

## AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN SİBER GÜVENLİK POLİTİKALARININ ANALİZİ

Önder KUTLU\*

Selçuk KAHRAMAN\*\*

Selçuk DİNÇER\*\*\*

### Öz

Siber güvenlik nispeten yeni bir alan olarak sadece ulusal hükümetlerin değil, uluslararası kuruluşların da gündemine yoğun biçimde girdi. Bilgi iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmeler bireylerin ve devletlerin hayatlarını kolaylaştırdıkları kadar, ciddi tehditler içerdiği de artık görülmeye başlandı. Avrupa düzeyinde siber güvenlik alanının tesisi Avrupa Konseyi aracılığıyla olmuş, genel manada Avrupa bu alana müdahalede geç kalmıştır. Ancak Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği eliyle uygulamaya konulan birtakım politikalar, Türkiye'nin AB sürecinde oldukça belirleyici olmuş, Türkiye Avrupa Konseyi tecrübesinden belli bir düzeyde yararlanmış. Ancak gelişmelerin birbirine yakın dönemlerde olması, Türkiye'nin güvenlik alanında diğer ilişkilerini daha fazla gündeme getirmiş, ABD mahreçli girişimlere karşı bir duyarlılık oluşmuştur. Avrupa Birliği'nin Türkiye'nin siber güvenlik politikalarına etkisi başlangıç düzeyinden daha ziyade ilerleyen dönemlerde olmuş, özellikle bu amaçla kurulmuş olan AB kurumlarının izleme ve değerlendirme faaliyetlerine konu olmak durumunda kalmıştır. Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan siber saldırılar Türkiye için uyarıcı olmuştur. Öte yandan, Gezi olayları ve 15 Temmuz darbe girişimi ile başlayan süreçte Türkiye siber alana farklı bir bakış açısıyla ilgilenmeye başlamıştır. Nitekim Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde siber güvenlik alanına yönelik bütüncül bir bakış açısı içinde politika üretecek ve bu politikaların izlenmesini takip edecek bir birimin Cumhurbaşkanlığı bünyesinde tesis edilmekte olması Türkiye için bir şanstır. İyi bir şekilde planlanır, AB örneği yanı sıra ABD, Rusya ve Çin gibi ülkeler iyi bir şekilde analiz edilip, gerekli mekanizma kurulabilirse siber güvenlik alanı bir sorunlu alan olmaktan çıkar, düzenlenen ve kontrol edilen bir boyuta taşınabilir. Türkiye bu anlamda önemli bir yol ayrımındadır.

**Anahtar kelimeler:** Siber güvenlik, Avrupa Birliği, Uyum süreci, Ulusal güvenlik, AB-Türkiye ilişkileri.

## AN ANALYSIS OF TURKEY'S CYBER SECURITY POLICIES IN THE INTEGRATION PROCESS TO THE EUROPEAN UNION

### Abstract

Cyber security, as a relatively new phenomenon, has been the subject matter of not only national governments but also international organisations. Breath-taking developments in ICT have been facilitating the lives of individuals and governments as well as posing incredible amount of threats to them. At Europe, cyber security was initiated by the Council of Europe (CE), though late. However, the policies formulated by the CE and the EU have been of good help for Turkey during the accession process. Therefore, it is fair to claim that Turkey has learnt from Europe at a certain level, especially in the policy formulation and establishing necessary organisational structure phases. Nonetheless, the close time period of formulation and implementation at European level and Turkey shows that Turkey has paid much attention to the US originated initiatives, rather than Europe. In addition, the European involvement in cyber security has been evident more not in the establishment term but in the following period, especially the observation and regulation procedures as a part of the accession agenda. Besides, the cyber-attacks in Estonia and Germany were the main motivating factors to drive policy makers in Turkey to take cautionary measures. The period starting with the Gezi events and eventually failed the 15 July coup attempt were inspiring and invoking the policy makers to establish an effective cyber security policy. Consequently, it is the right move in the right direction to initiate an Office formulating policies and implementing them for the sake of national security priorities as a part of the Presidential Government System uniquely designed for Turkey. If planned properly, learnt from the US, Russian and Chinese experiences, Turkey can sort out cyber security problems soon. Turkey is at crossroads in the cyber security issue.

**Keywords:** Cyber security, European Union, Integration process, National security, EU-Turkey relations.

\* Prof. Dr., NEÜ, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [okutlu@erbakan.edu.tr](mailto:okutlu@erbakan.edu.tr)

\*\* Araş. Gör., NEÜ, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [skahraman@erbakan.edu.tr](mailto:skahraman@erbakan.edu.tr)

\*\*\* Araş. Gör., NEÜ, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, [sdincer@erbakan.edu.tr](mailto:sdincer@erbakan.edu.tr)

## Giriş

İlk Katılım Ortaklığı Belgesi'nin 8 Mart 2001 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi tarafından onaylanması Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir dönüm noktası anlamına gelmektedir. Kırk yılı aşan AB macerası, bu tarihten itibaren Türkiye için yeni bir boyuta taşınmış, ülke reform çalışmaları kapsamında imzalanan Katılım Ortaklığı Belgelerine ve Kopenhag Kriterleri'ne daha uygun adımlar atmaya yönelik bir politika benimsemiştir. Bu çerçevede Avrupa Birliği kriterleri başat mesele haline gelmiş, belirlenen politikalarda AB kriter ve standartlarına uygun ekonomik, toplumsal, yönetsel, siyasal vb. alanlarda çeşitli reform ve yapılanma çalışmaları içerisine girilmiştir.

Bu politika alanları ve konuları arasından güvenlik politikaları önemli bir rol üstlenmiş, kendi bünyesinde oluşturmaya çalıştığı politikalar ile birlik içerisinde bütünlük oluşturma açısından üye ve adaylık sürecindeki ülkelere birtakım reformları yerine getirme yükümlülüğü getirmiştir. Bu süreçte, özellikle güvenlik politikalarının etkin olabilmesi adına birliğin bütünlüğünü ortaya koyan bir yaklaşım tercih edilmiştir.

Gelişen bilgi iletişim teknolojileri ile ülkelerin ekonomik, sosyal, yönetsel alanlar başta olmak üzere diğer tüm alanlardaki her türlü faaliyetlerin etkin ve hızlı hizmet sunma yaklaşımı içerisinde elektronik ortama aktarması ile siber güvenlik kavramının önemi daha da artmıştır. Siber güvenlik politikalarının artan önemine bağlı olarak Avrupa Birliği, üye ülke sistemlerinin birlikte çalışabilirliğini artırmak, birlik bünyesinde tutarlı politika belgeleri üretebilmek ve alanı koordine edebilmek için eu-LISA adlı sistemin dijital bir merkeze dönüştürülmesi ve yasal zorunluluklar getiren düzenlemelerin yaşama geçirilmesini hedeflemiştir.

Avrupa Birliği yaşadığı birtakım tecrübeleri takiben “Avrupa Birliği için Siber Güvenlik Stratejisi” belgesi çerçevesinde siber güvenlik hedeflerinin neleri kapsadığı, siber güvenliğin sağlanması adına hangi tür adımların atılması gerektiği, siber sorumluluğun kurumlar arasında nasıl paylaşılacağı ve siber yönetim oluşturulmasında yol gösterici adımların atılmasına yönelik örnek teşkil edecek bir yapılanma içine girmiştir. Birliğe aday ülke konumunda bulunan, ilişkiler her ne kadar ‘iki ileri bir geri’ seyir gösterse de Türkiye'nin üyelikten sarf-ı nazar ettiğine dair resmi bir açıklama ve süreç başlatılmadığı için AB boyutu ülke açısından hala çok önemli bir tercih anlamına gelmektedir. Kaldı ki Türkiye AB ilişkilerini dondurmuş ya da bitirmiş olsa bile siber güvenlik açısından durumunu değerlendirme kriteri sunması hasebiyle bile olsa AB siber güvenlik politikaları bakımından değerlendirilmeyi hak eden bir boyutu ifade eder. Sonuç olarak; siber güvenlik politikaları noktasında Türkiye'nin mevcut durumunun tespit edilmesi ve gelecekte yaşanabilecek güvenlik sorunlarına tedbir alınması bakımından Avrupa Birliği'nde uygulanan mevcut siber güvenlik uygulama ve politika örneklerini analiz etmek oldukça faydalı olacaktır.

Çalışmada; Avrupa Birliği'nin siber güvenlik politikalarının temel bileşenleri, bu bileşenlerin gelişen teknoloji ve devletlerin-toplumların farklılaşan alışkanlık ve ihtiyaçları noktasında analizi yapılmak suretiyle bir taraftan siber güvenlik bağlamında AB'nin konumu ele alınacak, diğer taraftansa, etkin bir siber güvenlik politikası oluşturulması açısından Türkiye'nin mevcut durum analizinin yapılması, reform transferi kapsamında eksik noktalarının tespit edilmesi, etkin siber güvenlik politikalarının Türkiye'de uygulanabilmesi ve nihayetinde siber yönetişimin sağlanabilmesi için gerekli adımların neler olduğuna yönelik değerlendirme yapılacak, öneriler sunulacaktır.

## 1. Teknoloji, Siber Güvenlik, Yönetişim ve Devletler

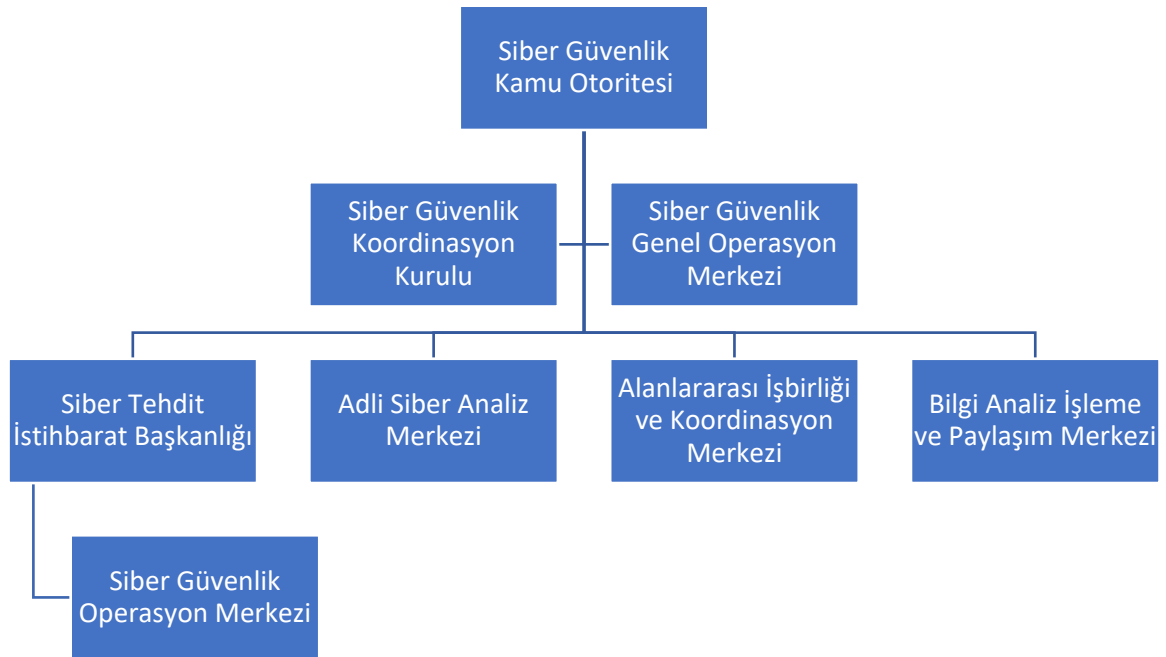
Küresel düzeyde teknolojik gelişmelerin bireyleri, ülkeleri, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası kuruluşları bilgi iletişim teknolojileri aracılığıyla hızlı bir şekilde etkilemekte olması ve 21. yüzyıl toplumlarına ‘bilgi toplumu’ nitelendirmesinin yapılması günümüz insanının teknolojiye ne kadar bağlı ve bağımlı hale geldiğini göstermesi noktasında ufuk açıcı bir durumdur. Bu değişim ve gelişim sürecinde üzerinde durulması gereken temel anahtar olguların başında bilgi, küreselleşme, temel haklar, demokrasi ve teknolojinin geldiği ifade edilebilir (Sevinç, 2006: 356). Bu kavramlardan bir kısmı salt teknoloji alanında teknik bir yönü ifade ediyor görünse de yine bir kısmı yönetim sistemini, insanı ve insana dair hukuksal boyutları yansıtmaktadır. Dolayısıyla, saf teknik ve teknolojik görünen

mekanizmaların bile aslında insanı ve değerlerini ilgilendirdiğini hiçbir zaman unutmamak gerekmektedir.

Siber güvenlik alanı öyle bir alan haline gelmiştir, o kadar baş döndürücü bir ivme ile değişmektedir ki, son zamanlarda Endüstri 4.0 ya da 4. Sanayi Devrimi olarak nitelendirilen baş döndürücü gelişmelerden mülhem “Siber Güvenlik 4.0” teriminin kullanımı dahi gündeme gelmiştir. Bu benzetmenin bir bağı bulunduğu da aşikardır: Endüstri 4.0 pek çok modern otomasyon sistemini, veri alışverişini ve üretim teknolojisini içeren bir terimdir. Terim, siber-fiziksel sistemlerden oluşan bir değerler bütünü ifade etmektedir. Esasında Endüstri 3.0 sürecinde elektronik bilgi teknolojilerinin devreye girmesi ile başlayan kamusal hizmet üretim alanları ile bu alanların kritik altyapılarının oluşturulma ve korunma süreçlerinde devletler ve hükümetler geniş çaplı tedbirler almak zorunda kalmışlardır.

Kamusal aktörler siber güvenlik alanında karşılaştıkları yeni ve her geçen gün güncellenen risk tehditlerine karşı yeni ve alternatif strateji ve politikalar geliştirmeye çalışmaktadırlar. Bu bağlamda unutulmaması gereken şey siber uzay alanının güvenlik, terör, diplomasi, siyaset, ekonomi ve yönetim türünden konu başlıkları itibarıyla etkin ve etkili faaliyetlerin yaşama geçirilmesinde yerel ortaklara ve paydaşlara ihtiyaç duyduğu kadar uluslararası işbirliğine de ihtiyaç duymakta olduğu hususudur. Bu açıdan siber yönetim farklı sektörler ve farklı aktörler için farklı anlamlar ifade etmektedir (Akyeşilmen, 2018: 189). Bu noktada siber uzay alanının küresel bir olgu olması, siber yönetimi küresel yönetimin bir bileşeni olarak tanımlama konusunu gündeme getirmektedir.

**Şekil-1:** Siber Güvenlik Yönetişim Modeli



**Kaynak:** DTP, 2017: 8.

Şekil 1’de tanımlanan yönetim modeli görevli kamu otoritesinin yanında mevcut bulunması gereken diğer bileşenleri de ihtiva etmektedir. Sürecin koordinasyonu, operasyonel süreçlerin yürütülme biçimi, ihtiyaç duyulan yapılanma sistemi ortaya konulmaktadır. Yukarıda ifade edildiği gibi, siber güvenlik alelade bir güvenlik meselesi olarak algılanırsa, eksik ve yanlış bir tanımlama olmuş olur. Konunun çok aktörlü, çok boyutlu, çok dereceli yapısı sağlıklı bir yapılanma dâhilinde başarılı bir mekanizmayı tanımlama imkânını ifade eder.

Kuşkusuz ülkeler kendi bilgi sistemlerini ve kritik altyapılarını teknolojik donanımlarıyla oluşturabilmektedirler. Bununla birlikte bu sistemlerin ve kritik altyapıların korunmasına yönelik sorunlar politika belirleyicileri, hükümetleri ya da devletleri çoğu kez karmaşık ve öngörülemeyen

süreçlerle karşı karşıya bırakmakta, gerek politika belirleme gerekse uygulama safhasında hazırlıksız yakalanmalarına neden olmaktadır. Sorun tüm ülkelerin sorunudur. Teknolojik olarak iyi durumda olan ülkeler de geri durumda olanlar da benzer sorunlara muhatap olmaktadır. Bu nedenle, bir ülkenin özellikle kamusal hizmetlerini yürüten tüm elektronik ve teknolojik mekanizmaları üzerinde oluşabilecek siber saldırı tehditlerine karşı standartlar, politikalar ve stratejiler geliştirilmeye başlanmak zorunda kalmıştır (Yılmaz vd., 2015: 133).

Siber güvenlik, genel manada ulusal güvenliğin bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Örneğin Barrineau'ya göre (2004: 5), Amerikan ulusal güvenliği içerisinde siber güvenlik alanında kat edilmesi gerekenler yerine getirilmezse 'elektronik Pearl Harbor' ya da 'siber 11 Eylül' kaçınılmaz olacaktır. Siber güvenlik konusunun oluşturduğu güvenlik açığı son derece hayati ve son derece yıkıcı etkileri beraberinde getirmektedir. Bu amaca matuf olarak; Amerika Birleşik Devletleri'nde siber uzay alanında ülke genelinde bir sinerji oluşturma adına Aralık 2003'te toplanan Ulusal Siber Güvenlik Zirvesi'nin önemine dikkat çekilmektedir. Bu zirve sonrasında oluşturulan Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi, ABD'de elektronik ortamdaki bilgi varlıklarının etkin bir şekilde korunması için atılması gerekli adımların ana hatlarını çizmektedir. Tüm bunların yanında Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi'nde siber güvenlik alanının, kritik altyapıların çalışmasını sağlayan bilgisayarlardan servis sağlayıcılarına, fiber kablolardan elektronik mekanizmalara kadar pek çok unsuru bünyesinde barındıran ülkenin kontrol sistemini de anlatmaktadır (Yayla, 2013: 183).

Strateji belgesi ile çizilen genel sınırlarla yetinmek mümkün olamamaktadır. Zira siber güvenlik oldukça karmaşık ve oldukça hassas içerikli bir alan olması hasebiyle öncelikli stratejilerin başında ulusal siber güvenlik bilincinin artırılması ve eğitim programlarının gerçekleştirilmesi konularına özellikle önem vermek gerekmektedir. Mesuliyeti altında bulunan son derece hassas içerik ve kamu politikası ana aktörü olması nedeniyle özellikle devletin ve kurumlarının öğrenmesi gereken en önemli hususun bilgi güvenliği yönetişimine yönelik farkındalık olduğu belirtilmektedir (Conner ve Coviello, 2004: 11).

Özellikle siber suçlarla mücadelede uluslararası bir işbirliğine olan ihtiyaç, uluslararası ve ulus üstü birliklerinin de öncelikli gündem maddeleri arasında yerini almaya başlamıştır. Nitekim bunlardan birisi olan ve 1949 yılında kurulan Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Siber Suçlar Sözleşmesi, siber suçlarla mücadelede uluslararası işbirliğini önelemiştir (Weber, 2003: 426-428). Avrupa düzeyinde işbirliği ve ortak çalışma platformu tesis edilmesi anlamında önemli bir adım olan bu Sözleşme ile sadece siber suçlar meselesini düzenlemekle kalmamakta, yani suç odaklı bir bakış açısı ortaya koymamakta, aynı zamanda siber güvenlik adına atılması gereken hayati adımları da sıralamaktadır. Devlet dışı bir mekanizma tarafından kabul edilen bu sözleşme ulusal hükümetler tarafından da benimsenmiş, başta üye ülkeler olmak üzere siber güvenliğin ulusal aktörlerine önemli bir çerçeve oluşturmuştur.

Türkiye Avrupa Siber Suç Sözleşmesi'ni 2010 yılında imzalamış ve 2014 yılında yürürlüğe koymuştur. Böylece Türkiye siber güvenlik politikaları alanında önemli bir adım atmış ve siber güvenliğe yönelik sınırlı ancak basit siber suçlarla ilgili uluslararası bir işbirliğini kabul ederek bu alandaki mücadelesini yürütmeye çalışmıştır. Türkiye'nin siber güvenlik alanına geç de olsa girmiş olması, sorunu önemsedığı ve gereken adımları atmak üzere bir irade ortaya koyduğu ya da koyacağı anlamında yorumlanabilir. Ne var ki, Türkiye siber suçlara en fazla maruz kalan ülkeler sıralamasında başlarda yer almaya devam etmektedir. Bu bilgi siber güvenlik alanında atması gereken çok ciddi adımlar bulunduğu yönünde değerlendirilebilir.

Siber güvenlik alanı yalnızca teknoloji mühendislerinin ya da siber terör, siber savaş, siber diplomasi gibi temel konu başlıkları bağlamında uluslararası ilişkiler uzmanlarının ilgilendiği bir çalışma sahası olmaktan çıkmak durumundadır. Bu noktada siber güvenlik siyasetinin ve siber güvenlik politikalarının artık artan bir şekilde siyaset bilimi ve kamu yönetimi alt disiplinleriyle de çalışılması gerekli kılmaktadır. Devletin dijitalleşmesi ve temel tüm kamusal hizmet alanlarının aynı zamanda kritik altyapılardan oluşması, siber güvenlik konusunun kapsamını genişletmektedir. Kamu politikası genel başlığı zaten kamu politikası başlıkları itibarıyla bu sorunu kamu yönetiminin gündemine getirmektedir.

Sunulacak hizmetlerin, yürütülecek politikaların ve alınacak tüm kararların siber güvenlik bağlamında değerlendirmeye tabi tutulması bir zorunluluktan öte hayati bir mesele haline gelmiştir.

