

KAMU GÜVENLİĞİNİN SAĞLANMASINDA WEBERYEN BÜROKRASİ VE HİYERARŞİ KAVRAMI

Dr. Hasan ACAR

Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Başkanlığı, (hasanacar.uludag@gmail.com)

ÖZET

Vatandaşların kamusal olarak kendilerini güvensiz hissettikleri bir ortamda, refah içinde yaşama olanağı mümkün gözükmemektedir. Devletin bekasına karşı faaliyet yürüten unsurların, devleti herhangi bir olumsuz duruma düşürmeden önce tespit edilebilmesi için, kamu güvenliğini sağlayan örgüt yapılarının sistemli bir şekilde işlemesi gerekmektedir. Bu nedenle kamusal güvenliğin sağlanması noktasında, devletin kendi örgütlenmesini ne şekilde sağladığı da dikkate alınması gereken bir konudur. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de bürokratik ve hiyerarşik yapılarda teşkil edilmiş kamusal örgüt yapılarının, kamu güvenliğinin sağlanmasında ne şekilde fayda sağladığını açıklayarak, bürokrasi ve hiyerarşi kavramının dayanak noktasını teşkil eden Weber’in düşüncelerinin, ülkemizde kamusal örgütlenmelere ne şekilde yansıdığını izah etmektir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Güvenliği, Bürokrasi, Hiyerarşi, Max Weber, Otorite.

THE WEBERIAN BUREAUCRACY AND HIERARCHY IN THE PROVISION OF PUBLIC SECURITY

ABSTRACT

It is not possible to live in prosperity in an environment where citizens feel publicly insecure. Organizational structures that provide public security need to be systematically processed so that the elements that operate against the government’s state can be detected before the state is brought down to any negative situation. For this reason, the point at which public security is ensured is how the state has provided its own organization. The purpose of this study is to elucidate how Weber’s thoughts ,which form the basis concept of bureaucracy and hierarchy, reflected in public organization in our country by explaining how bureaucratic and hierarchal structures of public organizations in Turkey benefits provision of public security.

Keywords: Public Security, Bureaucracy, Hierarch, Max Weber, Authority.

1. Giriş

Ülkemizde kamu yönetiminin teşkilat yapısı, Türk geleneksel yönetim anlayışının merkeziyetçi yapısına uygun olarak, hiyerarşik bir şekilde oluşturulmuştur. Bu örgüt yapısı, içerisinde bulunanların kurallarla belirlenen yetki alanına sahip olduğu, uzmanlaşmadan kaynaklanan kariyer ve liyakat sisteminin bulunduğu, gayrişahsî ilişkiler bütünüdür.

Türk kamu yönetimi idari teşkilat yapısı, Anayasamızın 123.maddesinde ifade edildiği üzere “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.” (TBMM Başkanlığı, 2017a) ilkesini esas almaktadır. Kamu güvenliğinin sağlanması noktasında, idarenin bütünlüğünün tesis edilebilmesi için, kurumların birbirleriyle ve devletin merkezi yönetimiyle olan münasebetlerinde bürokratik bir yaklaşım izlemesi zorunlu bir hale gelmektedir. İdarenin bütün olmasının doğal bir sonucu olarak, merkezileşmiş teşkilat yapısı aynı zamanda hiyerarşik ilişkilerin ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

Ülkemizde kamu güvenliği, “bürokrasi” olarak ifade edilen, bu konuda ilk akla gelen isimlerden biri olan Max Weber tarafından, rasyonel ilişkiler çerçevesinde uygulanacak kural ve kaidelerin önceden detaylı olarak açıklandığı, katı bir disiplini esas alan yönetim sistematığı olarak kavramsallaştırılmış bir yapının izlerini taşıyan “bürokratik örgütler” yoluyla sağlanmaktadır. Bürokrasi kavramının sahip olduğu bu özellikler, kamu güvenliğinin sağlanmasını kolaylaştırıcı bir takım kontrol mekanizmalarını harekete geçirmektedir. Bu çalışmada, Weber tarafından modellenen bürokrasi ve hiyerarşi kavramlarının, ülkemizde kamu güvenliğini sağlayan örgüt yapılarına ne şekilde katkı sağladığı ortaya koyulacak ve kamu güvenliğinin sağlanması noktasında bürokratik ve hiyerarşik örgüt yapılarının önemi izah edilecektir. Ülkemizde kamu güvenliğini sağlayan örgüt yapılarının işlevlerini ortaya koyabilmek için, bürokrasi ve hiyerarşi kavramlarına Weber’in bakış açısıyla değinmek daha faydalı olacaktır.

2. Kamu Güvenliğinin Sağlanması

2.1. Kavramsal Bakış

İnsanların hayatlarını sürdürebilmesi için, toplumsal bir düzende ve bir arada yaşaması kaçınılmazdır. Toplumsal bir düzende bir arada yaşayabilmek için, belirli bir oranda özgürlüklerin kısıtlanarak toplumsal kurallara riayet edilmesi gereklidir. Bireyler özgürlüklerinin bir kısmından vazgeçip bu hakların idaresini kamu idarelerine bırakırken, kamu otoritelerinden de kendilerinin güvenlik, adalet ve toplumsal düzeni sağlanmasını bekleyecektir. Aydınlanma Çağında ortaya çıkan bu düşünce, “Toplum Sözleşmesi” olarak ifade edilmiştir. Toplum halinde yaşamının olmazsa olmazlarından biri güvenlidir. Vatandaşlar tarafından eksiksiz sunulması beklenen ve devletin varlık nedeni olarak görülen kamu güvenliği, kamu otoritelerince sağlanmaktadır (Dolu vd., 2010:60).

Devletin en temel görevlerinden biri, vatandaşlarının huzur ve mutluluk içerisinde yaşamasını sağlamaktır. Bu görevin yerine getirilmesi, kamu düzeninin tesis edilmesiyle mümkün olacaktır. Bu nedenle devlet, toplumu ve bireyi her türlü suça karşı koruyarak, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı bir ortamı sağlamak mecburiyetindedir. Bireyler ancak böyle demokratik bir ortamda kendilerini güvende hissedebilecektir (Gül, 2008:72).

Kamu düzeninin tesis edilmesi, devletle vatandaşlar arasındaki ilişkileri daha verimli hale getirecektir. Güvenliğinden endişe etmeyen bireylerin devlete olan bağlılığı artacak, bu durum bireylerin devlete karşı olan ödev ve sorumluluklarını yerine getirmelerinde onları daha istekli kılacaktır.

“Kamu güvenliği” kavramı, Türk Dil Kurumu (TDK) sözlüğünde “Bir devlette zabıta hizmetleriyle halka sağlanan can ve mal güvenliği” şeklinde tanımlanmıştır (TDK, 2017). TDK tarafından yapılan bu tanımdan anlaşılacağı üzere, “kayıt tutmak, tutanak altına almak” anlamlarına gelen “zabıt” hizmetlerinin halkın can ve mal güvenliği açısından kullanılması ifade edilmek istenmiştir. Halka can ve mal güvenliği sağlanması konusunda yapılanların kayıt altında tutulmasından ziyade, zabıta hizmetleri olarak ifade edilen kavramdan kasıt, devletin bu hizmetleri yerine getirdiği “kolluk faaliyetleri”dir. Ülkemizde “kamu güvenliği” kavramı, özellikle terör faaliyetlerinin yoğunlaşmasıyla birlikte terör örgütlerine karşı genellikle “iç güvenlik” kavramıyla da anılmaktadır.

İç güvenlik kavramı ulusal güvenliğin bir parçası olarak, terörle mücadeleyi ima eden bakış açısıyla ilk kez 2001 yılında “ABD Ulusal Güvenliği Hakkındaki Ulusal Komisyon Raporu”nda ifade edilmiştir. Kavramın anlamına kavuşması ise, 11 Eylül 2001’de gerçekleşmiştir. Bu tarihten sonra ABD’de yurtiçindeki terörle mücadele faaliyetlerini “iç güvenlik” kavramıyla ifade etmiştir. 11 Eylül’de meydana gelen terör olayı, iç güvenliğin ne denli önemli olduğu konusunda ülkeleri daha kapsamlı düşünmeye sevk etmiştir (Yılmaz, 2012:20).

