

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**YEREL POLİS MODELİ VE TÜRKİYE'DE
UYGULANABİLİRLİĞİ**

OĞUZHAN SARI

2501191200

TEZ DANIŞMANI
DR. ÖĞR. ÜYESİ MEHMET AKİF BARDAKCI

İstanbul, 2023

ÖZ

YEREL POLİS MODELİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Oğuzhan SARI

Kentleşmenin hız kazandığı günümüzde mahalli idare birimi olan belediyeler, kendilerine anayasalar ve kanunlarla verilen görevleri ifa etmede çeşitli yetkilere ve bu yetkileri kullandıkları birimlere sahiptir. Belediyenin kolluk kuvveti olarak görev yapan belediye zabıta teşkilatı, belediyelerin asli unsuru olarak bu birimlerin başında gelmektedir. Belediye zabıtası, beldenin huzur ve esenliğini sağlamada imar, trafik ve genel sağlık gibi alanlarda yetkilidir. Kamu yararı adına denetleme, mühürleme ve idari yaptırım uygulama gibi işlemleri yerine getirmektedir. Vatandaşların genel algısında belediye zabıtası, yetki ve sorumluluk alanında yer almasa dahi belde sınırları içerisinde baş gösteren neredeyse tüm mesele ve ihtiyaçların bir numaralı muhatabı konumundadır. Bu durum belediye zabıtası ile vatandaş bütünlleştirerek belediye zabıtasını uzlaştıracı bir pozisyonda konumlandırmıştır.

Günümüzde kentlerin devamlı değişim ve gelişim içerisinde olmasından dolayı her kentin ihtiyaçları artış göstermektedir. Dolayısıyla kent halkının belediye hizmetlerinden beklentileri de artmaktadır. Yerel yönetimler, çağdaş, etkili ve sürdürülebilir amaçlar doğrultusunda vatandaşların temel hak ve özgürlüklerine kısıtlama getirmeden kentleri daha güvenli, denetimli ve erişebilir yaşam alanlarına dönüştürme hususunda sorumluluk sahibidirler. Bu sorumluluk doğrultusunda, kentin huzur ve esenliğini tesis etmede ve vatandaşların gündelik hayatında temas içinde olduğu kişi, kuruluş ve olaylarla ilişkilerinin düzenlemesi hususunda belediyenin en temel birimi belediye zabıtasıdır.

Bu çalışmada, yapılacak yerel yönetimler reformuyla belediye zabıtasını, yerel ölçekte kamu düzenini sağlayacak tüm hususlarda yetki sahibi bir teşkilat haline dönüştürülmesi gerekliliği Belçika Yerel Polisi ve İtalya Yerel Polisi örnekleri üzerinden ortaya konmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Düzeni, Yerel Yönetimler, Belediye, Belediye Zabıtası

ABSTRACT

LOCAL POLICE MODEL AND ITS APPLICABILITY IN TURKEY

Oğuzhan SARI

Today, when urbanization is accelerating, municipalities, which are local administration units, have various powers and units that use these powers to fulfill the duties assigned to them by constitutions and laws. The municipal police force, which serves as the law enforcement force of the municipality, is one of these units as the essential element of the municipality. The municipal police are authorized in areas such as zoning, traffic, and public health to ensure the peace and well-being of the municipality. It performs operations such as inspection, sealing, and imposing administrative sanctions on behalf of the public interest. In the general perception of citizens, the municipal police is the number one addressee of almost all issues and needs that arise within the borders of the municipality, even if they are not included in the area of authority and responsibility. This situation has positioned the municipal police in a conciliatory position by integrating the municipal police and citizens.

Today, the needs of each city are increasing due to the continuous change and development of cities. Therefore, the expectations of the city people from municipal services are also increasing. Local governments have the responsibility to transform cities into safer, controlled, and accessible living spaces without restricting the fundamental rights and freedoms of citizens in line with modern, effective, and sustainable goals. In line with this responsibility, the municipal police are one of the most effective units in establishing the peace and well-being of the city and regulating the relations of citizens with the people, organizations, and events they come into contact within their daily lives.

In this study, the necessity of transforming the municipal police into an organization with authority in all matters that will ensure public order at the local scale with the reform of local governments has been tried to be put forward through the examples of the Belgian Local Police and the Italian Local Police.

Keywords: Public Order, Local Governments, Municipality, Municipal Police

ÖNSÖZ

Başlıca kamu hizmetlerinden bir tanesi olan kamu düzeninin tesisi ve muhafazası adına hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler çeşitli sorumluluklara sahip olup kamu düzeni tesis ve muhafaza edilirken kolluk faaliyetlerinden faydalanılmaktadır. Belediyelerin kolluk personeli olarak görev yapan belediye zabıtası, kamu düzeninin tesisi ve muhafazasında asli unsurlardan bir tanesidir; fakat ne yazık ki, belediye zabıtası, kamu düzeninin tesisi ve muhafazası hususunda bazı yetki ve sorumluluklardan noksan bırakılmıştır. Bu yüksek lisans tezi ile bu noksanlıklara değinilerek belediye zabıtasının günümüz koşullarına uygun bir teşkilat haline dönüştürülmesi gerekliliği ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Bu süreçte, bana her konuda destek olan ve yol gösteren kıymetli danışmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi Mehmet Akif BARDAKCI'ya teşekkür eder, saygılarımı ve şükranlarımı sunarım. Hayatım boyunca maddi ve manevini her türlü desteğini üzerimde hissettiğim ve tüm başarılarımın ortağı olan değerli babam Ümit SARI'ya, sevgili annem Esen Hanife SARI'ya ve biricik kız kardeşim Sena SARI'ya minnettarım.

Auguste Comte'un mezar taşında da yazan "ilke olarak aşk, temel olarak düzen, amaç olarak ilerleme" düsturunu hiçbir zaman kaybetmemem ümidiyle...

İstanbul, 2023

Oğuzhan SARI

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİMLER YAPISI

1.1. Yerel Yönetimler	4
1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı	4
1.1.2. Yerel Yönetim Düşüncesinin Gelişimi	5
1.1.3. Yerel Yönetimlerin Temel İlkeleri	8
1.1.3.1. Yetki Genişliği İlkesi	9
1.1.3.2. Yerinden Yönetim İlkesi	9
1.1.3.3. Vesayet İlkesi ve İdarenin Bütünlüğü	10
1.1.3.4. Yerel Özerklik İlkesi	11
1.1.4. Yerel Demokrasi ve Yerel Yönetimler	13
1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler	14
1.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Türleri	20
1.3.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	21
1.3.1.1. İl Özel İdaresi	21
1.3.1.2. Belediye	21
1.3.1.3. Büyükşehir Belediyesi	23
1.3.1.4. Köy	24
1.3.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	25

İKİNCİ BÖLÜM
İDARİ KOLLUK VE İDARİ KOLLUĞUN AMACI OLARAK KAMU
DÜZENİ

2.1. Kolluk Kavramı	26
2.1.1. Adli ve İdari Kolluk Ayrımı	27
2.1.2. Genel İdari Kolluk	28
2.1.2.1. Genel İdari Kolluk Makam, Amir ve Personelleri	29
2.1.3. Özel İdari Kolluk	30
2.1.3.1. Özel İdari Kolluk Makam, Amir ve Personelleri	31
2.2. İdari Kolluğun Amacı Olarak Kamu Düzeni	31
2.2.1. Kamu Düzeni Kavramı	31
2.2.2. Kamu Düzeninin Unsurları	35
2.2.2.1. Kamu Düzeninin Klasik Unsurları	35
2.2.2.1.1. Kamu Güvenliği	35
2.2.2.1.2. Dirlik ve Esenlik	36
2.2.2.1.3. Kamu Sağlığı	38
2.2.2.2. Kamu Düzeninin Modern Unsurları	39
2.2.2.2.1. Genel Ahlak	39
2.2.2.2.2. İnsan Onuru	40
2.2.2.2.3. Kamusal Estetik	41
2.2.2.2.4. Bireylerin Kendine Karşı Korunması	42
2.3. Kolluk Faaliyetlerinde İdari Yaptırım	42
2.4. Kentlerde Kolluk Faaliyetleri	45
2.4.1. Polis	49
2.4.2. Jandarma	49
2.4.3. Çarşı ve Mahalle Bekçisi	50
2.4.4. Belediye Zabıtası	51

2.4.4.1. Belediye Zabıtasının Tarihçesi	53
2.4.4.1.1. Osmanlı Devleti Döneminde Belediye Zabıtası Hizmetleri	53
2.4.4.1.2. Cumhuriyet Döneminde Belediye Zabıtası Hizmetleri ...	57
2.4.4.2. Belediye Zabıtasının Görevleri	60
2.4.4.2.1. Beldenin Düzeni ve Esenliği ile İlgili Görevleri	60
2.4.4.2.2. İmar ile İlgili Görevler	61
2.4.4.2.3. Çevre ve Sağlık ile İlgili Görevler	62
2.4.4.2.4. Trafik ile İlgili Görevler	62
2.4.4.2.5. Yardım ile İlgili Görevler	63
2.4.4.3. Belediye Zabıtasının Yetkileri	63
2.4.4.4. Belediye Zabıtası Denetimlerinin Yasal ve Yönetmelik Dayanakları	63
2.4.4.5. Belediye Zabıtasının Temel Sorun Alanları	65
2.4.4.5.1. Zabıta Teşkilatı Kanunu ve Hizmet Sınıfı	65
2.4.4.5.2. Personel Sayısı ve Niteliği	66
2.4.4.5.3. Güvenlik	67
2.4.4.5.4. Trafik	69
2.4.4.5.5. Büyükşehir Olan İllerde Koordinasyon	70
2.4.4.5.6. Mevzuat Kaynaklı Sorunlar	71

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA DEVLETLERİNDE YEREL POLİS ÖRNEĞİ

3.1. Belçika Yerel Polis Örneği	74
3.2. İtalya Yerel Polis Örneği	78
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	84
KAYNAKÇA	90

GİRİŞ

Kent, devamlı bir toplumsal gelişme içerisinde olan ve toplumu oluşturan bireylerin yerleşme, barınma, çalışma, eğlenme ve dinlenme ihtiyaçlarının giderildiği, pek az kimsenin tarımsal faaliyetlerle meşgul olduğu, köylere nazaran nüfus bakımından çok daha yoğun olan yerleşim birimleri olarak tanımlanmıştır (Keleş, 2008:109-111). Yine Keleş'in tanımlamasına göre kent, demografik yönüyle belirli bir nüfus büyüklüğüne sahip olan yerleşim alanı; idari yönüyle, belirli bir yönetsel birim; ekonomik yönüyle, tarımsal olmayan üretimin yapıldığı bir birimdir (Keleş, 2008:111).

Kentleşme kavramı, dar manada kentlerin sayısının ve kent nüfusunun artışı olarak tanımlanabilir. Kentsel nüfus, kırdan kente göç edenler ve doğum sayısının, ölüm sayısından fazla olması durumları neticesinde artış gösterir. Bu anlamıyla kentleşme demografik artış ile ilgilidir. Oysa kentleşme, bir toplumun ekonomik, sosyal ve doğal yapısındaki değişimlerle sağlanabilir (Keleş, 1984:1).

Kentleşme, sanayileşme ve akabinde gerçekleşen ekonomik gelişmelerle ilişkili olarak kent sayılarının artışı ve mevcut kentlerin büyüyerek genişlemesi neticesini doğuran, toplumda uzmanlaşmaya, iş bölümüne ve örgütlenmeye sebebiyet veren, insan ilişkileri ve davranışlarında kentlere dair farklılıklara yol açan bir nüfus birikim süreci şeklinde ifade edilebilir (Erten, 1999:31).

Kentleşmeye neden olan ekonomik, teknolojik, siyasal ve psikolojik bazı faktörler vardır. Zaman içerisinde tarımsal faaliyetlerde makine kullanımının artmasıyla insan gücüne olan talep azalmıştır. Tarım alanında yaşanan bu gelişme, gizli işsizliğe sebep olarak kırdan kente göç edilmesine neden olmuştur. Bununla birlikte kentler, sağlık, eğitim, iş imkanları, sosyal yaşam açılarından daha cazip yerleşim yerleridir. Gelişmiş ulaşım ağı, ticaret ağı, ulaşım hizmetleri, mal ve hizmet fazlalığı gibi unsurlar da kentleri ekonomik açıdan çekici hale getirmiştir (Kaya, 2003:96-97). Ekonomik nedenle kentleşme etkisine, kısaca kentlerde çok daha fazla ekonomik olanak sunulması diyebiliriz.

Kentleşme sürecinin başlaması ve hızla yayılmasında en mühim pay Sanayi Devrimi'nindir. Sanayi Devrimi süresince ortaya çıkan teknolojik imkanlar, üretim çeşitliliğinin ve miktarın artmasına ve maliyetlerin düşmesine neden olmuştur. Bu üretim şeklinin ihtiyaç duyduğu ortam kentlerle sağlanmıştır. Sanayi alanları, altyapı hizmetleri ve ulaşım kolaylığı sayesinde kentler cazip alan haline gelmiştir. İhtiyaç duyulan iş gücü, kırdan kente göçlerle karşılanmıştır (Kaya, 20003:97). Elektrik enerjisi, buhar makineleri, hidroelektrik santraller gibi enerji üretim araçları sanayileşmeye ve dolayısıyla kentleşmeye etki eden teknolojik faktörlerin başında gelir.

Dönem dönem siyasi erkler kentleşmeyi teşvik edici yahut kentleşmeye karşı bazı politikalar geliştirebilir. Örneğin, Osmanlı'da köyü bırakıp kente yerleşmeyi zorlaştıran yasalar vardı ve bunu gerçekleştirmek isteyenlerden maddi bir bedel istenirdi. Aynı şekilde Cumhuriyetin ilk yıllarında da kırsal nüfusu muhafaza etmek amacıyla bazı politikalar uygulanmıştır. 1950 yılı sonrasında ise kentleşmeyi teşvik edici siyasal politikalar izlenmiştir (Kaya, 2003:99).

Ülkemizde ve dünyada artış eğilimi gösteren kentleşme, sebep olduğu problemleri de beraberinde getirmektedir. Kentleşmeyle yaşanan dönüşüm sürecinde, birey ile toplum arasında uyum soruna meydana gelmektedir. Kentlerde farklı kültürden gelen bireylerin bir arada yaşamaya başlaması başta çevresel problemler olmak üzere güvenlik, konut, trafik, altyapı gibi birçok çeşitli probleme sebep olmaktadır.

1950'li yıllar itibariyle Türkiye'de kentleşme süreci hızlanmaya başlamış ve kentleşmeyle beraber birçok sorun meydana gelmiştir. Bu sorunların yaşanmasının temel nedeni, kentleşme ve nüfus artışına paralel olarak sanayileşmenin gerçekleştirilememesi ve istihdam olanaklarının sağlanamamasıdır (Keleş, 2013: 113).

Ülkemizde kentleşme ile baş gösteren sorunlar; işsizlik, konut problemi, sektörler arası dengesizlik, altyapı hizmetlerinde yetersizlik gibi ekonomik sorunlar ile yerleşme düzensizliği, fiziki plansızlık, çevrenin tahribi, kültür değişmesi, sosyal sınıflaşmanın artması, toplum hayatında çözülme ve intibaksızlık gibi sosyal sorunlar

olarak değerlendirilebilir. Kırsal alanlardan kente göç edenlerden birçoğu, kentin iş hayatına dair herhangi bir vasıfları olmaması nedeniyle ya vasıf gerektirmeyen işlerde çalışmışlardır ya da işportacılık gibi kayıtsız seyyar faaliyetlerde bulunmuşlardır. Ailenin her bir ferdi iş gücü olarak değerlendirilmiş ve çocuklar da seyyar faaliyetlerde başı çekmiştir. Bu durum kamu düzeninin bozulmasına büyük katkı sağlamıştır.

Bununla birlikte, kentleşme sürecinde yaşanan başlıca sorunlardan bir tanesi de gecekondulaşmadır. 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na göre, yapı ve imar yasalarına aykırı, sahibi olmadığı arazi veya arsa üzerine sahibinin rızası olmadan inşa edilen yapılara gecekondu denmiştir. Kırdan kente göç edenler, akraba yahut hemşerilik ilişkileri vasıtasıyla daha önce göç eden kişilerle aynı muhitte bulunan gecekondulara yerleşir veya buldukları boş arazilere kendi gecekondularını inşa ederler. Bir işte çalışmak üzere göç edenler ise çalışacakları yere yakın yerlerde bulunan gecekonduya yerleşir veya kendi gecekondularını inşa ederler (Kıray, 2007:22). Haliyle düzensiz ve çarpık bir kentleşme süreci ortaya çıkmaktadır ve bu durum imar kirliliğine yol açmaktadır.

Kanunlara riayet edilmeyerek ve kentte yaşayan diğer bireylere saygı duyulmayarak kamuya ait alanların yasal olmayan bir şekilde konutlaştırılmasıyla beraber medeni olmayan davranışlar kente taşınmış olur. Bu alanlarda altyapı hizmetlerinin olmaması sebebiyle de yaşam standartları düşük, eğitim ve sağlık koşulları yetersiz olur. Bu durumda suç ve kabahat oranlarının yükselmesine sebebiyet vermektedir (Şahin, 2011: 280-281).

Bu noktada, bozulan kamu düzenini yeniden tesis etmek ve akabinde düzeni muhafaza etmek için kolluk kuvvetleri devreye girmektedir. Belediyelerin kolluk kuvveti konumundaki belediye zabıtası, kente dair işlenen suç ve kabahatlerde asli unsur olarak kamu düzeninin tesisi ve muhafazası için her safhada yer almalıdır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE’NİN YEREL YÖNETİMLER YAPISI

1.1. Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, yerel halka dair hizmetlerin yürütülmesinde, ulusal çapta kalkınmanın gerçekleşebilmesinde ve demokratik ilkelerin benimsenmesinde büyük önem arz etmektedir. Yerel yönetim birimleri, halkın doğduğu andan öldüğü zamana kadar geçen sürede sorumluluk sahibidir ve bu haliyle merkezi yönetimlerin keyfi uygulamalarının önüne geçebilmektedir. Varoluş gerekçeleri zamandan zamana farklılık gösteren yerel yönetimlere, dünya nüfusunun artması ve merkezi yönetimlerin yetersiz kalmasıyla son zamanlarda daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. Dünya genelinde ülkeler, gerçekleştirdikleri reformlarla yerel yönetim birimleri ve yerel demokrasinin gelişimine katkı sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin varlığını özümsemek için yerel yönetim kavramını, yerel yönetim düşüncesinin gelişimini, temel ilkelerini ve demokrasiyle olan ilişkini ortaya koymak gerekir.

1.1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetimler, kendine özgü özellikleriyle merkezi idarelerden önemli ölçüde ayrılan merkezi yönetim ile arasında hiyerarşik ilişki bulunmayıp merkezin idari vesayetine tabi olan, yerel halkın ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak ve yerel halka kamu hizmetlerini sağlamakla görevli idari, politik ve aynı zamanda sosyal kuruluşlardır.

Ortaya çıkış sebepleri toplumsal, ekonomik, siyasal ve yönetsel olan, ulus sınırları içerisinde, o sınırların yerlisi olan topluluğun ortak ihtiyaçlarının giderilmesi amacını taşıyan, kamu mal ve hizmetlerini sunan, o bölgedeki halk tarafından seçilen birimlere yerel yönetim adı verilmektedir (Aksoy, 1998:34).

Yerel yönetimler, kendi varlıkları, personel ve bütçesiyle yasal düzen içerisinde halk aracılığıyla göreve gelen, belirli bir coğrafyada varlığını sürdüren ve halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla anayasa ve yasalarla belirlenmiş

görev, yetki ve sorumluluklara sahip olan kurumlardır. Bir başka söylemle, kamu hizmetlerini yerel düzeyde yürütmek amacıyla kurulan ve karar ile yönetme organları halk tarafından seçimle belirlenip yerel halkın temsilcisi konumunda olan kamu idareleridir (Kaya, 2005:15).

Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin vatandaşlara götürülmesinde üstlendiği görevler itibariyle, yerel halkın yönetime katılmasının ilk seviyesi olarak değerlendirilmektedir (Toprak, 2014:39). Ayrıca iktidarın sahip olduğu gücü, tek başına merkezde toplamasına mani olarak kamu gücünü, yerel birimlerle paylaşp halkın özgürlüklerinin muhafazasını sağlamaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler, siyasal ve ekonomik gücün tekelleşmesini önleyerek merkezi iktidarı sınırlamakta ve bireyleri, keyfi yönetimlere karşı korumaktadır (Yıldırım, 1994:35).

1982 Anayasasının 127. maddesinde ise yerel yönetimler “... il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulun kamu tüzelkişileri” şeklinde tanımlanmaktadır.

Anayasada yapılan tanımlamaya göre, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin yönetim yapısı içerisinde var olan yerel yönetimler, birtakım özelliklere sahiptir. Bu özellikler; yerel yönetim kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğe sahip olması, özerk yapıda olması, organlarının seçimle göreve gelmesi ve seçimle iş başına gelen bu organların yargı denetimine tabi olmasıdır (Gözübüyük, 2011: 178).

1.1.2. Yerel Yönetim Düşüncesinin Gelişimi

Günümüz yönetim sistemlerinde yerel yönetimler, yerel halka birçok kamu hizmetini sağlamakla görevli yönetsel, siyasal, ekonomik ve toplumsal bir birim olarak varlığı sürdürmekle birlikte; tarihi gelişimi içerisinde, günümüzde merkezi devlet tarafından sunulan ulusal savunma, askeri örgütlenme ve suçluların cezalandırması gibi görevleri yerine getirmektedirler (Keleş, 2012:33).

Batı düşüncesinde, *site* olarak isimlendirilen kent yönetimleri, kent demokrasinin ortaya çıkmasına sebep olan ilk kurumlar olarak kabul edilmiştir. Antik Yunan’da kentlerin oluşup gelişmesinde büyük rol oynayan bu yapıya polis adı

verilmiştir. Polis, modern devletlerde ortaya çıkan demokrasiye öncülük etmesi yönüyle diğer sitelerden ayrılmıştır (Görmez ve Yaylı, 2018: 33-34).

Antik dönemde yer alan polisler veya kent devletleri hem yurttaş topluluğunu hem de kent merkezini ifade etmektedir. Kent devletlerinin nüfusları 10 bin ile 50 bin aralığında değişkenlik göstermiş ve kentlerde, kente dair meselelerin gündeme alındığı, kura ile üye seçiminin yapıldığı ve demokrasinin gelişmesine öncülük eden meclisler yer almıştır (Polat, 2018: 54).

Antik Yunan'da Kleisthes, Atina'yı 10 yerleşim bölgesine ayırarak mahalle örgütlenmesini getirmiştir. Aynı zamanda üyeleri kura ile belirlenen meclisler oluşturmuştur. Tiranlığın engellenmesi ve yurttaş haklarının muhafazası amacıyla mahkemeler kurmuştur. Perikles döneminde ise her bir yurttaş siyasi haklar tanınarak yöneticilerin denetimine imkan tanınmıştır (Ağaoğulları vd., 2011:41). Buradan anlaşılacağı üzere, Antik Yunan dönemindeki kent meclisleri, günümüzdeki il genel meclisleri ve belediye meclislerine örnek teşkil etmiştir.

Sürekli devam eden savaşlar ve kötüye giden ekonomi sebebiyle polisler güçlerini kaybetmiştir (Görmez ve Yaylı, 2018: 39). II. yüzyıldan itibaren feodal beyler ve senyörler, kentleri egemenlikleri altına alarak yarı özerk statüye sahip yönetim birimleri meydana getirmek istemiş; ancak hükümdarın merkeziyetçi tutum göstermesi sebebiyle yerel yönetim birimleri gerçek manada bir özerkliğe haiz olamamışlardır. Daha sonraki yıllarda da feodalizm, yerel yönetim birimlerinin gelişmesini engellemiş hatta gelişim gösteren bazı kentleri çöktürmüştür. Hem hükümdarın merkeziyetçi tutumu hem de feodal beylerin yurttaşlara karşı baskıcı tutumları neticesinde kentler, demokrasi ve özgürlüklerini kaybetmişlerdir. Yerel özerkliğin tekrar gelişmesi, feodalizmin ortadan kalkmasına bağlı kalmıştır.

Orta Çağda site yönetimleri ortadan kalkmış ve komün yönetimler ortaya çıkmıştır. Ticaretin gelişmesi sayesinde, başta limanlar olmak üzere nehir ağızları, yol kavşakları ve diğer elverişli mekanlarda yeni kentler oluşmuş ve var olan kentler ise büyümüştür (Pustu, 2006: 138).

Komünler, teşkilat yapıları ve nitelikleri bakımından birbirinden farklı olmakla birlikte hemen hemen birçok Avrupa yerleşim yerinde görülmüştür. Bazı

komünler, halk tarafından doğrudan seçilen organlar tarafından yönetilirken, diğer bazı komünler de seçkin ailelerden meydana gelen aristokrasi tarafından yönetilmiştir. Komünlerde, özgürlüklerden başlangıçta yalnızca tüccar sınıfı yararlanmış olsa da özgürlük zamanla kentte yaşayan her vatandaşın ortak bir hakkı olmuştur (Pustu, 2006: 141).

Komünler, çoğunlukla belediye başkanları tarafından yönetilmiştir. Belediye başkanları, kimi zaman kral tarafından atanmış, kimi zaman da kentin seçkin kimselerinden biri belediye başkanı olarak seçilmiştir. Kuvvetler ayrılığı olmadığından dolayı kente dair tüm yetkiler, bu kişide toplanmıştır (Pustu, 2006: 142).

Orta çağda mevcut olan bu komünler, yeni bir sınıfın doğması sayesinde özgürlüklerini kazanmış ve yeni kanunların çıkarılmasında, mülkiye hakkının kazanılmasında, özerk bir yerel yönetim yapısının inşa edilmesinde ve kentlerin özgür bir yapıya dönüşmesinde önemli bir rol oynamıştır (Keleş, 2012: 36).

Kentler arasında çıkan çatışmalar, sınıfsal ayrımlar ve etnik düşmanlıklar, 16. yüzyıl itibariyle kentten daha geniş bir birim olan ulus devletinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. 1600'li yıllarda başlayan ve 1800'li yıllara dek süren dönemde, iktidarın merkezileşmesi sonucunda yerel yönetimler, bir ara yönetim birimi olarak mevcudiyetini sürdürmüştür (Keleş, 2012: 37).

Fransa'da mutlak monarşinin bunalıma girmesiyle, Turgot tarafından kamu yararı ile kişisel faydalar arasında ilişki kurabilecek alt yönetim birimlerine ayrılması gerekliliğinden bahsederek dört seviyeli belediye sistemini öngörmüştür (Keleş, 2012: 38). İngiltere'de ise Jeremy Bentham, yerel yönetim ile merkezi yönetimin birbirini tamamladığını belirterek yerel yönetim birimlerine, sağlık, güvenlik, eğitim ve bayındırlık gibi görevlerin verilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Yerel yönetimlere kamulaştırma, vergi koyma gibi mali kaynaklar sağlanması gerektiğine ve devletin müdahaleci yapısından uzak durup yerel hizmetlerin daha verimli ve etkin bir biçimde sunulmasını amacıyla yerel yönetim birimlerinin geliştirilmesi gerektiğini vurgulamıştır (Çelik ve Usta, 2010:128). Turgot ve Bentham'ın ifade ettiği bu görüşler, günümüz yerel yönetimlerinin oluşmasına öncülük etmiştir.

20. yüzyıla baktığımızda belediyeler, merkezi yönetimin değil, sivil toplumun bir ögesi biçiminde varlıklarını sürdürmeye başlamıştır. Bu yüzyılda belediyeler, yerel düzeyde halkın güvenlik, bayındırlık, eğitim gibi temel gereksinimlerini karşılarken demokrasinin gelişimine de katkı sağlamıştır. Yerel yönetim birimleri, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi için yeterli mali kaynağı bulabilmiş ve yerel halka, merkezi yönetimden daha etkili ve kaliteli bir hizmet verebilmiştir (Görmez ve Bahçeci, 2018:40). Ancak 1929 yılında Büyük Buhranın meydana gelmesi ve ekonomik politikalarda bir değişim yaşanması sebebiyle, yönetimde merkezileşme başlamış ve yerel yönetimler, merkezi yönetim karşısında güç kaybetmiştir.

1980 itibariyle ortaya çıkan neo-liberal görüş ile hizmet noktasında yerel yönetim birimleri, piyasa şartlarını gözeten ve vatandaşa odaklanan bir hizmet sunumu yerine müşteri odaklı hizmet sunumuna geçiş doğrultusunda bir dönüşüm yaşamıştır (Gökbayrak, 2003:72).

Günümüzde ise 21. yüzyıl yönetim felsefesini oluşturan verimlilik, katılım, şeffaflık ve sürdürülebilirlik unsurları, yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerinde değişime neden olmuştur. Nüfusun hızla artması, kapitalist kentlerin ortaya çıkması ve teknolojinin gelişmesine paralel olarak yerel yönetimlere büyük görevler düşmüştür. Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, yönetime katılmaya önem verilmesi, hesap verme mekanizmalarının kuvvetlendirilmesi, bilgi edinme hakkı, saydamlık gibi birtakım ilkeler, yerel yönetimlerin daha güçlü olmasına sebep olmuştur. Vatandaşlar ise kendisine en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimleri aracılığıyla devletin karşısındaki konumlarını yeniden belirlemişlerdir (Henden, 2005: 1-4).

1.1.3. Yerel Yönetimlerin Temel İlkeleri

Yerel yönetimler, birtakım kurallar ve temel ilkeler çerçevesinde devlet içerisinde örgütlenmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin idari teşkilat yapısı, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki ana kola bölünmektedir. Bu doğrultuda ilk olarak merkezi yönetim ve merkezden yönetim ilkesi, akabinde yetki genişliği, yerinden yönetim, vesayet ilkesi ve idarenin bütünlüğü ilkeleri açıklanmaktadır.

1.1.3.1. Yetki Genişliği İlkesi

Merkezi yönetim, özekten birden çok hizmeti verimli bir şekilde yürütemeyeceği için kendine ait hiyerarşi içerisindeki alt makamlara görev ve yetki devretmeye mecbur kalmıştır. Bu durum neticesinde yetki genişliği kavramı ortaya çıkmıştır. Yetki genişliği kavramı, merkezi yönetimin yürütmeye ve karar almaya dair birtakım yetki ve görevlerini, kendi hiyerarşisi içerisindeki makamlara devretmesi anlamına gelmektedir (Eryılmaz, 2012:112).

