de yurttaşın polise olan güvenini kazanmak da mümkündür.

Türkiye açısından değerlendirildiğinde TDP'nin bazı unsurları (komşu gözetleme/yurttaş devriyeleri vb.) sistematik biçimde uygulanmamakta ve uygulandığında da nasıl bir sonuç elde edileceği bilinmemektedir. Gönüllü seçilen polisler, belirli bir eğitimden geçirilerek TD polis olmuştur. Başarısız olanlar ya da göreve devam etmek istemeyenler başka birimlere aktarılmaktadır. Eksik kalan unsurlarından birisi gönüllülük uygulaması ve katılımcılıktır. Gönüllülük ve katılımcılığın hangi kapsamlara ulaşacağı henüz net değildir. Şimdilik mahallelerden birer kişinin gönüllü seçilmesi ile yetinilmiştir. Emniyet yetkilileri gönüllüğe henüz sıcak bakmamaktadır. Bu bir şans olarak görülebilir ve TDP'nin, önlemeye çalıştığı toplumsal çatışma/fay hattı olmasının önu kendiliğinden kesilmiş olabilir.

Türk Emniyet Örgütünün yumuşak polislik ile sert polislik tercihi/dengesi arasında hangi noktada duracağında Türkiye'nin iç dinamiklerinin yanı sıra AB ile ilişkilerin de belirli bir etkisinin olacağı söylenebilir. Bu etkinin somut örneği Türk Polis Teşkilatının Sorumluluğunun Verimlilik ve Etkinliğinin Güçlendirilmesi Eşleştirme projesinin TDP dahil bütün alt bileşenlerinin Türk Polisi açısından getirdiği yeni açılımlardır. Bu açılımlar hem yumuşak polisliğin benimsenmesi hem de Yeni Kamu İşletmeciliğinin unsurlarının polis örgütüne kavramsal düzeyde girmesi ile görülmektedir. Bu açıdan AB ile yürütülen ve yürütülmekte olan projelerin Emniyet Örgütünde dönüşüm yaratan bir etkisi olduğu görülmektedir. Türk Emniyet Örgütünde yumuşak polisliğe geçiş açısından, tamamlanmamış olmakla birlikte, önem taşıyacak bir başka proje de özellikle Katılım Ortaklığı Belgelerinde (2008: 16) kurulması gerektiği vurgulanan "Bağımsız Polis Şikayet

Sistemi”dir. Yine Çevik Kuvvet polislerinin numaralı kask takması gibi uygulamalar da yumuşak polislik çabası kapsamında değerlendirilebilir.

TDP'nin katılımcılık boyutunda yönetim mekanizmasını kullanmaya dönük bir model gibi görünse de uygulamada bu pek mümkün görünmemektedir. Katılımcı bir yapı var gibi görünmekle birlikte katılımcılık daha çok araçsaldır. Bilgi alma ve verme, yurttaşla iyi ilişkiler kurma ya da danışma ile sınırlıdır. “Siz polis olsaydınız ne yapardınız” yaklaşımı en üst katılım anlayışıdır. Batıda daha gelişmiş mekanizmalar özellikle yerel düzeyde oluşturulmuştur ancak bu mekanizmaların da gerçek bir katılım sağlamadığı söylenebilir. Temsil mekanizması ile katılım sağlanmaya çalışıldığında, temsil edilenle temsil eden arasında kopukluk en başta gelen sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Doğrudan halk katılımı söz konusu olduğunda güvenlik konularının uzmanlık gerektirmesi, katılan toplumsal kesimlerin beklentileri arasındaki farklılıklar vb. gerçek bir katılımı sınırlamaktadır. Örneğin farklı cinsiyet, yaş, etnik kimlik ve gelir düzeyine göre farklı güvenlik beklentileri olmaktadır. Türkiye örneğinde 1990'ların başından beri yapılan ve şimdilerde TDP kapsamına alınan huzur toplantıları ya katılımcı yurttaş olamadığı için iptal edilmiş, ya katılımcılar “zorla” toplanmış ya da katılımcılar sadece dinlemiş ve alkışlamıştır (Çelebi, 2004). Kuşkusuz, kötü örnek örnek olmaz ve bu kötü uygulamalar huzur toplantılarının iptal edilmesine gerekçe olamaz. Bu toplantıların verimli ve etkili olabilmesi için gerekli düşüncel ve uygulamalı çabalar gösterilmelidir. Ama makro çözümlerin önemi bir kez daha karşımıza çıkmaktadır. Düşünen ve konuşan bir Türkiye, demokratikleşen bir Türkiye'ye doğru gidildiği ölçüde, ailede ve okulda demokrasi uygulanıp öğrenildikçe katılımcı mekanizmalar amaca uygun çalışabilecektir.

Bu çalışmada eksik kalan ve araştırılması gereken bir unsur olarak Türkiye'de klasik polisin TDP'ye bakışının ölçülmesi önem taşımaktadır. Bu ölçüm üst, orta ve alt rütbeler bakımından farklılıklar içerebilecektir. Özellikle orta ve alt kademe polislerin benimsemedikleri hizmet geliştirme programlarının başarı şansının düşüklüğü (Sözen, 2005b: 11) dikkate alındığında TDP'ye polis hiyerarşisinin yaklaşımının ölçülmesinin önemi ortaya çıkmaktadır. Görüşmeler çerçevesinde bazı polislerde bulunan TDP'ye yönelik başlangıçtaki şüpheli yaklaşımın olumlu bir yöne evrildiği görülmektedir. Ancak bu evrim gerçek bir Toplum Destekleyen Polislik

için midir, yoksa toplumu daha iyi denetleyen bir polis için midir, bu konuda soru işaretleri vardır. “Polisin kadife eldiven giymiş çelik bir yumruk olduğunun” hissettirilmesi söylemi halen süregelmektedir. Bir başka örnekte “polisle yurttaş diyalogunu pekiştiren”, “yurttaşın sorunlarını çözümleyen ekip kuran”, “halk toplantılarıyla ilgi odağı haline” gelen bir Emniyet Müdürünün polise “gülümseme” talimatı vermesidir (Yenilikçi Müdür, 2000).

TDP ile ilişkili olarak yapılması gereken bir başka araştırma ise, Türkiye çapında bütün illerde bütünsel olarak uygulamaya geçildikten sonra TDP biriminde çalışan personele anket düzenlenerek, bu proje ile hedeflenenle mevcut durum arasındaki yakınlığı ölçmektir. Bu tür bir araştırma TDP’nin ülkemizde aldığı biçimi net bir biçimde ortaya koymak bakımından yararlı olacak ve karşılaştırmalı çalışmalara olanak vererek Emniyet Örgütünün analizine yardımcı olacaktır.

SONUÇ

Çağlar boyunca devletin güvenliği sağlama rolü değişmeden süregelmele birlikte, bunu gerçekleştirme yöntemi, coğrafi, kültürel, ideolojik, sosyo-ekonomik nedenlerle devletten devlete farklılaşmıştır. Kimi zaman kiralık ordular kullanılmış, kimi zaman yerel topluluklara güvenilmiş, kimi zaman köleler polis işlevi üstlenmiş ve modern dönemle birlikte kamusal polis örgütü kurulmuştur. Bu yöntemlerin zaman zaman bir arada kullanıldığı da görülmektedir. Devlet, güvenliği sağlama ve bu amaçla zor kullanma işlevine sahipse de, Althusser'in de (2002) belirttiği gibi, salt baskı ile işlemez. Devletin baskı işlevi için örgütlediği aygıtları bile aynı zamanda başka işlevlere, topluma dönük işlevlere sahiptir. Örneğin, 1934 tarihli 2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu devletin zor aygıtının iki yönlü işlediğinin açık bir kanıtı gibidir. Bu Kanuna göre polis kanunları uygulamakla ve kamu düzenini sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda yardım isteyenlere, çocuklara, hastalara, sakatlara ve güçsüzlere yardım edecektir.

Devletin salt egemen sınıfın çıkarına göre hareket eden bir mekanizma olmaması, birbirinden farklı ve çelişkili görevleri olması ile kendini göstermektedir. Devlet egemen sınıfa ya da egemen sınıf ittifakına hizmet ettiği kadar toplumun tümüne yönelik de hizmet etmektedir. İstanbul'da Beyoğlu'nda bir bomba patladığında toplumun tüm kesimlerinden insanlar zarar görür. Bu zarar, sadece fiziksel-maddi kayıp nedeniyle değil, belki bundan daha çok ülkenin her yerinde çeşitli kesimlerde yaratılan korku, umutsuzluk, çaresizlik ya da öfke nedeniyle oluşur. Son yıllarda yaygınlaşan kapkaç, toplumun tüm kesimlerinin ve belki en fazla orta gelir düzeyindeki kesimlerinin sorunudur.

Liberal öğretisi, devleti sadece zor yönü ile kabul etmek eğilimindedir. Yeni liberal öğretinin önde gelen düşünürlerinden Hayek ve Nozick'in söylemlerinde görüldüğü gibi sosyal adaletçi, yeniden dağıtımcı, toplumun daha güçsüz kesimlerine yönelik faaliyetler yararsızdır. Hayek (1995), kamu yararı kavramını da reddetmektedir. Oysa, kamu yararı kavramının bütünüyle reddi, devletin, toplumun geneli lehine hareket zeminini daraltır, ölçü norm bütünüyle kaybolur. Neyin kamu yararına olduğunu belirlemek kolay olmamakla birlikte, "kamu yararı nasıl sağlanır" sorusuna yoğunlaşmak da gereklidir. Bu gereklilik en çok güvenlik hizmetlerinin sunulmasında önem kazanmaktadır. Güvenlik hizmetlerinin etkili sunulmasından,

suçun önlenmesinden ve suçlularla mücadelenin başarılı olmasından toplumun tüm kesimleri yararlanacak ve kamu yararı gerçekleşmiş olacaktır.

Polis pratiği her ülkenin kendi özgünlüğü içerisinde belirlenmektedir. Günümüzde bir ekonomik altyapısal değişim vardır ve polis örgütlerinin bu değişime uyarlanması sorunu ile karşı karşıya kalınmıştır. Bu anlamda polislikteki yeniden yapılanma sadece örgütün içsel gereksinimleriyle, suçla savaşta başarısız olmasından vb. kaynaklanmamaktadır. Ekonomik yeniden yapılanmaya ve buna uygun değişen devlet anlayışına uyum sağlamak da söz konusudur.

Yeni liberal öğretisi, dünyadaki polis örgütlerindeki dönüşüm ihtiyacını kendi gereksinimleriyle uyumlaştırmaktadır. Polis örgütleri 1960'lı yılların ortalarından başlayarak kamu düzenini sağlamada, öğrenci olaylarını ve toplumsal ayaklanmaları bastırma, suçla mücadelede yetersiz kalmaya başlamış, artan suç oranlarına koşut olarak eleştirilere uğramıştır. Bu duruma tepki ya da yanıt olarak polis örgütleri dönüşüm ihtiyacı içerisinde çeşitli arayışlara girmiştir. Günümüzde polisteki reform ihtiyacı, yeni liberalizmin ihtiyaçlarına uygun bir yanıtı da içerecek biçim almıştır. Modern devlette polisin güvenliği sağlamada tekel olma özelliği aşınmakta, polisin yanı sıra özel güvenlik ve gönüllü güvenlik devreye girmektedir. Dünyada polis örgütlerinde meydana gelen değişim birbiriyle yakından ilişkili dört alt başlığa ayrılabilir; özel güvenlik, yerelleşme, sivilleşme ve gönüllü güvenliği de kapsayan Toplum Destekli Polislik (TDP).

Devletin yaşadığı her sosyo-ekonomik dönüşümünün kamu yönetiminin bütününde yarattığı etki polis örgütlerinde de yansıma bulmaktadır. Son dönemde polis örgütleri “maliyet duyarlı”, özel sektör yöntem ve teknikleri ile çalışma eğiliminde olan örgütler olma yolundadır. Bu eğilim sivil personel kullanma, hizmet satışı gerçekleştirme gibi unsurları ön plana çıkarmıştır. Gelişmiş Batılı ülkelerde görülen sivil personel kullanma eğiliminin henüz Türk Emniyet Örgütüne tam olarak yansıdığı söylenemez. Emniyet Örgütü zaman zaman söylem düzeyinde bu yaklaşımı benimsediğini belirtse de Örgütteki sivil personel sayısı küçük bir oranı (%8) oluşturmaktadır. Türkiye’de polisin hizmet satışına ilişkin mevzuat bulunmakla birlikte, parasal bakımdan büyük tutarlı ve Batı ölçüt alındığında çok kapsamlı bir hizmet satışı gerçekleştiği söylenemez. Polisin hizmet satışı ile ilgili olarak, stat, konser ve benzeri etkinliklerde görev alan polislerin ücret alması yönünde gittikçe

güçlenen eğilim ve çaba bulunmaktadır. Bu gelişmenin bir adım ötesi, polislerin boş zamanlarında özel güvenlik olarak çalışmalarına olanak sağlanmasıdır.

Türkiye’de Emniyet Örgütündeki içsel değişimde, Toplam Kalite Yönetiminin (TKY) Örgütte uygulanmaya çalışılması önemli bir aşamadır. Ancak bu çaba büyük ölçüde biçimsel olmaktan öteye gidememiş, kalite belgeleri ile yetinilmiştir. Zihinsel dönüşüm açısından ise TKY ile altyapı sağlandığını söylemek mümkündür. TKY yaklaşımı Yeni Kamu İşletmeciliğinin benimsenmesini, stratejik planlama, performans yönetimi gibi uygulamalara geçişi kolaylaştırmıştır. Bu yaklaşımlar, sosyo-ekonomik konjoktüre koşut olarak bir kamu kurumu olan Emniyet Örgütünü özel sektör mantığına yaklaştırmıştır.

Güvenliğin yeniden yapılanmasında özel güvenlik olgusu dikkat çekmektedir. Türkiye’de özel güvenlik hızla yaygınlaşmaktadır ve sayısal olarak polis sayısını geçme eğilimindedir. Ancak işlevsellik açısından yararı konusunda net bir bilgi, değerlendirme bulunmamaktadır. Genellikle zaman içerisinde çok daha işlevsel olabileceği ortak bir görüş olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak 2004 yılı başlangıç kabul edilip 1981 yılından 2004 yılına kadar ki gelişmeler ihmal edilse bile, 6 yıllık deneyim sonucunda iyimser olmak için çok neden bulunmamaktadır. Özel güvenliğin potansiyel tehlikelerine dikkat çeken az sayıda görüş, basında çıkan çok sayıda olumsuz örnekle (yasa dışı faaliyet, aşırı güç kullanma, yetki aşımı, niteliksiz personel vb.) birlikte değerlendirildiğinde sorunların sürüp gideceği beklenebilir. Sorunların özel güvenliğin “bebeklik” dönemi ile sınırlı olmadığı, yapısal olduğu, uzun bir geçmişe sahip ABD’de bile özel güvenliğe ilişkin çeşitli sorunlar ve tartışmaların bulunduğu görülmektedir.

Dünyadaki eğilime benzer biçimde Türkiye’de de özel güvenlik birimleri üzerinde yeterli kurumsal idari denetimin gerçekleştirildiği söylenememekle birlikte, özel güvenliğin şiddet kullanması, aşırı güç kullanması, tıpkı poliste olduğu gibi bir suçtur ve yargısal denetime tabidir. Bu anlamda en etkili denetim yolunun bir dışsal denetim türü olarak yargı denetimi olduğunu söylememiz mümkündür. İçsel denetim genellikle medyada haber olduğu ölçüde işleyen bir mekanizmadır. İdari denetim ise büyük ölçüde rutin işlemlerin denetlenmesi ile sınırlı kalmaktadır. Özel güvenlik birimlerinin yasa dışı faaliyetleri, asayiş ve organize suç birimlerinin başarılı çalışmaları ile açığa çıkabilmektedir. Özel güvenlik sektörünün denetlenmesi için

Emniyet içinde bu alana kaynak (personel, araç-gereç, zaman vb.) aktarılmaktadır ve bu alan gittikçe üzerinde daha çok durulması gereken bir alan olacaktır.

Özel güvenliğin önleyici olduğu varsayılmaktadır. Bu yönüyle özel güvenliğin başarılı ve yaygın olduğu ölçüde polisin asli işlevlerine dönmesini sağlayacağı beklentisi bulunmaktadır. Bu değerlendirmeyi haklı bir beklentiden çok, polisin önleyici güvenliği özel güvenliğe terk etmesine yol açacak bir sürecin başlangıcı olarak görmek daha yerindedir. Polis, bazı işlevleri üstlenerek toplumla karşı karşıya gelmek istememektedir. Özellikle konser vb. mekanlarda görev almak istememektedir. Ancak bu tür önleyici hizmetleri yerine getirme isteksizliğinin nedeni olarak öne sürülen, bu hizmetlerin kamusal olmadığı, asli işlev olmadığı, toplumla karşı karşıya gelindiği vb. gerekçeler yeterince açıklayıcı değildir. Amaçlar arasında boş zaman yaratma isteği, ücret talebi, personel sayısını artırma gibi kurumsal-bireysel isteklerin de etkili olduğu söylenebilir.

Polisin asli işlevleri-ikincil işlevleri tartışmasında, ikincil işlevler çok geniş ve esnek tanımlandığında örneğin trafiğin asli işlev olarak değerlendirilmeyeceği bir durumla karşılaşılabilir. Bu durumda trafik hizmetleri bir başka kamu kurumuna mı yoksa taşeronu mı devredilecektir. Bir başka kamu kurumuna devretmek mümkün olmakla birlikte yine devlet tarafından asli ve sürekli bir görev niteliğini yitirmeyeceği açıktır. Diğer yandan, taşeronu devretmek hukuksal altyapısı oluşturularak gerçekleştirilebilir, ancak meşruiyet açısından sorunludur. Benzer bir tartışma koruma hizmetleri için de yapılabilir. Kimi siyasiler ve Emniyet yetkilileri bina ve şahıs koruma hizmetlerini polisin işi olarak görmemektedir. Koruma hizmetlerinin asli işlev olarak görülmemesi, statların çevresinde güvenlik önlemi almanın asli işlev olarak görülmemesine ve bu tür hizmetler için ücret talebine yol açmaktadır. Nitekim bazı Avrupa ülkelerinde trafik kazalarında polisin çağrılması durumunda yurttışlardan “meşguliyet parası” alınmaktadır. Türk polisi de aynı eğilime yönelmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Türk polisini derinden etkilediği görülmektedir. Polislik hizmetlerinin satışı Emniyet Örgütü tarafından genel kabul görmektedir.

Polisin, “yük atma” olarak nitelendirdiği bazı faaliyetlerini özel güvenliğe, gönüllülere hatta başka kamu kurumlarına ya da Emniyet Örgütü içinde sivillere bırakması mümkündür. Ancak bu strateji değişikliğinin gerekçesi ile amacı arasında

uyum olmalıdır. Günümüzde polisin yaptığı kimi işlevler başka bir örgüt, sivil personel ya da taşeron tarafından üstlenilebilir. Buna 155 polis imdat çağrıları, trafik hizmetleri gibi ana işlev olarak nitelendirilebilecekler de dahildir. Bu konudaki kararda önemli olan neyin amaçlandığıdır. Bu yöndeki karar amaca göre değerlendirilebilir. Amaç; örgüt kültürünü değiştirmek midir, maliyet azaltmak mıdır, sadece imaj yenilemek midir, verimliliği artırmak mıdır, siyasal iktidarın gücünü pekiştirmek midir, istihbaratı güçlendirmek midir? Sıralanan amaçlar artırılabilir ancak her amacın kamu yararı açısından getireceği sonuçların farklı olacağı açıktır.

Aslında Emniyet Örgütü tam da bazı Emniyet yetkililerinin “şikayet” ettiği bir olgu nedeniyle çok önemli bir kurumdur; çok çeşitli yasaların kendisine yetki vermesi nedeniyle önemlidir. Bu önemin devam ettirilebilmesi bakımından çok fazla işlevin elinden çıkmaması gerekir, yoksa bildiğimiz anlamda polisliğin sonunun gelmesi söz konusu olur. Çok fazla işlev, topluma daha iyi nüfuz edebilmektir ve hem siyasal iktidara karşı hem diğer kamu kurumlarına karşı hem de toplumsal kesimlere karşı polisi güçlendirmektedir.