İç güvenlik hizmeti kolluk personeli aracılığıyla yürütülmektedir. Kolluk personeli, suç meydana gelmeden önce önleyici, meydana geldiğinde ise adli olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Devletin asli görevlerinden olan kamu güvenliğini tesis etme görevi, sıkı denetim ve gözetimi gerektiren bir faaliyet olması nedeniyle bizzat devlet eliyle görülmektedir. Hiyerarşik bir yönetim içerisinde yürütülen kolluk hizmetlerinin, düzenli ve dikkatli yürütülmediği takdirde, telafisi mümkün olmayan sonuçlar meydana getirebilecektir (Öztek, 2015:13). Bu nedenle ülkemizde kamu güvenliğini sağlayan bürokratik örgüt yapılarının, hiyerarşik denetimin getirdiği kontrol mekanizmalarını işletmesi, kamu güvenliğinin sağlanması ve sürdürülmesi noktasında önem arz etmektedir.

2.2. Kamu Güvenliğinin Sağlanmasında Kolluk Faaliyetleri

Anayasamızın 5.maddesi, “Devletin temel amaç ve görevleri” başlığı altında ifade edilen; “Devletin temel amaç ve görevleri, Türk Milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini, Cumhuriyeti ve demokrasiyi korumak, kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak; kişinin temel hak ve hürriyetlerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmaktır.” şeklinde açıklanmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2017b).

Anayasamızın 5.maddesinde ifade edildiği üzere, “kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak” devletin temel amaç ve görevi olarak görülmüştür. Toplumun refah, huzur ve mutluluğunun sağlandığı ortam “kamu düzeni” kavramıyla ifade edilmiştir. Fransız idare hukukundan Türk idare hukukuna uyarlanan kamu düzeni kavramı, “Genel Güvenlik”,

“Dirlik-Esenlik” ve “Genel Sağlık” olmak üzere üç ana unsurla ifade edilmektedir (Oder, 2012:1).

Anayasal bir durum olan kamu düzeni, sadece ortaya koyulması gereken bir durumdan ziyade sürdürülmesi ve bozulduğunda yeniden tesis edilmesi gereken bir durumdur. Kamu düzeni, temel hak ve özgürlüklerin Anayasa’da belirtilen şekilde kullanılabilirdiği bir ortamın yaratılmasını ve sürdürülmesini gerektirir. Toplumsal düzenin bir ifadesi olarak kullanılan kamu düzeni, toplumun düzenini bozacak unsurları ve faaliyetleri bertaraf etmek sorumluluğu da taşır.

Kolluk, “kamu düzeninin sağlanması, korunması ve bozulduğunda yeniden tesis edilmesi için yürütülen idari faaliyetler” olarak tanımlanmaktadır. Kamu düzeni, hak ve özgürlüklerin kullanılabilir olduğu bir ortamı ifade etmektedir. Kolluk bu noktada, bu hakları “koruma” ve bu haklar çiğnendiğinde “müdahale etme” ile görevlidir. Dolayısıyla kamu düzeninin tesis edilmesi sadece bireylerin değil, devletin de ihlal etmemesi gereken görevlerdendir. Bu nedenle devlet hem kendi ihlallerini önlemek, hem de bireylerin ihlallerini önlemekle memurdur. İdare burada, kendisine verilen yetki ve görevler ışığında, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak hukuka uygun bir düzen tesis etmekle mükelleftir (Oder, 2012:7-8).

Türk Dil Kurumu tarafından kamu güvenliği kavramı bir zabıta hizmeti olarak ifade edilmekle birlikte, 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nun 3.maddesinde de kolluğun bir ifadesi olarak zabıta teşkilatından bahsedilmiştir: “Zabıta teşkilatı: Umumi ve hususi olmak üzere iki kısma ayrılır. Umumi zabıta: Silahlı bir kuvvet olan (polis) ve (jandarma) dır. Hususi zabıta: Umumi zabıta haricinde kalan ve mahsus kanunlarına göre teşekkül edip muayyen vazifeleri gören zabıta kuvvetleridir. Jandarma ve hususi zabıta teşkilatı kendi kanunlarına ve emniyet teşkilatı bu kanun hükümlerine tabidir. Jandarma ve hususi zabıta ile emniyet teşkilatının merkezde ve vilayetlerde yekdiğerile irtibat, muhabere ve çalışma tarzları nizamname ile tespit edilir.” (Mevzuat, 2017a).

Kolluk kavramı genel anlamda kamu düzenini koruma, kollama, suç ve suçluları tespit etme ve yakalama ile görevli, gerektiğinde zor kullanma yetkisine sahip, kanunla verilen yetkiler dâhilinde görev yapan kuruluşlardan oluşmaktadır (Yılmaz, 2012:21). İdare hukukunda genel idari kolluk ve özel idari kolluk ayrımıyla ifade edilen bu kolluk faaliyetlerinden genel idari kolluğun amacı; genel güvenlik, genel sağlık, dirlik ve esenliğin sağlanması hususunda gereken faaliyetleri yürütmek iken, özel idari kolluğun amacı; Emniyet Teşkilat Kanunu’nda bahsedildiği üzere, genel idari kolluk hizmetlerinin dışında kalan ve kamu düzeninin tesis edilmesine yardımcı olmak üzere, kendilerine özel kanunlar tarafından verilen yetkiler ışığında faaliyet yürütmektir.

Merkezi idare içinde genel idari kolluk makamları; Bakanlar Kurulu, bakanlar, valiler ve kaymakamlardır. Mahalli idareler bakımından genel idari kolluk makamları; belediye meclisi, belediye encümeni, köy ihtiyar meclisidir (Oder, 2012:15-16). 2019 seçimleriyle birlikte yürürlüğe girecek olan anayasa değişikliği ile yürütme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanına ait olacaktır. Genel idari kolluk İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülmekte olup, genel kolluk hizmetleri; Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından kendi kanunlarına yerine getirilmektedir.

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'nun 3.maddesine göre; "Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir." (Mevzuat, 2017b). 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'na göre; "Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatini temin eder. Yardım isteyenlerle yardıma muhtaç olan çocuk, alil ve acizlere muavenet eder. Kanun ve nizamnamelerinin kendisine verdiği vazifeleri yapar. Polis, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanmasından sorumludur" (Mevzuat, 2017c). Kanun ve nizamlar yoluyla çerçevesi belirlenen kolluk faaliyetleri, ülkemizde kamu güvenliğinin sağlanması ve sürdürülmesini temin eden, hiyerarşik ilişkiler bütünü ile sevk ve idare edilen, bürokratik örgütlenmeler vasıtasıyla yerine getirilmektedir. Söz konusu bu örgüt yapıları, Weber tarafından bürokrasi şeklinde ifade edilen kavramının izlerini taşımaktadır.

3. Max Weber'e Göre Bürokrasi ve Hiyerarşi

3.1. Bürokrasi Kavramı ve İşlevleri

3.1.1. Kavram Olarak Bürokrasi

İhtiyaçların arttığı, farklılaştığı ve toplumsal değişimlerin ivme kazandığı günümüz toplumlarında, devletin de görevleri artmış; bu durum bürokrasi kavramına olan ilgiyi arttırmıştır. İlk örneklerini Eski Çin ve Roma İmparatorluğu'nda gördüğümüz bürokratik kurumların özellikle Aydınlanma dönemi ile birlikte yaygınlık kazandığını söyleyebiliriz.

Devletin faaliyet alanının 19.yüzyıldan itibaren önemli bir ölçüde genişlemeye başlamasıyla beraber, devlet bu faaliyetlerini yürütecek yeterli sayıda personeli istihdam etme gereği duymuştur. Teknik bilgi ve uzmanlığa duyulan ihtiyaç ile birlikte bürokratik kurumların ve yapıların yaygınlık kazanması, bu ihtiyacın giderilmesine yönelik doğal bir sonuç olarak karşımıza çıkmıştır.