Yetki genişliği ilkesi, merkezdeki yönetimin yürüttüğü görevlerin daha verimli ve etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi amacıyla ortaya çıkmıştır. Merkez dışında yer alan yöneticiler, yetki genişliği ilkesi yardımıyla ulusal çapta yürütülen politika ve programları, bulundukları bölgede yerel ihtiyaçlar istikametinde değerlendirerek esnek bir uygulama ile yerine getirmektedir (Turan ve Güler, 2018:22; Eryılmaz, 2012: 112-113).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126. maddesinde, illerin idaresi yetki genişliğine dayandırılmış ve anayasal bir ilke olarak ifade edilmiştir. Bu yönüyle yetki genişliği ilkesi, sadece il örgütlerinin başında olan vali tarafınca kullanılmaktadır. Vali, kamu gücünü merkezin talimatları doğrultusunda kullanmakla birlikte geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Vali, yetki genişliği sayesinde resen hareket edebilmektedir.

1.1.3.2. Yerinden Yönetim İlkesi

Devlet, kamu yararı doğrultusunda, birtakım kamu hizmetlerinin bazı özerk kuruluşlar tarafından gerçekleştirmesine izin vermektedir. Devletin, merkezden uzak bölgelere kamu hizmeti götürmesi zor olmakla birlikte bazı kamu hizmetleri, yalnızca bir bölgeyi veya bir kısım yurttaşın yer aldığı örgütleri ilgilendirebilmektedir. Bu sebeple devlet, birtakım hizmetleri, kendisine ait tüzel kişiliği, bütçesi ve malları olan kurumlara yaptırabilir (Tortop vd., 2014: 85).

Yerinden yönetim, Kamu Yönetimi Sözlüğünde *“yönetimsel kararların alınması ve görevlerin gerçekleştirilmesi yetki ve sorumluluğunun ya coğrafi ya da işlevsel ölçütlere bağlı olarak merkezi hükümet örgütü d ışıında, hizmet yerinde bulunan*

organlarca üstlenilmesi durumu” biçiminde ifade edilmiştir (Ergun ve Bozkurt, 2008: 260).

Bir kurum ya da kuruluşun, yerinden yönetim birimi şeklinde tanımlanabilmesi için devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak kendine ait bir kamu tüzel kişiliğe haiz olması zorunludur. Merkez hiyerarşisi dışında olan yerinden yönetim birimleri, o yörede yaşayan halk tarafından oluşturulmakta ve yönetilmektedir. Bununla birlikte, yerinden yönetim birimlerinin idari ve mali özerkliklerinin bulunması gerekmektedir.

Yerinden yönetim iki farklı türü içerisinde barındırmaktadır. Birincisi, daha çok federal devletlerde görülen ve yerel yönetimlere, yasama ve yürütme hususunda yarı özerk statü veren siyasal yerinden yönetimdir. İkincisi ise yürütmeye ait yetkileri barındıran yönetsel yerinden yönetim modelidir (Turan ve Güler, 2018:22).

Yönetsel, bir başka deyişle idari yerinden yönetim, kendi içerisinde iki farklı türe ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim, karar organlarının seçimle belirlendiği, kamu tüzel kişiliğine sahip, ayrı bütçesi ve malları olan ve belirli bir yörede yaşayan vatandaşların yerel düzeyde ortak ihtiyaçlarını gideren özerk birimleri ifade etmektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetim modeli ise, teknik ve uzmanlık gerektiren konulardaki kamu hizmetlerinin merkez dışındaki kurum ve kuruluşlara aktarılmasıdır (Berkün, 2017:644).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 123. maddesinde de idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve merkezden yönetim ile yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmektedir.

1.1.3.3. Vesayet İlkesi ve İdarenin Bütünlüğü

Kamu hukukunda vesayet, yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilebilecek yetki gaspı yahut diğer aykırılıklar gibi tehditlere karşı kamu yararının gözetilmesi ve muhafazasını ifade etmektedir. İdari vesayet, kendine ait tüzel kişiliklere haiz olan yerinden yönetim birimlerine, varlık nedeni olan merkezi yönetim tarafından kamu çıkarları gözetilerek denetim yapılması anlamına gelmektedir (Önen ve İken, 2016:218).

Yerinden yönetim birimleri ve merkezi idare arasındaki bütünlüğü sağlamak amacıyla yapılan bu denetimlerde, yerel ve merkez arasında herhangi bir alt üst ilişki yoktur çünkü yerel yönetim kuruluşları, merkezi yönetimden ayrı ve merkeze karşı belirli ölçüde özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir. Hiyerarşik bir yapıdan bahsedebilmek için aynı tüzel kişilik içerisinde bulunmak gerekmektedir. Bununla birlikte, idari vesayet makamında, yerinden yönetim birimlerine karşı emir verme ve talimat yöneltme yetkisi yoktur. Buradaki gaye, demokrasiye zarar vermeden ve yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliklerine dokunmadan, idarenin de bütünlüğü gözetilerek bir dengenin sağlanmasıdır.

1982 Anayasasının 127. maddesinin 5. fıkrasına göre “*merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*” denilmektedir. İdari vesayet denetimi, yalnızca idari makamlarca kanunilik ilkesine dayanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu yetkinin hudutları kanunla çizilmiş ve hangi sebepler doğrultusunda kullanılacağı birtakım kurallarla ilişkilendirilmiştir. Merkezi yönetim, idari vesayet yetkisi sayesinde yerinden yönetim kuruluşları tarafından icra edilen işlemleri, hukuka aykırılık gerekçesiyle bozabilmekte fakat yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçip doğrudan karar verememektedir.

1.1.3.4. Yerel Özerklik İlkesi

Keleş’in tanımına göre özerklik; bir yerel topluluğun, niteliği olan yerel işleri, kendi başlarına ve sahip oldukları organlar vasıtasıyla becerebilmesi ve buna olanak tanıyacak mali kaynaklara haiz olması demektir. Yerel yönetim birimlerinin karar organlarının seçimle belirlenmesi ve ayrı bir kamu tüzel kişiliğine haiz olmaları, onlara özerk bir nitelik kazandırmaktadır (Keleş, 2012: 54).

Keleş’e göre özerklik, yerel yönetimlerle merkezi yönetimin ilişkileri ve yerel yönetimlerle halkın ilişkileri olmak üzere iki yönlüdür. Yerel yönetimler, merkezi yönetimden tamamıyla bağımsız yapılar değildir. Özerklik ile bahse konu olan şey, yerel yönetim birimlerinin kendisine ait işlerini, merkezin herhangi bir müdahalesi

olmadan kendi başlarına gerçekleştirebilme yetisidir. İkinci ise, yöre halkı tarafından seçimle başa getirilmiş olan yerel yönetim organlarının, halkı layıkıyla temsil edebilmesi ile alakalıdır (Keleş, 2012: 54).

Bir diğer tanımlamaya göre ise özerklik, bürokrasinin ve merkezden yönetimin olumsuz yanlarını gidermek yahut hafifletmek amacıyla kendi özerk yapılarının sorumlulukları kapsamında, kamu yararı gözetilerek kamu hizmetlerini düzenleme hakkıdır. Bahse konu bu hak, Anayasa tarafından teminat altındadır (Tortop vd., 2014:90).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3. maddesine göre ise özerk yerel yönetimler, kendi temel kurallarını koyabilen, kendi işlerini istekleri doğrultusunda yürütebilen ve merkezi yönetimin yerel düzeydeki iş ve işlemlere karışmasını önleyerek kendisine ait yerel mali kaynaklarını yaratabilen yapılar olarak ifade edilmiştir.

Gerçek anlamda bir yerel özerlikten bahsedebilmemiz için bazı koşullar olması gerekmektedir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin kendi başına kesin karar alma yetkisidir. Yerel özerkliğe sahip birimler, üst makamların izin veya onayına bağlı olmaksızın kesin kararlar alabilmelidir. İkincisi, yerel yönetim organlarının bağımsız olmasıdır. Yerel yönetimlerin merkeze karşı bağımsız olmasının en önemli koşulu ise organlarının seçimle iş başına gelmesidir. Son olarak, yerel yönetimlerin maddi imkanlarının bulunmasıdır. Yerel yönetimler, yeteri kadar parasal olanaklara sahip olamazlar ise merkezi idareye bağlı olur ve asıl manada özerkliğe sahip olamazlar. Bu sebeple, icraat yapabilmek ve kamu hizmetlerini sağlayabilmek için yeteri kadar maddi imkanları olması gerekmektedir (Tortop vd., 2014: 93-94).

Bununla birlikte, yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlerin tam bağımsızlığı olarak algılanmamalıdır. Yerel özerklik ilkesi, sınırları anayasa ve yasalar çerçevesinde belirlenmiş olup idari bir denetime tabidir. Hedefi ise merkezi yönetimin keyfi denetim ve tutumlarından, yerel yönetim birimlerini koruma altına almaktır. (Bayrakçı, 2002: 95).

1.1.4. Yerel Demokrasi ve Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin ve demokrasinin beraber anılıyor olması, yerel yönetimlerin demokrasinin köküne dayanmasından kaynaklanmaktadır. Antik Yunan ve Roma uygarlıklarında demokrasi, polis yani kent ile var olmuştur. Halkın kendi kendisini yönetebilme hakkı ilk olarak bu kent devletlerinde baş göstermiştir. Bununla birlikte, 11. yüzyılda var olan komün yapılar da demokratik yapılar olarak değerlendirilmiş ve merkezde bulunan iktidarlara karşı eşitliğin ve özgürlüğün savunucusu durumuna geçmişlerdir. İçerisinde bulunduğumuz bu yüzyılda da yerel yönetimlerin önemi günbegün artmaktadır.

Yerel demokrasi, halkı yakından ilgilendiren somut meselelerin çözüme kavuşturulması yönünden halkın yönetimle birlikte karar alması ve alınan bu kararların uygulanması açısından büyük önem arz etmektedir. Yönetime katılımın en uygun ortamı yerel düzeyde sağlanmaktadır. Demokrasiden söz edebilmemiz için tabandaki kitlelerin, aşağıdan yukarıya doğru yönetime katılabilmesi gerekmektedir.

İçinde bulunduğumuz yüzyılda yerel yönetimler, demokrasinin lokomotif kuruluşları olarak değerlendirilmektedir. Bu durumun sebebi, seçim ve temsil ilkeleri baz alınarak vatandaşların kendi kendisini yönetebilmesine imkan tanınmasıdır. Seçimle meydana gelen yerel meclisler sayesinde yerel halk hem yöneticilerini seçebilmekte hem de yönetim organlarına doğrudan katılabilme olanağı bulmaktadır. Ancak tek başına seçim, yerel yönetimlere demokratik nitelik sağlamamaktadır. Yerel yönetimler, yöneticilerin dayanışmaya önem vermesi, halkın yönetime dahil olması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi ilkeleri de içerisinde barındırmalıdır (Tortop vd., 2014:18; Keleş, 2012:82).

Yerel yönetim birimlerinde, katılım ilkesi ile yerel halkın yaşama dair her alanda söz hakkı olmasını sağlanarak aktif yurttaşlığın gelişimi amaçlanmaktadır. Klasik demokrasilerde, halkın yalnızca kendisini yönetecek yöneticileri seçmesi istenirken katılımcı demokrasi modelinde, halkın kendilerini alakadar eden politikalarda sürekli olarak söz sahibi olması istenmektedir.

1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler

Batı devletlerinde, 12. yüzyıldan itibaren günümüze dek gelen tarihi bir gelişim ürünü olan yerel yönetimler, bir kentin yahut bir bölgenin, idari ve mali alanda özerklik elde ederek güçlenmesiyle var olmuştur (Eryılmaz, 2014: 229).

Türkiye’de yerel yönetimlerin varlığı Osmanlı Devleti’ne dayanmaktadır. Osmanlı Devleti’nde modernleşme hareketleri başlamadan önceki yönetsel yapısında merkeziyetçilik egemendi. Diğer tüm geleneksel yapıya sahip imparatorluklar gibi Osmanlı da yerel demokrasiye uzak kalmıştır. Tanzimat’a dek, eyalet, sancak, kaza ve köy olarak yönetsel birimlere ayrılan bir yapı vardı ve yerel hizmetler mahalli gruplar, vakıflar ve cemaatler tarafından yürütülmekteydi. Eyaletlerde yetki genişliği ilkesi uygulanmış olup idari ve siyasi açıdan padişahı temsil eden atanmış beylerbeyi ve sancakbeylerine padişah adına yetki kullanma hakkı tanınmıştır (Boztepe, 2013:1).

Tanzimat Dönemi ile yerel yönetimlere dair reformlar yapılmaya başlanmıştır. Ahmed Cevdet Paşa, Midhat Paşa ve Fuad Paşa gibi öncü isimler, yeni vilayet yönetiminin statüsünü birlikte belirlediler. Ortaya çıkartılan bu statü genele yayılmadan önce 7 Kasım 1864 Vilayet Nizamnamesi ile öncelikle, bugünkü Bulgaristan toprakları olan Tuna Vilayetinde, Midhat Paşa’nın valiliğinde uygulandı. Fransız sisteminin model olarak benimsendiği bu sistem merkeziyetçi eğilimdeydi. 1864 yılı itibariyle Osmanlı’nın Avrupa topraklarında 10 vilayet, 44 sancak; Asya topraklarında, 16 vilayet, 74 sancak ve Afrika topraklarında 1 vilayet, 5 sancak şeklinde uygulanan bu sistem, 22 Ocak 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ismiyle yeniden formüle edilmiştir (Ortaylı, 2008:429-430).

Vilayet teşkilatlanmasının en üstünde vali yer almaktaydı ve valinin yanı sıra maarif, nafia ve umur-u hariciye müdürleriyle zaptiye kumandanı, sertabip, baytar ve defterdar gibi memurlar teşkilat içerisinde bulunmaktadır. Bununla birlikte ahali içerisinde Müslim ve gayrimüslim ikişer mensup seçilerek yukarıdaki memurlar ile bir Vilayet İdari Meclisi kurulmuştur. Bu meclis, günümüze İl Genel Meclisi olarak taşınmıştır ve niteliği itibariyle istişaridir (Ortaylı, 2008:431).

Vilayetin alt birimlerini ise liva, kaza, nahiye ve köyler oluşturmaktadır. Livalar, mutasarrıf eliyle yönetilirken yanlarında tahrirat, nafia, maarif ve mali işlerle sorumlu memurlar bulunurdu. Ayrıca vilayet meclis yapısına benzer biçimde kurulan bir liva idare meclisi mevcuttu. Kazalar, kaymakamlarca yönetilirdi ve kazalarda da bir idare meclisi mevcuttu. Bir alt yerleşim birimi olan nahiye'nin yasal statüsü ise tamamen mahalli bir yönetimi öngören 1871 Nizamnamesi ile tespit edilmiştir. Nahiye Müdürü, içerisinde bulunduğu mahale mensup olup 25 yaşını doldurmuş, okur yazar ve Osmanlı tebaasından olacaktı. Ancak nahiye uygulamasına, masraflı olacağı ve bürokratik kalabalığa sebebiyet vereceği gerekçesiyle pek başvurulmamıştır (Ortaylı, 2008:431-433).

Osmanlı yönetiminde, köy ve mahalle idarenin en temel ve alt kademedeki unsurlarıdır. Bu birimler, 1871 Vilayet Nizamnamesi ile merkezîyetçi bir anlayışla yeniden düzenlenmiştir. Köy muhtarı, seçimle başa gelmekteydi ve 20 haneden büyük köylerde ikinci bir muhtar seçilirdi. Seçilen muhtarların memuriyetleri kaymakam tarafından onaylanırdı. Muhtarlarla birlikte nüfusa göre 3-12 kişilik, yine seçimle göreve gelen ihtiyat meclisi bulunmaktaydı. Bu meclis, köyün korucusu, bekçisi gibi zabıta memurlarının yönetimi ile beledi hizmetlerin gözetimi ve vergi tahsili ile görevlidir (Ortaylı, 2008:433).

Bu yıllarda devlet, teknik olanakları ve bürokratik kabiliyeti imkan verdiği düzeyde, mahalli özerk yönetim ilisini göz ardı ederek neredeyse her alana otoriter bir yaklaşımla el attı. Yetersiz olduğu zamanlarda köyleri sahipsiz bıraktı ve bu durum kamu düzeninin bozukluğuna sebebiyet verdi. Kentlerin yönetimi de eski yönetim biçiminin başarısızlığı sebebiyle bir anarşi içerisindeydi. Bu çağda yaşanan kamusal hizmetlerin düzensizliği ve alt yapısal tesislerin yetersizliği yeni devrin idarecilerinin ele aldığı başlıca sorunlardandı (Ortaylı, 2008:434-435).

İstanbul'da modern manada ilk belediye, Kırım Savaşı esnasında müttefik devletlerin de etkisiyle, savaşın başkentte sebebiyet verdiği karışıklığı bir düzene koymak arzusuyla 13 Haziran 1854'te İstanbul Şehremaneti adıyla kuruldu ve başına bir şehremini tayin edildi. Ortaylı'ya göre şehreminleri, çok yetkili despotlar olmakla birlikte eldeki araçların yetersizliği, bağımsız gelirlere sahip olmaması dolayısıyla

güçsüz birer yönetici olmuşlardır. Şehreminin yanında istişari özellikte bir şehremaneti meclisi bulunmaktaydı. Bununla birlikte şehremaneti, kavas ve mühendislerden yani belediye zabıtasından meydana gelen oldukça yetersiz bir kadroya sahipti (Ortaylı, 2008:436-437).

Şehremaneti uygulamasında istenilen düzeyde başarı elde edilememesi neticesinde yeni bir denemeye girişildi. Modern ve düzenli şehirlere sahip olma arzusuyla ilk olarak liman şehirlerinde belediye örgütü oluşturulmaya başlandı. Bu doğrultuda ilk düzenli belediye idaresi, şehrin işe olanaklarının yoğunlaştığı, çoğunlukla yabancıların yaşadığı ve bir limana sahip Galata-Beyoğlu'nda, Altıncı Daire-i Belediye ismiyle İstanbul'da ortaya çıktı. Ayrıcalıklı bir bütçeye sahip olan ve Paris örneği ele alınarak kurulan bu belediyede resmi yazışma dili de Fransızca idi (Ortaylı, 2008:435-437).

1868 yılında Altında Daire örneği göz önüne alınarak İstanbul 14 belediyeye ayrıldı. Sonrasında ise 1869 yılında çıkartılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesiyle belediye örgütlenmesi, İstanbul genelinde yaygınlaştırılarak 14 olan belediye dairesinin sayısı 20'ye çıkarılmış; ancak bu belediyelerin çoğunda meclisler kurulamamış ve yeterli personel tayin edilememiştir. (Keleş,2012: 158-159). Yine 1864 Vilayet Nizamnamesi hükümlerine dayanılarak Beyrut, İzmir, Selanik gibi yerlerde de belediye idareleri kurulmuştur (Ortaylı, 2008:435).

İlk zamanlarda yaygın ve pozitif neticeler alınamasa da Osmanlı'da belediye örgütünün esas temelleri Birinci Meşrutiyet döneminde atılmıştır. İlk uygulamaların tecrübesi ışığında 1877 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ile belediyeler yönetsel mevcudiyetlerinin ötesinde kamu tüzel kişiliği kazanıyorlar. Bu Yasa, imar işlerini düzenleme ve kontrol, aydınlatma, bayındırlık hizmetleri, belediye mallarının yönetimi, nüfus sayımı, temizlik, emlak tahriri, alışveriş ve Pazar yerlerinin kontrolü, mezbaha ve okul açmak, hijyenik tedbirler almak, itfaiye görevi ve belediye gelirlerini tahsil etmek gibi görevleri belediyeye yüklüyor. Bu görevlerden bir kısmı uygulamada, merkezi hükümet organları eliyle yürütülmüştür (Ortaylı, 2008:439-440).

Bu dönemde belediye örgütlenmesi, merkeziyetçi bir yaklaşımla yeniden kuruluyordu. Bununla birlikte, beledi hizmetlerde ikilik sürmekteydi. Vakıflar, kent hayatına dair hizmet alanlarında ya özerk yapıda ya da doğrudan merkezi hükümete bağlı olarak belediyelerden ayrı faaliyet göstermekteydiler. Bu nedenle belediye örgütü, modern kentlerde olması gereken bütünlüğe sahip değildi. Bilhassa asayiş konusunun merkezde bulunan devlet tarafından yürütülmesi sebebiyle belediye kendine ait alanlarda dahi kolluk görevlerini yerine getirememiştir. Ortaylı'ya göre; belediyeyi örgütü ve fonksiyonları itibariyle arz içerisinde bırakma politikası bu dönemde yeşermiş ve farklı boyutlarıyla günümüze dek uzanmıştır ve 1930 Kanunu'na dek uygulanan 1877 Belediye Kanunu, bu sebeple merkeziyetçi bir politikanın aygıtı olmuştur (Ortaylı, 2008:442).

Yalnızca 21 maddeden oluşan 1921 Anayasası'nın 10. Maddesine göre taşra örgütü vilayet, kaza ve nahiyelerden meydana gelmektedir. 1921 Anayasası'nın 11. Maddesinde ise vilayet yönetimi düzenlemiş ve kamuya dair sorumlulukların bir bölümü merkezi yönetime, diğer bölümü ise vilayet yerel yönetimine bırakılmıştır. Vilayet, tüzel kişiliğe haiz ve özerk yapıda bir yönetimdir. Vilayetlerde, seçimi halk tarafından yapılan vilayet meclisi bulunmaktadır. Vilayetleri meydana getiren kazalar, tüzel kişiliğe haiz olmayan idari ve inzibati yapılardır. Kazaları meydana getiren nahiyeler ise vilayetler gibi tüzel kişiliğe haiz, yürütme kuruları ve meclisleri olan özerk yönetim birimleridir.

1921 Anayasası'nda merkez ve yerel yönetim açısından görev ayrımına gidilmiş ve merkezi yönetimin yetkileri; iç ve dış siyaset, askeri işler, din işleri, adalet hizmetleri, uluslararası iktisadi ilişkiler ve birden çok vilayeti ilgilendiren işler şeklinde sıralanmıştır. Özerk yapıda olan vilayet yönetimleri ise çerçevesi yasalarla belirlenecek olan vakıf işleri, eğitim, sağlık, medreseler, sağlık, iktisat, sosyal yardımlar, ziraat ve imar işleri gibi konularda yetkilidir.

1924 Anayasası ise 1921 Anayasası'nın yerinden yönetime önem veren modelinden tamamıyla ayrılarak merkeziyetçiliği temel almıştır. Anayasa'nın 90. maddesinde yerel yönetim sistemi, iller ile şehir, kaza ve köylerin tüzel kişiliğe haiz olduğu belirtilmiş ancak illerin yerel yetkileri ile il ve bucak meclisleri yer

almamıştır. Ulusal egemenlik ilkesini esas alan ve yapılan köklü reformların devlet eliyle merkezden gerçekleştiği bir model benimsenmiştir.

Bugünkü mevzuatta halen yer alan 442 sayılı Köy Kanunu ise 1924 yılında kabul edilerek Cumhuriyet döneminin yerel yönetimler konusundaki ilk yönetsel düzenlemesi olmuştur. Köyler, idari, siyasi ve sosyal ihtiyaçların doğal bir neticesi olarak ortaya çıkmış ve Osmanlı Devleti'nden bu günlere dek bağımsız bir yönetim birimi olarak yönetsel sistemde yerini almıştır (Ökmen-Parlak, 2010:153).

Bundan sonra ise İstanbul'da yer alan belediyelere benzer, Ankara'ya has özel bir yönetim biçiminin getirildiği 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu, 1924 yılında yürürlüğe girmiştir. 1930 yılına gelindiğinde ise Cumhuriyet döneminde en uzun süre yürürlükte kalan yasalardan bir tanesi olan 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve bu Kanun ile nüfusu 2000'i geçen yerleşim yerlerinde belediye teşkilatı kurulacağı kararlaştırılmıştır (Tortop vd., 2014: 38).

İl Özel İdareleri ise 1913'te çıkarılan Kanun'a istinaden Türkiye Cumhuriyeti'nde de herhangi yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duymadan faaliyetlerini sürdürmüştür. Ancak 1940'lı yıllarda artan kentleşme hareketlerine bağlı olarak etkinliklerini kaybetmiş ve belediyelerin önemi bu süreçte artmıştır. İl Özel İdarelerinin etkinliklerinin kaybetmesindeki en büyük neden ise işlevlerinin merkezi yönetim tarafından üstlenilmesidir.

1961 Anayasası'nda ise mahalli idareler ile ilgili daha kapsamlı bir düzenleme yapılmıştır. Anayasanın 126. maddesinde yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının ortak yerel gereksinimlerini gideren ve genel karar organları seçimle halk tarafından belirlenen yapılar olarak tasvir edilmiştir. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin organlık sıfatı kazanmasının ve kaybetmesinin yargı süreciyle mümkün olacağı, seçimlerin anayasaya ve ilgili yasaya uygun olarak düzenleneceği, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarının kanunla belirlenebileceği gibi hususlar da 126. maddede yer almıştır.

1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili çok daha geniş düzenlemelere yer verilmiştir. Önceki Anayasalardan farklı olarak idari vesayet yetkisi ve yerinden yönetim ilkesi 1982 Anayasası'nda yer almıştır. Anayasada, yerel yönetimlerin

kuruluşu ve üstleneceği görevlerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ve merkez ile yerel arasında eşgüdüm olabilmesi amacıyla idari vesayet yetkisinin kullanılacağı belirtilmiştir. Ayrıca, kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabileceği de Anayasada düzenlenmiştir (Madde 127).

1980’li yıllarda dünyada yaşanan küreselleşme ve yeni liberal ideoloji etkisiyle Türkiye’de de “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı benimsenerek Kara Avrupası ve Fransız Modeli Kamu Yönetimi anlayışı terk edilerek Anglo-Sakson yönetim modeline geçiş başlamıştır. Turgut Özal yönetimi ile başlayan bu değişim 1994 yılında Refah Partisi’nin ülke genelinde birçok belediyede yönetimi kazanmasıyla içselleştirilmeye devam etmiştir.

Bu bağlamda, 1981 yılında çıkarılan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin gelirlerin yükseltilmesi, 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kurulması, 1987 yılında kabul edilen ve İl Özel İdareleri hakkında yeni düzenlemeler getirilen 3360 sayılı Kanun yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar olarak kabul edilebilir. 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da Türkiye’nin kendi yerel yönetimler tecrübeleri ile Anglo-Sakson yönetim modelinin sentezlendiği uygulamalardan olmuştur.

Belediyeler hususunda da önce 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğü girmiş fakat Kanun, Anayasa’ya şekil yönünden aykırılık nedeniyle iptal edilmiş ve yerine günümüzde de yürürlükte olan 5393 sayılı Kanun kabul edilmiştir. İl Özel İdareleri alanında da 5302 sayılı Kanun 2005’te yürürlüğe girerek 1987’de çıkarılan Kanunun yerini almıştır.

2004 yılında yürürlüğe sokulan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 1984 yılında çıkartılan ve büyükşehir belediyelerinin kanuni güvenceye kavuştuğu 3030 sayılı Kanun değişime uğramıştır. Bunu takiben 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ancak tam manasıyla uygulama imkânı bulunamaması nedeniyle 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir

belediyelerinin yaygınlaştırılması ve güçlendirilmesiyle birlikte etkin hizmet sunma becerilerinin yükseltilmesi sağlanmıştır. Bu Kanun ile büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri kaldırılmış ve büyükşehir belediyelerinin yetki sınırı, il sınırları olarak kararlaştırılmıştır.

1.3. Türkiye’de Yerel Yönetim Türleri

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatı, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki ana kola ayrılmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları da kendi içerisinde yer yön yönünden yerinden yönetim kuruluşları, bir başka deyişle mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köylerden oluşmakta olup bu kuruluşlar, kendilerine ait kamu tüzel kişiliklerine, bütçeye ve personele sahiptirler.

1982 Anayasası’nın 127. maddesiyle yerel yönetimlerin meşruiyet kaynağı ifade edilmektedir. Bu maddeye göre yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliklerine haizdirler. Yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkileri yasayla belirlenmekte olup yerinden yönetim ilkesine istinaden örgütlenmektedirler. Yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının yerel ortak gereksinimlerini gidermek arzusuyla kurulup faaliyetlerini sürdürmektedirler. Yerel yönetimlerin karar organları, halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Seçimle gelen organların, organlık sıfatını kazanmalarına bağlı itirazların çözülmesi ve kaybetmeleri hususundaki denetim yargı yoluyla olmaktadır. Fakat göreviyle alakalı soruşturma veya kovuşturma açılan organlar, İçişleri Bakanı eliyle kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırılabilir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin idari vesayetine tabidirler ve belirli bir kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla Cumhurbaşkanı’nın izniyle kendi aralarında birlik kurabilirler. Bununla birlikte, büyük yerleşim yerlerinde yasa ile özel yönetim biçimleri kurulabilmektedir.

1.3.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak yönetsel düzende yer alan il özel idareleri, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve köyler ile ilgili genel bilgilere aşağıdaki başlıklarda değinilecektir.

1.3.1.1. İl Özel İdaresi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. İl Özel İdareleri, belediye sınırları dışında kalan alanlarda sorumluluk sahibi olan ve anayasal statüye sahip bir yerel yönetim organıdır. 5302 sayılı Kanunun 3. maddesinde belirtildiği üzere il sınırları içerisindeki mahalli müşterek ihtiyaçları giderme görevine sahiptirler. İdari ve mali açıdan kamu tüzel kişiliğine haiz olmakla birlikte merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabidirler. 30 büyükşehir belediyesi dışında kalan 51 ilde yer almakta olup görev ve sorumluluk alanı il idari sınırındadır.

İl özel idareleri, il genel meclisi, il encümeni ve vali organlarından meydana gelmektedir. İdarenin teşkilat yapısı ise genel sekreterlik, mali işler, insan kaynakları, hukuki işler, tarım, imar ve sağlık birimlerinden meydana gelmektedir. İhtiyaç halinde il genel meclisi tarafından yeni birimler oluşturulabilmektedir.