Günümüzde polisin topluma nüfuz etmesi beklentisi polisin baskıcı yönünü açığa çıkarmakla değil, tersine yumuşak bir polislik anlayışı ile hizmet boyutu öne çıkarılarak başarılmaya çalışılmaktadır. Bu açıdan polisin mevcut bazı işlevleri devretmesinin ne derece olumlu olacağı sorgulanmalıdır. Polisin suçla savaş işlevi tek asli işlevi haline getirilirse bu polisliğin baskıcı yönünün öne çıkacağı anlamına gelir. Buna ek olarak güvenliği sağlamada gittikçe özel güvenliğe dayanılması toplumsal dayanışma duygusunu zedeleyecektir. Modern polis, toplumdaki güç ilişkilerindeki değişmelerin bir sonucu olarak çeşitli toplumsal kesimlerin devletten talep ve baskılarına karşı devletin verdiği bir yanıt olması gibi özel güvenlik de yine toplumsal güç ilişkilerindeki değişmelere bir yanıttır. Taraflardan biri yine devlet, diğer taraf ise özel güvenlik şirketleri ile özel güvenliği kullanan kesimdir. Devlele olan ilişkinin özel güvenliğin kendi güvenliğini bütünüyle sağlaması boyutuna varması durumunda kamu yararı açısından en kötü senaryonun gerçekleşmesi söz konusu olacaktır.

Özel kesimin kendi güvenliğini sağlama isteğinde polisin başarısızlığı kadar, algılamaların da önemli olduğu, özel kesimin kendi denetimindeki koruma ile

daha fazla güven hissi duyduğu söylenebilir. Özel kesim, devletin sunduğu standart hizmetle yetinemeyecek noktaya gelmiştir ve devletten aldığı destekle kendi güvenliğini, önleme boyutuyla, kendi sağlamaya çalışmaktadır. Ancak bunun sınırları olduğu, genel güvenlik sağlanmadan özel güvenliğin yeterli olamayacağı söylenebilir. Diğer yandan, özel güvenliğin devletin teşviki ve hatta yer yer açık ya da örtülü zorlaması ve kaynak aktarması ile geliştiği de bir başka gerçektir.

Tarihsel olarak güvenliği sağlamada devlet dışı mekanizmaların kullanılmasının olanaklı olması nedeniyle modern devletin bu alanı özel ve gönüllü güvenlikle paylaşması mümkündür ve halen gelişmeler bu yöndedir. Öte yandan, modern devletin topluma nüfuz etme açısından salt baskı ile işleyen bir kurum olmaması ve güvenliğin modern devlet döneminde temel bir kamusal hizmet biçimine gelmesi güvenliğin salt özel ve gönüllü güvenlik eliyle gerçekleştirilemeyeceğini de göstermektedir. Bu nedenle güvenlik alanında yaygınlaşan eğilimlerin baskın hale gelmesi durumunda pre-modern benzeri ya da post-modern bir devlet oluşacağı söylenebilir. Ancak bu tür bir durumun gerçekleştiğini gösteren çok az gelişme vardır. Daha çok, devlet özel güvenliği uzantısı olarak kullanmaktadır. Polisin yerine özel güvenlik personelinin kullanılması biçiminde bir değişim yerine, özel güvenliğin polisin tamamlayıcısı olarak kullanılması söz konusudur. Kamu düzenini sağlamak açısından devlet özel güvenliği bir araç olarak kullanmaktadır. Polis, statta ve havaalanında özel güvenlikle işbirliği içerisinde görev yapmaktadır. Özel güvenlik personeli bu durumlarda polisin neredeyse astı olarak işlev görmektedir.

Türkiye’de devlet özel güvenlik alanında; özel güvenlik hizmetine izin verme, hizmeti sona erdirme, hizmetin silahlı yapılması, görev alanı vb. konularda yetkiyi kendinde toplamıştır. Ayrıca gerektiği hallerde valinin emri altında özel güvenlik personeline görev yaptırabilmesi yönüyle adeta devletin uzantısı olan bir özel güvenlik yapısı mevzuat ile öngörülmüştür. Özel güvenlik olgusunun kamudan özel kesime kaynak transferi olan bir yönü de bulunmaktadır. Türkiye’de özel güvenlik şirketlerinin en büyük işvereni devlettir. Sosyal (transfer) harcaması olarak topluma aktarılmayan kaynaklar güvenlik harcaması olarak hem devlet bütçesinden hem de özel sektör bütçesinden özel güvenlik sektörüne aktarılabilmektedir. Devlet kamu güvenliğini sağlamada tartışmasız halen üstündür. Bu durumun değişeceği

beklentisi gerçekçi görünmemektedir. Ancak yeni biçimlerin ve bazı ülkelerde ara yapıların oluştuğu da görülmektedir. Devlet, güvenlik alanını bütünüyle terk etmeksizin yönetişimci devlet modeline uygun olarak kendisini sivil oluşumlarla takviye etmektedir.

“Korku”, bir endüstri tarafından kullanılmaktadır. Güvensizlik algısını tetikleyen bir dizi unsur bulunmaktadır. Bu nedenle bir yandan devletin bu alanda olması istenmekte, diğer yandan özel güvenlik gittikçe kanıksanan ve olmazsa olmaz olarak görünen bir olgu olmaktadır. 21. yüzyıl, devletin kimi zaman “sert” kimi zaman “yumuşak” yönünü öne çıkarsa da, güvenlik alanında temel aktör olmaya devam edeceği ancak özel güvenliğin de yaygınlaşacağı bir dönem olacaktır. Polis-özel güvenlik işbirlikleri gittikçe artacak, devlet kimi zaman özel güvenliği bazı operasyonlarda kullanacaktır.

Dünyada polis örgütleri güvenlik alanında yeni bir model benimsemiştir. Bu stratejinin adı TDP’dir. TDP modeli yumuşak polislik anlayışına dayalıdır. Polisin zor yönünden çok hizmet yönüne vurgu yapan bir anlayıştır. Devlet algısındaki değişime de işaret etmektedir. Bu polislik modeliyle maliyet ve verimlilik gerekçeleriyle devletin temel işlevlerinden olan güvenliğin yeni liberal mantığa uygun olarak kısmen de olsa özel sektöre ve gönüllü topluluklara devredildiği görülmektedir. TDP, polis örgütlerinin başarıyı daha düşük maliyetle sağlama arayışlarında buldukları bir çözüm yoludur aynı zamanda. Devredilen boyut önleme amaçlı faaliyetlerdir. Bununla birlikte bu alan boşlukta bırakılmamakta ve alanın denetlenmesi için toplum destekli polislere ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak TDP stratejisine duyulan ihtiyacın bu çerçeveyi aşan bir yönü bulunmaktadır. Devletin topluma nüfuz etme, toplumu yönetme, yönlendirme ve denetlemesi açısından yeni pratiklere ihtiyaç vardır. Toplum değişmektedir, devletin bu değişime nüfuz edebilmesi, değişimi denetleyebilmesi açısından TDP bu ihtiyaca cevap verebilecek bir potansiyele sahiptir. Bu nedenle TDP salt bir suçla mücadele, suçu önleme aracı ya da maliyet azaltma değil, devlet-toplum ilişkisinde yeni bir araçtır.

Devletin, yurttaşlarının güvenliği ile birlikte kendi güvenliğini de sağlaması farklı polislik stratejilerinin birlikteliği ile kendini göstermektedir. Bu stratejilerden ilki sert polislik iken, diğeri TDP’de somutlaşan yumuşak polisliktir. Devlet kendisine yönelik suç ya da olaylarda zor gücünü, sert yüzünü göstermeye devam

etmektedir. Dünya genelinde çevik kuvvet, terörle mücadele, istihbarat, özel hareket vb. birimler TDP ile birlikte var olmaya devam etmektedir. Kamu düzeni kavramında somutlaşan “devletin güvenliği” söz konusu olduğunda sert polislik anlayışı ile karşılaşılmaktadır. Bu açıdan özellikle Türkiye uygulaması ile TDP, yumuşak polislik anlayışı olarak mevcut polislik anlayışına destek veren, onu tamamlayan yeni bir teknik olarak değerlendirilebilir.

Polisin başarılı olması, başarısının ölçülmesi zor olmakla birlikte, genel olarak yurttaşların temel bir beklentisidir. Ancak, “başarı” sağlanırken bazı temel değerlere saygı gösterilmesi, temel hak ve özgürlüklerin ihlal edilmemesi de yurttaşların bir başka beklentisidir. Bir başka deyişle, polisin hem başarılı olması, hem de bu amaçla güç kullanırken, temel haklara saygı göstermesi istenmektedir. Diğer yandan, polis de yurttaşla karşı karşıya gelmekten rahatsızdır ve toplumdan saygı görmeyi beklemektedir. TDP, bu çelişkili amaçları gerçekleştirecek bir model olarak geliştirilmiştir.

TDP, içeriğinin nasıl doldurulacağına bağlı olarak, özel güvenlik, yerelleşme, sivilleşme ve gönüllü güvenliği kapsayan bir üst kavram olarak da kullanılabilir. TDP bu yönüyle, polis reformunu yeni liberal ihtiyaçlara eklemeyen bir özellik edinebilmektedir. Daha dar bir içerik tanımlamasıyla, sadece polisi halka yakınlaştıran uygulamalarla sınırlı bir biçimde de kurgulanıp uygulanabilir.

Emniyet Örgütünün TDP’yi bir strateji olarak benimsemesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Temel nedenlerden bir tanesi polis-yurttaş ilişkilerinde yaklaşım değişikliğine duyulan ihtiyaçtır. Evrensel bir olgu olarak polis-yurttaş ilişkilerinde görülen kopukluk ülkemizde de ispatlanmasına gerek olmayan bir önerme olarak ciddi düzeylerde görülmektedir. Yurttaşların polise yönelik bakışı, özellikle belirli dönemlerde, suç oranlarında artış ya da toplumsal olaylara polisin sert müdahalesi olduğunda olumsuzlaşmaktadır. Polise olan güvene yönelik anketler çelişkili sonuçlar içerse de, gerek akademik çalışmalarda, gerekse de Emniyet Örgütünün iç değerlendirmelerinde polis-yurttaş ilişkilerinde karşılıklı bir güven sorunu ya da “kopukluk” olduğu tespit edilmiş durumdadır. Polisin devletin görünen yüzü olduğu sıklıkla dile getirilmektedir. Bu nedenle polisin davranışının “devlet anlayışını” kavramamıza yarayan önemli bir ölçüt olduğu söylenebilir. Bir suç mağduru olan yurttaşın polis tarafından nasıl davranıldığı, kitle gösterilerinde polisin

tutumu gibi unsurlar devletin demokrasi, temel haklar gibi değerlere bakışını ortaya koyan göstergeler olarak değerlendirilebilir.

Değişen devlet ve kamu yönetimi anlayışı polis örgütlerine de yansımıştır. Dünya polis örgütlerindeki yeniden yapılanma, içsel gereksinmelerin etkisiyle Türk Emniyet Örgütüne de yansımıştır. Güvenlik alanında karar verici siyasal irade olmakla birlikte, polisliğin uzmanlık gerektiren niteliği nedeniyle alınan kararlarda Emniyet Örgütünün üst kademesinin de etkiliği olduğu söylenebilir. Bu nedenle Emniyet Örgütünde yeniden yapılanma ile hedeflenenle, ulaşılan sonuçlar arasında farklılıklar olabilir. Bununla birlikte kurumsal yeniden yapılanmanın temelinde yeniden yapılandırılan örgütün başarı düzeyinin yükseltilmesi temel hedeftir. Bu amaca uygun polis strateji ve taktikleri ise karar vericilerin bakış açılarına, eldeki kaynaklara, mevcut yapılanmanın getirdiği sınırlılıklara ve diğer sosyo-ekonomik, tarihsel ve geleneksel özelliklere göre değişiklikler göstermektedir.

Türkiye’de güvenliğin sağlanması dünyadaki gelişmelere koşut olmakla birlikte kendine özgü özellikleri de barındırmaktadır. Toplumsal özellikler kuruma ve seçilen modele de yansımaktadır. Ülkemizin güvenlik alanında dünyadaki gelişmelere uyumunda özellikle AB ile birlikte gerçekleştirilen projelerin, yurtdışında eğitim gören Emniyet görevlilerinin payı bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerde üretilen yapıların çevre ülkelere aktarılması sistemin kendi dinamikleri ile gerçekleşen bir durum olup bugüne özgü bir gelişme değildir. Ancak aktarım sırasında çoğu zaman ülkenin ve kurumun ihtiyaçları, koşulları ve kültürü de devreye girmektedir. Bu bakımdan TDP ülkemize uyarlanırken örneğin gönüllü güvenlik boyutu son derece sınırlı tutulmuştur. Yurttışardan gelen gönüllü olma isteği bulunduğu bile bu konuda Emniyet Örgütü çok “istekli” olmamaktadır. TDP açısından gönüllü güvenliğin yaygınlaştırılması önemli bir unsurken, Türkiye’de bu konuda bir “heyecan” görülmemektedir. Bununla birlikte TDP stratejisinin ilerleyen yıllarında bu konuda da bazı yeni gelişmelerin olacağı öngörülebilir.

TDP, sistemimize AB’ye üyelik süreci kapsamında İspanya ile yürütülen eşleştirme projesi ile girmiş olsa da, Polis Akademisi’nde görev yapan öğretim üyeleri, yurtdışında eğitim vb. amaçlarla bulunmuş Emniyet yetkililerince daha önceki süreçte gündeme getirilmiş, biçimsel ve sistemsiz de olsa çeşitli uygulama denemeleri yapılmış bir yaklaşımdır. Örneğin 2003 yılında Toplum Destekli

Güvenlik Hizmeti konulu bir genelge (Ek. 6) ile bu mekanizmanın uygulama iradesi ortaya konmuştur. Bir diğer önemli unsur, TDP modeli İspanya'dan alınmakla birlikte, Türkiye'nin özgünlükleri modele yansımıştır.

Türkiye'de TDP, kavramın anavatanı olan Anglo-Sakson modelinden farklı işlemektedir. Örneğin TDP'nin özünde yer alan polislik hizmetlerine gönüllü katılımın Türkiye'de nasıl işletileceği belirgin değildir. Kentsel alanda gönüllülüğün dışlandığı bile iddia edilebilir. Kurumlar arası işbirliği de uygulamada, şimdilik, ikincil önemdedir. TDP'nin Türkiye modelinde asıl ağırlık yine Emniyet Örgütündedir. Bir başka ifadeyle, TDP “devlet odaklıdır.” Zaman içerisinde kurumlar arası işbirliği mekanizmasının geliştirilmesi mümkün olmakla birlikte gönüllü yurttaşların güvenliğinin sağlanmasında daha fazla sorumluluk alması, yurttaşların kendi güvenliklerini sağlamada özel güvenlik kullanması ve güvenlik teknolojilerinden yararlanması dışında, yakın zamanda olası görünmemektedir.

Kamu yararı açısından baktığımızda TDP modeli güvenliğinin sağlanmasında ve suç korkusunun azalmasında, polise olan güven duygusunun yükselmesinde yararlı olma potansiyeline sahiptir. Bu konu yazılı kuralların ötesinde, yurttaşların uygulamadan ve genel güvenliğinin sağlanmasından duyduğu memnuniyet düzeyi ve polise olan bakışta olumlu değişimle kendisini somutlayacaktır. Bununla birlikte bir yönetim uygulaması olan TDP uzun dönemde yurttaşları büyük ölçüde “kendi güvenliklerini kendileri sağlamak” zorunda bırakma potansiyeli taşımaktadır.

Devlet odaklı TDP'nin olumsuz yönü, mevcut polislik anlayışının yerine geçmemesi, tersine onu tamamlayıcı bir içerik almasıdır. Bu durum salt mevzuattaki yetersizlikten kaynaklanmamaktadır. Görüşme yapılan kimi Emniyet yetkilileri tüm polis birimlerinin TDP modelini benimsemesinin gerekmediğini, her polis birimi için bunun söz konusu olamayacağını ve toplum destekli tipindeki polisliğin her birim tarafından yapılamayacağını, bazı olaylarda sert polise ihtiyaç olduğunu belirtmişlerdir. Bir kısım Emniyet yetkilisi ise TDP'nin tüm Örgüte yayılması için uzun bir zamana ihtiyaç olduğu görüşündedir. Emniyet Örgütünde azınlıkta da olsa TDP'ye karşı çıkan bir kesimin bulunduğu da dikkate alındığında, TDP mevcut polislik anlayış ve kültürünü değiştirmemekte, ona alternatif olmamakta, tersine, onu farklı bir bağlamda besleyen, ona kaynak (istihbarat vb.) sağlayan bir konumdadır. Özellikle toplumsal olaylarda; toplumsal gösteriler, grevler ve benzeri çatışmalarda,

öğrenci ve esnaf ayaklanmalarında TDP'nin asli bir işlerliği bulunmamaktadır. Buna koşut olarak, devletin kendisine yönelik olarak algılanan suç türlerinde polis kimi zaman aşırı olarak nitelenebilecek ölçüde zor kullanmaktan çekinmemektedir. Bu durumda TDP biriminin özverili çabalarının boşa gitmesi de söz konusu olabilmektedir.

TDP istihbarata katkı, yurttışı suça karşı bilinçlendirme ve bilgilendirme ve bu yolla meşruiyet elde etme, güven duygusu sağlama gibi dar bir çerçevede görülebileceği gibi, devlet-yurttaş ilişkilerinde yeni bir kaldıraç, demokratikleşme yönünde bir adım olarak da değerlendirilebilir. Ülkemizde ilk yönün daha ağır bastığı söylenebilir. Demokratikleşmeye katkı yönünün geliştirilebilmesi için Emniyet Örgütünün bir bütün olarak topluma hizmet etme bilinci ile hareket etmesinin sağlayacak bir yapı ve işleyişe kavuşması sağlanmalıdır. Bu noktada TDP stratejisinin en önemli avantajı, diğer polis birimlerinin aksine, özel alana daha yakın bir oluşum olmasıdır. Ancak TDP'nin bir birimin işi olarak görülmesi onu araçsallaştırmaktadır. TDP'nin, devlet- yurttaş ilişkilerindeki yeni bir dönemin polislikteki simgesi olabilecek potansiyeli devletin demokratikleşme süreci devam ettiği ölçüde gerçekleşecektir. Devletin toplumu ağırlıklı olarak zor yoluyla mı yoksa daha topluma nüfuz eden mekanizmalarla mı yönetmeye çalışmayı tercih edeceği bir anlamda TDP modelinin içeriğinin nasıl doldurulacağını da belirleyecektir.

TDP, önleyici güvenliği ve suç korkusu ile mücadeleyi önemseyen bir yaklaşımdır. Ancak bu unsurlar söz konusu olduğunda medyanın rolü de ihmal edilmemelidir. Medyanın rolü kimi zaman olumlu çoğu zamanda olumsuz yönde olabilmektedir. Özellikle suç korkusunun artmasında medyanın “başarılı”! olduğu gözden kaçmamaktadır. Yine, polisin imajı konusunda medya ikili bir işlev görebilmektedir. TDP medyayı da yönlendirmeyi içeren bir polislik türüdür. Bu bakımdan TDP'nin topluma nüfuz etmede, onu yönetip yönlendirmede yeni bir strateji olarak kullandığı araçlar çeşitli olduğu görülmektedir. Türkiye’de TDP temel eğitiminde “basınla ilişkiler” dersi bulunmakta, illerde pilot bölgeler seçilirken basında haber olabilecek yerlerin seçilmesine dikkat edilmekte, stratejinin başarısı için basın sürece dahil edilmektedir.

TDP stratejisinde meşruiyeti sağlama ve denetleme pratiği açısından çoğunlukla geniş halk kesimlerine yönelen küçük suçlar önem kazanmaktadır.

Modern devlet öncesinde polis bulunmakla birlikte profesyonel ve kamusal değildi, suçla savaşta büyük ölçüde taşeronlar (theif taker) kullanılmaktaydı. Taşeronlar çalınan maldan ödül alıyor ve bu nedenle her suçla ilgilenmiyordu. Maddi değeri olan suçlar önemliydi. Bu durumun modern dönemdeki yansıması küçük suçlara ilgisizliktir. Bu noktada TDP küçük suçlara ilgiyi yöneltmektedir. Ayrıca, küçük suçları önlemek, büyük suçları önler varsayımı ile hareket edilmektedir.