Bürokrasi kavramının "koyu renkli kumaşla örtülü masa" anlamına gelen "bureau" kelimesinden türediği ve 18. yüzyılda "memurların çalıştığı devlet dairesi, ofis ya da büro" anlamında kullanılmaya başlandığı belirtilir. Kavramın ilk olarak 1745 yılında kullanıldığı ve kavramı ilk kullanan kişi olarak "laissez-faire", "laissez-passer" (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler) sözü de kendisine isnat edilen (Eryiğit & Yörükoğlu, 2012:2) Fransız iktisatçı Vincent de Gournay olduğu konusunda ortak bir düşünce vardır (Eryılmaz, 2013:19). Bürokrasi kavramı, büroda çalışanların önemli yetkilere sahip olduğu bir yönetim biçimini ifade etmek amacıyla büroların egemenliği anlamında kullanılmıştır (Şavkılı & Aydın, 2013:69).

Kavramın ilk kullanıldığı tarihten günümüze kadar geçen süre içerisinde bürokrasi çok farklı fonksiyonları yerine getiren bir kavram olarak farklı şekillerde tanımlanmıştır. Kimilerine göre "işlerin ağır yürüdüğü bir prosedürler kurumu ve kırtasiyecilik", kimilerine göre "kamu yönetiminin olmazsa olmazı olan memurların yönetimi", kimilerine göre ise "modern devletin düzgün işleminin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan bir kavram" olarak farklı anlam ve fonksiyonlarda kullanılmıştır.

Bürokrasi denildiğinde birçok kişinin aklına genellikle olumsuz çağrışımlar yapan bir kavram gelmektedir. Bunun nedeni olarak, bürokratik örgütlenme modelinin sonucunda sıklıkla ortaya çıkan “şekilcilik”, “kurallara sıkı sıkıya bağlılık” ve “yazılılık esası” gibi ilkelerin, uygulamada özellikle “etkinlik” ve “verimlilik” açısından birtakım olumsuz sonuçlar doğurdıkları şeklinde eleştirilmesi ve kamu yönetiminde çalışanlarda bazen kuralların arkasına sığınarak yapmaları gereken işleri yapmaktan kaçınma şeklinde bir kültür gelişmesi gösterilmektedir (Demir, 2011a:159). Bürokrasinin olumsuz bir şey olması nedeniyle dünya üzerinden kaldırılması gerektiği kanaatini taşıyanlar mevcuttur (Mises, 2000:15). Elbette bürokratik örgütlenme modelinin olumlu ya da olumsuz tarafları tartışılmaya açıktır. Fakat günümüzde modern devletlerin ve kurumların çoğunda bürokratik örgüt yapılarının örneklerini görmek mümkündür.

Ülkemizde kamu yönetim tarihinde idarenin en önemli araçlarından biri olarak kavramlaştırılan bürokrasi, yönetsel açıdan bir karar alınması ve alınan kararların uygulanması noktasında taşıdığı işlev nedeniyle önemsenmiştir (Şavklı & Aydın, 2013: 67). Devletin işlerini yürütürken, özellikle de kamu güvenliğinin sağlanması konusunda kaybedecek bir zamanının olmaması, devlet düzeni içerisinde bürokratik ve hiyerarşik örgüt yapılarının yaygınlaşmasını sağlamıştır.

Bürokratik yapıda teşkil edilen bir örgütün faaliyetlerini yürütmesinde bazı sorunlar ve aksamalar meydana gelebilmektedir. Bürokrasi her ne kadar yasal prosedürlerle bir çerçeve içerisine alınsa da, insan faktörünün olduğu her yerde nedenleri farklı bir takım sorunlar meydana gelebilir. Bu noktada anlatmak istenilen husus, bürokratik bir şekilde yapılan örgüt ve kurumların işleyişlerinde meydana gelen aksamalarda, tüm kusuru bu prosedür ağına ve bürokratik yapılanmaya yüklemenin haksızlık olacaktır. Bu nedenle bürokratik yapılara duyulan ihtiyacın ve Weber’in bürokrasi kavramsallaştırmasının ortaya koyulması, bürokratik yapıların işlevlerini ifade etmeyi sağlayacaktır.

3.1.2. Bürokrasinin Gerekliği

Bürokrasi her şeyden önce bir yönetim işidir. Ancak bürokrasi bir devlet yönetim sistemi değildir. Monarşi, aristokrasi, demokrasi vs. gibi devlet sistemlerinin hemen hemen hepsinin içerisinde yer alan, bir yönetim yapılanmasıdır (Kalağan, 2009:19). Devletin yapılanması, üstlendiği görevleri yerine getirmesi için teşkilatlanması zarurî olup, teşkilatsız idare düşünülemez. 1982 Anayasamızın 123. maddesinde yer alan, idarenin teşkilat ve görevleriyle bir bütün olduğu, teşkilatsız görev, görevsiz teşkilat olmayacağını göstermektedir. Teşkilatlanmada en önemli unsur olarak insan unsuru, karar veren, değerlendirme yapan, yöneten ve görevleri yerine getiren olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet teşkilatının göreviyle bütünleşmesi ve kamu güvenliğini sağlayabilmesi personel istihdamını zorunlu kılacaktır.

Dolayısıyla, bürokratik kurumlar bürokrasiyi, kendi yönetim ve idare işlerini daha kolay yürütmek, daha çok kişiye hizmet götürebilmek ve her şeyden önce bireysel sorumluluğu olan bürokratik görevlilere, işleyişin aksamalarıyla ilgili yeri geldiğinde “hesap sorabilmek” için kullanırlar. Kamu güvenliği gibi devletin bekası noktasında hassas bir konuda, bireysel sorumlulukların yerine getirilmesi ile icabında hesap sorulabilmesi amacıyla bürokratik yapılardan istifade edilmektedir.

Bürokrasi, bir kamusal yapılanmada, birden fazla insanın görev yürütmesi sebebiyle, bunların arasında çatışma çıkmaması bakımından işbölümü yaparak ve ahenk kurarak, etkili ve verimli bir işleyişi sağlayacaktır. Zira en az iki kişinin birlikte olduğu yerde birbirleri ile uyumlu olma, koordinasyon ve yönetim ihtiyacı vardır. Bu nedenle bürokrasi “uzmanlık” ve “tecrübe” işidir. Bürokratik mekanizmalar içerisinde yer almak isteyen kişiler konu ile ilgili kendi yeterliliklerini ispat etmek ve belgelemek durumundadır. Uzmanlık alanına göre sınıflandırılan ve kendi uzmanlık alanında çalışmalarını yürüten bürokratik görevliler, zamanla sahip oldukları bilgilerin üzerine deneyimlerini de ekleyerek konu ile ilgili söz sahibi bir pozisyona gelmektedir.

Kamu politikalarının oluşturulmasında bürokratların bilgi ve tecrübelerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bilgi ve veri girişinin olduğu bu bürokratik kurumlar kamu politikalarının oluşturulması için ihtiyaç duyulan tüm bilgileri derleyerek anlamlandırır ve kullanılmak üzere devletin idari otoritelerine sunarlar (Eryılmaz, 2013:36). Bu anlamda bürokrasinin kamu politikalarının oluşturulmasında etkin bir rolü olduğu görülmektedir.