## 2. Avrupa’da Siber Güvenlik Politikaları

Avrupa düzleminde siber güvenlik politikalarının yasal alanda tartışılması 1990’lı yıllardan itibaren olmuştur. İlk olarak Avrupa Suç Sorunları Komitesi (CDPC) tarafından 1996 yılında siber suçlarla ilgilenecek bir Uzmanlar Komitesi kurulması kararı alınmıştır. Kararın temel gerekçesini ise bilgi teknolojileri alanındaki hızlı gelişmelere koşut olarak siber uzay adı verilen yeni bir alanın ortaya çıkması/çıkarmakta olması gösterilmiştir. Bu alan aynı zamanda bilgisayar sistemlerinin ve telekomünikasyon ağlarının bütünlüğüne ve gizliliğine karşı muhtemel risk ve suç konularını içermektedir. Nihayet kararın uygulanması adına 4 Şubat 1997 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin 583 sayılı Kararı ile ‘Siber Uzay Suçları Uzmanlar Komitesi (PC-CY)’ adı verilen yeni bir komite oluşturulmuştur. Komite çalışmaları ile hazırlanmaya başlayan sözleşme metninin imzaya açılması ise 23 Kasım 2001 tarihini bulmuştur. Budapeşte’de imzaya açılan sözleşmeyi Avrupa ülkeleri dışından ABD, Güney Afrika, Japonya ve Kanada gibi ülkeler de imzalamıştır (İçel, 2001: 4-6).

1 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Siber Suç Sözleşmesi, bu alandaki ilk uluslararası antlaşma olarak kabul edilmektedir (Önok, 2013: 1241). Kuşkusuz Avrupa Siber Suç Sözleşmesi, Avrupa’da siber alanda etkili bir yasal mevzuat bulunmaması sonucunda ortaya çıkmıştır (Schell ve Martin, 2004: 104). Sözleşme ile siber suç konularında taraf devletlerin mevzuatlarını uyumlulaştırmayı ve etkin bir adli iş birliği mekanizmasını koordine etme amaçlanmıştır (Özbek, 2015: 73).

İşin doğrusu, Avrupa’da siber güvenliğin bir kamu politikası konusu olarak ciddi bir şekilde ele alınmaya ve tartışılmaya başlanması 2007 yılında Estonya’da devlet kurumlarına yönelik gerçekleştirilen siber saldırılar sonrasında vuku bulmuştur. Saldırıların boyutları, meselenin hassasiyeti ve AB üyesi bir ülkenin maruz kaldığı ulusal ve uluslararası durum Avrupa ülkeleri özelinde hükümetleri yeni tedbirler alma arayışlarına yöneltmiş, hatta Avrupa Birliği güvenlik politikalarının revize edilmesi sürecine bile girilmiştir (Yılmaz ve Sağıroğlu, 2013: 159). Ulusal hükümetler Estonya örneğinden ders çıkarma yoluyla kendi iç politikalarını gözden geçirme sürecini başlatmışlardır.

Elektronik devlet uygulamalarının kullanım sıklığı ve içeriği ile internet ağlarının ve altyapılarının yaygın ve yeterli oluşu doğrudan bağlantılı konular olması nedeniyle internet, Avrupa Birliği tarafından Kritik Bilgi Altyapısı (CII) olarak tanımlanmıştır. Ayrıca Avrupa Birliği Komisyonu’nun Kritik Bilgi Altyapısı Koruma (CIIP) Eylem Planı çerçevesinde 2010 yılında Siber Avrupa 2010 (Cyber Europe 2010) programı uygulanmıştır. Bu tatbikatlarda geniş çaplı siber saldırı tehditlerine karşı ön farkındalık hazırlıklarını sağlamak öncelikli hedef olmuştur. Nitekim 2010 yılında bu tatbikat çalışmalarında Avrupa düzeyinde ilk siber saldırı simülasyonu gerçekleştirilmiştir (Karaarslan, 2013: 1-2). Kuşkusuz Avrupa Birliği ülkelerinde siber güvenlik tehditlerine karşı yapılan bu çalışmalar, Avrupa’nın Dijital Ajansı’nda öngörülen hedefler bağlamında Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Kurumu’nun (ENISA) koordinasyonu ve Avrupa Komisyonu Ortak Araştırma Merkezi’nin (ECJRC) katkılarıyla düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği açısından Avrupa Birliği Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (ENISA), siber güvenlik politikalarının kurumsallaşmasının başarılı bir örneğidir. Ajans 5 Haziran 2003 tarihinde bir tüzel kişilik olarak oluşturulmuştur. 14 Mart 2014 tarihinden itibaren fiilen faaliyetlerine başlayan ENISA’nın temel misyonu AB’nin siber güvenliğinin korunmasında Avrupa genelinde üst düzey ağ ve bilgi güvenliği sağlamaktır. Bununla birlikte ENISA, üye devletlerin özellikle kritik altyapılara yönelik siber direnç kapasitelerini geliştirmek amacıyla 2013 yılında AB için Endüstriyel Kontrol Sistemleri – Bilgisayar Güvenliği Olaylarına Müdahale Ekibi’ni de oluşturmuş, siber güvenliğe yönelik eylemli bir koruma mekanizmasının kurulması için doğrudan müdahil olma görevini de üstlenmiştir (Eren, 2017: 73-74).

AB siber güvenlik politikalarının önem kazanmasında ilk kilometre taşı yukarıda zikredilen, 2007 yılında Estonya’nın uğradığı siber saldırılar etkili olurken ikinci ve potansiyel anlamda çok daha fazla

etki kapasitesi içeren, Birliğin en büyük ülkesi Almanya'nın 2015 yılında uğradığı siber saldırılar etken olmuştur. 2007 yılında, yaklaşık 3 hafta boyunca süren saldırılar Estonya devlet kurumlarının işlemez hale gelmesine, kamu hizmetlerinin durmasına kadar varan etki meydana getirmiş, ülke yakın tarihin en büyük siber saldırılarından birine maruz kalmıştır (Erendor, 2016: 126; Güntay, 2016: 110).

Estonya tecrübesi, başta AB ve NATO düzeyinde olmak üzere siyasetçilerin, diplomatların ve politika yapımcıların siber güvenlik alanına daha fazla ilgi göstermesini sağlamaya yetmiştir. Hiçbir ülke hükümeti böyle hem yüz kızartıcı hem de kamu hizmetini ve dolayısıyla güvenliğini ihlal eden bir muameleye muhatap olmak istemez. Diğer yandan 7 Ocak 2015 tarihinde, Alman Federal Parlamentosu Bundestag ve Şansölye Angela Merkel'in web sayfalarına yönelik gerçekleştirilen siber saldırılar, bu sayfalara erişimi engellemiştir. Ardından zararlı yazılımlar aracılığıyla Alman parlamentosunun siber ağında yer alan yaklaşık 20 bin siyasetçi ve personelin bilgisayar sistemlerine erişim ve bu bilgisayarlardan veri akışı sağlanmıştır (Eren, 2017: 62). Hangi içeriğin ne şekilde zarar gördüğü kamuoyuna açıklanmayan bu saldırıların Almanya ulusal güvenliği açısından oluşturduğu risk sadece anılan ülkede değil, tüm AB ülkelerinde ciddi bir endişeye neden olmuştur.

Nitekim, Avrupa Birliği'nin siber güvenlik politikasını oluşturan temel belge, 7 Şubat 2013 tarihinde "Avrupa Birliği için Siber Güvenlik Stratejisi" (*Cyber security Strategy for the European Union*) başlığı ile Avrupa Birliği Komisyonu tarafından yayınlanmıştır. Strateji belgesinde siber güvenliğe yönelik temel ilkeler sıralanmıştır. Bunlar arasında Avrupa Birliği ortak temel değerleri, hak ve özgürlükler, kişisel verilerin korunması, demokratik ve etkili çok paydaşlı yönetim ile paylaşılmış sorumluluk ilkeleri yer almıştır (EC, 2013: 3-4). Ayrıca Siber Güvenlik Stratejisi'nde ENISA'nın rolüne ve önemine dikkat çekilmiştir.

### 3. Türkiye'de Siber Güvenlik Politikaları

Türkiye'de siber güvenlik politikalarının gelişim serüveni genel olarak e-devlet uygulamalarının gelişimi ile doğru orantılı olmuştur. 2003 yılında kamuoyu ile paylaşılan E-Dönüşüm Türkiye Projesi ve devamında gelişen süreç siber güvenlik konularının kamu politikalarının bir parçası olarak değerlendirilmesine imkân sağlamıştır. Bununla birlikte, siber güvenlik alanının Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Rusya Federasyonu ve Avrupa ülkeleri başta olmak üzere başka ülkeler tarafından daha önce keşfedilmesi ve temel politikaları belirleme noktasında daha ileri adımlar atmak suretiyle koruma kalkanı geliştirmeleri uluslararası sistemde Türkiye aleyhine bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Küresel sistemi bir network olarak değerlendirdiğimiz zaman siber saldırıların networkun nispeten daha zayıf halkalarına karşı yönelileceğini tahmin etmek zor olmasa gerekir.

Türkiye'de devletin tüm kurumları düzeyinde siber güvenlik konusu ilk kez 2010 yılı Ekim ayında toplanan Milli Güvenlik Kurulu'nda tartışılmıştır. 27 Ekim 2010 tarihli Milli Güvenlik Kurulu (MGK)'nin Bildirisi'nde şu ifadeler yer verilmiştir:

*"Siber tehdidin global düzeyde ulaştığı boyut ve bu tehdidin ulusal güvenliğe etkilerinin kapsamlı şekilde ele alındığı bildirilerek, bu bağlamda siber tehdidin engellenebilmesi açısından milli düzeyde yürütülen çalışmaların değerlendirildiği ifade edildi."*

Meselenin güvenlik boyutuyla en üst düzeyde ilgilenen bir organı olan MGK'da tartışılması ve gerekli adımların atılmasına imkân sağlayacak olan sürecin başlatılmış olması önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Sonuçta Türkiye, temel hedefi siber suçlarla küresel düzeyde etkin bir şekilde mücadele edebilmek ve bu suç türleri ile mücadelede ortak bir işbirliği anlayışını benimsemek olan Avrupa Konseyi'nin 23 Kasım 2001 tarihinde imzaya açtığı 185 sayılı Siber Suç Sözleşmesi'ni 10 Kasım 2010 tarihinde Strasburg'da imzalamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Dışişleri Komisyonu söz konusu sözleşme ile ilgili raporunu 20 Aralık 2012 tarihinde Meclis Başkanlığı'na sunmuştur. Siber Suç Sözleşmesi, 22 Nisan 2014 tarih ve 6533 sayılı Sanal Ortamda İşlenen Suçlar Sözleşmesi'nin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile de onaylanmıştır. İlgili Kanun, 2 Mayıs 2014 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmasıyla yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de “siber kriz yönetimi ve kritik altyapı koruması” görevi, 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile AFAD’a verilmiştir. AFAD açısından afetler, doğal ve teknolojik afetler olmak üzere başlıca iki gruba ayrılmıştır. Kritik altyapıların korunması ve siber güvenlik konuları teknolojik afetler kategorisinde yerini almıştır. Bu çerçevede AFAD, Kritik Altyapı Koruma Planı içerisinde aralarında çeşitli bakanlıkların ve Hacettepe Üniversitesi’nin de bulunduğu 12 kurum ve kuruluşu kritik altyapı organizasyonları arasında belirlemiştir. AFAD, koruma sürecinin temel aşamaları için Eylül 2014’te “2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi”ni yayınlamıştır. Belge’de, kritik altyapı sektörleri ile ilgili Avrupa Birliği Direktifleri’nin dikkate alınması ve AB düzeyinde tüm ilgili paydaşlar arasında iletişim ve iş birliğinin güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (Bıçakcı, Ergun ve Çelikpala, 2016: 43).

**Tablo 1: Türkiye’de Siber Güvenlik Politikalarının Gelişimi**

Yıl	Politika Kararları
2003	Ulusal Sanal Ortam Güvenlik Politikası Belgesi
2010	Avrupa Siber Suç Sözleşmesi’nin İmzalanması
2010	Milli Güvenlik Siyaset Belgesinde Yer Alması
2011	I.Ulusal Siber Güvenlik Tatbikatının Düzenlenmesi
2012	28447 sayılı Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Karar
2012	3842 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın Yetkilendirilmesi
2013	II.Ulusal Siber Güvenlik Tatbikatının Düzenlenmesi
2013	Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı
2013	Siber Güvenlik Özel Komitesi’nin Kurulması
2016	2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi
2016	2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Eylem Planı
2018	Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Siber Güvenlik Raporu

**Kaynak:** Kutlu, Sevinç ve Kahraman, 2018: 146; Kutlu, Kahraman ve Dinçer, 2019: 193-194.

Türkiye’de siber güvenlik politikalarını son dönemde yakından ilgilendiren iki hususa dikkat çekmek gerekir. İlki, 2016-2019 yıllarını kapsayan Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı; ikincisi ise Kasım 2018’de DDK tarafından Cumhurbaşkanı’na sunulan Siber Güvenlik Raporu’dur.

2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı’nın, kamu bilişim sistemlerin ve kamu ya da özel sektör tarafından işletilen kritik altyapılara ait bilişim sistemleri ile küçük ve orta ölçekli sanayi, tüm özel ve tüzel kişiler de dâhil olmak üzere ulusal siber uzayın Türkiye ölçeğindeki tüm bileşenlerini kapsadığı belirtilmiştir (UDHB, 2016: 9). 2016-2019 yılları arasında Türkiye’nin siber güvenlik alanındaki yol haritasını belirleyen en geniş vadeli ve kapsamlı Strateji ve Eylem Planı, 5 ana eylem ve 41 alt eylemden oluşmaktadır. Ulusal Siber Güvenlik Eylem Planı’nın temel hedefleri arasında siber güvenliğin ulusal güvenliğin ayrılmaz bir parçası olduğu düşüncesinin tüm kesimlerde yerleştirilmesi, ulusal siber uzayda yer alan sistem ve aktörlerin tamamının güvenliğini sağlamak üzere yönetsel ve teknolojik tedbirlerin alınması yer almaktadır (Aslay, 2017: 26).

Diğer yandan 15 Temmuz 2016 tarihli meşum darbe girişiminin ardından hazırlanmaya başlayan ve Kasım 2018’de Cumhurbaşkanı’na sunulan DDK’nın Siber Güvenlik Raporu’nda kamu, özel sektör ve üniversiteler arasındaki iş birliğinin artırılması yoluyla siber güvenlik ekosistemlerinin oluşturulması ve hizmet entegrasyonunun sağlanması hedeflenmektedir. Ayrıca siber güvenlik alanında “Ulusal Siber Güvenlik Teknoloji Yol Haritası”nın oluşturulması ve “Önceliklendirilmiş Sektör Alanları”nın belirlenmesi istenmektedir. Tüm bunlarla ilgili çalışmaların ise Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi koordinasyonunda yürütülmesi öngörülmüştür. Dijital Dönüşüm Ofisi ise, yeni cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişin ardından Cumhurbaşkanlığı’na bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine haiz, idari ve mali özerkliğe sahip dört ofisten birisi olarak kurulmuştur. Bu açıdan siber güvenlik politikaları açısından gelecek yıllarda önemli politika üretim merkezlerinden birisi haline gelmesi beklenmektedir.

Türkiye’de siber güvenlik konusunun gelişiminde yer alan adımların sıralandığı Tablo 1’den de açıkça görüleceği gibi, siber güvenlik konusu oldukça yeni bir alandır. Çabaların daha çok 2010 yılı Ekim ayında yapılan MGK toplantısı sonrasında rast geldiği görülmektedir. Atılmış olan adımlarda ise Avrupa çerçevesinin, en azından süreci tetikleme ve çerçeve tesisine imkan sağlama boyutlarıyla da olsa, belirleyici olduğunu söylemek mümkün. Ayrıca 15 Temmuz süreci siber güvenlik açığı başta olmak üzere Türkiye’ye çok şey öğretmiş benzetmektedir. Nitekim yukarıda bahsedilen Cumhurbaşkanlığı iradesi siber sorunlara yönelme bakımından önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

Meselenin Avrupa Birliği boyutuna tekrar dönersek, Birlik siber güvenlik politikalarında siber tehditlerin önlenmesinde karşılaşılabilecek sorunların tespiti oldukça önemsemıştır. Bununla birlikte AB’nin siber güvenliği sağlamaya yönelik geliştirdiği politikaların sonuçları ve AB’nin müşterek bir siber güvenlik politikası oluşturma çabaları, siber güvenlik alanında politika üretmeye çalışan Türkiye gibi AB’ye üyelik müzakeresi yürüten ülkeler açısından da oldukça önem arz etmektedir.

#### 4. AB ile Türkiye Siber Güvenlik Politikalarının Etkileşim Alanları

Türkiye’de Haziran 2012’de düzenlenen Siber Güvenlik Strateji Çalıştayı’nın ardından Bilgi Güvenliği Derneği tarafından hazırlanan tavsiye belgesinde Ulusal Siber Güvenlik Strateji Belgesi’nin yayınlanması, Ulusal Siber Güvenlik Kurulu’nun oluşturulması ve Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi ve ENISA benzeri uluslararası yapılarla işbirliğinin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Bıçakçı, Ergun ve Çelikpala, 2016: 36). Kuşkusuz Türkiye süreç içerisinde bu tür hedefleri yerine getirmeye başlamıştır. İlk olarak 2012 yılında Siber Güvenlik Kurulu oluşturulmuş ve 2013 yılında Ulusal Siber Güvenlik Strateji Belgesi yayınlanmıştır.

Diğer yandan Türkiye’nin Helsinki süreci ile yasal zemine taşınan Avrupa Birliği ile yeni dönem ilişkileri ve AB’nin güvenlik alanına ilişkin çeşitli endişeleri dikkate alındığında AB ile ortak ya da bireysel olarak yürütülecek siber güvenlik politikaları kaçınılmaz olarak karşımıza çıkacaktır. Avrupa’da ve Türkiye’de güvenlik konularına yönelik ilgi ve politika üretme motivasyonu devam ettikçe siber güvenlik politikaları alanında karşılıklı etkileşim ve iş birliği doğal olarak gelişmek durumundadır.

Siber güvenlik bağlamında, Avrupa’daki gelişmelerle Türkiye arasındaki etkileşim noktalarını esasen dört ana başlık altında toplamak mümkündür. İlki, Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi; ikincisi Avrupa Komisyonu Siber Güvenlik Stratejisi; üçüncüsü, ENISA çalışmaları; dördüncüsü ise eu-LISA’nın operasyonel faaliyetleridir.

Siber güvenlik konularının değişen, gelişen ve bu arada karmaşıklaşan yapısı itibariyle uluslararası arenada mevcut bulunan birtakım iş birliği süreçlerine taraf olarak katılmak önem arz eden bir mevzudur. Türkiye açısından bu alandaki en önemli uluslararası dokümanların başında Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi gelmektedir. Sözleşmede siber güvenlik alanını doğrudan ilgilendiren siber suçlar konusunda herhangi bir tanımlama yapılmamakla birlikte siber suçların, yetkisiz erişim, sisteme ve veriye müdahale, bilişim sistemleri aracılığıyla yapılan dolandırıcılık gibi suçlarla sınırlı tutulduğu belirtilmektedir (Marion, 2010: 702; Yayla, 2013: 193).

Yine aynı Sözleşme’de Avrupa siber suç politikalarının ana ilkeleri de belirlenmiştir (İçel, 2001: 6). Bu bağlamda ilk ilkenin ifade ve iletişim özgürlüğü gibi temel hak ve özgürlüklerin korunması olduğu ifade edilmiş (Wales, 2000: 7) ve Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum süreci de dikkate alındığında bu yasal düzenlemeye taraf olarak imzalamasının gerekliliğine vurgu yapılmıştır. İfade özgürlüğü pek çok düşünür tarafından diğer özgürlüklerin anası olarak kabul edilir. İletişim özgürlüğü ile beraber değerlendirildiğinde ifade özgürlüğü bireyin gelişim ve tercihlerinin çıkış noktası olarak değerlendirilebilir.

Avrupa Siber Suç Sözleşmesi’nin 23. maddesinde yer alan ‘adli iş birliği’ ile 35. maddesinde öngörülen ‘irtibat noktası kurulması’, devletler arası işbirliğine ve siber yönetişime doğrudan imkan veren örnekler olarak değerlendirilebilir. Örneğin 35. maddedeki yükümlülüğe uygun olarak Emniyet



Genel Müdürlüğü Siber Suçlarla Mücadele Daire Başkanlığı, taraf devletlerle sürekli iletişim halinde olacak şekilde irtibat noktası olarak belirlenmiştir (Erdem ve Özocak, 2017: 4). Siber suçların network üzerinden işleniyor olması, ülkeler arası ilişki ve desteği de zorunlu olarak gündeme getirmektedir. Dünyanın hangi ülkesinden olduğunu bilmediğimiz bir şahıs internet üzerinden pekala ülke ve bireyler için çok kritik bilgilere ulaşabilir, bu bilgileri dilediği gibi kullanmak suretiyle suç işleyebilir.

AB açısından, Avrupa Siber Suç Sözleşmesi'nin siber suçlara yönelik eksik tanımlama durumunu izale etme ve yeni gelişmeler çerçevesinde yeni prensipler geliştirme yönünde çabalar olsa da bu akamete uğramış bir girişim olarak kalmıştır. Avrupa düzeyinde ikinci bir sözleşme hazırlanmasında Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi'nin küresel düzeyde katılıma da olanak tanınması ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerin neredeyse tamamının sözleşmeye taraf olması nedeniyle Avrupa Birliği nezdinde de kabul gören bir sözleşme olmuştur. Bu nedenle Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi'nin yerine yeni bir yasal mevzuat geliştirme yolunu tercih etmemiştir (Buono, 2010: 208).

