

İDARİ KOLLUK UYGULAMALARINDA KOLLUK KUVVETİ ANLAYIŞINDAN KOLLUK HİZMETİ ANLAYIŞINA GEÇİŞ

Mustafa ARSLAN*

ÖZ

Bu çalışmanın amacı idari kolluk düşüncesinde son dönemde yaşanan değişime, ekonomik kolluk kavramının ortaya çıkışına, piyasaların geleneksel idari kolluk uygulamalarının yetki alanı dışına çıkışına ve kolluk faaliyetinin kamu hizmeti yönüne açıklık getirmektir.

Çalışma Türkiye'deki kolluk makam ve teşkilatlarına yetki veren mevzuat ile yerli ve yabancı alan-yazın taraması yapılarak gerçekleştirilmiştir. Kolluk kavramını hukuki yönünden çok yönetsel yönüyle ele alması nedeniyle önemlidir. Çalışmayı özgün kılan bir diğer yönü ise idari kolluk faaliyetlerini birer kamu hizmeti türü olarak ele almasıdır.

Araştırmanın sonucunda Batı'da kolluk uygulamalarının birer kamu hizmeti olarak kabul edildiği, ayrı bir yerde konumlandırılmadıkları, Türkiye'de ise kolluğun, muhtemelen idare hukukunun etkisiyle, kamu hizmetlerinden ayrı bir noktada konumlandırıldığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kavramlar: Kolluk, Ekonomik Kolluk, DDK, Kamu Hizmeti, Kolluk Hizmeti

TRANSITION FROM LAW ENFORCEMENT POWER APPROACH INTO LAW ENFORCEMENT SERVICE APPROACH IN ADMINISTRATIVE LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

ABSTRACT

Current study aims to declare the recent alteration in administrative law enforcement, the emerge of economic law enforcement concept, getting the markets out of the jurisdiction of conventional administrative law enforcement authorities, and public service aspects of law enforcement practices.

This study was composed by means of examining the legislations in Turkey that empower the law enforcement authorities and local and foreign literature. This paper is distinguished by embracing the law enforcement concept with its administrative aspect rather than juridical one. Another distinctiveness of this paper is to deal with the administrative law enforcement activities as a sort of public services, which is unfamiliar in Turkish public administration literature.

According to the findings, law enforcement activities are approved as public services and they are not positioned on a different category in the West, but in Turkey, probably as a result of administrative law, law enforcement units are deployed on an upright position.

Keywords: Law Enforcement, IAA, Public Service, Law Enforcement Service

* Dr. Öğr. Üyesi, Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.
Makalenin kabul tarihi: Temmuz 2018.

GİRİŞ

Türkiye’de kamu yönetimi disiplini içinde de ele alınması gereken kamu hizmeti ve kolluk gibi kavramların idare hukuku disiplini tarafından tanımlandığı ve getirilen bu tanımların kamu yönetimi disiplini içinde yapılan çalışmalarda sınırlayıcı etki yarattığı değerlendirilmektedir. Kamu yönetimi disiplini ekonomik, siyasi, toplumsal ve ekonomik gelişmelerden hukuk disiplinine göre daha çabuk etkilenir ve değişimin yasalarına açıklık getirmeyi hedefler. Yaşanan bu değişim hukuk disiplini tarafından ancak yasal ve hukuki bir statüye büründüğünde ele alınır ve şekillendirilmeye çalışılır. Kamu yönetimi disiplini yaşanan değişimi anlamayı ve açıklamayı amaçlarken, hukuk disiplininin bu değişimi şekillendirme amacı güttüğü değerlendirilmektedir. İçinde bulunduğumuz teknoloji çağında değişim hızlı gerçekleşmekte, kamu örgütlerinden reaktif değil proaktif davranmaları beklenmektedir. Bu beklentiler kamu yönetimi disiplinine de yeni amaçlar sunmakta ve yükümlülükler yüklemektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi disiplininin idare hukukundan bağımsız olarak kendi kavramlarını yaratmasına ihtiyaç vardır.

Yabancı literatürde kolluk (law enforcement) kavramı son dönem çalışmalarda hizmet (law enforcement service) kavramıyla birlikte kullanılmaktadır. Buradaki değişim basit bir kavramsal değişim olmayıp bir zihniyet değişimidir. Toplum yönlendirme, idare etme ve kısıtlama anlamındaki kolluk kavramının yerini topluma güvenli bir çevre sunma anlamında kolluk hizmeti kavramı almıştır. Ancak, kolluk hizmeti kavramının Türkçe alan-yazında henüz beklenen ilgiyi görmediği değerlendirilmektedir. Bunun temel nedenlerinden birinin kamu hizmeti ve kolluk üzerindeki tartışmaların, kısır biçimde, idare hukuku tanımları etrafında yaşandığı görülmektedir. Hâlbuki ortada somut bir değişim vardır ve tartışmaların odağında olması gereken sorun bu değişim olmalıdır. Bu çalışmada, kamu hizmeti ve idari kolluk kavramları değişen şartlar bağlamında irdelenecek ve aralarındaki benzerlik ve farklılıklardan yola çıkarak, idari kolluğun bir kamu hizmet biçimi olarak kabul edilebilirliği problemine cevap aranacaktır.

Neoliberal yaklaşım ve onun kamu örgütleri üzerindeki yansımaları olan yeni kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu hizmeti gibi uygulamalara bağlı olarak, bireyin devlet için var olduğu yönündeki düşünce yerini devletin birey için olduğu yönündeki düşünceye bırakmış ve bireyin beklentileri önem kazanmıştır. Kolluğa biçilen devletin çıkarlarını korumaya dönük güç kullanma rolünün yerini toplumun genel çıkarlarını korumaya dönük hizmet rolü almıştır. Diğer yandan, idari kolluk faaliyetlerine Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (DDK) da dahil edilmiştir. Böylece, idari kolluk alanında merkezi yönetimin tekel niteliği kırılmıştır. Buna paralel olarak, “*idari kolluk uygulamalarının toplum üzerinde bir kontrol mekanizması olduğu*” yönündeki yaklaşımın yerini, “*kolluk uygulamalarının da diğer kamu hizmetleri gibi bir kamu hizmeti olduğu*” anlayışı almıştır. Bu bağlamda, çalışmanın amacı, kamu

hizmeti ve idari kolluk kavramları arasındaki bağıın gücünü ve değişim yönünü ortaya koymaktır.

Çalışmanın kapsamı genel idari kolluk ile ekonomik kolluk uygulamalarıyla sınırlandırılacak ve siyasi kolluk, orman kolluğu, gümrük kolluğu, belediye kolluğu gibi özel kolluk uygulamaları kapsam dışında tutulacaktır.

Çalışma teorik olarak, kavramlara ilişkin alan-yazın taraması ve yasal ve idari mevzuatın incelenmesi yöntemiyle gerçekleştirilecektir. Öncelikle, kamu hizmeti kavramına ilişkin geleneksel tanımlar ve yaşanan değişim neticesinde şekillenen güncel tanımlar ortaya konacaktır. İkinci olarak idari kolluk kavramı, kolluk makamı ve kolluk kuvveti kavramları ele alınıp, ekonomik ve toplumsal hayatta yaşanan değişim bağlamında alan-yazına giren ekonomik kolluk kavramı irdelenecektir. Son olarak kamu hizmeti faaliyeti ile kolluk faaliyetinin benzer ve farklı yönleri analiz edilerek ve uluslararası alanda kolluk gücü anlayışından kolluk hizmeti anlayışına doğru yaşanan değişime açıklık getirilecektir.

Kamu hizmeti ve kolluk kavramlarının Türk kamu yönetimi alan-yazınında yeterli ve gerekli ilgiyi görmediği değerlendirilmektedir. Her iki kavramın da içi idare hukuku disiplinince doldurulmuş olup özellikle kolluk kavramının güvenlik bilimleri enstitüleri ile kolluk teşkilatları ile Türk Silahlı Kuvvetlerine bağlı eğitim kurumlarınca incelendiği, kamu yönetimi disiplininin ilgisini yeterince çekmediği değerlendirilmektedir. Gerek kamu hizmetine ve gerekse idari kolluğa kamu yönetimi ders kitaplarında değinilmediği gözlemlenmiştir. Oysaki idari kolluk kamu yönetiminin merkez ve taşra teşkilatının temel faaliyetlerinden biridir. Bu bağlamda, çalışmanın alan-yazına katkısı, kamu hizmeti ve kolluk gibi kavramlara idare hukuku disiplini sınırları dışına çıkarak, yönetsel bir yaklaşım getirmeyi amaçlamasıdır.

1.KAMU HİZMETİ

Kamu hizmeti kavramının tanımlanmasında idare hukuku disiplininin baskın olduğu görülür. Kavramı açıklamaya dönük çalışmaların objektif ve sübjektif olmak üzere başlıca iki yaklaşım etrafında toplanmaktadır. Objektif kamu hizmeti yaklaşımına göre, bazı faaliyetler sahip oldukları niteliklerinden dolayı kamu hizmeti sayılırlar. Bu yaklaşımın önde gelen temsilcisi olan Duguit'e göre bir faaliyetin kamu hizmeti olarak kabul edilebilmesi için, karşılıklı toplumsal bağımlılığın sağlanması ve gelişmesi için zorunlu olan ve niteliği gereği gerçekleştirilebilmesi yönetici gücün devreye girmesi gerekir. Bu nedenle, bahse konu hizmet yönetenlerce sunulmalı, düzenlenmeli ve denetlenmelidir. Duguit bir hizmetin kamu hizmeti olarak görülebilmesi için kanun koyucunun iradesinin aranması şartına karşı çıkmaktadır. O'na göre bir gereksinim sadece kanun koyucunun iradesiyle kamu hizmeti halini alamaz. Bu hizmete olan ihtiyaç kanun koyucunun iradesinden bağımsız olarak toplumda daha önceden ortaya çıkmış olmalıdır (Duguit, 1954: 27'den Akt.