İl Özel İdarelerinin görevleri, 5302 sayılı kanunun 6. maddesinde belirtilmektedir. İl sınırları içerisinde olan görevleri, sanayi ve ticaret, tarım, sağlık, bayındırlık, sosyal hizmet ve yardımlar, toprağın korunması, binaların yapımı ve bakımının sağlanması, ilk ve ortaöğretim kurumlarına yer tahsis edilmesi, yetiştirme yurtları ve çocuk yuvaları, kültür ve gençlik spor hizmetlerinin sunulması şeklindedir. Belediye hudutları dışarısında kalan görevleri ise; yol, su ve kanalizasyon, imar, katı atık, acil yardım ve kurtarma çalışmaları, ağaçlandırma, park ve bahçe tesislerine ilişkin hizmetler ile orman köylülerinin desteklenmesidir (Çetin, 2009: 251).

1.3.1.2. Belediye

Belediyeler, yerel yönetim kuruluşları arasında bulunan en köklü birimlerdir. Yereldeki vatandaşın en yakınındaki birimler olan belediyeler, demokrasinin gelişimi

ve yerleşimi bakımından büyük önem arz etmektedir. Günümüz yasal mevzuatında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiş olan belediyenin varlık amacı mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamaktır.

5393 sayılı Kanunun 3. maddesinde tanımı yapılan belediye, yerel düzeyde müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan, karar organları seçmenlerce belirlenen, mali ve idari özerkliğe haiz kamu tüzel kişileridir.

İçişleri Bakanlığı'nın internet sitesinden edinilen bilgiye göre 2023 yılı Eylül ayı itibarıyla 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 403 ilçe belediyesi ve 389 belde belediyesi olmak üzere toplam belediye sayısı 1392 adettir (<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx>).

Belediyeler, nüfusu 5000'in üzerinde olan yerleşim alanlarında kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezinde yer alan yerleşim alanlarında belediye kurmak zorunlu olup koruma altında alınmış sit alanlarıyla, içme ve kullanma suyu havzaları ile yerleşik alanı belediye sınırına 5000 metreden daha yakında olan alanlarda belediye kurulmasına müsaade edilmemektedir (Keleş, 2012: 258).

Belediyenin, imar, su, kanalizasyon, altyapı, ulaşım; katı atık, temizlik, çevre sağlığı; itfaiye, zabıta, ambulans, acil yardım ve kurtarma; şehir içi trafiği düzenleme, defin ve mezarlıklar ile ilgili hizmetleri; park ve bahçe çalışmaları, ağaçlandırma; turizm, kültür ve sanat; kamu binalarının yapım ve onarımı; sosyal hizmet ve yardım hizmetleri; ekonomik ve ticari hizmetlerin gelişmesi için hizmetler ile nikah gibi birden çok görevleri bulunmaktadır.

Belediyelerin görevlerini yerine getirmek amacıyla belediye başkanı, belediye encümeni ve belediye meclisi olmak üzere üç farklı organı mevcuttur. Belediye başkanı hem belediyenin temsilcisi hem de yürütme organının başıdır. Belediye encümeni ve belediye meclisine başkanlık yapmaktadır ve halk tarafından 5 yıllık görev süresiyle seçilmektedir. Belediye encümeni, belediyenin karar organlarından bir diğeri olmakla birlikte danışma organı niteliği de taşımaktadır. Belediye meclisi ise üyeleri seçimle belirlenen karar organıdır. Üye sayısı belediyelerin nüfusuna göre değişmekte olup en az 9 en çok 55 üyeden oluşabilir.

Belediye Kanunu'nun 48. maddesine göre belediye teşkilatı, yazı işleri, mali hizmetler, zabıta ve fen işleri birimlerinden meydana gelmektedir. Gerekli hallerde, belediye meclisinin kararıyla ihtiyaç dahilinde başka birimler de oluşturulabilmektedir.

1.3.1.3. Büyükşehir Belediyesi

1980 yılı itibariyle gelişen teknoloji, değişen toplumsal yapı, artan ticari faaliyetler ve bunların neticesinde büyük kentlerin ortaya çıkıp kentleşmenin artması yeni bir sistem ihtiyacını doğurmuştur. Metropollerin oluşmasıyla yerel hizmetlerin sunulmasının aksamaması ve hizmetlerin daha etkin bir şekilde sunulması amacıyla farklı bir niteliğe sahip belediye yapısına ihtiyaç duyulmuştur. Hizmetlerin halka sunumunda kolaylık sağlanması amacıyla büyükşehirlerde iki farklı düzeyde belediye teşkilatı mevcuttur. Bunlar, tüm şehirde görevli bir büyükşehir belediyesi ve büyükşehirin kısımlarında görev yapan ilçe belediyesi yapılanmasıdır (Gözler, 386-387: 2018).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde “*büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri*” getirilebileceği ifade edilmiştir. Belirtilen maddede yer alan bu hükme istinaden Türkiye'deki ilk büyükşehir belediyeleri, İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde 1984 yılında 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye istinaden kurulmuştur. Anayasada açıkça büyükşehir belediyelerinden ve bunların mahalli idari birimi olduklarından bahsedilmemekle birlikte Anayasa Mahkemesi almış olduğu kararda, bunlardan mahalli idare birimi olarak bahsettiği bilinmektedir (Derdiman, 2012: 53). İlk kez büyükşehre dönüştürülen İstanbul, Ankara ve İzmir'in nüfusunun fazla olması, ulaşım ağının diğer illere göre gelişmiş olması, kentlerde ticari faaliyetlerin fazla olması gibi etkenler bu şehirlerde özel yönetim biçiminin oluşturulmasına neden olmuştur.

5216 sayılı Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyeleri “*sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturan kamu tüzel kişisidir*” şeklinde tanımlanmaktadır. Yine aynı

Kanun'un 4. maddesinde toplam nüfusu 750 binden yüksek olan illerde, il belediyeleri Kanun ile büyükşehir belediyesini dönüştürülebilir ifadesi yer almaktadır.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları, 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinde detaylıca belirtilmiştir. Bu görevler başlıca; stratejik plan hazırlamak, nazım imar planı yapmak, iş yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek, ana yolları yapmak, ulaşım ana planını oluşturmak, sürdürülebilir çevre politikaları uygulamak, zabıta hizmetlerini yürütmek, yolcu terminali ve otopark yapmak, sosyal ve kültür alanları inşa etmek, toplu taşıma hizmeti vermek, mezarlık ve defin hizmeti vermek, su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirmek, doğal afet planları hazırlamak ve benzeri görev ve sorumluluklar olarak belirtilmektedir.

1.3.1.4. Köy

Köy yönetimleri, toplumun idari, siyasi ve sosyal ihtiyaçlarının neticesinde meydana gelmiştir (Yaylı, 2018:114-115). Tanzimat öncesinde var olmasına rağmen ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile ortaya çıkan ihtiyar meclisleri, köylerin yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmesinde önemli bir gelişmedir (Ortaylı, 2011: 97).

1924 tarihinde kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu'na istinaden yönetilen köy, nüfusu 150'den fazla ve 2000'den az olan yerleşim yeri olarak tanımlanmıştır. Öte yandan Kanun'un 2. maddesinde köyün ortak malı ifade edilip toplu veya dağınık evlerde oturanların bahçe ve tarlaları ile köy teşkil ettiği belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 7. maddesinde ise taşınır ya da taşınmaz mallara sahip olan ve kanunla kendisine atfedilen görevleri yerine getiren varlık (şahsı manevi) olarak tanımlanmıştır. 2022 yılı itibarıyla bu tanımlara uygun gelen 18292 adet köy yönetimi bulunmaktadır.

Köylerin ortak işleri birçoğu imece yoluyla yapılmakta olup mülki amirler de gerekli desteği sağlamaktadır. Köy idarelerinin, muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere 3 farklı organı mevcuttur. Muhtar, vali ve kaymakamın idari vesayet denetimine tabi olup hem köy idaresinin başı hem de köydeki devlet

görevlisi statüsündedir. Köy derneği, köydeki bütün seçmenlerden meydana gelmekte olup köyün karar organıdır. Köy ihtiyar meclisi ise karar ve denetleme organı görevi görmektedir.

Köye ait yapılması gereken işler iki gruba ayrılmıştır. Bunlar zorunlu işler ve isteğe bağlı işler şeklindedir. Zorunlu işler, bayındırlık, temizlik, tarım, eğitim ve sağlık konularıyla ilgilidir. İsteğe bağlı işler ise köyün sosyal ve ekonomik açıdan gelişmesini sağlayacak hizmetlerle ilgilidir. Köyde sürekli olarak yapılması lazım gelen işler için köy korucuları, köy kâtibi, çoban ve sığırtmaç gibi kişiler görevlendirilebilir.

1.3.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

Hizmet yönünden yerinden yönetim, kamuya sunulan bir kısım hizmetlerin merkezi yönetimin dışında bağımsız bir şekilde sunulmasını ifade etmektedir (Keleş, 2014: 25). Bir başka deyişle, stratejik önem ve teknik özelliklerinden ötürü bazı kamu hizmetlerinin merkezden bağımsız örgütler aracılığıyla sunulmasıdır. Kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler, meslek odaları, borsalar, bölgesel kalkınma ajansları, Türkiye Radyo Televizyon Kurumu gibi kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlar, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına örnek verilebilir (Çukurçayır, 2011:115). Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, alanlarında ihtisaslaşma gerektiren kamu hizmetlerini içermektedir. Merkezi yönetimin hizmet yükünün fazlalaşması ve ihtisaslaşma gereken birtakım kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli yürütülmesi ihtiyacıyla ortaya çıkmışlardır.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, yasa yahut yasanın verdiği yetkiye dayanarak idari yolla oluşturulur ve tüzel kişiliklerini de aynı yolla kazanırlar. Kendilerine ait malları ve bütçeleri bulunmaktadır. Özerk yapısı yürüttükleri hizmetin özelliğine göre değişmekte olup bağlı oldukları kuruluşların idari vesayetine tabidirler. Personelleri, memur veya kamu personeli statüsüne girmektedir. Ancak Yükseköğretim Personel Kanunu'nda olduğu gibi kuruluş kanunlarında personel rejimi açısından değişik düzenlemelere gidilebilmektedir (Gözübüyük, 2016: 163-164).

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ KOLLUK VE İDARİ KOLLUĞUN AMACI OLARAK KAMU DÜZENİ

2.1. Kolluk Kavramı

İnsanlar gereksinimlerini karşılamak amacıyla bir arada yaşamaya ihtiyaç duymaktadırlar. İnsanlar, barınma, beslenme gibi temel gereksinimleri karşılamak ve sosyalleşme arzularını gidermek amacıyla bir araya gelip toplulukları oluşturmaktadır. Bu bir araya geliş bazı problemleri de bir araya getirir ve bir düzen ihtiyacı ortaya çıkar. Bireyler, bu düzeni sağlama iradelerini devlete devreder ve kamu düzeni devlet tarafından sağlanır.

Abraham Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinin ikinci düzeyini meydana getiren güvenlik ihtiyacı; korunma, barınma, kural ve yasalara riayet etme gibi gereksinimlere dayanmaktadır. İnsan tehdit ve tehlikelere karşı kendisini savunma halindedir ve sahip olduklarını muhafazaya yönelik bir güdüye sahiptir. Bu güvenlik ihtiyacı, kişiler arası ilişkiler için de geçerlidir. Yani, insan başka insanlarla olan ilişkilerini güvenli bir biçimde sürdürmeyi istemektedir (Maslow, 1943:6-7). Kişinin en temel ihtiyaçlarından olan güvenlik, dolayısıyla toplumun da en temel ve genel ihtiyacıdır. Bu sebeple güvenliği sağlamak idarenin öncelikli kamu hizmetlerinden bir tanesidir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 5. maddesinde, devletin temel amaç ve görevleri sayılırken bireylerin ve toplumun huzur, refah ve mutluluğunu tesis etmek de belirtilmiştir. Bahsedilen bu durum ancak bir düzen içerisinde mümkün olabilir. İdare, yalnızca kamu hizmetlerini vatandaşlara sunmakla yetinmeyip sunduğu bu hizmetleri koruyan bir düzen tesis etmelidir. Kamu düzeni, idarenin tesis etmesi ve sürdürülebilirliğini sağlaması gereken düzeni ifade etmektedir. Kamu düzeninin sağlanması ve devam ettirilmesi için kolluk görev yapmaktadır.

Onar'a göre kolluk, ülkenin emniyeti ve iç huzurunu sağlamak, düzeni ve genel sağlığı korumak, bireylerin can ve mallarına yönelik saldırıları önlemek

amaçları taşıyan karar mercii idare olup uygulanması bazı yaptırımlara bağlı hizmetlerin tamamını içeren çok geniş bir kavramdır (Onar, 1966: 1475-1476). Kolluk hem bir faaliyeti hem de bu faaliyeti icra eden personel anlamına gelmektedir (Gözübüyük, 2011: 45). Kolluğun yürüttüğü faaliyetlerin temel gayesi kamu düzenin tesisi olup yetkili kolluğun eylemlerinin hukuka uygunluğunun kaynağı kamu düzenini sağlama amacıdır (Gözler, 2009: 472).

Kamu düzeninin sağlanması ve korunması amacıyla görev alan çok sayıda personel bulunmaktadır. Kolluğa ilişkin terminolojide kolluk personeline zabıta denilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 645). Günümüzde zabıta denilince akla ilk gelen belediye kolluk personeli olan belediye zabıtası olup polis en bilinen kolluk görevlisidir.

2.1.1. Adli ve İdari Kolluk Ayrımı

Teşkilat yapısı açısından karmaşıklık içeren adli ve idari kolluk faaliyetlerinin ayrımı uygulama açısından söz konusudur. Karmaşanın sebebi, her iki kolluk faaliyetlerinin de aynı personeller tarafından yeri getirilmesidir. İki kolluk arasındaki temel farklılık, kolluğun amaç ve görevleri yönündendir. İdari kolluğun birinci amaç ve görevi kamu düzeninin bozulmasını önlemektir. Faaliyete geçmek için kamu düzeninin kontrolden çıkmasını beklemez. Bu haliyle engelleyici, durdurucu, önleyici kolluktur. Adli kolluk ise kamu düzenini bozan ve suç teşkil eden durumlarda ortaya çıkar ve önleyici özelliği yoktur (Günday, 2015: 294).

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 9. maddesinde tam teşekküllü polis merkezlerinde adli kolluk kadrolarının mevcut olacağı hükmü yer almaktadır. Günday'a göre, tam teşekküllü polis merkezlerinin mevcut olmadığı durumlarda, adli kolluk görevleri idari kolluk personelleri tarafından ifa edilecektir (Günday, 2015: 294). Nitekim aynı Kanun'un 12. maddesinde bu durum ifade edilmiştir.

İdari kolluk ve adli kolluk görevlerinin aynı personel tarafından icra edildiği iç içe geçmiş durumlar mevcuttur. Örneğin, trafik düzenini sağlamakla görevli bir idari kolluk görevlisinin, bir kaza yaşanması halinde tanzim edeceği tutanak ile adli kolluk görevini de ifa etmesi mümkün olmaktadır (Günday, 2015: 294).

İdari kolluk, genel idari kolluk ve özel idari kolluk olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.

2.1.2. Genel İdari Kolluk

Genel idari kolluk, kamu düzenini tesis etmek amacıyla yürütülen tüm faaliyetleri ifade etmektedir. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 3. maddesinde, genel kolluğun silahlı kuvvetler olan polis ve jandarmadan meydana geldiği belirtilmektedir; ancak genel idari kolluk ve özel idari kolluk ayrımı katı olarak belirlenmemektedir. Kimi idare hukukçuları belediye kolluğunu genel idari kolluk olarak tanımlamaktadır.

Gözübüyük ve Tan, kamu düzeni kavramının güvenlik haricindeki tüm unsurlarını barındıran belediye kolluğunu genel idari kolluk olarak saymışlardır. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesinde belediye zabıtasının görevleri arasında belde de esenlik, huzur, sağlık ve düzeninin sağlanması sıralanmıştır (Gözübüyük, tan, 2013: 481).

3201 sayılı Kanun'un 8. maddesinde de gerek görülmesi halinde maaşı belediye tarafından ödenecek idari polisin, belediye zabıtası işlerinde görevlendirilebileceği hükmü yer almıştır. Bu yönüyle Gözler de belediye kolluğunu, genel idari kolluk olarak kabul etmektedir (Gözler, 2009: 491).

Belediye, il özel idaresi ve köy kollukları belirli bir coğrafyada genel yetkilere sahiptir. Mahalli idareler, yalnızca belirli bir faaliyet konusunda yetkili olmadığından dolayı Gözler'e göre özel kolluk statüsünde yer almamalıdır. 3201 sayılı Kanun'un 3. maddesinde özel idari kolluk, kesin olarak belirlenmiş görevleri yerine getiren zabıta kuvveti olarak tanımlanmıştır. Oysa mahalli idareler belirli bir coğrafyada icra edilen birçok faaliyetler üzerinde yetkili ve görevlidir (Gözler, 2009:501). Her ne kadar 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda polis ve jandarma dışındaki kolluk birimleri özel idari kolluk olarak sayılmış olsa da belirtilen sebepler dolayısıyla mahalli idare kollukları, genel idari kolluğun altında değerlendirilmelidir.

Gözler'in tasniflemesine göre, genel kolluk kendi içerisinde “merkezi idare kolluğu” ve “mahalli idare kolluğu” olarak ikiye ayrılmıştır. Merkezi idare kolluğunu yukarıda belirtildiği üzere “polis” ve “jandarma” oluşturmaktadır. Mahalli idare kollukları ise “il özel idaresi kolluğu”, “belediye kolluğu” ve “köy kolluğu” olmak üzere üç tanedir.

2.1.2.1. Genel İdari Kolluk Makam, Amir ve Personelleri

Kolluk faaliyetleri, kolluk makamları ile kolluk personelleri aracılığıyla icra edilmektedir. Kolluk makamları, kamu düzeninin tesisi ve muhafazası gayesiyle düzenleyici ve bireysel işlemler gerçekleştirme yetkisine haiz olan mercilerdir (Günday, 2015: 297). Kolluk makamları çoğunlukla kolluk teşkilatının başı ve kolluk personellerinin hiyerarşik amiri konumundadır. Bu sebeple genellikle kolluk makamı ve kolluk amiri aynı kişiler olabilmektedir (Gözler, 2009: 506). Kolluk amiri, kolluk personelleri üstünde hiyerarşi yetkisine haizdir. Hiyerarşi yetkisi, talimat ve emir verme, disiplin cezası verme, denetleme, özlük işlemleri yapma yetkilerini kapsamaktadır (Gözler, 2009: 508). Kolluk personeli ise kolluk makamlarının tesis ettiği işlemleri uygulamak ile kolluk amirlerinden almış oldukları emirleri yerine getirmekle yükümlü olan kamu personellerini ifade etmektedir (Gözler, 2009: 512).

Merkezi idarede, kolluk alanında bireysel ve düzenleyici işlemler yapma yetkisine haiz makamlar; cumhurbaşkanı, içişleri bakanı, vali ve kaymakamdır. Kolluk personeli üzerine hiyerarşi yetkisine sahip amirler ise; içişleri bakanı, vali, kaymakamdır. Merkezi idare kolluk personeli de polis, jandarma, çarşı ve mahalle bekçileri ve muhtarlardan oluşmaktadır (Gözler, 2009:506-519).

Mahalli idarelerde ise kolluk makam, amir ve personeli şu şekildedir: İl özel idaresi kolluk makamı il genel meclisi ve encümen, kolluk amiri vali ve kolluk personeli il özel idaresi kolluk personelidir. Belediye kolluk makamı belediye meclisi ve belediye encümeni, belediye kolluk amiri belediye başkanı ve belediye kolluk personeli belediye zabıtasıdır. Köyler de ise kolluk makamı ve kolluk amiri muhtar, kolluk personeli de köy koruyucusudur (Gözler, 2009:519-528).

2.1.3. Özel İdari Kolluk

Özel idari kolluk, toplumun belli gereksinimlerini gidermek gayesiyle icra edilen belirli faaliyetleri ifade etmektedir. Genel kolluğun haricinde kalan ve özel yasalara göre kurulup faaliyet sürdüren mahsus hizmetlere tayin edilmiş kolluk kuvveti olarak ifade edilmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 480).

Özel idari kolluk, “orman kolluğu”, “tarım kolluğu”, “hayvan kolluğu”, “av kolluğu”, “gümrük kolluğu”, “çevre kolluğu” gibi belirli bir faaliyet konusunda görevli ve yetkili kolluk türlerinden oluşmaktadır (Gözler, 2009:529-532).

İl Han Özay, özel idari kolluğu iki farklı şekilde tanımlamıştır. Birincisi, özel kolluğu, genel kolluğun amaçlarından bir veya birkaçına yönelik olmakla birlikte farklı bir hukuk düzenine tabi olduğunu belirtmiştir. Örneğin; yıkılmak üzere ve tehlike arz etmekte olan yapılara yönelik icraatta bulunan imar kolluğunun, sağlık ve güvenlik gibi genel kolluğun esas amaçlarını meydana getiren hususlarla ilgisi bulunmaktadır. Bu kolluk, İmar Kanunu ile özel düzenlendiği ve mahalli idarelerin görev ve yetki alanında olduğu için özel idari kolluk olarak kabul edilmiştir (Özay, 1996: 487).

Özay’ın tanımladığı ikinci özel idari kolluk ise genel idari kolluğun temel amacı olan kamu düzeni amacından farklı alan ve hususta muhafazası ve sağlanması arzulanan düzeni ifade etmektedir. Örneğin, kültürel ve doğal varlıkların muhafaza edilmesine dair özel kolluk faaliyetlerinde, tarihi yapılara ve sit alanlarına ilişkin kolluk görev ve yetkisi, sadece estetik amaca yönelmiş fonksiyonuyla görülmektedir (Özay, 1996: 487).

Özel idari kollukların bir bölümüne, ayrı bir örgüt ve personel şeklinde olması halinde, hizmet kolluğu veya hizmet zabıtası da denmektedir (Özay, 1996: 488). Hizmet kolluğu bağlı olduğu kuruluşlara göre farklılık gösterebilmektedir. Örneğin, su av kolluğu, 1280 sayılı Su Ürünleri Kanunu’na göre düzenlenmiş ve kolluk makamı Tarım ve Orman Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Kendisine ait kolluk personeline sahip olmamakla birlikte faaliyetli genel idari kolluk personellerince yürütülmektedir. Benzer şekilde çevre kolluğu, 2872 sayılı Çevre Kanunu’na göre

tanımlanmış ve kolluk makamı Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanı olarak belirlenmiş olup kolluk faaliyetleri genel idari kolluk personeli tarafından yürütülmektedir (Gözler, 2009: 531-532).

2.1.3.1. Özel İdari Kolluk Makam, Amir ve Personelleri

Özel idari kolluk makam ve amirlerinin belirlenmesi genel idari kolluk makamlarının belirlenmesine göre daha zordur. Bu zorluğun sebebi ise özel idari kolluklar, birçok değişik alana yayılmış ve farklı yasalar tarafından düzenlenmiştir. Bu sebeple, hizmet zabıtası makam ve amiri, hizmet zabıtasının bağlı bulunduğu idari kuruluşa göre farklılık göstermektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 483).

Ormanları korumakla görevli Orman Genel Müdürlüğü'nde düzenleyici ve bireysel işlem yapma yetkisine haiz makam olan Orman Genel Müdürü, kolluk makam ve amirine misal olarak ifade edilebilir. Hizmet kolluk amiri, teşkilat hiyerarşisinde en tepe amir pozisyonundadır (Günday, 2015: 299).

6831 sayılı Orman Kanunu'na göre Orman Memuru, 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanun'a göre Çiftçi Mallarını Koruma Bekçileri, 640 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye göre Gümrük Muhafaza Personeli özel idari kolluk personelleri örnek olarak gösterilebilir.

2.2. İdari Kolluğun Amacı Olarak Kamu Düzeni

Kolluk faaliyetleriyle gerçekleştirilmesi arzulanan, kamu düzenini tesis ve muhafaza etmektir (Günday, 2015: 290). İdari kolluğun varlık amacı toplumun güvenliğini, sağlığını ve esenliğini sağlamaktır (Özay, 2013: 950). Bu yönüyle, bozulması muhtemel ve düzeltilmesi gereken kamu düzeninin ne ifade ettiği ortaya koyulmalıdır.

2.2.1. Kamu Düzeni Kavramı

Düzen, bir yerde kargaşa veya karışıklık durumunun olmaması, kişilerin hem kendilerini hem de yakınlarını güvende hissederek yaşamlara devam ettirebilecekleri bir ortamın mevcut olması şeklinde tanımlanmaktadır. Bu ortamda, bireylerin topluluk halinde bulundukları yerlerin kamusal alan olarak nitelendiği ve kamu

düzeninin de kamusal alanda var olan bireylerin düzen içerisinde bulunması ve ilişkilerini güvenle kurması demek olduğu ifade edilmektedir (Yayla, 2009: 36).

Toplumu meydana getiren bireyler, oluşturdukları toplum içerisinde bir düzen içerisinde yaşama arzusundalardır. Bu düzen isteği birtakım kurallara ihtiyaç duyulması sebebiyet vermektedir. Toplumda geçerlilik kazanan bu kurallar, örf ve adetler o toplumun hukukunu meydana getirmektedir. Hukuk kuralları, toplumun düzenini sağlayabilmek için var olmuştur. Bu kuralların korunabilmesi halinde toplumun düzeni tesis edilmiş olur. Kuralın ve kurala uyma düşüncesinin gelişmediği toplumlarda düzenden bahsedilemez.

Topluluk halinde yaşamlarını sürdüren insanlar, bir düzen hali olmadan, belirli kurallara uyum sağlamadan yaşamlarını devam ettiremezler. Bireylerin en temel ihtiyacı güvenlidir. Topluluklar, devlet kavramını, bir düzen içerisinde yaşama arzusuyla ortaya çıkarmışlardır. Bu haliyle, insanları toplum olarak yaşamaya iten nedenlerin başında, kamu düzenine olan ihtiyaç vardır (Yayla, 2009: 37).

Toplumların varlıklarını sürdürülebilir kılınması için iç ve dış tehdit unsurlarına karşı konulmasıyla birlikte gündelik yaşamlarına dair meselelerde de toplumların korunması gerekmektedir. Uzun zaman sadece can, mal ve ırzlarının güvende olması, bir arada yaşıyan insanlar için yeterli olsa da toplumların gelişmesine paralel olarak tek başına güvenliğin sağlanması yeterli olmamaya başlamıştır. Genel sağlığın muhafazası; pis koku, toz ve gürültü kirliliklerinin defî; doğal çevrenin muhafazası gibi çeşitli ihtiyaçların karşılanması, toplumsal yaşamın sürdürülebilirliği için gerekli hale gelmiştir.

Kamu düzeni ülkeden ülkeye, hatta bazen aynı ülke içerisinde yaşıyan toplumlarda dahi değişiklik gösterebilen bir kavram olması sebebiyle bütün yönleriyle kapsayıcı, her zaman ve her yerde geçerli olabilecek bir tanım yapabilmek, kavramın hudutlarını belirleyebilmek neredeyse imkansızdır. Zaman, mekân ve konuya göre değişiklik gösteren kamu düzeninin, her somut olayda ayrı ayrı değerlendirilmesi gerekmektedir.

Yılmaz'ın Hukuk Sözlüğü adlı eserinde yapılan tanıma göre kamu düzeni *“amme intizamı; kanunun (toplumun) her bakımdan genel çıkarlarını koruyucu*

hükümlerin tümü; bir ülkede kamu hizmetlerinin iyi yapılması, devletin güvenliğini, düzenini ve bireyler arasındaki hukuku, huzuru ve ahlak kurallarına uygunluğu sağlamaya yarayan kurum ve kuralların tümü; toplumun huzur ve sükununun sağlanması, devletin ve devlet yapısının korunmasını hedef tutan, toplumun her alandaki düzeninin temelini oluşturan bütün kurallar” şeklinde tanımlanmıştır (Yılmaz, 1996: 433).

Anayasa Mahkemesi’nin 2014 yılında vermiş olduğu kararda “*kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın önkoşulu kamu düzenin tesisidir. Kamu düzeninin sağlanmadığı bir ortamda, hak ve özgürlüklerden gereği gibi yararlanılması, kişinin maddi ve manevi varlığını geliştirmesi mümkün değildir*” ifadesi geçmektedir (AYM, 13.11.2014, E. 2013/95, K. 2014/176, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası).

Kamu düzeni sağlanamaması durumunda kamu yararını olumsuz etkilemekte olup sağlandığı ve korunduğu hallerde ise kamu yararının ortaya çıktığı düzendir. Kamu düzenini bozan ve tehdit eden tutum ve davranışlar, kamu yararına muhalif faaliyetler olarak tanımlanmakta ve düzeninin muhafazasına dair faaliyetler ise kamu yararına olan faaliyetlerdir (Akyılmaz vd., 2013: 527).

İdare, kolluk faaliyetleriyle kamu düzenini sağlamayı ve korumayı hedeflemektedir. İdarenin diğer tutum ve davranışlarında olduğu gibi kolluk faaliyetlerinde de ulaşılmak istenen amaç kamu yararıdır. Kolluk faaliyetlerinin, kamu düzenini alakadar ettiği boyutta İdare Hukuku ilkeleri ve Yasama tarafından koyulan kurallar kapsamında yürütülen bir faaliyet olması bir zorunluluktur. İdare, kolluk alanında kullandığı yetkileri yalnızca maddi kamu düzenini sağlamak için kullanmalıdır. Toplumun manevi yaşantı ve gereksinimleriyle ilgili hususlar, İdarenin kolluk yetki ve sorumlulukları arasında bulunmaz. Siyasal, ideolojik, dinsel düşüncelerle ve genel ahlaka ilişkin ilkelere uymamak da maddi düzeni olumsuz yönde etkilemediği sürece İdarenin kolluk alanındaki görev ve yetkilerinin dışında kalırlar. Ancak bu tür düşünce ve davranışlar, toplumun maddi düzenini bozacak noktaya gelirse, İdare düzeni sağlamak adına onlara karışmak göreviyle yükümlü ve yetkilidir (Özay, 1996:476-477).

Bu doğrultuda toplumsal yaşamı sürdürülebilir kılmak için belirli bir hukuksal düzenin tesis edilmesinin zorunlu olduğu ortaya çıkmaktadır (Yayla, 2009: 36-37). Kamu düzenini gerçekleştirme amacına hizmet eden kuralların uygulanması kolluk faaliyetleriyle sağlanmaktadır. İdare, kolluk faaliyetleriyle kişilerin ve toplulukların, toplum içerisindeki davranış ve tutumlarıyla iş ve faaliyetlerini, kamu düzenini sağlama gayesiyle denetlemektedir. Gerekli görülen hallerde de bireylerin ve toplulukların temel hak ve özgürlüklerini kısıtlayabilmektedir (Onar, 1966: 1487). Kolluk faaliyetleri, kamu düzenini sağlamak amacıyla idarenin temel hak ve hürriyetlere en çok müdahale edebildiği alandır (Özay, 1996: 723).