Tablo 1'de tarihsel olarak sıralanan Türkiye'nin siber güvenlik geçmişi üzerinde Avrupa Birliği'nin etkili olduğunu söylemek oldukça zor görünmektedir. Avrupa Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı'nın (ENISA) yayınladığı bir çalışmada üye devletlerin ulusal siber güvenlik politikalarını oluşturma yılları Almanya için 2011, Belçika için 2012, Avusturya ve İtalya için 2013, Danimarka ve Fransa için 2015 yılı tespit edilmiştir (ENISA, 2016). Bu bilgi ve değerlendirme ışığında Türkiye ile AB üyesi ülkelerin genel olarak siber güvenlik politikaları geliştirme serüvenleri yakın dönemlere dayandığı açıkça görülmektedir. Eğer bir etkileşim olmuş olsaydı ya AB ülkeleri ya da kurumları siber güvenlik alanına daha önce eğilmeleri gerekirdi ya da Türkiye bu alana daha sonra girmeli idi.

Öte yandan, ABD ve Rusya gibi ülkelerin siber güvenlik serüvenleri incelendiğinde, bu ülkelerin Avrupa'dan da Türkiye'den de çok önceleri bu alana girdikleri ve politikalarını geliştirdikleri söylenebilir. Muhtemelen Avrupa ve Türkiye bu dönem boyunca güvenlik konusunu genel manada NATO ve ABD'ye havale ettiği, kendi bağımsız güvenlik politikalarını geliştiremedikleri için siber güvenlik alanını da ihmal ettiler.

Diğer taraftan Avrupa Birliği için Siber Güvenlik Strateji Belgesi'nde de yer verilen ENISA, Türkiye için çeşitli tespitlerde bulunmakta ve Türkiye'de siber güvenlik politikalarının gelişimini yakından takip etmektedir. ENISA'nın Türkiye ile ilgili ilk takibi ulusal siber güvenlik stratejisini oluşturup oluşturmadığına yönelik olmuştur. Nitekim 1 Temmuz 2013 tarihinde Belçika'nın siber güvenlik stratejisini hala yayınlanmamasına karşın Türkiye'nin ulusal siber güvenlik stratejisini benimsediğine vurgu yapılmış, Türkiye'nin bu noktada kötü durumda olmadığını altı çizilmiştir.

Avrupa Birliği Ağ ve Bilgi Güvenliği Ajansı (ENISA), 15 Kasım 2013 tarihinde Avrupa genelindeki 23 ülkede bulut bilişiminin kamu sektöründe başarıyla dağıtımına ilişkin mevcut durum analizi gerçekleştirmiştir. Raporda ülkeler belirli kriterlere göre sınıflandırılmış ve vatandaşların kişisel veri güvenliklerini daha ucuza ve güvenli koruma amacıyla "bulut bilişim güvenliği" (*governmental cloud computing security*) alanında öneriler getirilmiştir. Bu raporda yer alan önemli bir husus ise Avrupa ülkeleri arasındaki analizde 23 ülke içerisinde Türkiye'nin bulunmasıdır.<sup>1</sup>

ENISA, 29 Eylül 2015 tarihinde 'Siber güvenlik ortak bir sorumluluktur!' (*Cybersecurity is a shared responsibility!*) sloganı ile 2015 yılının Ekim ayını "Avrupa Siber Güvenlik Ayı" (*European Cyber Security Month*) ilan etmiştir. Bu projenin temel amaçlarından ilki, teknolojilerde ve çevrim içi ağlarda siber güvenlik konusunda kamu-özel ortaklığının kurulmasını sağlamaktır. Nitekim ENISA, Avrupa Komisyonu ve 100'ün üzerinde paydaş (yerel otoriteler, hükümetler, üniversiteler, düşünce kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri vb.) ile Avrupa genelinde bir ağa sahiptir.

<sup>1</sup>Bulut bilişim güvenliğini Avrupa Birliği ve Türkiye açısından inceleyen bir çalışma için bkz. Helvacıoğlu-Kuyucu, A. D. (2011). The Playground of Cloud Computing in Turkey. *Procedia Computer Science*, 3, 459-463.

**Tablo-2:** Avrupa Siber Güvenlik Ayı Projesi Çalışma Takvimi ve Konuları (Ekim 2015)

<b>Çalışma Takvimi</b>	<b>Çalışma Konuları</b>
1.Hafta / 1-4 Ekim	Çalışanlar için Siber Güvenlik Eğitimi
2.Hafta / 5-11 Ekim	İşyerinde Siber Güvenlik Kültürü Oluşturma
3.Hafta / 12-18 Ekim	Herkes için Kod Haftası
4.Hafta / 19-25 Ekim	Herkes için Bulut Bilişim Çözümlerini Anlama
5.Hafta / 26-31 Ekim	Herkes için Dijital Tek Pazar

**Kaynak:** ENISA, 2015.

ENISA'nın Siber Güvenlik Ayı Projesi kapsamında Türkiye dahil ilk etapta 27 ülke yer almıştır. ENISA'nın, Avrupa'daki siber güvenlik strateji ve projelerine Türkiye'yi de dahil etmeye çalışması oldukça önemli bir değerlendirmedir. Tablo 2'de sıralanan etkinlikler bu ay boyunca siber güvenlik alanında eğitim seminerleri, strateji zirveleri vb. faaliyetler yoluyla yürütülmüştür. Bu bağlamda siber güvenlik alanında riskler ve tehditler hakkındaki farkındalık ve siber güvenliğin ortak bir sorumluluğa ihtiyaç duyduğu vurgulanmaya çalışılmıştır. Böylece politika yapıcılardan vatandaşlara ve sanayi kuruluşlarına kadar çeşitli paydaşların rolüne ve işbirliğine dikkat çekilmiştir.

**Şekil-2:** Avrupa Siber Güvenlik Ayı Projelerinde Yer Alan Ülkeler



**Kaynak:** ENISA, 2015.

2015 yılının Ekim ayındaki Avrupa Siber Güvenlik Ayı Kampanyaları çerçevesinde 32 ülkede kamu ve özel paydaşlardan oluşan 242 faaliyet kodlanmıştır. 14 Aralık 2015 tarihinde yayınlanan kampanyanın iki temel sonucu özetle şu şekilde sıralanabilir:

- AB üyesi devletler ile AB partneri ülkeler siber güvenlik eğitiminde işbirliği ile ilgilenmektedirler.
- Kampanya Avrupa'da kamu ve özel paydaşlar arasında iyi bir uluslararası işbirliği ortamı oluşturmuştur.

Öte yandan AB'nin siber güvenlik stratejilerinin etkili bir politikaya dönüşebilmesinin hem AB içinde iş birliği ve uyuma hem de uluslararası işbirliği ve koordinasyona ihtiyaç duyduğu belirtilmektedir (Eren, 2017: 6). Bu bağlamda Avrupa siber güvenlik politikaları açısından bir önemli husus da eu-LISA (*The European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice*) isimli sistem ve kuruluştur (Chamon, 2016; Egeberg, Trondal ve Vestlund, 2014: 13). Avrupa Birliği'ne bağlı olarak 2011 yılında kurulan eu-LISA operasyonel faaliyetlerine 1 Aralık 2012 tarihinden itibaren başlamıştır. Ajans kendisini Avrupa güvenliğine yönelik mevcut ve ortaya çıkabilecek tehditlere karşı entegre yanıt üreten bir sistem olarak tanımlamaktadır. Böylece eu-LISA, üye ülkeler arasında hızlı veri alışverişine ve bilgi güvenliğine olanak vermektedir. Ajans'ın yasallaşması ise 21 Kasım 2018 tarihinde Avrupa Birliği Resmi Gazetesi'nde yayımlanarak gerçekleşmiştir. Schengen ve Vize Bilgi Sistemleri gibi Türkiye'yi de ilgilendiren sistem ağlarının dijital bir merkez altında yürütülmesine çalışılmaktadır.

## Genel Değerlendirme ve Sonuç

Siber güvenliğin bir parçası olan ‘siber suçlarla mücadele’ başlığı, siber suçların sınır aşan boyutları nedeniyle teknik izleme ve cezai yargılamayı oldukça güçleştirmekte olduğundan ‘siber yönetim’ konusunu gündeme getirmektedir. Böylece ülkeler siber suçlarla mücadelede ister devlet düzeyinde ihlal olsun, isterse bireyler ya da organize gruplar/örgütler aracılığıyla işlenen suçlara karşı olsun uluslararası ya da ulus üstü yasal bir zemine ve konunun mahiyeti itibarıyla dinamik bir şekilde politika üretim sürecine ihtiyaç duymuştur.

Türkiye’nin siber güvenlik alanında taraf olduğu en önemli ve ilk uluslararası düzenlemenin başında Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi (*Council of Europe: Convention on Cybercrime*) gelmektedir. Avrupa Siber Suç Sözleşmesi, Avrupa Birliği üyesi devletler arasındaki işbirliğinin yanı sıra uluslararası düzeyde diğer devletlerle de işbirliklerine temel vurgu yapmaktadır. Ancak Türkiye’de siber güvenlik politikalarının gelişiminde Avrupa Birliği’nden bağımsız olan Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi de dâhil olmak üzere Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’nin birincil referans kaynağı ya da itici gücün olduğunu söylemek güçtür.

AB, Avrupa Konseyi ve NATO benzeri uluslararası kuruluşların ülkelerin kendi ulusal siber güvenlik strateji ve tercihlerinin gelişimini zorlaştırabilecekleri de unutulmamalıdır. Teknolojinin karmaşık ve çok hızlı değişen yapısı, riskin mutlak olarak öngörülememesi ve siber sistemlerin belli bir ağ üzerinde yürütülmeye çalışılması özellikle ulus devletlerin kamusal menfaat ve milli siyasetleri açısından da sorgulanır hale gelmektedir. Bu noktada Türkiye özelinde AB’nin ya da başka bir taraf örgütlenmeye Türkiye’nin uyumu adına bağlayıcı ve itici bir unsur olması varsayılsa dahi, kendi ulusal çıkarlarını öncelemek durumundadır. Daha açık bir ifadeyle küresel siber yönetim aktörleri ve ağları ile işbirliği, Türkiye’nin ulusal siber güvenliğini milli çıkarları ve öncelikleri ile koruması ve yürütmesine engel teşkil etmemelidir.

Öte yandan, Türkiye gibi son derece stratejik bir konumda olan bir ülkenin siber güvenlik politikaları ve uygulamaları da nitelik arz etmek durumundadır. 11 Eylül saldırıları ile yeni bir döneme girdiğimiz küresel sistemde, özellikle de ABD’nin Irak’ı işgaline karşı Türkiye’deki üsleri kullanmasına izin vermediğimiz 2003 sonrasındaki süreçte ABD başta olmak üzere her ülkeden ve devletten saldırılara karşı daha açık hale gelen ülkenin bağımsız bir politika üretmesi bir zorunluluk. Tabii ki bu politikalar ve ülkenin ulusal öncelikleri ve menfaatleri temelinde ortaya koyacağı ilkeler çerçevesince başta Avrupa ülkeleri olmak üzere tüm ülkelerle ilişki ve işbirliği alanları tesis edilebilir.

Bu bağlamda Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi Türkiye açısından oldukça öğretici, oldukça ufuk açıcı olmuştur. AB üyelik sürecinin hızlı ve dinamik olduğu dönemlerde siber güvenlik alanında atılmış olan adımları yadsımamak gerekmektedir. Her türlü önyargı ve ayrımcılık uygulamalarına karşın AB demokratik bir birlik olarak ilişki içinde olduğumuz, daha doğrusu olmak zorunda kaldığımız ulus üstü bir örgüttür. Sayıları 5-6 milyonu bulan Türk varlığı, büyük dış ticaret partnerlerimizin bulunması ve tarihsel bağlarımız Avrupa’yı önemsememizi gerektirmektedir.

Ancak, son dönemlerde dünya siyasetinde ortaya çıkan ayrımcı dil ve ülkeleri milli menfaatlerine yönelten siyasi, sosyal ve kültürel nedenler Avrupa’yı da karıştırmış, ötekileştirici, ayrıştırıcı dili kullanan çevrelerin ellerini daha da güçlendirmiştir. Sürekli dostluk ve sürekli düşmanlık düşüncesinin ortadan kalktığı günümüz siyasetinde Türkiye kendi siber güvenlik politika önceliklerini benimsemek durumundadır. 15 Temmuz Türkiye için son derece uyarıcı bir süreç olmuştur. Dost-düşman tanımlaması yeniden yapılmıştır. Bu süreçte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin tesis edilmeye çalışıldığı bugünlerde süreç birtakım imkânlar sunmakta, tüm devlet mekanizmasını olduğu gibi genel manada güvenlik ve özelde siber güvenlik alanında ciddi dönüşüm fırsatları bahsetmektedir.

Avrupa ve Avrupa Birliği Türkiye için ilk fitili ateşleme, siber güvenlik alanına yoğunlaşma ve hassasiyet oluşturma anlamında oldukça yararlı olmuştur. Ancak Türkiye sadece Avrupa ile ilişkili bir ülke değildir. Her şeye rağmen ABD ilişkileri, NATO boyutu, Rusya, Çin, Hindistan ve İran gibi ülkelerle ilişkileri olan Türk ve İslam dünyası ile olduğu kadar Afrika ile de tarihsel ve kültürel bağları olan bir ülke olması hasebiyle ulusal siber güvenlik politikalarını geliştirmek durumundadır.

Bu süreçte sınır aşan network yapılanması nedeniyle tüm politikalarını ve güvenlik odaklı uygulamalarını geliştirmek zorundadır. Türkiye'ye atfedilen 'uyuşturucu güzergâhı' ve 'insan kaçakçılığı güzergâhı' türünden yakıştırmalara da böylece bir cevap verilmiş olacaktır. Eğer varsa bu türden organizasyonlar bu yapılanmaların mutlaka parasal boyutu da mevcuttur. Değişim mutlaka bir bedel mukabilinde yürütülmektedir. Bu nedenle siber güvenlik aynı zamanda illegal para transferlerini de açığa çıkaracaktır.

Bütün bu sıralanan nedenlerle siber güvenlik alanı ulusal güvenliğin en önemli bileşeni durumundadır bugün. Küresel siyasetin temel konularından olan ülkelerin siber saldırılara maruz kalmaları, siber yolla işlenen suçlar vb. sanal âlemdaki suç örüntüleri topyekûn bir mücadele ve kayda değer bir önleyici mekanizmanın geliştirilmesi ile ortadan kaldırılabılır. Siber suç örgütlerinin en zayıf gördükleri sistemleri hedef aldıkları bir vakiadır. Türkiye sistemini en azından ilişkili olduğu ülkeler arasında ortalama veya üzerine bir noktaya taşıyabilirse bu türden yapılanmaların hedefi olmaktan kurtulabilir. Yok, bilerek ve isteyerek özellikle Türkiye'ye karşı bir saldırı planlanmışsa bu durumda yine bir politika bulunması gerekir.

Sosyal medya konusu 2013 Gezi Olayları sürecinde popüler olmuş, bunun üzerinden ülke siyaseti dizayn edilmeye çalışılmıştı. Akabinde hiçbir kontrole tabi olmayan bu alana ilişkin birtakım düzenlemeler gündeme gelmişti. O dönemde başlayan saldırı ve manipülasyon kastı halen devam etmektedir. Milli savunma sistemlerini kurmak isteyen, silah sistemleri ve yazılımlarını geliştirmek için çabalayan bir ülke olan Türkiye'nin en temel sorun olan siber güvenlik alanına yönelme vaktinin çoktan geldiği ortadadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş çabalarının fırsat oluşturduğu unutulmadan dönüşüm süreci hızlandırılmalıdır.

Bu meyanda siber güvenlik konusunun farklı disiplinleri, sektörleri, aktörleri ve bileşenleri bulunduğu hatırdan çıkarılmadan tüm bu değişkenleri aynı çatı altında buluşturabilecek bir yönetim modelinin başarılı olabileceği de unutulmamalıdır. Resmi - gayri resmi, devlet – özel ayrımı olmadan ekonomik, sosyal, siyasal, teknik, kültürel ve hukuksal boyutları bulunan bir sorun yine bütün bu bileşenlerle beraber ele alındığı sürece başarıyla çözülebilir. Ayrıca, münhasıran Avrupa için üretilen çözümler veya ABD için bulunan yöntemlerin Türkiye özelinde başarılı olması mümkün olmayacaktır. Bütün bu nedenlerle Cumhurbaşkanlığı nezdindeki kurul Türkiye gerçeğine uygun bir yapılanma içine girmelidir.

## Kaynakça

- Akyeşilmen, N. (2018). Cyber Good Governance: A New Challenge in International Power Politics. *Siber Politikalar Dergisi*, 3 (6), 187-206.
- Aslay, F. (2017). Siber Saldırı Yöntemleri ve Türkiye'nin Siber Güvenlik Mevcut Durum Analizi. *International Journal of Multidisciplinary Studies and Innovative Technologies*, 1 (1), 24-28.
- Barrineau, J. E. (2005). *Securing American Cyberspace: A Strategy Necessity*. USAWC Strategy Research Project. Pennsylvania: U.S. Army War College. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a424249.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.05.2019).
- Bıçakcı, S., Ergun, F. D. ve Çelikpala, M. (2016). Türkiye'de Siber Güvenlik. Ed. S. Ülgen, *Türkiye'de Siber Güvenlik ve Nükleer Enerji*, 1. Baskı, İstanbul: İmak Ofset Basım Yayın, 28-73.
- Buono, L. (2010). Investigating and Prosecuting Crimes in Cyberspace: European Training Schemes for Judges and Prosecutors. *ERA Forum*, 11 (2), 207-218.
- Chamon, M. (2016). *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Conner, F. W. and Coviello, A. W. (2004). *Information Security Governance: A Call to Action*. Corporate Governance Task Force Report.

- Dijital Türkiye Platformu (DTP) (2017). *Türkiye'nin Siber Güvenlik Stratejisine Yönelik Değerlendirmeler*. İstanbul.
- Egeberg, M., Trondal, J. and Vestlund, N. M. (2014). *Situating EU Agencies in the Political-Administrative Space*. ARENA Working Paper 6, Oslo.
- Erdem, M. ve Özocak, G. (2017). Sınırşan Bir Suç Olarak Siber Suçlarla Mücadelede Uluslararası İşbirliği. 1-7, <https://ab.org.tr/ab17/bildiri/110.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.05.2019).
- Eren, M. (2017). *Avrupa Birliği'nin Siber Güvenlik Politikası*.1. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Erendor, M. E. (2016). Risk Toplumu ve Refleksif Modernleşme Çerçevesinde Siber Terörizm: Tanımlama ve Tipoloji Sorunu. *Siber Politikalar Dergisi*, 1 (1), 120-139.
- European Commission (EC) (2013). [https://ec.europa.eu/info/law\\_en](https://ec.europa.eu/info/law_en), (Erişim Tarihi: 05.05.2019).
- European Union Agency for Network and Information Security (ENISA) (2015). European Cyber Security Month: during October, find out how to be safe online. <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/european-cyber-security-month-during-october-find-out-how-to-be-safe-online>, (Erişim Tarihi: 21.05.2019).
- European Union Agency for Network and Information Security (ENISA) (2016). CIIP Governance in the European Union Member States. <https://www.enisa.europa.eu/topics/critical-information-infrastructures-and-services/ciip-governance-in-the-eu-annex>, (Erişim Tarihi:20.05.2019).
- Güntay, V. (2016). Ulusal Güvenlik Çerçevesinde Siber Güvenlik Yaklaşımı Oluşturma Sorunu. *Siber Politikalar Dergisi*, 1 (1), 101-119.
- İçel, K. (2001). Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi Bağlamında Avrupa Siber Suç Politikasının Ana İlkeleri. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 59 (1-2), 3-10.
- Karaarslan, E. (2013). Siber Güvenlik Deneyleri için Ağ Benzetici ve Ağ Sınama Ortamlarının Kullanımına Dair Ön İnceleme. *Türkiye Bilişim Vakfı Bilgisayar Bilimleri ve Mühendisleri Dergisi*, 6 (1), 1-9.
- Kutlu, Ö., Kahraman, S. ve Dinçer, S. (2019). Teknoloji Güvenliği ve Dijital Dönüşüm Kapsamında ABD, Rusya ve Türkiye'de Siber Güvenlik Politikaları. Ed. H. Acar, *Kamu Güvenliği Politikaları: Yerelden Küresele*. 1. Basım, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 169-200.
- Kutlu, Ö., Sevinç, İ. ve Kahraman, S. (2018). Türkiye'de E-Devlet Uygulamalarında Güvenlik Risklerinin Analizi. *Turkish Studies*, 13 (21), 129-156.
- Marion, N. (2010). The Council of Europe's Cyber Crime Treaty: An Exercise in Symbolic Legislation. *International Journal of Cyber Criminology*, 4 (1-2), 699-712.
- Önok, M. (2013). Avrupa Konseyi Siber Suç Sözleşmesi Işığında Siber Suçlarla Mücadelede Uluslararası İşbirliği. *Marmara Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 1229-1270.
- Özbek, M. (2015). The Impacts of European Cybercrime Conventionon Turkish Criminal Law. *Articletter*, (Summer), 73-88.
- Schell, B. H. and Martin, C. (2004). *Cyber Crime: A Reference Handbook*. California: ABC-CLIO.
- Sevinç, İ. (2006). Türk Kamu Yönetiminde Bilgi Teknolojileri Kullanımı. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 9 (1-2), 355-372.
- Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) (2016). 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi. Ankara.
- Wales, E. (2000). Draft Council of Europe Cyber Crime Convention Upsets Civil Rights Bodies. *Computer Fraud and Security Issue*, (12), 7-7.
- Weber, A. M. (2003). The Council of Europe's Convention on Cybercrime. *Berkeley Technology Law Journal*, 18 (1), 425-446.