Bürokrasinin diğer bir fonksiyonu “istikrarın korunması”dır. Devletin idaresini elinde bulunduranların sonsuza kadar bu görevlerini sürdürmelerinin imkânı olmadığı, tarihsel verilerden yararlanarak gözlemek mümkündür. Bir devlette siyasal iktidar, hükümet edenler el değiştirirse de alttaki bürokratlar, hizmet üretmeye devam etmek zorundadırlar. Bu nedenle kamu düzeni üzerinde bürokrasi bir istikrar unsuru olarak görev yapmaya devam ederek, aslında büyük bir sorumluluk üstlenmektedir. Amacı uzun yıllar varlığını devam ettirmek olan devlet ve kurumlar bürokratik yapılanmalarının ne derece düzgün işlediği ile kendilerini teyit etme durumundadır. Aksi takdirde her yönetim ve düzen değişikliği ile bürokratik kurumlar kendilerini yıkıp tekrar kurma yoluna giderlerse istikrarın sağlanması güçleşecektir. Nitekim uzun yıllar farklı coğrafyalarda hüküm sürmüş Türk devletleri, böylesine uzun ömürlü olmalarını iyi işleyen bürokratik mekanizmalara borçludur.

Bürokrasinin hantal bir anlayışla işleri geciktiren hali, demokrasi için sorun oluşturabileceği kaygılarına sebep olmuştur. Bürokrasinin böyle bir sakıncaya sebep olmadan kamusal görevlerinin yürütülmesini sağlaması mümkündür. Nitekim “bürokrasilerin her yerde gelişen kitle demokrasilerinin habercisi olduğu ve bürokrasi geliştikçe demokrasinin de gelişeceği belirtilmektedir.” (Demir, 2011b:69).

3.1.3. Weber’in Bürokrasi Modeli

Bürokrasi kavramı Batı düşünce tarihinde, bir dünya görüşünün kavramsal bir alt sistemi olarak ilk defa Marx tarafından ele alınmıştır. Marx’a göre bürokrasi, hukuki ve idari yasalardan türetilmiş gerçekliği olmayan sahte bir imgedir. Marx bürokrasiyi devletin nötr bir yönetim mekanizması olarak değil, egemen sınıfların egemenliklerini sürdürmek için kullandıkları bir baskı aracı olarak görmüştür.

Weber’in bürokrasiye bakış açısını anlayabilmek ise, onun ileri sürdüğü otorite teorisinden hareketle mümkündür. Weber’e göre otorite, diğerleri üzerinde isteklerini dayatan kural koyucunun güç kullanma hakkına sahip olduğuna inandığı ve kuralların dayatıldığı kişinin görevinin de onun emirlerine uymak olduğunu düşündüğü bir güç ilişkisidir. Weber bu gücü, “bir kimsenin isteklerini diğer insanların davranışları üzerinde dayatabilme imkânı”

olarak tanımlamaktadır. Weber'e göre çağdaş siyasal hayat bürokratik olmalıdır. Çünkü sadece süreklilik değil, verim ve devletin kişisellikten uzaklaşması ona bağlıdır (Weber, 1987:209).

Modern devlet, gerçekleştireceği birçok faaliyetini merkezileşmiş bürokratik yapıları ile kontrol eder. Bürokratik yapılar bu nedenle modern devlet için olmazsa olmaz yapılardan biridir (Peker vd., 2014:165). Modern devletin ekonomik, sosyal, siyasal, idari ve daha birçok alandaki düzenleme ve faaliyetleri, bürokratik yapıdaki kamu örgütleri aracılığıyla sunulmaktadır (Candan, 2012:1). Bürokrasi toplumun özel menfaatlerini, devlet tarafından temsil edilen genel menfaatlere dönüştürme aracı olarak sivil toplum ile devlet arasında bir köprü görevi de görmektedir (Çelik & Aksan, 2011:191-192). Toplumu organik bir bütün olarak kabul eden Weber, topluma büyük bir işlev toplamı olarak bakar. Bu noktada Weber'in organizmacı görüşüne bağlı olduğu ifade edilebilir.

Weber'in ideal tip olarak nitelediği bürokrasinin en saf türü, yasal otoriteye bağlı memurların istihdam edilmesiyle oluşan bir yapıyı ifade etmektedir. Bu noktada otoritenin Weber tarafından değinilen diğer türlerine de kısaca bakmakta fayda vardır. Weber'e göre meşru otoritenin üç saf türü vardır (Weber, 2014:52-53):

“1. Rasyonel temeller: Normatif kuralların meşruluğu ve bu kurallara göre egemen konumuna getirilenlerin emir verme hakkı olduğu inancına dayalıdır. (yasal otorite)

2. Geleneksel temeller: Çok eski zamanlardan beri süregelen geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna olan yerleşik inanca dayalıdır. (geleneksel otorite)

3. Karizmatik temeller: Bir kişinin kutsallığına, kahramanlığına, örnek özelliklerine ya da onun tarafından açıklanan veya emredilen normatif kalıpların ya da emrin, kutsallığına olan bağlılığa dayalıdır. (karizmatik otorite)”

Weber'in bürokrasi modelinde ideal tip diye nitelediği tür, rasyonel otoriteye bağlı bürokratik idari memurların istihdamıyla oluşan saf türdür. Örgütler ve kurumlar bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir. Weber bürokrasiyi doğrudan tanımlamak yerine onun özelliklerini açıklayarak anlatma yoluna gitmiştir. Weber'in ideal bürokrasi kavramının özelliklerine bakacak olursak:

3.1.3.1. Kurallara Bağlanmış Yetki Alanı

Kurallara bağlanmış yetki alanı, “sistematik bir işbölümünün parçası olarak tanımlanan işlevleri yerine getirme yükümlülüğü alanı, tanımlanan işlevleri yerine getirebilmek için atanmaların gerekli yetkiyle donatılması ve zorunlu güç kullanımının kesinlikle belli şartlara bağlı olması ile zorunlu güç kullanma araçlarının açık olarak tanımlanması” olarak ifade edilir (Weber, 1987:192).

Bürokratik yapılarda örgütün amaçlarına ulaşmasını sağlayacak resmi görevler belirli bir biçimde dağıtılmıştır. Bu görevlerin yerine getirilmesinde gereken emirleri verme yetkisi ve yaptırımlar belirli kurallara bağlanmıştır (Eryılmaz, 2013:60-61). Her kademedeki görevlilerin yetki alanı kesin hatlarıyla tanımlanarak önceden belirlenmiş yasal yükümlülükler çerçevesine oturtulmuştur.

3.1.3.2. Hiyerarşik Örgütlenme

İdari birimlerin örgütlenmesi hiyerarşik yapıda gerçekleşir. Yani her bir alt daire üstünde bulunanın denetim ve gözetimi altındadır. Astların üstlere başvuruda bulunma ve şikâyet hakkı vardır. Hiyerarşik düzenler hangi durumlarda hangi daire basamağına başvurulacağı konusunda birbirinden ayrılır (Weber, 2014:56-57). Birçok rasyonel bürokratik örgüt biçimi en üstteki bir kişi ile temsil edilir. Bu yapıda herkes kendinin ve kendi yönetimdekilerin karar ve eylemlerinden dolayı üstlerine karşı sorumludur. Hiyerarşi ilkesi kamu kurumlarında olduğu kadar büyük yapıları özel işletmelerde de görülür (Eryılmaz, 2013:61). Weber'e göre, bürokratik oluşumda yüksek görevlinin denetim yetkisi ve hiyerarşik statüsü, onun, astının yerine geçmesine izin vermemektedir (Weber, 1987:193).

Weber'e göre, saf bürokratik görevli tipi, daha yüksek bir yetkili tarafından atanır. Yönetilenlerce seçilen bir görevli, tipik bir bürokrat değildir. Görevlilerin yönetilenler arasında yapılan bir seçim sonucunda belirlenmesi, hiyerarşik bağımlılığın katılığını yumuşatır. Bu yolla seçilen bir görevlinin, üstüne karşı, ilke olarak özerk bir konumu vardır. Seçimle gelen görevli, konumunu "yukarıya" değil "aşağıya" borçludur. Seçimle gelen görevlinin kariyeri üstü olan yöneticiye bağlı değildir. Seçimle değil de, üstünün atamasıyla gelen görevli ise normal olarak teknik açıdan daha doğru ve duyarlı görev yapar. Çünkü diğer her şey sabit tutulduğunda onun atanışında ve geleceğinde salt işlevsel gerekçe ve niteliklerin ağır basmış olması olasılığı daha yüksektir (Weber, 1987:196-197).