Karahanoğulları, 2015). Sübjektif kamu hizmeti anlayışına göre ise kamu hizmetlerinin tanımlanmasında ya da belirlenmesinde yasa koyucunun iradesi başat rol oynar. Bu anlayışın önde gelen temsilcisi olan Jéze, kamu hizmeti anlayışında tek belirleyicinin yöneticilerin iradesi olduğunu ileri sürmüştür (Jéze, 1930'dan Akt. Karahanoğulları, 2015).

Fransız Kamu Hizmetleri (Bordeaux) Okulu'nun savı, kamu hizmetinin, idare hukukunun ve devletin açıklayıcı kavramı olduğu yönündedir (İşten, 2007). Kamu hizmeti kavramı Fransa merkezli idare hukuku disiplini içerisinde doğmuş ve Fransız yönetim yapısını kendisine uyarlayan Türkiye'de idare hukukunu açıklamakta kullanılan temel faktör olarak yer edinmiştir (Sarısü, 2011: 47). Kamu hizmeti kavramının Türkçe alan-yazında üzerinde konsensüs sağlanmış bir tanımı yoktur. Kanun koyucunun tanımlama endişesi taşınamaması; yargı mercilerinin değerlendirme serbestisini yitirmemek için tanımlama yapmaktan kaçınması, öğretinin ise tüm çabalara rağmen tanımlamayı başaramamış olması kavramın tanımlanamaması konusunda yoğun biçimde vurgulanan hususlardır (Gözübüyük, 2015: 27).

Kamu hizmeti, idare hukuku penceresinden yaklaşan Onar'a (1996: 13) göre, devlet veya bir başka kamu tüzel kişisi tarafından bizzat sunulan veya bunların gözetim ve denetimi altında özel hukuk tüzel kişilerin ifa edilen; toplumun genel ve kolektif ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan; kamu yararını sağlamak için topluma sunulmuş olan sürekli ve düzenli faaliyetler olarak tanımlanmaktadır. Benzer şekilde Gözler ve Kaplan (2017: 227) ile Gözübüyük (2015: 27) kamu hizmetini bir kamu tüzel kişisince üstlenilen ve bu kamu tüzel kişisince doğrudan veya onun görevlendirmesi ve denetimi altında bir özel hukuk tüzel kişisince yürütülen kamu yararına yönelik faaliyetler olarak tanımlamaktadırlar. İşten'e (2007) göre, eğer ortada toplumsal yaşam için mutlaka gerekli bir faaliyet varsa ve bu faaliyet özel girişim tarafından düzenli ve sürekli bir şekilde yürütülemiyorsa veya yürütülmüyorsa, o faaliyet doğası gereği kamu hizmetidir ve idare tarafından üstlenilmesi gerekir. Çal (2017: 27) da bir faaliyetin doğası gereği kamu hizmeti olmasıyla, niteliklerine bağlı olarak belirli bir zamanda kamu hizmeti olarak kabul edilmesinin birbirinden farklı hususlar olduğunu belirtmektedir. O'na göre, bir hizmet öncelikle halk tarafından talep edilir veya halkın genel çıkarlarını etkilemeye başlar ve bunun üzerinde devlet ortaya çıkan talebi karşılamak üzere konuyu kamu hizmeti olarak düzenler. Günday ve Yıldırım (2009: 161) da "*yasayla kamu hizmeti olarak düzenlenme*" şartına vurgu yaparak, bir faaliyetin siyasal organlarca kamu hizmeti olduğu kabul edilmedikçe, kamu hizmeti sayılamayacağını belirtmektedirler. Duran (1982: 306) ise kamu hizmetinin mutlaka kamu hukukuna tabi olmasının gerekmediğini, özel hukuka tabi kamu hizmetlerinin de olabileceğini belirtmektedir.

Göküş (2011: 23) kamu hizmetini organik, maddi ve biçimsel olmak üzere üç farklı biçimde ele almıştır. Organik anlamda, belirli bir hizmeti

yürütmek için bir kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş olan vasıta ve ajanlar; maddi anlamda, giderilmesinde toplumsal bir yarar olan ve toplumsal bir ihtiyacı gideren eylem ve girişimler; biçimsel anlamda ise kamusal yönetim usullerine tabi tutulan hizmetler şeklinde tanımlanabilir. Lipset (1995: 235) ise kamu hizmetinin sahip olması gereken özelliklere vurgu yaparak karşılanabilirlik, güvenilirlik ve yükümlülüğün kamu hizmetinin üç karakteristik niteliği olduğunu ileri sürmüştür. O'na göre karşılanabilirlik kamu hizmetinin devletin kendi menfaatleri yerine toplumun istekleri doğrultusunda sunulmasını; güvenilirlik uluslararası ekonomik rekabet, diplomatik standartlar ve politikalara ilişkin hükümet beklentilerinin karşılanmasını; yükümlülük ise herhangi bir ayrıma tabi tutmaksızın toplumun dezavantajlı kesimlerini de kapsayacak biçimde hizmetlerin sunulmasını ifade eder.

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin uygulanmasına bağlı olarak kamu hizmetinin tanımlanmasında üretim miktarı, hizmetin pazarlanması, kullanımında rekabet, kullanım bedeli, sunuş biçimleri gibi idare hukukundan çok işletme disiplinine yakın kavramların kamu hizmetinin tanımlanmasında atıf yapılan kavramlar olduğu görülür. Özellikle günümüzde küreselleşme, teknolojik değişim, yeni sağ düşünceye kayma, demokrasinin içeriğinin zenginleşmesi gibi etkenler kamu yönetimi ve kamusal hizmet sunum biçimlerinde köklü değişimi tetiklemiştir. Bu değişim kamu hizmetinin sunuş yönteminde, niteliğinde, kapsamında ve kavramın içeriğinde görülmüştür (Altın, 2013: 110). Kamu hizmetleri ne kadar üreteceği siyasi irade tarafından belirlenen, yarattığı faydanın pazarlanmadığı, ortak tüketilen, kullanımında rekabetin olmadığı hizmetlerdir (Ener ve Demircan, 2008: 63). Kamu hizmeti, hükümetin müdahalesini meşru kılan potansiyel ve büyük çaplı piyasa durgunluklarında üretim, finans ve regülasyon alanlarında, kalabalık vatandaş gruplarına sunulan hizmetlerdir (Grout, Stevens, 2003). Neyin kamu hizmeti olduğu neyin olmadığı sosyal normlar, tarihi gelişmeler, devletin rolü ve piyasa değerleri gibi birçok faktörce belirlenir. Kamu tarafından sunulan hizmetler hükümetin sahip olduğu kaynaklara göre de farklılık gösterebilir (Krajewski, 2001).

II. İDARİ KOLLUK

Kamu yönetiminin temel fonksiyonlarından biri olan kolluk hakkında yapılan çalışmalar incelendiğinde, kavramın tanım ve içeriğinin hukuk disiplini doğrultusunda şekillendirildiği görülür. Tanımlamalar incelendiğinde ortak noktalar yanında bakış açısına bağlı bir takım farklılıkların da olduğu görülmektedir. Kolluk kavramını toplum merkezli bakış açısı ile ele alan yaklaşıma göre kolluk faaliyeti, idarenin kamu düzenini korumak ve kişilerin güvenli ve huzurlu bir ortamda hayatlarını sürdürmelerini sağlamak amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerdir (Günday, Yıldırım, 2009: 133; Özkan, 2009: 78). Buna göre kolluk, kamu düzenini koruyan bozulduğundaysa eski durumuna getiren idari faaliyetlerdir. Kamu düzenini sağlamaya dönük bir kamu hizmeti faaliyettir. Kamu güvenliği, kamu sağlığı ve kamu huzuru unsurlarından oluşur.

Güvenlik, esenlik, sağlık ve genel ahlakın korunması yönetsel kolluğun görev alanına girer. Yönetmelik kolluk bireysel ve düzenleyici işlemler yapmak suretiyle görev ifa eder. Yönetmelik kolluk işlemlerini tüzük, yönetmelik ve genelgeçerli olarak; bireysel işlemlerini ise izin verme, ruhsat verme, yasaklama, denetleme gibi yöntemlerle ifa eder (Gözübüyük, 2015).

Kavramı birey merkezli ele alan yaklaşıma göre kolluk, kamu kurumlarının kamu düzenini sağlamak ve sürdürmek için bireysel özgürlüklere getirdiği sınırlamalardır (Giritli vd., 2001). Toplumsal düzenin sağlanması için yönetimin, bireylerin özgürlüklerine müdahale etmesine ve sınırlandırmasına yönetsel kolluk denir (Gözübüyük, 2015: 44). Kolluk işlevsel olarak, yasaların ve düzenlemelerin ihlali durumunda cezalandırma işlevi gören ve böylece gelecekteki muhtemel ihlalleri önlemeyi amaçlayan bir araçtır. Kolluk faaliyetleri kuralları ihlale kalkışanları önleme veya bu kalkışmasında başarılı olanları cezalandırma görevi ifa edecek olan düzenleyici bir kuruma ihtiyaç duyar (Carvajal, Elliott, 2009: 5).