Gerekli görülen hallerde de bireylerin ve toplulukların temel hak ve özgürlüklerini kısıtlanabilmektedir (Onar, 1966: 1487). Kolluk faaliyetleri, kamu düzenini sağlamak amacıyla idarenin temel hak ve hürriyetlere en çok müdahale edebildiği alandır (Özay, 1996: 723).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine göre kamu düzeni, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasının meşru nedenidir. Demokratik hukuk devletlerinde, temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanması kaçınılmaz bir durumdur. Bu bağlamda devletler, hangi durumlarda kamu düzeni nedeniyle temel hak ve özgürlüklere müdahale edileceğini belirler. Kamu düzeni, yer, zaman ve konu bakımından değişken özelliktedir. Devletler, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınarak sağlanması adına kısıtlama sebeplerinin detaylı olarak belirtilmiş olması ve bu sebeplerin içeriklerinin açık olması gerekmektedir (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi).

Kamu düzeni, temel hak ve özgürlüklerin kısıtlanma sebebi olduğu ölçüde, temel hak ve özgürlüklerin oluşması ve muhafaza edilmesi için de elzem bir kavramdır. Demokratik hukuk devletlerinde, temel hak ve özgürlüklerin tanınıp garanti altına alınmış olmasının neticesinde toplumsal düzen sağlanmış olur.

Her toplum, ortak bir yaşam idame ettirebilmek için kamu düzenine ihtiyaç duymaktadır (Günday, 2015: 260). Kamu düzeni sayesinde, bireylerin barış ve güven içerisinde yaşamlarını sürdürebilmesi mümkün kılınacaktır (Gözübüyük ve Tan, 2013: 595). Genel olarak kamu düzeni, bir topluluk içerisinde yaşamını sürdüren

insanların tamamının huzurunu sağlamak için alınması elzem olan önlemlerin bütünüdür (Özay, 1996: 724). Bu tanımlamalardan yola çıkarak kamu düzeni kavramını, içinde bulunulan mekana, zamana ve toplumsal koşullara göre belirlenen ve toplum yaşamının sürekliliği için zorunlu sayılan kurular bütünü olarak tanımlayabiliriz.

Yukarıdaki tanımlar ışığında kamu düzeninin sahip olduğu özellikleri, yer, zaman ve konu bakımından değişkenlik gösterebilen ve bir kurallar bütünü şeklinde ifade edebiliriz.

2.2.2. Kamu Düzeninin Unsurları

Kamu düzeni kavramı, tarihi bir süreç içerisinde tanımlanmış olup “klasik anlayış” ve “modern anlayış” olmak üzere ikili tasniflemeye gidilmiştir. Kamu düzeninin klasik anlayışı içerisinde “kamu güvenliği, dirlik ve esenlik ve kamu sağlığı” unsurları yer almakta olup modern anlayışta ise “genel ahlak, insan onuru, kamusal estetik, ekonomik kamu düzeni, bireylerin kendine karşı korunması ve ekolojik kamu düzeni” unsurları yer almaktadır.

2.2.2.1. Kamu Düzeninin Klasik Unsurları

Kolluk faaliyetlerinin temelini oluşturan kamu düzeni, klasik anlayışın temsilcisi Maurice Hauriou tarafından toplumun maddi ve dış düzeni olarak tanımlanmış ve bireylerin huzur, sağlık ve güvenlik içerisinde yaşamaları durumu olarak ifade edilmiştir (Gözler, 2009:474).

2.2.2.1.1. Kamu Güvenliği

Kamu düzeninin bir ögesi olan kamu güvenliği, bireye ve eşyaya zarar verebilecek durum ve tehlikelerin olmaması manasına gelmektedir. Bir başka ifade ile kamu güvenliği, bireylerin kamusal alanlarda, herhangi bir saldırıya, zorlanmaya, kazaya, engellemeye ve itilip kakılmaya maruz kalmadan bulunmaları ya da dolaşmaları, can ve malları için endişeye kapılmamaları ve bu yönde kanaat ve inanç sahibi olmamaları durumunu ifade etmektedir (Günday, 2015: 248).

Bireylerin tek tek güvenliklerini tesis etmek kamu güvenliğinin konusu dışında kalmaktadır. Bir kişinin ölüm tehlikesi altında yaşamını sürdürmesi, adli kolluk tarafından ilgilenilmesi gereken bir durum olup kamu güvenliğini bozacak nitelikte değildir. Yalnızca toplumu ve toplumu meydana getiren bireylerin güven içerisinde yaşamlarını sürdürmesini sağlamak için yapılan faaliyetler, kamu güvenliğinin kapsamını oluşturur (Yayla, 2009: 39). Bununla birlikte kamu düzeninin asli unsurlarından olan kamu güvenliği, ülkenin iç güvenliği ile alakalı olup ülkenin dış güvenliğini sağlamak askeri güçlerin sorumluluğundadır (Onar, 1966: 1467).

Gündelik yaşamda kişileri tehdit eden ve güvenliklerini tehlike altına sokan haller, sadece insan kaynaklı olmayıp doğa kaynaklı da olabilmektedir. Doğa kaynaklı meydana gelebilecek zararlardan, bireyleri muhafaza amacıyla idarenin almış olduğu önlemler de kamu güvenliğini korumak içindir (Yayla, 2009:37).

Modern toplum ve devletlerde, giderek değişen ve gelişen güvenlik algısına bütüncül yaklaşımlar söz konusudur. Ülke sınırları dahilinde güvenliği tehdit edebilecek kitlesel göç hareketleri, doğal afet, salgın, siber ataklar, terör saldırıları ve sınır güvenliği gibi unsurlar da kamu güvenliğini kapsamına dahil edilmiştir (Akyüz, 2015: 78).

İdari kolluk tarafından bireylerin can ve mal bütünlüklerini muhafaza etmek amacıyla alınan trafik önlemleri, iş güvenliğinin sağlanmasına dair önlemler, ateşli silah kullanımına getirilen kısıtlamalar, elektronik haberleşme güvenliği ile ilgili alınan önlemler ve benzerleri gibi düzenlemeler kamu düzeni ve kamu güvenliğini sağlamak için alınan tedbirlerdir.

2.2.2.1.2. Dirlik ve Esenlik

Dirlik ve esenlik, toplum içerisinde var olan bireylerin her zaman ve her yerde, herhangi bir dış etkiye maruz kalarak huzurundan yoksun bırakılmamaları olarak tanımlanmıştır. Yaşamın olağan akışını negatif yönde etkileyebilecek her tür karışıklık ve düzensizliğin yokluğu olarak tanımlanan dirlik ve esenlik, bireylerin olağan yaşantısını olumsuz istikamette etkileyebilecek olan gürültü, duman, toz,

pislik ve benzeri her durumdan uzak bir şekilde huzur içerisinde yaşam sürmeyi ifade etmektedir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 596).

Dirlik ve esenlik, toplumun gündelik hayatıyla alakalı olarak ortaya çıkan ve çıkabilen bozukluklarla alakalıdır (Akyılmaz vd., 2013:509). Dirlik ve esenliği bozmaya neden olabilecek koku, ses, duman gibi olumsuzluklara hayatın olağan akışı içinde çokça rastlanabilmektedir. Mazur görülebilir seviyeyi aşan nitelikte olumsuzluklar, kamu düzenini bozduğu gerekçesiyle müdahale konusu olmaktadır (Atay, 2012:619). Kamu huzurunun tesis edilmesi ve muhafazası, idari kolluk görev ve yetkileri kapsamındadır.

Kolluk, kamu huzurunu bozan unsurları bütünüyle ortadan kaldıramayacağı için esas olan bunları doğal sınırlarda tutabilmesidir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 646). Neticede kamu huzurunu bozan unsurlar, gündelik yaşamın vazgeçilemez nitelikte olan faaliyetlerden meydana gelmektedir.

Dirlik ve esenliği bozguna uğratan durumlar, idarenin kamu hizmetlerini kötü sunmasından yahut bireylerin faaliyetleri dolayısıyla meydana gelebilmektedir. Örneğin insanların genellikle istirahat zamanı olan hafta sonu inşaat çalışmalarına izin verilmesi, oluşacak gürültü nedeniyle kişileri rahatsız eder. Ya da idarenin, toprak yollara asfaltlama yapmaması sebebiyle meydana gelecek toz, ciddi anlamda rahatsızlığa sebebiyet verir. Bu örnekler, idarenin, kamu hizmetini kötü sunmasından dolayı kaynaklanan kamu düzeninin bozulmasıdır.

Bir kimsenin şehir hayatında kümes hayvanlarını beslemesi, bu işin yapıldığı yerin çevresinde yaşayan insanların koku ve gürültüden rahatsız olmalarına sebebiyet vermektedir. Yahut bazılarının araçlarına taktığı ek donanımla, egzozlarından yüksek çıkartmaları kamu huzurunu bozmaktadır. İdarenin dirlik ve esenliği olumsuz etkileyen bu gibi durumlara kolluk aracılığıyla müdahale etmesi gerekmektedir.

Kamu huzurunu bozan unsurlar, yer ve zamana göre farklılık gösterebilmektedir (Yayla, 2009: 40). Belirli bir yerde veya belirli bir zamanda insanlara rahatsızlık veren faaliyet ve durumlar, başka bir zaman ve yerde normal karşılanabilir. Örneğin turistik yerleşim yerlerinde faaliyet gösteren eğlence mekanlarında gece geç saatlere dek çok yüksek ses ile müzik yayını yapılması, o

yerleşim yerinde yaşayan insanlar için kısıtlamaya konu olmayıp dirlik ve esenliği bozucu faaliyet olarak değerlendirilmemektedir. Aynı faaliyetin tatil yeri olmayan yerleşim yerlerinde icra edilmesi kamu huzurunu bozan bir unsurdur.

2.2.2.1.3. Kamu Sağlığı

Kamu sağlığı, genel sağlık veya umumi hıfzıssıhha olarak ifade edilen sağlık unsuru, toplumun sağlıklı şartlar altında hayatlarını sürdürebilmesi, bulaşıcı ve salgın hastalıklardan uzak tutulması anlamına gelmektedir. Kamu sağlığı, bireylerin tek tek hastalıklardan korunması ve sağlıklarına kavuşturulmasını ifade etmeyip toplumu bir bütün olarak ele alır ve toplumun tamamına yönelik hastalık yahut salgın tehditlerinin mevcut olmaması ve bu tehditlerden arındırılması manasına gelmektedir (Gözler, 2009:473). Bireylerin tek tek sağlıklı olmasını sağlamak, ruhsal ve fiziksel olarak iyi bir halde bulunmasını temin etmek kamu düzeninin dışında sağlık kamu hizmetinin kapsamındadır (Günday, 2015: 192).

Bulaşıcı bir hastalık olmaksızın toplumun genelinde yaygınlaşan hastalıklara karşı önlemler alınması ile umuma mal üretilen ve hizmet sunan işletmelerin denetimi de kamu sağlığı kapsamında değerlendirilir. 1982 Anayasası'nın 56. maddesinde ifade edildiği üzere *“herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir.”* Anayasanın bu hükmüne göre toplum sağlığı korunmalı ve gerekli önlemler alınmalıdır.

1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda, kamu sağlığının tesisi ve korunması için kolluk yetkileri düzenlenmiştir. Örneğin Umumi Hıfzıssıhha Kanunu'nun 72. maddesi gereği karantina tedbiri uygulanması; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde belediye başkanına belde halkının sağlığı için gereken önlemleri alma yetkisi tanınması ve aynı Kanunun 51. maddesinde belediye zabıtasına belde sağlığı sağlamakla görevli kolluk yetkisi tanımlanması; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesine göre kolluk amiri olan valiye, belde halkının sağlığı için gerekli önlemleri alma görev ve yetkisi tanınması; Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nda ise umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması, uyuşturucu imal edilen, kullanılan, bulunduran, satılan yerler ile

fuhuş yapılan yerlerin faaliyetten men edilmesi gibi işlemler, genel sağlığı korumak için kolluğun sahip olduğu yetkilerden bazılarıdır.

Bununla birlikte, lokanta, kafe gibi gıda üreticilerinin faaliyette bulunabilmesinin ruhsata tabi olması ve hijyen yönünden denetlenmesi; sağlıklı ve güvenli çalışma koşullarının sağlanması, çiftçinin tarımda kullandığı ilaçların uygunluk denetimi yapılması; sigara ve alkol kullanımını zorlaştıran ve yasaklayan düzenlemeler yapılması; ithal edilen oyuncakların çocukların sağlığına olan etkisinin değerlendirilmesi ve duruma göre ithalatının yasaklanması; tekstil ürünlerinde insan sağlığına uygunluğunun denetlenmesi ve benzeri nitelikte olan faaliyetlerde kamu sağlığının korunmasına yönelik kolluk faaliyetlerine örnek verilebilir.

2.2.2.2. Kamu Düzeninin Modern Unsurları

Kamu düzeninin klasik anlayışından farklı olarak kamu düzeni kavramı içerisinde, “genel ahlak”, “insan onuru”, “kamusal estetik” ve “bireylerin kendi kendine karşı korunması” unsurları eklenmektedir.

2.2.2.2.1. Genel Ahlak

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde ahlak, bir toplum içerisinde yaşayan bireylerin uyması gereken davranış biçimleri ve kurallar olarak tanımlanmıştır (TDK). Genel ahlak ise toplumun büyük çoğunluğunca benimsenen ahlak kurallarıyla alakalı hareketler olarak ifade edilmiştir (Duran, 1982:250).

Fransa’da, pornografik veya şiddet içerikli sinema filmlerinin gösterimiyle belde sınırları içerisinde gayri ahlaki reklam afişlerinin dağıtılması belediye başkanları tarafından yasaklanabilmektedir. Bu göstermektedir ki, bazı durumlarda kamu düzenini sağlamak için genel ahlak kavramı ön plana çıkmaktadır (Gözler, 2009:474).

Kolluğun müdahale alanı maddi düzenle kısıtlı olup ancak bireylerin dışa vuran eylemleri kolluk faaliyetlerinin konusu olabilmektedir (Duran, 1982:250). Bu yönüyle kişilerin kendi özel alanlarındaki etkinlikleri aleni hale gelmedikçe kolluğun ahlak yönünden değerlendirme ve müdahale etme alanına girmez. Bireyin kendi

evinde genel ahlaka aykırı film izlemesi kamu düzenini bozmaz iken sinemada toplu gösterim yapılması genel ahlaka aykırı kabul edilerek kolluğun müdahale alanına girer.

Toplumun genelinin sahip olduğu ahlak anlayışı her koşulda kabul görmez. Yerel anlayış farklılıklarının dikkate alınmaması sebebiyle toplumun genelince ahlaka aykırı kabul görülen davranışlar, devletin kamusal yaşamın biçimlendirilmesinde benimsediği anlayış karşısında her zaman korunamaz. Bu sebeple, ahlak hususunda evrensel düzeyde benimsenmiş değerlendirme kıstasları dikkate alınması gerekir (Özay, 1996: 731).

Genel ahlaka aykırılıklar nedeniyle kolluk kuvvetlerine verilen müdahale yetkisine bazı örnekler vermek mümkündür. Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun 8. maddesine göre genel ahlaka zararlı olacak şekilde oyun oynatılan yerler, kesin delile ulaşılmaması halinde mahallin en büyük mülki amiri tarafından otuz günü geçmeyecek şekilde faaliyetten men edilir. Aynı Kanun'un 11. maddesinde ise polisin, genel ahlak ve edebe aykırı nitelikte ses ve görüntülü eserleri üreten ve satanları engelleme ve yasaklama görevi kurala bağlanmıştır.

Bununla birlikte 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanunu'nda, genel ahlakın korunması amacıyla yayınların müstehcen olamayacağı, milli ve manevi değerlere, genel ahlaka ve ailenin korunması ilkesine aykırı olamayacağı, çocuk ve gençlerin ahlaki gelişimini olumsuz etkileyebilecek nitelikte olan yayınların geç saatlerde yayınlanması gerektiği gibi çeşitli hükümler yer almaktadır.

2.2.2.2.2. İnsan Onuru

Kamu düzeninin modern unsurları arasında insan onuru da yer almakta ve kolluk makamları tarafından insan onurunu korumak gayesiyle kolluk faaliyetleri yürütülebileceği kabul edilmektedir (Gözler, 2009: 476).

Onur kelimesinin anlamı, insanın kendisine karşı duyduğu saygı, şeref, haysiyet, öz saygı, izzetinefis olarak ifade edilmiştir (TDK). Bu anlamdan yola çıkarak insan onurunu, her insanın kendi karakter özelliklerine göre belirlediği

değerler olarak tanımlayabiliriz. Herkes için geçerli kıstaslarla belirlenmeyip insanın kendi iç dünyasına ilişkin bir kavramdır.

1982 Anayasası'nın Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler bölümünde “...insanlık haysiyetine yarışır bir yaşayış seviyesi sağlanması...” (m.41/1), “çalışanların insanca yaşaması...” (m. 42), “...insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşam seviyesi ...” (m.45) şeklinde, insan onuruna yönelik ifadeler yer almaktadır.

Kolluk yetkilerinin, insan onurunu korumak amacıyla kullanılabileceği Fransa'nın Morsang-Sur-Orge Belediyesi Başkanı, bir cüceyi olabildiğince uzağa fırlatmak şeklinde oynanan cüce fırlatma oyununu belde sınırları içerisinde yasaklamasıyla görülmüştür. İdare mahkemesi, belediye başkanının kararını iptal etmiş ancak Fransız Danıştayınca insan onuruna saygı duyulmasının kamu düzeninin unsurlarından bir tanesi olduğuna hükmedilmiş ve haliyle belediye başkanının sahip olduğu kolluk yetkisine istinaden böyle bir karar almasına olanak sağlanmıştır (Gözler, 2009:475-476).

2.2.2.2.3. Kamusal Estetik

Kamusal estetik kavramı da modern kamu düzeni anlayışı içerisinde kendisine yer bulmuştur. İdare arsalarda, evlerde ve sair yerlerde estetik açıdan kusurlu görülen durumlarda estetiği sağlamak amacıyla kolluk yetkisini kullanabilir (Gözler, 2009:475).

Türk Dil Kurumu'na göre estetik kelimesi, güzellik duygusuyla alakalı olan demektir (TDK). Yine TDK'ye göre güzel, göze ve kulağa hoş gelen, hayranlık uyandıran anlamındadır (TDK). Bu tanımlara göre kamusal estetik, toplumun duyuları aracılığıyla algıladığı nesnelerin güzel olduğuna veya olmadığına dair kanaat getirmesidir.

3 Mayıs 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 21. maddesinde belediyeler ve valiliklere, güzel görünüm amacıyla dış cephe boya ve kaplamalarıyla ilgili tasarruf yetkisi verilmiştir. Bu hükme dayanarak belediye ve valilik tarafından bir sokaktaki tüm iş yerlerinin dış cephesinin aynı renk ve kaplamada olması hususunda idari karar alabilir. Yine aynı Kanun'un 40. maddesi, belediye veya

valiliklere estetik nedenlerle kamusal alanlarla ilgili müdahale yapma yetkisi tanımıştır. Bu hükme dayanılarak, bir kimseye ait kamusal alandaki hurda araç, kamusal estetiği sağlamak gayesiyle bulunduğu yerden kaldırılabilir.

Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde yer alan Kent Estetiği Dairesi Başkanlığı Kuruluş, Görev ve Çalışma Esaslarına Dair Yönetmelik'te, belediyeye, kent estetiğinin oluşturulması ve bu hususta çalışmalar yapılması göreviyle birlikte kent içerisinde görüntü kirliliğine sebebiyet veren unsurların temizlik, bakım ve onarımını yapmak ve ilgili kurumlarla kent estetiği ile ilgili iş birliği yapmak görevleri tanımlanmıştır (Ankara BB Yönetmelik).

2.2.2.2.4. Bireylerin Kendine Karşı Korunması

Modern anlayışta, bireyler kendilerine karşı korunarak da kamu düzeni sağlanmaktadır. Motosiklet sürücülerine kask takma zorunluluğu, otomobil sürücülerine ve yolculara emniyet kemeri takma zorunluluğu getirilmesi gibi idari tedbirler, bireylerin kendine karşı korunması unsuruna dair kolluk yetkileridir. Fransa Başbakanı tarafından 28 Haziran 1973 tarihli bir Kararname çıkarılmış ve Başbakan kolluk yetkisine dayanarak yukarıdaki idari tedbirleri almıştır. Bu karar, Fransız Danıştay'ı ve Yargıtay'ı tarafından uygun bulunmuş olup kamu düzeni kapsamında değerlendirilmiştir (Gözler 2009:476).

2.3. Kolluk Faaliyetlerinde İdari Yaptırım

Kolluk faaliyetleri, kamu düzeninin bozulması önlemek, kamu düzeni bozulmuşsa tekrar sağlamak ve düzeni korumak amacıyla yürütülmektedir. Bu düzeni sürdürülebilir kılmak sadece kolluk faaliyetleriyle mümkün olmamaktadır. Kamu düzeni sağlanmış olsa dahi, tekrar bozulması tehdidine karşın kolluk faaliyetlerini tamamlayıcı işlemler yapmak gerekmektedir. Bu kapsamda, idari ve cezai işlemler uygulanmaktadır. İdari yaptırımlar, idare hukuku kapsamında olması sebebiyle kamu düzeninin tesisinde idari yaptırımlar ile kolluk arasındaki ilişki ele alınmaktadır.

Yaptırım kelimesi, kanun, ahlak ve benzeri kurumlarca yapılması veya yapılmaması gereken buyrukların yerine getirilmesini sağlama; yasaya, kurallara

karşı sergilenen aykırı faaliyetlere ceza manasına gelmektedir (TDK). Hukuk kurallarına uyulmaması durumunda hukuk düzeninin öngördüğü reaksiyon olarak ifade edilen yaptırım, zorlayıcı bir enstrüman olarak devreye girmekte ve bireyleri kurallara riayet etmeye iten bir güç olarak karşımıza çıkmaktadır (Ulusoy, 2013:5). Bahse konu bu güç, idareye aittir. İdare bu güç vasıtasıyla, bireylere baskı uygulamakta ve Kanunun açıkça yetki verdiği veya kendisine yasak etmediği hallerde, yargı makamlarından onay veya izin almaksızın idari usullere uygun olarak bireylere doğrudan ceza verebilmektedir (Özay, 1985:35). Aykırı davranışları nedeniyle yaptırıma maruz kalanlar, maddi olarak külfet altına girdiği için aykırı davranışlarını tekrarlamaktan kendilerini alıkoyabilmektedir.

Kolluk kurallarına aykırı faaliyette bulunanlar, kolluk müdahalesi ile karşı karşıya gelmektedirler. Kolluk, aykırı faaliyette bulunanların kamu düzenini bozan yahut tehdit eden faaliyetlerini sonlandırır. Böylelikle kamu düzenini yeniden tesis veya muhafaza eder. Kamu düzenini ihlal eden tutum ve davranışlara son verilmesi tek başına yeterli olmayabilir. Bu nedenle kamu düzenini tehdit eden veya bozan bireylere caydırıcı bir karşılık verilmesi gerekebilir çünkü ihlallerin devamı gelebilir. Bu nokta itibarıyla yaptırımlar devreye girer ve ihlalde bulunanlara, idareye karşı olan yükümlülükleri hatırlatılmak için idari yaptırım uygulanır. (Oğurlu, 2011:37).

İdare, sahip olduğu yaptırım yetkisini çoğunlukla kolluk faaliyetlerinin yerine getirilmesi amacıyla kullanır. Bu sayede kolluk faaliyetleri, idari yaptırımlar ile desteklenir (Gözübüyük ve Tan, 2013: 664). İdari yaptırımlar sayesinde kolluk faaliyetlerinin etkisi artar. Örneğin, park yasağı olan bir yere aracını park etmiş sürücünün, aracı bulunduğu yerden çekilerek yediemin otoparklarında muhafaza altına alınmaktadır. Aynı zamanda, sürücüye idari para cezası verilerek maddi kayıp da yaşatılmaktadır. Aracın bulunduğu yerden çekilmesi bir kolluk faaliyeti olup aracın kaldırılmasıyla kamu düzeni tesis edilmiştir. Bununla birlikte para cezası da verilerek bu aykırılığın tekrarının önüne geçilmek istenmesi ile kolluk faaliyeti desteklenmektedir.

İdari yaptırımlar, her zaman kolluk faaliyetlerini destekleyici ve güçlendirici nitelikte olmayabilir. İdare bazı zamanlar, kolluk tedbirlerini kullanmak yerine

doğrudan yaptırım uygulamayı tercih edebilir. Her idari yaptırım, kolluk faaliyetleri neticesi olarak meydana gelmemekte ve her kolluk müdahalesi idari yaptırım ile tamamlanmamaktadır. İdare, doğrudan idari yaptırım uygulayarak kamu düzenini tesisi etmeyi amaçlayabilmektedir. Bu yönüyle, idari yaptırımlar da bir başlarına kolluk faaliyeti olarak nitelenmeye elverişli haldedirler. İdari yaptırımlar, nitelikleri bakımından “caydırıcı yaptırımlar” ve “telafi edici yaptırımlar” olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar. Caydırıcı yaptırımlar da cezalandırma amacı ağır basarken, telefi edici yaptırımlarda hukuk kurallarına aykırı olarak oluşan olumsuz durumun zorla giderilmesi amaçlanmaktadır (Ulusoy, 2013:8).

İdari yaptırımlar ve kolluk faaliyetleri birbirine benzemektedirler. Netice itibariyle her iki faaliyet de kişileri zorlamaktadır. Bu iki kavramı birbirinden ayırt etmek için yetkinin hangi gayeyle verildiği anlaşılmalıdır. Amaç kamu düzeninin tesisi ve korunmasına yönelik ise kullanılan bu yetki kolluk faaliyeti olup gerçekleştirilen faaliyet de kolluk faaliyeti olarak tanımlanmaktadır. Kamu düzenini tesis etme gayesi yok ve yalnızca ilgililer üzerinde caydırıcı bir tesir bırakılmak arzu ediliyorsa idareye yaptırım uygulama yetkisi tanınmıştır. Örneğin verilen izin geri alınması veya kaldırılması yaptırıma benzemekle birlikte bir yaptırım değildir. Kolluk tarafından izin verilen faaliyetler, kamu düzenine uygunluk bakımından denetlenmekte ve kolluğun gözetimi altında bulunmaktadır. İzin verilen koşulların yitirilmesinin tespiti yahut izin verilirken tespit edilemeyen aykırılıkların sonradan fark edilmesi üzerine kolluk, izni geri alma veya kaldırma yetkisini kullanabilir. Bu durumda idarenin amacı doğrudan kamu düzenini tesis etmektir. Bu esnada kişiye ya da kuruma ceza verildiği taktirde idari bir yaptırım da uygulanmış olmaktadır.

Somut bir örnek vermek gerekirse; belediyenin kafe ve benzeri işletmelere, yol kenarında vermiş olduğu park izninin, araç park etmek yerine masa ve sandalye kullanılarak müşteri ağırlanması durumunda verilen izin iptali kamu düzenini tesis etmek amacıyla gerçekleştirilen bir kolluk faaliyetidir. Yol kenarını masa ve sandalye ile işgal etmesi nedeniyle yaptırım uygulaması ise idari yaptırıma bir örnektir.

İki farklı idari faaliyetle arasındaki bağlantıyı ortaya koyması açısından, idari yaptırımların kolluk faaliyetleri ile ilişki kurduğu alanda 5326 sayılı Kabahatler

Kanunu'na değinilmelidir. Kanun'la birlikte idareye, kolluk yetkisi olarak emir verme ve yaptırım uygulama yetkileri tanınmıştır. Kanun'un amacı genel ahlakı, toplum düzenini, çevreyi, genel sağlığı ve ekonomik düzeni korumak olup 32. maddesinde *“yetkili makamlar tarafından adli işlemler nedeniyle ya da kamu güvenliği, kamu düzeni veya genel sağlığın korunması amacıyla, hukuka uygun olarak verilen emre aykırı hakaret eden kişiye yüz Türk Lirası idari para cezası verilir. Bu cezaya emri veren makam tarafından karar verilir”* hükmü yer almaktadır.

Kanun'da yer alan bu hüküm, sadece ilgili kanunda bunun açıkça öngörüldüğü durumlarda uygulanma kabiliyetine sahiptir. Çünkü Kanun'da 32. maddenin yalnız ilgili kanunda açık bir hüküm bulunduğu durumlarda uygulanabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, kamu düzenini muhafaza etmek ve bozulduğunda yeniden tesis etmek gayesiyle kolluk tarafından buyurulan hukuka uygun emre uymayanlar, Kabahatler Kanunu'nda belirtilmesi halinde idari yaptırım olarak para cezası ile karşı karşıya kalabilirler. Kanunda, aykırı davranışlarda bulunanlara idari yaptırım öngörülmemiş ise kişilere idari yaptırım uygulanamaz.

Aynı şekilde, kamu düzenini sağlamak amacıyla kolluk yetkisinin kullanılması kapsamında emirlere uymayanlar hakkında idari para cezası verilebilmesi için verilen emirlerin hukuku aykırı olmaması gerekmektedir. Örneğin hiçbir sebep olmadığı halde durdurma ve kimlik sorma yetkisinin kullanılmak istenmesi, parmak izi vermenin zorunluğu olmadığı hallerde kişiye parmak izi verdirilmeye çalışılması ya da savcılık izni olmadan kişinin konutuna girilmeye çalışılması üzerine kişilerin emrin gereğini yerine getirmemesi durumunda idari para cezası uygulanamaz (Günday, 2015: 306).

2.4. Kentlerde Kolluk Faaliyetleri

Göçler ve hızlı kentleşme, büyük kentlerde nüfusun yoğunlaşmasına yol açmaktadır. Ülkemizde 1940'lı yıllarda başlayan nüfus artışı ve 1950'li yıllarda tarım faaliyetlerinin makineler yardımıyla yapılmaya başlanması neticesiyle 1950'den itibaren hızlı ve plansız bir kentleşme sürecine girilmiştir. Kentleşme sürecine hazırlıksız olduğundan özellikle 1980 yılından sonra kentlerde başta güvenlik olmak üzere sağlık, eğitim, kentsel ulaşım gibi birçok sorunla karşılaşmıştır.