- Yayla, M. (2013). Hukuki Bir Terim Olarak Siber Savaş, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (104), 177-202.
- Yılmaz, S. ve Sağıroğlu, Ő. (2013). Siber Güvenlik Risk Analizi, Tehdit ve Hazırlık Seviyeleri. 6. Uluslararası Bilgi Güvenliği ve Kriptoloji Konferansı, Bildiriler Kitabı, 20-21 Eylül 2013, Ankara, 158-166.
- Yılmaz, E. N., Ulus, H. İ. ve Gönen, S. (2015). Bilgi Toplumuna Geçiş ve Siber Güvenlik. *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 8 (3), 133-146.
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1726&from=EN>, (Erişim Tarihi: 21.05.2019).

## ULUSLARARASI ÖRGÜTLERİN MÜDAHALE ALANI OLARAK SAĞLIK: YENİ BİR KAVRAM OLARAK *GLOBAL HEALTH SECURITY*

Recep FEDAI\*\*

### Öz

Sağlık insan hayatının korunması açısından bir değer ifade etse de bu değerın ekonomik yönü belirgin bir şekilde ön plana çıkmaktadır. Sağlık hizmetlerinde güvenlik, küresel tehditlere açık hale gelen ve hastalıkların bulaşıcı niteliğinden kaynaklı olarak bir güvenlik meselesi olarak değerlendirilmektedir. Ancak güvenlik ve ekonomi bir araya geldiğinde iş; uluslararası aktörlerin ulus devletlere müdahalelerine ve yapısal reformlara kadar varabilmektedir. Ulus devletler bulaşıcı hastalıklar için (ithal ilaç ve aşular) kaynak ayırmak zorunda bırakılmaktadır. Çalışma ile çok uluslu şirketler ve uluslararası örgütlerin sağlık alanına yaptığı müdahalenin meşru dayanaklarını ortaya koymak amaçlanırken diğer yandan küresel sağlık güvenliği kavramı ile Türkiye'nin bulaşıcı hastalıklara karşı durumu ortaya konulacaktır. Çalışmada *health security* kavramının uluslararası aktörler tarafından hangi amaçla çalışma alanı olarak seçildiği üzerinde durularak Türkiye'de sağlık hizmetlerinde sağlık güvenliği konusunun nasıl bir zeminde yer alacağına ilişkin bir tartışma yapılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Ulus Devlet, Güvenlik, Küresel Sağlık Güvenliği, Yönetişim, Türkiye.

### HEALTH AS AN INTERVENTION AREA FOR INTERNATIONAL ORGANIZATIONS: GLOBAL HEALTH SECURITY AS A NEW CONCEPT

#### Abstract

Although health has a value in terms of the protection of human life, the economic aspect of this value comes into prominence. Security in healthcare is considered a security issue that is open to global threats and is caused by the infectious nature of diseases. But when security and economics come together; international actors to national states and structural reforms. Nation states are forced to allocate resources for infectious diseases (for imported medicines and vaccines). With multinational companies and reveals his legitimate grounds for the intervention of international organizations in the field of health. Whilst aiming on the other hand the concept of global health security with the study will be presented Turkey's case against infectious diseases. The study will include a discussion of how health purposes for which a ground operation in the field of health services in Turkey was selected as an emphasis on health and safety issues of the security concept will be carried out by various actors.

**Keywords:** National State, Security, Global Health Security, Governance, Turkey.

#### 1. Giriş

*Health security* kavramının Türkçe karşılığı sağlık güvenliği olarak anlaşılrsa da kavram, Türkiye'de sağlık hizmetlerinde güvenlik teması açısından aynı karşılığı bulamamaktadır. Kavram, hastalıkların uluslararası alana yayılmasını önlemek ve halk sağlığını korumak ve hastalıkları kontrol etme anlamına gelmektedir. Türkiye'de sağlık güvenliği denilince akla ilk olarak iş sağlığı ve güvenliği gelmektedir. Aynı şekilde alanyazın tarandığında *health security* kavramına atıfla bir çalışmaya da rastlanılmamıştır. Bu durumda *health security* kavramının tam olarak ne anlama geldiği sorusu önem kazanmakta ve uluslararası alanda özellikle alan yazında söz konusu kavramın nasıl kullanıldığı önemli hale gelmektedir. *Health security* kapsamında Dünya Sağlık Örgütü'nün Uluslararası Sağlık Mevzuatı özellikle az gelişmiş ülkelerde görülen ebola, zika, sarı humma gibi hastalıklar karşısında birtakım tedbirler içermekte, gelişmiş ülkeler ise nüfuslarını bu hastalıklara karşı korumayı amaçlamaktadırlar. Güvenlik gereçesi ile sağlık alanında yapılan iş birliği ise yoksul ülkelere karşı takınılan tavrı gözler önüne sermektedir.

Türkiye'de sağlık hizmetleri açısından literatürde *public health* kavramına denk gelen bir hizmet sunulmakta; koruyucu sağlık hizmetleri tam olarak bu işlevi yerine getirmektedir. Halk sağlığı hizmetleri hem devletin vatandaşlarının sağlığını koruması hem de meşruluğunun temeli olan halkına

\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Türkiye, recepfedai@comu.edu.tr

zarar gelememesi açısından önemli bir hizmettir. Ancak devletin işlevinin değişmesi ve sağlık hizmetlerinin kamusal niteliğinin aşındırılması ile politika yapım süreci de yeniden şekillenmiştir. Dolayısıyla *security* terimi iş birliğini gerektirmektedir. Söz konusu iş birliği ise sağlık güvenliği açısından yönetim kavramının kullanılmasını gerektirmektedir.

Sağlık insan hayatının korunması açısından bir değer ifade etse de bu değer ekonomik yönü belirgin bir şekilde ön plana çıkmaktadır. Sağlık hizmetlerinde güvenlik, küresel tehditlere açık hale gelen ve hastalıkların bulaşıcı niteliğinden kaynaklı olarak bir güvenlik meselesi olarak değerlendirilmektedir. Ancak güvenlik ve ekonomi bir araya geldiğinde iş; uluslararası aktörlerin ulus devletlere müdahalelerine ve yapısal reformlara kadar varabilmektedir. Uluslararası aktörlerin sağlık hizmetlerinde reform çağrısı sağlık güvenliği ile birleşince konu sağlık hizmetlerinin küresel kamusal mal olması (*global public goods*) tartışmalarına uzanmakta bu durum sağlık hizmetlerine yapılan müdahaleyi geri planda bırakmaktadır. Müdahalenin bir diğer boyutu olan ekonomi unsuru aşuların satın alınması, ilaç ve tıbbi cihazların temini gibi konularda gelişmekte olan ülkeleri çokuluslu şirketlerin manevra alanlarına çekmektedir.

Uluslararası örgütlerin sağlık alanına müdahalesi küresel sağlık güvenliği kavramından kaynaklı olarak onlara meşru bir zemin yaratmaktadır. DSÖ'nün bulaşıcı hastalıklara ilişkin dünya geneline yaptığı çağrılar kitlesel ilaç alımını tetiklemede bu durum özellikle küresel ilaç firmalarına yönelik tartışmaların yaşanmasına neden olmaktadır. SARS, Zika, Domuz Gribi, Kırım Kongo, Kuş Gribi gibi bulaşıcı hastalıklar için ulus devletler (ithal ilaç ve aşular için) kaynak ayırmak zorunda bırakılmaktadır. Çalışma ile çok uluslu şirketler ve uluslararası örgütlerin sağlık alanına yaptığı müdahalenin meşru dayanaklarını ortaya koymak amaçlanırken diğer yandan küresel sağlık güvenliği kavramı ile Türkiye'nin bulaşıcı hastalıklara karşı durumu ortaya konulacaktır. Çalışmanın sınırlarını tam olarak belirlemek adına bazı sorular soruların yanıtı aranacaktır. Bunlar: Sağlık güvenliği kavramı neden son yıllarda popüler hale gelmiştir? Sağlık güvenliği kavramının yasal dayanaklarına kavuşmasının bu sürece bir etkisi olmuş mudur? DSÖ'nün küresel sağlık güvenliğini sağlamaya yönelik misyonu karşısında bulaşıcı hastalıklarla mücadelenin Türkiye'ye maliyeti ne olmuştur? şeklinde sıralanabilir.

## 2. Kuramsal Çerçeve: Devlet ve Güvenlik Algısı

Güvenlik kişilerin korkusuz bir şekilde yaşayabilmeleri ve emniyet hali olarak tanımlanabilir. Zarar ve tehlike karşısında emniyette olma ve ayrıca tehditlerin olmaması durumu da güvenliğin tanımı arasında yer almaktadır (Açıkmeşe, 2014). Güvenlik, devletler arasındaki muhtemel çatışma alanları üzerine geliştirilmiş bir kavramdır. Güvenlik kavramı bir ülke sınırlarına yönelik tehdit ile eş anlamda kullanılmaya başlamıştır. Her ne kadar silah ile çözüleceği düşünülse de güvenlik algısının diğer alanlarda kendini göstermesi ile çözüm farklı oluşumlar üzerinden aranmaya başlamıştır. Devletin varlığını eğitim, ekonomi ve sağlık unsurlarının gelişimine bağlayan anlayış onun meşruiyetini sürdürmesi için düzenlemeye ihtiyaç duyduğu alanlar olarak sıralanmıştır (Neocleus, 2011: 197). Neocleus, risk toplumunu tanımladığı çalışmasında (2000), genişleyen bireysel özgürlükler karşısında aynı zamanda bir güvensizlik ortamının oluştuğunu belirtmektedir. Bir başka ifadeyle risk ve güvenlik kavramlarının birbiriyle içi içe geçmesi devletlerin toplumsal planlama yapmalarından ileri gelmektedir. Neocleus -yukarıda ele alınan güvenlik anlayışındaki paradigma değişiminden yola çıkarak- devletlerin yeni güvenlik tanımına uygun olarak daha önce devletin sunmadığı hizmetlerin hizmet kapsamına alındığını ifade etmektedir. Örneğin sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri finans ve endüstri sektörlerinde şirketlerin kendileri için bir fırsat olarak görmektedir. Güvenlik söylemine ilişkin yeni argümanlar geliştirildiğini belirten Neocleus bu durumun devlet ve şirketler için ekonomik ve politik olarak oluşan yeni duruma kendilerini adapte etme amacıyla geliştirildiğini (Neocleus, 2006: 372) ifade etmektedir.

Özellikle 1990'lı yıllardan sonra güvenlik meselesi askeri konuların diğer politika alanlarına sıçramasıyla genişlemeye başlamış; bu durum güvenlik konusunun uluslararası ilişkiler disiplini açısından daha da ayrıntılı ele alınması gerektiğini göstermiştir. Güvenlik konusu her ne kadar 1940'lı yıllardan sonra ulusal olandan uluslararası olana geçiş ile farklı bir nitelendirme ve içeriğe sahip olmaya başlamış olsa da çevresel güvenlik, sağlık güvenliği gibi çeşitli başlıklar ile toplumları kontrol altına amacına dönüşmüştür.

### Tablo 1: Genişletilmiş Güvenlik Kavramları



Kavramlar	Kimin Güvenliği	Neyin Güvenliği	Kimden Korunma
Ulusal Güvenlik	Devlet	Egemenlik	Diğer devletler, terörizm
Toplumsal Güvenlik	Milletler	Kimlik	Göçmenler, Yabancı Kültürler
İnsan Güvenliği	Bireyler	Hayat Kalitesi	Küreselleşme, Çevre Sorunları, Doğa
Çevresel Güvenlik	Ekosistem	Sürdürülebilirlik	İnsanoğlu
Cinsiyet Güvenliği	Yerli halk, azınlık	Eşitlik	Ataerkillik, hoşgörüsüzlük

**Kaynak:** (Brauch, 2012: 174).

İklim değişikliği, su ve yiyecek kıtlığı gibi sorunların yanı sıra günlük yaşam ile ilgili endişelerden daha fazlası anlamına gelen güvenlik gelir, iş, çevre, sağlık vb., gibi çeşitli sorun alanları ortaya çıkarmıştır. Örneğin 1994 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı insani kalkınma konusuna ilişkin hazırladığı raporda yeni bir kavram olarak insan güvenliği konusunu ele almıştır. Raporda insan güvenliği kavramının yedi ana alanı kapsadığı vurgulanmıştır. Bunlar ekonomik, gıda kıtlığı, sağlık, çevre, kişilik, toplum ve politik güvenlik olarak (UNDP, 1994: 3) sıralanmıştır. UNDP daha sonraki yıllarda güvenlik konusunda ülke bazlı raporlar yayınlamaya başlamıştır. Örneğin Afrika kıtasındaki ülkelerde genellikle işlenen konu gıda güvenliği olarak ön plana çıkmaktadır (UNDP, 2018).

### 3. Kavramın Genelleşmesi: Halk Sağlığı Güvenliğinden Küresel Halk Sağlığı Güvenliğine

Küresel sağlık politikaları 20.yy'da bulaşıcı hastalıkların kontrolü amacıyla çeşitli aktörler tarafından birtakım kurumsal düzenlemelerin oluşturulması sonucunda oluşmuştur. Bu politikalar her ne kadar sağlığın iyileştirilmesi, hizmetlere erişimin hızlandırılması ve ortak bir karar alma mekanizmasının kurulmasına yönelik girişimleri doğursa da bu durum ulus devletler için birtakım kısıtlayıcı kuralların (Szlezak vd. 2010) koyulmasını beraberinde getirmiştir. Söz konusu sağlık olduğunda aktörlerin gerekli kriterlerin belirlenmesi noktasında kurallara uyma zorunluluğu anlaşılabilir bir durum iken bunun uluslararası aktörlerin politik müdahale biçimine dönmesi ise durumu ulus devletlerin kontrolü dışına çıkarmaktadır. Uluslararası örgütlerin ve sivil toplum kuruluşlarının küresel sağlık politikalarına yöne vermedeki rolü oluşturulan politikaların ulus devletlere transfer edilmesinde daha net bir biçimde görülmektedir. Politika transferinde uluslararası düzenlemelerin yayılmasında küresel sağlık politikalarını uygulama başarısını gözler önüne sermektedir. Stone (2012) çalışmasında politika transferini yayılma (difüzyon) kavramı üzerinden tanımlamaktadır. Yazara göre bir politikanın menşei (ülke orijini) model ve uygulamaların dağıtılmasında ve yaygınlaşmasında büyük önem arz etmektedir.

Küresel sağlık politikaları uluslararası aktörlerin norm ve ilkelerinin birtakım kurallar çerçevesinde bunlara uyum ve politikaların transferi noktasında önemli rol oynamaktadır. Örneğin, HIV-AIDS, sıtma ve tüberküloz gibi bulaşıcı hastalık ve salgınlara verilen yanıtları koordine etmek için oluşturulan çok taraflı girişimler "ortaklık" olarak adlandırılmaktadır. Küresel sağlık ortaklıkları, devlet dışı aktörlerin kolektif karar vermede kilit rol oynadıkları ulusal hastalık programları oluşturmak için sağlık politikasını kalkınma politikasıyla uyumlu hale getirmektedir. Politika transferi fikirlerinin uygulanmasında uluslararası koordinasyonun ve fikir birliği oluşturma başarısının yanı sıra ulusal ve yerel düzeyde uygulamanın yönetim zorluklarına da işaret etmektedir (Stone, 2012).

Küresel sağlık politikalarını destekleyecek argüman ise devletin bu konudaki başarısız girişimleridir. Örneğin koruyucu sağlık hizmetleri genel olarak devlet tarafından verilmekte ve içeriği itibarıyla temel sağlık hizmetlerini karşılayacak düzeyde değildir (Aldis, 2008). Gelişmiş -sanayileşmiş- ülkeler kendi nüfuslarını dışardan gelecek tehditlere karşı korumakta birtakım güçlükler çekmektedir. Ancak BM ve sağlık çalışanları koruyucu sağlık hizmetlerini daha geniş bir kavram etrafında anlaşılmasını sağlamak üzere bir takım önlemler/düzenlemeler yapmaya çalışmaktadır. *Global Health Security* kavramı ise genel olarak farklı ülkelerin önceliklerini tek bir kavramda birleştirmeyi ve dünya nüfusu için tehdit olan salgınlara/hastalıklara karşı ortak bir mücadele geliştirilmesi gerektiği üzerine geliştirilmiştir.<sup>1</sup> Diğer bir ifade ile her ülkenin sağlık güvenliği üzerine oluşturulduğu politika farklılaşmasını sıfır düzeye indirerek ortak bir program üzerinden daha üst otoriteye (BM/WHO gibi) kendi sahalarda politika alanı açmak olarak tarif edilebilir. Örneğin 2007 yılı Dünya Sağlık Örgütü'nün 2007 yılı dünya küresel halk sağlığı güvenliğine tehdit oluşturabilecek riskler arasında salgın hastalıklar, endüstriyel kazalar, doğan afetler gibi felaketler gösterilmektedir (WHO, 2007). Ülkeler arası seyahat ile virüsün hızlı yayılması ve ekonomik etkilerinin yüksek oluşu gibi nedenler bioterörizm gibi nitelendirmelere sebep olmakta ve bu durum küresel çapta önlemlerin alınması noktasında uluslararası örgütlerin müdahalesini kolaylaştırmaktadır.

Halk sağlığı güvenliği (public health security) kavramı, basit bir şekilde bir ülkedeki nüfusu akut sağlık sorunlarına karşı korumak ve bu doğrultuda gerekli önlemleri almak olarak tanımlanabilir (WHO, 2007). Bunun karşısında daha geniş bir kavram olarak küresel halk sağlığı güvenliği (global public health security) ise doğal ya da insan kaynaklı felaketlerin uluslararası alanda ekonomik, politik, ticaret ve turizm üzerindeki etkilerini insanların dolaşımı, mal ve hizmetlere erişim üzerinden değerlendiren ve bunlar karşısında alınacak önlemleri karşılayan bir kavram olarak tanımlanabilir. DSÖ'ye göre (2007); salgın hastalıkların uluslararası yayılma riski bulunuyor ve bu durum uluslararası ticareti engelleyecek<sup>2</sup> bir risk barındırıyorsa alınacak önlemler insanların seyahat kısıtlamasına kadar götürülebilir.

1851 yılında Paris'te yapılan toplantı sonrasında *International Sanitary Regulations* (Uluslararası Sağlık Düzenlemeleri) daha çok belirli prosedürler etrafında Avrupalı ülkelerin bulaşıcı hastalıklara karşı ortaklaşa hareket etmesini sağlamıştır (Fidler, 2005: 328-329). 1830 ve 1847 yılları arasındaki kolera salgını hastalıkların "uluslararasılaşmasını" gündeme getirmiş ve buna çözüm olarak uluslararası bir sağlık konferansı düzenlenmiştir. ISR çerçevesinde alınan tedbirlerin ülkeler arasındaki ticareti etkilemesi de önemli nedenlerden birisi olarak görülebilir. Bulaşıcı hastalıkların ülke sınırlarını tehdit etmesi birden fazla uluslararası örgütün sürece dahil olmasını gerektirmiş ve küresel sağlık yönetimi kavramı üzerinden uluslararası hukukun bağları ortaya koyulmuştur. Toplantı aynı zamanda uluslararası bir sağlık örgütü kurulmasına yönelik bir çabanın da öncüsü olmuştur. Bu çerçevede aşağıda birtakım tanımlar yapılmıştır:

1947: Sağlığın ırk, dil, din, dil, politik inanç, ekonomik ve sosyal durum ayrımı gözetilmeksizin doğuştan kazanılan temel bir hak olduğu ilk kez uluslararası bir belge olan DSÖ'nün Anayasası'nda yer almıştır.

1948: Sağlık hakkı, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 25. maddesinde de ele alınmış; Bildirgede "herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut, tıbbi bakım hakkı" olduğu belirtilmiştir.

1965: Avrupa Sosyal Şartı'nın (1965) 11. maddesinde sağlığın korunması başlığına yer verilmiş ve sağlığın korunmasına yönelik yükümlülükler belirlenmiştir.

DSÖ kuruluşundan sonra 1951 yılında ISR'yi aynen kabul etmiş ve 1969 yılında revize edilen düzenlemeler 1969 yılına gelindiğinde *International Health Regulations* (IHR- Uluslararası Sağlık Düzenlemeleri) adını almıştır (Aginam, 2002).

<sup>1</sup> Küresel sağlık güvenliği kavramına ilişkin olarak tek/doğru bir tanım bulunmamaktadır. Zaten uluslararası örgütlerin kavram üzerinden ülkelerin politika alanına müdahale etmek istemesi böyle bir kavramı kullanmayı gerektirmektedir.

<sup>2</sup> DSÖ'nün ticari kaygılar güden ilaç şirketleri karşısında işlevsizleştiği ileri sürülebilir. Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: (Fedai ve Mesçioglu Fedai: 2019).