Türkiye’de güvenlik alanındaki bazı gelişmeler içsel dinamiklerce belirlenirken diğer bazıları ise iç ve dış dinamiklerin etkileşimi ile ortaya çıkmaktadır. Örneğin, polis sayısındaki artış ile suçla savaşta başarı arasında doğrusal bir ilişki olmamakla birlikte Türkiye’de polis sayısının arttırılmasının hem siyasal irade tarafından hem de Emniyet Örgütüncen istenmesi ülke içi dinamiklerle açıklanabilecek bir olgudur. TDP modeline geçiş ise içsel olduğu kadar dışsal etkilerle ilerleyen bir süreç görünümündedir.

Bugün için TDP’nin geri döndürülemez bir süreç olarak Emniyet Örgütü içinde yerleştiği söylenemez. Ancak böylesi bir geri dönüşün kolaylıkla yapılamayacağı öngörülebilir. Salt siyasal iktidar değişikliğiyle ya da birkaç üst Emniyet yöneticisinin değişmesiyle bu eğilim tersine çevrilmeyecektir. Özellikle orta kademe yöneticilerde TDP tipi polisliğe sempati olduğu görülmektedir. Kuşkusuz TDP bir araç olarak görülmektedir, amaç örgütün başarılı olmasıdır. Belki de daha önemlisi polisin meşruiyetine olan katkıdır. Polis eleştirilmek istememektedir. Bu amaçla polis yönetimi bir çaba içerisinde. Son yıllarda eğitim düzeyinin yükselmesi kısmen bunun bir göstergesidir. TDP de bir yönüyle bu çerçevede değerlendirilmelidir. Bir başka yönden ise, TDP’nin içeriğini belirleyecek olan unsur Türkiye’nin siyasal ve ekonomik bakımdan geleceği ve AB ile süren etkileşimidir. Türkiye’yi yöneten elitlerin ülkeyi yönetme üslubu ve içeriğinin polisliğe yansımaları TDP ile somutlaşacak gibi görünmektedir.

TDP, Emniyet Örgütünde henüz yeni bir uygulama olmakla birlikte önümüzdeki yıllarda üzerinde önemle durulacak bir strateji olacağı görülmektedir. Geri döndürülemez bir süreç olmamakla birlikte yumuşak bir polislik anlayışına dayalı olması nedeniyle, ya sert polislik anlayışını tamamlayıcı, onu destekleyici olarak varlığını sürdürecektir ya da sert polislik anlayışını ikincilleştirecek yeni bir polis alt kültürü yaratacaktır. Bu konudaki önemli bir belirleyici Türkiye’nin

demokratikleşme süreci ve buna bağlı olarak gelişen yurttaş-devlet ilişkileri olacaktır. Yurttaş-devlet ilişkisi bakımından toplumun desteklediği polis yeterli değildir. Toplumun destekleyen polisin de karşılıklı etkileşim içinde gelişmesi gerekmektedir. TDP bu noktada, süreci başlatan olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, güvenlik hizmetinin modern devletin temel işlevlerinden birisi olduğu, özel sektöre, sivil topluma ya da gönüllülere devredilemeyeceği açısından değerlendirme yapıldığında, büyük ölçüde bu işlevin devlet tarafından üstlenilmeye devam ettiği, ancak güvenliğin aşama aşama sivil oluşumlarla paylaşımına açıldığı bununla birlikte güvenliğin sağlanmasının sivil toplumla paylaşılması sürecinin kamu yararı açısından sorunlu olduğu söylenebilir. Bu gelişmeye koşut olarak, Emniyet Örgütünün yeniden yapılandırıldığı ve Yeni Kamu İşletmeciliğinin Emniyet Örgütünde giderek benimsenmekte olduğu anlaşılmaktadır. Etkili ve verimli güvenlik hizmeti sunumunun özel ve gönüllü güvenliğin yaygınlaşması, polis hizmetlerinin satışı ve işletmecilik ilkelerinin polisliğe uyarlanması ile gerçekleşeceği güçlü bir kanı olarak yerleşmiştir. Polis sayısı ise “bütçe kısıtı” söylemine rağmen artmaya devam etmektedir. Ancak, güvenliğin sağlanması ve dolayısıyla kamu yararı, her zaman güvenlik personeli sayısının artırılması ya da güvenliğe ayrılan bütçe kaynaklarının artırılması ile gerçekleşmez, bütüncül bir bakış açısını gerekli kılar. Diğer yandan, özel ve gönüllü güvenliğin yaygınlaşması devlete dayalı olarak gerçekleşmekle birlikte özel ve gönüllü güvenliğin zor kullanma eğilimini denetlemek polise göre daha güçtür. Kamu düzenini sağlamada özel güvenlikten yararlanıldığı ölçüde özel güvenlik şirketleri güçlenecek, denetimleri zorlaşacaktır. Bu süreç polisliğin hizmet boyutunun ikinci plana itilmesine, güvenlik hizmetinin kamusallığını yitirmesine ve dolayısıyla kamu yararının zedelenmesine neden olacaktır.

Güvenliği sağlamada devlet temel aktör olmayı sürdürürken özel ve gönüllü güvenliğin sürece eklemlenmesi yurttaşların güvenliğine ve özgürlüklere tehdit haline gelebilir. Güvenlik hizmetinin satın alınabilir bir hizmet haline getirilerek kamusallığını kaybetmesi toplumda güvenliğin eşit biçimde sağlanması açısından bugünkünden daha fazla sorunlara yol açacaktır, demokratikleşme ve kamu yararı açısından olumsuz sonuçları olacaktır. Özel güvenlik sektörünün giderek devletin

üstlendiği kimi işlevleri üstlenme eğilimi, hukuksallık bir yana meşruluk açısından sorunludur.

Özel ve gönüllü güvenliğin yaygınlaşması, polisliğin yurttaşa hizmet boyutunun ihmal edilmesine neden olacaktır. Giderek yurttaşlık haklarını kısıtlayan sonuçlar içerebilecektir. Güvenliğin sağlanmasında kamu dışındaki çözümlerin kullanılıp kullanılmayacağı, hangilerinin ne dereceye kadar kullanılacağı kamusal tartışma ortamı içinde yanıtlanması gereken sorulardır. Bu konunun kamusal tartışmaya yeterince açılmaması demokratikleşme ve kamu yararı açısından olumsuzdur.

KAYNAKLAR

- Abay, Ali ve Uslu, Tolga. (2004). Türkiye’de Fahri Trafik Müfettişliği Uygulaması ve Sonuçları: Sakarya Fahri Trafik Müfettişleri Örneği. *Polis Dergisi*. S. 42. s. 26-32.
- AB’de 300 Kişiyeye Bir Polis Düşüyor.* (2003). <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=29998&l=1>, (05.02.2004).
- Adıbelli, Mesut ve Nalbantoğlu, Cahit. (1999). Toplam Kalite Yönetimi. *Polis Dergisi*. S. 18. s. 99-108.
- Akçay, Osman.(2004).Toplum Destekli Trafik Polisliği.*Polis Dergisi*.S.42.s.117-123
- Akçay, Erkan. (2007). *2008 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları*. <http://www.tbmm.gov.tr/butce/htm/pbk15112007.htm> (30.11.2007).
- Akdoğan, Argun. (2005). “Kendin Pişir, Kendi Ye” Yasası: 5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetleri. *Memleket Mevzuat*. S. 6. s. 31-35.
- Aksoy, Şinasi. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri* (s. 159-173) C. 2. Düzenleyen TODAİE. Ankara. 13-14 Ekim 1994.
- Aksoy, Şinasi. (1998). Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. C.7. S.1. s. 3-13.
- Aksoy, Şinasi. (2004). Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması. *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı* (s. 32-49). Düzenleyen Hacettepe Üniversitesi. Ankara. 7-8 Ekim 2004.
- Aksu, Abdülkadir. (2004). *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*. C. 52. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b100m.htm>, (01.10.2007).
- Aksu, Abdülkadir. (2007). Sunuş. *Toplum Destekli Polislik: Hizmet Standardı ve Kılavuz Belgeleri* içinde, s. iii. Ankara: EGMADB.
- Alada, Dinç. (2001). Adam Smith. *İktisadın Dama Taşları: Ekoller-Kavramlar-İz Bırakanlar* (s. 17-28). C. I. İstanbul: İ.Ü.İktisat Fakültesi Mezunları Cemiyeti.

- Altaylı, Fatih. (2005). Magandalık Geçer Akçe Olursa. *Sabah*.
<http://arsiv.sabah.com.tr/2005/08/01/yaz1437-40-115.html>, (10.08.2007).
- Althusser, Louis. (2002). *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları* (Çev. Y. Alp ve M. Özışık). İstanbul: İletişim.
- Anadolu Özel Güvenlik Federasyonu Kuruldu. (2006). *Özel Güvenlik Dergisi*. S. 7. s. 16.
- Apan, Ahmet. (2004). Toplum Destekli Polislik. *Polis Dergisi*. S. 42. s. 13-18.
- Aragon, Randall ve Adams, Richard E. (1997). Community-Oriented Policing: Success Insurance Strategies. *FBI Law Enforcement Bulletin*.
http://findarticles.com/p/articles/mi_m2194/is_n12_v66/ai_20435789,
(24.11.2007).
- Arıkanlıoğlu, Soner. (2006). 11 bin Kişi Trafikte Sizi Gözetleyecek. *Radikal*.
<http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=190777>,(24.09.2007).
- Arslan, Feyzullah. (2002). 64. Basın Toplantısı. *Çağın Polisi Dergisi*. S.14.
<http://www.caginpolsi.com.tr/14/11-12-13-14-15.htm>, (24.09.2007).
- Askere Özel Güvenlik. (2006). *Private Security Dergisi*. S. 1. s. 6.
- Askerlik Şubelerine Özel Şirket Koruması. (2006). <http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=216233>, (05.12.2006).
- Aslan, O. Ender. (2007). Zabıta Personeli ve Taşeronlaşma ya da Belediye Kolluğunun Piyasaya Devri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. C. 16, S. 1, s. 55-74.
- Atalay, Beşir. (2007). *2008 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarısının Plan ve Bütçe Komisyonu Görüşme Tutanakları*.
<http://www.tbmm.gov.tr/butce/htm/pbk15112007.htm>, (17.11.2007).
- Atalay, Beşir. (2009). Fahri Trafik Müfettişliği Kaldırılıyor mu?
www.cnnturk.com/2009/turkiye/02/01/fahri.trafik.mufettisligi.kaldiriliyor.mu/511567.0/index.html

- Avrupa Komisyonu.* (2004). Türkiye 2004 İlerleme Raporu. http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf, (30 Ocak 2008).
- Ayaydın, Cem. (2007). İdare Hukukçuları İçin Yeni Bir Hukuk Düzeni. *Erdoğan Teziç'e Armağan*. İstanbul: Galatasaray Üniversitesi. S. 289-377.
- Aydın, Ahmet Hamdi. (1997). 21. Yüzyıla Doğru Türk Polisnin Teşkilat Yapısı ve Yönetim Sisteminde Postmodern Değişim. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu-Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri* (s. 12-33) Düzenleyen TODAİE. Ankara. 7-9 Mayıs 1997.
- Aygül, Cenk. (1998). Neoliberalizm ve Yönetişim. *Toplum ve Bilim*. S. 76. s. 231-254.
- Bahar, Halil İbrahim. (2002). Toplum Destekli Polislik ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. (Ed.) H.H. Çevik ve T. Göksu. *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis* (s. 291-309). Ankara: Seçkin.
- Bakanlık Polisten 'Sıfır Hata' İstiyor.* (2007). <http://www.ntvmsnbc.com/news/428176.asp>, (09.12.2005).
- Bal, İhsan ve Beren, Fatih. (2003). *Polis Etiği*. Ankara: Siyasal.
- Bal, Mehmet Ali. (2003). *Modern Devlet ve Güvenlik*. İstanbul: IQ.
- Bankalar Güvenlik Görevlisi Çalıştırmak Mecburiyetinde. (2008). *Zaman*. <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=738154>
- Barclay, Gordon ve Tavares, Cynthia. (2003). *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*. <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/hosb1203.pdf>, (10.05.2007).
- Bastiat, Frederic, (1996). Economic Harmonies. (Ed.) George B. de Huszar. *The Foundation for Economic Education*. <http://www.econlib.org/library/Bastiat/basHarContents.html>, (20.10.2007).
- Bauer, Alain. (2009). Avrupa'da Özel Güvenlik Sektörü: Paradokslar ve Çelişkiler. *Özel Güvenlik ve Avrupa Toplumundaki Rolü: 1. Avrupa Özel Güvenlik Zirvesi* içinde, s. 49-50. GÜSOD: İstanbul.

- Bauman, Zygmunt. (1998). *Sosyolojik Düşünmek* (Çev. A. Yılmaz). İstanbul: Ayrıntı.
- Bayley, David ve Shearing, Clifford. (1996). The Future of Policing. *Law & Society Review*. Vol. 30. No. 3. s. 585-606.
- Bayley, David ve Shearing, Clifford. (2001). *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*. Washington: National Institute of Justice.
- Bayley, David. (2006). *Gelecek İçin Polis* (Çev. F. Eraslan). Ankara: EGM Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- Bayramoğlu, Sonay. (2005). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim.
- Bénit-Gbaffou, Claire, Didier, Sophie ve Marianne Morange. (2008). Communities, the Private Sector, and the State. *Urban Affairs Review*. V. 43, N. 5, s. 691-717.
- Benson, Bruce. (1998). Crime Control Through Private Enterprise. *The Independent Review*. V.II. N.3. s. 341-371.
- Berkley, George. (1970). Avrupa Polisi: Sorunlar ve Çözüm Yolları. *Amme İdaresi Dergisi*. C.3. S.4. s. 91-99.
- Bıçak, Vahit. (2002). Türk ve Kanada Ceza Adalet Sistemlerinin Mukayesesi: *Toplum Destekli Polislik Semineri*. <http://www.geocities.com/vbicak/tebligler.htm>, (24.09.2007).
- Bora, Tanıl. (2006). *Medeniyet Kaybı*. İstanbul: Birikim.
- Boratav, Korkut. (1991). *1980'li Yıllarda Türkiye'de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*. İstanbul: Gerçek.
- Boratav, K., Kepenek, Y., Taymaz, E., Bali, T., Candan, A. ve Ertuğrul, İ. (1998). KİT'ler ve Özelleştirme. *Toplum ve Bilim*. S. 77. s. 100-134.
- Bottomore, Tom (Yay. Yön.). (2002). *Marksist Düşünce Sözlüğü* (Çev. M. Tunçay). İstanbul: İletişim.
- Bowling, Ben ve Foster, Janet. (2002). Policing and The Police. *Oxford Handbook of Criminology* (s.980-1033). Oxford: Oxford University Press.

- Bozkurt, Ö., Ergun, T., ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Braithwaite, John. (2000). The New Regulatory State And The Transformation Of Criminology. *The Centre for Crime And Justice Studies*. V. 40. s. 222-238.
- Branş Araştırması. (2007). <http://www.egm.gov.tr/stratejigelistirmedb/arastirma/etk/brans.htm>, (02.12.2007).
- Brauch, Hans Günter. (2008). Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü. *Uluslararası İlişkiler*. C. 5. S. 15. s. 1-47.
- Buchanan, James. (1991). *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat*. (Yay. Haz.) A. Eker ve C. Aktan. İzmir: Akliselim.
- Cerrah, İbrahim. (1997). Güvenlik Hizmetleri ve Demokratikleşme: Demokratikleşmenin Güvenlik Hizmetlerine Yansımada İngiltere Örneği ve Türk Polisinin Çağdaş Yapılanması İçin Alınacak Dersler. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu-Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri* (s. 71-83). Düzenleyen TODAİE. Ankara. 7-9 Mayıs 1997.
- Cerrah, İbrahim. (1998). Güvenlik Hizmetleri ve Demokratikleşme: Demokratikleşmenin Güvenlik Hizmetlerine Yansımada İngiltere Örneği ve Türk Polisinin Çağdaş Yapılanması İçin Alınabilecek Dersler. *Polis Bilimler Dergisi*. C. 1. S.2. s. 55-69.
- Cerrah, İbrahim. (2000). Güvenlik Hizmetlerine Sivil Katılım ve Sapma Davranışlarının Analizi. *Polis Bilimleri Dergisi*. C. 2. S. 7-8. s. 111-134.
- Cerrah, İbrahim. (2006). Polis. *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim* (s.82-95). İstanbul: TESEV.
- Chase-Dunn, Christopher. (1999). Globalization: A World-Systems Perspective. *Journal of World-Systems Research*, Vol.5. N. 2. s.187-217.
- Christensen, Tom ve Legreid, Per. (2004). Yeni Kamu Yönetimi-Demokrasi İlişkisi (Çev. A. Özer). *Sayıştay Dergisi*. S. 52. s. 135-166.

- Clasessen, Henri ve Skalnik, Peter. (1993). Erken Devlet: Kuramlar ve Varsayımlar. (Ed.) H. Claessen ve P. Skalnik. *Erken Devlet* (s. 3-42). Ankara: İmge.
- Cope, Stephen, Leishman, Frank ve Starie, Peter. (1997). Globalization, New Public Management And The Enabling State: Futures Of Police Management. *International Journal of Public Sector Management*; Volume: 10, Issue: 6, s.444-460.
- Cornforth, Maurice, (tarihsiz). *Tarihsel Materyalizm* (Çev. M. Türdeş). İstanbul: Sarmal.
- Coşkun, Selim. (2003). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı. (Ed.) A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 39-55). Ankara: Seçkin.
- Çam. Esat. (2000). *Siyaset Bilimine Giriş*. İstanbul: Der.
- Çelebi, Kemal (2004). Huzur Toplantısı Ve Sonrası. *Çağın Polisi*, S. 29, s .29-30.
- Çıkar, Kenan. (2004). Batı Avrupa Ülkelerinin Polis Teşkilatları. *Polis Dergisi*. S.39. s. 231-244.
- Çözümüne Doğru II Semineri Sona Erdi. (2009). <http://www.tff.org/default.aspx?pageID=285&ftxtID=5847>, (10.02.2009).
- Dağ, Halil. (2004). Suç Problemi ve Hırsızlık Suçlarının Önlemesine Halkın Bakışı. *Polis Dergisi*, S.42. s. 74-78.
- Dalda, Yusuf. (2007). Özel Güvenliğin Dünü Bugünü ve Yarını. *Maksimum Güvenlik*. S.7. s. 6-9.
- Danar, Cüneyt. (Mart 2006). Özel Güvenlik mi, Zorunlu Güvenlik mi?. *MESS İşveren Gazetesi*. s.14.
- deLeon, Linda ve Denhardt, Robert. (2000). The Politicial Theory of Reinvention. *Public Administration Review*. Vol. 60. No.2. s. 89-97.
- Derdiman, Cengiz. (1997). Kamu Yönetimi ve Maliyesi Açısından Bir Reform Önerisi Olarak Ücretli Polis Sistemi. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu-Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri* (s. 58-67). Düzenleyen TODAİE. Ankara. 7-9 Mayıs 1997.

- Derdiman, Cengiz. (2005). Özel Güvenlik Anlayışı ve 5188 Sayılı Kanunun Uygulanmasından Doğan Sorunlara İlişkin Değerlendirmeler. *II. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu* (s. 27-51). Düzenleyen Kocaeli Üniversitesi. Kocaeli. 3 Aralık 2005.
- Devlet Planlama Teşkilatı* (DPT). (1995). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000). Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı* (DPT). (2000a). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005). Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı* (DPT). (2000b). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT.
- Devlet Planlama Teşkilatı* (DPT). (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara: DPT.
- Dinçer, Alaaddin. (2007a). AKP'nin 'Sivil' Anlayışının Ne Olduğu Ortaya Çıktı: Her Okula Bir Sivil Polis!. <http://www.egitimsen.org.tr/index.php?yazi=1274>, (29.09.2007)
- Dinçer, Alaaddin. (2007b). Okullarda Şiddeti Polis Önleyecekmiş! Peki Polisin Şiddetini Kim Önleyecek? <http://www.egitimsen.org.tr/index.php?yazi=1278>, (29.09.2007).
- Doig, James. (1970). Polis Sorunları, Öneriler ve Yeniden Düzenleme Stratejileri. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 3. S. 4. s. 61-72.
- Drechsler, Wolfgang. (2005). The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-Autistic Economics Review*. Issue No. 33. s. 17-28.
- Dupont, Benoit. (2002). The New Governance Of Australian Police Services. *Police News: NSW Police Association Journal*. <http://www.crim.umontreal.ca/cours/cri1600/revue/dupont3.pdf>, (10.02.2007).