Kırsaldan kente göç hareketleri, kentleri farklı yapıya bürümüştür. Bununla birlikte, 2010 sonrası komşu ülkelerden gelen göçler kent merkezlerinde bazı sorunların yaşanmasına sebep olmuştur. Yaşanan tüm bu süreçler neticesinde, insanlar kentlere uyum sağlama konusunda sorunlar yaşamış ve bu durum asayişin giderek bozulmasına sebep olmuştur.

Kentleşmeyle birlikte baş gösteren sorunlara cevap bulunabilmesi için toplumsal hayatın düzenlenmesi şarttır. Toplum hayatın düzenlenmesi, bireylerin can ve mal güvenliği ile kamu düzeninin birlikte sağlanması manasına gelmektedir. Güvenlik ihtiyacı, Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde beslenme ve barınma gibi fizyolojik ihtiyaçların hemen ardından gelmektedir. Bu nedenle, temel insan haklarının sağlanabilmesi için güvenlik gereksiniminin karşılanması elzemdir.

Türk Dil Kurumu'na göre güvenlik *“toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet”* olarak tanımlanmıştır (TDK). Bir başka tanımda ise güvenlik, emniyet birimleri açısından toplumsal yaşamda, yasal düzenin sorunsuzca idame ettirilmesi; birey açısından ise bireylerin kendini güvende hissedip korkusuzca yaşaması olarak ifade edilmiştir (Aytaç vd., 2015: 260). Güvenlik, bireyler için olmazsa olmaz, en mühim ihtiyaçlardan biri olup tarihin her döneminde insanlar güvenlik ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla bir araya gelmiş ve çeşitli idari, siyasi yapılar meydana getirmişlerdir. Kentler de bu saik ile ortaya çıkmış yapılardır.

Kent sayıları giderek fazlalaşmakta ve buna paralel olarak kentli nüfusu hızla artmaktadır. Kentlerin büyümesi ve kentli nüfusunun artması bazı sorunlara yol açmış ve bunların başında güvenlik unsuru gelmektedir. Kentsel mekanlar, güvenlik gereksiniminin çok daha yoğun hissedildiği alanlardır. Kentleşme süreciyle birlikte, farklı kültürlerin ve yaşam biçimlerinin kente yerleşmesi neticesinde kentin homojen yapısı giderek kaybolmaktadır. Kültür, eğitim ve gelir düzeyleri farklı kişilerden meydana gelen kentlerde kent nüfusu artmakla birlikte suç çeşitleri ve sayıları da artmaktadır.

Günümüz anlayışında kent güvenliği, sadece asayiş temel alarak suç unsurlarını ortadan kaldırmayı hedeflemeyip bir hak olarak kentte yaşayan bireylerin

güvenli bir kentsel çevrede yaşamaya yönelik hakları da içermektedir. Güvenli kentler; ifade hakkı, bilgi hakkı, kültür hakkı, kent yönetimine katılım hakkı, farklı ve eşit kimlik hakkı gibi hakları içeren ve kentli haklarının hayata geçebilmesine imkan sağlayacak şekilde donanımlara sahip olan kentlerdir (Ertan, 2014: 54). İdeal bir kent, kentli haklarını güvence kapsamına alacak her türlü araç, sosyal ve kültürel yaşam alanları, sağlıklı çevre ve iş olanaklarının mevcut olduğu bir kenttir (Alacadağlı, 2020:154). Bu doğrultuda her kent sakini, olabildiğince suç ve kabahatlerden uzak, güvenli ve emin bir kentte yaşama hakkına sahip olmalıdır (Payam, 2018:17).

Kentlerde, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini muhafaza etmek, huzur ve esenlik içinde yaşamlarını sürdürmelerini sağlamak, kamu düzeninin tesis etmek ve düzenin devamlılığı amacıyla gereken önlemlerin alınması devletin temel görevlerindendir (Toprak, 2014:3-10). Bir başka ifade ile kent güvenliği, kentte yaşayan bireylere tesir edebilecek insan kaynaklı risklere karşı korunmanın sağlanmasını ifade etmektedir. Ciddi bir tehdidin yokluğu olarak ifade edilen kentsel güvenlik, yerel ve yapısal etmenlere bağlı olup kentlerde işlenebilecek suçların önlenmesi ve işlenen suçlara müdahale edilmesine yönelik faaliyetlerin tümünü içerir. Kentsel güvenlik, bu doğrultuda iki ana temaya odaklanır: Kent sakinlerinin bireysel güvenliği ve kentin bir bütün olarak güvenliği (Payam, 2018:22).

Güvenli kent, sadece suç oranlarını düşük seyrettiği bir kent anlamına gelmemektedir. Kentli, günün herhangi bir saatinde, kentin herhangi noktasında kendisini güvende hissedebilmelidir. Güvenli kent anlayışı, güvenli kentin meydana gelebilmesi için kent planlaması, trafik düzeni, bina tasarımları, kent bilgi ve güvenlik sistemleri, suç ve kabahatlerin önlenmesi için ideal ortamı sağlamaya çalışan ve kamu düzenini önceleyen aktivitelerin tamamını içerir (Gündüzöz, 2016: 335).

Güvenli kentler, suç ve kabahatlerle verimli bir şekilde mücadele edilen, suça olanak verilmeyen, suçlu kimselerin kentte barınmadığı, imar kirliliği ve çarpık yapılaşmanın mevcut olmadığı, kentlilerin çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma amacı taşıyıp bu iradeyi gösterdiği, gereksinimlerini kolayca giderebildiği ve hayat

standartlarının yüksek olduğu mekanlar olarak bilinmektedir. Bu bağlamda, güvenlik anlayışı günümüz şartlarına uyacak bir şekilde ele alınmalı ve kentlerde yaşayan bireylerin en temel hakkı olan güvenliğin tesisinde çağın gerektirdiğı bütünsel anlayışla yaklaşım sergilenmelidir (Aytaç, 2015:261).

Kentlerde uygulanan kolluk faaliyetlerinin temel amacı güvenli kentlerin oluşturulması olup taraf olduğumuz sözleşmeler ve yasal mevzuatımız da bunu gerektirmektedir. Taraf olduğumuz Avrupa Kentsel Şartı başta olmak üzere 1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1950 tarihli Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, HABİTAT belgeleri, Stockholm ve Rio Bildirgeleri, 1990 tarihinde Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansında kabul edilen Paris Şartı, 1994 tarihli Avrupa Kentte Kadınlar Şartı, BM Sürdürülebilir Kentler Programı, Aarhus Sözleşmesi ve benzeri birçok uluslararası belgede, mekanların suçtan arındırılıp kentli hakları kapsamında, güvenli kentler oluşturmak, kentsel güvenliği sağlamak ve bunu muhafaza etmek durumundayız.

1982 Anayasası'nın 56. maddesinde herkesin dengeli ve sağlıklı bir çevrede hayatını idame ettirme hakkı bulunduğı ve bunu tesis etmenin devlet ile vatandaşların ödevi olduğı hükmü yer almaktadır. Bununla birlikte Anayasa'da yaşam hakkı, konut dokunulmazlığı, yerleşme ve seyahat özgürlüğü, konut hakkı gibi haklar anayasal teminat altına alınarak güvenli kentlerin oluşturulmasına zemin oluşturulmuştur.

Türkiye'de kentlerde güvenlik hizmeti, merkezi yönetim birimi olan İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü personeli polis ile mahalle ve çarşı bekçileri tarafından sağlanmaktadır. Yine İçişleri Bakanlığına bağlı jandarma teşkilatı da kamu düzenini sağlamak adına görevli kolluk kuvvetidir. Bunun yanında 10 Haziran 2004 tarih ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun kapsamında görevlerini ifa eden özel güvenlik birimleri de kentlerde güvenlik hizmeti yürütmektedir.

Bunlarla birlikte, yerel yönetimlerin bir birimi olan belediye zabıtası da kamu düzeninin tesisi ve muhafazası amacıyla kentlerde kolluk faaliyetleri yürütmektedir.

2.4.1. Polis

Eski Yunanda devleti anlatmak için “polis” sözcüğü kullanılmaktaydı. Polis sözcüğünün anlamı Latince gibi bilim kültür dilinde kamu düzenini ifade etmektedir. İşte bu sebeptendir ki; devlet ile kamu düzeninin eşitliğinden esinlenilerek idarenin kamu düzeninin bozulmasını önleme, bozulduğunda ise düzeni sağlamaya ilişkin üstlendiği ve sürdürdüğü hizmette kullandığı personele polis denmektedir (Özay, 1996:475).

Silahlı icra ve inzibat kuvveti olan polisin görev, yetki ve sorumlulukları 4 Haziran 1937 tarih ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu ile 4 Temmuz 1934 tarih ve 2559 sayılı Polis Vazife Salahiyet Kanunu’nda belirtilmiştir. Adli ve İdari olmak üzere iki temel görevi üstlenen polisin idari görevi, kamu düzenini ve genel asayişini sağlayarak kişilerin can ve mal güvenliğinin sağlanması olarak belirlenmiştir.

Polisin önleyici, koruyucu ve yardım edici görevleri bulunmaktadır. Önleyici görevleri, genel asayişin ve sosyal düzenin tesis ve muhafaza edilmesi için alınan önlemleri kapsamaktadır. Bir bölge karakolu açmak, devriye ekip çıkarmak, bir spor müsabakasında önceden tedbir almak polisin önleyici görevlerine örnek verilebilir. Polisin koruyucu görevleri, kamu düzeninin oluşturulması ve korunması açısından kamuya, kişilere veya tüzel kişilere ait taşınmazların korunması için alınan tedbirleri kapsamaktadır. Polisin yardım edici görevleri ise muhtaç kişilere ve dezavantajlı grupta yer alanlara karşı yerine getirmesi gereken görevlerdir.

2.4.2. Jandarma

25 Temmuz 2016 tarih ve 668 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 10 Mart 1983 tarih ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 4. maddesinde yapılan değişiklik ile İçişleri Bakanlığına bağlanan Jandarma Genel Komutanlığı, merkezi yönetimin kolluk kuvvetlerinden birisidir. Jandarma, silah kullanma yetkisine sahip olup mülki, adli ve askeri görevleri vardır.

Kamu düzenini tesis ve muhafaza etmek, genel emniyet ve asayişini sağlamak, kanun hükümlerinin yürütülmesini sağlamak, kaçakçılığı menetmek, suç işlenmesini önlemek amacıyla gereken tedbirleri almak, ceza infaz kurumlarının korumasını

yapmak gibi görevleri bulunan jandarmanın görev ve sorumluluk alanı, polisin görevli olduğu sahanın dışarısında olup bu alanlar belediye sınırları haricinde kalan veya polis teşkilatı mevcut olmayan yerlerdir.

Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'na göre İçişleri Bakanı kararıyla bir il veya ilçenin tümü, polis veya jandarmanın görev ve sorumluluk sahası olarak belirlenebilmektedir. İl ve ilçelerdeki jandarma ve polis sorumluluk sahalarının hudutları, ilçelerde kaymakam, illerde ise vali yahut valinin görev vereceği vali yardımcısı başkanlığında oluşturulan ve polis ile jandarma teşkilatı temsilcilerinin yer aldığı bir komisyon tarafından belirlenmektedir.

2.4.3. Çarşı ve Mahalle Bekçisi

11 Haziran 2020 tarih ve 7245 sayılı Çarşı ve Mahalle Bekçileri Kanunu'na istinaden belediye sınırları içerisinde kolluk faaliyeti yürüten bekçiler, genel kolluk kuvvetlerine yardımcı olmak amacıyla emniyet ve jandarma teşkilatları bünyesinde istihdam edilen silahlı kolluk kuvvetidir. Çarşı ve mahalle bekçileri, halka yardım görevleri, önleyici ve koruyucu görevleri, adli görevleri ve genel kolluk kuvvetlerine yardım görevlerini üstlenmiştir.

Bekçilerin, kendilerine görev verilen mülki sınırlarda, halkın sağlık, istirahat ve selametini sağlamak amacıyla muhtaç olanlara yardım etmek, bu kişileri gerektiğinde en yakın kolluk birimlerine teslim etmek, mekan ve yol sormak için başvuranlara gerekli bilgiyi vermek, tehlike arz eden afetlerde mahalle sakinlerini uyarmak, toplum sağlığı ve güvenliğine tehdit oluşturan bir hayvana denk gelindiğinde olası zararlarına mani olmak için gerekli önlemleri almak ve genel kolluk ile belediyeye durumu bildirmek gibi halka yardım görevleri; devriye hizmeti yürütmek, taşınmazlar üzerinde sahipleri tarafından noksan alınan tedbirleri tamamlattırmak, kamu düzenini bozacak nitelikte toplumsal olaylarda genel kolluk kuvvetleri gelene dek önlem almak, kişilerin can, mal ve ırzına yönelik saldırı ve tehditleri önlemek, mahalle sakinlerini etkileyen enerji kesintilerini ilgili birimlere bildirmek gibi idari görevleri vardır.

2.4.4. Belediye Zabıtası

Zabıta kelimesi, Arapça bir kelime olan zapt yani zorla elde etme, tutma sözcüğünden türemiştir. Türk Dil Kurumu Sözlüğünde zabıta, “*belediye hizmetlerinin güvenliğini sağlamakla görevli yönetim*” olarak ifade edilmiştir (TDK). Meydan Larousse ansiklopedisinde ise zabıta için “*bir şehirde güvenliğini sağlamakla görevli olan idare, polis*” ifadesi aynı şekilde yinelenmiş ve kamu düzenini muhafaza etme, suç işleyenler ile ilgili birtakım kovuşturma yapma ve adli makamlara yardımcı olma faaliyeti açıklamasına yer verilmiştir.

3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 48. maddesine göre belediye teşkilatı yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta olmak üzere dört asli birimden meydana gelir. Her belediyede olmazsa olmaz bir birim olan belediye zabıtası, Belediye Kanunu’nun 51. maddesinde “... *beldede esenlik, huzur, sağlık ve düzenin sağlanmasıyla görevli olup bu amaçla, belediye meclisi tarafından alınan ve belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken emir ve yasaklarla bunlara uymayanlar hakkında mevzuatta öngörülen ceza ve diğer yaptırımları uygular. Görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır.*” şeklinde tanımlanmıştır.

Belediye zabıtası, Belediye Kanunu’na dayanılarak çıkartılan 11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Belediye Zabıta Yönetmeliği’nde ise şöyle tanımlanmıştır; “*beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların bu amaçlarla alacakları kararları uygulayan özel zabıta kuvvetini ifade eder*”.

Belediye zabıta hizmetleri, resmî tatil günlerinde de olmak üzere 7 gün 24 saat esasına göre aralıksız yerine getirilir. Zabıta teşkilatı; daire başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar ile hiyerarşik bir teşkilat yapısına sahiptir. Gerek duyulması halinde büro personeli, zabıta destek personeli unvanlı kadrolar da zabıta teşkilatında görev alabilir.

Belediye zabıta teşkilatı, il ve ilçe belediyelerinde farklı büyükşehir belediyelerinde farklı örgütlenmektedir. Belediye zabıtası, belediye başkanına bağlıdır. Belediye başkanı, teşkilat üzerindeki yetkilerini belediye başkan yardımcısına; büyükşehirlerde ise genel sekreter veya genel sekreter yardımcısına devredebilir. İl ve ilçe belediyelerinde zabıta müdürlüğü ile başkan veya başkan yardımcısına bağlıyken büyükşehir belediyelerinde zabıta müdürü, zabıta daire başkanı, genel sekreter yardımcı veya genel sekreter üzerinden başkana bağlanabilir.

Vatandaşların gözünde belediye ile belediye zabıtası özdeş haldedir ve belediye zabıtasının icra ettiği görevler, vatandaşların gündelik yaşamı ile doğrudan doğruya ilişkilidir. Bununla birlikte belediye zabıtasının varlığı, beldenin düzeni, sağlığı ve esenliği kapsamındaki görevleriyle hem doğrudan hem dolaylı olarak kent ekonomisi ile ilgilidir. Düzen, sağlık ve esenlik kapsamındaki görevler, toplumsal nitelikli olmakla beraber esas olarak ticaret ve hizmetler sektörünün karlılığını ve rekabetini etkileyici nitelik de taşımaktadır. Çünkü zabıta hizmetleri, temel olarak tüketim etkinliklerinin yürütüldüğü sektörleri kapsamaktadır. Bu doğrultuda, belediye zabıtası görevlerinin yürütülmesi yıkım, ticaretten men, idari para cezası gibi somut ekonomik sonuçlar doğurmaktadır. Bu haliyle belediye zabıtası, kent ekonomisi dahilinde faaliyet gösteren iş yerleri bakımından ekonomik nitelikli, bu iş yerlerinden faydalanan vatandaşlar bakımından ise toplumsal nitelikli bir görevdir.

Belediye zabıtası, 1930'lerden 1980'li yıllara dek Türkiye ekonomisi için düşük katma değere sahip, parçalı ve dağınık bir kent ekonomisi üzerinde düzenleme ve denetleme yetkisine sahipti. Küreselleşme ile ekonomik faaliyetlerin seyri değişip kent ekonomisine küresel sermaye egemen olmaya başlamıştır. Bu değişim, belediyelerin etkin denetleyici yönünü etkisizleştirip belediyeleri düzenleyici bir pozisyonda konumlandırmıştır. Belediyelerin bu yeni pozisyonuyla, kent ekonomisi üzerinde doğrudan müdahale gücüne sahip olan belediye zabıtası da işlevsizleşmeye başlamıştır. Tüm denetim mekanizmaları küçük çapta esnafı denetlemeye yönelik düzenlenmiş belediye zabıtası, dünyanın onlarca ülkesinde şubeleri olan uluslararası devasa şirketleri denetlemekte yetersiz kalmıştır.

Bir yönüyle, belediye ve belediye zabıtası kent ekonomisinin unsurlarına yönelik müdahaleci yönünü kaybederek düzenleyici role bürünmüş, diğer yönüyle denetim mekanizması yetersiz olan belediye ve belediye zabıtası, küresel firmalara karşı güçsüz kalmıştır. Bu duruma sebep olan sebeplere, yerel yönetimlere ait olan denetleme ve düzenleme yetkisinin yerelden alınarak merkezi hükümete devredilmesi ve küresel şirketlerin uyguladıkları oto kontrol yöntemlerini söyleyebiliriz.

Yeni meydana gelen bu yapıda geniş anlamda zabıta işlevi geri plana atılmakta ve yalnızca belediyenin temel kolluk hizmetini yerine getiren ve kolluk gücü olan dar anlamda belediye zabıta işlevi öne çıkarılmaktadır. Ancak kent ekonomisinin etkin bir şekilde denetlenmesi için belediye zabıtasının işlevlerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Mevcut örgüt ve personel yapısı güçlendirilerek yeni baştan düzenlenmelidir.

2.4.4.1. Belediye Zabıtasının Tarihçesi

Tarihsel köklere sahip bir örgüt olan belediye zabıtasını, Osmanlı Devleti dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti dönemi olarak iki başlıkta inceleyebiliriz.

2.4.4.1.1. Osmanlı Devleti Döneminde Belediye Zabıtası Hizmetleri

Batı düşüncesinin bir yansıması olan belediyecilik ve bunun alt birimi olan belediye zabıtası Türk idare tarihinde Tanzimat'la birlikte yer almaya başlamıştır. Fakat modern yapıda olmasa da Osmanlı Devleti'nde, Tanzimat öncesinde de belediye hizmetleri ve belediye zabıtası çalışmaları görülmektedir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda 1850'li yıllar itibariyle batı tarzında kurumsallaşma hareketleri ivmelenmeye başlanmış ve belediye örgütlenmesi yerleştirilmeye çalışılmıştır. Bu dönem ve öncesinde belediye kolluğu açısından da farklı uygulamalar söz konusudur.

Tanzimat dönemi öncesinde, günümüzde belediye zabıtasının görev ve sorumluluk alanında yer alan esnaf işleri ile narh uygulaması kadıya ait bir görevdi (Ergin, 1939:41). Esnaflara dair her türlü meselede kadı görevliydi ve lüzum

görülmesi halinde kadı tarafından ceza uygulanırdı. Kadı bu tür işleri yürütürken belediye zabıtası görevi icra eden muhtesip yahut ihtisap ağası adı verilen yardımcılara sahipti. Kadının vermiş olduğu hükümleri halka aktarmak ve cezaları ise uygulamak ihtisap ağalarının görevleri arasındaydı. Narh tespitinde de kadıya yardımcı olmak üzere esnaf temsilcilerinden ve muhtesipten oluşan bir kurul yardım ederdi (İnalcık, 1994:154).

Kadı bu görev ve sorumluluklarıyla bir nevi belediye başkanlığı göreviyle donatıldığından dolayı aynı zamanda belediye kolluğunun da başı durumdaydı. Kadının yetişemediği durumlarda naib veya ayak naibi denilen yardımcılar, esnafı teftişi ve narh uygulamasının denetlenmesi gibi görevleri icra ederdi (Ergin, 1939:42).

İhtisap ağasının altında koloğlanları adında görevliler bulunmaktaydı. Bu görevliler, sadrazam, İstanbul Kadısı, muhtesip yahut naib denetime çıkacağı zaman terazi taşırlardı. Bir nevi belediye zabıtası görevini ifade eden asker görevindeydiler. 1827 yılında İhtisap Nezareti'nin kurulmasıyla bunların görevi son bulmuş ve bu görev İhtisap Nezareti bünyesinde kurulan ihtisap neferlerine verilmiştir. 1827 yılındaki İhtisap Ağalığı Nizamnamesiyle İstanbul Kadıları artık ihtisap meselelerinde yer almamıştır. 1845 senesinde İstanbul ilindeki birtakım ihtisap ağalığı görev ve sorumlulukları, aynı yıl oluşturulan polis teşkilatına verilmiş; 1851 yılında ise İhtisap Nezareti kaldırılarak görev ve sorumlulukları zaptiye müşiriyetine ve bu daire altında oluşturulan esar meclisine devredilmiştir. İhtisap Nezareti 1853 senesinde bir kez daha oluşturulmuş fakat 2 sene sonra Şehremaneti'nin oluşturulmasıyla tekrar kaldırılmıştır (Tümerkan, 1946:10).

Belediye teşkilatının ilk kez farklı bir örgüt şeklinde kurulduğu 1855 tarihinden sonra belediye kolluğunun görev ve sorumlulukları da tanımlanmaya başlamış ve zaman içerisinde farklı uygulamalara gidilmiştir.

Kırım Savaşı dolayısıyla 1853 yılında İstanbul'da ortaya çıkan karmaşık durum, Osmanlı İmparatorluğu'nu bir belediye örgütlenmesi kurması hususunda zorlayınca, 1855 yılında Osmanlı içerisinde bir belediye kurulması ilk kez gündeme gelmiştir. 1855 yılı itibariyle başlayıp tökezleyerek süregelen belediye örgütü kurma

süreci, 1868 senesinde çıkartılan Dersaadet İdarei-i Beleddiyye Nizamnamesi'ne devam etmiş ve bu tarih itibariyle daha kurumsal ve sürekli bir belediye örgütü, başkent İstanbul'da söz konusu olmuştur.

Şehremaneti'nin kurulmasıyla ilgili yayınlanan nizamnamenin 12. maddesinde yer alan hükümlere istinaden şehremaneti yönetimi, esnafın denetimi ve fiyat kontrolü hususunda Ticaret Nezareti, güvenlik meselelerinde ise Zabtiye Nezareti ile ilişkide olacaktı. 13. maddede ise adı daha sonra belediye çavuşu şeklinde değiştirilecek olan Şehir Kavvası adı altında birtakım özel görevlilerin, şehremaneti idaresi altında istihdam edileceği karara bağlanmıştır. Ancak İlber Ortaylı, bu nizamnamenin padişah tarafından onaylanmadığı için yalnızca tasarı olarak kaldığını belirtmektedir (Ortaylı, 1985:131).

Şehremaneti denemesinin başarısızlıkla sonuçlanması neticesinde farklı arayışlara gidildi ve 1857 yılında başkent İstanbul, 14 belediye dairesine ayrıldı ancak sadece Altıncı Daire'de örgütlenmeye gidildi. Beyoğlu ve Galata bölgesinde kurulan bu belediye örgütüne dair yayınlanan 1857 tarihli Altıncı Daire-i Beleddiyye Nizamati'nda belediye bünyesinde bir zabıta teşkilatından bahsedilmemiş olup sadece 15. maddede polisin bazı durumlarda uyarılarda bulunması ve belediye idaresine yardımcı olacağı belirtilmiştir (Ergin, 1995:1604-1615).

Ergin'e göre, 1859 yılında yayınlanan Sokaklara Dair Nizamname, Altıncı Daire Belediyesi'ne ait bir zabıta-i belediye talimatnamesi niteliğindedir. 103 maddeden meydana gelen bu nizamname, sokak ve yolların ötesinde hükümler içerdiği ve bu yanı sıra bir zabıta talimatnamesi niteliğinde olması sebebiyle ilk örnektir. Yol ve kaldırımların temizliği, kanalizasyon hizmetleri, sokakların aydınlatılması gibi düzenlemelerin yanı sıra işgal ve kaçak yapılaşmayla ilgili hükümler ile sağlık denetimi gibi hükümlerin yer aldığı bu nizamnamenin icra edilmesinde kolluk görevinin hangi makama ait olacağı net olarak ifade edilmemişse de bu görevi polisin yerine getireceği bilinmektedir (Ergin, 1995:1785-1795).

1871 yılında çıkarılan Devair-i Beleddiyye Çavuşlarının Vazaifine Dair Talimatname ile belediyeye ait kolluk biri olarak örgütlenen belediye çavuşlarının görevleri ile uyması gereken kurallar tanımlanmıştır. İlk kez, belediye kolluğunun

uyacağı kurallar doğrudan ayrı bir talimatname ile belirlenmiştir. 36 maddelik bu Talimatname'nin ilk üç maddesinde belediye çavuşlarının uyması gereken kurallar belirlenmiştir. Buna göre, çavuşlar edep içerisinde dolaşacak, kıyafetlerine dikkat edecek, sokakta gezerken tütün içmeyecek, tanıdıkları ile şakalaşıp gülmeyecek, dinlemek için gittikleri kahvelerde dışarıda oturmayacaklardır. Denetim ile ilgili maddeler ise seyyar satıcıların denetimi, tartı ve ölçülerle ilgili denetimler, çevre sağlığı denetim, sağlık denetim, çalışma yaşamına ait denetim, imar denetimi ve deniz trafiği denetimi şeklindedir (Ergin, 1796-1800).

1877 yılında yürürlüğe giren Dersaadet Belediye Kanunu ile belediyenin görevleri arasında esnafın idaresi, seyyar satıcıların çarşı ve caddelerde bulunmasının engellenmesi, pazar yerlerinin denetimi ve karaborsaya mani olunması; sağlık denetimi, kahvehane, gazino, lokanta, panayır ve cambazhanelerin denetim, fırınların denetimi, zayıf ve hasta hayvan satışının engellenmesi, genel sağlığa aykırı maddelerin engellenmesi; deniz trafiği ile ilgili olarak kayık ve kayıkçıların denetimi yer almaktadır (Ergin, 1995:1624-1639). Kanunda belirtilen bu işlerin yerine getirilmesinde ise belediye müfettiş ve çavuşları görevli kılınmıştır. Kanunda yer alan hükümler, belediye kolluğu görevini icra eden müfettiş ve çavuşların umuma açık alanlarda denetim yapmasının kanuni dayacağını meydana getiriyordu.

1909 yılında belediye kolluk personeli olan belediye müfettişi, başçavuş ve çavuşlara hizmet içi eğitim vermek gayesiyle Şehremaneti Belediye Mektebi adında belediye uhdesinde bir okul açılmıştır. Okula ait Talimat-ı Dahiliyye'de, göreve alınan memurlar için bu okuldan iki ay süren eğitimi almanın ve memurların tasdikname ile eğitimi bitirmelerinin zorunlu olduğu belirtilmiştir (Ergin, 1995:2118-2121).

Belediye çavuşları ve müfettişlerinin görevleri nitelik istediğinden ve elde yeteri kadar nitelikli personel olmamasından dolayı bu ihtiyaç gerekli görülen hallerde polisleri, belediye zabıtası yapmakla giderilmiştir. Belediye çavuşları, nizamname, talimatname ve emirler doğrultusundan görevlerini yerine getirirlerdi. Sorumlu oldukları alanlarda devriye gezerek, tespit ettikleri kabahat ve ufak suçları

düzeltilir; daha büyük suçları ise cezalandırmak üzere Şehremanetine bildirirlerdi. Bu işleyiş, cumhuriyet dönemine dek devam etmiştir (Önen vd., 2002:16).

2.4.4.1.2. Cumhuriyet Döneminde Belediye Zabıtası Hizmetleri

Cumhuriyetin ilk yıllarında, belediyeyi düzenleyen yasal düzenlemeler aynı şekilde kalmış ancak bir istisna vardır. 16 Şubat 1924 tarihli 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 1923-1930 yılları arasında, Ankara haricinde kalan belediyeler polisten farklı kolluk faaliyetlerine sahipken Ankara için yapılan düzenlemede, belediye kolluk faaliyetleri polise bırakılmıştır. Kanunun 11. maddesinde, şehremanetinin zabıta işlerinin polis tarafından yapılacağı ve polis müdürünün şehremini ile muhabere edeceği hükme bağlanmıştır.

1925 yılında ise İstanbul şehremaneti tarafından İstanbul için belediye kolluğuyla ilgili bir talimatname yayınlanır. Bu talimatname, cadde ve sokaklarda yapılmaması gerekenler, gaz boruları ve su lağımalarıyla ilgili hükümler, ilanların nasıl yapılması gerektiği, kent içerisinde araç kullanım kuralları, ulaşım araçları ile ilgili hükümler, ruhsatsız inşaat ve tadilatın yasak olması, cuma tatili, esnaf denetimleri ve fiyat tarifeleri, dilenciler gibi belediye kolluğunu ilgilendiren kente dair birçok meseleyi içermektedir (Ergin, 1929:414-458).