### 3.1. Yönetişim ve Uluslararası Sağlık Düzenlemeleri

Uluslararası Sağlık Düzenlemeleri küresel sağlık güvenliği konusunda yüz doksan altı ülke arasındaki bir anlaşmayı (<https://www.who.int/ihr/about/en/>, 2019) ifade eden bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır. 2003 yılında SARS'ın (Şiddetli Akut Solunum Sendromu) ortaya çıkması ve salgının ülke sınırlarını (Çin) hızla aşabildiğinin görülmesi ile birlikte devlet başkanları sorunun çözümü noktasında iş birliği yapmak durumunda kalmıştır. Asya'dan Avrupa ülkelerine oradan Afrika kıtasına varıncaya kadar H5N1 (patojenik kuş gribi virüsü) gibi bulaşıcı virüslerin<sup>1</sup> ülkelerin sağlığını ve ekonomisini etkilemesi sonucunda küresel hastalıklar ile mücadeleler konusunda birtakım adımlar atılmaya başlamıştır. Söz konusu girişimler küresel bulaşıcı hastalıklarla mücadelede *governance* kavramının (Fidler, 2004) kullanılmasına kadar varmıştır.<sup>2</sup>

23 Mayıs 2005 tarihinde Dünya Sağlık Asamblesinin toplantısında bu konuya ilişkin birtakım düzenlemeler gündeme gelmiştir. Önleme koruma ve cevap verme olarak içinde üç unsuru barındıran küresel sağlık güvenliği kavramı Dünya Sağlık Örgütü üyesi devletlerin ortaklaşa geliştirdiği bir politika olarak karşımıza çıkmaktadır (Rodier vd., 2007: 1447). Hastalıkların önlenmesi politikası koruyucu halk sağlığı uygulamalarına atıfta bulunmaktadır. DSÖ'nün tespit politikası uzmanların dünyanın çeşitli bölgelerinde yaptığı çalışmalar sonucu ortaya çıkmaktadır. Son olarak hastalıkların düzeyine göre (bulaşıcı vb. gibi) müdahale politikası şekillenmekte ancak bu durum ulusal politika yapıcılar ile yapılacak işbirliği çerçevesinde nihai halini almaktadır. 2005 yılında yapılan toplantı sonrasında Ulusal Sağlık Enstitüleri'ni (National Health Institutes) desteklemek ya da yoksa kurmak gerektiği konusunda görüş birliğine varılmıştır. Yapılacak desteğin içeriği ise projeler ve bunların finansmanına yönelik olarak ulus devletlerin sağlık politikalarına müdahale etmektir. DSÖ, daha güvenli bir gelecek için kolektif bir çaba gösterilmesi ve bunun da aynı oranda bir sorumluluk gerektirdiğini vurgulamıştır (WHO, 2007). Salgın ve tehditler karşısında yapılacak işbirliği zorunlu hale gelmiştir.

DSÖ uluslararası sağlık müdahalelerinde bulunabilmektedir. Küresel sağlık güvenliğini tehdit eden bulgulara rastlanması durumunda IHR çerçevesinde üye ülkeler durumu rapor etmek ile sorumlu tutulmuştur. DSÖ ise talep üzerine hava, kara, deniz (havaalanları, karayolları, limanlar) yollarında tedbirler alarak (sağlık taraması ve seyahat kısıtlamaları), projeler geliştirerek gerekli bölgelere sağlık üsleri kurmak ve lojistik destek sağlamak ile ve yapılacak iş birliğini koordine etmekle (Rodier vd, 2007: 1449) sorumludur.

DSÖ'nün IHR kapsamında faaliyet gösterdiği alanlar şu şekilde sıralanabilir (<https://www.who.int/ihr/gcr-work-areas/en/>, 2019):

**Ulusal Kapasitelerin İzlenmesi ve Değerlendirilmesi:** Ülkeleri sağlık sistemlerinin 'IHR kapasitesini gözden geçirme ve değerlendirme, geliştirme veya güçlendirme için öncelikli alanları belirlemek ve ulusal IHR uygulama eylem planları geliştirmek,

**Ulusal Mevzuata Destek:** Etkili bir IHR uygulamasını kolaylaştırmak için mevcut yasal çerçevelerini IHR ile uyumlaştırma konusunda ülkelere rehberlik etmek.

**Küresel Salgın Uyarısı ve Yanıt Ağı:** Uluslararası öneme sahip salgınlara yanıt sırasında uzmanlığı ve kaynakları bir araya getiren teknik kurumlar ağı.

**Kamu Sağlığı Lojistiği:** Stokların bakımı ve dağıtımı, laboratuvar testleri için bulaşıcı maddelerin taşınması ile ilgili yönetim ve operasyonların koordinasyonu dahil çok çeşitli salgın destek hizmetleri sunmak.

**Risk Değerlendirmesi:** Uygun bir müdahalenin sağlanması için bir risk düzeyi tayin etmek amacıyla halk sağlığı olayları hakkında bilgi toplama, değerlendirme ve belgeleme ülkelerini destekleyin.

<sup>1</sup> Daha önceki düzenlemeler (1969 yılı) veba, sarı humma, ve kolera gibi hastalıkları kapsamıştır. (WHO, 2007).

<sup>2</sup>Fidler (2004), makalesinde SARS virüsünün ortaya çıkmasından sonra ortaya çıkan durumun uluslararası alanda "goodgovernance" (iyi yönetişim) kavramına örnek olduğunu ve bu sürecin atlatılmasında soğuk savaş sonrasında uluslararası alanda yapılan işbirliğinin önemine vurgu yapmaktadır.

Stratejik Sağlık Operasyon Merkezi: Halk sağlığı acil durumları ve günlük operasyonlar sırasında uluslararası iş birliği, iş birliği ve iletişimi kolaylaştırmak için 24/7/365 küresel düzeyde 24 saat gözetleme platformu.

Ulusal Sürveyansa Destek: Erken uyarı gözetim sistemleri arasında rehberlik ve eğitim ve iş birliği yapmak ve laboratuvar temelli gözetim sistemleri ve giriş noktalarıyla bağlantıların kolaylaştırılması.

Laboratuvar Güçlendirme ve Biyoyrisk Yönetimi: Sağlık yetkililerini laboratuvar kalitesini, emniyetini ve güvenliğini güçlendirmede bilgilendirmek ve desteklemek için çerçevelerin, araçların ve uzmanlığın geliştirilmesi ve yayılması.

Risk İletişimi: Etkilenen nüfus ve uluslararası toplumla güven oluşturmak ve sürdürmek için mihraklar sırasında kriz iletişimi konusunda rehberlik.

Öğrenme Çözümleri ve Eğitim Desteği: IHR uygulamasına katkıda bulunan tüm sektörlerden profesyonellerin becerilerinin güçlendirilmesi için ülkelere destek.

Uluslararası Seyahat ve Sağlık Toplantıları: Uluslararası kuruluşlara, tıp uzmanlarına ve yolculara kanıt dayalı seyahat sağlığı rehberliği; Ünelere toplu toplantılar sırasında sağlık risklerinin hazırlığı ve yönetimi konusunda rehberlik.

Limanlar, Havaalanları ve Kara Geçişleri: Seyahat ve ticaret ile gereksiz müdahaleyi en aza indirirken uluslararası risk yayılımını sınırlandırmak için belirlenmiş giriş noktalarında sağlık önlemlerinin geliştirilmesine destek verilmesi.

### **3.2. Dünya Ticaret Örgütü, TRIPS ve Türkiye**

Sermayenin ulusal sınırların aşılması, küresel ticaretin gelişmesi mottosuyla başlattığı girişimler, kaynakların kullanıma açılmasında ticareti meşru gösterme girişimleri ile ayrı bir faaliyet alanını şekillendirmiştir. Bu doğrultuda ticaretin uluslararası alanda belirli kurallar çerçevesinde düzenleme girişimlerinin sosyo-ekonomik açıdan yeni bir hegemonya alanını doğurduğu ifade edilmelidir. Söz konusu girişimler ekonomik, askeri ve kültürel bir düzen yaratmakta ve buna uyumu gerektirmektedir. Uluslararası ticaret hukuku ticaret ile sağlık arasındaki ilişkinin kurulması bununun belirleyiciliğinin ise halk sağlığına yönelik yapılacak yeni anlaşmaların olduğu ifade edilmektedir (Fidler, 2004).

DTÖ'nün Fikri Mülkiyet Haklarının Ticarete İlişkin Yönleri Üzerine Anlaşma'nın (TRIPS) temel ilaçlara erişim üzerindeki etkisine ilişkin savaş, geleneksel yatay ve dikey yaklaşımlar arasında bir çatışmaya neden olmuştur (Fidler, 2004).

TRIPS Anlaşması ilaçların fikri mülkiyet hakları anlaşmasına dahil edilmesi ile ucuz ilaca erişim imkansız hale gelmiş; küresel ilaç şirketleri ise DSÖ'nün ilaca erişemeyen topluluklara ücretsiz tedarik politikasına karşı çıkmışlardır (Aksakoğlu, 2003). Piyasayı kontrol altında tutan firmalar gelir düzeyi yüksek ülkelerde görülen hastalıklara yönelik (kellik, obezite, selülüt, depresyon) tedavi yöntemleri ve ilaçlar için çaba gösterirken önleyici sağlık hizmetleri ile üstesinden gelinebilecek hastalıklara (sıtma tüberküloz gibi) yönelik ilaç üretimini yapmamaktadırlar (Büyüktanır vd., 2012). DSÖ ücretsiz ilaç politikası konusunda başarısız olmuştur. Şimdi ise küresel sağlık güvenliği kavramı üzerinden dünya ticaretine sekte vurabilecek tehdit oluşturan bulaşıcı hastalıkların yayılmasının engellenmesi konusunda kendini yetkili olarak bulmuştur. Küresel sağlık politikalarının saha uygulamasında Türkiye de yer almaktadır. Çokuluslu ilaç firmalarının büyük bir pazar olarak gördüğü ülkede ortaklıklar üzerinden faaliyetler sürdürülmektedir.<sup>1</sup> Dünya Ticaret Örgütü tıbbi malzeme ve ilaca erişim noktasında sağlığın piyasalaşmasında önemli bir işlev görmektedir. Bu bağlamda örgütün yatırım yapan şirketler ile yaptığı çalışmalar ise sağlığı bir propaganda alanı haline getirebilmektedir. Örnek vermek gerekirse yapılan grip salgını haberleri sağlık harcamalarını bir anda artırabilirken ortaklarla yapılan iş birliği sonucu alınması gereken önlemler birtakım kurumsal düzenlemelere dönüştürülmekte ve küresel sağlık

<sup>1</sup> Türkiye'de aşı üretimi ve ilaç firmalarının durumu hakkında bkz: (Öcek ve Çiçeklioğlu, 2012).

politikası haline gelebilmektedir. Bu durum aynı zamanda sağlığın uluslararası alanda kolaylıkla pazarlanmasını beraberinde getirmektedir (Güzelsarı, 2012: 38).

Küresel sağlık aktörlerinin bulaşıcı hastalıklara ilişkin dünya geneline yaptığı çağrılar kitlesel ilaç alımını tetiklemekte bu durum özellikle küresel ilaç firmalarına yönelik tartışmaların yaşanmasına neden olmaktadır. İlaç piyasası açısından Avrupa’da altıncı sırada yer alan Türkiye dünyada ise on dördüncü sırada yer almaktadır. Türkiye’de 2006 yılından bu yana ilaç firmaları yabancı ortaklıklar tarafından satın alınmaktadır. Sektörün yaklaşık %85’i çok uluslu ortaklıklara bırakılmış durumdadır (INVEST, 2019).

Kuş gribi, 1997-2005 yılları arasında birçok ülkeyi etkileyen salgın kanatlı hayvanlardan insanlara bulaşan bir virüs olduğu için tarım, turizm, ticaret gibi sektörleri etkilemiştir. Kuş gribinin Türkiye’ye maliyeti ekonomik olarak yaklaşık elli üç milyon lira olmuştur. SARS virüsünün 2003 yılı itibarıyla toplam yirmi dört ülkede görülen virüsün dünyaya ekonomik olarak maliyeti kırk milyar doları bulmuştur. Türkiye’de deli dana hastalığı bulgularına ilişkin bir analizin maliyeti yüz milyon lira civarındadır. Halk arasında kene ısırması olarak nitelendirilen hastalık kanatlı hayvanların aslında keneleri temizlemesine olanak tanıdığı ancak kuş gribinden sonra itlaf edilen hayvanların yetersiz kalmasıyla bu salgının önlenemediğini gözle önüne sermektedir. Türkiye domuz gribi<sup>1</sup> (H1N1) için yüz altmış sekiz milyon para harcamış bunu yanı sıra 8,4 milyon doz aşı satın alınmıştır (Orkunoğlu, 2009).

### Sonuç Yerine

İklim değişikliği, su ve yiyecek kıtlığı vb., yaşam ile ilgili endişelerden daha fazlası anlamına gelen güvenlik ilk olarak devletlerin ulusal kaygılarını tanımlarken kullanılırken değişen konjonktürün etkisiyle birlikte ülke sınırlarına yönelik tehdit ile birlikte kullanılmıştır. Artık askeri meseleler üzerinden bir politika gütmeye anlayışı, güvenlik kavramının genişlemesi ve diğer alanlarda kendini göstermesi ile yerini farklı politika üretme süreçlerine bırakmıştır. Örneğin bulaşıcı hastalıkların ülke sınırlarını tehdit etmesi birden fazla uluslararası örgütün sürece dahil olmasını gerektirmiş ve küresel sağlık yönetimi kavramı üzerinden uluslararası hukukun bağları ortaya koyulmuştur. Farklı ülkelerin önceliklerini tek bir potada eriterek birleştiren ve dünya nüfusu için tehdit olan salgınlara/hastalıklara karşı ortak bir politika geliştirilmesi küresel sağlık güvenliği kavramı üzerinden somutlaşmaktadır. Halk sağlığı güvenliği bir ülkedeki nüfusu sağlık sorunlarına karşı korumak ve bu doğrultuda gerekli önlemleri almak iken küresel halk sağlığı güvenliği ise doğal ya da insan kaynaklı felaketlerin uluslararası alanda ticaret ve turizm vb. üzerine etkilerini değerlendiren ve bunlar karşısında alınacak önlemleri ifade etmek için kullanılmaktadır.

Politika üreten aktörler olarak uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketler hükümetlerin yanında karar verme sürecine dahil olarak yönetişimin ayaklarını oluşturmuşlardır. Ancak hükümet dışında söz konusu aktörlerin alana müdahalesi küresel sağlık güvenliği kavramından kaynaklı olarak onlara meşru bir zemin yaratmıştır. DSÖ’nün bulaşıcı hastalıklara ilişkin çok uluslu şirketler ile yaptığı iş birliği politikası kitlesel ilaç alımını tetiklemekte dolayısıyla küresel ilaç firmalarına yönelik tartışmaların yaşanmaktadır. SARS, Zika, Domuz Gribi, Kırım Kongo, Kuş Gribi gibi bulaşıcı hastalıklar için ulus devletler (ithal ilaç ve aşılardan) kaynak ayırmak zorunda bırakılmaktadır. Örneğin JP Morgan’ın konuya ilişkin olarak sunduğu bir raporda altmışaltı ülkenin sipariş verdiği altı yüz milyon doz aşından on milyar dolar kazanç elde ettikleri ifade edilmiştir. Yine aynı raporda şirketlerin bulaşıcı hastalıkların tedavisi kapsamında üretilen ilaçlardan ise kazançlarının üç milyar dolar olduğu belirtilmiştir. Türkiye ise 1990’lı yıllarda tüm dünyada etkisini gösteren kuş gribi salgınından etkilenmiş bununla mücadele kapsamında hayvancılık faaliyetlerini (kümes hayvancılığı) kesmek durumunda kalmış 2000’li yıllar ile birlikte ise domuz gribi ve kırım Kongo salgını ile mücadele için büyük bir kaynak ayırarak küresel ilaç şirketlerinden aşı almak durumunda kalmıştır. Küresel sağlık güvenliği politikasına uygun olarak DSÖ’nün çağrılarını uymak durumunda kalan Türkiye’de domuz gribi için 8,4 milyon doz aşı satın alınarak (ancak yarısı kullanılmış) yüz altmış sekiz milyon lira para harcanmıştır. Kanatlı hayvanların

<sup>1</sup> Dünya Sağlık Örgütü 2009 yılının Mart ayında Meksika’da bir girip salgının başladığını ve salgının başta ABD olmak üzere tüm ülkelere yayılma riski olduğu duyurmuştur (Saraç, 2018: 162).

itlafı kene ile mücadelenin zayıflamasına neden olurken ülkelerin sağlık güvenliği konusuna ilişkin karar vermeleri konusunda tek başlarına hareket edemeyecekleri sürece uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketlerin müdahale ettiği görülmektedir.

### Kaynakça

- Akgül-Açıkmeşe, S. (2014). Güvenlik, Güvenlik Çalışmaları ve Güvenikleştirme. Küresel Siyasete Giriş: Uluslararası İlişkilerde Kavramlar, Teoriler, Süreçler, 241-257.
- Aginam, O. (2002). "International Law and Communicable Diseases", *Bulletin of the World Health Organization*, (80), 946-951.
- Aksakoğlu, G. (2003). "Dünya Sağlık Örgütü ve Sağlık Politikalarında Değişim", *Sol*, (199), 41-45.
- Aldis, William, (2008). Health Security as a Public Health Concept: a Critical Analysis", *Health Policy and Planning*, (23), 369-375.
- Brauch, H. G. (2008). Güvenliğin yeniden kavramsallaştırılması: Barış, güvenlik, kalkınma ve çevre kavramsal dörtlüsü. *Uluslararası İlişkiler/International Relations*, 1-47.
- Büyüktanır, B. Ö., Birinci, G., & Ömürgönülşen, U. (2012). "Trips Sözleşmesi ve İlaç Firmalarının Sağlık Hakkına İlişkin Etik Sorumlulukları", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 1-26.
- Fedai, Recep ve Meşçioğlu Fedai Merve (2019). "Birleşmiş Milletlerin Sağlık Politikalarının Üretilmesindeki Rolü" *The Journal of Academic Social Science*, 7(88), 78-92.
- Fidler, D.P. (2004). "Germs, Governance, and Global Public Health in the Wake of SARS", *The Journal of Clinical Investigation*, 113(6), 799-804.
- Fidler, D.P. (2005). "From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations", *Chinese Journal of International Law*, 4(2), 325-392.
- Güzelsarı, S. (2012). "Sağlık Sisteminde Yeniden Yapılanma ve Kamu-Özel Ortaklıkları", *Amme İdaresi Dergisi*, 45(3), 29-57.
- International Health Regulations (2019). <https://www.who.int/ihr/about/en/>, (Erişim Tarihi: 11.04.2019).
- INVEST (2019). <http://www.invest.gov.tr/tr-TR/infocenter/news/Pages/020512-global-giants-focus-on-turkey-pharma-market.aspx>, (Erişim Tarihi: 16.06.2019).
- Neocleous, M. (2000). Against security. *Radical Philosophy*, (100), 7-15.
- Neocleous, M. (2006). From social to national security: On the fabrication of economic order. *Security Dialogue*, 37(3), 363-384.
- Neocleous, M. (2011). "'A brighter and nicer new Life': Security as Pacification. *Social & Legal Studies*, 20(2), 191-208.
- Orkunoğlu, I.F. (2009). Domuz Gribi Ekonomisinin Türkiye'ye Maliyeti, *Mevzuat Dergisi*, (12):144.
- Öcek Z. ve Çiçeklioğlu M. (2012). "Türkiye'de Aşı Üretiminde Neler Oluyor?", *Toplum ve Hekim*, 27(1), 53-63.
- Saraç, D. Ç. (2018). "Domuz Gribi Haberlerinde Çerçeveleme: Hürriyet Gazetesi Örneği", *Global Media Journal: Turkish Edition*, 8(16), 161-185.
- Stone, D. (2012). "Transfer and Translation of Policy", *Policy Studies*, 33(6), 483-499.

- Szlezák NA, Bloom BR, Jamison DT, vd. (2010) “The Global Health System: Actors, Norms, And Expectations in Transition”. *PLoS Med*, 7: e1000183.
- UNDP (1994). Human Development Report, Oxford University Press, USA.
- UNDP (2018).EthiopiaNational Human Development Report, UNDP Ethiopia.
- Rodier, G.,Greenspan, A. L., Hughes, J.M., Heymann, D.L. (2007). “Global Public Health Security”, *Emerging Infectious Diseases*, 13(10), 1447-1452.
- WHO (2007). The World Health Report 2007 - A Safer Future: Global Public Health Security İn The 21st Century.