3.1.3.3. Kariyer Düzeni

Kamu idarelerinin davranışlarını düzenleyen teknik kurallar ya da normlar bulunmaktadır. İdari uygulamaların rasyonel olabilmesi için özel bir eğitime ihtiyaç vardır. Bu nedenle yeterli bir teknik eğitimden geçtiğini ispatlayan kişi ancak böyle bir örgütlü grubun yönetici sınıfına üye olabilir. Örgüt ister siyasi, dini, iktisadi ya da başka amaçlı olsun, rasyonel bir müessesenin yöneticileri kural olarak "resmi memurlardan" oluşur (Weber, 2014:57). Bürokraside memuriyet kavramı bir "meslek" ifade eder. İşe alımlar belirli nitelikleri ölçmeye yönelik yapılan özel sınavlarla yapılır. Memurun seçimi işinin gerektirdiği teknik niteliklere göre yapılır. Memur bu yapı içerisinde kendine bir kariyer edinmeye çalışır. Çağdaş memur ister özel bir büroda, ister bir devlet dairesinde çalışsın, yönetilenlere kıyasla onlardan ayrı bir sosyal itibar kazanmak ister ve çoğunlukla da bunu elde eder (Eryılmaz, 2013:62).

3.1.3.4. Yazılı Belgelere Dayanma

İdari faaliyetler, kararlar ve kurallar, sözlü görüşme sonucu ortaya çıksa bile yazılı olarak formüle edilip kayda geçirilir. Modern örgütlü davranışın her türünün işlem merkezi olarak "daire ve büro", memurların sürekli olarak yaptıkları işlemlerin toplamından oluşan yazılı belgelere dayanmaktadır (Weber, 2014:58). İdarenin gayrişahsî yapısından kaynaklanan bu durumu, kamu idarelerinde "hesap verilebilirlik" ve "şeffaflık" kavramlarının gelişmesini sağlamaktadır. Yazılı belgelerle ispat edilemeyen idari eylem ve işlemler, eylem ve işlemi tesis edenler açısından hukuki sorunlar yaratabilir.

3.1.3.5. Kamusal ve Özel Mülkiyetin Ayrılması

Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenmesi, kural olarak resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de, görevlinin resmi faaliyetleriyle özel yaşamını birbirinden ayırmıştır. Kamu malları ile görevlinin özel mülkiyeti arasında hiçbir bağ yoktur. Kural olarak resmi makam evden, iş yazışmaları özel yazışmalardan; kamu malları özel servetten ayrılmıştır (Eryılmaz, 2013:63). Rasyonel türde, ilke olarak idari memurların üretim ya da yönetim araçlarının sahipliğinden tümüyle soyutlanmış olması gerekir. İdari memur kapsamına giren memur ve işçilere yönetimin araç ve gereçlerini sadece idari faaliyetler uğruna kullanma olanağı sağlanırken, bir yandan da bunların kullanılmasının hesabını verme yükümlülüğü verilir (Weber, 2014:57).

3.1.3.6. Uzmanlaşma

Hiyerarşik yapılanmanın ve işbölümünün doğal bir sonucu olarak rasyonel bürokratik memurlar konularında uzmanlaşmış kişilerdir. Yasa ve normlarla belirlenmiş yetki alanı içerisinde sadece kendi sorumluluğunu yerine getirme gayretinde olan bürokratik görevli, yaptığı bu görevinde zaman geçtikçe tecrübe kazanarak uzmanlaşır. Bürokratik görevlilerin konularında uzmanlaşmaları, aynı zamanda idarenin sürekliliğinin sağlaması ve istikrar açısından bürokratik yapıya katkı sağlamaktadır.

3.1.3.7. Gayrişahsîlik

İdarenin rasyonel bir çerçevede yürütülmesi için, resmi görevlilerin görevlerini yürütürken kişisel menfaatlerini, düşünce ve duygularını bir kenara bırakarak hareket etmeleri gerekir. Yetki alanlarının yasal çerçevelerle çizildiği bürokratik memur, kendisinden hizmet alan kişilere karşı tarafsız davranmalı ve eşit muamele etmelidir. Hiçbir idari yapı, o yapı içerisinde görev yapan resmi görevlinin kendi malı değildir. Kendi duygularına göre hareket eden bürokratik görevlinin, rasyonel bir davranış sergilememesi sonucu ortaya çıkan hukuksuz durum, onu “hesap verilebilirlik” boyutuyla karşı karşıya bırakacaktır.

3.1.3.8. Kurallar Sistemi

Weber’in bürokratik yaklaşım modeli, belli istikrarı ve kapsamı olan öğretilerle genel kurallara bağlıdır. Belirli olaylar konusunda karar verilirken, önceden belirlenmiş soyut ve genel kurallara göre hareket edilir. Bürokrasi, kişiye değil, soyut kurallara bağlı olarak işler. Memurun bağlılığı, üst konumdaki amire değil, makama ya da göreve aittir. Kurallar sistemi, bürokratik yapıda görev alanların kendi aralarındaki sorumluluklarını ve ilişkilerini de tanımlar. Bir örgüt bürokratik yapan şey, kuralların varlığı ve uygulanmasından ziyade niteliğidir. Weber’in ideal tip bürokrasi modelinde kurallar, rasyonel düşünceye dayanmaktadır (Eryılmaz, 2013:63).

3.2. Bürokrasinin İşlevsel Hale Gelmesinde Hiyerarşinin Rolü

3.2.1. Hiyerarşi Kavramı ve Kapsamı

İdarenin bütünlüğü ilkesinin bir sonucu ve merkezden yönetimin gerçekleştirilme aracı olarak hiyerarşi kelimesi iç hukukumuza Fransızca “hierarchie” kelimesinden geçmiştir.

Fransızca kelime anlamı itibarıyla, “herkesin yükselerek ilerlediği durumlar ve yetkiler serisi içerisinde yer aldığı sosyal bir organizasyon” anlamına gelmektedir. “Hiyerarşi” kelimesi yerine daha önceden rütbe sıralamasına göre küçükten büyüğe veya büyükten küçüğe sıralama anlamına gelen “silsile-i meratip” terimi kullanılmaktaydı (Taşkın, 2005:43).

Hiyerarşi, kamu görevlilerinin her birinin diğer bir kamu görevlisine tabi olduğu düzenin genel görünüşü ve astın üste bağlılığı olarak ifade edilebilir. Buna göre hiyerarşik düzen, ast ve üst kavramlarıyla doğrudan ilişkilidir. Ast aldığı emirleri üste karşı sorumlu olarak uygulayan, üst ise idari faaliyetlerin yürütülmesinde koordinasyonu sağlayan ve emirlerinin uygulanmasını takip eden görevlidir.

Astlık-üstlük ilişkisinin bir sonucu olarak idari örgütlenmede üst kademede bulunanlar amir pozisyonunda buldukları için ast personele görevlerine yönelik emir ve talimat verebilir. Ast personel, amir tarafından verilen emir ve talimatlara uymak zorundadır. Astların görev hiyerarşisinin niteliği ve kademeli yetki düzeylerinin uygunluğu açısından, üst görevlilerce denetlenmesini sağlayan bir ast-üst düzeni vardır (Weber, 1987:193).

3.2.2. Hiyerarşinin Hayata Geçirilmesi Hali

İdarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanabilmesi için memurlar amirlerinden aldıkları emirleri kanuna uygun olarak yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu yapılmadığı takdirde, uygulamada farklılıklar meydana gelerek idari işlem ve eylemler arasında kopukluklar yaşanabilmektedir. Uygulamada görülen bu kopukluklar, devlet mekanizması içerisinde işleyiş olumsuz etkileyerek telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğurabilmektedir.