3 Nisan 1930 tarihinde kabul edildikten sonra 14 Nisan 1930 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe sokulan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 104. ile 109. maddeleri arası belediye kolluğu olan belediye zabıtasına dair ifadeler içermektedir. Belediye Zabıtası Vezaifi başlığını taşıyan 104. maddede belediye zabıtasının görevleri yer almaktadır. Buna göre belediye zabıtası, belediye sınırları dahilinde belediye kanun ve nizamlarına riayet edilip edilmediğini denetleyecek ve 16 Nisan 1340 tarih ve 486 numaralı Umuru Belediyeye Ait Ahkamı Cezaiye Hakkında Kanuna uygun işlemler yapacaktır. Adı geçen Kanun'un 105. maddesinde ise belediye zabıtası kadrosunun kimlerden oluşacağı belirtilmiştir. Bu maddeye istinaden belediye zabıta örgütü, zabıta müdürü, gerektiği kadar muavin, komiser, ikinci komiser, komiser muavinleri, merkez memuru ve memurlardan meydana gelmektedir.

Kanun'un 106. maddesinde ise zabıta örgütünü oluşturan memurların özlük işlerinin İçişleri Bakanlığı'nca yapılacak bir talimatname ile düzenleneceği belirtilmiştir. 107. maddede ise zabıta örgütünün doğrudan belediye başkanının, şubelere ayrılmış örgütlenmede ise belediye müdürlerinin emri altında çalışacağı hükmü yer almaktadır. 108. maddede de belediye zabıtasına karşı koyanların, devlet zabıtasına karşı koyanlar gibi cezalandırılacağı hükme bağlanmıştır.

Belediye Kanunu'nun 109. maddesinde ise devlet tarafından gerekli görülmesi halinde Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile polis, belediye zabıtası olarak görevlendirilebilir. Her 1500 nüfusa bir zabıta memuru denk gelecek şekilde, polis memurları zabıta masrafına katılabilirler. Bu maddeye istinaden İçişleri Bakanlığı'nın 09.08.1930 tarih ve 726/78 sayılı tezkeresi üzerine Bakanlar Kurulu'nun 10.08.1930 tarih ve 9813 sayılı kararı ile İstanbul ilinde belediye kolluk görevlerinin polise devri kabul edilmiştir.

Alınan bu kararlar birlikte belediye kolluk görevlerinin devletin merkezi teşkilatına bağlı görev yapan polisler tarafından üstleneceği artık kesinlik kazanmıştır. Buna göre polis teşkilatı; adli, siyasi, idari ve belediye zabıtası olmak üzere dört kısma ayrılacaktır. Polis teşkilatından belediye zabıtası olarak görevlendirilecek memurların giderleri, belediye bütçesi tarafından karşılanacaktır (Belediyeler Dergisi, Yıl IV, Sayı 40, Kasım 1938).

İstanbul Şehremaneti'nde durum böyleyken, 1930 tarihli Belediye Kanunu'ndan önce de belediye kolluk hizmetlerinin polise bırakıldığı başkent Ankara'da, belediye zabıta görevi polis tarafından yerine getirilmeye devam etmektedir. Bu haliyle Türkiye'nin en büyük iki kentinde, belediye kolluk görevleri polis teşkilatı bünyesinde yürütülmektedir. Türkiye'nin diğer kentlerinde ise polisten ayrı bir şekilde belediye zabıtası teşkilatlanması sürdürülmüştür (Ergin, 1939:109).

Belediye zabıtasına ait görevler, Ankara'da 1950, İstanbul'da ise 1957 yılına dek polis teşkilatınca ifa edilmiştir (Önen vd., 2002:54). 1580 sayılı Belediye Kanunun 106. maddesine göre 15.07.1969 tarih ve 13249 sayılı Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği hazırlanarak yürürlüğe sokulmuştur. Bu tarihten itibaren belediyelerde zabıta hizmeti bu yönetmeliğe uygun olarak yerine getirilmiştir. Bahse

konu yönetmeliğin 1. maddesinde “*belediye zabıtası personeli üniformalı olup kıyafet teçhizatı özel yönetmeliğinde gösterilir*” ifadesi yer almaktadır. Uzunca bir gecikmeyle 13249 sayılı Yönetmeliğe uygun bir şekilde 12.03.1990 tarihinde Belediye Zabıta Kıyafet Yönetmeliği oluşturularak yürürlüğe sokulmuştur.

1580 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun oluşturulmasıyla yürürlükten kaldırılmıştır. Daha önceden zabıta ile ilgili çıkartılan iki yönetmelik, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 51. Maddesine dayanılarak çıkartılan 11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Belediye Zabıta Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. Zabıtaya dair kuruş, görev, çalışma ve benzeri tüm konular, 11.04.2007 tarih ve 26490 sayılı Belediye Zabıta Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. Bu yönetmelik üzerinde son olarak 18.12.2021 tarihinde kapsamlı bir değişiklik yapılmıştır.

Yönetmeliğin birinci bölümünde amaç, kapsam, dayanak ve tanımlara yer verilmiştir. Bir sonraki bölümde, belediye zabıta teşkilatına kapsamlı bir biçimde yer verilmiş ve zabıta teşkilatının kuruluş, kadro ve unvan yapısı, görev alanları ve bağlı oldukları amirler düzenlenmiştir. Yönetmeliğin üçüncü bölümünde ise zabıtanın görev, yetki ve sorumluluk alanları belirtilmiştir. Dördüncü bölüm, zabıta memurlarının sınav ve atamaya ilişkin esaslarını içermektedir. Beşinci bölüm, görevde yükselme esaslarından meydana gelmektedir. Görevde yükselmenin şartları, görevde yükselmeye dair eğitim ve sınavlar ile ilgili usul ve uygulamalar bu bölümde belirtilmiştir. Yönetmeliğin altıncı bölümünde eğitim, spor ve denetim ile ilgili hususlar yer almaktadır. Yedince bölümde ise belediye zabıtasının kıyafeti ile kullanacağı araç ve gereçler belirtilmiştir. Belediye Zabıtası Yönetmeliğine göre belediye zabıtası, tüm belediyelerde aynı tip kıyafet ve aracı kullanmaktadır. Sekizinci bölümde personelin hak ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Yönetmeliği dokuzuncu ve son bölümünde ise zabıta teşkilatıyla ilgili çeşitli hükümler yer almaktadır. Bu bölümde yer alan hükme göre belediye zabıtası, görevi esnasında karşılaştığı direniş ve fiili saldırılara karşı kullanmak üzere kask, kalkan ve göz yaşartıcı sprey gibi savunma amaçlı teçhizat kuşanabilir.

26490 sayılı Belediye Zabıta Yönetmeliği irdelendiğinde, belediyenin düzeni, esenliği, imar, çevre, sağlık, trafik ve yardımlar ile ilgili birçok görevin belediye zabıtasına verildiği görülmektedir.

2.4.4.2. Belediye Zabıtasının Görevleri

Belediye zabıtasının, bağlı bulunduğu belediye sınırları içerisinde kamu düzeninin tesisi ve muhafazası amacıyla yürüttüğü görev ve hizmetleri bulunmaktadır. Zabıtanın görevleri, Belediye Zabıta Yönetmeliğinin 10. maddesinde belirtilmiştir.

2.4.4.2.1. Beldenin Düzeni ve Esenliği ile İlgili Görevleri

Belediye zabıtasının, beldenin düzenini ve esenliğini sağlama hususunda birçok görevi bulunmaktadır. Bunlar; kamu düzenini sağlamak amacıyla mevzuatta belediye zabıtasına atfedilen görevleri yerine getirmek ve sahip olduğu yetkileri kullanmak, belediye aracılığıyla yerine getirilmesi gerekip nitelik itibarıyla belediyenin başka birimlerini ilgilendirmeyen görevleri yapmak, belediye emir ve yasaklarını uygulamak ve emir ve yasaklara uymayan gerçek ve tüzel kişilere gerekli idari yaptırımları uygulamak, ulusal bayramlarda yapılacak törenlerde gerekli görevli yapmak, Cumhuriyet Bayramı'nda işletmelerin kapalı olmasını ve bayrak asılmasını sağlamak, belediyeye ait taşınır ve taşınmaz mallara zarar verenleri tespit etmek ve ilgili birimlere bildirmek. Bunlarla birlikte bulunmuş eşya ve malları, sahipleri ortaya çıkana dek muhafaza altına almak, içme sularının güvenliğini sağlamak ve umumi çeşmelerin zarar görmesini önlemek, su kaynaklarını kirleten ve çeşmelere zarar verenler hakkında gerekli kanuni işlemi yapmak, sokaklara verilen isimler ile binalara verilen numaraların sökülmesini engellemek, sökenler hakkında yasal işlem yapılmasını sağlamak, 07.11.2013 tarih ve 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun hükümlerince belediyeye yöneltilen görevleri yapmak, belediye iznine tabi olup izin alınmadan yapılan işlemleri tespit edip gerekli yasal işlemleri yerine getirmek, yardıma muhtaç olduğunu beyan ederek belediyeye başvuranlar hakkında muhtaçlık incelemesi yapmak, belediye tarafından izin verilmeyen yerlerin işgaline mani olmak, belediye hudutları içerisinde kaçak orman emvalinin tespiti

durumunda ilgili kamu personeline yardımcı olmak da belediye zabıtasının beldenin düzeni ve esenliği ile ilgili yerine getirdiği görevler arasındadır. Ayrıca belediye zabıtası, 11.03.2010 tarih ve 5957 sayılı Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'a ve ilgili yönetmeliklerine göre belediye zabıtası tarafından yerine getirilmesi gereken görevleri yapmak, deprem, yangın, sel gibi afetlerde görevli ekipler afet sahasına intikal edene dek gerekli önlemleri almak, tartı ve ölçü aletlerini denetlemek ve uygunsuz kullanım tespiti halinde gerekli yasal işlemi yapmak, iş yerlerinde ruhsat denetimi yapmak, belediye alacaklarından haciz yoluyla yapılacak tahsilatlara nezaret etmek, 30.03.2005 tarih ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile kendisine verilen görevleri uygulamak, belediye korumasında olan tarihi ve turistik yerleri muhafaza etmek ve mülki idare amiri, belediye başkanı ve belediye başkanının yetkili olarak atadığı amirlerin hizmetle alakalı emir ve talimatları yerine getirmek gibi görevleri de bulunmaktadır.

2.4.4.2.2. İmar ile İlgili Görevler

Belediye zabıtası, imar ile ilgi birtakım görevlere sahiptir. Bunlar; 03.05.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile ilgili imar yönetmeliklerine istinaden belediye ve mücavir alan hudutları içerisinde güvenlik önlemleri alınması gereken arsaların etrafının çevrilmesini sağlamak, açık bırakılan kuyu, mahzen gibi yerleri kapattırmak, kanalizasyon ve foseptik çukurlarının sızıntı yapmasına engel olmayı sağlamak, hafriyat atıklarının izin verilen alanlar dışına dökülmesine engel olmak, yıkılmaya yüz tutmuş binaları boşalttırmak ve alınan yıkım kararlarının uygulanmasında gerekli önlemleri almak, ruhsatsız faaliyet gösteren inşaatları tespit etmek ve derhal inşaat faaliyetlerini sonlandırarak belediyenin ilgili birimleri ile beraber yasal işlem yapmak, 20.07.1966 tarih ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'na göre izinsiz yapılaşmaya müsaade etmemek ve izinli olmayan yapıları tespit ederek fen işleri personeliyle birlikte yıkımını gerçekleştirmek ve diğer gerekli tedbirleri almak, sit ve koruma bölgelerinde ruhsatsız yapılaşma, izinsiz kazı ve sondaj, izinsiz define aranması gibi faaliyetleri tespit ederek ilgili makamlara bildirmek şeklinde sıralanabilir.

2.4.4.2.3. Çevre ve Sağlık ile İlgili Görevler

Belediye zabıtasının çevre ve sağlık ile ilgili görevleri ise; 24.04.1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve gıda mevzuatında belediye zabıtasınca yürütülmesi gereken emirleri yerine getirmek ve ilgili diğer birimler ile müşterek çalışma yapmak, çöpleri sokağa atılmasını engellemek ve umumi çöp kutularına zarar verilmesini önlemek, aykırı davranışlar hakkında yasal işlem yapmak, seyyar satıcıları faaliyetten menetmek, satışa sunulan malları emanete almak ve ilgilileri hakkında yasal işlem yapmak, yetkili makamlar tarafından belirlenmiş alanlar haricinde kurban kesimini engellemek, kesenlere gereken yasal işlemi uygulamak, gürültü kirliliği yapanları tespit etmek ve ilgilileri hakkında yasal işlem yapmak, bir bölgede hastalık tezahür etmesi veya nedeni belli olmayan hayvan ölümlerinin gerçekleşmesi durumunda ilgili mercilere bildirimde bulunarak karantina uygulanması gerçekleştirmek ve gerekli hallerde yetkililere yardımcı olmak, hayvan ve hayvansal mamullerin nakliyesinde kullanılan pasaport, sağlık raporu, nakil belgesi gibi belgeleri denetlemek ve gerekli belgeler olmadan yapılan nakliyatlarda malları alıkoyarak mülki idare amirine bildirimde bulunmak, 24.06.2004 tarih ve 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ile belediyelere, zabıta görevleri dahilinde verilen yetkileri kullanmak, ilgili kuruluşlar ile iş birliği yaparak fırın ve ekmek fabrikaları ile diğer gıda üretim yerlerinin sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek, ekmek ve pide gramajını ve fiyat tarifesini denetlemek şeklindedir.

2.4.4.2.4. Trafik ile İlgili Görevler

Belediye Zabıta Yönetmeliği ile belediye zabıtasına verilen bir başka görev ise trafik ile ilgili görevlerdir. Bunlar; belediye sınırları ve mücavir alan içerisindeki yolcu terminali ve otogarlar için gerekli belgeleri kontrol etmek, belgesi olmayanlar hakkında tutanak tutmak, kara deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her tür servis ve toplu taşıma araçlarının bilet ücret ve tarifeleri ile güzergahlarını denetlemek, kurallara riayet etmeyenlere kanuni işlem uygulamak, durak alanları ile meydan, cadde, sokak ve benzeri alanlarda bulunan araç park yerlerinde gerekli denetimleri yapmak, mevzuatta belediyeye verilen trafik görev ve yetkilerinden belediyenin yetkili organlarınca zabıtaya verilen görev ve yetkileri yürütmek, belediye tarafından

yapılan üst ve alt yapı çalışmalarında trafik önlemi almak, kaldırım, durak, doğalgaz kutusu, yangın musluğu, engelli geçişi, yeşil alan ve benzeri yerleri motorlu veya motorsuz araçlar ile işgal edenler hakkında 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'na istinaden işlem yapmak olarak sıralanmaktadır.

2.4.4.2.5. Yardım ile İlgili Görevler

Belediye zabıtasına yardım ile ilgili de birtakım görevler verilmiştir. Bu görevler; belediyeye yabancı olan kimselere yardım etmek, yolda kalmışların tespiti halinde yetkili kurumlara bildirimde bulunmak, olağanüstü hallerde belediye zabıtasına verilen görevleri yerine getirmek, bakıma ve korunmaya muhtaç kimselerin tespiti durumunda sosyal hizmet kurumlarına bildirimde bulunmak şeklindedir.

2.4.4.3. Belediye Zabıtasının Yetkileri

Belediye zabıtasının sahip olduğu yetkiler, Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 11. maddesinde belirtilmiştir. Bu yetkiler; görevleri ilgili konularda iş yerlerinde denetim yapmak, iş yeri ilgililerinden gerekli belgeleri istemek ve gerekli hallerde haklarında tutanak düzenlemek, görevlerini yapmaya engel olanlar ile görev sırasında mukavemet gösteren, fiili saldırıda bulunan ve küfür, tehdit, hakaret edenler ile ilgili kolluk kuvvetlerine bildirmek üzere tutanak tanzim etmek, 05.12.1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserli Kanunu kapsamında korunan eser ve yapımların korsan bir şekilde umuma ait alanlarda satılmasına izin vermemek, engellemek ve ilgili makamlara bildirmek, umumi yerlerde gürültü ve çevre kirliliği sebebiyet verenlere, pazar ve panayır yerlerinde geliş ve gidişi zorlaştıranlara ikazda bulunmak, uymayanlara kanuni işlem yapmak şeklindedir.

2.4.4.4. Belediye Zabıtası Denetimlerinin Yasal ve Yönetmelik Dayanakları

Türkiye'de yürürlükte olan mevzuatta birçok hususta belediye zabıtasına denetim yetkisi ve sorumluluğu verilmiştir. Ancak belediye zabıtasına verilen bu görevlerde, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nda olduğu gibi direkt belediye zabıtası yetkili kılınmamıştır. Bu yetki ve görevler, tüzük, yönetmelik, genelge gibi ikincil

düzyev mevzuatla belediye zabıtasına verilmiştir. Belediye zabıtasını ilgilendiren bazı yasal ve yönetsel düzenlemelere aşağıda yer verilmiştir.

Belediye zabıtasını ilgilendiren onlarca yasal düzenleme olmakla birlikte bu başlıkta, yukarıda değinilmeyen bazı temel kanunlar ve yönetmeliklerle, belediye zabıtasının ilişkisine değinilmektedir.

02.01.1924 tarih ve 394 sayılı Hafta Tatili Hakkında Kanun'un 9. maddesinde, Kanun'a muhalif olarak pazar günleri açılan işyerlerinin zabıta tarafından kapatılacağı ve tespit tutanağı tanzim edilerek belediye başkanlık makamına bildirileceğı belirtilmiştir.

02.03.1954 tarih ve 6301 sayılı Öğle Dinlenmesi Kanunu'na göre öğle dinlenmesi vermesi gerekip Kanun'a muhalefet eden işletmelerin tespitinde ve belediye encümeni tarafından verilecek cezaların tebliğinde görevli kolluk birimi belediye zabıtasıdır.

11.02.1959 tarih ve 7201 sayılı Tebligat Kanunu, gecikmesinde zarar umulan ve zor kullanılmasını gerektiren hallerde, tebligatların zabıta tarafından yapılacağını hükme bağlamıştır. Yine aynı Kanun, tebliğ imkansızlığı veya tebellüğden imtina durumlarında, zabıta memurları tarafından ihbarname düzenlenerek tebliğ yapılacağını belirtmiştir. Kendisine tebliğ yapılacak kimsenin okur yazar olmaması durumunda da zabıta memurunun tebliğ sırasında hazır bulunması gerekmektedir. Adresi meçhul olan tebligatlarda da zabıta vasıtasıyla saha araştırması yapılabilir.

24.04.2006 tarih ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu'na istinaden mülki amirin emriyle ölü olduğu halde aile kütüklerinde sağ görünenlerin tespiti, kimlik kartı talebinde bulunan şahıs ile kayıtlarda bulunan kişinin aynı olup olmadığına dair şüphe düşölmesi durumunda araştırma yapılması ve nüfus olaylar ve adres ile ilgili beyanlarda şüpheyeye düşölmesi durumunda gerekli soruşturma ve incelemelerin yapılması gibi hususlar, belediye zabıtası vasıtasıyla yapılabilmektedir.

07.11.2013 tarih ve 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun kapsamında belediye zabıtası, satıştan kaçınma ve fiyat etiketi denetimleri yapmaktadır. Adı geçen Kanun'a göre, görülebilir bir yerde teşhir edilen ürünün,

satılık olmadığı dair ibare olmaksızın satışından kaçınılamaz. Yine Kanun'a göre, satışa arz edilen malların görülebilir ve okunabilir şekilde satış fiyatını gösteren bir etikete sahip olması zorunludur.

12.06.2012 tarih ve 28351 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Pazar Yerleri Hakkında Yönetmelik, Pazar yerlerinin denetiminin ve tahliyesinin belediye zabıtası tarafından yapılacağını, pazar yerlerinde personelin ihtiyacını karşılayacak özellikte ve kapasitede zabıta bürosunun bulunmasının zorunlu olduğunu ve belediye zabıtasına yardımcı olarak güvenlik personelinin çalıştırılabileceğini belirtmiştir.

2.4.4.5. Belediye Zabıtasının Temel Sorun Alanları

Belediye zabıtası mesleğinin daha etkin ve verimli yapılmasına engel teşkil eden bazı sorunlar mevcuttur. Bu sorunların daha net anlaşabilmesi için belediye zabıtasının görev, yetki ve sorumlulukları ile kolluk kavramı içerisinde yeri önceki başlıklarda ifade edilmiştir. Bu başlıkta belediye zabıtasının görevini yerine getirirken karşılaştığı temel yapısal sorunlara değinilecektir.

2.4.4.5.1. Zabıta Teşkilatı Kanunu ve Hizmet Sınıfı

Belediye zabıtası, esas kadrosu Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı'nda olmak üzere her biri ayrı birer tüzel kişiliğe sahip olan belediyelerde görev yapmaktadır. Belediye zabıtasının, görev, yetki ve sorumluluklarına dair birçok detayı içeren husus 5393 sayılı Belediye Kanunu'na istinaden Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı tarafından çıkarılan Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Ancak Yönetmelik, belediye zabıtasının gerek yetki ve sorumlulukları gerekse de görevine dair bazı konuları içermemekte ve de karşılaşılan sorunlara çözüm getirmemektedir.

Belediye zabıtası mesleğini, görev, yetki ve sorumluluklarını, mesleğe giriş ile terfi şartlarını açık ve net bir biçimde ifade eden bir kuruluş teşkilat kanunu bulunmamaktadır. Teşkilat kanunları, bir mesleğin gerekliliklerini ve kurallarını açıklaması ile bu meslekte yer alan personelin her türlü hak, yetki ve sorumluluklarının tanımlanması hususunda büyük önem arz etmektedir. Belediye zabıtalığının kuruluş ve teşkilat kanununa dayanmadan yalnızca bir yönetmelikle

sürdürülmesi, buna bağlı olarak personelin görev, yetki ve sorumluluklarının açık ve net olarak belirtilmemesi, mesleği icra edenlerin görevlerini verimli ve etkin bir şekilde yetirene getirememesine ve ekonomik, sosyal ve mesleki haklarının yeterli olmamasına sebep olmaktadır.

Bununla birlikte bir başka sorun, belediye zabıtasının 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda, devlet memurlarının görev ve mesleki manada dahil olduğu 12 adet hizmet sınıfından genel idari hizmetler sınıfına (GİH) dahil olmasıdır. Genel idari hizmetler sınıfı; icra, yönetim, büro ve benzeri hizmetler ile kanunla tespit edilen diğer hizmet sınıflarında çalışmayan kamu personellerinden meydana gelmektedir. Bir başka deyimle belediye zabıtası torba sınıfa dahildir.

Bir kamu personelinin, icra ettiği görev yahut mesleği direkt olarak kapsayan bir sınıfının olması, mesleğin gereklilikleri bakımından önemlidir. Belediye zabıtası, sahada görev yapan, hava koşulları ve dış mekanda çalışmanın getirdiği olumsuz durumlardan etkilenen, icra ettiği görev bakımından birçok risk ve tehlikeyle karşı karşıya kalan bir meslektir. Ancak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belediye zabıtasının çalışma koşulları, masa başında görev yapan memur ile eşdeğer tutulmaktadır.

2.4.4.5.2. Personel Sayısı ve Niteliği

Hızlı kentleşme, nüfus artışı, göç gibi unsurlar sebebiyle kentli nüfusu her geçen gün artmaktadır. Bununla birlikte 2014 yılı itibariyle 6360 sayılı Kanun'a istinaden 16 yeni büyükşehir kurulması ve bu illerde belediyelerin sorumluluğu il mülki sınırı olması kentsel ihtiyaçları arttırmıştır. Yaşanan bu gelişmeler neticesinde belediye zabıtasının görev alanları çeşitlenerek artmış, denetlemiş olduğu yerler genişlemiş ve kent yaşamında büyük önem arz etmeye başlamıştır.

Belediyelerin sorumlulukların genişlemesine ve kentli nüfusunun her geçen gün artmasına rağmen görev, yetki ve sorumluluğu artan belediye zabıtasına, görevini yer ve zaman baskısı yaratmadan ifa edebilecek düzeyde norm kadro tahsisi yapılmamaktadır. Örneğin genişleyen sınırlar sonrası İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin norm kadrosu 960 iken fiilen görev yapan zabıta memuru 460 olarak

kayda geçmiştir (İzmir Faaliyet Raporu, 2015: 61). Bu durum diğerk belediyelerde neredeyse aynıdır ve belediye zabıtasına ihdas edilen kadro ile atanan personel sayısı birbirini karşılamamaktadır. Bu durumda artan nüfus ve genişleyen yüz ölçümü karşısında belediye zabıtası yetersiz kalmakta ve bir ölçek sorunu ortaya çıkmaktadır. Belediye zabıtası teşkilatının, personel sayısı olarak kentsel nüfus karşısında yetersiz kalması, fazla çalışma ve iş yoğunluğuna sebep olarak belediye zabıtasının kent suçlarını tespit etme, yaptırım uygulama ve de caydırıcılık düzeyini zayıflatmaktadır.

Belediye zabıtası, kentin esenliğini, düzenini, sağlığını ve güvenliğini ilgilendiren ve birçok alanı kapsayan geniş bir mevzuata dayanarak görev yapmaktadır. Bundan dolayı zabıta teşkilatı, kendisine verilen görevleri en doğru biçimde yürütebilecek, etik kural ve ilkelere sahip, eğitilmiş ve mesleki yönden donanıma sahip nitelikli personellerden oluşmalıdır. Belediye zabıtalığına dair hiçbir eğitime sahip olmayan bir kişinin hizmet içi eğitimlerle bu niteliği kazanması hem maliyet hem de zaman açısından sorun teşkil etmektedir. Ayrıca Türkiye'deki belediyelerin mali durumlarına bakıldığında birçok belediyenin bu eğitimleri karşılayacak mali güce sahip olmadığı ortadadır.

Birden çok alanda uzmanlık veya en azından tecrübe isteyen hususlarla ilgili görev yapan belediye zabıtası, görevini layığıyla, etkin ve verimli bir şekilde yapabilmesi ve kamu düzeninin sağlanması adına nitelikli personellere ihtiyacı vardır.

2.4.4.5.3. Güvenlik

Belediye zabıtası, kamu düzeni ile ilgili olarak çok geniş ve çeşitli alanlarda denetim yapma ve cezai işlem uygulama yetkisine haiz olmasına rağmen görevini yerine getirirken etkili ve yeterli bir caydırıcılığa sahip değildir. Bu durum belediye zabıtasının görevi esnasında tehlike altında olmasına sebep olmaktadır.

Terör, cinayet, yaralama, dolandırıcılık, gasp ve hırsızlık gibi polis ve jandarmayı ilgilendiren suçların yanı sıra gecekonduculuk, kaçak imar faaliyeti, kaçak benzin istasyonu, dilencilik, seyyar satıcılık, yol ve kaldırım işgalleri, çevrenin kirletilmesi, sağlıksız üretim gibi eylem ve faaliyetler de kent güvenliği tehdit eden

ve ortadan kaldırılması gereken unsurlardır. Belediye zabıtası bu ve buna benzer sayısız kanunsuz faaliyete müdahale ederken tehdit ve saldırılara maruz kalmakta ve görevini yapmaktan alıkoyulmaktadır.

Mevzuat gereği belediye zabıtası görevi esnasında mukavemet, tehdit veya saldırıya maruz kalması durumunda polis ve jandarmadan destek alması gerekmektedir. Bir kolluk kuvvetinin faaliyetlerinin diğer bir kolluk kuvvetinin desteğine bağlı kılınması belediye zabıtasının etkin, verimli ve caydırıcı bir şekilde görev yapmasına mani olmaktadır. Konusu suç teşkil eden bir olayın vuku bulması durumunda hem görevini yerine getirmek hem de kendisini savunmak amacıyla polis veya jandarmadan destek istenmesi, belediye zabıtasını sıradan vatandaştan farklı kılmamakta olup varlığının sorgulanmasına sebep olmaktadır.

Pıçakçıefe ve diğerlerinin 371 belediye zabıtası ile yapmış olduğu araştırmaya göre belediye zabıtasının görevini ifa ederken sıklıkla sözlü ve fiziksel saldırılara maruz kaldığı göstermiştir. Yapılan bu araştırmaya göre belediye zabıtasının %87,9'u fiziksel saldırıya maruz kalmış ve fiziksel saldırıya maruz kalanların %54,2'si 5 ve üzeri kez fiziksel saldırılarla karşı karşıya kalmıştır. Belediye zabıtasının maruz kaldığı fiziksel saldırılar sırasında kendilerine karşı kullanılan aletlerin yapısı incelediğinde; %69,5'i kesici, delici ve batıcı alet, %69,3'ü sopa ve benzeri alet, %53,1'i tekme, tokat ve yumruk gibi vücut organları, %48,5'i taş, dirhem, kasa benzeri cisimlerin fırlatılması ve %5,7'si ateşli silahlardan meydana gelmektedir. Fiziksel saldırıların yanı sıra çalışmaya katılan belediye zabıtalının neredeyse tamamı (%97,8) sözlü taciz ve sözlü tehdit ile karşı karşıya kalmıştır (Pıçakçıefe vd., 2007:97).

Belediye Kanunu'nun 51. maddesinde *“görevini yaparken zabıtaya karşı gelenler, kolluk kuvvetlerine karşı gelenler gibi cezalandırılır”* ifadesi yer almaktadır. Ancak 1. Zabıta Çalıştay'ında bu Kanun hükmünün uygulanmadığı ve belediye zabıtasına karşı suç işleyenlerin alt sınırlardan cezalandırıldığı ifade edilmiştir.

Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin dokuzuncu bölümünde yer alan hükme göre belediye zabıtası, görevi esnasında karşılaştığı direniş ve fiili saldırılara karşı kullanmak üzere göz yaşartıcı sprey, kask ve kalkan gibi savunma amaçlı teçhizat

kuşanabilir. Yönetmelikte sayılan bu teçhizatlar, sıradan vatandaşlar tarafından dahi savunma amaçlı kullanımı mevzuata aykırı ve bulundurulması yasaklanan malzemeler değildir. Görevi gereği birçok direnişe ve fiili saldırıya maruz kalan belediye zabıtası, görüldüğü üzere Kanun ve Yönetmelikle savunmasız bırakılmış ve mesleğini güven içerisinde yapamayacak duruma sokulmuştur.

Belediye zabıtasına emsal teşkil edebilecek ve özel kolluk kuvveti statüsünü taşıyan orman muhafaza memurları, gümrük muhafaza memurları, infaz koruma memurları ile Adalet Bakanlığı personeli olan icra müdürü, icra müdür yardımcısı ve icra katipleri görevlerinin ifası esnasında savunma ve caydırıcılık nedeniyle silah taşıma hak ve yetkisine sahiptir. Bunlarla birlikte kamu personeli olmamasına rağmen özel güvenlikler de silah yaşama hakkına sahiptir. Verilen bu örnekler atırılabilmekte olup görevi gereği risk taşıyan ve kamu gücünü kullanarak görevini yerine getiren birçok meslek grubu silah yaşama hak ve yetkisine sahip iken belediye zabıtası, birçok riskli göreve rağmen bu hak ve yetkiden mahrum bırakılmaktadır.