## GÜNÜMÜZÜN İÇ GÜVENLİK VE KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI BAĞLAMINDA ÖRNEK BİR JANDARMA SUBAY AKADEMİK EĞİTİMİ VE KARIYER MODELİ

*Tekin AVANER\**

*Tarık AK\*\**

*Erdem ÖZGÜR\*\*\**

### Öz

Devletlerin iç güvenliğe bakışı son otuz yılda tümüyle değişmiştir. Askeri güvenliği temel alan Soğuk Savaş döneminde iç güvenlik ulusal güvenlik kadar ilgi çekmemiştir. Günümüzde küreselleşmenin toplumlar arasında bilgi, zenginlik ve ürünlerin paylaşımına katkı sağladığı bir gerçektir. Ancak devletlerarasında yaşanan gerilimleri, ekonomik eşitsizlikleri, kültürel, dini ve etnik dışlanmaları da bireyler düzeyine indirgediği açıktır. Değişen iç güvenlik anlayışının kamu yönetiminde karşılık bulması ise zorunluluktur. Nitekim iç güvenliğin değişen ihtiyaçları, kamu yönetimine yeniden teşkilatlanma, uzmanlaşma ve kurumlar arası koordinasyonun güçlendirilmesi olarak yansımıştır. İç güvenliğin temel unsuru olan jandarma kolluk kuvvetlerine, günümüz güvenlik ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde akademik eğitim verilmesi ise vazgeçilmezdir. Bu kapsamda çalışmanın amacı, günümüzün iç güvenlik ve kamu yönetimi yaklaşımı bağlamında örnek bir jandarma subay akademik eğitimi ve kariyer modeli sunmaktır. Çalışma literatür taraması yapılarak teorik bir zeminde yürütülmüştür. Bu kapsamda ilk olarak, iç güvenlik yaklaşımının değişen ihtiyaçları açıklanmış, müteakiben güvenlik alanının eğitime yansımaları ve kamu yönetimi anlayışında yeni beklentiler vurgulanmıştır. Son olarak ise Jandarma subayına ilişkin akademik ve kariyer planı örnek bir lisans ve üst seviye kariyer eğitim modeli olarak sunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** İç güvenlik, eğitim ve kamu yönetimi, kolluk, ulusal güvenlik, jandarma akademik eğitim modeli

## A SAMPLE GENDARMERIE OFFICER ACADEMIC EDUCATION AND CAREER MODEL IN THE CONTEXT OF TODAY'S INTERNAL SECURITY AND PUBLIC ADMINISTRATION APPROACH

### Abstract

States' view of internal security has changed completely over the thirty years. During the Cold War, which was based on military security, internal security didn't attract as much attention as the national security. It is a fact that globalization contributes to the sharing of knowledge, wealth and products among societies. However, it is clear that the tensions between the states, economic inequalities, cultural, religious and ethnic exclusion are lower to the level of individuals. It is imperative that the changing internal security concept is to be responded to in the public administration. As a matter of fact, the changing needs of internal security are reflected in the reorganization of public administration, specialisation and the strengthening of inter-agency coordination. It is indispensable to provide academic training to meet today's security needs of the gendarmerie law enforcement forces, which are the basic elements of internal security. The aim of this study is to present a model gendarmerie officer academic education and career model in the context of today's internal security and public administration approach. This study has been carried out in a theoretical foundation by reviewing the literature. In this context, first of all, the changing needs of the internal security approach are explained, and subsequent reflections of the security field to education and new expectations in public administration are emphasized. Finally, the academic and career plan for the gendarmerie officer was presented as an exemplary bachelor's and upper-level career training model.

**Key Words:** Internal security, education and public administration, law enforcement, national security, gendarmerie academic education model.

\* Dr. Öğr. Üyesi, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, tekinavaner@hotmail.com

\*\* Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, aktrkak@gmail.com

\*\*\* Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, erdemozgur2@jandarma.gov.tr



## GİRİŞ

Günümüzde devletlerin iç güvenliğe bakışı, geçtiğimiz otuz yılda yaşananlarla birlikte tümüyle değişmiştir. Soğuk Savaş döneminin askeri güvenliği önceleyen çift kutuplu dünyasına göre şekil alan güvenlik kavramı çok eskilerde kalmıştır. Soğuk Savaş sonrasında eski doğu bloğu ülkelerinde yaşanan etnik mücadeleler, ABD'nin tüm dünya ülkelerini gerek askeri gerekse gönüllü teşviki ile serbest piyasa ekonomisine bütünleştirme çabası ve dünyadaki tüm toplumların kendi ülkelerinden karşılanması zor olan refah talepleri, günümüzde belirsizlikleri ve öngörülemezliği daha da artırmıştır. Küreselleşme bir taraftan toplumlar arasında bilgi, zenginlik ve ürünlerin paylaşımına katkı sağlarken diğer taraftan önceden devletlerarasında yaşanan gerilimleri, ekonomik eşitsizlikleri, kültürel dışlanmaları, dini ve etnik ayrımcılığı bireyler düzeyinde farkındalıklara ve çatışmalara indirgemıştır. Nitekim 2001 yılında ABD'de yaşanan 11 Eylül terör olayları ve sonrasında her ülkenin küresel ölçekte kendisine karşı yönelen terörist ve saldırgan eylemlere karşı mücadelesi bizatihi malumun ilamıdır.

Hemen hemen her ülkede kendisini dışlanmış ya da muhalif gören ideoloji, etnik ve dini grupların farklı coğrafyalarda yaşayan birey ve toplumlarla teması, günümüzde iç güvenlik sorunlarının birçoğunu uluslararası alana hatta küresel boyuta taşımaktadır. Terörle mücadeleden göç hareketlerine, uluslararası kaçakçılık faaliyetlerinden organize suç örgütlerine kadar iç güvenliğin tüm sorun alanlarına yönelik çabalar, geleneksel kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması anlayışından öteye taşınmasını zorunlu kılmıştır. Özellikle iç güvenlik alanında yaşanan değişim ve dönüşümler neticesinde ortaya çıkan yeni görev ve sorumluluklar, aynı zamanda bu alanda görevlendirilen personelin niteliklerini ve eğitim öğretim ihtiyaçlarını sorgulamayı gerekli hale getirmiştir. Bu çalışma, ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar çerçevesinde jandarma teşkilatının subay adaylarının ihtiyaç duyacağı akademik eğitim ve kariyer gereksinimlerini ortaya koyarak, önümüzdeki dönemlerdeki sorunlara hazırlıklı yönetici kademesinin yetiştirilmesini hedeflemektedir. Bu kapsamda çalışmanın amacı, jandarmanın kurumsal teşkilatlanmada bağlantı değişikliği ile eğitim ve öğretimine ilişkin kanunlarda 2016 yılında yapılan düzenlemeler sonucunda ortaya çıkan ihtiyaçlar neticesinde jandarma subaylarının eğitim ve kariyer planlama gereksinimlerine öneriler getirebilmektir.

### 1. İÇ GÜVENLİK İLE KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞEN GÜNDEMİ VE TÜRKİYE

İç güvenliğin değişen ihtiyaçları ülkelerin kamu yönetiminde de hemen karşılık bulmuştur. Örneğin ABD, maruz kaldığı 11 Eylül olayları sonrasında iç güvenlik kurumlarında hızlı bir yeniden teşkilatlanmaya gitmiş, "*Homeland Security (Anayurt Güvenliği)*" adıyla yeni bir bakanlık teşkil ederken federal ve yerel düzeyde 22 kurum ve 180.000 çalışanı tek bir çatı altına toplamıştır. Bu sayede, ülkesinde yaşanabilecek herhangi bir terör olayından kimyasal veya biyolojik saldırıya, göçmenlerin kontrolünden sınır güvenliğine, afetlere karşı tedbirlerin alınmasından siber uzayın korunması ve ulaşım güvenliğine kadar ülke çapında güvenliği sağlayabilecek bir mekanizma oluşturmayı hedeflemiştir (Ak, 2018:75-79; US Office of Homeland Security, 2002: 1-4; US Homeland Security Council, 2007: 3-6). Benzer gelişmeler Kıta Avrupası ve Birleşik Krallık'ta da hissedilmektedir. İç güvenliğin değişen bu gündemi, günümüzün kamu yönetiminde karşılık bulan temel esasları daha belirgin olarak ortaya çıkarmıştır. Bunlar (Ak, 2018: 76-89);

(i) İç güvenlikle görevli kolluk teşkilatları ve diğer devlet kurumlarının; devlet, toplum ve birey düzeyine yönelen her türlü güvensizlik haline karşı ulusal güvenlik aktörleriyle birlikte ulusal güvenliği tamamlayıcı işlev kazanması,

(ii) Kolluk teşkilatlarından, istihbarat birimlerine, afetlere müdahale birimlerinden sınır muhafazaya görevli yapılarda etkinliği sağlamak adına, devlet kurumlarını aynı çatı altına toplamak suretiyle yeniden teşkilatlanmaya gidilmesi ya da mevcut kurumlar arasında iş birliği ve eşgüdümün daha da artırılması,

(iii) Güvenlik tehditlerine bağlı olarak kolluk birimleri ile devletin istihbarat birimleri ya da silahlı kuvvetleri arasında iş birliği imkânlarının artırılması,

(iv) İç güvenliğin terörden, afetlere, kitlesel göç hareketlerinden iklim değişikliklerine kadar her boyutuyla ilgili uygulama ve çözüme yönelik strateji ve acil durum planlarının geliştirilmesi,

(v) Ulusal çapta kritik altyapı tesisleri veya bireyin özel mülkiyetine dair emniyetli koşulların devamı amacıyla verimliliğin sağlanması için kamu işletmeciliği yöntemlerine uygun olarak özel güvenlik teşkilleriyle iş birliği imkânlarının kullanılması,

(vi) Ortaya konan tüm yönetim süreçleri ve önlemlerin sağlanmasında toplumun yaşam tarzı, hak ve özgürlüklerinin teminat altına alınması,

(vii) Son olarak da iç güvenlik kamu hizmetini yerine getiren jandarma personelinin, eğitim öğretim sürecinin ulusal güvenlikten sorumlu silahlı kuvvetler ile profesyonelleşme eğilimi bağlamında birbirinden ayrılmasıdır.

Günümüzün iç güvenliğe yönelik değişen bakış açılarının kamu yönetimi süreçlerine olduğu kadar, kolluk teşkilatlarına da etkisi açıktır. Nitekim bu değişim, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de karşılık bulmuştur. İçişleri Bakanlığında başlamak üzere kolluk teşkilatlarının yeni güvenlik ihtiyaçlarına uyum süreci başlatılmıştır. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte dünyada benzer örneklerinde de görüldüğü üzere İçişleri Bakanlığına bağlanan Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD), bakanlığın güvenliğe bağlı işlevsel alanını genişletmiştir. Diğer taraftan İçişleri Bakanlığı ve Jandarma teşkilatının iç güvenliğe ilişkin günün şartlarına göre öne çıkan sorun alanlarını belirleyerek bu konulara kurumsal düzeyde stratejik bakış açısı kazanmak amacıyla strateji dokümanları hazırlaması önemli bir gelişmedir.<sup>1</sup> İçişleri Bakanlığının kanunlarla<sup>2</sup> yetkilendirilen görevleri kapsamında en son 2014 yılında hazırlanan 2015-2019 Strateji dokümanında iç güvenliğe ilişkin belirlenen sorun alanları şunlardır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2014: 13-14);

(i) Çevre ülkelerdeki istikrarsızlıkların kitlesel göç hareketlerine sebebiyet vermesi ve iç güvenliği olumsuz etkilemesi.

(ii) Kaçakçılığın sınır güvenliğine olumsuz katkısı.

(iii) Jeopolitik konum nedeniyle organize suç trafiğinden etkilenme.

(iv) Yasa dışı göçte transit ülke yerine hedef ülke haline gelme ihtimalinin bulunması.

(v) Siber saldırıların Bakanlığın sunduğu hizmetleri olumsuz etkilemesi.

(vi) İç göçün ortaya çıkardığı olumsuz etkilerin artmasıdır

Bu sorun alanlarına yönelik ise (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2014: 17-32);

(i) Terörizm, örgütlü suçlar, siber suçlar ve kaçakçılıkla mücadele konularında ulusal ve uluslararası iş birliğinin güçlendirilmesi,

(ii) Kurumlar arası iş birliğine dayanan bir entegre sınır emniyeti anlayışıyla sınır güvenliğinin oluşturulması,

<sup>1</sup> Bu dokümanlar; İçişleri Bakanlığı için, T.C. İçişleri Bakanlığı (2015). 2015-2019 Stratejik Planı, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı. J.Gn.K.1ığı için, T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı (2018). 2019-2023 Stratejik Planı, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı. Stratejik planlar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri çerçevesinde hazırlanan ve kanunlarla Bakanlıklara verilen görevlerin yerine getirilmesinde kamu kaynaklarının etkili ve verimli şekilde kullanılmasını, şeffaflık ve hesap verilebilirliği arttırmayı hedefleyen ve ilgili kuruma vizyon çerçevesi oluşturan dokümanlardır. Kamu kurumları, 5018 sayılı Kanun gereğince; temel ilke ve politikalarını, orta ve uzun vadeli amaçlarını, hedef ve önceliklerini, kaynak dağılımlarını ve performans ölçütleri ile bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemleri içeren stratejik planlar hazırlamakla mükelleftirler (T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı, 2018: 13).

<sup>2</sup> 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, 10 Temmuz 2018 tarihli ve 1 sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”, 15 Temmuz 2018 tarihli ve 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ve 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığını Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” ile belirlenen görevler kapsamında İçişleri Bakanlığının strateji dokümanı hazırlanmıştır.

(iii) Göç edenlerin uyumlarının artırılması ve geri dönmek isteyenlere sürdürülebilir yaşam koşullarının sağlanması,

(iv) Uluslararası normlarla belirlenmiş bilgi güvenliği politikalarının izlenmesi ve uygulanması,

(v) İç güvenlik, göç ve sınır yönetimi hizmetlerinin insan hakları çerçevesinde etkinleştirilmesi ile güven ve huzur ortamının sağlanması hedeflenmiştir.

Bunların gerçekleştirilmesi için ise, kolluk hizmetlerinde toplum desteğini artıracak profesyonelleşme ve uzmanlaşmayı sağlayacak araştırmaların yapılması öne çıkmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2015: 17).

Jandarma Genel Komutanlığı tarafından hazırlanan 2019-2023 Strateji Planında ise; iç güvenlik alanında her bir faaliyet icra edilirken, milli birlik ve bütünlüğün muhafazası, vatandaşa ve topluma güvenin esas alınması, toplumsal dinamiklerin dikkate alınması, temel hak ve hürriyetlerin rahatça kullanılabilirdiği, şeffaf, katılımcı, insan odaklı bir sistemin kurulması, sivil otoritenin hâkim kılındığı, sivil gözetim ve denetim mekanizmalarının işlediği bir ortamın oluşturulmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Bu kapsamda (T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı, 2018: 21-23);

(i) Vatandaşların kamu düzeni ve güvenliğine duyarlılıklarını artıracak uygulamalarla toplum destekli kolluk yaklaşımının güçlendirilmesi,

(ii) Birey, kurum ve devleti tehdit eden siber suçlarla etkin bir şekilde mücadele edilmesi,

(iii) Önleyici ve koruyucu güvenlik hizmetlerine önem verilerek, hizmet sunumunda risk yönetimine geçilmesinin amaçlanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu hedefler doğrultusunda Jandarmanın önümüzdeki dönemde geleceğin güvenlik ortamında, yeni risk ve asimetric tehditlerin üstesinden gelebilecek özel operasyonel birliklere duyulan ihtiyacın giderek artacağı değerlendirilmektedir.

Jandarma teşkilatının öngördüğü güvenlik tehditlerini terörizm, sınır aşan örgütlü suçlar, organize suçlar ve kaçakçılık, yasa dışı göçler, iç göç, bölgesel istikrarsızlıklar, toplumsal olaylar, doğal afetler, çevre sorunları, enerji güvenliği, bilişim suçları, siber güvenlik olarak belirlenmiştir. Bu tehditlere karşı ise, yetenek tabanlı kuvvet geliştirilmesi, komuta kademelerinin sadeleştirilmesi, eğitim, kurs ve tatbikatlara yönelik yeteneklerin geliştirilmesi, akreditasyon ve sertifikasyon sağlayabilen bir sisteme dönüştürülmesi ve bu sayede uluslararası bir marka olunmasının hedeflendiği görülmektedir. Günümüz güvenlik ortamının en önemli özelliğinin belirsizlik ve karmaşıklık ile mücadele etmek olduğu, bu mücadelenin başarılı bir şekilde yürütülmesi için ise, karmaşık ve tahmin edilemez çatışma ortamında kurumlar arası işbirliği ve koordinasyonu yürütecek, müşterek planlama ve icra yeteneği sağlayacak bir sistemin hayata geçirilmesi gerektiği vurgulanarak değişen güvenlik ve yönetimin alanına ilişkin ihtiyaçlar belirtilmiştir. Jandarma teşkilatı için kurum düzeyinde öne çıkan gereklilikler (T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı, 2018: 21-39);

(i) Örgütlü suçlar ve bilişim suçları ile mücadelede kapasite yetersizliğinin artırılması,

(ii) İstihbarat odaklı önleyici kolluk hizmetlerine duyulan ihtiyacın giderilmesi,

(iii) Jandarma ve polis birbiri destekleyecek şekilde karşılıklı sorumluluk sahasında daha fazla görev yapması,

(iv) Yeni güvenlik ortamında başta uluslararası alan olmak üzere jandarma tipi kolluk kuvvetlerine duyulan ihtiyacın bilincinde olunması,

(v) Barışı destekleme ve kolluk istikrar harekâtlarında jandarma benzeri yapılanmalara duyulan ihtiyaçlara önem verilmesidir.

Önümüzdeki dönemde jandarma teşkilatı için öngörülen tehditler ise;

(i) Güvenlik hizmetlerini etkileyen belirsiz ve ölçülemeyen durumlar,

(ii) Gelişen teknolojiye paralel olarak suç ve suçlu çeşitlerinin küreselleşerek artması,

(iii) Komşu ülkelerde yaşanan gelişmelerin güvenlik ortamına etkileri olarak sıralanmıştır.

Ayrıca; günümüzün kamu yönetimi anlayışı içerisinde yer alan profesyonelleşme eğilimi, ulusal güvenlikten sorumlu silahlı kuvvetler ile iç güvenlikten sorumlu kolluk teşkilatlarının görev, çalışma ve eğitimlerinin birbirinden ayrılmasını zorunlu kılmaktadır. Kamu hizmetlerinin çeşitlenmesi neticesinde kamu örgütlerinin kendi hukuki görev alanlarına uygun eğitim almış kamu yöneticilerinin varlığını sağlaması modern devletin bir gereğidir (Karasu, 2001, 194). Nitekim 2016 yılından sonra yapılan kanun ve düzenlemeler ile jandarma subay eğitimlerinin silahlı kuvvetler bünyesinden ayrılması ve iç güvenliğe ilişkin ve kolluğa özgü yeni eğitim öğretim kurumları ve müfredatlarının oluşturulması kurum ve personelinin uzmanlaşma ve profesyonelleşmesi açısından önemli bir gelişme olmuştur. 2016 yılında yapılan değişiklikle, Jandarma teşkilatının kendi kuruluşuna ilişkin 12/3/1983 tarihli ve 2803 sayılı “*Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu*”nda;

(i) Jandarma teşkilatının, silahlı askeri güvenlik ve kolluk kuvveti olan tanımı, silahlı genel kolluk kuvveti olarak yeniden düzenlenmiş,<sup>1</sup>

(ii) Personelin eğitim ve öğrenimine ilişkin hususlar Genelkurmay Başkanlığından çıkarılmış,<sup>2</sup>

(iii) Jandarma teşkilatı tamamıyla İçişleri Bakanlığına bağlanmış,

(iv) Askeri açıdan sadece seferberlik ve savaşta silahlı kuvvetler bünyesinde Kuvvet Komutanlıkları emrine girebileceği belirtilmiştir.<sup>3</sup>

Yine Jandarma, 2016 yılına kadar 09/01/1961 tarihli ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu kapsamında TSK içerisinde bir devlet kuvveti içerisinde sayılırken, aynı yıl içerisinde çıkarılan 668 sayılı KHK ile 14/7/1965 tarihli ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamına “*Jandarma Hizmetleri Sınıfı*” olarak dâhil edilmiştir.<sup>4</sup> Ancak Jandarmanın dâhil olduğu Jandarma Hizmetleri Sınıfı personelinin nasıp, terfi, aylık ve diğer mali ve sosyal haklar bakımından statü ve rütbelerine göre özlük haklarının 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu hükümlerinin uygulanması ise askeri kurum yaklaşımını devam ettirmesi açısından önemlidir.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 2803 sayılı Kanunun 3ncü maddesinin değiştirilmeden önceki halinde jandarma “*Türkiye Cumhuriyeti Jandarması emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir.*” şeklinde tanımlanmışken, değişiklik sonrası bu ibare “*Türkiye Cumhuriyeti Jandarması, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin verdiği görevleri yerine getiren silahlı genel kolluk kuvvetidir.*” halini almıştır.

<sup>2</sup> 2803 sayılı Kanunun bağlılığa ilişkin 4 ncü maddesinde yer alan “*Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olup, Silahlı Kuvvetlerle ilgili görevleri, eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığına, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Ancak Jandarma Genel Komutanı, Bakana karşı sorumludur.*” hükmü “*Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına bağlıdır.*” şeklinde değişmiştir.

<sup>3</sup> 2803 sayılı Kanunun konuş ve kuruluşa ilişkin 5nci maddesinde yer alan “*Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri, Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Ancak seferberlik ve savaşta Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek birliklerin kuruluş, kadro ve konuşlarının düzenlenmesinde Genelkurmay Başkanlığının onayı alınır...*” hükmü, “*Jandarma Genel Komutanlığının kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerleri, İçişleri Bakanlığınca düzenlenir. Ancak seferberlik ve savaşta Kuvvet Komutanlıkları emrine girecek birliklerin kuruluş ve kadrolarıyla konuş yerlerinin düzenlenmesinde Genelkurmay Başkanlığının görüşü alınır...*” şeklinde düzenlenmiştir.

<sup>4</sup> 31/07/2016 tarihli ve 668 sayılı “*Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*”nin 22’nci maddesine “*14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36’ncı maddesine “VII-EMNİYET HİZMETLERİ SINIFI” başlıklı bendinden sonra gelmek üzere aşağıdaki bent eklenmiş ve sonraki bentler buna göre teselsül ettirilmiştir. “VIII-JANDARMA HİZMETLERİ SINIFI Bu sınıf Jandarma Genel Komutanlığı kadrolarında bulunan subay, astsubay ve uzman jandarmaları kapsar.” denmektedir (Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2016).*” hükmü eklenmiştir.