Hiyerarşinin amire verdiği yetkilerin bir sonucu olarak, amirin astın işlemlerini oluşumundan önce inceleme, emir ve talimat verme; oluşumundan sonra ise iptal etme yetkisinin de dâhil olduğu düzeltici emir ve talimat vermeyi kapsayan bir gücü vardır. Bu güç, “hiyerarşi yetkisi” olarak ifade edilmektedir (Giritli vd., 2001:175).

Hiyerarşi yetkisi, amire astlarının idari işlem ve eylemlerinin, yerinde ve hukuka uygun olup olmadıkları konularında denetleme imkânı verir. Üst bu noktada idari işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olmadığını değerlendirdiği astları hakkında cezai tedbirlere başvurabilir.

3.2.3. Hiyerarşik Sistemde Kamu Görevlilerinin Yeri

Geniş anlamda kamu görevlisi, hukuki durumlarına ve yaptıkları görevin niteliğine bakılmaksızın “kamu kesiminde görev yapan herkesi” ifade eder. Burada önemli olan husus, kamu kesiminde “görev” yapmaktır. Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar, milletvekilleri, valiler, kaymakamlar, belediye başkanları, muhtarlar ve işçiler de geniş anlamda kamu görevlisidir. Dar anlamda kamu görevlisi ise, devletin siyasi yapısını oluşturan organdaki görevliler ile kamu kesiminde özel hukuk hükümlerine tabi olan görevliler dışında kalan kamu görevlilerini ifade eder. Burada önemli olan, bu kişilerin faaliyetlerini “meslek” olarak yapmalarındır. Cumhurbaşkanı, başbakan, bakanlar, milletvekilleri, belediye başkanları, muhtarlar yaptıkları işleri meslek olarak yapmadıkları için dar anlamda kamu görevlisi sayılmazlar (Akyılmaz vd., 2009:545-546).

Weber'in ideal tip rasyonel bürokrasi modelinde memur, memuriyeti meslek olarak yapan, atanmış memurları ifade eder. Weber modelinde, seçilmişleri rasyonel bürokrasinin dışında tutmuştur. Bu nedenle çalışmada kamu görevlileri kavramına “dar anlamda” bakılacaktır. Türk yazılı hukukunda kamu görevlisi anlamında ilk “memur” tanımını 31.03.1926 gün ve 788 sayılı “Memurin Kanunu” yapmıştır. Kanunun 1. maddesine göre, “..kendisine devlet hizmeti tevdi olunan ve sicilli mahsusunda mukayyet olarak umumî veya hususî bütçelerden maaş alan kimseye memur denir.” Buna göre bir kimsenin memur olabilmesi için kendisine bir devlet hizmetinin verilmesi, özel bir sicilde yazılı olması, genel ya da özel bütçelerden birinden maaş alması gerekmektedir (Zengin, 2006:11).

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, memur tanımı yerine daha geniş bir kavram olarak “kamu görevlisi” tanımını yapmıştır. Kanuna göre, kamu görevlisi, “kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişidir” (TCK, m.6/c). Bu durumda kişinin kamu görevlisi olarak sayılması için aranan ölçüt, memurun faaliyetinin “kamusal bir faaliyet” olmasıdır. Kamusal faaliyet ise bir hizmetin kamu adına yürütülmesidir. Bu faaliyetin yürütülmesinde görev alanların işi sürekli yapıp yapmamalarının ve yapılan iş karşılığı maddi bir karşılık alıp almamalarının önemi yoktur (Taşkın, 2005:16-17).

Anayasamızda bir “kamu görevlisi” tanımı bulunmamaktadır. Anayasamızın 128. maddesinde kamu görevlilerinin “memurlar” ve “diğer kamu görevlileri”nden oluştuğu belirtilmiştir. Anayasamızın 128’inci maddesinde, “Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.” şeklinde yer almaktadır. Bu nedenle, bu ifadeden yola çıkarak bir kamu görevlisi tanımı yapılamamaktadır (Gözler & Kaplan, 2013:616).

3.3. Hiyerarşik Denetimin Hukuki İçeriği ve İşleyişi

Kamu kurumlarının örgütlenme biçimi, yetki ve görevler açısından değerlendirildiğinde, ast-üst münasebetinin olduğu hiyerarşik örgütlenme yapısı şeklindedir. Hiyerarşik bir yapı içerisinde gerçekleşen, sıralı üstlerin silsile yoluyla astları denetlemesi şeklinde ortaya çıkan denetim şekli, “hiyerarşik denetim” yetkisidir. Bu hiyerarşik denetim yetkisi, üstlerin astları üzerinde sicil verme, disiplin cezası uygulama, takdir ve taltif etme, atama ve yer değiştirme gibi birden çok faaliyet alanı olarak kullanılabilen bir yetkidir.

Hiyerarşik denetimde üstler astlarını her zaman yönlendirme ve denetleme yetkisine sahiptir. Hiyerarşik üstlerin emir ve talimat verme yetkisi genel olup, kanunsuz olmadığı sürece hizmete ilişkin her türlü konuyu kapsayabilir. Hiyerarşik üstler, astları hakkında hukukilik, yerindelik, etkinlik ve verimlilik açılarından denetim yetkisine sahiptir. Üstler, hiyerarşik denetim yetkisi vasıtasıyla astların işlemlerini onaylayabilir, iptal edebilir, değiştirebilir veya erteleyebilir. Üstlerin yapacağı bu denetim verilen talimatın uygulanması esnasında uygulanabileceği gibi, gerçekleşen sonucun üzerinde de yapılabilir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 18. Maddesinde, “kanunlarda yazılı haller dışında devlet memurunun memurluğuna son verilemez, aylık ve başka hakları elinden alınmaz.” diyerek memurluk teminatını hükme bağlamıştır. İdare, memurun görevine, kendisi

istemedikçe, memurun kusuru olmadıkça, memurun memurluğa alınma koşullarından birisini taşımadığının sonradan anlaşılması, memurun memurlukla bağdaşmayan başka bir iş yapması ve emekliliğe sevk edilmesi sebepleri dışında bir başka sebeple son veremez. Bu duruma memurların “güvenlik hakkı” da denilmektedir (Gözler & Kaplan, 2013:653). Dolayısıyla Weber’in yaklaşımında olduğu gibi hukukumuzda da memuriyet, memurun asli ve tek işidir. Kendi görevinden ayrılmak istemediği ve kusurlu olmadığı haller haricinde güvence altındadır.

Disiplin, memurların çalıştıkları kurum ve gördükleri kamu hizmeti düzenine aykırı eylemleri nedeniyle karşılaştıkları yaptırımlardır. Memurların yanlış tutum ve davranışlarının cezalandırılmasıdır (Akgüner, 2009:255). Devlet Memurları Kanunu’nun 125. maddesinde, memurlara verilecek disiplin cezaları ile bu disiplin cezalarının verilmesini gerektirecek fiil ve haller düzenlenmiştir. Kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesini sağlamak amacı ile kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin devlet memuru olarak emrettiği ödevleri yurt içinde veya dışında yerine getirmeyenlere, uyulmasını zorunlu kıldığı hususları yapmayanlara, yasakladığı işleri yapanlara durumun niteliğine ve ağırlık derecesine göre ceza verilir (Akyılmaz vd., 2009:592).

Disiplin cezaları, kamu personelinin görevinde daha dikkatli davranmasını sağladığı gibi, bu personelin devlete, kanunlara ve nizamla uymalarını, üstlerinin kanuni sınırlar çerçevesinde verdiği emir ve talimatları yerine getirmelerini sağlar. Disiplin cezaları her ne kadar bir ceza düzeninin parçası olsa da, kamu hizmetlerini yerine getirirken, memurların belli güvencelere sahip olmaları ve üstlerinin keyfi tutum ve davranışlarına maruz kalmamaları gibi mesleki güvencelerin sağlanmasına da yol açmaktadır (Akgüner, 2009:25).