Tanımlarda geçen “kamu düzeni” kavramının ise belirli ve genel geçerli bir tanımı mevzuatta yer almamaktadır. Bu kavram yasa metinlerinde görülmekle birlikte açıkça tanımlanmamıştır. Yasa koyucu kamu düzeni kavramının, somut olayın özelliklerine göre ve ilgili kanunda kullanılış biçimine göre yorumlanmasını ve içinin yargı yerlerince doldurulmasını uygun görmüştür (Özkan, 2009: 77). Bu bağlamda kamuyu ilgilendiren ve kamunun geneline veya bir bölümüne zarar veren, huzursuzluk yaratan, hak veya menfaatlerini zarara uğratan her tür eylemin kamu düzenini bozduğu kabul edilebilir. Bu tür eylemler ise teknoloji ve sosyal ve ekonomik hayattaki gelişmelere paralel olarak sürekli değişim halindedir.

III. TÜRK YÖNETİM YAPISINDA İDARİ KOLLUK

Türk idari sisteminde kolluk konusu incelendiğinde, kolluk makamı ile kolluk teşkilatlarından oluşan ikili yapının olduğu görülür. Kolluk alanında yapılan çalışmaların ise yoğunlukla Güvenlik Bilimleri Enstitüleri’nde yapıldığı ve kolluk olarak polisiye faaliyetler üzerinde odaklandığı, kolluk makamlarını kapsam dışında bıraktığı görülmektedir. Polisiye tedbirler ve kolluk birbirinden farklı kavramlardır. Kolluk, polisiye tedbirleri de içine alan daha geniş bir kavram olup; yol kontrolü, üst araması, trafik düzeni gibi faaliyetlerin ötesinde bir içeriğe sahiptir. Teşkilat olarak kolluğun görevi yasal mevzuat yanında kolluk makamları tarafından düzenlenen idari işlemlerin de gereğini yapmaktır. Kolluk teşkilatlarının, ifa ettikleri görevlerde daha çok yasal düzenlemelerden yetki alıyor olmaları, haklarında kolluk makamlarından özerk yapılanmış gibi yanlış bir algı oluşmasına neden olabilmektedir.

A. KOLLUK MAKAMI

Bu çalışma açısından kolluk makamları ve kolluk teşkilatları ayrı alt başlıklarda ele alınarak aralarındaki farklılık vurgulanacaktır. Türkiye idari

yapısında kolluk makamı yetkisine sahip olan kurum ve makamlar merkezi idarede Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, vali ve kaymakamlar; belediyelerde belediye meclisi ve encümeni; il özel idaresinde il genel meclisi, il encümeni ve vali; köylerde ise muhtardır. Bu kişi ve kurullar bireysel ve düzenleyici idari işlem yapabilirler (Gözler, Kaplan, 2017: 252). Merkezi yönetimin parçası olan Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, vali ve kaymakam genel kolluk makamı olup diğerleri özel kolluk makamlarıdır. Genel kolluk makamlarının kolluk yetkileri Anayasa’da ve yasalarda düzenlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’na göre Bakanlar Kurulu milli güvenliğin sağlanmasından sorumludur. Tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici idari işlemler ve Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarmak suretiyle bu görevi yerine getirir. Olağanüstü hal dönemlerinde özlerine dokunmamak şartıyla temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevler dâhil her konuda düzenleyici işlem yapabilir.

Ülke çapında yetkili bir diğer genel kolluk makamı olan İçişleri Bakanlığı’nın yetkileri ise 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Buna göre bakanlık kendisine bağlı iç güvenlik kuruluşlarını kullanarak, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünü, iç güvenliği, asayişi, kamu düzenini, genel ahlakı ve Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumakla yükümlüdür. Sınır, kıyı ve karasularının muhafazası ve emniyeti, karayolu trafik düzeni, suç işlenmesini önleme ve suçluları takip-yakalama, kaçakçılıkla mücadele ve pasaport hizmetleri gibi kolluk hizmetleri de içişleri bakanlığının yetki ve sorumluluğundadır. Bu konuda İçişleri Bakanlığı’na bağlı olan kuruluşlar Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’dır.

Merkezi yönetimin genel yetkili kolluk makamı olmakla birlikte, bu yetkileri sorumluluk alanlarıyla sınırlandırılan diğer kolluk makamları ise vali ve kaymakamlardır. Bu makamlar kolluk yetkilerini 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu’ndan almaktadırlar. Kanunda valinin, il sınırları içinde bulunan genel ve özel bütün kolluk kuvvet ve teşkilatının amiri olduğu, suç işlenmesini önlemek, kamu düzen ve güvenini korumak için gereken tedbirleri alacağı düzenlenmiştir. Vali, ülkenin sınır ve kıyı emniyetini sağlamakla yetkilidir. Sorumluluğundaki il sınırlarında huzur ve güvenliği, kişi dokunulmazlığını, kişilerin mülklerinin emniyetini, kamu esenliğini sağlamak ve önleyici kolluk faaliyetlerini yürütmekle sorumlu ve yetkilidir. Valinin, il idare kurulu ve il genel kurulunun, kanuni yetkiye dayanarak usulüne uygun biçimde alınan ve tebliğ veya ilan olunan karar ve tedbirlerine riayet etmeyenler hakkında Kabahatler Kanunu’na göre idari cezalandırma işlemi yapılır. Toplum düzenini, genel ahlâkı, genel sağlığı, çevreyi ve ekonomik düzeni korumak amacıyla yürürlüğe konan 5326 Sayılı Kabahatler Kanunu’nda bu ihlal “*Emre Aykırı Davranış*” olarak düzenlenmiş ve idari para cezasıyla cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır. 5442 sayılı kanunda ayrıca, kamu düzenini ve güvenliğini veya kişilerin can ve mal güvenliğini tehlikeye sokacak toplumsal olayların meydana gelmesi hâlinde

valinin kamu düzenini sağlamak amacıyla aldığı ve usulüne uygun biçimde duyurulduğu karar ve tedbirlerine aykırı davranışların üç aydan bir yıla kadar hapis cezasıyla cezalandırılacağı düzenlenmiştir. Sivil hava meydanları, limanlar ve sınır kapılarında, güvenliğin sağlanması, giriş-çıkışların kontrol altında tutulması valinin yetki ve sorumluluğu altındadır. 5442 sayılı kanunun kolluk yetkisi tanıdığı diğer makam olan kaymakam ise ilçe sınırları içinde bulunan genel ve özel kolluk kuvvet ve teşkilatlarının amiridir. Valinin ilde sahip olduğu yukarıda sayılan kolluk yetkilerinden genel emir çıkarma dışında kalanları, ilçe mülki sınırları dâhilinde kaymakam için de geçerlidir.

Geleneksel yaklaşımda merkezi yönetimin genel kolluk makamları ve teşkilatlarının yetki ve sorumluluğunda olan bankacılık, telekomünikasyon, sermaye, tütün, alkol ve şeker gibi mal ve hizmetlerin yer aldığı piyasalar, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip, özerk ve konunun uzmanı kişilerden oluşan kurullarınca yönetilen otoritelere devredilmiştir. Bağımsız kurullar biçiminde örgütlenen bu yapıların, yetkili oldukları piyasalarda düzenleyici ve bireysel kolluk işlemleri yapma ve şartlar oluştuğunda idari yaptırım uygulama yetkileri vardır.

Kolluğun işlemleri tek taraflıdır, kolluk yetkisi devredilemez ve kullanılması isteğe bağlı değildir, kamu gücü ayrıcalıklarının kullanılmasına dayanır, kolluk işlemleri hak yaratıcı işlem olmayıp gerektiğinde geri alınabilir, idare ancak ağır kusur halinde, kolluk işlemlerinin yarattığı zararlardan sorumludur (Gözübüyük, 2015: 48).

B. KOLLUK KUVVETİ

Kolluk kuvvetleri kolluk makamlarının işlemlerini uygulamakla yükümlü olan teşkilatlardır. İçişleri bakanı, vali ve kaymakam aynı zamanda kendi yetki alanlarının en üst kolluk amirleridir (Gözler, Kaplan, 2017: 252). Kolluk teşkilatlarının genel yetkili ve özel yetkili kolluk olmak üzere iki türünden söz edilebilir. Genel yetkili kolluk teşkilatı Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı olmak üzere üçlü yapıdadır. Bu üç genel idare kolluğunun yetki ve görevleri 2559 Sayılı Polis Vazife Salahiyeti Kanunu, 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu, 2692 Sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu başta olmak üzere Kaçakçılıkla Mücadele Kanunu, Terörle Mücadele Kanunu, Çevre Kanunu, Karayolu Trafik Kanunu, Kabahatler Kanunu gibi pek çok kanunda düzenlenmiştir. Kolluk teşkilatları, yasal düzenlemeler ile kolluk makamlarının gerçekleştirdiği bireysel ve düzenleyici işlemlerden aldıkları yetkiyle faaliyet yürütürler.