<sup>5</sup> 2803 sayılı Kanunun 13 ncü maddesinde “*Jandarma Hizmetleri Sınıfı personelinin her türlü özlük işlerinde, bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde, 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanır. Ancak, nasıp ve terfi, aylık ve diğer mali ve sosyal haklar bakımından statü ve rütbelerine göre 27/7/1967 tarihli ve 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu...*” hükmü yer almaktadır.

## 2. ÖNCEDEN UYGULANMIŞ OLAN JANDARMA SUBAYI AKADEMİK VE KARIYER EĞİTİMİ

Jandarma teşkilatı için öngörülen ve yukarıda ifade edilen yapısal değişiklik jandarma personelinin statüsünü ve jandarma teşkilatının yönetici pozisyonunda yer alan subayların akademik eğitim ve öğrenim sürecini değiştirme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Jandarma subayı, 2803 sayılı Kanunu'nda yapılan 2016 yılı değişiklikleri öncesinde TSK'nın bir parçası olarak kabul edildiğinden eğitim, öğretim şekli ve kapsamı silahlı kuvvetler ile entegre ve koordineli veya bizatihi silahlı kuvvetlerin mevcut kurumlarında icra edilmiştir.<sup>1</sup> Bu nedenle, silahlı kuvvetlerin subay adayı yetiştirmek üzere meydana getirdiği eğitim sistemi içerisinde jandarma personeli, silahlı kuvvetler personeli olması düşünülen personel arasından ve aynı eğitim süreci içerisinde seçilmiştir. Öğrenciler; eğitim sürecinin son yıllarını J.Gn.K.lığı nam ve hesabına öğrenim görerek, mezun olmalarını müteakip jandarma teşkilatında görev yapmaya başlamıştır. Bu haliyle TSK içerisinde jandarma subay adaylarına diğer personelden ayrı bir süreç işletilmediği hatta silahlı kuvvetler personeli içinden seçilmesi suretiyle, jandarma teşkilatının Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nın diğer askeri sınıflarından bir tanesi olarak değerlendirildiği ortadadır.

Söz konusu değişiklikler yaşanana kadar jandarma teşkilatı subay adayları çoğunlukla Kara Harp Okulu (KHO)'nda yetiştirilmiştir. KHO'nda lisans eğitimi alan subay adayı öğrenciler Tablo-1'de görüldüğü üzere “*Sistem Mühendisliği Lisans Programı*”ndan mezun olmakla birlikte sonraki dönemlerde makina, elektrik, inşaat, endüstri ve işletme bölümlerinden de mezun olmuşlardır. Müteakip yıllarda lisans programlarında bilgisayar mühendisliği, harita mühendisliği, sosyoloji, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkiler lisans programları da eklenmiştir (KHO, 2019). Jandarma subay adayları ise, bu programlardan herhangi birinden öğrenim görecektir şekilde yerleştirilmiştir. Bu programlar arasında sistem mühendisliği ve kamu yönetimi lisans programlarına bakıldığında, Sistem Mühendisliği Lisans Programı'nda derslerin askeri dersler, sosyal bilimlere ilişkin dersler, hukuk dersleri, mühendislik alan ve temel bilimler olduğu görülmektedir. Bu programın ders saati üzerinden bütün derslere oranı değerlendirildiğinde; askeri dersler %20, sosyal bilimler dersleri %17, hukuk dersleri %5, mühendislik alan ve temel bilimler dersleri %38 ve yabancı dil derslerinin %20 olduğu görülmektedir. 2015 yılından sonra lisans programları içerisine dâhil edilen Kamu Yönetimi Lisans Programının derslere göre oranı ise; askeri dersler %21, sosyal bilimler dersleri %26, hukuk dersleri %18, mühendislik alan ve temel bilimler dersleri %15 ve yabancı dil dersleri %20'dir (Büyükanıt, 1996: 85-89).

<sup>1</sup> 2016 yılı değişiklikleri öncesinde 2803 sayılı Kanunun bağlılığa ilişkin 4 ncü maddesinin önceki halinde “*Jandarma Genel Komutanlığı, Türk Silahlı Kuvvetlerinin bir parçası olup, Silahlı Kuvvetlerle ilgili görevleri, eğitim ve öğrenim bakımından Genelkurmay Başkanlığına, emniyet ve asayiş işleriyle diğer görev ve hizmetlerin ifası yönünden İçişleri Bakanlığına bağlıdır. Ancak Jandarma Genel Komutanı, Bakana karşı sorumludur.*” hükmü yer almaktaydı.

**Tablo 1: KHO’da Jandarma Subaylarına Uygulanan Programlar**

Kara Harp Okulu Jandarma Subayı Yetiştirme Sistemleri (1998-2018)					2016 Sonrası Sadece Kara Kuvvetleri Subayı Yetiştirilen Program
	Sistem Mühendisliği (1994-1998)	Endüstri Mühendisliği (2006-2010)	Endüstri Mühendisliği (2008-2012)	KHO Kamu Yönetimi (2011-2015)	KHO Kamu Yönetimi (2018-2019)
Meslek Dersleri	Askeri Harekatın Yönetimi (8 Dönem)	Askeri Harekatın Yönetimi (4 Dönem)	Askeri Harekatın Yönetimi (4 Dönem)	Askeri Harekatın Yönetimi (6 Dönem)	Askeri Harekatın Yönetimi (6 Dönem)
	Askeri Liderlik	Askeri Liderlik (2 Dönem)	Askeri Liderlik (2 Dönem)	Askeri Liderlik	Askeri Liderlik
	Harp Tarihi	Harp Tarihi (2 Dönem)	Harp Tarihi (2 Dönem)	Harp Tarihi (4 Dönem)	Harp Tarihi (4 Dönem)
	Topoğrafya (2 Dönem)	Topoğrafya (2 Dönem)	Topoğrafya (2 Dönem)	Topoğrafya	Topoğrafya
	Silah Sistemleri ve Balistik (2 Dönem)	Silah Sistemleri ve Balistik	Silah Sistemleri ve Balistik	Silah Sistemleri ve Balistik	Silah Sistemleri ve Balistik
	Hafif Silah Atış Yönetimi	Hafif Silah Atış Nazariyatı	Hafif Silah Atış Nazariyatı	Hafif Silah Atış Nazariyatı	
		Askerlik Bilimine Giriş (2 Dönem)	Askerlik Bilimine Giriş (2 Dönem)	Askerlik Bilimine Giriş (2 Dönem)	Askerlik Bilimine Giriş (2 Dönem)
	Askeri Coğrafya	Askeri Coğrafya	Askeri Coğrafya		Askeri Coğrafya
		İstihbarat ve İKK	İstihbarat ve İKK	İstihbarat ve İKK	
	Muhabere ve Mat.Mod.	Temel İç Hizmet Bilgisi	Temel İç Hizmet Bilgisi	Temel İç Hizmet Bilgisi	
	Muhabere Modelleme	Muhabere ve Mat.Mod.			
Hukuk Dersleri	Askeri Ceza Hukuku	Askeri Ceza Hukuku	Askeri Ceza Hukuku	Askeri Ceza Hukuku	Askeri Ceza Hukuku
	Anayasa Hukuku	Anayasa Hukuku	Anayasa Hukuku	Anayasa Hukuku	Anayasa Hukuku
	İdari Yargı	İdari Yargı	İdari Yargı	İdari Yargı	İdari Yargı
	Yönetim Hukuku			İş Hukuku	İş Hukuku
		İdare Hukuku	İdare Hukuku	Hukukun Temel Kavramları	Hukukun Temelleri
				İdare Hukuku (2 Dönem)	İdare Hukuku (2 Dönem)
				Borçlar Hukuku	Borçlar Hukuku
				Ceza Genel Hukuku	Ceza Genel Hukuku
				Ceza Özel Hukuku	Ceza Özel Hukuku
				İnsan Hakları Hukuku	İnsan Hakları Hukuku
			Medeni Hukuk	Medeni Hukuk	
			Silahlı Çatışma Hukuku	Silahlı Çatışma Hukuku	
			Uluslararası Hukuk	Uluslararası Hukuk	
			Ceza Yargılama Hukuku		
Bölüm Dersleri	Ekonomi	Ekonomi	Ekonomi	Makro İktisat Mikro İktisat	Makro İktisat Mikro İktisat
	Personel Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi	İnsan Kaynakları Yönetimi
	Davranış Bilimleri	Davranış Bilimleri Sosyoloji	Davranış Bilimleri Sosyoloji	Davranış Bilimleri Örgütsel Davranış Sosyoloji	Örgütsel Davranış Sosyoloji
	Siyasi Tarih	Siyasi Tarih	Siyasi Tarih	Siyasi Düşünceler Tarihi	Siyasi Düşünceler Tarihi
	Mahalli İdareler	Telekomünikasyon	Sistem Dinamikleri	Yerel Yönetimler	Yerel Yönetimler
	Uluslararası İlişkiler	Uluslararası İlişkiler	Uluslararası İlişkiler	Çağdaş Devlet Sistemleri	
	Organizasyon Teorisi	Sayısal Tasarım	Karar Analizi	Siyaset Bilimi	Siyaset Bilimi
	Sistem Simülasyonu	Sistem Simülasyonu	Sistem Simülasyonu		Psikolojiye Giriş
	Malzeme Bilimi	Mikro İşlemciler	Malzeme Bilimi		
	Halkla İlişkiler	Mikrodalga Teknik Anten	Mühendislik İstatistiği	Türk Siyasal Hayatı	Türk Siyasal Hayatı
	Termodinamik	Otomatik Kontrol Sistemleri	Üretim Yönetimi	Türk İdare Tarihi	Türk İdare Tarihi
	Elek.-Elektronik (2 Dönem)	Elektronik (2 Dönem)	Kalite Yönetimi	İletişim	İletişim
	Yönetim Bilişim Sistemleri	Sayısal Haberleşme	Yönetim Bilişim Sistemleri		Siyasi Tarih (2 Dönem)
	Üretim Yönetimi	Askeri Sınıf Bilimi	Şebeke Analizi	Kamu Yönetimi	Kamu Yönetimi
	Mühendislik Ekonomisi	Mühendislik Ekonomisi	Mühendislik Ekonomisi		
	Yöneylem Araştırmaları (2 Dönem)	Yöneylem Araştırmaları (2 Dönem)	Yöneylem Araştırmaları (2 Dönem)		
	Sistem Tasarımı	Elektromanyetik Teo.	Stok Yönetimi Planlaması	Kamu Maliyesi	Kamu Maliyesi
	Karar Destek Sistemleri	Yönetim ve Organizasyon	Yönetim ve Organizasyon		Yönetim ve Organizasyon
	Diferansiyel Denklemler	Sinyaller Sistemler		Kentleşme ve Çevre Çağdaş Kamu Yönetimi Teknikleri	Kentleşme ve Çevre Çağdaş Kamu Yönetimi Teknikleri
	Statik-Dinamik	Mühendislik Mekaniği	Mühendislik Mekaniği		
Lineer Cebir	Diferansiyel Denklemler	Diferansiyel Denklemler			
Sistem Bilimine Giriş (2 Dönem)	Eğitim-Öğretim İlke ve Teknikleri	Eğitim-Öğretim İlke ve Teknikleri	Sosyal Politika	Sosyal Politika	
Yönetime Giriş	Elektrik Mühendisliğinin Temelleri	Elektrik Mühendisliğinin Temelleri			
Elektrik-Elektronik (2 Dönem)	Elektronik (2 Dönem)				
Çok Değişkenli Matematik	Lineer Cebir	Lineer Cebir			
Diğer Dersler	Atatürk İlke ve İnk.Tarihi	Atatürkçülük ve İnk.Tarihi (2 Dönem)	Türk Devrim Tarihi ve Atatürkçülük (2 Dönem)	Türk Devrim Tarihi ve Atatürkçülük (2 Dönem)	Atatürk İlke ve İnk.Tarihi (2 Dönem)
	İstatistik	İstatistik	İstatistik	İstatistik	İstatistik
	Matematik (2 Dönem)	Matematik (2 Dönem)	Matematik (2 Dönem)	Matematik (2 Dönem)	Matematik (2 Dönem)
	Türk Dili Komp.	Türk Dili Komp.(2 Dönem)	Türk Dili Komp.(2 Dönem)	Türk Dili Komp.(2 Dönem)	Türk Dili Komp.(2 Dönem)
	Yabancı Dil (8 Dönem)	Yabancı Dil (8 Dönem)	Yabancı Dil (8 Dönem)	Yabancı Dil (8 Dönem)	Yabancı Dil (8 Dönem)
	Problem Çözme Teknikleri			Sos.Bil.Arş.Yönt.	Araştırma Yöntemleri
	Kimya	Kimya (2 Dönem)	Kimya (2 Dönem)	Kimya (2 Dönem)	Y.Dil Dinleme (2 Dönem)
	Fizik (2 Dönem)	Fizik (2 Dönem)	Fizik (2 Dönem)	Fizik (2 Dönem)	
	Bilgisayara Giriş (2 Dönem)	(2 Bilgisayar Programlama (2 Dönem)	Bilgisayar TEM Programlama (2 Dönem)	Bilgisayar TEM Programlama (2 Dönem)	
		Teknik Resim	Teknik Resim	Teknik Resim	

Kaynak: (Özgür, 2019: 228)

KHO'da öğrenim gören öğrenciler içerisinde seçilerek, J.Gn.K.lığı nam ve hesabına ayrılan subay adayları mezun olduktan sonra da Kara Kuvvetleri Komutanlığı ile müşterek eğitime devam ettirilmiş ve Kara Kuvvetleri Komutanlığı'nda piyade sınıfının almış oldukları temel sınıf eğitimlerini almışlardır.<sup>1</sup> Piyade Okulu'ndan alınan piyade sınıfı temel subay eğitimi sonrasında jandarma sınıfı subaylar kollarına ilişkin eğitimleri almak üzere jandarma sınıfı temel subay eğitimine katılmışlardır. Jandarma sınıfı temel eğitimi bünyesinde genel kolluk bilgisi verilmesini müteakip, jandarma teşkilatının çeşitli görev ve yerlerinde atama usulüyle hizmet etmeye başlamışlardır. Yine mesleki kariyerleri boyunca kara kuvvetleri personelinin de aldığı aynı akademik eğitim, jandarma sınıfı subaylara da uygulanmaya devam etmiştir. TSK'da uygulamaya devam edilen kurmay subay eğitimi, Milli Güvenlik Akademisi Eğitimi ve General Oryantasyon Kursu'na jandarma sınıfı subayları da katılmışlardır (MSÜ, 2019). Bunlara ilave olarak jandarma sınıfı subaylar TSK'nın birçok eğitim merkezleri ve okullarında muharebe ve lojistik alanlara ilişkin ilave hizmet içi eğitimler almışlardır.

### 3. JANDARMA SUBAYININ İHTİYAÇ DUYACAĞI ÖRNEK AKADEMİK EĞİTİMİ VE KARIYER MODELİ

2016 yılında gerçekleştirilen mevzuat değişiklikleri, jandarma teşkilatının personel eğitimlerine ilişkin yaklaşımını tümüyle değiştirmiştir. Öncelikle jandarma personelinin eğitim ve öğrenimine ilişkin hususları, Genelkurmay Başkanlığı bünyesinden çıkarılmıştır ve bu maksatla doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı "Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi (JSGA)" kurulmuştur.<sup>2</sup> JSGA kuruluşuna ilişkin mevzuat kapsamında akademi bünyesinde fakülte, enstitü, araştırma merkezleri kurulmuş, bu sayede jandarma ve sahil güvenlik teşkilatlarının subay adaylarının lisans ve müteakip dönemlerde meslek yaşantılarına katkı sağlayacak eğitim ve öğretim ile bilimsel araştırmaların gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.

Halihazırda Şekil-1'de gösterildiği üzere J.Gn.K.lığı, kurumsal stratejisi içerisinde, personelinin kurumun temel ögesi olarak görmektedir ve 2019-2023 Stratejik Planı'nda personelinin kurumun temel taşı olduğunu özellikle vurgulamıştır. Ayrıca stratejik hedefleri arasında eğitim ve öğretim kurumlarının fiziki ve teknolojik alt yapısının geliştirilmesine, eğitim ve öğretimin niteliğinin artırılmasına yer vererek eğitim ve öğretime gösterdiği önemi beyan etmiştir.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kara Kuvvetleri Piyade Okul Komutanlığı, subaylara piyade sınıfına ilişkin temel kursları ve mesleki gelişim eğitimleri vermektedir. Piyade sınıfı, ordu teşkilatlanması içerisinde ateş, hareket ve darbe etkisini kullanarak savaşmak, ateş ile düşmana zayıf verdirerek muharebe gücünü kırmak, bir bölgeyi elde bulundurmak, ateş ve manevra ile düşmana yaklaşarak yakın muharebe ile etkisiz hale getirmekle vazifelidir. Bu görevleri tabanca, makineli tabanca, makineli tüfek, piyade tüfeği, el bombaları, bomba atarlar, keskin nişancı tüfekleri gibi yakın muharebe silahları, tanksavar silahları, 60, 81, 106 ve 120 mm havan gibi ağır silahlar ile zırhlı personel ve muharebe araçları ile yapmaktadırlar (KKK, 2019).

<sup>2</sup> 25 Temmuz 2016 tarihli ve 669 sayılı "Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması ve Milli Savunma Üniversitesi Kurulması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname" ile 2803 sayılı Kanunun 13'üncü maddesinden sonra gelmek üzere eklenen 13/A maddesi ile "Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi" kurulmuştur. Bu kapsamda eğitim, öğretim, bilimsel araştırma ve yayın yapılması için akademi bünyesinde fakülte, enstitü, astsubay meslek yüksekokulları, eğitim ve araştırma ile kurs merkezleri oluşturulmuştur.

<sup>3</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı (2018), 2019-2023 Stratejik Planı, Hedef-2.4 Eğitim ve öğretim kurum/birliklerinin fiziki ve teknolojik alt yapısı geliştirilerek, eğitim ve öğretimin niteliğinin artırılmasıdır (T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı, 2018: 68).

Şekil-1 Stratejik Amaçlar İçerisinde Jandarma Personelinin Konumu



Kaynak: (T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı, 2018: 53)

### 3.1. Akademik Eğitim ve Kariyer Modelinin Genel Çerçevesi

Jandarma teşkilatının subay ihtiyacının karşılanması için yöneticilik kariyerine olumlu etki edecek akademik eğitimlerin içeriğinin belirlenmesi ve yapacakları görevlerinde daha etkin ve verimli olmasının sağlanması amacıyla oluşturulacak bir eğitim modeli önem arz etmektedir. Bu hususlar ise; (1) jandarma subayından göreviyle ilgili kanunlar kapsamında istenen görevler, (11) akademik içerik açısından güvenlik bilimlerinin ulaştığı aşamalar ve Avrupa’da Bologna sürecine uyum gösterilmesi olarak sıralanabilir.

#### 3.1.1. Jandarma Subayından Göreviyle İlgili Kanunlar Kapsamında İstenen Görevler

Jandarma subayının, kamu düzeni ve güvenliği görevini icra ederken yapacağı faaliyetlerin kapsamı kanunlarla belirlenmiştir. Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı, polis ve sahil güvenlik teşkilatının görev alanının dışında kalan veya polis ve sahil güvenlik teşkilatı bulunmayan yerlerdir.<sup>1</sup> Söz konusu sorumluluk alanlarında jandarmanın görevleri üç boyutta değerlendirilmektedir. Bunlar mülki, adli ve askeri görevlerdir.<sup>2</sup> Mülki görevler emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlanması, korunması ve kollanması, kaçakçılığın men edilmesi, takip ve tahkik edilmesi, suç

<sup>1</sup> 2803 sayılı Kanunun yedinci maddesinde Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı, polis ve sahil güvenlik teşkilatının görev alanının dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye sınırları dışında kalan ya da polis ve sahil güvenlik teşkilatı bulunmayan yerler olarak tanımlanmıştır.

<sup>2</sup> Bu görevlerin ayrıntılı açıklamaları için bakınız: 12/12/2016 tarihli ve 9741 numaralı Bakanlar Kurulu Kararı ve 21/1/2017 tarihinde 29995 numaralı Resmi Gazetede yayımlanan “Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği”



işlenmesinin önlenmesi için gerekli tedbirleri alınması ve uygulanması, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korunmalarının yapılması olarak tanımlanmaktadır. Adli görevler, işlenmiş suçlarla ilgili olarak kanunlarda belirtilen işlemleri yapmak ve bunlara ilişkin adli hizmetleri yerine getirmektir. Askeri görevler ise, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen askeri hizmetlerin yerine getirilmesi olarak özetlenebilir.

### 3.1.2. Akademik İçerik Açısından Güvenlik Bilimleri ve Avrupa'da Bologna Süreci

Hâlihazırda dünyada güvenlik çalışmaları, ulusal güvenliğin uluslararası çıkarlarının korunması bağlamında uluslararası ilişkiler disiplininde, ülke içinde iç güvenlik amacıyla toplumun kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması bağlamında kamu yönetimi disiplini içerisinde yer almaktadır. Ancak günümüzde, Tablo-2'de belirtildiği üzere değişen güvenlik algısının farklı konuları, bu iki disiplinin güvenlik ile ilgili paradigmasını aştığı ve birlikte bir güvenlik bilimleri yaklaşımı sergilemesi gerektiği düşüncesini desteklemektedir.