2.4.4.5.4. Trafik

13.10.1983 tarih ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 10. maddesi gereği belediyelerin trafikle alakalı; yapım ve bakımından sorumlu olduğu yolların trafik düzeni ve güvenliğini sağlayacak durumda olmasını sağlamak, gerekli görülen yerlere işaret levhaları koymak, karayollarında yapılacak çalışmalarda gerekli tedbirleri almak gibi görev ve yetkiler mevcuttur.

Belediye Kanunu'nda ise belediyelerin trafik ile ilgili görev ve yetkileri arasında şehir içi trafik düzenlemesi, trafik sinyalizasyonu, toplu taşıma araçları ile taksilerin sayısının, bilet ve ücret tarifleriyle zaman ve güzergahlarının belirlenmesi, durak yerlerinin belirlenmesi, araç park alanlarının tespiti ve işletilmesi ile kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek mevcuttur.

Bunlarla birlikte Belediye Zabıta Yönetmeliği de belediye zabıtasına trafikle alakalı bazı görev ve yetkiler tanımıştır. Bunlar; yolcu terminali ve otogarların belgelerini kontrol etmek, servis, taksi ve toplu taşıma araçlarının belgelerini kontrol

etmek, araç park yerlerinde gerekli denetimi yapmak, belediye tarafından yapılan çalışmalarda gerekli trafik önlemlerini almak ve kaldırım, durak, yangın musluğu, yeşil alan, engelli geçişi ve benzeri yerleri işgal eden motorlu veya motorsuz araçlar ile ilgili Kabahatler Kanunu'na istinaden işlem yapmak.

Belediyelere ve belediye zabıtasına şehir içi trafikle alakalı yukarıda belirtilen hususlarda görev ve yetki verilmiş olmasına rağmen verilen bu görev ve yetkiler kamu düzeninin tesisi adına yetersiz kalmaktadır. Vatandaşlar özellikle hatalı park, kaldırım işgali, engelli rampası ve otopark girişlerinin araçla kapatılması konularında belediye zabıtasına bildirimde bulunarak sorunun çözümünü beklemektedirler. Bununla birlikte, cadde ve sokak aralarına kurulmakta olan semt pazarlarında tezgah yerlerinin araçla işgali ve belediyenin yapacağı asfalt, kaldırım ve diğer altyapı ve üstyapı çalışmalarında cadde ve sokaklarda araç olması durumunda yapılmak istenilen faaliyetlere araç işgaliyle mani olunabilmektedir.

Sıklıkla yaşanan bu olumsuz durumlar karşısında belediye zabıtasının Yönetmelikte belirtilen hususlarda cezai işlem uygulamak dışında herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. Yaşanılan bu olumsuzluklar karşısında belediye zabıtası birimleri, plaka sorgulamak marifetiyle araç sahibine ait bilgilerin alınması amacıyla Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ilgili ekipleriyle iletişime geçmekte; ancak bu birimler, belediye zabıtasıyla bilgi paylaşımında bulunmamaktadır (1. Zabıta Çalıştayı, 2015). Bu nedenle ivedi olarak müdahale edilmesi gereken durumlarda dahi belediye ve belediye zabıtasına yetki ve sorumluluk verilmemesi nedeniyle olumsuz durum ortadan kaldırılamamakta ve kamu düzeninin sağlanmasında aksaklıklar yaşanmaktadır.

2.4.4.5.5. Büyükşehir Olan İllerde Koordinasyon

Zabıta Yönetmeliğinin 8. maddesinde belediye zabıtasının görev alanı belirlenmiş ve belediye sınırları içerisinde görev ve yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Mücavir alanlarda da kanunların belediyeye verdiği yetki ve sorumluluk kapsamında belediye zabıtası yetkili ve görevli kılınmıştır. Büyükşehir belediyelerinde görevli belediye zabıtası ise 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasının (k) bendine göre

büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda yetkili ve görevli kılınmıştır. Ayrıca Yönetmelik, büyükşehir belediye zabıtası ve ilçe belediye zabıtalарının birlikte görev yapacağı durumlarda, koordinasyon ve gözetim yetkisini büyükşehir zabıta daire başkanına vermiştir.

Yönetmeliğin verdiği bu yetkiye dayanarak büyükşehir belediyelerinde zabıta daire başkanlığı uhdesinde büyükşehir belediyesi zabıtası ve ilçe belediyeleri zabıtası arasında koordinasyonu ve iş birliği sağlamak amacıyla toplantılar düzenlenmektedir. Bu toplantılarda kamu düzeninin koordineli bir şekilde sağlanmasına vurgu yapılarak ortak akıl ile uygulamada yaşanan sorunlara çözüm aranmaktadır (<https://zabita.ibb.gov.tr/koordinasyon/>). Ancak genellikle büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi yönetimlerinin farklı siyasal parti veya geleneklere dayanması ve ortada bir rant olması sebepleriyle sahada bazı sorunlar yaşanmakta, büyükşehir belediyesi zabıtası ile ilçe belediyesi zabıtası karşı karşıya gelmektedir (<https://www.ensonhaber.com/3-sayfa/ibb-ve-uskudar-zabitalari-arasinda-gerginlik>) (<https://www.diken.com.tr/zabitadan-safak-baskini-ibbye-chpli-kadikoy-belediyesinin-otopark-kavgasi/>). Meydana gelen bu tür olumsuzlukların sebebi, büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi zabıtası ve belediye zabıtasının görev, yetki ve sorumluluklarının net ve açık bir biçimde belirlenmemesi, kanun ve yönetmeliklerin muğlak ve yetersiz olması ile sahada görev yapan personelin görev ve sorumluluklarına hakim olmamasıdır.

2.4.4.5.6. Mevzuat Kaynaklı Sorunlar

Belediye zabıtası, görevi kapsamında yaklaşık olarak 20 kanun, 200 yönetmelik ve diğer ilgili mevzuatı kullanmakta ve bunlara istinaden işlem yapmaktadır. Görev alanının ve kapsamının oldukça geniş olması nedeniyle kimi zaman mevzuat hükümleri birbiriyle çelişmekte yahut çakışmaktadır. Bu sebeple, belediye zabıtası hizmetlerini daha etkin ve verimli hale getirmek amacıyla var olan yasal düzenlemeler, mevcut koşullara göre güncelleştirilmeli ve zabıta hizmetlerindeki mevzuat bütünleştirilmelidir.

Belediye zabıtasının en önemli yasal dayanağı olan Belediye Zabıtası Yönetmeliği içerisinde yer alan ifadelerin çok genel olması ve yönetmelikte belirtilen

bazı ifadelerin kanunlarda yapılan değişiklikler sonrası kullanım olanağının olmamasına rağmen yönetmelikte yer almaya devam etmesi belediye zabıtasının görevini verimli bir şekilde yapmasına engel olmaktadır. Yine Belediye Zabıta Yönetmeliği'nin 10. maddesinde yer alan *“belediyece yerine getirileceği belirtilip de mahiyeti itibariyle belediyenin mevcut diğer birimlerini ilgilendirmeyen ve belediye zabıta kuruluşunca yerine getirilmesi tabii olan görevleri yapmak”* ifadesi, uygulamada belediye yönetiminin işin içinden çıkamadığı, yasal olarak sorun teşkil edebilecek yahut belediyenin başka birimlerine verilmek istenmeyen görevlerin belediye zabıtasına verilmesine yol açmaktadır.

Sıklıkla karşılaşılan bir başka soruna ise belediyeler tarafından sebep olunmaktadır. Örneğin İzmir Büyükşehir Belediyesi çıkarmış oldukları Belediye Emir ve Yasakları Uygulama Yönetmeliği gereği, şehir içi minibüslere çalışmaları esnasında fazla yolcu almaları durumunda idari para cezası uygulamaktadır. Ancak bu uygulama, normlar hiyerarşisine aykırıdır çünkü 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun 65. maddesi taşıma sınırının üstünde yolcu almayı yasaklamış ve uygulanacak cezayı da belirtmiştir. Bir başka örnek ise birçok belediyenin Belediye Emir ve Yasakları Uygulama Yönetmeliği'ne istinaden fiyat etiketi bulundurmayan işletmelere cezai işlem uygulamasıdır. Oysaki bu konu 6502 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun'da açıkça hükme bağlanmıştır.

Belediye zabıtasının zaman zaman karşılaştığı sorunlardan bir diğeri ise taşra teşkilatlanması ve personel sayısı yetersiz olan merkezi yönetim birimlerinin personeli gibi görev yapmasıdır. Çoğunlukla Sağlık Bakanlığı'na bağlı il ve ilçe sağlık müdürlükleri ve Ticaret Bakanlığı'na bağlı ticaret il müdürlükleri, yapacakları saha denetimlerinde büyükşehir, il ve ilçe belediye zabıtalardan destek istemektedir. Yetki ve sorumluluk alanında olmamasına ve herhangi bir yaptırım gücü tanınmamasına rağmen belediye zabıtası, adeta merkezi yönetim birimlerinin taşeronu olarak görev yapmaktadır.

Yasal mevzuattan kaynaklanan bir başka sorun; belediye zabıtasının uyguladığı cezai yaptırımların yetersiz kalması ve caydırıcılıktan uzak olmasıdır. Belediye zabıtası, görev aldığı sınırlar içerisinde tespit ettiği yol ve kaldırım işgalleri,

dilencilik, seyyar satıcılık, gürültü ve çevre kirliliği ve benzeri birçok hususta Kabahatler Kanunu ve 1608 sayılı Kanun’a istinaden idari yaptırım karar tutanağı tanzim etmekte ve idari para cezası uygulamaktadır. Fakat uygulanan bu cezai işlem hem sorunun çözümü noktasında hem de tutar olarak caydırıcılıktan uzak olması sebebiyle çoğu zaman bir anlam ifade etmemektedir. Cezai yaptırımların yetersiz kalması sonucunda kabahati işleyenler cezaya razı gelerek kabahat fiilini işlemeye devam etmektedirler.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA DEVLETLERİNDE YEREL POLİS ÖRNEĞİ

Bu bölümde, Belçika ve İtalya devletlerinin yönetim biçimleri, yerel yönetim yapıları ve yerel polis modelini uygulama şekilleriyle ilgili bilgiler yer almaktadır.

3.1. Belçika Yerel Polis Örneği

Belçika coğrafi bölge bakımından küçük bir ülke olmasına rağmen farklı bölge, topluluk, il ve belediyelerden oluşan federal yapıda bir devlettir. Belçika federalizmi, devlet, toplum, bölge, il ve belediye olmak üzere beş düzeyli bir idari yapıdadır. Ülkede Flanders Bölgesi, Wallonia Bölgesi ve Brüksel Başkent Bölgesi olmak üzere 3 bölge; Flanders Topluluğu, Fransız Topluluğu ve Almanca Konuşanlar Topluluğu olmak üzere 3 kültürel topluluk; Flanders ve Wallonia federe bölgelerinin altında beşer tane olmak üzere toplam 10 adet il yönetimi ve 589 belediye yönetimi vardır (Çelen, 2013:295). Belçika'nın başkenti olan Brüksel, aynı zamanda Avrupa Birliği'nin de başkenti olma pozisyonundadır.

Belçika Anayasasının 162. maddesine göre, ülkenin yerel yönetim yapısı il (provincies) ve belediye (gemeenten) yönetimlerinden oluşmaktadır. İlin ve belediyenin menfaatlerini alakadar eden konularda il ve belediye meclisinin görevlendirilmesi ve yetkilerin il ve belediyelere dağıtılması hususu Anayasa'da belirtilmiştir. İl ve belediye yönetimleri arasında hiyerarşik bir ilişkiden pek söz edilemese de ülke yönetim geleneğinden süregelen, il yönetimlerinin, belediye işlemlerini gözetleme, belediye kararlarını durdurma ile görüş ve rapor sunma gibi uygulamaları vardır.

İl yönetimlerinin başında federal hükümet tarafından atanan valiler yer almaktadır. Valiler, federal hükümet organı İçişleri Bakanlığının yerelde temsilcisi olarak görevlerini yerine getirirler. Valiler, kamu hizmetlerinin yürütülmesi, güvenlik ve düzenin sağlanması hususunda yerel yönetim birimleri arasında koordinasyon görevini yerine getirirler. Bununla birlikte afet yönetimi de valinin sorumluluğu arasındadır (Çelen, 2013:295).

Belçika’da federal hükümetin ana görevleri arasında; adalet, maliye, savunma, sosyal güvenlik, sağlık, içişleri ve dış ilişkiler yer almaktadır. Ancak her ne kadar dış ilişkilerin kurulup yürütülmesi federal yönetimin bir yetkisi gibi gözükse de topluluk ve bölge yönetimleri de yabancı ülkelerle diplomatik ve ticari ilişkiler kurmaktadır. Bununla birlikte federal hükümetin sunduğu kamu hizmetleri bölge ve şehir planlaması, istihdam, konut, çevre ve doğanın korunması, bilimsel araştırma, ulaşım, tarım, enerji, dış ticaret, ekonomi, yerel kamu kurumlarının denetimi gibi alanlardan oluşmaktadır (Çelen, 2013:303).

Toplulukların sundukları hizmetler ise sağlık hizmetleri; sosyal yardımlar, göçmen, aile ve kişisel destek hizmetleri; üniversite eğitimi, kültür, spor ve turizm hizmetlerinden meydana gelmektedir. İl yönetimlerinin hizmet sorumluluğunda da kültürel ve sosyal altyapı tesis etme, politikalar geliştirip uygulama, çevre ile ilgili stratejiler geliştirme, ekonomi, ulaşım, konut gibi alanlar yer almaktadır (Çelen, 2013:303).

Belediyeler ise hem üst otoriteler tarafından kendilerine devredilen hem de kendilerine anayasa ve yasalarca verilmiş görevleri ifa etmektedirler. Bu görevler; başta yasaların uygulanması ve kamu düzeninin tesis edilmesi, seçimlerin organizasyonu, nüfus işlerini takip etmek, ilk ve orta derecede eğitimi gerçekleştirmek, inşaatları ruhsatlandırmak, yol tamiri yapmak, itfaiye hizmetleri, ulaşım, kültür, spor, çöp toplama, kanalizasyon, içme suyu, yeşil alanların düzenlenmesi, turizm, yerel ekonomik faaliyetler, gençlik, sanat ve sosyal refah hizmetleri şeklinde sıralanabilir (Çelen, 2013:303).

Belçika kolluk sistemi tarihsel süreç içerisinde incelendiğinde Jandarma, Adli Polis ve Belediye Polisi olmak üzere 3 farklı teşkilat karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu üçlü yapılanma çağdaş gelişmelere ayak uyduramaması, merkeziyetçi bir yapıda olması, Belçika’nın karmaşık ve farklı kültürlerden oluşması ve bu farklı kültürler arasında denge kurulamaması ile jandarmanın militarist, baskıcı, halktan uzak ve halka karşı tavırlar almasından dolayı 1980’li yıllardan itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Halk jandarmanın kamu yararı lehine değil, otoriteye yönelik hizmet ettiğini öne sürmüştür. Jandarmanın bu yapısının demokratik ilkelerle bağdaşmadığı

gerekçesiyle Anayasada yapılan değişiklikle jandarma sivil bir görünüme kavuşturulmuştur. Buna bağlı olarak yerel polis teşkilatında da modernizasyon ihtiyacı doğmuştur (Çevik vd., 2008:8).

1998 yılında Belçika Başbakanının öncülüğünde 8 siyasi partinin katılımıyla yürütülen görüşmeler neticesinde iç güvenlik yapılanması meselesinin çözümü için “Octobus Anlaşması” denilen bir uzlaşmaya varılmıştır. Bu anlaşma neticesinde oluşturulan yeni iç güvenlik yapılanması 1 Ocak 2001 tarihi itibarıyla işler hale getirilmiştir. Bu anlaşmaya göre, Belçika’da tek bir çatı altında temel polis işlevlerinden sorumlu tutulan yerel polis ile özel polisiye işlevlerle donatılmış federal polisten oluşan iki seviyeli kolluk sistemi tesis edilmiştir. Bu polis yapısıyla, federal ve yerel polis kendi içlerinde görev alanlarına ayrılmıştır. Yerel polis ile federal polis arasında alt üst ilişkisinden ziyade işlevsel bir bağlantı vardır (Çevik vd., 2008:9-10).

Belçika’nın hali hazırdaki iç güvenlik yapısı, ülke çapında görev yapan federal polis ile sınırları belirli yerel yönetim birimlerinde faaliyet gösteren yerel polisten oluşmaktadır. Havalimanı ve demiryolu gibi belirli alanlarda faaliyette bulunan güvenlik güçleri de bu sisteme dahil olmuş ve federal polis bünyesinde görev almaya başlamıştır. Federal polisin denetimi ve koordinasyonu Belçika İçişleri Bakanlığı’ndadır. Federal polis bununla birlikte, adli konu ve görevlerde Adalet Bakanlığı bünyesinde ve gözetiminde görev yapmaktadır (Çevik vd., 2008:12-13).

Federal polis, federal düzeyde temel iç güvenlik kurumudur. İçişleri Bakanlığına bağlı olarak çalışan bu birim, suçla mücadele, kamu düzeni ve asayişin tesis edilmesi, özel güvenlik personelinin temini ve yönetimiyle ilgili görevlerin icra organıdır. Federal polis içerisinde; idari polis, adli polis, ulaşım polisi, deniz polisi, demiryolu polisi, deniz polisi, havalimanı polisi, çevik kuvvet, yabancılar birimi polisi ve kraliyet sarayını koruma polisi birimleri bulunmaktadır. Bu birimlerin isimlerine bakılarak hangi konularda faaliyet gösterdiği anlaşılmaktadır (Çevik vd., 2008:12-13).

Belediye başkanlarına bağlı olarak görev yapan yerel polis ise büyük şehirlerde belediye polisi ve kırsal ile küçük şehirlerde kırsal polis olmak üzere iki seviyede toplamda 196 birimde teşkilatlanmıştır. Bu birimlerden 50 tanesi belediye

bölgesinde, 146 tanesi ise kasaba ve köylerde teşkilatlanmıştır. Her yerel polis biriminin başında, seçim yoluyla gelen belediye başkanına karşı sorumlu polis müdürleri vardır. Bu müdür, yerel polisin yönetimi ve yerel güvenlik planının uygulanmasından sorumludur (Çevik vd., 2008:13).

Yerel polisin teşkilatlanması ve faaliyetleri ile ilgili yasal mevzuat 5 Eylül 2001 ve 17 Eylül 2001 tarihlerinde çıkartılan Kraliyet Genelgelerinden meydana gelmektedir. Bu genelgeler ile yerel polisin çalışma şartları, faaliyetleri, görevleri ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Her polis bölgesi için oluşturulan “yerel güvenlik planları” ise yerel polisin küresel güvenlik anlayışıyla bütünleşmiş yerel görev ve amaçlarla donatıldığı ve farklı nitelikte görevleri yerel topluma özgü bir şekilde icra kabiliyetini içeren planlar bütünüdür. Yerel polisin finansmanı, federal bütçeden komünlere aktarılan kaynak ile sağlanmaktadır (Çevik vd., 2008:13-14).

Merkez teşkilat yapılanması içerisinde yer alan “Yerel Polis Daire Başkanlığı”, yerel polis ile alakalı sorunları çözme hususunda koordinasyon görevi yürütmektedir. Belçika yönetsel yapısında, diğer merkezîyetçi yapılarda olduğu gibi merkez teşkilatı, taşrada temsilci bulundurmamakla birlikte özekteki birimler ile ilgili yerel birimler arasında koordinasyon oluşturulması hedeflenmektedir. Bu doğrultuda Yerel Polis Daire Başkanlığı’na paralel olarak kurulan ve Valon bölgesinden 5, Flaman bölgesinden 7, Brüksel’den katılan 2 emniyet müdüründen oluşan “Daimi Ulusal Polis Komisyonu” yerel polisin gündelik işleyişine danışmanlık yapmaktadır (Çevik vd., 2008:13).

Belde sınırları içerisinde, kamu düzeninin ve genel asayişin sağlanması yerel polisin temel görevlerindendir. Yerel polisin hem idari hem de adli iç güvenlik görevleri bulunmaktadır. Trafik hizmetleri de görev bölgesiyle sınırlı olmak şartıyla yerel polisler tarafından yürütülür. Yerel polisler, afetlerde acil durum eylem planları kapsamında kendilerine verilen görevleri yerine getirme hususunda sorumludurlar. Yerel polis, komün sınırları içerisinde yetkili olsa da gerektiği takdirde kamu düzeninin ve güvenliğin sağlanabilmesi adına federal düzeyde görevlendirilmesi mümkündür. Yerel polisin, kamu düzenini ve genel asayişini sağlama hususunda

yetersiz kaldığı durumlarda ise belediye başkanının federal birliklerden yardım talep etme yetkisi mevcuttur (Çevik vd., 2008:13-14).

Küçük ve kırsal yerleşim birimlerinde görevli yerel polis, polis konseyleri vasıtasıyla yerel yönetim birimle bağlıdır. Kırsal yerleşim birimlerinde görev yapan kır bekçileri, toprak mülkiyetini ve mahsulleri muhafaza etme görevini üstlenmiştir. Hem idari hem adli görevleri üstlenen kır bekçileri, önleyici kolluk olarak idari makamlara, adli zabıta bakımından idari makamlara bağlı görev yapmaktadır (Çevik vd., 2008:14).

Belçika yerel polisi, belde halkının katılımıyla yerel ihtiyaçlara cevap verebilen, kamu düzeninin sağlanmasında sorumlu ve yekin, otoriter tutumdan uzak, bireysel özgürlüklere önem veren toplum destekli bir teşkilat yapısındadır.

3.2. İtalya Yerel Polis Örneği

Avrupa Birliği üyesi olan İtalya'nın siyasi tarihi genel olarak üç dönem altında incelenmektedir. Liberal dönem olarak adlandırılan birinci dönem, 1861 yılında krallığın kurulmasıyla başlayıp 1922 yılına dek devam eder. İkinci dönem olan faşist dönem 1922 yılında Benito Mussoloni'nin iktidara gelmesi ile başlar ve 1943 yılına dek sürer. Yeniden yapılanma dönemi olarak isimlendirilen üçüncü dönem ise 1943 yılından sonraki dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde kraliyet yönetimi halk oylamasıyla kaldırılır ve cumhuriyet yönetimi egemen olur. Halen yürürlükte olan İtalya Anayasası da 1 Ocak 1948 yılında yürürlüğe girmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 150).

İtalya'da yerel yönetimler, eskiden beri var olsalar da hukuken 1948 yılında yürürlüğe sokulan Anayasa ile tanınmıştır. Bu Anayasa ile yerel yönetimlere ağırlık verilmesi hedeflenmiş ancak 1970 yılına dek merkeziyetçi yönetim yapısı devam etmiştir. 1970 yılında bölgesel yönetimlerin kurulması ile merkeze ait birçok kamu hizmeti, yerel yönetimlere devredilmiştir. İtalya'da 5 tanesi özel statüde olmak üzere toplam 20 adet bölge, 14 adet metropoliten kent, 107 il ve 8092 belediye bulunmaktadır.

Merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi valilerdir. Valilerin, illerde devletin sunduğu hizmetlerin denetlenmesi, koordinasyonu, kamu güvenliğini sağlama, kamu düzenini tesis etme, il ve belediye düzeyindeki seçimlerin düzenlenmesi gibi görevleri bulunmaktadır. Son zamanlarda bölgesel ve yerel yönetimlerin güçlenmeye başlaması ile valilerin etkinliği azalmış ve valiler idarenin taşradaki koordinatörü olmaktan uzaklaşarak İçişleri Bakanlığı'nın illerdeki yöneticisi pozisyonuna gelmiştir (Ünusan, 1999: 495).

20 bölge yönetimine ayrılan İtalya'da Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna bölgeri özel statüye sahip olup diğer bölgelere nispeten daha özerk yapıdadır. Genel olarak görevleri, sağlık, eğitim, kültür, şehir planlama, ulaşım, tarım, çevre yönetimi ve sosyal hizmetler konularından meydana gelmektedir. Bölgeler, başkan, bölge meclisi ve bölge encümeninden meydana gelmektedir. Başkan, bölgenin siyasi ve idari olarak başı olup bölgeyi temsil görevi de vardır. Kendisine yasal mevzuatta belirtilen görevleri yerine getirir, bölge meclisine ve encümene başkanlık eder. Bölge yönetimlerinin karar mercii bölge meclisleridir. Bölgeye bağlı birim ve büroların kurulması, öğrenim desteği, sağlık yardımı, idari kararları kabul etme, ulusal meclise yasa teklifi hazırlama, bölge ve il sınırlarının değişmesi hususunda görüş bildirme, bütçeyi onaylama ve bütçede değişiklik yapma, bölgeye ait vergileri kararlaştırma gibi görevleri mevcuttur. Bölge idaresinin icracı organı ise bölge encümenidir. Bölge başkanı ve bölgenin nüfusuna göre değişen sayılarda üyelerden meydana gelmektedir. Meclis kararlarının uygulanması, bölge idari teşkilatının denetlenmesi, bölgeye ait malların yönetimi, iş programları düzenleme ve bütçede sınırlı aktarım yapabilme gibi görevleri vardır (Toksöz vd., 2009: 97-98).

1948 İtalya Anayasası'nda 1990 yılında yapılan yerel yönetim reformu ve 2001 yılında yapılan anayasal değişikliklerle büyük kentsel yerleşim birimlerinde, il yönetimlerinin yerine metropol kent yönetimlerinin kurulabilmesinin önü açılmış ve metropol kentler de yerel yönetim birimi olarak sayılmıştır. İlk başlarda bölge yönetimleri, metropol kentlerin kurulmasına karşı çıkmış olsalar da güçlü bir kentsel, sosyal ve ekonomik birleşmenin sağlanması öngörülerek 2014 yılı itibariyle metropol kentler kurulmaya başlanmıştır. (Toksöz vd. 2009:91) Metropol kent yönetiminin

başında, seçimle iş başına gelen metropol belediye başkanı vardır. Metropol kentlerde karar organı, metropol kent meclisi olup yürütme organı illerdekine benzer bir encümendir (Metropol Giunta) (Tortop, 2011: 66). Metropol kentlerin görevleri arasında; trafik, yollar, ulaşım, çevresel değerlerin muhafazası, planlama, elektrik ve su hizmetleri, geniş sağlık hizmetleri, mesleki hizmetler, ekonomik kalkınma ve kentsel hizmetler bulunmaktadır (Koçak, 2013: 408-409).

İller, bölgelerin alt yönetim birimleridir. İllerin yönetim birimleri başkan, il meclisi ve il encümeninden meydana gelmektedir. Başkan ve il meclisi üyeleri seçimle iş başına gelmektedirler. İllerin taşımacılık, çevre ve enerji kaynaklarının korunması, kültürel mirasın muhafazası, temizlik hizmetleri, ortaokul ve lise düzeyinde mesleki eğitim, yolların yapımı ve tamiri, iş ve işçi bulma hizmetleri gibi hizmetleri bulunmaktadır. (Ulusoy ve Akdemir, 2013:154).

Belediyeler ise İtalya yerel yönetim yapısında en küçük yerel yönetim birimi olup diğer yerel yönetim birimlerinin görev alanlarında yer almayan idari görevleri, belediye sınırları içinde yerine getirirler. Diğer yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi başkan, belediye meclisi ve belediye encümeni olmak üzere üç farklı organ mevcuttur. Belediye başkanı, halk tarafından seçilir ve belediye idaresinin, belediye encümeninin ve belediye meclisinin başıdır (Tortop, 2011:67). Belediye meclisi, halk oylamasıyla dört yıl süreyle seçilmekte olup belediyenin karar organı konumundadır. Meclis üyelerinin sayısı, belediyelerin nüfus büyüklüğüne göre değişmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013:154). Belediye encümeni ise belediyenin yürütme organıdır. Görev süresi dört yıldır ve belediye başkanı ve çift sayıda belirlenmiş üyelerden meydana gelmektedir. (Ulusoy ve Akdemir, 2013:155). Belediyelerin görev ve yetkileri arasında; yerel polis, toplumsal yardım, sağlık işler, bayındırlık işleri, halk konutları, fiziksel planlama, pazar ve fuar alanları, tarihsel mekanların muhafazası, toplu ulaşım, yol yapım ve onarımı, nüfus ve seçim kütüklerinin kayıt altına alınması, harç ve vergilerin toplanması yer almaktadır.

İtalyan idari yapılanmasında kamu güvenliğinden İçişleri Bakanlığı sorumludur. İçişleri Bakanı'na bağlı olarak görev yapan müsteşar ve kamu güvenliği genel müdürü, kamu güvenliğinden sorumlu makamlardır. Kentlerde sorumluluk

devlet polisindeyken kırsalda ve kritik noktalar kamu güvenliğınden sorumlu birim jandarmadır (carabinieri). Polis ve jandarma dışında mali polis, orman polisi ve hapishane muhafızları da kamu güvenliğini sağlamak ve muhafaza etmek için görevleri birimlerdir. Mali polis, Maliye, Savunma ve İçişleri Bakanlıklarına bağılı olarak görev yapmaktadır. Orman polisi, Tarım, Sivil Koruma ve İçişleri Bakanlıklarına bağılı olarak görev yapmaktadır. Hapishane muhafızlarının görev alanları, hapishane muhafazası ve yargı mensuplarının korunmasıdır. Yerel yönetim birimlerinde ise kamu düzeninin tesis ve muhafazasından yerel polis görevlidir (Çevik vd., 2005:126).

İtalyan yerel polisi veya bir başka deyişle belediye polisi, yerel birimlerde kamu düzeninin sağlanması ve korunması için görev yapan kolluk kuvvetidir. 1859 tarihli Rattazzi Kararnamesi ile yerel yönetimlerin kendi şehir muhafızlarını istihdam etmeleri ve 31 Ağustos 1907 tarihli Kraliyet Kararnamesi ile belediyelerin bir zabıta teşkilatı kurmasının önü açılmıştır. Bu dönemde belediye zabıta teşkilatı, yerel birimlerde hijyen, inşaat kontrolü ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olup belediye başkanına bağılı olarak görev yapmaktaydılar. 1970'lerde ise şehir merkezlerinde araç trafiğinin artmaya başlamasıyla birlikte Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile trafikle alakalı yetkiler, yerel yönetimlere devredilmiştir. Bu doğrultuda belediye polisi, trafiğin düzenlenmesi ve kontrolünde öncü bir rol almaya başlamıştır.