- Dupont, Benoit. (2005). Budgetary Control of Australian Police Services and The New Governance of Security. *International Review of Administrative Sciences*. V. 71. s. 71-82.
- Dünder, Nihat. (1994). Polisin Yönetim Politikasında Öncelikler Sorunu. *Türk İdare Dergisi*. S. 405. s. 35-40.
- Dünder, Nihat. (1997). 21. Yüzyılda Nasıl Bir İç Güvenlik Yönetimi. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu-Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri* (s.1-10). Düzenleyen TODAİE. Ankara. 7-9 Mayıs 1997.
- Dünder, Nihat. (1998). Cumhuriyet Polisi. *Türk İdare Dergisi*. S. 421. s. 461-471.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM). (2006). Polis Performans Yönetimi: Performans Yönetimi İçin Pratik Bir Rehber (Çev. O. Çerçi). Ankara: SGDB.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM). (2007a). 2006 Mali Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: EGM.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM). (2007b). Türk Polis Eğitim Sisteminin Geliştirilmesi Çerçeve Belgesi. Ankara: EGM.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM). (2008a). 2007 Mali Yılı Faaliyet Raporu. Ankara: EGM.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM). (2008b). Stratejik Plan 2009-2013. Ankara: EGM.
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM). (2009). Performans Programı 2009-2011. Ankara: EGM.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı (EGMADB). (2007a). *Toplum Destekli Polislik: Hizmet Standardı ve Kılavuz Belgeleri*. Ankara: EGMADB.
- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı (EGMADB). (2007b). Araştırma Geliştirme. <http://www.asayis.pol.tr/argedefault.asp>, (10.09.2007).
- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı (EGMADB). (2007c). Neden Toplum Destekli Polislik? <http://www.asayis.pol.tr/tdpnedentopdespol.asp>, (24.09.2007).

- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı (EGMADB). (2007d). Toplum Destekli Polis Eğitimleri. <http://www.asayis.pol.tr/tdpegitim.asp>, (24.09.2007).*
- Emniyet Genel Müdürlüğü Asayiş Dairesi Başkanlığı Önleyici Hizmetler Şube Müdürlüğü (EGMADB). (2008). <http://www.asayis.pol.tr/onleyicidefault.asp> (09.06.2008).*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 1994. (1995). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 1995. (1996). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 1996. (1997). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 1997. (1998). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 1998. (1999). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 1999. (2000). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 2000. (2001). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 2001. (2002). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM) Çalışmaları: Polis 2002-2003. (2004). Ankara: APK.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü Eğitim Dairesi Başkanlığı (EGMEDB). (2004). Toplum Destekli Polislik: Genel Geliştirme Eğitimleri. Ankara: EGMEDB.*
- Emniyet Genel Müdürlüğü İkmal ve Bakım Dairesi Başkanlığı (EGMİBDB). (2007). Hizmet Satışları. <http://ikmal.egm.gov.tr/sour.ce/index.asp?wpg=BD8CDD3D-BE25-40F8-A417-B3D0EF3388BD>, (24.09.2007).*
- Emniyet Genel Müdürlüğü Personel Dairesi Başkanlığı (EGMPDB). (2007a). <http://www.egm.gov.tr/personel/index.htm>, (12.11.2007).*
- Emniyet Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı (EGMSGDB). (2007). <http://www.egm.gov.tr/daire.apk.asp>, (24.09.2007).*
- Emniyet Teşkilatı Toplam Kalitede Atağa Kalktı. (2000). *Polis Dergisi*. S. 21. s. 82-146.*

- Emniyet Yakın Korumaları Özelleştiriyor. (2007). *Zaman*.
<http://www.zaman.com.tr/webapp-tr/haber.do?haberno=513208>,
(15.03.2007).
- Engels, Friedrich. (1998). *Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni* (Çev. K. Somer). Ankara: Sol.
- Engin, Tuncay. (2008). Sportif Organizasyonlarda Özel Güvenlik. *Türk İdare Dergisi*. S. 460, s. 169-179.
- Erdoğan, Seyhan. (1999). Küreselleşen Dünyada Küresel Sendikal Politikalara Bir Örnek: Çokuluslu Şirketlerde Çalışma Koşullarına İlişkin Davranış İlkeleri. *Türk-İş Yıllığı 2*, s. 46-82.
- Ergut, Ferdan. (2001). Polis Çalışmaları İçin Kavramsal Bir Çerçeve. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 34. S. 1. s. 59-79.
- Eroğul, Cem. (1990). *Devlet Nedir?*. Ankara: İmge.
- Eryılmaz, Bedri. (2006). Özel Güvenlik. *Almanak Türkiye 2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim* (s. 124-133). İstanbul: TESEV.
- Evren, Kenan. (1981). Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu. *Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi*. C. 4, 63. ve 64. Birleşim.
- Fahri Polislik. (1996). *Polis Dergisi*. S. 7. s. 50-52.
- Fert, İsmail. (2003). *Polisin Çalışma Şartlarının Hizmet Verimliliğine Etkisi*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Fındıklı, Remzi. (1992a). Polis Hizmetlerinin Sivilleştirilmesi. *Türk İdare Dergisi*. S. 394. s.132-154.
- Fındıklı, Remzi. (1992b). Çağdaş Polislik Değerler-Nitelikler-Roller. *Türk İdare Dergisi*. S. 397. s. 99-121.
- Fındıklı, Remzi. (1997). Kamu Yönetiminin Kolluk Gücü Olarak Polis ve Polis Yönetiminde Çağdaş Gelişmeler. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi*

- Sempozyumu Güvenlik Yönetimi Grubu Bildirileri* (s. 83-93). Düzenleyen TODAİE. Ankara. 7-9 Mayıs 2007.
- Friedman, Milton ve Friedman, Rose. (1981). *Free To Choose*. New York: Avon Books.
- Friedman, Milton. (1988). *Kapitalizm ve Özgürlük* (Çev. D. Erberk ve N. Himmetoğlu). İstanbul: Altın.
- Geleri, Aytakin. (2003). *Önleyici Polislik*. Ankara: Seçkin.
- Giddens, Anthony. (1998). *Sosyoloji: Eleştirel Bir Yaklaşım* (Çev. R. Esengün ve İ. Öğretir). İstanbul: Birey.
- Gleizal, Jean-Jacques., Domenach, Jacqueline G., ve Journes, Claude. (2000). *Batı Demokrasilerinde Polis* (Çev. M. Kandemir). Ankara: Temiz.
- Gleizal, Jean-Jacques. (2003). Fransa'da Yerel Güvenlik Politikaları. *Polis Dergisi*, S. 36, s. 599-605.
- Goldstein, Herman. (1970). Kentsel Bazı Sorunlar ve Polis. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 3. S. 4. s. 85-91.
- Göksu, Turgut. (2002). Türkiye'de Yönetim Anlayışı ve Polis Davranışı. (Ed.) H.H. Çevik ve T. Göksu. *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis* (s. 69-90). Ankara: Seçkin.
- Göktürk, Atilla. (1999). Toplum Yararı Ve Çevre Kalitesi. *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kalite Kongresi* (s. 273-284). Ankara: TODAİE.
- Gözler, Kemal. (2003). *İdare Hukuku*. C. II. Bursa: Ekin.
- Gözler, Kemal. (2008). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin.
- Gözübüyük, Şeref. (2005). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan.
- Gözübüyük, Şeref. ve Tan, Turgut. (2006). *İdare Hukuku: Genel Esaslar*. C.I. Ankara: Turhan.
- Gözübüyük, Şeref. ve Tan, Turgut. (2008). *İdare Hukuku: Genel Esaslar*. C.I. Ankara: Turhan.

- Gül, Hüseyin. (1999). Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi* (s. 15-30). Düzenleyen TODAİE. Ankara. 21-22 Ekim 1999.
- Gülcü, Mustafa. (2001). Özel Güvenlik Görevlilerinin Yakalama Yetkisi. *Polis Dergisi*. S. 29. s. 107-119.
- Gülcü, Mustafa. (2002a). Özel Güvenliğin Felsefesi I. *Polis Dergisi*. S. 31. s. 58-70.
- Gülcü, Mustafa. (2002b). Özel Güvenliğin Felsefesi II. *Polis Dergisi*. S. 32. s. 59-69.
- Gülcü, Mustafa. (2005). Özel Güvenlik Piyasasının Teşekkülü. *II. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu* (s. 1-26). Düzenleyen Kocaeli Üniversitesi. Kocaeli. 3 Aralık 2005.
- Güler, Birgül A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi- Yapısal Uyarılama Politikaları*. Ankara: TODAİE.
- Güler, Birgül A. (1998). *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: TODAİE.
- Güler, Birgül A. (2003). Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Esasları. *Türkiye’de Kamu Personel Rejiminin Yeniden Yapılandırılması Sempozyumu* (s. 43-55). Düzenleyen Devlet Personel Başkanlığı ve TÜHİS. Ankara. 22-23 Şubat 2003.
- Güler, Birgül A. (2005). Sunuş. *Kamu Reformu İncelemeleri* (s. vii-x). Ankara: ATO.
- Günday, Metin. (2003). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj.
- Gündoğdu, Tarkan. (2003). *Terörle Mücadele Hizmetlerinde Kalite Geliştirme Aracı-Koruyucu Polislik*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Günenç, Sedat. (2004). Trafik Artık Tüm Polislerin Görevi. *Zaman*. <http://www.zaman.com.tr/webapp-tr/haber.do?haberno=58674>, (24.09.2007).

- Güngör, Salih. (2005). Özel Güvenlik Hizmeti Gerektiren Faktörler. *II. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu* (s. 127-132). Düzenleyen Kocaeli Üniversitesi. Kocaeli. 3 Aralık 2005.
- Gürer, Cüneyt. (1997). Polis Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi. *Polis Dergisi*. S. 13. s. 58-71.
- Güvenlik Servisleri Organizasyon Birliği Derneği (GÜSOD)*, (2009). Özel Güvenlik ve Avrupa Toplumundaki Rolü: 1. Avrupa Özel Güvenlik. Zirvesi.
- Güvenlikçilerin Kelepçe Takma Yetkisi Yok. (2007). <http://www.spntr.net/content/view/5058/28/>, (29.07.2007).
- Güzelsarı, Selime. (2003). Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 36. S. 2. s. 17-34.
- Hall, John ve Ikenberry, John. (2000). *Devlet* (Çev. Y. O. Alibeygil ve M. Şipal). Ankara: Doruk.
- Hançerlioğlu, Orhan. (2000). *Felsefe Ansiklopedisi*. İstanbul: Remzi.
- Hanley, Robert. (1993). Sussex Force Only Looks Like Police. *New York Times*. <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F0CE7DB153FF937A25755C0A965958260&sec=&spon=&pagewanted=1>, (20.02.2008).
- Haque, Shamsul. (2002). Globalization, New Political Economy, And Governance: A Third World Viewpoint. *Administrative Theory And Praxis*, Vol. 24, No. 1, s.103-124.
- Harring, Sid. (1981). Taylorization of Police Work: Prospects for the 1980s. *Critical Sociology*. V. 10-11. s.25-32.
- Haspolat, Evren. (2006). Devlet-Güvenlik İlişkisinin Değişen İçeriği: Dünyada ve Türkiye’de Özel Güvenlik. *Eğitim Bilim Toplum Dergisi*. C.4. S.13. s.60-79.
- Hayek, Friedrich. (1995). *Kanun, Yasama Faaliyeti Ve Özgürlük: Sosyal Adalet Serabı*. C.II. (Çev. M. Erdoğan). Ankara: Türkiye İş Bankası.
- Hayek, Friedrich. (1996). *Hukuk, Yasama Ve Özgürlük: Kurallar ve Düzen*. C.I. (Çev. A. Yayla). Ankara: Türkiye İş Bankası.

- Hayek, Friedrich. (2004). *Kölelik Yolu* (Çev. T. Feyzioğlu ve Y. Aslan). Ankara: Liberte.
- Her Okula Bir Polis. (2007). *Özel Güvenlik Dergisi*. S. 17. s. 20-22.
- Hess, Karen ve Wroblewski, Henry. (1988). *Introduction to Private Security*. New York: West.
- Hicks, David, Denat, Frant ve Arsenault, Bernard. (2006). *İlham Verici Polisiye Uygulamalar: Suçun Önlenmesinde Partnerlik Çalışmaları*. Çev. Ali Gökçe. Ankara: EGM Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı.
- Hirst, Paul ve Thompson, Grahame. (1998). *Küreselleşme Sorgulanıyor* (Çev. Ç. Erdem, E. Yücel). Ankara: Dost.
- Hirş, Ernest. (1996). *Hukuk Felsefesi ve Hukuk Sosyolojisi Dersleri*. Ankara: Banka ve Ticaret Hukuku Araştırma Enstitüsü.
- Home Office Police*. (2005). Neighbourhood Policing: Your Police Your Community; Our Commitment. http://police.homeoffice.gov.uk/publications/community-policing/neighbourhood_police.pdf?view=Binary, (10.11.2007).
- Home Office*. (2008). Specials. <http://specials.homeoffice.gov.uk/>, (22.10.2008).
- Hood, Christopher. (1995). The “New Public Management” In The 1980s: Variations On A Theme. *Accounting, Organizations And Society*. Vol. 20 No.2/3. s. 93-109.
- Hughes, Owen. (2003). *Public Management And Administration: An Introduction*. USA: Palgrave Macmillian.
- Isparta'nın Asayışı Fahri Bayan Polislerden Soruluyor*. (2008). <http://www.haberler.com/isparta-nin-asayisi-fahri-bayan-polislerden-haberi/>, (12.09.2008).
- Işıklı, Alpaslan. (1999). *Devlet ve Demokrasi*. Ankara: Kuvai-Milliyeye.
- İçişleri Bakanlığı, Vatandaş Memnuniyetine ve Halk Desteğine Bağlı Polislik Hizmeti Hedefliyor. (2006). <http://www.dunyagazetesi.com.tr/haberArsiv.asp?id=185809>, (10.12.2006).

- İçli, Tülin. (2004). Toplum Destekli Polislik Amaçları ve Etkinliği. *Polis Dergisi*. S. 42. s. 124-127.
- İğdeler, Serdar ve Aydın, Rıdvan. (2006). *Özel Güvenlik Hizmetleri İnceleme ve Araştırma Raporu*. <http://www.spntr.net/content/view/4359/28/>, (10.10.2007).
- İlçe Sayısı. (2008) http://www.illeridaresi.gov.tr/ortak_icerik/illeridaresi/ilveilce/ilceler.pdf,(20.12.2008)
- İlk Müeyyide Uygulaması. (2006). *Özel Güvenlik Dergisi*. S. 6. s. 14.
- İnal, Emin, Gürbüz, Esen ve Peşmen, Mehmet. (2006). Halkın Polis Güçlerine ve Polis Hizmetlerine Bakış Açısı Üzerine Bir Araştırma: Niğde Örneği. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 39. S. 3. s. 71-93.
- İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü Trafik Denetleme Şube Müdürlüğü (İEM)*. (2006). Yıllara Göre Fahri Trafik Müfettişlerinin Tutanak Düzenledikleri Ceza Maddeleri ve Miktarı. <http://trfdenetleme.iem.gov.tr/?sayfa=fahritrafikmufettisligi&baslik=istatistik>, (24.09.2007).
- İstanbul Üniversitesi Teknik Bilimler Meslek Yüksekokulu (İÜMYO)*. (2007). Savunma ve Güvenlik Programı. <http://www.istanbul.edu.tr/yuksekokullar/teknikbilimler/yed/programlar/savunma.htm>, (24.09.2007).
- Jandarma Genel Komutanlığı*. (2007). Jandarmanın Sorumluluk Alanı. www.jandarma.tsk.mil.tr/redirect.htm?url=/genel/goreviic.htm, (24.09.2007).
- Jessop, Bob. (2005). *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet* (Der.) B. Yarar ve A. Özkazanç. İstanbul: İletişim.
- Kandemir, Mustafa. (2003). Fransa'da Partnerliğe Dayalı Bir İçgüvenlik Politikasının Alan Değerlendirmesi 'Villeurbanne/Lyon Yerel Güvenlik Sözleşmesi'. *Polis Dergisi*, S. 34 , s. 215-231.
- Kapani, Münci. (1995). *Politika Bilimine Giriş*. Ankara: Bilgi.
- Karahanogulları, Onur. (2002). *Kamu Hizmeti: Kavram ve Hukuksal Rejim*. Ankara: Turhan.
- Karakollar 'Polis Merkezlerine' Dönüştürülecek. (2002). <http://www.habervitrini.com/haber.asp?id=21032>, (10.02.2007).

- Karaman, Özcan ve Seyhan, Kazım. (2001). Olumlu ve Olumsuz Yanları İle Özel Güvenlik Hizmetleri. *Polis Bilimleri Dergisi*. C. 3. S. 3-4. s. 149-173.
- Karaman, Özcan. (2004). Türkiye ve Çağdaş Ülkelerde Özel Güvenlik Şirketlerinin Sayısının Artışının Değerlendirilmesi. *I. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu* (s. 121-140). Düzenleyen Kocaeli Üniversitesi ve İzmit Ticaret Odası. Kocaeli. 6 Ekim 2004.
- Kavgacı, Halil İbrahim. (1997). *Demokratik Polislik: Temel Yaklaşımlar*. İzmir.
- Keane, John. (1994). *Demokrasi ve Sivil Toplum*. İstanbul: Ayrıntı.
- Kışlalı, Ahmet T. (2002). *Siyaset Bilimi*. Ankara: İmge.
- Koç, Cihan ve Özbudak, Coşkun. (2005). *Özel Güvenlik Hukuku*. Ankara: Kartal.
- Köksal, Oğuz Kağan. (2007). Kapkaçı Önlemek İçin Ajan-Polis Geliyor. *Zaman*. <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=540471>, (12.06.2007).
- Köksal, Oğuz Kağan. (2008). Ayın Konuğu. *Standard*. Yıl 47. S. 559. s. 22-27.
- Kubuş, Nihat. (2006). Değerli Meslektaşlarım. *Private Security Dergisi*. S. 2. s. 4-6.
- Kul, Mehmet. (2002). Emniyet Genel Müdürlüğü Kalite Yolculuğunda. *Polis Dergisi*. S. 30. s. 164-165.
- Kuyaksil, Ali ve Tiyek, Musa. (2003). Türkiye’de Güvenlik Hizmeti Olarak Özel ve Gönüllü Güvenlik. *Polis Bilimleri Dergisi*. C. 5. S. 2. s. 65-92.
- Küçük, Yalçın. (2003). *Tekeliyet I*. İstanbul: İthaki.
- Law Commission Of Canada*. (2006). In Search Of Security: The Future of Policing In Canada. <http://www.cacp.ca/english/download.asp?id=856>, (11.08.2007).
- Leishman, Frank, Cope, Stephen ve Peter Starie (1995). Reforming The Police In Britain. *International Journal of Public Sector Management*, V. 8, N.4,26-37.
- Lenin, V. İlyiç. (1978). *Devlet ve İhtilal* (Çev. Süleyman Arslan). Ankara: Bilim ve Sosyalizm.
- Lenin, V. İlyiç. (1992). *Burjuva Demokrasisi ve Proletarya Diktatörlüğü*. Ankara: Sol.

- Locke, John. (2002). *Uygar Yönetim Üzerine İkinci İnceleme: Sivil Toplumda Devlet* (Çev. S. Taşçı ve H. Akman). İstanbul: Metropol.
- Los, Maria ve Zybortowicz, Andrzej. (2000). *Privatizing The Police State: The Case Of Polland*. London-New York : Macmillan&St. Martin's.
- Martin, Brendan. (1995). *Özelleştirme Kimin Çıkarına?* (Çev. O. Deniztekin). İstanbul: Cep.
- Marx, Karl. (1990). *Louis Bonaparte'ın 18 Brumaire'i* (Çev. S. Belli) (2.basım). Ankara: Sol.
- Marx, Karl. ve Engels, Friedrich. (1991). *Komünist Manifesto* (Çev. M. Erdost). Ankara: Sol.
- Marx, Karl. (2000). *Kapital* (Çev. A. Bilgi). C. I. Ankara: Sol.
- MEB İle İçişleri Bakanlığı Protokol İmzaladı. (2007). <http://www.meb.gov.tr/haberler/haberayrinti.asp?ID=1235>, (24.09.2007).
- Monzani, Pierre. (2009). *Sonsöz. Özel Güvenlik ve Avrupa Toplumundaki Rolü: 1. Avrupa Özel Güvenlik Zirvesi içinde*, s. 53. GÜSOD: İstanbul.
- Nohutçu, Ahmet. (2003). Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması. (Ed.) A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk ve B. Coşkun. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (s. 231-259). Ankara: Seçkin.
- Nozick, Robert. (2000). *Anarşi, Devlet ve Ütopya* (Çev. A. Oktay). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- O'Connor, Tom. (2004). *Vigilantism, Vigilante Justice, And Victim Self-Help*. <http://faculty.ncwc.edu/toconnor/300/300lect10.htm>, (28.08.2007).
- Osborne, David and Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. USA: A William Patrick Book.