668 sayılı KHK ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın barış şartlarında TSK ile hiyerarşik bağları kesilmiş ve bu iki kolluk da doğrudan ve sadece İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Jandarma, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların

verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir. 2803 sayılı kanunun jandarmaya verdiği idari kolluk görevleri emniyeti, asayışı ve kamu düzenini temin etmek, kaçakçılıkla mücadele, suçu önleme ve diğer kanunlarda verilen görevlerdir. 2559 sayılı kanunun polise verdiği idari kolluk yetkileri ise kamu düzenini sağlama, kişi, mülk ve konut dokunulmazlığını korumak, halkın ırz, can ve malını muhafaza etmektir. Polis yasalara, tüzüklere, yönetmeliklere, Hükümet emirlerine ve kamu düzenine aykırı hareketleri öncesinde tedbir olarak önler. Bu iki kanun her ne kadar teşkilatların ismi ise düzenlenmiş olsa da kolluk teşkilatları her iki kanunda da düzenlenmiş olan idari kolluk yetkilerini kullanabilirler. Sahil Güvenlik Komutanlığı ise 2803 ve 2559 sayılı kanunda yer alan yetkilere ilaveten 2692 sayılı kanun uyarınca deniz yoluyla yapılan her türlü kaçakçılık eylemlerini, kara sulara izinsiz tecavüzleri ve diğer kanunlarda suç olarak tanımlanan tüm eylemleri önler.

Türkiye'nin içinde bulunduğu güvenlik şartlarının terörizmle çok yönlü mücadeleyi gerektirmesi ve bu mücadelenin birden çok bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarını ilgilendirmesi, bu örgütler arasında genel koordinasyonun sağlanması gerekliliğini doğurmuştur. Ortaya çıkan bu ihtiyacı karşılamak üzere 5952 sayılı kanunla Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuştur. Müsteşarlığın görevi terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktır. Müsteşarlık bu görevini İçişleri Bakanının başkanlığında, Genelkurmay İkinci Başkanı, Jandarma Genel Komutanı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Sahil Güvenlik Komutanından oluşan ve gerektiğinde ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinin de davet edildiği Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu vasıtasıyla yerine getirir.

IV. EKONOMİK KOLLUK

Ekonomik faaliyetlerdeki uluslararasılaşma ile finans araçlarının çeşitliliğinde ve karmaşıklık seviyesinde yaşanan artış, iletişim ve ağ teknolojilerinin eriştiği nokta toplumsal hayatın geleneksel idari kolluk yöntemleriyle düzenlenmesini güçleştirmiştir. Yaşanan değişim suç kavramına farklı boyut kazandırmıştır. Soruşturma ve kovuşturmaların temel girdisi olan “yer” ögesi ile maddi dünyanın dışında, kendine has dinamikleri olan “*sanal ortam*” bu yeni boyutun başat iki değeridir. Küreselleşmeye paralel olarak kırılan devlet yetkileri ve eski anlamını yitiren siyasi sınırlarla internet teknolojisi bu değişimin tetikleyicileridir. Serbest piyasa ekonomisi olarak adlandırılan bu yeni yapı ekonomik kamu düzeni kavramını doğurmuştur. Ekonomik alana idari kolluk yöntemleriyle müdahale etme gerekliliği, klasik kamu düzeni kavramının yanına ekonomik kamu düzeni kavramını da eklemiş ve literatüre yeni bir kavram olarak “*ekonomik kamu düzeni*” girmiştir (Tiryaki, Gürsoy, 2004: 67).

Yeni düzen, kriminoloji alanında “*ekonomik suç*” olarak zuhur etmiştir. Ekonomik suç bireylerin, toplumun ve iktisadi faaliyet yürüten örgütlerin ekonomik çıkarlarını hukuka aykırı biçimde ihlal eden her tür davranıştır. Belirli bir davranışı değil, davranışlar kümesinden oluşan bir suç kategorisini ifade eden ekonomik suç kavramının içeriği her geçen gün değişmekte ve genişlemektedir (Tiryaki, Gürsoy, 2004: 53, 54). Çünkü teknoloji sürekli gelişmekte, sermaye hareketleri sürekli artmakta, hacim kazanmakta ve şekil değiştirmektedir. Bu yeni yapıda geleneksel idari kolluk yöntemleriyle güvenliği tesis etmede yaşanan aksaklıklar farklı bir mücadele yöntemine ihtiyaç yaratmıştır.

A. EKONOMİK KOLLUK (DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR)

DDK’ların Türk yönetim yapısı içerisindeki yerleri, gündeme geldikleri andan itibaren siyasi ve bilimsel tartışmaların odağında olmuştur. Genel kabul gören düşünce DDK’ların birer hizmet yerinden yönetim birimi oldukları yönündedir ancak bu düşünceye yöneltilen eleştiriler vardır. Bu eleştirilerin başında, DDK’ların bir kamu hizmeti veya kamu malı üretmiyor olmalarıdır. Dolayısıyla bu yaklaşıma göre, mal ve hizmet üretmeyen bir yapının hizmet kuruluşu olarak kabul edilmesi hatalıdır. Atay’ın (2006: 266) tespitlerine bu noktada katılmak gerekir. O’na göre, DDK’ları yönetim yapısı içerisinde, mal ve hizmet üretmediklerini gerekçe göstererek, kamu kurumu olarak kabul etmemek isabetli olmaz. DDK’ların yetkileri doğrudan bir mal ve hizmet üretimine yönelik olmamakla birlikte, kamu hizmetinin nitelendirilmesiyle doğrudan ilgilidir.

Türk yönetim yapısındaki DDK’lar hakkında kapsamlı ve yeterli olduğu değerlendirilen tanımlamayı Atay yapmıştır. Atay’a göre (2006: 271) DDK, “*Kamusal hayatın hassas olarak nitelendirilen belli hürriyetler, ekonomik, mali ve iletişim alanında düzenleme ve denetleme faaliyeti gösteren, tek bir hukuki rejimi bulunmayan, icrai karar alma yetkisi ile donatılmış, kararları yargı denetimine tâbi, bağımsız, kamu tüzel kişiliğini haiz, klasik idari birimlerin dışında, üzerlerinde hiyerarşik ve vesayet yetkisinin kullanılmadığı kendine özgü kuruluşlardır.*”

DDK’ların ekonomik kolluk niteliklerinin ise küresel gelişmelerin devlet yapılarına olan etkileriyle birlikte ele almak gerekir. Bu dönemde hükümet kurumları, bürolar ve kamu dairelerinin doğrudan hizmet sunucular olarak rolleri zayıflarken, çok-örgütlü, çok-hükümetli, çok-sektörlü ağlarla karakterize edilen modern hükümet bağlamında kamusal değer yaratıcılar olarak değerleri her geçen gün yükselmektedir (Goldsmith, Eggers, 2004: 8). Özel hukuk özneleri arasında basit bir ticaret veya piyasa ilişkisi olarak düşünülen ekonomik faaliyetler, söz konusu metanın büyüklüğü, asimetrik bilgi gibi sebeplere bağlı olarak toplumun geneli üzerindeki etkisi güçlenmeye başlamıştır. Özel hukuk ile kamu hukuku arasındaki sınır muğlaklaşmıştır. Ekonomik etkinliklerin eriştiği boyut ve ekonomik aktörlerin hatalı uygulamalarının topluma verdiği zarar

devlet müdahalesini gerektirmiştir (Orer, 2015: 364). Müdahaleyi gerektiren diğer nedenler ise piyasa ekonomisinin sağlıklı işleyebilmesi için yasaklanan davranışların engellenmesi, buna rağmen davranış gerçekleşmiş ise ortaya çıkan aksaklıkların düzeltilmesi ve piyasanın sağlıklı hale getirilmesinin gerekliliğidir (Özkan, 2009: 92). Bu bağlamda, toplumsal çıkarları gözetme görevi yüklenmiş olan devletin tarafsızlık niteliği değişmiş, yeni yapıda, düzeni sağlama görevini devlet aygıtından bağımsız hareket etme yetkisiyle donatılmış birimler devralmıştır. Ekonomik kolluk olarak adlandırılan bu birimler, devlet mekanizması içinde yer alan, düzenleme ve denetleme yetkisine sahip, kendine has yöntem ve araçları olan yapılardır (Akıncı, 2001: 4). Düzenleme işlevi gören bu kurumların faaliyetleri esasen kolluk faaliyeti biçimindeki kamu hizmetleridir (Sever, 2015: 218). İdarenin sunduğu kamu hizmetlerinin özel sektöre devriyle birlikte idarenin kamu hizmet alanı daralırken devrettiği alanları düzenleme ve denetim görevinde, yani kolluk görevlerinde, artış yaşanmıştır (Karahanoğulları, 2015: 93, 94).

Türk yönetim yapısındaki DDK'lar yetkilerini Anayasa'nın 167. Maddesinde düzenlenmiş olan "*Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler.*" hükmünden almaktadırlar. DDK'lar sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı gibi toplumsal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetim görevi ifa eden ve icrai karar alma yetkisine sahip idari özerkliğe sahip kuruluşlardır (Gözler, Kaplan, 2017: 103). Bu kurumların kuruluş ve yetki yasaları incelendiğinde, faaliyet yürüttükleri piyasalarda yönetmelik ve genel emir çıkarma gibi düzenleyici idari işlem yetkilerinin ve faaliyet izin belgesi vermek gibi bireysel idari işlem yetkilerinin olduğu görülmektedir. Bu kurumlar yetki alanlarında, diğer kanunlardaki düzenlemelere ve kendi idari düzenlemelerinin hilafında bir eylemi tespit etmeleri durumunda faaliyet ruhsatının iptali, idari para cezası, süreli işyeri kapatma cezası gibi idari yaptırımları ilgililere uygulamaktadırlar. DDK'ların kullandıkları bu yetkiler ve faaliyetleri idare hukukundaki kolluk faaliyetleri ile örtüşmektedir (Tan, 2000: 15).