İtalya'da belediye polisinin yetki, sorumluluk ve görevleri 7 Mart 1986 tarih ve 65 sayılı Kanun (LEGGE 7 marzo 1986, n. 65) ile düzenlenmiştir. Bu Kanun, özel statüye sahip bölgelerde de aynen uygulanmaktadır. 14 maddeden oluşan bu Kanun belediyelerin polis teşkilatı oluşturması, belediye başkanın polis teşkilatı üzerindeki yetkisi, belediye polisinin görevleri, belediye polisinin nitelikleri ve mali hakları ile belediye polis teşkilatının yasal mevzuatla ilişkisini düzenler.

Kanun'un birinci maddesinde, belediyelerin yerel polis işlevlerini yerine getireceğı hükme bağlanarak bu amaç doğrultusunda belediye zabıta teşkilatının kurulabileceğini ifade edilmiştir. Belediye başkanı veya görevlendireceğı bir amir,

yerel polis görevlerini yerine getirme hususunda yönerge çıkarır, hizmetin yürütülmesini denetler ve kanun ile yönetmeliklerin öngördüğü önlemleri alır.

Zabıta teşkilatı mensupları, yetki alanlarında kanunlar ile öngörülen kamusal görevleri yerine getirirler ve yetkileri ölçüsünde, belediye başkanının talimatıyla devlet polis teşkilatı ile iş birliği yapabilirler. Bununla birlikte felaket ve afet durumlarında yardım amacıyla veya önceden haber vermek kaydıyla mevsimsel ya da istisnai durumlarda diğer kamu kurum ve hizmetlerini güçlendirmek için harici görevlere, ilgili idareler arasında belirli plan veya anlaşmaların varlığına bağlı olarak vali tarafından izin verilir.

Adı geçen Kanun'un 5. maddesinde belediye polisinin, adli polis işlevi, trafik polisi işlevi ve kamu güvenliğine yardımcı işlevleri olduğu belirtilmiştir. Teşkilatın hiyerarşik yapısı zabıta müdürü, zabıta müdür yardımcısı, zabıta amiri, zabıta komiseri, zabıta komiser yardımcısı ve zabıta memuru şeklindedir. Belediye polisinin, belediye meclisinin alacağı karar doğrultusunda kamu hizmetinin dışında dahi, ilgili yönetmeliklere uygun olarak silah taşıma yetkisi vardır. Bununla birlikte görevleri esnasında el telsizi ile iletişim ve koordinasyon sağlamaktadırlar.

Belediye polisi hizmeti, üniformalı olarak yürütülen bir hizmet olmakla beraber hizmetin ifası için kesinlikte gerekli olduğu ve yetki verildiği durumlarda sivil kıyafetle gerçekleştirilebilir. Belediye polisinin üniformaları, devlet polisi ve jandarma üniformalarıyla benzerlik göstermeyecek şekilde olması gerektiği yine Kanun'da ifade edilmiştir.

Belediye polisine hizmetlerini yürütmek amacıyla otomobil, elektrikli araç, motosiklet, kamyon, drone ve helikopter gibi araçlar sağlanabilmektedir. Araçların görünümlere ait oldukları bölgelerin düzenlemelerine göre değişmekle birlikte tipik olarak beyaz bir arka plan üzerine mavi veya mavi tonlu şeritler vardır.

Belediye polis teşkilatı organizasyon şeması içerisinde, mevcut mesleki becerilere ve ihtiyaçlara bağlı olarak uzmanlaşmış birimler yer alabilir. İtalya belediyelerinde yaygın olarak rastlanan birimlerden bazılarını listelemek mümkündür. Bunlar; mobil telsiz birimi, bilimsel araştırmalar birimi, kriminal polis birimi, kentsel güvenlik birimi, vergi birimi, gıda/ticari polis birimi, atlı polis birimi,

evre polisi birimi, imar polisi, dalgıç polisi birimi, motosikletli polisi birimi, bisikletli polisi birimi, trafik polisi birimi, denetleme birimi, küçükleri ve savunmasız grupları koruma birimi, hayvanları koruma birimi, stadyumlarda faaliyet gösteren birimler şeklindedir.

Belediye polisinin faaliyet gösterdiği hususlar genel itibariyle yasadışı ticarete karşı mücadele, kamu düzenini tesis ve muhafaza etme, uyusturucu suçları, mülkiyete karşı işlenen suçlar, insanlara karşı işlenen suçlar, çevreye karşı işlenen suçlar, küçüklerin ve kamu varlıklarının korunması olup görevleri arasında; kent güvenliği, trafik denetimi, dilencilik faaliyetlerine engel olunması, seyyar satıcı faaliyetlerine mani olunması, gıda ve sağlık denetimleri, evre kirliliği denetimleri, tarihi dokunun muhafazası, kamera takip sisteminin çalıştırılması, ilan ve reklam denetimi, kaçak inşaat ve kaçak yapı takibi, ticaret kontrolü, genel anlamda görev bölgesinde yaşanan olumsuzlukları müdahale etme ve hal ve pazar alanlarında denetimler yapmak bulunmaktadır. İtalya Belediye Polisi'nin bu görevleri kapsamında tutuklama, ceza yazma ve mala el koyma yetkileri bulunmaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye'nin yönetsel yapısı Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine göre merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde bir ayrım üzerinden oluşmaktadır. Yine Anayasada bu ayrım “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” ifadesiyle yönetsel yapı bir bütünlüğe kavuşturulur. Bu bütünlük hiyerarşi ve idari vesayet mekanizmaları sayesinde sağlanmaktadır. Tek bir merkezden kamu hizmetlerinin sunumunun zor olmasından dolayı merkez-yerel ayrımı ortaya çıkmaktadır. Ülkeler kendi geleneklerine ve sosyal, siyasal, ekonomik şartlarına göre ya merkezi yönetime ya da yerel yönetimlere daha fazla ağırlık vermektedir.

Türkiye merkez-yerel ayrımında geçmişten gelen tecrübe ve yönetsel geleneklerinden ötürü merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahiptir. Günümüzde de yönetim tercihlerini merkeziyetçi bir anlayışla sürdürmektedir. Ancak bu anlayış, yerellik, yetki devri, yerel idari özerklik ve yönetim gibi günümüzde ön plana çıkartılan hususlarla ters düşmektedir. Çünkü merkezi idare güçlenip etki alanını arttırdıkça yerel yönetimlerin yetki alanları daralmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin özerk yapıları etkinliğini kaybetmektedir.

Yerel yönetimlerin etkinliğinin azalması, günümüzde hızla devam eden kentleşme sürecinin getirdiği sorunlara cevap bulunamamasına sebep olmaktadır. Ülkemizde 1950'li yıllar itibariyle tarım faaliyetlerinin makineler yardımıyla yapılmaya başlanması neticesiyle 1950'lerden itibaren hızlı ve plansız bir kentleşme sürecine girmiştir. Kentleşme sürecine hazırlıksız olduğundan özellikle 1980 yılından sonra kentlerde başta güvenlik olmak üzere sağlık, eğitim, kentsel ulaşım gibi birçok sorunla karşılaşmıştır. Kırsaldan kente göç hareketleri, kentleri farklı yapıya bürümüştür. Kentleşme neticesinde, insanlar kentlere uyum sağlama hususunda sorunlar yaşamış ve bu durum suçun giderek artışına sebep olmuştur.

Kentleşmeyle birlikte baş gösteren sorunlara cevap bulunabilmesi için toplumsal hayatın düzenlenmesi şarttır. Toplumsal hayatın düzenlenmesi, hem bireylerin can ve mal güvenliğini sağlanması, hem de kamu düzeninin sağlanması anlamına gelmektedir. Güvenlik ihtiyacı Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde

fizyolojik ihtiyaçlardan hemen sonra gelmektedir. Bu nedenle, temel insan haklarının sağlanabilmesi için güvenlik ihtiyacının karşılanması önemlidir.

Kentlerde yaşayan insanlar, sosyal, ekonomik ve kültürel hayatlarını ancak güvenli bir ortam sağlandığı takdirde herhangi bir kaygıya kapılmadan sürdürebilirler. Güvenli bir ortam sağlandığı takdirde oluşacak güven algısıyla birlikte, insanların kentlilik bilinci ve kente dair aidiyeti gelişir. Bu durum Avrupa Konseyi Kentli Hakları Şartı'nda da "Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinleri, mümkün olduğunca suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kent hakkına sahiptir" ifadesiyle yer almıştır (Avrupa Kentsel Şartı, 1996).

Güvenli kent kavramı, medeniyetin bir ölçütüdür. Geçmişte kent yaşamı, düzeni sağlamak adına yasaklar üzerine kuruluyken günümüzde "kentli hakkı" ortaya çıkmış ve güvenlik anlayışı çağa uygun bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır (Aksoy, 2007:12). Kent güvenliği kavramı suçu önlemeye yönelik stratejiler ile bireysel ve kente ait özgürlükler üzerine inşa edilmiştir. Güvenliği sağlamak adına bireysel özgürlükleri kısıtlayıcı bir tutum sergilenmesi, bireylerin kente olan bağlılığını zarar verecek ve oluşturulmak istenen toplumsal bütünleşme sağlanamayacaktır (Gökulu, 2010:211).

Türkiye idari teşkilat yapısı, geçmiş yönetim tecrübelerinin de etkisiyle mevcut işleyişiyle merkeziyetçi bir anlayışa sahip olsa da kamu yönetimine getirilen ve birçok Avrupa ülkesinde kabul gören yeni anlayışlar doğrultusunda, yönetsel yapıda yerel yönetim birimlerini güçlendirecek reformlar yapılmalıdır. Mahalli idareler, işlevsel fonksiyonlarla donatılıp kentleri yaşanabilir ve sürdürebilir kılmak adına daha fazla sorumluluk sahibi kılınmalıdır. Bu noktada yaşanabilir ve sürdürülebilir bir kent oluşturmanın başlıca unsuru kent güvenliği sağlayıp muhafaza etmektir.

Türkiye'de kentlerde güvenlik hizmeti merkezi yönetim birimi olan İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü personeli polis ile mahalle ve çarşı bekçileri tarafından sağlanmaktadır. Yine İçişleri Bakanlığına bağlı jandarma teşkilatı da kamu düzenini sağlamak adına görevli kolluk kuvvetidir. Bunun yanında 10 Haziran 2004 tarih ve 5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun

kapsamında görevlerini ifa eden özel güvenlik birimleri de kentlerde güvenlik hizmeti yürütmektedir. Tek bir merkezden kent güvenliğini sağlamak hem etkinliğin az olmasına hem de özgürlüklerin kısıtlanmasına sebep olabilmektedir.

Kentli nüfusunun çeşitli kentsel haklarının karşılanması, yaşam kalitesinin artırılması, temel hak ve özgürlüklerinin muhafaza edilerek toplumun refah ve düzeninin tesis edilmesi belediyelerin temel görevleridir. Dolayısıyla halka en fazla hizmeti sunmakla yükümlü belediyelerin sunduğu hizmetler de önem arz etmektedir.

Kentlerde güvenlik hizmeti, kentin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısı hakkında bilgi sahibi olan ve kentin dinamiklerine hâkim, yerel nitelikte uzman kişiler tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Kentlerin güvenliği konusunda mahalli idarelerin etkinliğinin arttırılacağı önemli fonksiyonlarla donatılması gerekmektedir. Belediye zabıtası, güvenlik hizmetinin yerel ölçekte yerine getirebileceğine bir örnektir.

Günümüzün değişen koşullarında, toplumsal yaşamın bir düzen içinde sürdürülmesi ve vatandaşların güvenliklerinin ve özgürlüklerinin birlikte garanti altına alınması düşüncesi hakimdir. Bu nedenle kent güvenliğini sağlama hususunda halkın desteğine ve anlayışına ihtiyaç vardır. Bunun için, kentlerde kolluk hizmeti yerel halkla doğrudan temas halinde olan, iletişim becerileri kuvvetli, çözüm odaklı, bireysel özgürlüklere saygılı, mesleki eğitimlerle nitelik kazanmış, liyakat sahibi memurlar tarafından yürütülmelidir.

Kent halkını tanıyan, onlarla iş birliği içinde olan, yetkilendirilmiş ve problem çözmeye odaklı memurlardan oluşan; yüz yüze iletişimi etkin bir şekilde kullanarak kendisine verilmiş sorumluluk alanlarında toplumun güvenlik ihtiyacının ve sorunlarının, halkın hizmetlere aktif katılımıyla giderilmesini esas alan bir anlayışa ihtiyaç vardır. Mevcut idari yapıda yapılacak bir reformla belediye zabıtası bu ihtiyaca en iyi şekilde cevap verebilecek örgüt yapısına bürünebilir.

Belçika örneğinde gördüğümüz üzere, kolluk yapısında son yıllarda dikkat çeken bir değişim ve dönüşüm yaşanmış, askeri nitelikli jandarma ile polis tek bir çatı altında toplanmıştır. Bununla birlikte yerel yönetim birimlerine, kamu düzenini tesis ve muhafaza etme hususunda geniş yetki ve sorumluluk verilmiştir. Bu

dönüşümdeki temel gaye, polisin toplum üstünde otoriter bir güç olmaktan çıkarılarak toplumla iç içe ve onlara hizmet eden bir teşkilat haline getirilmesidir. Türkiye de uzun yıllardır Avrupa Birliğine giriş sürecinde olan bir ülke olarak daha demokratik bir devlet olma amacıyla, kolluk teşkilatlarını toplumun üzerinde bir devlet otoritesi olmalarından ziyade topluma hizmet eden güvenlik birimi haline getirmelidir.

Aynı şekilde İtalya’da da 1970’ler itibariyle adem-i merkeziyetçilik anlayışı hakim olmaya başlamış ve birçok kamu hizmeti, yerel yönetimlere devredilmiştir. Sağlık, eğitim, kültür, şehir planlaması, ulaşım, tarım, çevre yönetimi ve güvenlik alanlarını içeren birçok kamu hizmeti, yerel yönetim birimleri tarafından icra edilmektedir. Kendilerine ait özel bir Kanun ile belediyelerde görev yapan belediye polisi, yerel birimlerde kamu düzenini tesis ve muhafaza etmek adına tutuklama, silah taşıma, ceza yazma ve mala el koyma yetkilerine sahiptir. Ülkemizde görev yapan belediye zabıtasından farklı olarak kent güvenliği, trafik denetimi ve kamera takip sistemi çalıştırılması gibi görevleri de bulunmaktadır.

Belediye zabıtası belde sınırları içerisinde kamu düzenini sağlamakla görevli bir kolluk personeli olarak kanunda tanımlanmıştır. Kamu düzeninin bireylerin güvenlik, huzur ve sağlık içinde yaşamları ile kamusal estetik, insan onuru ve bireyleri kendilerine karşı koruma unsurları üzerinden sağlandığının kabulüyle belediye zabıtası mevcut yapısıyla belde sınırları içinde kamu düzenini sağlamaya yeterli değildir. Aynı zamanda belediye zabıtası, diğer kolluk kuvvetlerinin sahip olduğu yetki, imtiyaz ve teçhizata da sahip değildir.

Mahalli idareler yapısında yapılacak reformla, belediye zabıtası yerel polis hüviyetine kavuşturulmalı ve araç gereç, nitelikli personel yönünden daha işlevsel hale getirilmelidir. Bu sayede kentlerde, kent suçları ve kentlilere yönelik işlenen suçlarla daha etkin bir mücadele sağlanacak ve kentler daha sürdürülebilir bir yapıya bürünecektir.

Belediye zabıtası görevi ile ilgili denetimlerini, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 2007 yılında bu Kanun’a dayanılarak yürürlüğe sokulan Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin çıkarılmasına dek; 1930, 1969 ve 1984

yıllarında çıkarılan Kanun ve Yönetmeliklere istinaden yerine getirmiştir. Değişen toplumsal düzen, ekonomik yapı ve teknolojiye rağmen eski nesil bir yasal mevzuat, yönetim anlayışı ve teçhizat ile görev yapmak beyhude bir çabadır. Belediye zabıtası ilgilendiren mevzuat değişen ve gelişen koşullara göre yenilenmelidir.

Bu doğrultuda, belediye zabıtası kendine özgü bir teşkilat kanununa ihtiyaç duymaktadır. Tıpkı İtalya yerel polisinde ve ülkemizde görev yapan polis, jandarma ve bekçilerde olduğu gibi ayrı bir teşkilat kanunu, belediye zabıtası için de gereklidir. Belediye zabıtasının görev, yetki ve sorumluluklarını açık ve net bir şekilde belirten, mesleği icra eden personelin haklarını içeren ve diğer yasal mevzuatla bağlantısını açıkça ortaya koyan teşkilat kanununun varlığı, mesleğin verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlayacaktır. Dolayısıyla kentlerde kamu düzeninin tesisi ve muhafazası adına önemli ve gerekli bir ihtiyaç karşılanmış olacaktır.

Bu Kanun uyarınca belediye zabıtası, kentlerde kamu düzeninin tesisi ve muhafazası hususunda her alanda yetkili ve sorumluluk sahibi kılınmalıdır. Basit suçlar, belediye zabıtası tarafından değerlendirilmeli ve belediye zabıtasına idari görevlerine ek olarak adli görevler de verilmelidir. Bu kapsamda kent güvenliği, trafik denetimi, kamera takip sistemleriyle kenti denetleme, dilencilik ve seyyar satıcılık ile mücadele, gıda, sağlık ve çevre denetimleri, tarihi dokunun muhafazası, ilan ve reklam denetimi, imar denetimi gibi görevler belediye zabıtası tarafından ifa edilmelidir.

Park ve bahçeler, sahiller, piknik alanları, mezarlıklar, sebze ve meyve halleri, otobüs terminalleri, stadyumlar, spor salonları ve kent meydanlarının muhafazası ve güvenliği belediye zabıtası tarafından sağlanmalıdır.

Belediye zabıtası, kent içerisinde trafikle ilgili bazı konularda yetkili ve görevli kılınmalıdır. Vatandaşlar, özellikle hatalı park durumlarında sıklıkla belediyelerden ve belediye zabıtasından sorunun çözümüne dair talepte bulunmaktadır. Buna karşılık belediyelerin hatalı park ve benzeri konularda yetkisi olmaması sebebiyle kamu düzeninin sağlanmasına adına yetersiz kalınmaktadır. Belediyeler ve belediye zabıtası şehir içi trafikte, bilhassa hatalı park etmeye ilişkin hususlarda yetkili kılınırsa kamu düzeninin sağlanması adına önemli bir adım

atılacaktır. Bu doğrultuda belediye zabıtasına plaka sistemine erişim hakkı, araç çekme ve daha geniş kapsamlı cezai işlem uygulama hakkı tanınmalıdır.

Tüm bunlarla birlikte belediye zabıtasına, görevi ile ilgili tutuklama, alıkoyma ve el koyma yetkisi tanınmalıdır. Ayrıca belediye zabıtası, kendisine atfedilen bu görev ve sorumluluklar karşısında hem kendisini savunmak hem de caydırıcı olmak için silah taşıma yetkisine sahip olmalıdır. Belçika ve İtalya belediye polisi örneklerinde gördüğümüz üzere belediye bünyesinde görev yapan kolluk kuvvetinin silah taşıma yetkisi vardır. Ülkemizde de görevi gereği risk taşıyan ve kamu gücünü kullanarak birçok farklı görevi yürüten zabıta memuruna, silah taşıma yetkisi verilmesi elzem bir gerekliliktir.

Çıkarılması arzulanan teşkilat kanunu ile büyükşehir belediyelerinde, büyükşehir belediyesi zabıtası ile büyükşehir ilçe belediyesi zabıtası arasında koordinasyon sağlanmalıdır. Görev tanımları ve ayrımları açık ve net bir şekilde kanunda ifade edilmeli ve sahada görev yapan personeller bu konuda bilinçlendirilmelidir. Gerekli hallerde ise büyükşehir belediyelerinde zabıta koordinasyon kurulu oluşturulmalıdır. Bu sayede büyükşehir belediyelerinde, belediye zabıtasının geçmişte sıklıkla yaşadığı iş birliği ve koordinasyondan uzak tutum ve davranışları bertaraf edilmelidir.

Son olarak, Belçika ve İtalya örnekleri üzerinden belediye zabıtasına atfedilen yeni görev alanları ile yeni yetki ve sorumlulukları layıkıyla yerine getirebilecek personel ihtiyacı eğitim ile karşılanmalıdır. Yüksek Öğretim Kurulu ile iş birliği yaparak farklı illerde Zabıta Meslek Yüksekokulları faaliyete geçirilerek ya da üniversitelerin mevcut meslek yüksekokullarında zabıta ile ilgili programlar açılarak nitelikli zabıta memurları yetiştirilmelidir. Bu program kapsamında yerel yönetimler, idare hukuku, anayasa hukuku, temel iletişim beceresi gibi alanlarda akademik eğitim alan bireyler, belediyelerin zabıta memuru alımlarında öncelikli olmalıdır. Bu sayede belediye zabıta teşkilatı, mesleki eğitimlerle nitelik kazanmış, yasal mevzuata hakim, iletişim becerileri kuvvetli, çözüm odaklı, bireysel özgürlüklere saygılı ve liyakat sahibi memurlardan oluşacaktır.

KAYNAKÇA

- Ağaoğulları,
Mehmet Ali: **Sokrates'ten Jakobenlere: Batı'da Siyasal Düşünceler**, İletişim Yayınları, 2018.
- Aksoy, Şinasi: “Yeni sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Yaklaşım”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 1998.
- Akyılmaz, Bahtiyar,
Murat Sezginer, Cemil Kaya: **Türk İdare Hukuku**, Ankara, 2013
- Akyüz, Bilal: Türkiye’de İç Güvenlik Algısının Değiştirilmesi: İç Güvenlik Teşkilatı’na Yönelik Yeni Yapılan Modeli, **Savunma Bilimleri Dergisi**, C:14, S:1, 2015, s 65-87.
- Alacadağlı, Esmeray: Güvenli Kent ve Kent Güvenliği Üzerine Bir İrdeleme, **Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C:6, S:2, 2020, s 152-167.
- Arslan, Onur E.,Örsan E. Akbuluk, Nizam Önen: **Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi**, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, 2002.
- Arslantürk, Arzu Y.: Tanzimat Sonrası Osmanlı Şehirlerinde Taşrada Yerel Hizmetlerin Yeniden Örgütlenmesi, **Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:10, S:4, 2018, s 141-150.
- Aytaç, Serpil, Ramazan Derdiman,Şenol Baştürk, Burcu Öngen Bilir: Kent Güvenliği Olarak Suç Korkusu: Bursa Örneği, **Mühendislik Bilimleri ve Tasarım Dergisi**, C:3, S:3, 2015, s 259-267.

- Bayrakcı, Erdal: Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:7, 2002, 89-110.
- Berkün, Sanem: Kamu Açısından Yönetim, **Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi**, C:6, S:16, 2017, s 638-664.
- Bozatay, Şeniz A, Kemal Kızılkaya: Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C:6, S:1, 2019, s 609-637.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Seriy Sez: **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayını, 2008.
- Boztepe, Mehmet: Osmanlı Devleti'nin Taşra Yönetimini Şekillendiren “Merkeziyetçilik” Yaklaşımı ve Günümüze Etkileri, **Dumlupınar Sosyal Bilimler Dergisi**, S:36, 2013, s 1-14.
- Çelen, Mustafa: Belçika’da Yerel Yönetimler, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, C: 35, S:2, 2013, s 293-326.
- Çelik, Fikret, Sefa Usta: Klasik Liberalizmde “Özgürlük” ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:24, 2010, s 121-135.
- 3Çevik, Hüseyin H, M. Murat Özer, Cüneyt Belçika Polis Teşkilatı: Kuvvetten Hizmete Bir Dönüşüm ve Değişim Programı, **Polis Bilimleri**

- Gökçek, Talat
Hacıfazlıoğlu:
Dergisi, C:7, S:2, 2005, s 101-118.
- Çetin, Sefa:
Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S:25, 2015, s 249-258.
- Çukurçayır, Akif M.:
Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar, Çizgi Kitabevi, 2011.
- Derdiman, R. Cengiz:
Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyumu Sorunu, **Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:2, S:1, 2012, s 51-87.
- Duran, Lütfi:
İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1982.
- Ergin, Edip K.:
Kanunlarımız, 1929.
- Ergin, Osman N.:
Belediye Bilgiler, İstanbul, Osmanbey Matbaası, 1939.
- Ergin, Osman N.:
Mecelli-i Umur-ı Beleddiyye, İstanbul, İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı, 1995.
- Ertan, Kıvılcım E.:
Kent ve Kentli Hakları, Ankara, TODAİE Yayınları, 2014.
- Erten, Metin:
Nasıl Bir Yerel Yönetim, İstanbul, Anahtar Kitaplar Yayınevi, 1999.

- Eryılmaz, Bilal: **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İstanbul, İşaret Yayınları, 2007.
- Eryılmaz, Bilal: **Kamu Yönetimi**, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2012.
- Gökbayrak, Şenay: **Belediyeler, Özelleştirme ve Çalışma İlkeleri**, Ankara, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, 2003.
- Görmez, Kemal, Hasan Yaylı: **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011.
- Gözler, Kemal: **İdare Hukuku**, Bursa, Ekin Yayınları, 2009.
- Gözübüyük, A. Şeref: **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011
- Gözübüyük, A. Şeref, Turgut Tan: **İdare Hukuku**, Genel Esaslar, Ankara, 2013.
- Gözübüyük, A. Şeref: **Yönetim Hukuku**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016.
- Günday, Metin: **İdare Hukuku**, Ankara, 2015.
- Gündüzöz, İlker: Türkiye ve Dünyada Güvenli Kent Yaklaşımı: Kentsel Güvenlik mi? Güvenli Kent mi?, **Türk İdare Dergisi**, S:483,2016, s 335-368.
- Henden, Burçin: Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi, **Journal of Human Sciences**,, C:8, S:1, 2011, s 1-13.

- Heper, Metin: **Türkiye’de Kent Göçmeni ve Bürokratik Örgütler**, İstanbul, Üçdal Neşriyat, 1983.
- İnalçık, Halil: **The Ottoman Empire, The Classical Age 1300-1600**, Phoenix Express, 1995.
- Kaya, Erol: **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2003.
- Kaya, Erol: **Kentleşme ve Kentlileşme**, İstanbul, İlke Yayıncılık, 2003.
- Keleş, Ruşen: **Kentleşme ve Konut Politikası**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1984.
- Keleş, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, Ankara, İmge Kitabevi, 2008.
- Keleş, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 2012.
- Keleş, Ruşen: **“Kentli Hakları Üzerine”, Yeni Kuşak İnsan Hakları**, TODAİE Yayınları, 2013.
- Kıray, Mübeccel B.: **Kentleşme Yazıları**, İstanbul, Bağlam Yayınları, 2007.
- Koçak, Süleyman Y., Ali Ekşi: **Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, S:21, 2010, s 295-307.
- Koçak, Yüksel: **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2013.

- Maslow, Abraham H.: A Dynamic Theory of Human Motivation, **Psychological Review**, S:50, 1943, s 370-396.
- Oğurlu, Yücel: **İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Koruma**, Ankara, 2001.
- Onar, Sıddık S.: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Hak Kitabevi, 1996.
- Ortaylı, İlber: **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978.
- Ortaylı, İlber: **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimler Geleneği**, Hil Yayınları, İstanbul, 1985.
- Ortaylı, İlber: **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, Ankara, Cedit Neşriyat, 2008.
- Ortaylı, İlber: **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2011.
- Önen, Semih M., İhsan Eken: Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, C:15, S:56, 2016, s 216-234.
- Özay, İlhan: **İdari Yaptırımlar: Kuramsal Bir Deneme**, İstanbul, 1985.
- Özay, İlhan: **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınları, 1996.

- Özay, İlhan: İdari Kolluk- Adli Kolluk, **Journal of Istanbul University Law Faculty**, S:71, 2013, s 947-961.
- Parlak, Bekir, Mustafa Ökmen: **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlker Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, 2010.
- Payam, Mehmet M.: Emniyet, Güvenlik, Kent Emniyeti ve Kent Güvenliği: Kavramsal Bir Analiz, **Avrasya Terim Dergisi**, C:6, S:1, 2018, s 15-25.
- Pıçakçıfe, Metin, Alp Ergör, Bülent Kılıç, Beyazıt Yemez: Zabıtalının Sosyodemografik Özellikleri ve Çalışma Yaşamı Bileşenleriyle Şiddetle Karşılaşma Durumları Arasındaki İlişki, **Sağlık ve Toplum Dergisi**, C:17, S:3, 2007, s 1-120.
- Pustu, Yusuf: Küreselleşme Sürecinde Kent “Antik Site’den Dünya Kentine”, **Sayıştay Dergisi**, S:60, s 129-151.
- Şahin, Yusuf: **Kentleşme Politikası**, Trabzon, Murathan Yayınevi, 2011.
- Toprak, Zerrin: **Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.
- Toprak, Zerrin: **Yerel Yönetimler**, İzmir, Siyasal Kitabevi, 2014.
- Tortop, Nuri: İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C:5, S:3, 1996, s 63-70.
- Tortop, Nuri, Burhan **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayınları, 2014.

Aykaç, Hüseyin Yayman,
Akif Özer:

Töksöz, Fikret, Ali E.
Özgür, Öykü Uluçay,
Levent Koç, Gülay Atar,
Nilüfer Akalın:

Yerel Yönetim Sistemleri (Türkiye, Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti), TESEV Yayınları, 2009.

Tümerkan, Sıddık:

Türkiye’de Belediyeler: Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, İçişleri Bakanlığı Yayınları, 1946.

Ulusoy, Ahmet, Tekin
Akdemir:

Mahalli İdareler, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2013.

Ulusoy, Ali D.:

İdari Yaptırımlar, İstanbul, On İki Levha Yayınları, 2013.

Ünüsân, Teoman:

Dünyada Mahalli İdareler, Ankara, **T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını**, C:27, S:491, 1999, s 491-495.

Yayla, Yıldızhan:

İdare Hukuku, İstanbul, Beta Yayınevi, 2009.

Yılmaz, Ejder:

Hukuk Sözlüğü, Yetkin Yayınları, 1996.