- Otiso, Kefa M. (2003). State, Voluntary And Private Sector Partnerships For Slum Upgrading And Basic Service Delivery in Nairobi City, Kenya. *Cities*. Vol. 20. No. 4. s. 221-229.
- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM). (2003). Y-ÖSS Puanları İle Öğrenci Alan Meslek Yüksekokulları Ve Açıköğretim Önlisans Programları. <http://www.osym.gov.tr/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=17245&DOSYASIM=tablo3b.pdf>, (05.09.2007).
- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM). (2004). 2004 ÖSS Sonucuna Göre Öğrenci Alan Meslek Yüksekokulları İle Açıköğretim Önlisans Programları. <http://www.osym.gov.tr/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAC8287D72AD903BEEE0C0429BB7B4EA1>, (05.09.2007).
- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM). (2005). 2005 ÖSS Sonucuna Göre Öğrenci Alan Meslek Yüksekokulları İle Açıköğretim Önlisans Programları. <http://www.osym.gov.tr/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAC8287D72AD903BEDD53B37461D4E4A9>, (05.09.2007).
- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM). (2006). 2006 ÖSS Sonucuna Göre Öğrenci Alan Meslek Yüksekokulları İle Açıköğretim Önlisans Programları <http://www.osym.gov.tr/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFF1A9547B61DAFFE2A530871610CC1EB6F>, (05.09.2007)
- Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM). (2007). ÖSS Sonucuna Göre Öğrenci Alan Meslek Yüksekokulları ile Açıköğretim Önlisans Programları. [ftp://dokuman.osym.gov.tr/2007_OSYS_TERCIH_KILAVUZU/2007-OSYS_TERCIH_TABLO3B .pdf](ftp://dokuman.osym.gov.tr/2007_OSYS_TERCIH_KILAVUZU/2007-OSYS_TERCIH_TABLO3B.pdf), (30.08.2007).
- Önder, Şükrü. (2004). Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun Teklifi ile Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısına İlişkin AKP Adına Yaptığı Açıklamalar. *TBMM Tutanak Dergisi*. C.52. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b100m.htm>, (27.07.2007).
- Öner, Sıtkı. (2003). *Halkın Polisi: Pol-Der Anıları*. İstanbul: İletişim.

- Öngen, Tülin. (1994). *Prometheus'un Sönmeyen Ateşi: Günümüzde İşçi Sınıfı*. İstanbul: Alan.
- Özcan, Savaş. (2001). *Güvenlik Hizmetlerinde Yerelleşme*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özdemir, Adnan. (2001). Özel Sektör Yönetim Anlayışındaki Gelişimin Polis Yönetim Reformuna Etkileri. *Polis Dergisi*. S.28. s. 162-166.
- Özdemir, Erol. (2001). Sivil Memurlar Neden Azalıyor?. *Polis Dergisi*. S.26. s.596-597.
- Özdemir, Hasan. (2008). 5757 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, Devlet Memurları Kanunu Ve Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi Üzerine Grubu Adına Yaptığı Konuşma. *Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi* www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem23/yil2/bas/b095m.htm, (03.12.2008).
- Özel Güvenliğe İlişkin 2008 Yılı Sonu İtibariyle İstatistiksel Veriler (Polis Bölgesi). (2009). <http://ozelguvenlik.pol.tr/teskilatistatistik.asp>, (10.04.2009).
- Özel Güvenlik Ordusu. (2005). *Özel Güvenlik Dergisi*. Özel Sayı. s. 6-7.
- Özel Güvenlikçi Sayısı Polisi Geçti: Askerlik Şubelerini Bile Onlar Koruyacak. (2006). *Hürriyet Pazar*. http://www.hurriyet.com.tr/pazar/4444642_p.asp, (24.05.2007).
- Özşen, Tayfur. (1999). Önce Toplam Yönetim Kalitesi. *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi* (s. 85-98). C. II. Düzenleyen TODAİE. Ankara. 26-27 Mayıs 1998.
- Öztekin, Ali. (2007). Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri. *Türk İdare Dergisi*. S. 455. s. 1-12.
- Öztürk, Nurullah. (1999). Toplam Kalite Yönetimi Bağlamında Kamu Kurumlarında İletişim Kalitesi: Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Halkla İlişkileri. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi* (s. 165-174). Düzenleyen TODAİE. Ankara. 21-22 Ekim 1999.

- Palmer, Darren. (1997). Reforming Police Management: The Introduction of a Police Board in Victoria. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. V.20. No.4. s.665-679.
- Plummer, Larry. (1999). Community Policing: Thriving Because It Works. *Police Quarterly*. Vol. 2, No. 1, s. 96-102.
- Polis Lojmanına Özel Güvenlik. (2007). *Özel Güvenlik Dergisi*. S. 13. s. 50-51.
- Polis Sorunu ve Pol-Der Olayı. (1978). *Birikim*. S. 46-47. s. 96-100.
- Polis Teşkilatına AB'den Destek*. (2005). http://www.bt-net.com/haber.phtml?yazi_id=520000202, (24.09.2007).
- Polis Üniversitede Özgürlük İstedi. 29 Ocak 2009. *Hürriyet*, s. 13.
- Poulantzas, Nicos. (1992). *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*. İstanbul: Belge.
- Reiner, Robert. (1978). Polis, Sınıf ve Siyasa. *Birikim*, S. 46-47. s. 101-110.
- Reiner, Robert. (1992). Policing a Postmodern Society. *The Modern Law Review*. Vol. 55. No. 6. s. 761-781.
- Reynolds, Morgan. (1994). *Using The Private Sector To Deter The Crime*. NCPA Policy Report. No.181. <http://www.ncpa.org/pdfs/st181.pdf>, (01.02.2008).
- Robbins, Stephen. (1994). *Örgütsel Davranışın Temelleri* (Çev. A. Öztürk). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Sarkozy, Nicolas. (2009). *Önsöz. Özel Güvenlik ve Avrupa Toplumundaki Rolü: 1. Avrupa Özel Güvenlik Zirvesi (15 Aralık 2008, Paris)*. İstanbul: GÜSOD.
- Savage, Stephen. (2003). Tackling Tradition: Reform And Modernization Of The British Police. *Contemporary Politics*. V. 9. N. 2. s. 171-184.
- Seyhan. Kazım. (2004). Toplum Temelli Polisliği Nedir? *Polis Dergisi*. S. 42.s.91-97
- Sherman, Lawrence. (1986). Policing Communities: What Works?. *Crime and Justice*. Vol. 8. s. 343-386.
- Skolnick, Jeremo, ve Bayley, David. (1988). Theme and Variation in Community Policing. *Crime and Justice*. Vol.10. s.1-37.

- Smith, Adam. (1982). *Lectures On Jurisprudence*. (Ed.) R. L. Meek, D. D. Raphael and P. G. Stein. Vol. V of the Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith. Liberty Fund: Indianapolis.
- Smith, Adam. (2002). *Ulusların Zenginliği* (Çev. T. Akad). C.II. İstanbul: Alan.
- Sözen, Süleyman. (2002). Polis Örgüt ve Yönetiminde Reform Politikaları: İngiltere Örneği. *Amme İdaresi Dergisi*, C. 35. S. 2. s. 119-134.
- Sözen, Süleyman. (2004). Polis ve Profesyonellik. *Polis Bilimleri Dergisi*. C.6. S.3-4. s. 115-130.
- Sözen, Süleyman. (2005a). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Seçkin.
- Sözen, Süleyman. (2005b). Kamuda Hizmet Kalitesi: Kolluk Hizmetleri Örneği. *Polis Bilimleri Dergisi*, C. 7, S. 3, s. 1-15.
- Sözer, Alper. (2002). Toplam Kalite Yönetiminde ISO 9000 Kalite Standartları. *Polis Dergisi*. S. 30. s. 70-71.
- Sözleşme Tescili ile İlgili Kararlar*. (2008). <http://www.sayistay.gov.tr/karar/karararamasonuc.asp?id=604>, (02.08.2008).
- Spirkin A. ve Yakhot, O. (tarihsiz). *Marksist Düşüncenin Temelleri* (Çev. M. Türdeş). İstanbul: Sarmal.
- Stenning, Philip. (2000). Powers And Accountability of Private Police. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Vol. 8, N. 3, s. 325-352.
- Stone, Alfred ve Deluca, Stuart. (1985). *Police Administration: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Şafak, Ali. (2000). Türkiye’de Özel Güvenlik Şirketi Kurma Girişimleri ve Yasal Durumu. *Polis Bilimleri Dergisi*. C.2. S. 7-8. s. 1-12.
- Şahin, Yeşim E. (1999a). *Postmodern Durum ve Kamu Yönetimi*. Yayımlanmamış Doçentlik Tezi. Mersin: Mersin Üniversitesi.
- Şahin, Yeşim E. (1999b). Toplam Kalite Yönetimi Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi?. *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi* (s. 97-105). C. I. Düzenleyen TODAİE. Ankara. 26-27 Mayıs 1998.

- Şahin, Yeşim E. (2001). Postmodern Durum ve Planlama. *Cevat Geray'a Armağan* (s. 653-668). Ankara: Mülkiyeliler Birliği.
- Şarbak, Zekeriya. (2006). Kanun Değişikliği Kısa Vadede Zor. *Özel Güvenlik*. Yıl.2. S. 11. s. 7.
- Şaylan, Gencay. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: TODAİE.
- Şaylan, Gencay. (1995). *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara:İmge.
- Şaylan, Gencay. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*. C. 33. S. 2. s. 1-22.
- Şimşek, Muhittin ve Nursoy, Mustafa. (2002). *Toplam Kalite Yönetiminde Performans Ölçme*. İstanbul: Hatay.
- Tanilli, Server. (1981). *Devlet ve Demokrasi*. İstanbul: Say.
- Tarlet, Claude. (2009). İnsanlar Sayesinde Üstesinden Gelinebilecek Bir Zorluk. *Özel Güvenlik ve Avrupa Toplumundaki Rolü: 1. Avrupa Özel Güvenlik Zirvesi* içinde, s. 51-52. GÜSOD: İstanbul
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO). (2007). 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu İcmali (I) Sayılı Cetvel - Genel Bütçeli İdareler (Ekonomik Sınıflandırma). <http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/ACetveli.pdf>, (24.09.2007).
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO). (2008a). 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu İcmali (I) Sayılı Cetvel - Genel Bütçeli İdareler (Ekonomik Sınıflandırma) http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/Genel_Ekonomik_2008.pdf, (07.01.2008).
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO). (2008b). Genel Bütçeli İdarelerin 2008-2010 Dönemi Bütçe Gider Teklif Ve Tahminleri. [http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/MYB_cok_yilli_\(2009-2010\).pdf](http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/MYB_cok_yilli_(2009-2010).pdf), (07.01.2008).

- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (MGM)*. (2007). 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları Ay İçi Gerçekleşmeleri <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/T9-1-15.htm>, (20.10.2007).
- Timur, Taner. (1998). *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi*. Ankara: İmge.
- Toprak, Zerrin. (2000). Güvenlik. (Ed.) Z. Toprak, A. Yıldız, Ş. Atak ve E. Pektaş. *21. Yüzyıla Girerken Belediye Zabıtası* (s. 128-149). İzmir: İzmir Yerel Gündem 21-Ege Belediye Zabıtalrı Vakfı.
- Toprak, Zerrin. (2008). *Yerel Yönetimler*. İzmir.
- Trafik Tescillere Sivil Memur*. (2008). www.polis.web.tr/article_view.php?aid=978 (01.12.2008).
- TUVTURK. (2008). <http://www.tuvturk.com/cont.asp?id=10>, (27.12.2008).
- Tüm Özel Güvenlik Federasyonu (TÖGF). (2006). *Özel Güvenlik Dergisi*, S. 10. s. 18.
- Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*. (2008). www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf, (04.02.2008).
- Türkiye Futbol Federasyonu*. (2007). Futbolda Şiddet ve Düzensizliği Önleme Platformu. www.tff.org/default.aspx?pageID=285&ftxtID=1590,(24.07.2007)
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)*. (2006). 2005 Yaşam Memnuniyeti Araştırması. Ankara: TÜİK.
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)*. (2007). İllere Göre Yıl Ortası Nüfus Projeksiyonları 2000-2010. www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=244, (20.09.2007).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)*. (2008a). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2007 Nüfus Sayımı Sonuçları. TÜİK Haber Bülteni S.9. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3894> (10.12.2008).
- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)*. (2008b). Nüfus İstatistikleri ve Projeksiyonlar. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?tb_id=39&ust_id=11, (10.12.2008).

- Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)*. (2009). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi 2008 Nüfus Sayımı Sonuçları. TÜİK Haber Bülteni S.14. <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=3992> (05.02.2009).
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) Özel Güvenlik Hizmetleri Sektör Meclisi (2006). *Özel Güvenlik Dergisi*, S. 10. s. 20.
- Türkiye Uluslararası Uyuşturucu ve Organize Suçlarla Mücadele Akademisi (TADOC)*. (2003). Toplum Destekli Polislik Uygulamaları Semineri www.tadoc.gov.tr/uygulananprgramlar/uyptadocindex.htm, (24.03.2007).
- Uluç, Hıncal. (2007). Trafik Magandası Com. *Sabah*. s. 15.
- Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK)*. (2008). İstanbul Kent Güvenliği Projesi II. Çalıştay Değerlendirme Raporu. Ankara.
- Uslu, Mehmet. (2009). Kamu Kesiminde Özel Güvenlik Hizmetinin Gelişimi. *Özel Güvenlik Dergisi*. Yıl: 5, S. 26, s. 38-40
- Ülkü, Hakkı. (2004). *TBMM Tutanak Dergisi*. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b100m.htm>, (12.10.2006).
- Ünal, İraz. (2007). Polis Göreve Devam. *Özel Güvenlik Dergisi*. S. 17. s. 24-25.
- Ünsal, Faruk. (2005). *Özel Güvenlik Tedbirleri*. Ankara: Roma.
- Üstüner, Yılmaz. (2003). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. (Ed.) B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yaman. *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (s. 365-382). Ankara: Yargı.
- Vickers, Margaret ve Kouzmin, Alexander. (2001). New Managerialism and Australian Police Organizations: A Cautionary Research Note. *International Journal of Public Sector Management*. V.14 N.1 s. 7-26
- Voelker, Anthony. (1991). *NYPD's APPL Program: A New Partnership* <http://www.matarese.com/matarese-files/2540/york-appl-program-partnetship-anthony-voelker/index.html>, (12.10.2007)
- Walker, Clive. (2007). *Policing: The Home Office And Police*. www.leeds.ac.uk/law/teaching/law6cw/police/pol-ho2.htm, (01.08.2007).

- Wallerstein, Immanuel. (2001). Ütopistik Ya da Yirmibirinci Yüzyılın Tarihsel Seçimleri. (Çev. T. Doğan). İstanbul: Avesta.
- Waters, Ian. (2007). Policing, Modernity and Postmodernity, *Policing and Society*, 17:3, s. 257 – 278.
- Weber, Max. (1998). *Sosyoloji Yazıları*. (Çev. T. Parla). İstanbul: İletişim.
- Wilson, James. (1970). Polis Yönetiminin Karşılaştığı Güçlükler. *Amme İdaresi Dergisi*. C.3. S.4. s. 73-85.
- Wilson, James. (1996). *Bürokrasi*. Ankara: TODAİE.
- Wilson, Richard. (1995). Sürekli Karşı Saldırı: Guatemala’da Sivil Yönetim. (Derl.) S. Amin, N. Chomsky ve A. G. Frank. *Düşük Yoğunluklu Demokrasi* (s. 155-194). İstanbul: Alan.
- Yayla, Atilla. (2003). *Liberalizm*. İstanbul: Plato.
- Yazar, Nesrin. (2008). Çocuklara bir de Üniforma Verseydiniz! <http://forum.memurlar.net/topic.aspx?id=414772> (01.02.2009).
- Yenilikçi Müdür Merkeze Alındı. *Hürriyet*, <http://webarsiv.hurriyet.com.tr/2000/12/25/275592.asp> (05.08.2008).
- Yılıgör, Ayşe Gül. (1999). Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi* (s. 3-13). Düzenleyen TODAİE. Ankara. 21-22 Ekim 1999.
- Yılmaz, Ali. (1994). *Güvenlik Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Özel Güvenlik Sistemi*. Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, Halil. (2002) AB Üyeliğine Polis Teşkilatının Etkisi. *Polis Dergisi*. S. 32. s. 37-44.

MEVZUAT

Kanunlar

442 Sayılı Köy Kanunu.

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, (657 SK).

818 Sayılı Borçlar Kanunu.

2495 Sayılı Bazı Kurum Ve Kuruluşların Korunması Ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun, (Mülga) (2495 SK).

2559 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, (2559 SK).

2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu, (2918 SK).

3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, (3201 SK).

4645 Sayılı Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Araç, Gereç, Mal Ve Malzemenin Satış, Hibe, HEK Ve Hurda Durum Ve İşlemleri İle Hizmet Satışına Dair Kanun, (4645 SK).

4688 Sayılı Kamu Görevlileri Sendikaları Kanunu, (4688 SK).

4721 Sayılı Türk Medeni Kanunu.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (5018 SK).

5149 Sayılı Spor Müsabakalarında Şiddet Ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanun, (5149 SK).

5188 Sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun, (5188 SK).

5188 Sayılı Kanun Genel Gerekçesi (5188 SK Genel Gerekçe), (2004).
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss467m.htm>, (15.10.2007).

5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, (TCK).

5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu, (CMK).

5393 Sayılı Belediye Kanunu (5393 SK).

5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, (5442 SK).

5728 Sayılı Temel Ceza Kanunlarına Uyum Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Ve Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5728 SK).

5757 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu, Devlet Memurları Kanunu Ve Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (5757 SK).

Yönetmelikler

3 Şubat 1987 Tarih ve 19361 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan, Motorlu Taşıt Sürücüleri Kursu Yönetmeliği.

1 Mayıs 1997 Tarih ve 22976 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan, Fahri Trafik Müfettişliği Görev Ve Çalışma Yönetmeliği, (FTM Yönetmeliği).

22 Ağustos 2002 Tarih ve 24854 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan, Emniyet Genel Müdürlüğüne Ait Araç, Gereç, Mal ve Malzemelerin Satış, Hibe, HEK ve Hurda Durum ve İşlemleri ile Hizmet Satışına Dair Yönetmelik (4645 SK Yönetmeliği).

28 Ağustos 2004 tarih ve 25567 Resmi Gazete’de yayımlanan Spor Müsabakalarında Şiddet Ve Düzensizliğin Önlenmesine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (5149 SK Yönetmeliği).

7 Ekim 2004 Tarih ve 25606 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan, Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (5188 SK Yönetmeliği).

04 Mayıs 2005 Tarihli Milli Eğitim Bakanlığı Okul-Aile Birliği Yönetmeliği. Milli Eğitim Bakanlığı Tebliğler Dergisi. C.68, S. 2573. <http://yayim.meb.gov.tr/dergiler/pdf/2573.pdf>, (25.10.2007).

01 Haziran 2005 Tarih ve 25832 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan, Yakalama, Gözaltına Alma Ve İfade Alma Yönetmeliği (CMK Yönetmeliği).

20 Temmuz 2006 Tarih ve 26234 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan Emniyet Teşkilatında Görevli Memurların Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelik.

01 Kasım 2006 Tarih ve 26333 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan Bankaların İzne Tabi İşlemleri İle Dolaylı Pay Sahipliğine İlişkin Yönetmelik.