4. Kamu Güvenliğinin Sağlanmasında Bürokratik-Hiyerarşik Örgütlenmenin Rolü

Teknolojik gelişme ve küreselleşme olgusuyla birlikte meydana gelen değişimler, kamu yönetimi anlayışında gelişmelere neden olmuştur. Kamu hizmetlerinde şeffaflık, saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik ve yönetimde demokratikleşme gibi konular yeni bir kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkmasını sağlamıştır. Meydana gelen bu insan odaklı değişimlerin etkisiyle, yönetim anlayışlarında değişimler kaçınılmaz bir şekilde yaşanmıştır (Fırat & Erdem, 2014:115). Kamu güvenliğinin sağlanması noktasında, meydana gelen bu değişimlerin etkisiyle, suç ve suçluyla mücadelede kolluk güçlerine fayda sağlayacak, toplum destekli yeni güvenlik stratejileri üzerinde çalışılmaya başlanmıştır (Başbüyük & Karakuş, 2010:89).

11 Eylül 2001’de ABD’de meydana gelen terör eylemiyle birlikte, ulusal güvenliğin bir unsuru olarak “iç güvenlik” kavramı önem kazanmıştır. Yirmi birinci yüzyılın başında meydana gelen bu eylem sonrasında, ülke sınırları içerisinde kamu güvenliğinin sağlanmasıyla ilgili doğrudan veya dolaylı olarak görev yapan tüm unsurları bir araya toplayarak; tek bir komuta yapısı içerisinde çok başlılığı, verimsizliği ve koordinasyonsuzluğu gidermeye yönelik yeni adımlar atılmıştır (Yılmaz, 2012:20). Dolayısıyla etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ideallerle kurgulanan yeni kamu yönetimi anlayışından ziyade; Weber’in katkı sağladığı geleneksel kamu yönetimi anlayışıyla şekillenen, üyelerin hiyerarşik bir örgüt yapısı içerisinde üst otoriteye bağlı olduğu, örgütteki her bir unsurun bir çerçeve alan ile sınırlandırılmış görev tanımının yapıldığı, merkezi bir komuta yapısına bağlı olarak kamu güvenliği hizmeti yürütülmektedir.

Ülkemizde kamu güvenliğinin tesis edilmesinden sorumlu teşkilat İçişleri Bakanlığı'dır. 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre bakanlık bu görevi, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirmektedir. Merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşur. Bağlı kuruluşlar ise; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 1. maddesinde, ülkenin emniyet ve asayiş işlerinden İçişleri Bakanı'nın sorumlu olduğu, bakanın bu görevi, Emniyet, Jandarma ve gerektiğinde diğer bütün kolluk örgütleri aracılığı ile ve lüzumu halinde de Bakanlar Kurulu kararı ile askeri kuvvetlerden yararlanmak suretiyle yerine getireceği düzenlenmiştir.

Ülkemizde yaklaşık kırk yıldır yürütülmekte olan terörle mücadelede bütüncül bir terörle mücadele stratejisi geliştirmek amacıyla, terör sorununa sivil bir perspektiften bakan bir kurum olarak "Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı", Resmi Gazete'nin 04.03.2010 tarihli nüshasında yayımlanarak yürürlüğe giren 5952 sayılı "Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" ile İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak kurulmuştur. Ülkemizdeki demokratikleşme adımlarına uygun olarak, terörle mücadele alanında güvenlik tedbirlerinin yanı sıra ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal ve psikolojik tedbirlerin geliştirilmesi ve insani boyutun ihmal edilmemesi konularında ihtiyaçlara cevap verebilmek amacıyla, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, kendisine verilen görevleri ifa etmektedir (Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, 2017).

Kamu güvenliğinin sağlanması konusunda önemli unsurlardan biri de istihbarattır. İstihbarat faaliyetlerindeki koordinasyonsuzluklar telafisi mümkün olmayan olaylarla sonuçlanabilmektedir. Bu nedenle devletin güvenliğini esas alan istihbarat faaliyetlerinin tek bir elde toplanmasıyla ilgili yakın zamanda bir mevzuat çalışması yapılmıştır. 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu'nda 15.08.2017 tarihinde yürürlüğe giren 694 sayılı KHK ile yapılan değişikliğe göre; "Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesiyle ilgili koordinasyonu sağlamak ve istihbarat çalışmalarının yönlendirilmesinde temel görüşleri oluşturmak ve uygulamayı belirlemek üzere, Cumhurbaşkanının başkanlığında Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) kurulmuştur." (Milli İstihbarat Teşkilatı, 2017). Ülkemizde Weber tarafından modellenen bürokratik örgüt yapılarının izlerini taşıyan bu teşkilatlar, kamu güvenliğinin sağlanması ve sürdürülmesi noktasında hayati öneme sahiptir. Ülkemizde bahsedilen bu kurumlar yoluyla sağlanan kamu güvenliği, bürokratik ilişkiler açısından oluşan hiyerarşik örgüt yapılarının gereği olarak, etkin kontrol mekanizmaları yoluyla sağlanmaktadır.

5. Sonuç

Geleneksel kamu yönetimi, modernizmin yönetsel boyuttaki bir yansıması olarak Max Weber'in modellediği bürokratik örgüt yapılarıyla temsil edilmektedir (Yıldırım, 2009:381). Max Weber'in düşüncesinin uzun yıllar ana ilgi odağı toplumsal eylem üzerine çalışmaları olmuştur. Toplumsal eylemlerin gerçekleştirilebileceği devletin modern toplumda somutlaştığı

form, Weber'in çalışmalarında yer verdiği, örgütlenmiş üst iktidar olarak "bürokrasi"dir (Özalp, 2009:5).

Devlet üzerinde yaşayanların ihtiyaçlarının farklılaşarak sayılarının artması, çalışanların hiyerarşik yapı içerisinde bulunduğu, görev ve yetkilerin yazılı belgelerle somutlaştırıldığı, disiplin anlayışı içerisinde hesap verilebilir yapıların oluşturulduğu bir düzeni gerektirecektir. Bu nedenle bürokratik yaklaşım, "iş ehil olana verme" anlayışıyla birlikte, ilişkilerin ciddi ve resmi bir hal aldığı yönetime doğru bir geçişin yaşanmasına neden olmuştur.

Weber'in bürokratik örgütlenme modelinde uzmanlaşma ve işbölümünün uyumlu olması bürokratik yapılanmada otoritenin merkezileşmesi eğilimiyle gerçekleşmektedir. Bürokrasilerde, otoritenin merkezileşmesi eğilimi, örgütün emir komutaya dayanan dikey hiyerarşik yapısı içinde bir ast-üst ilişkisinin kurulması ile tüm ilişkilerin kurallar altına alınarak düzenlenmesiyle gerçekleşecektir. İşin niteliği ile görevlendirilecek personelin yeteneği arasında tam bir uyumun sağlanması lüzumlu olup, işin başarıyla sonuçlandırılabilmesi için, tamamıyla objektif ölçülerle tayin ve terfilerin gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Akalin, 2013:52).

Ülkemizde bürokratik örgütler kamu güvenliğinin sağlanması ile ilgili politikalar üretme noktasında siyasi iradeye önemli katkılarda bulunmaktadır. Kamu güvenliğinin ihtiyaca uygun olarak geliştirilmesi için bürokrasinin politik kararların uygulayıcısı bir konuma çekilmesi gerekmektedir. Kamu güvenliğinin tesis edilebilmesi için, bürokrat seçkinlerle siyasi seçkinler arasında yaşanan halat çekme oyunlarına son verilerek, demokratik ilke ve değerler ışığında güçlü bir mutabakata varılması önemli katkılar sağlayacaktır (Söğütü, 2010:65).