B. İDARİ KOLLUK-EKONOMİK KOLLUK AYRIMI

Ekonomik kolluğu geleneksel idari kolluktan ayrı düşünüp farklı bir yapılanmaya gitmeyi gerektiren birden fazla neden vardır. Öncelikle, yukarıda da değinildiği üzere toplum çıkarlarını temsil eden devletin ekonomik düzeni sağlamada sahip olması gereken tarafsızlık niteliğine gölge düşmüştür. Kolluk hizmetlerinin temel niteliklerinden biri tarafsız olmaktır ve geleneksel idari kolluk devlet hiyerarşik yapısı içinde yer almaktadır. Hâlbuki ekonomik kolluk görevi yürüten DDK'lar, devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alıyor olsalar bile devletle olan bağları "*ilgili*" veya "*ilişkili*" kuruluş olarak düzenlenmiştir ve idari özerkliğe sahiptirler.

İkincisi, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı içerisinde kamu hizmetlerinin devlet dışı aktörlerce ifa edilmesi düşüncesi 1980'lerle birlikte Batılı ekonomilerde popüler hale gelmiştir. Piyasaların düzenlenmesi ve denetlenmesi hizmetinin de bu anlayış çerçevesinde devletin mutlak kontrolü dışında bir yapı tarafından sunulması düşüncesi DDK'ları yaratmış ve onlara dolaylı yoldan bazı kolluk yetkilerinin tanınması sonucunu doğurmuştur. DDK'ların misyon ve amacı yeni teknoloji ve mali araç ve manipülasyonların kişilerin temel hak ve özgürlükleri ile ekonomik düzeni tehdit ve ihlal etme ihtimallerine karşı korumak ve kollamaktır. Piyasa bağımsızlığının gerek siyasi otorite ve gerekse ekonomik güç odaklarınınca zarar görmesini önleme amacıyla oluşturulmuşlardır (Gözübüyük, 2015: 287).

Üçüncüsü, ekonomik alan her geçen gün büyümekte, sınır ötesi nitelik kazanmakta, sermaye akış hızı ve hacmi büyümekte, kullanılan teknolojinin kendini yenileme frekans aralığı her geçen gün daralmaktadır. Oluşan yeni şartlarda suçun önlenmesi ve güvenliğin sağlanması geleneksel idari kolluk yöntemleri, teşkilatları ve personeliyle olanaklı görünmemektedir. Ekonomik alandaki muhtemel suç mahalleri, deliller ve failer geleneksel kolluğun alışageldiğinden farklıdır ve algılanması zordur. Yabancı sermaye yatırımları, ekonomik derecelendirme, ekonomik yatırımlar gibi ekonomik yanı ağır basan hususları bilinen polisiye tedbirlerle anlamak ve bunlara dönük çözüm üretmek olanaksızdır.

Dördüncüsü, düzenleme yetkisine sahip kolluk makamlarında, düzenlemelere göre önleyici tedbirler geliştirme görevi olan idari kolluk birimlerinde, soruşturma görevi ifa eden adli kolluk birimleri ve soruşturma savcılıklarında ve hatta nihai kararı verecek olan yargı mercilerinde ekonomik sistemin işleyişini idrak etmiş, gelişmeleri takip edebilen nitelikli personel istihdam etmek zor ve maliyetlidir. Bu birimlerin yapacakları veri talebi, toplaması ve analizi gibi alt basamaklardan oluşan işlemler zaman alır ve piyasalar için en temel girdi ise zamandır (Carvajal, Elliott, 2009: 26).

Beşincisi, piyasalarda krizin en temel nedeni güven ortamının kaybolmasına bağlı olarak finansal sirkülasyonun yavaşlaması veya durmasıdır. Geleneksel kolluğun uygulayacağı görevden men, suç yerine ve suç eşyalarına el koyma türünden uygulamalar sorunu çözüp ekonomik güvenliği sağlamanın aksine sorunları daha karmaşık ve içinden çıkılmaz hale getirebilecektir.

Altıncısı, bazı ülkelerde gerek siyasi amaçlara bağlı olarak, gerekse diğer suç faaliyetlerinin yoğunluğu nedeniyle suçla mücadele birimleri finansal suçlara öncelik vermeyebilir (Carvajal, Elliott, 2009: 22). Bu tür yapılarda ekonomik suçları önleme görevi geleneksel kolluk dışında farklı yapılara ihtiyaç doğurmaktadır. Bu bağlamda öncelikli amacı serbest piyasa yapısının korunması ve devam ettirilmesi, bu yapıyı ihlal edici davranışların cezalandırılması olan ekonomik kolluk faaliyeti uygulanmaya başlanmış olup bu yeni anlayış kamu güvenliği, kamu esenliği ve kamu sağlığını koruma gibi amaçları ikinci plana atmaktadır (Özkan, 2009: 78).

Yedincisi, uluslararası ekonomik korporasyonlar ve ulus-üstü örgütler ekonomik alanın düzenlenmesi yetkisinin devletten bağımsız yapılara verilmesi yönünde hükümetleri baskılamaktadır. G-20 ülkeleri finansal regülasyonu sağlamada kolluğun oynadığı rolün altını çizmiş ve dünya çapında finansal düzenleyicilerin etkin ve güvenilir kolluk programları uygulamalarına öncelik vermelerini tavsiye etmektedirler (Carvajal, Elliott, 2009: 32). AB'nin kamu hizmetlerinin düzenlenmesine ilişkin politikası da kamu ve özel sektörün birlikte faaliyet yürüttüğü piyasaların DDK'larca düzenlenmesidir (Tan, 2000: 4).

Sonuncusu, etkin bir denetim ve kolluk rejimi için, uluslararası sözleşmeler veya yasa yapmak yeterli değildir. Bunların yanında para aklama, terörün finansmanı gibi eylemleri önleyecek düzenleyici ve denetleyici mekanizmaların oluşturulması gerekir. Kolluk yasadışı örgütlerin finansal kaynaklarını ortadan kaldırmayı hedeflemelidir (FATF, 2015: 35). Yasadışı örgütlerin günümüzde sahip oldukları sınır ötesi eylem gerçekleştirme niteliği onlarla mücadele edecek yeni araçlara ihtiyaç yaratmıştır. Para aklama, terörün finansmanı, suç ekonomisi gibi post-modern tehditler, geleneksel kolluk yanında ekonomik kolluk gibi teknik bilgi ve uzmanlığa dayanan ve geleneksel idari kolluk araçlarından farklı araçlar kullanan ekonomik kolluk yaklaşımı alan-yazına kamu örgütlerine dahil edilmiştir.

V. KOLLUK KUVVETİ YAKLAŞIMINDAN KOLLUK HİZMETİ YAKLAŞIMINA GEÇİŞ

İdari kolluk kuvveti anlayışından idari kolluk hizmeti anlayışına geçişin dinamiklerini ortaya koyabilmek için devlet ve onun yürütme aygıtı olan bürokrasiye yönelik yaklaşımlardaki değişimi irdelemek gerekir. Siyaset yazınında, devlet hakkında öne çıkan ve felsefi temelleri Hobbes, Locke, Rousseau'nun düşüncelerine dayanan "*Devlet mi toplum için vardır, toplum mu devlet için?*" yaklaşımının kamu yönetimine yansımaları, "*Yönetim topluma hükümet etmek için mi vardır; hizmet etmek için mi vardır?*" biçiminde olmuştur. Türk devlet geleneğindeki eğilim, bireyin devlet için olduğu yönündedir ve bu baskın karakter kamu politikalarında ve kamu görevlilerinin vatandaşa yaklaşımında da kendini gösterir. Türkiye'de 1961 Anayasasıyla kendisini anayasal güvence altına alan bürokratik elitlerle merkeze nüfuz etme gayreti içerisindeki siyasi elitler arasındaki çekişmede, her ne kadar 2002 sonrası dönemde bürokrasi aleyhine bir değişim yaşanmış olsa da bürokrasinin siyaset ve vatandaşlar üzerindeki vesayeti kanıksanmış görünmektedir. Kamu görevlileri kendilerini vatandaşa hizmet etmek için istihdam edilen kimseler olarak görme eğiliminde değillerdir. Aksine, toplumu yönlendiren, yöneten, hükümet eden rolünde görürler. Bunda, Türk modernleşmesinin bürokrat elitlerin öncülüğünde başlamasının ve uzunca bir süre, özellikle, askeri bürokrasinin himayesinde süregelmiş olmasının etkili olduğu değerlendirilmektedir.