Diğer Mevzuat

16 Mart 1999 Tarih ve 23641 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan, 1999/1 Sayılı İstanbul Valiliği Tebliği.

- 26 Haziran 2003 Tarihli 4970 Sayılı Bazı Kanunlarda ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun İçişleri Komisyonu Raporu, (4970 SK Raporu).
- 08 Temmuz 2003 gün ve B.05.0STM0710001/93 Sayılı İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığı'nın "Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti" Konulu Genelgesi.
- 12 Ağustos 2003 Tarih ve 2003/1 Sayılı T.C. Sivas Valiliği Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Genelgesi.
- 28 Şubat 2004 Tarih ve 25387 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan Katma Değer Vergisi Genel Tebliği (Seri No:91).
- 22 Mayıs 2006 Tarih ve 2006/47 Sayılı İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Özel Güvenlik Şirketleri, Eğitim Kurumları ve Birimlerinin Denetlenmesinde Gözetilecek Esaslar Konulu Genelgesi.
- 31 Mayıs 2006 Tarih ve B.05.1.EGM.0.11.05.01-50 Sayılı İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Genelgesi.
- 22 Ocak 2007 Tarih ve B.05.1.EGM.0.11.05.01-10 nolu İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Uygulaması Genelgesi.
- 18 Haziran 2007 Tarih ve 2007/107588 Sayılı İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü "Genel Seçimlerde Özel Güvenlik Hizmeti" Hakkındaki Emir Yazısı.
- 20 Kasım 2007 Tarih ve 2007/189400 Sayılı İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün "Türk Telekom, Doğalgaz Boru Hattı, Petrol Boru Hattı Gibi Yerlere Özel Güvenlik İzni" Hakkındaki Emir Yazısı.
- 28 Kasım 2008 Tarih ve 196639 Sayılı İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün "Geçici Özel Güvenlik İzni Taleplerinin Olumlu Değerlendirmesi" Hakkındaki Emir Yazısı.
- 3 Şubat 2009 Tarih ve 27130 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan 2008/14596 Karar Sayılı Emniyet Genel Müdürlüğünün Merkez Teşkilatında 1 Adet Daire Başkanlığı ve Bu Daire Başkanlığına Bağlı Olarak 5 Adet Şube Müdürlüğü Kurulması Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı.

EKLER

EK 2 İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Özel Güvenlik Şube Müdürü ve Personeli ile Görüşme Yapma İzni Hakkındaki 03/02/2009 Tarihli Yazı.



**T.C
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**



03.02.2009

KONU: İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Özel Güvenlik Şube Müdürü ve personeli ile görüşme yapma izni hakkında

İZMİR İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Doç. Dr. Yeşim E. Şahin yönetiminde "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Güvenlik Hizmetlerindeki Dönüşüm" başlıklı doktora tez çalışması yapmaktayım. Bu kapsamda Özel Güvenlik Şube Müdürlüğünde görüşme yapmam hususunu olurlarınıza arz ederim. 03.02.2009

Saygılarımla

İbrahim Arap

DEÜ İİBF Araş. Gör.

TC Kimlik No: 18236122106
Adres: DEÜ İİBF Buca İzmir

İZMİR VİLAYETİ	
Emniyet Müdürlüğü	
Özel Güvenlik Şube Müdürlüğü	
Tarih	03 ŞUBAT 2009
Sayı	...
İmza	İmza
Em. Md.	Em. Öld. Yrd.

İletişim Adresi: DEÜ İİBF Kamu Yönetimi Bölümü 35160 Buca, İZMİR Tel:4204180 – 2027 e-mail: kamuyonetimi@deu.edu.tr

EK 3 İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Toplum Destekli Polislik Büro Amirliği Yönetici ve Personeli ile Görüşme Yapma İzni Hakkındaki 14/11/2007 Tarihli Yazı.



**T.C
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**



14.11.2007

KONU: Toplum Destekli Polislik

İZMİR İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Doç. Dr. Yeşim E. Şahin yönetiminde "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Güvenlik Hizmetlerindeki Dönüşüm" başlıklı doktora tez çalışması yapmaktayım. Toplum Destekli Polislik Büro Amirliği yönetici ve çalışanları ile görüşme yapma ve ellerindeki dokümanlardan yararlanma hususunu olurlarınıza arz ederim. 14.11.2007

11934

DEÜ İİBF T.O.P. İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
15 Kasım 2007
ARAP İ. MÜDÜRÜ

...15.../...10.../2007...
İl Emniyet Müdür Yrd.

Saygılarımla

ARAP

İbrahim Arap

DEÜ. İİBF. Araştırma Görevlisi

İletişim Bilgileri:

Adres: DEÜ, İİBF, Dokuzçesmeler Buca/İzmir

E-posta: ibrahim.arap@deu.edu.tr

Tel: 505 673 11 69

İZMİR İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	
Emniyet Amirliği Şb. Md. Müd. Yrd.	
Tarih	14 Kasım 2007
Sayı	
İmza	Şb. Md.
Em. Md.	Em. Md. Yrd.

EK 4 İzmir İl Emniyet Müdürlüğü Özel Güvenlik Şube Müdürü ve Personeli ile Görüşme Yapma İzni Hakkındaki 03/02/2009 Tarihli Yazı.



**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ
KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ**



14.11.2007

KONU: Emniyet Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması ile Personel Şube Müdürlüğü Yönetici ve Çalışanları ile Görüşme Yapma

İZMİR İL EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Doç. Dr. Yeşim E. Şahin yönetiminde "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Güvenlik Hizmetlerindeki Dönüşüm" başlıklı doktora tez çalışması yapmaktayım. Çalışmamda yararlanmak üzere Emniyet Genel Müdürlüğü Teşkilat Şemasına ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca yeniden yapılanma konusunda Personel Şube Müdürlüğü yönetici ve personeli ile görüşme yapmam hususunu olurlarınıza arz ederim. 14.11.2007

Saygılarımla

İbrahim Arap

DEÜ. İİBF. Araştırma Görevlisi

İletişim Bilgileri:

Adres: DEÜ. İİBF. Dokuzçeşmeler Buca/İzmir

E-posta: ibrahim.arap@deu.edu.tr

Tel: 505 673 11 69

EMNİYET MÜDÜRLÜĞÜ	
Fevrik ve Arşiv Şb. Md. İşleri	
Tarih	14 Kasım 2007
Sayı	
Personel Şb. Md.	
İmza	İmza
Em. Md.	Em. Md. Yrd.

EK 5-a Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 'Hizmete Özel' ya da 'Gizlilik' Nedeniyle Cevap Verilemediğine İlişkin Yazıları.

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Emniyet Genel Müdürlüğü

Sayı : B.05.1.EGM.0.65.09.01/354-7897-190879

SR.141/2006

Konu : Bilgi Edinme Başvurusu

Sayın: İbrahim ARAP

01.11.2006 tarih ve 7538 numaralı Bilgi Edinme Başvuru dilekçeniz incelenmiş olup; talep edilen Performans Değerlendirme Çalışmalarının Stratejik Planlama Çerçevesinde yapılacak olması nedeniyle, 27.04.2006 tarih ve 25445 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 'Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliğin 12/2 maddesi uyarınca bilgi verilmesi mümkün olamamıştır.

Bilgi edinilmesini rica ederim

Feridun TAŞCI
Strateji Geliştirme Daire Başkanı
1. Sınıf Emniyet Müdürü

İlkadım Cad. No:89 Dikmen 06100 ANKARA Ayrıntı bilgi için irtibat: F. ARSLAN

Telefon: 412 36 76 Faks: 428 81 20

E-mail: fatmaarslan@egm.gov.tr Elektronik Ağ: www.egm.gov.tr

EK 5-b Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 'Hizmete Özel' ya da 'Gizlilik' Nedeniyle Cevap Verilemediğine İlişkin Yazıları.

SquirrelMail

Sayfa 1 / 1

Current Folder: **INBOX**

Compose **Addresses** **Folders** **Options** **Search** **Help** **Calendar**

Sign Out
SquirrelMail

Message List | **Delete** **Previous** | **Next** **Forward** | **Forward as Attachment** | **Reply** | **Reply All**

Subject: Bilgi Edinme Başvurunuz
From: bilgiedinme@egm.gov.tr
Date: Fri, September 28, 2007 2:43 pm
To: ibrahim.arap@deu.edu.tr
Cc: bilgiedinme@egm.gov.tr
Priority: Normal
Options: **View Full Header** | **View Printable Version**

Sayın İbrahim ARAP

Emniyet Genel Müdürlüğümüze 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu kapsamında göndermiş olduğunuz Bilgi Edinme Başvurunuz İncelenmiş olup, 4982 sayılı kanunun 29. maddesi "Bu Kanunla erişilen bilgi ve belgeler ticarî amaçla çoğaltılamaz ve kullanılamaz" gereğince olumsuz değerlendirilmiştir. 3071 sayılı Dilekçe Kanunu kapsamında www.bphism@egm.gov.tr adresine veya dilekçenizi 0312 428 30 76 nolu faks numarasına gönderdiğiniz takdirde başvurunuz işleme konulacaktır.

Bilgilerinize sunulur.

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BASIN VE HALKLA İLİŞKİLER ŞUBE MÜDÜRLÜĞÜ

[Download this as a file](#)

Attachments:

untitled-[1]

0.7 k

[text/plain]

[Download](#) | [View](#)

→ PERSONEL SAYISINA İLİŞKİN PROJEKSİYON İSTENMİŞTİR
f

EK 5-c Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 'Hizmete Özel' ya da 'Gizlilik' Nedeniyle Cevap Verilemediğine İlişkin Yazıları.

SquirrelMail

Sayfa 1 / 1

Current Folder: **INBOX**

Sign Out

Compose **Addresses** **Folders** **Options** **Search** **Help** **Calendar**

SquirrelMail

Message List | **Delete**

Previous | **Next**

Forward | **Forward as Attachment** | **Reply** | **Reply All**

Subject: kalite

From: nuray selçuk <selcuk_n@hotmail.com>

Date: Tue, September 11, 2007 2:01 pm

To: ibrahim.arap@deu.edu.tr

Priority: Normal

Options: **View Full Header** | **View Printable Version**

İbrahim bey siz de tahmin edersiniz ki, elimizdeki bilgilerin pek çoğunu paylaşmamız yasak. Ama tabii ki sorularınız olursa müdürümüzün de izniyle yardımcı olmaya çalışırız. Başarılar dileriz..

Windows Live Messenger'ın en son sürümünü ŞİMDİ indir!

<http://get.live.com/tr-tr/messenger/overview>

Download this as a file

EK 5-d Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 'Hizmete Özel' ya da 'Gizlilik' Nedeniyle Cevap Verilemediğine İlişkin Yazıları.

SquirrelMail

Sayfa 1 / 1

Current Folder: **INBOX**

[Sign Out](#)

[Compose](#) [Addresses](#) [Folders](#) [Options](#) [Search](#) [Help](#) [Calendar](#)

[SquirrelMail](#)

[Message List](#) | [Delete](#) [Previous](#) | [Next](#) [Forward](#) | [Forward as Attachment](#) | [Reply](#) | [Reply All](#)

From: nuray selçuk <selcuk_n@hotmail.com>
Date: Fri, September 7, 2007 2:26 pm
To: ibrahim.arap@deu.edu.tr
Priority: Normal
Options: [View Full Header](#) | [View Printable Version](#)

Ibrahim bey,
Bilgi edinme başvurularına cevap verdiğimiz sistem sadece tek dosya eklenmesine izin veriyor. Kullanabileceğiniz diye tamamını Jpeg dosyası olarak yollamak istemedim. İyi günler dileklerimizle.

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
Yönetim Bilgi Sistemi Şube Müdürlüğü
Bilgi Edinme Birimi

Windows Live Messenger'in en son sürümünü ŞİMDİ indir!
<http://get.live.com/tr-tr/messenger/overview>

[Download this as a file](#)

Attachments:

IbrahimARAP.jpg	245 k	[image/jpeg]	Download View
kalite çalışmaları-başvuru.doc	41 k	[application/msword]	Download
kalite-başvuru.xls	26 k	[application/vnd.ms-excel]	Download

EK 6 Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 22/10/2007 Tarihli Cevabı: Emniyet Örgütünün Hizmet Verdiği Nüfus ve Alan.

SquirrelMail

Sayfa 1 / 1

Current Folder: **INBOX**

[Sign Out](#)

[Compose](#) [Addresses](#) [Folders](#) [Options](#) [Search](#) [Help](#) [Calendar](#)

[SquirrelMail](#)

[Message List](#) | [Delete](#)

[Previous](#) | [Next](#)

[Forward](#) | [Forward as Attachment](#) | [Reply](#) | [Reply All](#)

Subject: Bilgi Edinme Başvurunuz
From: bilgiedinme@egm.gov.tr
Date: Mon, October 22, 2007 2:39 pm
To: ibrahim.arap@deu.edu.tr
Cc: bilgiedinme@egm.gov.tr
Priority: Normal
Options: [View Full Header](#) | [View Printable Version](#)

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Emniyet Genel Müdürlüğü

Sayı : B.05.1.EGM.0.71.08.02-1905
Konu : Bilgi Edinme

22/10/2007

Sayın: İbrahim ARAP

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Bilgi Edinme Kanununun Uygulanmasına ilişkin Esas ve Usuller Hakkındaki yönetmelik gereği talebiniz ile ilgili yapılan değerlendirmede;

Emniyet teşkilatı Türkiye nüfusunun (Yüzde Atmışsekizini) o/o 68' ine coğrafi alan olarak ise Jandarma 'nın görev alanı dışında kalan (Yüzde sakizlik) o/o 8 'lik alanda hizmet vermektedir.

Bilgilerinize rica ederim.

Muammer BUÇAK
Personel Daire Başkanı a.
Personel Daire Başkan Yrd.
2. Sınıf Emniyet Müdürü

[Download this as a file](#)

Attachments:

untitled-[1]

0.8 k

[text/plain]

[Download](#) | [View](#)

EK 7-a Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 07/09/2007 Tarihli Cevabı: Emniyet Teşkilatında Kalite Yönetimi Çalışmaları (Kalite Belgesi Alan EGM Birimleri).

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Emniyet Genel Müdürlüğü

02.09.2007

Sayı : B.05.1.EGM.0.65.09.01/89 - 6400 - 151199

Konu : Bilgi Edinme Başvurusu

Sayın; İbrahim ARAP
ibrahim.arap@deu.edu.tr

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Bu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkındaki Yönetmelik gereği; 26.08.2007 tarihinde yapmış olduğunuz, Emniyet Teşkilatında Kalite Yönetimi Çalışmaları hakkında yapmış olduğunuz başvuru incelemiş olup, konuyla ilgili hazırlanan bilgi notu ekte sunulmuştur.

Bilgi edinilmesini rica ederim.

Feridun TAŞCI
Strateji Geliştirme Daire Başkanı
Sınıf Emniyet Müdürü

EK :
1- Bilgi Notu (1 adet - 3 sayfa)

EK 7-b Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 07/09/2007 Tarihli Cevabı: Emniyet Teşkilatında Kalite Yönetimi Çalışmaları (Kalite Belgesi Alan EGM Birimleri).

KALİTE BELGESİ ALAN EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ BİRİMLERİ

SIRA NO	BİRİMİN ADI	BELGE ALIŞ TARİHİ	SÜREÇ
1	Emniyet Genel Müdürlüğü (Merkez Teşkilatı)	21.04.2004	Devam etmektedir.
2	İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü	07.03.2002	Devam etmektedir.
3	Aydın İl Emniyet Müdürlüğü	22.07.1999	2001 Yılında Belge İade Edilmiştir.
4	Mardin İl Emniyet Müdürlüğü	28.08.2002	Devam etmektedir.
5	Ordu İl Emniyet Müdürlüğü	20.03.2001	2004 Yılında Belge İade Edilmiştir.
6	Elazığ İl Emniyet Müdürlüğü	10.07.2000	Devam etmektedir.
7	Adıyaman İl Emniyet Müdürlüğü	12.02.2002	2002 Mayıs ayında Belge İade Edilmiştir.
8	Osmaniye İl Emniyet Müdürlüğü	27.01.2004	Devam etmektedir.
9	Kocaeli İl Emniyet Müdürlüğü	02.05.2003	Devam etmektedir.
10	Rize İl Emniyet Müdürlüğü	03.09.2003	Devam etmektedir.
11	Hatay İl Emniyet Müdürlüğü	19.11.2003	2006 Yılında Belge İade Edilmiştir.
12	Kayseri İl Emniyet Müdürlüğü	21.11.2003	Devam etmektedir.
13	Giresun İl Emniyet Müdürlüğü	15.05.2003	Devam etmektedir.
14	Yalova İl Emniyet Müdürlüğü	19.02.2004	Devam etmektedir.
15	Gaziantep İl Emniyet Müdürlüğü	31.08.2004	Devam etmektedir.
16	Kırıkkale İl Emniyet Müdürlüğü	11.10.2005	Devam etmektedir.
17	Bitlis İl Emniyet Müdürlüğü	23.12.2005	Devam etmektedir.
18	Tunceli İl Emniyet Müdürlüğü	26.01.2006	Devam etmektedir.
19	Kocaeli Gebze İlçe Emniyet Müdürlüğü	07.04.2005	Devam etmektedir.
20	Selçuk İlçe Emniyet Müdürlüğü	10.11.2005	Devam etmektedir.
21	İstanbul Etiler Polis Eğitim Merkezi Müdürlüğü	21.06.1999	2001 Yılında Belge İade Edilmiştir.
22	İstanbul Adile Sadullah Mermerci Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü	22.05.2001	2003 Yılında Belge İade Edilmiştir.
23	İzmir Şükrü Balcı Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü	07.05.2003	Devam etmektedir.
24	Antalya Emniyet Müdürlüğü	10.04.2007	Devam etmektedir.
25	Van Emniyet Müdürlüğü	19.06.2007	Devam etmektedir.

EK 7-c Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 07/09/2007 Tarihli Cevabı: Emniyet Teşkilatında Kalite Yönetimi Çalışmaları (Kalite Belgesi Alan EGM Birimleri).

BİLGİ NOTU:

EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ KALİTE YÖNETİM SİSTEMİ ÇALIŞMALARI

Emniyet Genel Müdürlüğü, hizmet kalitesini yükseltmek ve belirlediği standartlar çerçevesinde bu hizmetleri yürütebilmek için, 21.12.2001 tarihinde TS-EN-ISO 9001: 2000 Kalite Yönetim Sistemi Belgesini almak üzere Türk Standartları Enstitüsü'ne müracaatta bulunmuştur. 25.12.2001 tarihli Bakan Oluru ile İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı'nın bünyesinde çalışmalara başlanılmıştır. Yapılan bu çalışmalar 23.01.2002 tarihinden itibaren APK Dairesi Başkanlığı koordinesinde devam etmiş olup 21 Nisan 2004 tarihinde TS-EN ISO 9001:2000 Kalite Yönetim Sistemi belgesi alınarak Kalite Yönetim Sistemine geçilmiştir.

Kalite Yönetim Sistemi Belgesi alınma kadar yapılan süreçte:

1- 5 Mart 2002 tarihinde Genel Müdürlük bünyesinde çalışan üst düzey yöneticilere sistemin tanıtımı ile ilgili olarak TSE yetkililerince bilgilendirme toplantısı düzenlenmiştir.

2- 11-15 Mart 2002 tarihleri arasında çekirdek kadroyu oluşturmak üzere Merkez Birimlerimizden seçilen 35 kişilik personele "Kalite Yönetim Sistem Standartları Temel Eğitimi ile Kalite Sistem Dokümantasyon Eğitimi" verilmiştir.

3- Alınan eğitim sonucunda, kurs gören personel arasından gönüllü olan 11 kişi tespit edilerek, Merkez Kalite Yönetim Sistemi Çalışma Grubu oluşturulmuş ve 08 Nisan 2002 tarihli Makam Onayı ile APK Daire Başkanı Genel Müdür adına Kalite Yönetim Sistemi işlerini koordine etmek üzere Yönetim Temsilcisi olarak belirlenmiştir.

4- Birimler arası koordineyi sağlamak amacıyla, Bakanlık Makamının 24.04.2002 tarihli olurlu ile Daire Başkanına doğrudan bağlı "Merkez Kalite Yönetim Sistemi Koordinasyon Büro Amirliği" kurulmuştur.