Rasyonel bir örgütün ifadesi olan Weberyen teoriye uygun bir bürokrasi anlayışı, ülkemizde tam anlamıyla işlevsel hale gelememiştir. Gelişmekte olan bir ülke olmanın getirdiği bir sonuç olarak, bürokratlar değerden arınmış bir yönetim anlayışından ziyade değer aşılama çalışan bir işleve sahip olmuştur. Buna bir de bürokratik yönetimlerin politize olmalarının getirdiği sonuçları ekleyecek olursak, (Bozkurt, 1998:3574). Weber'in bahsettiği ideal tip bürokrasi anlayışından ne ölçüde uzaklaştığını daha iyi anlayabiliriz. Yönetimin siyasallaşması aşırı boyutlara geldiğinde ve üst düzey yöneticiler sıkça değiştirildiğinde yönetimin tarafsızlığı zedelenecek, yönetimde tutarlılık ve istikrar olumsuz yönde etkilenerek bürokrasi yozlaşacaktır (Yılmaz & Kılavuz, 2002:20).

Kamu güvenliği ile ilgili faaliyet gösteren teşkilatlar arasında, iyi derecede işleyen bir uyum bulunsa bile, koordinasyon ihtiyacı ortadan kalkmamaktadır. Özellikle yeni kamu güvenliği yaklaşımlarının tartışıldığı ve alternatifler arandığı günümüzde, toplumun giderek daha çok güvenlik alanına dâhil edilmesi eğilimi karşısında, koordinasyon ihtiyacının önemi giderek artmaktadır (Yılmaz, 2012:27). Bu nedenle kamu güvenliğinin sağlanması konusunda, emir ve talimatların tüm ast unsurlara en seri vasıtalarla iletilmesi, merkezi otoriteye bağlı, Weber'in bürokratik yaklaşımıyla oluşturulmuş hiyerarşik teşkilat yapıları varlığını sürdürmektedir.

Devletlerin varlığını sürdürmesi açısından en önemli hususlardan biri olan kamu güvenliğinin tesis edilmesi, Weber'in kavramsallaştırdığı bürokrasi kavramının özelliklerine

uygun bir şekilde; kamu görevini yerine getiren görevlilerin liyakate dayalı olarak atandığı, uzmanlaşma, iş bölümü ve sürekli koordinasyona sahip, merkezi bir otoriteye bağlı, hiyerarşik örgüt yapıları ile mümkün hale gelmektedir. Kamu güvenliğinin sağlanması ve sürdürülmesi noktasında, Weber tarafından sistematikleştirilen, bürokratik ve hiyerarşik örgüt yapıları önemini korumaya devam etmektedir.

Kaynakça

- Akalın, K. H. (2013). Rasyonel bürokrasinin batıdaki temelleri ve etkileri. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4, 38-56.
- Akgüner, T. (2009). *Kamu personel yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Akılmaz, B., Sezginer, M., & Kaya, C. (2009). *Türk idare hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Başbüyük, O., & Karakuş, Ö. (2010). Sosyal düzensizlik ve toplum destekli güvenlik politikaları. *Sosyoloji Araştırmaları Dergisi*, 13(2), 64-97.
- Bozkurt, V. (1998). Cumhuriyet döneminde bürokrasi-siyasal elit halk ilişkileri: 1923-1960. *Yeni Türkiye Dergisi*, 23-24, 3571-3577.
- Candan, H. (2012). *İş dünyası ve bürokrasi ilişkileri bağlamında girişimcilerin Türk kamu bürokrasisine algısına yönelik bir araştırma*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman, Türkiye.
- Çelik, Ö., & Aksan, G. (2011). Demokrasi ve bürokrasi arasındaki gerilim temelinde Türk hukukundaki bazı düzenlemelere genel bir bakış. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(2), 189-214.
- Demir, F. (2011a). Bürokratik kültür. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 153-178.
- Demir, F. (2011b). Bürokrasi-demokrasi ilişkisi ve bürokratların seçilmişlerce kontrolü sorunu. *Yönetim ve Ekonomi*, 18(2), 63-84.
- Doğan, H. M. (2013). *Türkiye’de siyasal iktidar-bürokrasi ilişkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, Türkiye.
- Dolu, O., Uludağ, Ş., & Doğutaş, C. (2010). Suç korkusu: Nedenleri, sonuçları ve güvenlik politikaları ilişkisi. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 65(1), 57-81.
- Eryılmaz, B. (2013). *Bürokrasi ve siyaset*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryiğit, H., & Yörükoğlu, F. (2012). Modernleşme süreçlerinde demokrasi ve bürokrasi ikilemi ve kavramlarının anlamsal boyutları üzerine bir inceleme. *Akademik Bakış Dergisi*, 32, 1-18.
- Fırat, İ., & Erdem, E. (2014). Türkiye’de iç güvenlik hizmeti ve kolluğun sivil denetimi. *Sayıştay Dergisi*, 94, 115-133.
- Giritli, İ., Bilgen, P., & Akgüner, T. (2001). *İdare hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2013). *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gül, S. K. (2008). Kamu yönetiminde ve güvenlik hizmetlerinde hesap verebilirlik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(4), 71-94.

- Kalağan, G. (2009). *Türkiye’de 1980 sonrası bürokratik dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) örneği*. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, Türkiye.
- Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı (2017). *Tarihçemiz*. <http://www.kdgm.gov.tr/tarihcemiz>.
- Mevzuat (2017a). *3201 sayılı emniyet teşkilat kanunu*. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.3201.pdf>.
- Mevzuat (2017b). *2803 sayılı jandarma teşkilat, görev ve yetkileri kanunu*. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2803.pdf>.
- Mevzuat (2017c). *2559 sayılı polis vazife ve salahiyyet kanunu*. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2559.pdf>.
- Milli İstihbarat Teşkilatı (2017). *Devlet istihbarat hizmetleri ve milli istihbarat teşkilatı kanunu*. <https://www.mit.gov.tr/2937.pdf>.
- Mises, L. V. (2000). *Bürokrasi*. (Çev. A. Yayla). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Oder, B. (2012). İdare hukuku ı kolluk hakkında ders notları. *Koç Üniversitesi*, [https://ais.ku.edu.tr/course/18870/koc_11-12_242_02_kolluk_\[2012.03.05\].pdf](https://ais.ku.edu.tr/course/18870/koc_11-12_242_02_kolluk_[2012.03.05].pdf).
- Özalp, A. (2009). Modern paradigmanın krizi ve devlet üzerine etkileri. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 1(1), 1-10.
- Öztekin, A. (2015). Devletin asli ve sürekli görevleri (temel kamu hizmetleri) ve özellikleri. *Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30, 10-19.
- Peker, K., Yörükoğlu, F., & Eryiğit, B. H. (2014). Türk demokrasisinin inşasında bürokrasinin rolü. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(23), 165-188.
- Söğütü, İ. (2010). Cumhuriyet Türkiye’sinde modernleşme ve bürokratik vesayet. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(1), 49-68.
- Şavklı, C., & Aydın, T. (2013). Atatürk döneminde bürokrasinin yeniden yapılandırılması. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 29(87), 67-90.
- Taşkın, A. (2005). Disiplin cezası olarak devlet memurluğundan çıkarma. *E-Akademi Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi*, 41.
- TBMM Başkanlığı (2017a). *1982 Anayasası*. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>.
- TBMM Başkanlığı, (2017b). *1982 Anayasası*. <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>.
- Türk Dil Kurumu (2017). *Kamu güvenliği tanımı*. http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori=1=veritbn&kelimesec=179720.
- Weber, M. (1987). *Sosyoloji yazıları*. (Çev. T. Parla). İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.
- Weber, M. (2014). *Bürokrasi ve otorite (wirtschaft und gesellschaft)*. (Çev. H.B. Akın). Ankara: Adres Yayınları.
- Yıldırım, M. (2009). Modernizm, postmodernizm ve kamu yönetimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 6(2), 380-397.

- Yılmaz, A., & Kılavuz, R. (2002). Türk kamu bürokrasisinin işlemsel sorunları üzerine notlar. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), 17-31.
- Yılmaz, S. (2012). Türkiye'nin iç güvenlik yapılanmasında değişim ihtiyacı. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(3), 17-40.
- Zengin, R. (2006). *Kamu görevlilerinin görev suçlarında soruşturma usulü*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, Türkiye.