1980’li yıllarla birlikte dünya siyasetinde yaşanan değişimin Türkiye’de de etkileri görülmeye başlanmıştır. Bu dönemle birlikte alan-yazına girmeye başlayan ve YKY, yönetim, yeni kamu hizmeti, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi değerlerle şekillenen güncel yaklaşımlar, devlet kurumlarının karar süreçlerine, içinde vatandaşların da yer aldığı paydaşların katılımını öngörmektedir. Kamu kesiminin yeni rolü, vatandaşları kontrol altında tutmak, toplumu yeni istikametlere yönlendirmek değil, onların isteklerine tercüman olmak ve ortak çıkarlarını karşılamaktır (Denhardt, Denhardt, 2000: 553). Bu bağlamda birey, üzerinde hükümlanlık kurulan, yönetilen, yönlendirilen, şekillendirilen pasif bir nesne değil; kendisine hizmet edilen, yönetime katılan, yönetsel süreçlerin şekillendirilmesinde söz sahibi olan, hesap sorabilen aktif bir aktör olarak görülmektedir. Özellikle yeni kamu hizmeti olarak adlandırılan yaklaşımla birlikte bireyin devlet karşısındaki konumunda kayda değer bir değişim görülmektedir. Vatandaş merkeze alarak ona hizmet etme üzerinde şekillenen bu yaklaşımda kamu yararı bir amaçtır. Bu bağlamda müşteriye değil vatandaşa hizmet edilmekte ve verimlilik yanında insana da değer verilmektedir. Kamu hizmeti de bu anlayış doğrultusunda yeniden tasarlanmaktadır (Genç, 2010: 145). Yeni Kamu Hizmeti anlayışı doğrultusunda, kamu hizmetleriyle ilgili yeni yöntem ve uygulamalar ileri sürülmektedir. Bunlar kamu hizmetinde amacın üretimden kamusal çıkara kayması, kamu yöneticilerinin kamusal çıkarların paylaşılması fikrine katkı sağlaması ve kamu hizmeti yöntemlerinde değişiklikler (Denhardt, Denhardt, 2000: 550-556). Artık, kamu hizmetini, kamu yönetimi alanındaki gelişim ve değişimi dikkate almadan, yüzyılın başındaki görüşlerle açıklamak mümkün değildir (Demir, 2015). Maddi anlamda kamu hizmeti yaklaşımı, günümüzde kamu hizmeti kavramını açıklamakta yetersiz kalmaktadır (Göküş, 2011: 24). Kamu hizmetinin açıklanmasında, sınırlandırıcı ve gitgide körleştirici hal alan hukuk yaklaşımının sınırlarını zorlamaya çalışmak bir zorunluluktur (Karahanoğulları, 2015: 9). Siyasi, ekonomik ve teknik nedenlerle kamu hizmetinin içeriği ve niteliği değişim gösterebilir (Göküş, 2011: 26).

Devletin tanımlanan yeni görevi, piyasa aktörleri lehine terk ettiği alanları kontrol etmektir. Bu anlayışta düzenleme ve denetim gibi kolluk yetkileri kamu hizmeti formuna bürünmüştür. Hukukta yaşanan değişim, üretimde ve üretim ilişkilerinde yaşanan değişimden daha yavaş gerçekleşmektedir. Üretim araçlarında, emek örgütlenmesinde ve emeğin nitelik değiştirmesinde yaşanan değişim, sermaye birikiminde derinleşme, piyasanın zayıflaması ve sınıf mücadelelerindeki sonuçlar kamu hizmetleri alanında değişimi beraberinde getirmektedir. Bunun yanında, değişimin kendi toplumsal kurallarını yaratması ve devlet otoritesi tarafından yasalaştırılması ve dolayısıyla hukuk konusu haline gelmesi daha geç gerçekleşir (Karahanoğulları, 2011: 180).

Yeni yapıda devlete ekonomiden el çektirilirken, piyasaların düzenlenmesi görevi yüklenmiş ve bu görev “*hükümet etmek*” değil “*hizmet etmek*” olarak şekillenmiştir. Belirlenen hizmet standartlarıyla, vatandaşa

verilecek izin belgelerinin veya verilen bir dilekçeye verilecek cevabın, kamu kurumunun bir lütfü olmadığı, görevi olduğu anlayışı gelişmiştir. Artık kamu görevlilerinin görevleriyle ilgili yetkileri, aynı zamanda onların yerine getirmeleri gereken ödev ve sorumluluklarıdır. Kamu görevlisi şartlar oluştuğunda o yetkiyi kullanmak zorundadır, bu konuda sahip olduğu takdir yetkisini keyfi ve gerekçe göstermeksizin kullanamaz. Bu anlayış Türk yönetim yapısında da yer etmeye başlamıştır. Kamu kesiminin ve bürokrasinin yönetim sürecinde kendilerini konumlandıkları nokta, 1980 sonrasında, özellikle Özal Hükümetleri döneminde değişmiş, 2002 sonrası Adalet ve Kalkınma Partisi Hükümetlerince uygulamaya konan yasal ve yönetsel uygulamalarla bu değişim hız kazanmıştır. Özellikle şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, performans denetimi gibi uygulamaların, yasal ve idari düzenlemelere girmesi, kamu kesiminde var olan “topluma hükümet etme” algısını kırmış, “hizmet etme” anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Bugün kamu görevlilerini endişelendiren konular içerisinde, Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) veya Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi’ne (CİMER) yapılan başvurulara ilişkin soruşturma geçirmenin önde geldiği değerlendirilmektedir.

Yaşanan değişimin etkilediği kamusal faaliyetlerden biri de iç güvenlik hizmetleridir. Devletin temel egemenlik haklarından olan “güç kullanma” yetkisinin başlıca kullanıcısı olan bu kuruluşlar, devletin demir bileği ve soğuk yüzü olarak kabul görürler. Türkiye’de, Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde, bu kurumların sahip oldukları yetkilerin bir kısmı üst sivil otoritelere ve yargı erkine devredilmiş, insan hakkı ihlalleri üzerine yapılan güçlü vurgu ve sorumlusuna rücu etme düzenlemesi, buna bağlı olarak gerçekleştirilen soruşturmaların yarattığı çekince ve eğitim faaliyetleri kolluk teşkilatlarının sahip olduğu geleneksel anlayışı değiştirmiştir. Kolluk birimlerinin vatandaşa yaklaşımlarında yaşanan değişimin ötesinde, idari kolluk uygulamalarının birer kamu hizmeti olduğuna yönelik düşünce daha geniş destek görmeye başlamıştır.

İdari kolluğun bir kamu hizmet biçimi mi olduğu yoksa kamu hizmetinden farklı bir devlet fonksiyonu mu olduğu alan-yazında üzerinde itilafların olduğu bir konudur. İdari kolluğun kamu hizmetinden farklı bir idari faaliyet olduğunu savunan görüş, kolluğun zor kullanma özgürlükleri kısıtlama yönüne vurgu yapmaktadır. İdari kolluk uygulamalarının kamu hizmetinden farklı bir yere konumlandırılması idare hukuku disipliniinde ağırlık kazanır. İdare hukuku disipliniinde, devlet işlevlerinin farklı gerçekleşme biçimlerindeki farklılıkları ortaya koyma zorunluluğuna bağlı olarak, kamu hizmeti ve kolluk ayırıştırmasına gidilmektedir Kolluk faaliyetleri ile diğer kamu hizmetleri arasındaki farklılık, kolluk faaliyetlerinin bir zorlama içermesine karşılık diğer kamu hizmetlerinin bir zorlama içermemesidir (Karahanoğulları, 2015: 24). Vedel (1973) de kamu hizmetinde var olan kamuya yararlandırıcı bir mal ve hizmet sunma veya edimde bulunma gibi bir niteliğin kolluk faaliyetlerinde olmadığından yola çıkarak, kolluk faaliyetlerinin bir hizmetten yararlandırıcı

değil, bireysel özgürlükleri sınırlayıcı nitelik taşıdıklarını ve bu yönleriyle de kamu hizmetlerinden ayrıştıklarını öne sürmektedir (Akt. Karahanoğulları, 2015: 72).

İdari kolluğun kamu hizmetlerinin değişik bir biçimi olduğunu ileri süren yaklaşım ise kolluk faaliyetlerine zorlanan veya özgürlüğü kısıtlanan birey açısından değil; güvenli, sağlıklı ve esenlik içinde yaşama hizmetine kavuşan toplum açısından yaklaşmaktadır. İdari kolluk ile kamu hizmetinin ayrıştırılması fikrine karşı çıkan Lachaume (1989) ve Mescheriakof (1997), kolluk hizmetinin sadece sınırlandırıcı niteliğe indirgenmesinin eksik bir yaklaşım olacağını; vatandaşları ve mallarını koruma faaliyetlerinin göz ardı edilmemesi gerektiğini; bunların da birer kamu hizmeti olduğunun altını çizmektedirler (Akt. Karahanoğulları, 2015: 74). İç ve dış güvenliğin sağlanması ile adaletin tesisi kapitalist devlete yüklenen klasik görevlerdir. Bu görevler yüklenirken temel amaç bireylerin kısıtlanması değil, ticaret yolları, ticaret malları ve enerji kaynaklarının güvenliğinin sağlanmasıdır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında kamu hizmeti ile kolluğun ayrıştırılmasına yönelik dolaylı bir değinmeye gidilmiş olup doğrudan kamu hizmeti- kolluk ayrımı yapılmamıştır. Her iki kavramı da kapsayacak biçimde kamu hizmeti kavramının kullanılması tercih edilmiştir. Ancak, idarenin işleyişi ve vatandaşların hak ve yükümlülükleri üzerinde sınırlamalar getiren konular ayrıca düzenlenmiştir. Bu düzenlemede de kolluk ayrımına vurgu yoktur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi ve Danıştay da geliştirdikleri içtihatlarında, kolluk uygulamalarını birer kamu hizmeti kabul etmektedirler (Karahanoğulları, 2015: 24, 76). Derbil (1952) ve Balta'ya (1970) göre de güvenliğin sağlanması açıkça bir kamu hizmetidir.

İdari kolluğu konu alan çalışmaların hukuk ve güvenlik bilimleri disiplinleri alanında yoğunlaştığı, konuya kamu yönetimi disipliniinde yeterli ilginin gösterilmediği görülmektedir. Hukuk disiplini konuyu hukuki boyutta ele alırken, güvenlik bilimleri disiplini ise kriminolojik yönüne değinmektedir. Yurt genelinde yetkili kolluk makamları olan Bakanlar Kurulu ve İçişleri Bakanlığı ile sırasıyla il ve ilçe bazında yetkili kolluk makamları olan vali ve kaymakamlar ile kolluk teşkilatları olan jandarma ve polis teşkilatlarının kuruluş ve faaliyetlerinin kamu yönetimi disipliniince ele alınmamasının kamu yönetimi disiplini açısından bir eksiklik olduğu değerlendirilmektedir. Kolluk konusu idare hukuku kitaplarında kamu hizmeti başlığının dışında tutulurken kamu yönetimi kitaplarının bir kısmında hiç yer edilemediği dikkat çekmektedir.