5- 30-31 Mayıs 2002 tarihlerinde, TSE tarafından 35 kişilik çekirdek kadroya "Kuruluş İçi Kalite Tetkik Eğitimi" verilerek, Genel Müdürlüğümüzde tetkik yapacak İç Tetkikçiler yetiştirilmiştir.

6- Birimlerde çalışma grupları oluşturularak Kalite Yönetim Sistemi ile ilgili dokümanlar hazırlanmaya başlanılmıştır.

7- Çalışmalar sırasında belli aralıklarla birimlerde çalışan personele toplantı yapılarak dokümanlar ve yaptıkları çalışmalar hakkında bilgi verilmiştir.

8- Kalite Yönetim Sistemi'nin temel unsurlarından olan Kalite El Kitabı, Prosedür, Talimat, Form ve Listeler Merkez Çalışma Grubu tarafından hazırlanarak birimlere dağıtılmıştır.

9- Kalite Yönetim Sistemi'nin standart şartlarından olan İç Tetkikler Haziran-Temmuz 2003 tarihlerinde yapılarak birimlerin yapmış olduğu dokümanlar ile birimlerde bulunan personelin konu hakkındaki bilgileri yerinde incelenmiştir.

10- Kalite Yönetim Sistemi'nin en önemli unsurlarından olan Yönetimin Gözden Geçirme Toplantısı 23-26 Mart 2004 tarihleri arasında yapılmıştır.

11- Türk Standartları Enstitüsü tetkikçileri tarafından 13.04.2004-16.04.2004 tarihleri arasında Genel Müdürlüğümüz tetkik edilmiş ve yapılan tetkik sonucunda 21 Nisan 2004 tarihinde TS-EN ISO 9001:2000 Kalite Yönetim Sistemi belgesini almaya hak kazanmıştır.

12- 09 - 10 Aralık 2004 tarihlerinde Türk Standartları Enstitüsü öğretim görevlilerince Genel Müdürlüğümüz Merkez Teşkilatı içerisinde görevli (32) kişilik personele "Proseslerin Yönetimi, Etkileşim ve İyileştirme Teknikleri" kursu verilmiştir.

EK 7-d Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 07/09/2007 Tarihli Cevabı: Emniyet Teşkilatında Kalite Yönetimi Çalışmaları (Kalite Belgesi Alan EGM Birimleri).

TS-EN ISO 9001:2000 Kalite Yönetim Sistemi Belgesi alındıktan sonra belge sürecinin devam etmesi bakımından aralıklarla personele bilgilendirme amaçlı eğitimler verilmiştir. Türk Standartları Enstitüsü tetkikçileri tarafından 27-29 Haziran 2005 ve 15-18 Mayıs 2006 tarihleri arasında yapılan Gözetim Tetkikleri neticesinde Kalite Yönetim Sistemi belgesinin devamına karar verilmiştir. 24-27 Nisan 2007 tarihinde de belgenin 3 yıl uzatılma tetkiki yapılmıştır ve yeni belgenin birimlere dağıtımı yapılmıştır.

Kalite Yönetim Sistemi belgesi almak isteyen, (15) İl Emniyet Müdürlüğü'nden (50), (2) Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü'nden (5) ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyetinden gelen (1) olmak üzere toplam (56) personele "**Kalite Yönetim Sistem Standartları Temel Eğitimi**", "**Kalite Sistem Dokümantasyon Eğitimi**" ve "**Kuruluş İçi Kalite Tetkik Eğitimi**" kursları verilmiştir. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün belge alınmasında görev almış olan tecrübeli personel tarafından 09-13 Mayıs 2005, 06-10 Mart 2006 ve 18-22 Eylül 2006 tarihlerinde verilen bu eğitimler neticesinde **150.000 YTL** civarında bir kurumsal tasarruf sağlanmıştır.

Kalite Yönetim Sistemi kapsamında bugüne kadar (1) Merkez Teşkilatı, (19) İl Emniyet Müdürlüğü, (2) İlçe Emniyet Müdürlüğü, (1) Polis Meslek Eğitim Merkezi Müdürlüğü ve (2) Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü olmak üzere TOPLAM 25 birimimiz "TS-EN ISO 9001:2000 Kalite Yönetim Sistemi" belgesini çeşitli tarihlerde almıştır. Ancak, bunlardan (6) birimimiz çeşitli nedenlerle belgelerini TSE'ye iade etmişlerdir. Kalite Belgesi alan birimlerin listesi ilişikte sunulmuştur.

Isparta, Balıkesir, Muş, Tokat ve Düzce olmak üzere (5) İl Emniyet Müdürlüğümüzün de çalışmaları devam etmektedir.

EK 8 Bilgi Edinme Başvurusuna KOM-TADOC'un 07/09/2007 Tarihli Cevabı: TDP Uygulama Seminerleri.

SquirrelMail

Sayfa 1 / 1

Current Folder: **INBOX**

[Sign Out](#)

[Compose](#) [Addresses](#) [Folders](#) [Options](#) [Search](#) [Help](#) [Calendar](#)

[SquirrelMail](#)

[Message List](#) | [Delete](#) [Previous](#) | [Next](#) [Forward](#) | [Forward as Attachment](#) | [Reply](#) | [Reply All](#)

Subject: Bilgi Edinme Başvurunuz
From: bilgiedinme@egm.gov.tr
Date: Wed, November 7, 2007 11:02 am
To: ibrahim.arap@deu.edu.tr
Cc: bilgiedinme@egm.gov.tr
Priority: Normal
Options: [View Full Header](#) | [View Printable Version](#)

Sayın İbrahim ARAP
Başkanlığımız bünyesinde faaliyet gösteren TADOC'ta Türkiye-Kanada işbirliği ile;

05.08.2003 tarihinde "toplum Destekli Polislik UygulamalarıSemineri"
11-12.08.2003 ve 13-14.08.2003 tarihleri arasında iki dönem halinde "Toplum Destekli Polislik Uygulamalarının Uyuşturucu Talep Azaltımında Kullanımı Semineri" gerçekleştirilmiştir.

Seminerler "Hizmete Özel" nitelikte olduğundan içeriği konusunda ayrıntılı bilgi verilememektedir. Bilgilerinize.

KOM Daire Başkanlığı
[Download this as a file](#)

Attachments:

[untitled-\[1\]](#) **0.5 k** [text/plain] [Download](#) | [View](#)

EK 9-a Bilgi Edinme Başvurusuna İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığının Cevabı: Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Konulu Genelge.

SquirrelMail

Sayfa 1 / 1

Current Folder: **INBOX**

[Sign Out](#)

[Compose](#) [Addresses](#) [Folders](#) [Options](#) [Search](#) [Help](#) [Calendar](#)

[SquirrelMail](#)

[Message List](#) | [Delete](#)

[Previous](#) | [Next](#)

[Forward](#) | [Forward as Attachment](#) | [Reply](#) | [Reply All](#)

Subject: genelge

From: "selimcapar" <selimcapar@ekolay.net>

Date: Mon, January 19, 2009 1:01 pm

To: ibrahim.arap@deu.edu.tr

Priority: Normal

Options: [View Full Header](#) | [View Printable Version](#)

Sayın Ibrahim Arap,
İlgili genelge ektedir.
Selim Çapar
AREM Başkan Yardımcısı
[Download this as a file](#)

Attachments:

untitled-[1.1]

0 k [text/plain]

[Download](#) | [View](#)

Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Genelgesi.doc

95 k [application/msword]

Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Genelgesi.doc

[Download](#)

EK 9-b Bilgi Edinme Başvurusuna İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığının Cevabı: Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Konulu Genelge.

SquirrelMail

Sayfa 1 / 1

Current Folder: **INBOX**

Compose **Addresses** **Folders** **Options** **Search** **Help** **Calendar**

Sign Out

SquirrelMail

Message List | **Delete**

Previous | **Next**

Forward | **Forward as Attachment** | **Reply** | **Reply All**

Subject: Cevap: Bilgi Edinme, İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

From: info@icisleri.gov.tr

Date: Tue, January 13, 2009 2:31 pm

To: ibrahim.arap@deu.edu.tr

Priority: High

Options: [View Full Header](#) | [View Printable Version](#)

Sayın İbrahim Arap

26.12.2007 14:38 tarihinde İçişleri Bakanlığı BASIN VE HALKLA İLİSKİLER MÜSAVİRLİĞİ'ne Bilgi Edinme Kanunu kapsamında yapmış olduğunuz müracaatınızın cevabı aşağıdadır.

'İlgili yazı ektedir.'

İçişleri Bakanlığı

ARAŞTIRMA VE ETÜTLER MERKEZİ

[Download this as a file](#)

EK 9-c Bilgi Edinme Başvurusuna İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığının
Cevabı: Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Konulu Genelge.

T. C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Strateji Merkezi Başkanlığı

**Sayı : BO50STM0710001/
Konu : Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti**

/07/2003

Ülkemizde suçla mücadele, günümüze kadar, öncelikle iç güvenlik birimlerinin sorumluluğu altında görülmüştür. Bu sebeple, suç ortaya çıktıktan sonra olaylara müdahale edilerek suçluların yakalanması ve adalete teslim edilmesine odaklanılmıştır. Suçlulara odaklanmış iç güvenlik yönetimi, diğer vatandaşlara yönelik kısıtlayıcı tedbirleri artırmakta ve bireysel hak ve özgürlüklerin kullanım alanını daraltmaktadır. Suçun bu şekilde önlenmesi ya da aydınlatılmasıyla, zaman zaman suç oranları azaltılsa bile, bu başarı kalıcı olamamaktadır. Üstelik, güvenlik birimleri, işlenmiş suçu çözmekte ve suçluları yakalamakta ne kadar başarılı olursa olsun, insanların asıl isteği, suçtan mağdur olmamaktır.

Geleneksel güvenlik yaklaşımıyla, suça ilişkin tüm problemlerin tespit edilmesi ve çözümlenmesi mümkün görülmemektedir. Suç işlenmesini etkileyen şartların birçoğu güvenlik birimlerinin kontrolü dışındadır. Kamu düzeninin tesisi ve devamı, aynı zamanda bütün kurumların sağlıklı bir şekilde çalışmasını gerektirmektedir. Diğer kurumlar zayıfladığında, güvenlik ve yargı sistemi sosyal denetimin sağlanmasında daha fazla önplâna çıkmaktadır. Bu durum ise, asla demokrasiyle bağdaştırılamaz. Toplumun taleplerini, idari karar süreçlerine yansıtmak demokratik bir zorunluluktur.

Günümüzde toplumların gelişmişlik düzeyi, insan hak ve özgürlüklerine gösterilen saygıyla ölçülmektedir. Bu sebeple, tedbir aşamasında kişilerin temel hak ve özgürlüklerini ihlal etme ihtimali, suç sonrası adli safhaya göre çok daha düşük olduğundan dolayı, önleyici güvenlik hizmetleri tercih edilmektedir. Gelişmiş demokratik ülkelerde güvenlik birimleri, bireysel hak ve özgürlüklerin kısıtlayıcısı değil, güvencesi olarak görülmektedir.

Bu bakımdan, suç sebeplerinin analitik olarak tespiti, kurumlarla ve vatandaşlarla işbirliği yapılması ve suçun oluşmadan önlenmesini öngören Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti yaklaşımı tercih edilmektedir. Bu yaklaşımda, güvenlik birimlerinin başarısı halkın memnuniyetiyle ölçülmektedir. Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti, güvenlik faaliyetlerinin yalnızca güvenlik görevlilerine bırakılmadan, toplumsal işbirliği ve sorumluluk paylaşımıyla yürütülmesi anlamına gelmektedir.

Her toplumun kendine özgü sosyal, ekonomik ve kültürel problemleri vardır. Bunun yansıması olarak, suç ve mağduriyet durumları farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. Suçun ekonomik, sosyolojik, psikolojik ve

EK 9-d Bilgi Edinme Başvurusuna İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığının Cevabı: Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Konulu Genelge.

biyolojik sebeplerinin araştırılması, çözüm önerilerinin bulunması ve suç işlenmeden, sebeplerinin ve işlenme fırsatlarının çeşitli müdahale stratejileriyle azaltılması gerekmektedir. Bunu gerçekleştirebilmek için güvenlik hizmetlerinin yönetiminde önleyici, çok kurumlu, mağdur odaklı ve analitik anlayışın yerleştirilmesi zorunlu görülmektedir.

Suçtan endişe duyan her kurumun, sivil toplum örgütünün ve vatandaşın aktif olarak suçun önlenmesi faaliyetleri içerisine girmesi gerekmektedir. Oluşturulacak suç önleme politikaları ve stratejilerinin, toplumun tüm kurumlarının ve vatandaşların katılımıyla tespit edilmesi gerekmektedir. Bu işbirliği sayesinde, suç oluşmasının önlenmesi, oluştuğunda hızlı bir şekilde çözülmesi ve suçlulara ulaşılarak kamu güvenliğinin korunması amaçlanmaktadır.

Güvenlik görevlileri sosyal statüleriyle, kişileri, kurumları ve sivil toplum örgütlerini teşvik ve koordine etmelidir. Her derecedeki eğitim, kültür, sosyal yardım, gençlik, spor, sağlık, ulaştırma ve bayındırlık gibi farklı alanlarda hizmet veren birçok kurum ve sivil toplum örgütleri bu faaliyetin içine çekilmelidir. Devletin ilgili kurumlarıyla, en üst düzeydeki yetkililerden en alt düzeyde görev yapan personele kadar, yalnızca olumsuzlukların giderilmesi için değil, aynı zamanda olumlu faaliyetlerin harekete geçirilmesi ve desteklenmesi için iyi bir işbirliği kurulmalıdır.

Dünyada meydana gelen gelişmeler ışığında, suçun önlenmesini sağlayacak model ve tedbirler geliştirmek üzere, Bakanlığımız bünyesinde, Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Modeli ortaya koymak üzere bir çalışma hazırlanmıştır.

Bu çerçevede aşağıda belirtilen politika ve emirlere uyulması önem arz etmektedir:

1. İç güvenlik stratejileri, salt suç olgusuna değil, aynı zamanda birey hak ve özgürlüklerinin korunmasını öncelikli olarak kabul eden, insan merkezli çağdaş bir yaklaşıma odaklanacaktır.
2. Kişisel yaklaşımlarla ve gündelik emirlerle güvenlik hizmetlerini yönetme anlayışı tamamen terk edilecektir. Bunun yerine, istatistiksel ve bilimsel verilere göre, analitik karar veren yönetim anlayışı hakim kılınacaktır.
3. Profesyonelleşme ve uzmanlaşma sürecinde, toplumdan önemli ölçüde soyutlanan, kendisini sadece suça müdahale uzmanı olarak değerlendiren ve önleyici hizmetleri "vasıfsızlık" olarak algılamaya başlayan güvenlik birimlerimiz, dikkatlerini, toplum içinde hızla yaygınlaşan ve doğal güvenliği tehdit eden küçük ve orta ölçekli suçlara da çevireceklerdir.
4. Sorumluluk bölgesinde, suçun işlenmemesi veya azaltılması, en önemli performans ölçütü olarak kabul edilecektir.
5. Suçla mücadele stratejileri, suçtan mağdur olanların mağduriyetlerini en üst düzeyde giderecek şekilde belirlenecektir.
6. Karar süreçleri, uç noktalara kaydırılacak, güvenlik görevlilerine daha geniş inisiyatif verilecek ve görevlerini ifa ederken daha serbest hale getirilecektir. Halka yakın çalışan alt kademe personel, halkla işbirliğini güçlendirmesine imkan tanınacak şekilde yetkilendirilecektir.

EK 9-e Bilgi Edinme Başvurusuna İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığının Cevabı: Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Konulu Genelge.

7. Önleyici hizmetler alanında branşlaşmanın sağlanması ve atamalarda yetişmiş personelin israf edilmemesi için, Asayiş Dairesi Başkanlığı tarafından çalışmalar başlatılacaktır.

8. Yeni kurulmuş olan önleyici hizmetler yapısının başarılı olabilmesi için, il emniyet müdürlükleri yapılanmayı hızla tamamlayacaklardır. Asayiş Dairesi Başkanlığı ise, personele verilecek eğitim faaliyetlerini ivedilikle organize ederek, plânlama ve lojistik çalışmalarına ağırlık verecektir.

9. Her bölgenin, her ilin, hatta her bir mahallenin kendine özgü bir karakteri, yaşam tarzı ve problemleri vardır. Bu durum dikkate alınarak, ihtiyaca uygun toplum destekli güvenlik faaliyetleri, yetkili birim amirinin uygun görmesiyle uygulamaya konulabilecektir.

10. Suçun ve mağduriyetin önlenmesi için yapılacak çalışmaların hareket noktalarını, yöntemlerini ve hedeflerini belirleyebilmek için, bilimsel nitelikli suç, suçlu ve mağdur analizlerinin yapılması için gerekli çalışmalar başlatılacaktır. Bunun için, Önleyici Hizmetler Şube Müdürlükleri veya İlçe Emniyet Müdürlükleri'ne bağlı Suç Analizleri Büroları etkin olarak çalıştırılacaktır. Suç analizlerine ve suç haritalarına dayalı olarak yerel güvenlik plânları hazırlanacaktır.

11. Sürekli olarak görev bölgeleri değiştirilen personelde, çalıştığı bölgesine ve bölge vatandaşına duyduğu sorumluluk duygusunda zayıflama meydana geldiğinden, personelin aynı bölgede uzun süreli çalıştırılması sağlanacaktır. Toplum Destekli Güvenlik Hizmetlerinin, personele ve halka duyulan güven esası üzerine yapılandırılması şarttır.

12. Üniformalı ve motorlu devriyeden oluşan tek tip sokak hizmetleri modeli yerine, vatandaşların daha kolay diyalog kurabilmesi, suçların önlenmesi için ihtiyaç duyulan bilgilere daha kolay ulaşılması, vatandaşların arasında bulunularak suç korkusunun azaltılması, bölge halkıyla çift yönlü iletişim ve tanışma imkânı sağlanması açısından, yaya devriye görevlendirmeleri tercih edilecektir.

13. Taşrada, farklı birimlerde oluşturulan ekipler, sorumluluk karmaşasına sebep olmakta, müdahale etme ve olayı devralma konusunda anlaşmazlıklar yaşanmaktadır. Tüm devriye hizmetleri, Önleyici Hizmetler Şube Müdürlükleri ve İlçe Emniyet Müdürlükleri'nin önleyici hizmet birimleri altında birleştirilerek yetki ve sorumluluk karmaşaları önlenecektir. Tek çatı altında toplanan ekipler, daha hızlı organize edilebileceği için, toplumsal nitelikli adli olaylarda da daha etkin görev yapabileceklerdir.

14. Devriye görevlileri, bölgelerindeki esnaf, mahalle, site yönetimi veya okul-aile birliği toplantıları gibi sosyal etkinliklere katılacaklardır.

15. Suçtan endişe duyan her bir kurumun, sivil toplum örgütünün ve vatandaşın aktif olarak suçun önlenmesi faaliyetleri içerisine girebilmesi ve katılımda bulunabilmesi için, öngörülen kurum ve kuruluşlarla, taşrada ve merkezde, danışma toplantıları yapılacaktır.

16. Halk, suçlu profilleri, suça etki eden faktörler, yeni gelişen suç eğilimleri ve alınan tedbirler hakkında bilgilendirilecektir.

EK 9-f Bilgi Edinme Başvurusuna İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığının Cevabı: Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Konulu Genelge.

17. Özel teşebbüsler, vatandaşlar ve kamu kurumlarına, kendilerini ve tesislerini ilgilendiren güvenlik sorunlarına ilişkin önerilerde bulunmak üzere, Önleyici Hizmetler Şube Müdürlükleri ve Büroları halka açık danışmanlık hizmetleri sunacaklardır. Bunun için, başvuruları kolaylaştıracak fiziksel ve organizasyonel çözümler yerinde geliştirilecektir.

18. Güvenlik birimlerinin temel eğitimlerinde, Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti anlayışını kazandıracak içerik ve yöntemlere daha fazla yer verilecektir. Güvenlik eğitimi veren enstitü, fakülte veya yüksekokullarda alana ilişkin bilimsel çalışmaların artırılması sağlanacaktır.

19. Güvenlik eğitim kurumları, genç kitlelerin suçtan korunabilmesi için, özellikle ilköğretim ve lise öğrencilerine yönelik olarak, sosyal, kültürel ve sportif etkinliklerin yer aldığı kısa süreli yaz kampları, kurslar ve benzeri etkinlikler düzenleyeceklerdir.