Uluslararası literatürde kolluk (*law enforcement*) kavramı hizmet kavramıyla birlikte (*law enforcement service*) kullanılmaktadır. Kolluk uygulamalarına yeni yaklaşım bu uygulamaların da birer kamu hizmeti olduğu yönündedir. Yaklaşımına göre, kamu hizmeti herhangi bir seviyedeki hükümet, kamu kuruluşu veya kamu girişimi tarafından sunulan hizmettir. Bu bağlamda kamu hizmeti kolluk ve savunmadan sağlık, eğitim, ulaştırma, iletişim, finans, spor ve kültürel hizmetlere kadar tüm hizmetleri kapsayabilir (Cassim, Steuart,

2005). Bu anlayışın Türk yönetim yapısına yerleşmesinde de bir sakınca olmadığı değerlendirilmektedir. Öncelikle, kolluk hizmeti kavramının kullanılmasında hukuki açıdan da bir sakınca bulunmamaktadır. 3152 sayılı kanunda İçişleri Bakanlığının faaliyetleri hizmet olarak adlandırılmış ve iç güvenliğin ve asayişin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması, kaçakçılığın men ve takibi gibi idari kolluk faaliyetleri bu hizmetler içinde düzenlenmiştir. Diğer bir husus, milli kamu hizmetlerinin kanunla kurulması ve kaldırılmasıdır (Gözler ve Kaplan, 2017: 234). Kolluk hizmetleri de bir kanundan yetki alarak ifa edilmektedir. Kolluk fonksiyonu da nihayetinde bir kamu hizmetidir (Sever, 2015: 209). Kolluk ücretsiz sunulan, tüketiminde rekabet olmayan ve faydasından dışlamanın da mümkün olmadığı tam kamusal hizmet statüsündedir.

Kolluğun şartlar oluştuğunda güç kullanabilme tekelinin devletin egemenlik yetkisini pekiştirdiği, bu nedenle diğer kamu hizmetlerinden farklı olduğu yönünde bir yaklaşımın günümüzde yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. Özkan (2009: 78), kamu gücü ayrıcalıklarını içermesi nedeniyle kolluk faaliyetlerinin kamu hizmetleri gibi özel kişilere gördürülmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Ancak bu anlayış Batılı ülkelerde değişmiştir. İç ve dış güvenlik artık devletin mutlaka kendisinin yapması gereken, piyasa aktörlerine devredilemez bir faaliyet olmaktan çıkmıştır. Batılı ülkelerdeki yeni anlayış, kolluğun da bir kamu hizmeti olduğu yönündedir. Nitekim diğer kamu hizmetleri gibi kolluk hizmetleri de özelleştirilmekte ve kamu görevlisi olmayan kimselere yaptırılmaktadır (Light, 2001). Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçesi azaltılan kolluk teşkilatlarının sözleşmeli kolluk görevlisi istihdamına gittikleri görülmektedir (Wilson vd. 2014). Bu türden değişimin Türkiye özelinde farklı biçimlerdeki uygulamalarını da görmek mümkündür. Özel güvenlik birimleri ve Güvenlik Koruculuğu bu anlayışın bazı örnekleridir. 5188 sayılı kanuna göre kişilerin silahlı personel tarafından korunması, kurum ve kuruluşlar bünyesinde özel güvenlik birimi kurulması veya güvenlik hizmeti alımı özel güvenlik komisyonunun kararı ve valinin izniyle olmaktadır. Devletin genel kolluk ve özel kolluk teşkilatlarıyla kıyaslandığında yetkileri dar bir çerçevede tutulmuş olsa da ilerleyen dönemde, Batılı uygulamaların, kapitalist ekonomik düzene entegrasyonunu benimsemiş olan Türkiye'nin yönetim yapısına uyarlanması kaçınılmaz görünmektedir.

Konuya kolluk makamları açısından yaklaşıldığında da kolluk işlemlerinin kamu görevlilerinin tekelinden kısmen de olsa uzaklaştığı söylenebilir. Türkiye'de kurulmuş olan Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Değerlendirme Kurulu gibi bağımsız idari otoritelerin, devlet tüzel kişiliği ile bağlarının bir bakanlıkla ilgili veya ilişkili kılınmak suretiyle sağlandığı ve oldukça zayıf olduğu görülür. Kurul biçiminde karar alan bu otoritelerin yetki alanlarındaki piyasalarda hem birer kolluk makamı olarak düzenleyici ve sınırlayıcı işlem yaptıkları hem de işlemlerine aykırı hareket eden piyasa aktörlerine gerekirse zora dayalı yaptırım

uyguladıkları görülmektedir. Bu otoriteler kurul biçiminde karar almakta olup kurul üyeleri arasında piyasa aktörlerini temsil eden kişilerin olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Yaşanan toplumsal, ekonomik, siyasi ve teknolojik gelişmelerle iç içe ve etkileşim halinde olan kamu yönetiminin, bu değişimi, idare hukuku disiplininin çizdiği dar sınırlara bağlı kalarak açıklaması ve değişimin yasalarını belirlemesi olanaksız görülmektedir. Kamu yönetimi disiplininin idare hukukundan bağımsız olarak kendi kuram ve kavramlarını geliştirmeye ihtiyacı vardır.

Kamu hizmeti ve kolluk kavramları üzerinde yaşanan tartışmaların hukuk çerçevesinde gerçekleştiği, kamu yönetiminin sorunlarına çözüm getirmeye yönelik olmadıkları görülür. Özellikle Türkçe alan-yazında bu kavramlar hukuk ve güvenlik bilimleri disiplinlerince irdelenmekte olup kamu yönetimi disiplininde yeterli ilginin oluşmadığı değerlendirilmektedir. İdare hukuku disiplininde kolluk faaliyetlerinin bir kamu hizmeti olduğuna yönelik görüşler olmakla birlikte genel eğilim kolluğun kamu hizmetinden farklı niteliklere sahip olduğu yönündedir. Alan-yazındaki bu görüş idare hukuku kitaplarına da yansımış olup, bu eserlerde kolluk kavramına kamu hizmeti alt başlığında yer verilmemektedir. Bu görüşe göre, kamu hizmetinden farklı olarak kolluk bireylere bir fayda sunmaz, aksine, özgürlüklerini kısıtlayarak yaptırım uygular.

Kolluk kavramına kamu yönetimi disiplini açısından yaklaşıldığında ise icra edilen faaliyetlerin kamu hizmetinden önemli farklılıklar içermediği görülür. Öncelikle kolluk işlemlerini polisiye tedbirlere indirgemenin hatalı bir yaklaşım olacağı değerlendirilmektedir. Kolluk uygulamaları kamu sağlığı, kamu esenliği ve kamu güvenliği gibi daha geniş alanlarda düzenleyici ve bireysel işlem yapmayı içerir. Kolluk faaliyetleri esnasında bazı bireysel özgürlüklerin kısıtlandığı yadsınamaz bir gerçektir ancak burada topluma sunulan kamu hizmeti, sağlıklı bir çevrede, güven ve huzur içinde yaşama olanaklarına kavuşmaktır. Örneğin, trafikte kırmızı ışıkta durmak bireyin seyahat özgürlüğünü kısıtlayan bir uygulama olabilir ancak bu uygulama, yeşil ışık yandığında ise yola bir başka aracın çıkmayacağını, çıkması durumunda ise bireyin uğradığı zararın sebep olan kişiden kamu gücü kullanılarak tazmin edileceğinin güvencesini verir. Salgın hastalık nedeniyle karantina altına alınmış bir bölgeden hayvan çıkışını yasaklayarak, bireyin mülkü üzerindeki tasarrufu kısıtlanırken, toplumun bu tür hastalıklardan zarar görmesinin önüne geçilmektedir. Bir başka deyişle, birey sahip olduğu özgürlüklerin bir kısmından vazgeçmesi karşılığında özgürlüklerinin geriye kalan kısmını güven içinde kullanma olanağı elde eder.

Kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak görülmeleri hususundaki bir diğer etken ise yasa koyucunun iradesi ve yüksek yargının içtihatlarıdır. Kolluk

uygulamaları yasal mevzuatta kamu hizmeti olarak tanımlanmışlardır. Gerek Anayasa ve gerekse diğer yasal ve idari düzenlemelerde kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti olduğu doğrudan değil ama dolaylı olarak vurgulanmaktadır. Yasa koyucunun bu iradesinin Danıştay kararlarıyla da örtüştüğü görülmektedir. Bu bağlamda, gerek yasa koyucu iradenin ve gerekse yüksek yargı organlarının kararlarına göre kolluk faaliyetlerinin kamu hizmeti olarak ele alınmalarında bir sakınca olmayacağı değerlendirilmektedir.