20. Öğrencileri suç işlemekten ve suçlulardan korumak için verilen, uyuşturucu, asayişe müessir olaylar ve terör hakkındaki eğitim programlarında, bilgilendirme adına anlatılan konular, zaman zaman olumsuz olarak özendirici bir nitelik kazandığından, bu programlar uzmanlarla birlikte geliştirilecek, amaçları, içeriği ve yöntemleri bilimsel olarak belirlenecek ve daha sonra uygulanacaktır.

21. Sivil toplum örgütleriyle işbirliği yapılarak, suçla mücadele konusunda panel, sempozyum, konferans ve seminerler düzenlenecektir.

22. Bölümleri uygun olan üniversitelerde, Suçla Mücadele Araştırma Merkezleri oluşturulması için, Valiliklerce gerekli girişimler başlatılacaktır.

23. Master ve doktora programlarında, suçla mücadele alanında bilimsel çalışma yapan araştırmacılara destek olmak üzere, "Bilimsel Araştırma Fonu" ayrılması için gerekli çalışmalar yapılacaktır.

24. Terim birliğini sağlamak amacıyla, bu genelgede tanımlanan "Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti" ifadesi, her türlü yazışma ve faaliyetlerde aynen kullanılacaktır.

Bilgi ve gereğini rica ederim.

**Abdülkadir AKSU
İçişleri Bakanı**

**DAĞITIM _____ :
Gereği _____ :
Bakanlık Merkez Birimleri ve
Bağlı Kuruluşlarına
81 İl Valiliğine**

EK 10-a 12.08.2003 Tarihli T.C. Sivas Valiliği Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Genelgesi

T.C.
SİVAS VALİLİĞİ
Özel Kalem Müdürlüğü



SAYI : B.O.54VLK4 580400-01/377
KONU : 2003/8 Genelge

12.08.2003

GENELGE NO:
2003-8

I – GENEL HÜKÜMLER

Amac:

Madde 1- “Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti” toplumun güvenliğini sağlarken sadece suç oluşuktan sonra mücadeleyi değil aynı zamanda, suç oluşmadan önleme / önleyici hizmetleri artırma ve bu çalışmaların her seviyesinde toplumun / vatandaşın destek ve görüşlerini almayı hedefleyen bir kamu güvenliği hizmetini ifade etmektedir.

Suçluların yakalanması ve adalete teslimi kadar suç işlenmeden ve elverişli koşullar oluşmadan önce; suçun ekonomik, sosyolojik, psikolojik ve diğer etkenlerinin tespiti, çözüm önerileri ile önleme stratejilerinin işleme fırsatlarına göre belirlenmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda güvenlik hizmetlerinin yönetiminde önleyici, çok kurumlu, mağduru korumaya yönelik olarak toplumun çoğulcu katılımını sağlamak amacıyla “ Toplum Destekli Güvenlik Hizmetinin “ uygulamaya konulması öngörülmektedir.

Kapsam:

Madde 2: Valiliğimizin uygulamaya konulan bu programın kapsamı başta İl Emniyet Müdürlüğü, İl Jandarma Komutanlığı, bağlı merkez ve ilçe teşkilatı ile ilgili kamu kuruluşlarında ve yerel yönetim birimlerinde uygulamaya konulacaktır.

Dayanak:

Madde 3: 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, 2559 Sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu, 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu 2803 Sayılı Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Kanunu, İçişleri Bakanlığı Strateji Merkez Başkanlığı 'nın 08.07.2003 gün ve B.05.0STM0710001/93 sayılı “Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti “ konulu yazı ve Valiliğimiz İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlüğü'nün 03.07.2003 gün ve B054VLK4580200/14/70 sayılı 2003-5 genelgesi.

../...

Adres: Hükümet Konağı – 58040 / SİVAS
WEB Adresi : www.sivas.gov.tr

TEL: (0346) 223 10 01 **FAKS:** (0346) 223 00 20
e-mail : ozelkalem@sivas.gov.tr

- 2-

Temel İlkeler:

Madde 4 : Suçun ekonomik , sosyolojik, psikolojik ve biyolojik sebeplerinin araştırılması, çözüm önerilerinin bulunması ve suç işlenmeden önlenmesi;

Yöntem :

Madde 5: Toplumda Asayiş ve huzurun sağlanması için verilen güvenlik hizmetinin ilgili birimler arasında koordinasyon ve destekleyici nitelikte bilgi akışı sağlanarak toplumun her kesiminden karar ve uygulama sürecine etkin katılımın gerçekleştirilmesi ve verimlilik esasına dayalı olarak hizmet verilmesidir.

II – PROGRAMIN UYGULANMA AŞAMALARI

Madde 6: Gelişime açık olmak üzere 7. maddede belirtilen esaslar temelinde kısa, orta ve uzun vadeli olarak hazırlanacak eylem planlarının planlama/programlama, finansman, uygulama ve koordinasyon ile değerlendirme aşamalarının uygulamaya geçirilmesidir.

III - “TOPLUM DESTEKLİ GÜVENLİK HİZMETİ” UYGULAMASININ ESASLARI:

Madde 7: Toplum Destekli Güvenlik Hizmetinin gerçekleştirilebilmesi için aşağıdaki esaslara uyulacak ve gerekli değişiklikler hazırlanacak eylem planlarına uygun olarak en kısa sürede, imkanlar dahilinde gerçekleştirilecektir:

- 1- İç güvenlik stratejileri, salt suç olgusuna değil, aynı zamanda birey hak ve özgürlüklerinin korunmasını öncelikli kabul eden, insan merkezli çağdaş bir yaklaşıma odaklanacaktır.
- 2- Kişisel yaklaşımlarla ve gündelik emirlerle güvenlik hizmetlerini yönetme anlayışı tamamen terk edilecektir. Bunun yerine, istatistiksel ve bilimsel verilere göre, analitik karar veren yönetim anlayışı hakim kılınacaktır.
- 3- Kendisini sadece suça müdahale uzmanı olarak değerlendiren güvenlik görevlilerimiz, dikkatlerini, toplum içinde hızla yaygınlaşan ve güvenliği tehdit eden küçük ve orta ölçekli suçlara çevirecektir.
- 4- Sorumluluk bölgesinde, suç işlenmemesi veya azaltılması, en önemli performans ölçütü olarak kabul edilecektir.
- 5- Suçla mücadele stratejileri, suçun etkilerinden mağdur olanların mağduriyetlerini giderecek şekilde belirlenecektir.
- 6- Halka yakın çalışan alt kademe personel, halkla işbirliğini güçlendirmesine imkan tanınacak şekilde yetkilendirilecektir.
- 7- Yeni kurulmuş olan önleyici hizmetler yapısının başarılı olabilmesi için, İl Emniyet Müdürlüğü gerekli organizasyonu hızla tamamlayacaktır.
- 8- İl, İlçelerinin ve Mahallelerin karakteri, yaşam tarzı ve problemlerine uygun toplum destekli güvenlik faaliyetleri, mahallin en büyük mülki amiri ve yetkili güvenlik birimi amirinin uygun görmesi ile uygulamaya konulacaktır.
- 9- Suç, suçlu ve mağdur analizlerinin yapılması için gerekli çalışmalar başlatılacak, Güvenlik birimlerinde suç Analizleri Büroları kurulacak ve etkin olarak çalıştırılacaktır. Suç Analizleri Bürosunun yaptığı suç analizlerine ve suç haritalarına dayalı olarak Suçla Mücadele Araştırma Merkezi tarafından İl, İlçelerin toplum destekli güvenlik planları hazırlanacaktır.

EK 10-c 12.08.2003 Tarihli T.C. Sivas Valiliği Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti Genelgesi

- 3 -

- 10- Önleyici hizmetler alanında branşlaşmanın sağlanması ve bu alanda yetişmiş personelin bu hizmetlerde sürekli istihdamı sağlanacaktır. Sürekli olarak görev bölgeleri değiştirilen personelde, çalıştığı bölge insanına karşı sorumluluk duygusu zayıfladığından, personelin aynı bölgede, uzun süre çalıştırılması sağlanacaktır. Toplum Destekli Güvenlik Hizmetlerinin, personele ve halka duyulan güven esası üzerine yapılandırılması şarttır.
- 11- Üniformalı ve motorlu devriyeden oluşan tek tip sokak hizmetleri modeli yerine, suçların önlenmesi için gerekli bilgilere daha kolay ulaşılması, vatandaşların arasında bulunarak suç korkusunun azaltılması, bölge halkıyla çift yönlü iletişim ve tanışma imkanı sağlanması açısından, yaya devriye görevlendirmelerine ağırlık verilecektir.
- 12- Taşrada, farklı birimlerce oluşturulan devriye ekipleri, müdahale etme ve olayı devralma konusunda sorumluluk karmaşasına yol açmaktadır. Tüm devriye hizmetleri, önleyici hizmet yapılanması altında birleştirilerek yetki ve sorumluluk karmaşası önlenecektir. Tek çatı altında toplanan ekipler, daha hızlı organize edilebileceği için, toplumsal nitelikli adli olaylarda daha etkin görev yapabileceklerdir.
- 13- Güvenlik görevlileri, bölgelerindeki esnaf, mahalle, site yönetimi veya okul-aile birliği toplantıları gibi sosyal etkinliklere katılacaklardır.
- 14- Suçtan endişe duyan her bir kurumun, sivil toplum kuruluşunun ve vatandaşın aktif olarak suçun önlenmesi faaliyetleri içerisine girebilmesi ve katılımında bulunabilmesi için, Mahalle, Köy, İlçe ve İl genelinde Danışma Kurulları oluşturulacak, Güvenlik birimlerinin yetkililerinin katılımı ile periyodik Suçla Mücadele Danışma Toplantıları yapılacaktır.
- 15- Halk; suçlu profilleri, suça etki eden faktörler, yeni gelişen suç eğilimleri ve alınan tedbirler ve sağlanan gelişmeler hakkında sürekli bilgilendirecektir.
- 16- Önleyici hizmet birimleri, vatandaşlara, özel teşebbüslere ve kamu kurumlarına, kendilerini ve tesislerini ilgilendiren güvenlik sorunlarına dair danışmanlık hizmetleri sunacaklardır. Bunun için, başvuruları kolaylaştıracak çözümler yerinde geliştirilecektir.
- 17- Güvenlik birimlerinin temel eğitimlerinde, Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti anlayışını kazandıracak içerik ve yöntemlere daha fazla yer verilecektir.
- 18- Güvenlik eğitim kurumları, genç kitlelerin suçtan korunabilmesi için, özellikle ilköğretim ve lise öğrencilerine yönelik olarak, sosyal, kültürel ve sportif etkinliklerin yer aldığı kısa süreli yaz kampları, kurslar ve benzeri etkinlikler düzenleyecektir.
- 19- Gençleri suç işlemekten ve suçlulardan korumak için verilen, eğitim programları uzmanlarla birlikte geliştirilecek, amaçları, içeriği ve yöntemleri bilimsel olarak belirlenecek ve daha sonra uygulanacaktır.
- 20- Sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılarak, suçla mücadele konusunda panel, sempozyum, konferans ve seminerler düzenlenecek, yayın broşür ve afişler periyodik hazırlanacaktır.
- 21- Uygulamada terim birliğini sağlamak üzere, her türlü yazışma ve faaliyetlerde bu genelgede tanımlanan "**Toplum Destekli Güvenlik Hizmeti**" ifadesi kullanılacaktır.

Adres: Hükümet Konağı – 58040 / SİVAS
WEB Adresi : www.sivas.gov.tr

TEL: (0346) 223 10 01

FAKS: (0346) 223 00 20

e-mail : ozelkalem@sivas.gov.tr

- 4 -

IV – PROGRAMIN UYGULANMASI

Madde 8: Programın uygulanması, Madde 2’de belirtilen birimlerin yetkili amirlerinin idare ve gözetiminde Valiliğimizle koordineli olarak plan,zaman ve içeriğe uygun olarak titizlikle yürütülecektir.

V – PROGRAMIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Madde 9: Programın Valilik adına izlenmesi ve değerlendirilmesi Suçla Mücadele Araştırma Merkezi tarafından yapılacaktır.

Madde 10: İl genelinde İl Valisi, İlçe genelinde İlçe Kaymakamı Başkanlığında Suçla Mücadele Yönlendirme Komitesi kurulacaktır. Oluşturulacak komite tarafından yılda en az üç kez olmak üzere programın uygulanması, aksaklık ve öneriler değerlendirilerek gerekli değişiklikler yapıp uygulamaya konulacaktır.

Genelgede belirtilen hususların noksansız olarak yerine getirilerek herhangi bir aksaklığa meydan verilmemesi hususunda;

Gereğini ve bilgilerinizi rica ederim.

Dr. Hasan CANPOLAT
Sivas Valisi

DAĞITIM :

GEREĞİ :

-Vali Yardımcısı- M.Suat İLHAN
-İl Jandarma Komutanlığına
-İl Emniyet Müdürlüğüne

BİLGİ :

-5.Piyade Er Eğitim Tugay Komutanlığına
-Cumhuriyet Başsavcılığına
- M.İ.T. Bölge Daire Başkanlığına

EK 11-a Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 26/01/2009 Tarihli Cevabı: Toplum Destekli Polislik.

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Emniyet Genel Müdürlüğü

Sayı :B.05.1.EGM.0.11.05.02-(62192)/109 - 23666
Konu :Toplum Destekli Polislik

26/01/2009

Sayın İbrahim ARAP
Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü
Dokuzçesmeler Buca İZMİR

İlgi : 08/01/2009 tarihli talebiniz.

“Toplum Destekli Polislik” anlayışının, ülkemizde de hayata geçirilmesi kapsamında başlatılan çalışmalar sonucunda, “Toplum Destekli Polislik Türkiye Modeli” oluşturulmuştur.

Konuyla ilgili olarak; 31/05/2006 tarih ve 49 nolu Bakanlık genelgesi ile 15 Haziran 2006 tarihinde ilk olarak 10 ilimizde, 22/01/2007 tarihli ve 12 nolu Bakanlık genelgesi ile 15 Mart 2007 tarihinde 15 ilimizde ve 15/01/2008 tarihli ve 6 nolu Bakanlık genelgesi ile 26 ilimizde uygulamaya geçilmesiyle halen 51 ilimizde Toplum Destekli Polislik Projesi yürütülmektedir.

12/01/2009 tarihli ve 3 nolu Bakanlık genelgesi ile **Edirne, Çanakkale, Aydın, Muğla, Kütahya, Eskişehir, Kırıkkale, Bartın, Isparta, Niğde, Kırşehir, Amasya, Tokat, Giresun, Sivas, Kahramanmaraş, Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin, Siirt, Şırnak, Bitlis, Elazığ, Erzincan ve Kars** illerimizde Toplum Destekli Polislik Projesi uygulamasına 01 Nisan 2009 tarihinden itibaren geçilmesiyle Ülke genelinde bütün illerimizde polis sorumluluk bölgesinde uygulamaya geçilmiş olacaktır.

Ayrıca temel hedeflerimiz bakımından;

- Uygulama alanının 2009 yılında bütün polis sorumluluk alanına yaygınlaştırılması için çalışmalara hız verilecektir.
- Yeni uygulamaya başlayacak illerimiz ve alan genişletilmesi ile birlikte personel sayısının 2009 yılı sonu itibariyle 2000 civarında olması planlanmaktadır.
- EGM TDP Hizmetleri Standardı gereği ülke geneli toplam Toplum Destekli Polis (TD-P) sayısının ise 4000 ilâ 5000 arasında olması hedeflenmektedir.
- Öngörülen TD-P sayısına ulaşılması ve alt yapının tamamlanması halinde polis sorumluluk alanında yaşayan en az 50 milyon vatandaşımıza bu hizmetlerin götürülmesi amaçlanmaktadır.

Bilgilerinize rica ederim.

Hüseyin ÖZALP
Asayiş Dairesi Başkanı
1.Sınıf Emniyet Müdürü

EKLERİ:

- Ek 1-Toplum Destekli Polislik Hizmet Standardı ve Kılavuz Belgeleri.
Ek 2-TDP Uygulaması devam eden 51 ilin Personel durumunu(1 sayfa)
Ek 3-TDP illerin kuruluşlarına göre sınıflandırılması (1 sayfa)

EK 11-b Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 26/01/2009 Tarihli Cevabı: Toplum Destekli Polislik.

	A SINIFI İLLER	B SINIFI İLLER	C SINIFI İLLER	D SINIFI İLLER
Kuruluş Tarihi	15.06.2006	15.03.2007	01.04.2008	Kuruluş işlemleri 01.04.2009 tarihinde uygulamaya geçecek illerimiz
1	Adana	Adıyaman	Amasya	Afyon
2	Ankara	Balıkesir	Aydın	Ağrı
3	Antalya	Batman	Bartın	Artvin
4	Bursa	Çorum	Bitlis	Ardahan
5	Diyarbakır	Denizli	Çanakkale	Aksaray
6	Erzurum	Kocaeli	Edirne	Bayburt
7	İstanbul	Konya	Elazığ	Bolu
8	İzmir	Malatya	Erzincan	Burdur
9	Kayseri	Manisa	Eskişehir	Bilecik
10	Trabzon	Mersin	Gaziantep	Bingöl
11		Rize	Kahramanmaraş	Çankırı
12		Samsun	Kırıkkale	Düzce
13		Osmaniye	Kütahya	Gümüşhane
14		Tekirdağ	Kırşehir	Hakkari
15		Van	İsparta	Hatay
16			Niğde	Iğdır
17			Mardin	Kastamonu
18			Muğla	Karaman
19			Tokat	Karabük
20			Giresun	Kırklareli
21			Sivas	Kilis
22			Sakarya	Muş
23			Şanlıurfa	Nevşehir
24			Siirt	Ordu
25			Şırnak	Sinop
26			Kars	Tunceli
27				Uşak
28				Yalova
29				Yozgat
30				Zonguldak

EK 11-c Bilgi Edinme Başvurusuna EGM'nin 26/01/2009 Tarihli Cevabı: Toplum Destekli Polislik.

TDP UYGULAMASI DEVAM EDEN 51 İLİN PERSONEL DURUMU									
SN	İLİN ADI	EMN.AMİRİ	BASKOMİSER	KOMİSER	KOM.YRD.	POLİS MEMURU	TEKNİSYEN YRD.	GHİ MEMURU	TOPLAM PERSONEL
1	ADANA	1				97			98
2	ADIYAMAN	1				13			14
3	ANKARA		1			24			25
4	ANTALYA	1		1		33	1		36
5	BALIKESİR	1		1		17			19
6	BATMAN	1				8			9
7	BURSA	1			1	57			59
8	ÇORUM	1				15			16
9	DENİZLİ	1				7			8
10	DİYARBAKIR	1				7			8
11	ERZURUM		1			14			15
12	İSTANBUL	3	9	10	7	144			173
13	İZMİR	1				42			43
14	KAYSERİ	1			1	27			29
15	KOCAELİ	2				12			14
16	KONYA	1			1	22			24
17	MALATYA			1		18	1		20
18	MANİSA	1		1		6			8
19	MERSİN	1				22			23
20	OSMANIYE	1			1	14			16
21	RİZE	1				6			7
22	SAMSUN				1	13			14
23	TEKİRDAĞ	1		1		10			12
24	TRABZON			1		7			8
25	VAN	1				7			8
26	SAKARYA	1			1	11			13
27	AMASYA	1		1		2			4
28	AYDIN	1		1		9			11
29	SİRNAK	1				1			2
30	BARTIN		1			8			9
31	BİTLİS				1	1			2
32	EDİRNE	1				4			5
33	ERZİNCAN	1				9			10
34	ESKİŞEHİR	1				24			25
35	GİRESUN		1			7			8
36	ISPARTA	1				9		1	11
37	K.MARAŞ	1				9			10
38	KARS	1				4			5
39	KİRSEHİR		1			9			10
40	KÜTAHYA	1				8			9
41	MARDİN		1			5			6
42	NİĞDE		1			4			5
43	SÜRT		1			5			6
44	SİVAS	1				5			6
45	TOKAT	1				12			13
46	ELAZIĞ	1				9			10
47	KIRIKKALE	1				9			10
48	GAZİANTEP	1			1	11			13
49	ŞURFA			1		14			15
50	MUĞLA	1				11			12
51	ÇANAKKALE	1				13		1	15
GENEL TOPLAM									951