Diğer yandan, son dönemde yaşanan siyasi ve toplumsal gelişmelere bağlı olarak toplumda kolluk faaliyetlerinin bir kamu hizmeti olarak görülme eğiliminin arttığı değerlendirilmektedir. Türkiye’de tarihten gelen bürokratik vesayet anlayışının etkileri; toplumun siyasi kesimleri arasındaki itilafların giderilmesinde siyaset mekanizmasının etkisiz kalması nedeniyle kolluk faaliyetlerinin bu tür ihtilafların çözümünde araç olarak kullanılmaları gibi nedenlere dayalı olarak, kolluk uygulamaları daha çok bireysel özgürlükleri kısıtlama yönleriyle öne çıkmışlardır. Ancak, özellikle 2000’li yıllarla birlikte kolluk hakkında toplumda var olan bu kanı zayıflamaya başlamıştır. Artık kolluk uygulamalarının özgürlükleri sınırlandırma değil, güvenlik hizmeti sunma yönü öne çıkarılmaktadır.

Son olarak, artık kolluk faaliyetleri sadece kamu kurumları tarafından veya kadrolu kamu görevlilerince ifa edilmemektedir. Özel güvenlik şirketleri, DDK’lar, jandarma teşkilatı bünyesinde uygulamaya konan sözleşmeli subay, astsubay ve uzman erbaş-erlik Türkiye’de yaşanan değişimin örnekleri arasındadır. Bunun yanında, ABD’de örnekleri görüldüğü üzere, kontraktör olarak adlandırılan iç ve dış güvenlik uygulamaları, geniş arazilere sahip olan kimselerin bu arazi kesimlerinde kendi polis teşkilatlarını oluşturabilmeleri, devlet tekelinde olması nedeniyle kolluğun diğer kamu hizmetlerinden ayrılması gerektiği yönündeki tezi zayıflatmaktadır. DDK’lar da aynı şekilde karar mercilerinde, faaliyet yürütülen sektör paydaşlarının temsilcilerinin bulunduğu yapılardır. Kuruluş ve görev yasalarında bu kurumlar düzenleme ve denetim yapma, ruhsat verme, ihlallerin cezalandırılması gibi kolluk yetkileri ile donatılmışlardır. Böylece kolluk uygulamalarının da sıradan bir kamu hizmeti olduğu, gerektiğinde devredilebilir oldukları yönündeki anlayış uygulamada desteklenmektedir.

Sonuç olarak, sıralanan bulgular doğrultusunda, kolluk faaliyetleri ile kamu hizmetlerinin benzer yönlerinin farklılıklarından daha fazla olduğu ve bu nedenle kamu hizmeti olarak kabul edilmelerinde bir yasal veya mantık engelini olmadığı söylenebilir. Bu bağlamda, bireyi yönlendirilen, kısıtlanan, yönetilen pasif bir nesne pozisyonunda değerlendiren kolluk kuvveti anlayışından, bireyi aktif bir paydaş olarak merkeze alan kolluk hizmeti anlayışına yönelik bir değişimin gözlemlendiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm; (2001), Ekonomik Kamu Düzeni ve Rekabet Kurumu, **Rekabet Dergisi**, Sayı: 5, ss. 2-16.
- ALTIN, Aytuğ; (2013), Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim ANEMON, **Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 1(2), ss. 101-118.
- ATAY, Ethem; (2006), Bağımsız İdari Otoriteler ve Türkiye Uygulaması, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1(2), ss. 259-293.
- BALTA, Tahsin Bekir; (1970), **İdare Hukukuna Giriş**, Ankara, TODAİE.
- CARVAJALAND, Ana and Jennifer ELLIOTT; (2009), **The Challenge of Enforcement in Securities Markets: Mission Impossible?**, IMF Working Paper, WP/09/168.
- CASSIM, Rashad and Ian STEUART; (2005), **Public Services and the GATS ICTSD**, Policy Paper on Trade in Services and Sustainable. Part III, School of Economic and Business Sciences University of the Witwatersrand, Johannesburg Third DRAFT.
- ÇAL, Sedat; (2017), Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler, İnternet Adresi: <http://www.idare.gen.tr/cal-kh-dusunceler.pdf>, Erişim Tarihi: 27.03.2017
- DEMİR, Recep; (2015). Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Bir Değerlendirme, **İdarecinin Sesi**, 165, ss.44-48.
- DENHARDT, Robert B. and Janet V DENHARDT; (2000), The New Public Service: Serving Rather Than Steering, **Public Administration Review**, 60 (6), pp. 549-559.
- DERBİL, Süheyl; (1952), **İdare Hukuku c.II**, Ankara, AÜHF Yayınları.
- DUGUIT, Leon; (1954), **Kamu Hukuku Dersleri**, (Çev. Süheyp Derbil), Ankara: AÜHF Yayını.
- DURAN, Lûtfi; (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- ENER, Meliha ve Esra DEMİRCAN; (2008), Küreselleşme Sürecinde Değişen Devlet Anlayışından Kamu Hizmetlerinin Dönüşümüne: Sağlık Hizmetlerinde Piyasa Mekanizmaları, **SDÜ İİBF Dergisi**, 13 (1), ss. 57-82.
- FATF; (2015), **Guidance for a Risk-Based Approach, Effective Supervision and Enforcement by AML/CFT Supervisors of the Financial Sector and Law Enforcement**, Financial Action Task Force, İnternet Address: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA-Effective-supervision-and-enforcement.pdf>, Date of Access: 10.01.2017.

- GENÇ F. Neval; (2010), Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı, **Türk İdare Dergisi**, 466, ss. 145-159.
- GİRİTLİ, İsmet; Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER; (2001), **İdare Hukuku**, İstanbul: Der Yayınları.
- GOLDSMITH, Stephen and William D. EGGERS; (2004), **Governing by Network: The New Shape of the Public Sector**. Washington, DC: Brookings Institution.
- GÖKÜŞ, Mehmet; (2011), **Kamu Hizmeti: Kuram, Politika, Uygulama**, Konya: Çizgi Kitabevi.
- GÖZLER, Kemal ve Gürsel KAPLAN; (2017), **İdare Hukukuna Giriş**, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref; (2015), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- GROUT, Paul A. and Margaret STEVENS; (2003), **Financing and Managing Public Services: An Assessment**, CMPO Working Paper Series No. 03/076.
- GÜNDAY, Metin ve Turan YILDIRIM; (2009), **İdare Hukuku**, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- İŞTEN, İnanç; (2007), Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Dergisi**, 22, İnternet Adresi: http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=74, Erişim Tarihi: 11.01.2017.
- JEZE, Gaston; (1930), *Les Principes Généraux du Droit Administratif*, Paris.
- KARAHANOĞULLARI, Onur; (2015), **Kamu Hizmeti**, Ankara: Turhan Kitabevi.
- KARAHANOĞULLARI, Onur; (2011), Kamu Hizmetleri Piyasa İlişkisinde Dördüncü Tip: Eksik İmtiyaz (Kamu – Özel Ortaklığı), **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 66 (3), ss. 177-215.
- KRAJEWSKI, Markus; (2001), **Public Services and the Scope of the General Agreement on Trade in Services (GATS)**, Center for International Environmental Law (CIEL), Geneva, İnternet Address: <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2015/03/PublicServicesScope.pdf>, Date of Access: 10.01.2017.
- LACHAUME, Jean Françoise; (1989), **Grand Services Publics**, Paris, Masson.

- LIGHT, Jennifer S.; (2001), The Effects of Privatization on Public Services: A Historical Evaluation Approach, Evaluation Findings That Surprise, **New Directions For Evaluation**, no. 90, pp. 25-41.
- LIPSET, Seymour Martin; (1995), **The Encyclopedia of Democracy (Vol. 1)**, Washington, DC: Congressional Quarterly.
- MESCHERIAKOFF, Alain-Serge; (1997), **Droit des Services Publics**, 2.baskı., Paris, PUF.
- ONAR, Sıddık, Sami; (1996), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:1, 3. Baskı, İstanbul: Hak Kitabevi.
- ORER, Gürsel; (2015), Ekonomik Kamu Düzeni ve Devletin Ekonomiye Müdahalesi, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, 6, ss. 363-394.
- ÖZKAN, Ahmet Fatih; (2009), Ekonomik Kamu Düzeni ve Ekonomik Kolluk Faaliyeti, **Ankara Barosu Dergisi**, 67(4), ss. 75-95.
- SARISU, Ayhan; (2011), Tanıma Kavuşturulamayan Kamu Hizmeti, **Yargıtay Dergisi**, 37(3), ss. 41-60.
- SEVER, D. Çiğdem; (2015), Türkiye’de Düzenleyici Kurumların Yapısı, İşlevi ve Dönüşümü, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 64 (1), ss. 195-236.
- TAN, Turgut; (2000), Bağımsız İdari Otoriteler, Perşembe Konferansları-4, **Rekabet Kurumu Yayınları**, Ankara, ss. 3-32. İnternet Adresi: <https://www.rekabet.gov.tr/Dosya/persembe-konferanslari-yayinlari/perskonfyyn77.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1>, Erişim Tarihi: 01.02.2017.
- TİRYAKİ, Tercan ve Türker GÜRSOY; (2004), Ekonomik Suç Kavramı ve Sigortacılık Suçlarının Bu Açından Değerlendirilmesi, **Sayıştay Dergisi**, 55, ss. 53-70.
- VEDEL, Georges; (1973), **Droit Administratif**, 5.B, Paris, PUF.
- WILSON, Jeremy M.; Alexander WEISS, Steven CHERMAK; (2014), Contracting for Law-Enforcement Services: Perspectives from Past Research and Current Practice, **Program on Police Consolidation and Shared Services**, Michigan State University. İnternet Address: <https://static1.squarespace.com/static/5464ec49e4b0694922219f87/t/546b8aa5e4b0405cc463f9af/1416333989658/ContractingReport.pdf>, Date of Access: 10.02.2017.