**Tablo-2 Güvenliğin Çalışmalarının Boyutları**

Güvenlik Düzeyi	Savunma/ Ulusal Güvenlik	İç GÜV. / Ülkenin Mekânsal Alanı	Kamu Güvenliği	Ticari ve Kurumsal Güvenlik	Özel Güvenlik	Birey Emniyeti
Uluslararası ve Bölgesel Boyut	%50	%25				
Ulus Devlet Boyutu	%100	%100	%50			
Kamunun Kendisi	%50	%75	%100	%25	%25	
Örgütler ve Organizasyon Yapıları	%25	%25	%50	%100	%75	%25
Topluluklar ve Çıkar Grupları		%25	%50	%50	%50	%50
Aile için Güvenlik						%75
Birey Temelli Emniyet						%100

**Kaynak:**(Clifton & Brooks, 2013: 15'te sunulan tablonun kısaltılmış ve geliştirilmiş halidir.)

Ayrıca ilave olarak dünyada piyasa ekonomisi dâhilinde ulusal ve uluslararası şirketlerin personel olarak güvenlik uzmanlığına olan talebi güvenliğin bir bilimsel yaklaşım ve eğitim metodu olarak teşvik görmesine katkı sağlamaktadır. Son yıllarda hem kolluk teşkilatları ve silahlı kuvvetler gibi devlet kurumlarına başvurularında hem de özel şirketlerde güvenlik, risk, kritik alt yapı danışmanı/analisti/müdürü gibi işler statü ve gelir açısından kazanç sağlayan bir meslek olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda güvenliğe ilişkin uzmanlık talebi, Tablo-3'de gösterilen güvenlik konuları çerçevesinde güvenliğe özgü akademik eğitim ihtiyaçlarını da ortaya çıkarmıştır.

**Tablo-3 Güvenlik Çalışmalarının Kapsamı**

Güvenlik Yönetimi	Terörizmle Mücadele	İstihbarat	Emniyet
Risk Yönetimi	Kriz yönetimi	Soruşturma/Kovuşturma Tek.	Yangın/ Doğal Afetler
Fiziki Güvenlik	Güvenlik Tek.	Bilgi Güvenliği Sistemleri	Tesis Yönetimi
Endüstriyel Güvenlik	Kriminoloji	Kayıp/Hasarların/Kazaların Önlenmesi	İş Sürekliliği Yönetimi

**Kaynak:**(Clifton & Brooks, 2013: 18'de yer alan tablonun yeniden düzenlenmiş halidir.)

Diğer taraftan Avrupa’da yükseköğretim sistemine ilişkin diploma ve derecelerin birbiriyle karşılaştırılabilir olması ve kolay anlaşılabilirliğinin sağlanması amacıyla oluşturulan Avrupa Yükseköğretim Alanı (AYA), diğer adıyla Bologna süreci müstakil bir güvenlik bilimlerinin oluşturulması açısından öncül sayılabilir (Sarı & Ak, 2018: 131). AYA kapsamında belirlenen Avrupa Yükseköğretim Alanı için Yeterlilikler Çerçevesi (QF-EHEA/Qualifications Framework for European Higher Education Area) bünyesinde önlisans, lisans, yüksek lisans, doktora eğitimleri durumu tanımlanmış, Uluslararası Standart Eğitim Sınıflaması (ISCED/ International Standard Classification of Education) ile meslekler bağlamında eğitim ihtiyaçları belirlenmeye çalışılmıştır.

**Tablo-4 Uluslararası Standart Eğitim Sınıflaması (ISCED)’nda Güvenlik Alanı**

ISCED Genel Alan Kodu	Genel Alanlar	ISCED Temel Alan Kodu	Eğitim ve Öğretim Temel Alanı	Eğitim ve Öğretim Alanı
10	Hizmetler	100	Tanımlanmış Hizmetler	
		101	Personel Hizmetleri	
		102	Hijyen ve Meslek Sağlığı Hizmetleri	
		103	<b>Güvenlik Hizmetleri</b>	1030 Tanımlanmamış Güvenlik Hizmetleri, 1031 Askeriye ve Savunma <b>1032 Kişilerin ve Mülkiyetin Korunması</b> 1033 Diğer Sınıflandırılmamış Güvenlik Hizmetleri
		104	Taşıma Servisleri	
		108	Disiplinler arası Program ve Nitelikleri İçeren Servisler	
		109	Diğer Sınıflandırılmamış Hizmetler	

**Kaynak:**(UNESCO Institute for Statistics, 2015): 76-78)

Söz konusu standartlara uyum, Jandarma subay adaylarının lisans ve müteakiben meslekte hizmet süreleri içerisinde verilecek uzmanlık ve kariyer eğitimi ile stratejik düzey eğitimlerinde hem ülke ihtiyaçlarının karşılanması hem de Avrupa’da benzer eğitimlerle birlikte aynı standardı ve bilimsel yeterliliği kazanması bağlamında yararlı olabileceği değerlendirilmektedir. Bu sayede, oluşturulacak lisans ve sonraki akademik programlarının kalite düzeyinin artırılmasına, kolay anlaşılır ve birbiriyle karşılaştırılabilir yükseköğretim diploma ve dereceleri oluşturulmasına katkı sağlayacağı açıktır. Böyle bir yaklaşım öğrencinin eğitim sürecinin farkındalığını artırırken yükseköğretim kurumunda dünya ile rekabet edilebilir olmasına katkı sağlayacaktır. Jandarma subay adaylarına verilecek eğitimin şekli, icra ettiği görevler dikkate alınırsa ISCED içerisinde Tablo-4’de gösterildiği gibi 10/Hizmetler/103/Güvenlik Hizmetleri/1032 Kişilerin ve Mülkiyetin Korunması Alanı’na karşılık gelmektedir. 1032-Kişilerin ve Mülkiyetin Korunması Alanı’nın içeriği ise Tablo-5’de gösterilmiştir.

**Tablo-5 ISCED 1032 Alanı**

Eğitim öğretim alanları	Öğretim Programları
<b>1032. Kişilerin ve Mülkiyetin Korunması</b>	Sivil Güvenlik, Gümrük Programları, İtfaiye, Profesyonel Dalış, Yangın Teknolojisi, <b>Kolluk</b> , Sivil Savunma, Polis İşleri Kolluk Çalışmaları, Cezaevi İşleri Kamu Güvenliği, Güvenlik Koruma, Emniyet ve Kaza Önleme

**Kaynak:** (UNESCO Institute for Statistics, 2015: 78)

### 3.2. Örnek Akademik Eğitim ve Kariyer Modeli

Yukarıda belirlenen genel çerçeve bağlamında bakıldığında öngörülecek bir eğitim programının temeli hem Türkiye'nin güvenlik ihtiyaçları hem de jandarma subay adaylarının icra edeceği faaliyetleri en mükemmel şekilde yapmasını sağlayacak bir jandarma subayı akademik lisans eğitimi ve müfredatı ile sonraki yıllarda mesleğe ilişkin kariyer eğitimleri ve içeriğini oluşturulması olmalıdır. Bu bağlamda kolluğun görevi itibarıyla kendisine tanımlanmış alan olan iç güvenlik boyutu lisans programının da adı olması tercih edilmiştir. Lisans programının adının “İç Güvenlik Lisans Programı” olması ve müteakiben sonraki kariyer eğitimlerinin bu alan üzerine inşa edilmesinin, akademik düzeyde yetkinlik sağlama katkısı olacağı değerlendirilmektedir. Jandarma subayının “İç Güvenlik Lisans Programı” güvenliğinin değişen boyutlarını ve çözüm yöntemlerini açıklayacak şekilde akademik literatüre sahip olması yanında personelin meslek hayatında ihtiyaç duyacağı temel bilgi ve nitelikleri de almasını öngörmektedir. Bunlar, temel kolluk faaliyetlerinin tamamını genel hatlarıyla içeren, operasyon yapma kabiliyeti bilgilerinden oluşan, yönetici ve yönetim bilgisini ön plana koyan bir eğitimin gerekli olmasıdır. Meslek içerisinde kariyer eğitimleri açısından ise, jandarma subaylarına “Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi” ile “Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi” öngörülmüştür. Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi ile bir taraftan uzmanlık ve görevlerin icrasında etkinliğin artırılmasına odaklanılırken, diğer taraftan farklı uzmanlıkları bir araya getiren kapsayıcı komuta ve liderlik yeteneklerinin ortaya çıkarılması amaçlanmıştır (Küpeli, 2018: 152). Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi'nde ise, jandarma yöneticilerinin devletin çeşitli kurumlarının tepe yöneticileri ile yakın işbirliği içerisinde çalışma ortamı olduğundan stratejik karar verme yeteneğinin kazandırılma usullerine ilişkin müfredat ve içerikler öngörülmüştür.

Dünyada diğer ülke jandarma teşkilatlarının kariyer eğitimleri içerisinde benzer düzeylerde yönetici eğitimleriyle karşılaşmaktadır. Uzmanlık ve kariyer eğitimleri için genel olarak Fransa ve İtalya'da yüksek lisans eğitimi, Şili ve Kanada gibi ülkelerde ise sertifika eğitimleri planlanırken, birçok ülkede üst ve stratejik düzey eğitimler için sertifika programları oluşturulmuş durumdadır (Koçanlı, 2018: 96-108).

#### 3.2.1. İç Güvenlik Lisans Programı

Güvenlik alanında dünyada birçok üniversitede lisans ve lisansüstü eğitim verilirken, Türkiye'de JSGA dışında lisans programları henüz başlatılmamıştır. Lisansüstü eğitim ise daha çok uluslararası ilişkiler disiplini merkezli olarak JSGA, MSB, TOBB-ETÜ, MEF, Dokuz Eylül gibi birçok üniversitede halen verilmektedir.<sup>1</sup>

**Tablo-6 Güvenlik Eğitimi Lisans Programları**

Güvenlik Yönetimi American Public Ü./ ABD	Ulusal Güvenlik Dış İstihbarat Analizi Mount Union Ü./ ABD	Terörizm ve Anayurt Güvenliği Southern New Hampshire Ü./ABD	İç Güvenlik Kentucky Ü./ ABD	Kamu Güvenliği Yönetimi Florida Atlantik Ü./ ABD
Sınır Güvenliği Angelo State Ü./ ABD	Güvenlik Yönetimi John Jay Koleji/ABD	Güvenlik Yönetimi Phoenix Ü./ABD	Güvenlik Edith Cowen Ü. / Avustralya	Güvenlik Çalışmaları Macquarie Ü./ Avustralya
Anayurt Güvenliği St. John's Ü./ABD	Güvenlik Çalışmaları ve Kriminoloji Birmingham City Ü./ İngiltere	Güvenlik ve Suç Bilimi Londra Ü./ İngiltere	Güvenlik Çalışmaları Leiden Ü./ Hollanda	Kamu Güvenliği Yönetimi Florida Atlantik Ü./ABD

**Kaynak:** (Tablo-6 yazarlar tarafından derlenmiştir.)

<sup>1</sup> Örneğin Türkiye'de Milli Savunma Üniversitesi Kara Harp Okulu'nda Güvenlik Yönetimi, TOBB ETÜ'de Güvenlik Çalışmaları gibi lisansüstü programları, yurt dışında ise İngiltere Portsmouth Üniversitesi'nde Güvenlik Yönetimi, ABD Massachusetts Üniversitesi'nde İç Güvenlik Odaklı Güvenlik Çalışmaları gibi lisans programları yürütülmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: T. Ak& G. Sarı (2018), Güvenlik Bilimleri Alanı İçin Bir Eğitim Modeli Önerisi, 1. Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi Bildiriler Kitabı, 9-11 Nisan 2018, İstanbul-Türkiye.

Avrupa’da ve ABD’de ise, hem silahlı kuvvetler, kolluk teşkilatları ve diğer devlet güvenlik kurumlarında görev alma ayrıcalığı hem de ulusal ve uluslararası şirketlerde uzman olarak çalışabilme imkânı iç güvenliğe ilişkin lisans programlarının sayısını artırmaktadır. Tablo-6’da benzer lisans programlarına sahip üniversitelerden örnekler gösterilmiştir. Bu programların genel olarak içeriğine bakıldığında, (1) güvenliğin değişen boyutlarını kapsadığı, milli savunma ve devletin kolluk vasıtasıyla gerçekleştirdiği güvenlik işlevinin anlatıldığı (11) güvenliğin özelleştirilmesi, özel güvenlik şirketleri vasıtasıyla yürütülen ve vatandaşın kendisi, bilgisi ve varlıklarının korunmasında odaklanan bir güvenlik literatürünün anlatıldığı görülmektedir (Ak& Sarı, 2018: 136). Tablo-7’de ise, güvenlik alanında lisans programlarından örnekler sunulmuştur.

**Tablo-7 Uluslararası Boyutta Güvenlik Alanında Lisans Programları Örnekleri**

<b>American Public U.</b> Güvenlik Yönetimi/Bilgi Güvenliği	Güvenlik Planlaması ve Politika İlkeleri/Bilgi Güvenliği/ Personel Güvenliği/ Maliyeti Azaltma Stratejileri/ Fiziki Güvenlik Kavramlarının Analizi/ Suç Önlemede Yeni Yaklaşımlar/ Tedarik Zinciri Yönetimi/ Kritik Altyapıların Korunması/ Güvenlik Açığı Değerlendirme Süreçleri/ Endüstriyel Casusluk Tehditleri ve Tekniklerini Değerlendirme ve Karşı Koyma/ Kolluk İstihbarat Uygulamalarını ve Soruşturma/ Doğal Afetlerden Kaynaklanan Kayıpların Çeşitliliği ve Kapsamının İncelenmesi
<b>Leiden Ü.</b> Güvenlik Çalışmaları	Modern Toplumda Güvenlik ve Emniyet/Güvenliğin Yönetimi/ Organize Suçlar/ Doğal veya Endüstriyel Felaketler/ Siber Tehditler ve Risk Değerlendirmesi/ Kentel İsyanlar/ Terörizm ve Karşı Terörizm/ Uluslararası Terörizm/ Savaş ve Barış/ Hukuk ve Güvenlik
<b>Southern New Hampshire Ü.</b> Terörizm ve İç Güvenlik	Fiziksel Güvenlik ve Çevresi/ Ticari Pazarda Çeşitli Suçluluk Biçimleriyle Mücadele Stratejileri/ ABD İç Güvenliğinin Sağlanması için İlgili Stratejik, Siyasi, Yasal ve Organizasyonel Zorluklar/ İstihbarat Toplama/ ABD'nin Cezaî Adalet Sistemini Diğer Ülkelerin Sistemleriyle Karşılaştırma/ ABD İç Güvenliğine Karşı Potansiyel Terörist Eylemler/ Anayasal Haklar, Yasal Korumalar ve Sivil Özgürlükler/ Sanayi Merkezlerinde Güvenlik ve Koruma/ Teröristin Yöntem ve Araçları/ Sivil Karışıklıklar ve Ayaklanmalar/ Kolluk Kuvvetlerin Teröre Çok Yönlü Tepkileri/ Endüstriyel Casusluk
<b>Mount Union Ü.</b> Ulusal Güvenlik ve Yabancı İstihbarat Analizi	Terörizm/ Karşı İstihbarat/ Kimyasal ve Biyolojik Savaş/ Silahların Yayılması/ Siber Saldırıları/ ABD'ye Karşı Ortaya Çıkan Tehditler
<b>Edith Cowen Ü.</b> Güvenlik Yönetimi	Güvenlik Kuramları/ Fiziki Güvenlik/ Gözetim Sistemleri/ Güvenlik Kontrol Sistemleri/ Karşı İstihbarat/ Radikalizm ve Politik Aşırıçılık
<b>John Jay Koleji</b> Güvenlik Yönetimi	Güvenlik Kuramları/ Güvenlik Yönetimi/ Özel Güvenlik ve Hukuk/ Risk Yönetimi/ Güvenlik ve Teknolojileri/ Finans, Hastane vb. Özel Kurumlara İlişkin Güvenlik Yöntemleri

**Kaynak:** (Tablo-7 yazarlar tarafından derlenmiştir.)

Türkiye’de Jandarma subayları için öngörülecek bir iç güvenlik lisans programı için örnek müfredat içeriği Tablo-8’de sunulmuştur. Dersler seçilirken uluslararası benzerlerine uygun olmakla birlikte güvenliğin değişen gündemi, kolluk açısından vazgeçilmez olan hukuk bilgisi, jandarma subayı için kazandırılması gereken temel nitelikleri arasında olması gereken yabancı dil ve beden eğitimi alanlarına dikkat edilerek hazırlanmıştır. Müfredata bakıldığında, dört yıl sekiz dönem olarak düşünülmüş, toplam 240 AKTS olmak üzere dersler; güvenlik alan bilgisi, sosyal bilim alan dersleri, güvenliğe ilişkin hukuk bilgisi, yabancı dil ve beden eğitimi alanlarından oluşmuştur.

**Tablo-8 Jandarma Subayları için “İç Güvenlik Lisans Programı” Ders Müfredatı**

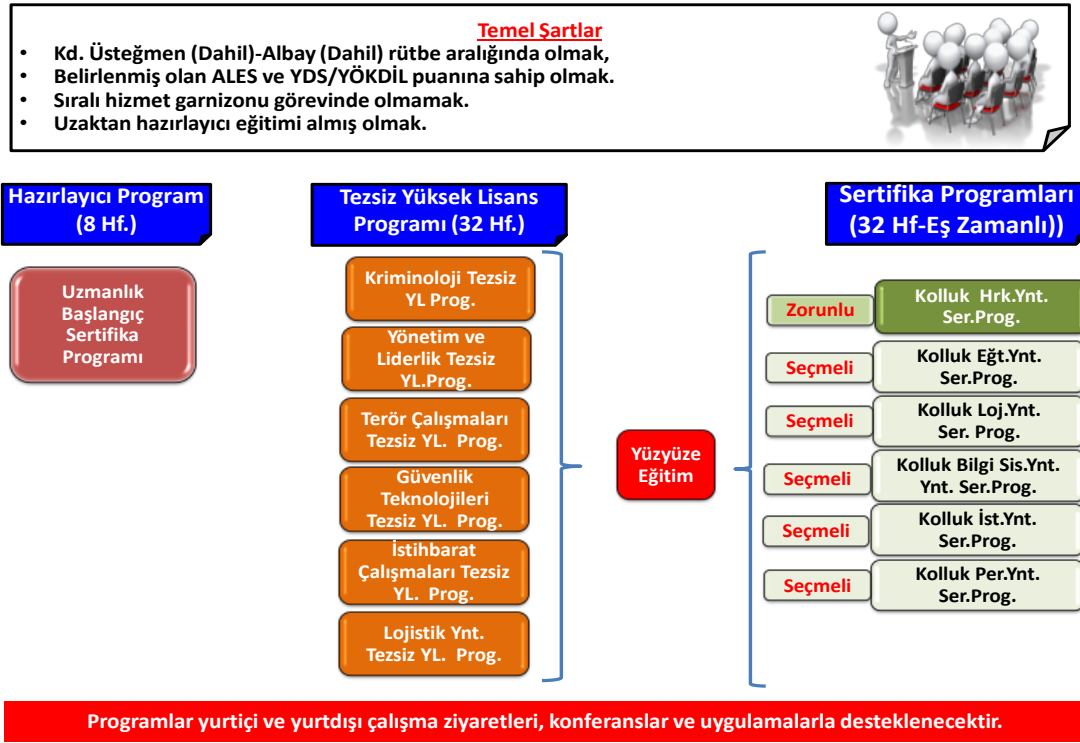
Güvenlik Alan Bilgisi	Ders	AKTS	Sosyal Bilimler Alanı Dersleri	Ders	AKTS
İç Güvenlik Yönetimine Giriş	3	3	Bilimsel Araştırma Yöntemleri	2	2
Topografya	2	2	Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi 1-2	2	2
Operasyon Yönetimi 1-2-3	3	3	Siyasi Tarih	2	2
Dünyada Kolluk Örgütlenmeleri	2	2	Türk Tarihi	2	2
Uluslararası Güvenlik ve Türkiye	3	3	Kolluk Tarihi	2	3
Siyasal Şiddet ve Terörizm	3	4	Güvenlik Sosyoloji	2	3
Türkiye’de Terörizm ve Terörizmle Mücadele	3	3	Sosyal Psikoloji	2	2
Kritik Alt Yapı ve Sınır Güvenliği	2	2	Davranış Bilimleri	2	2
Risk ve Kriz Yönetimi	2	3	Türk Dili ve Hitabet1-2	2	2
İstihbarat ve Yönetimi	3	3	Yönetim Bilimi	2	3
Güvenlik ve Teknolojik Kapasite	3	3	Liderlik	2	3
Silah Sistemleri ve Balistik 1-2	2	2	Meslek Etiği	2	2
Kriminoloji	2	2	Kamu Maliyesi ve İktisat	2	2
Kriminalistik	2	2	Demokrasi ve İnsan Hakları	2	2
Suç Önleme Stratejileri	2	2	Türkiye’nin Toplumsal Yapısı	2	2
Siber Suçla Mücadele	3	3	Türkiye’nin Yönetim Yapısı	2	2
Sınır Aşırı ve Organize Suçlarla Mücadele	2	3	Halkla İlişkiler ve Kolluk	3	3
Ulaşım Güvenliği	2	2	İletişim ve İkna Teknikleri	2	2
Lojistik Yönetimi ve Uygulamaları 1-2	2	2	Personel Yönetimi	2	2
<b>Seçmeli Dersler</b>			İstatistik	2	2
Operasyon Yönetimi 4-5-6 (Seçmeli)	3	3	Karar Verme ve Mantık	2	2
Suç ve Suçlu Psikolojisi (Seçmeli)	3	3	<b>Güvenliğe İlişkin Hukuk Bilgisi</b>		
Suç Önlemenin Planlaması (Seçmeli)	3	3	Hukuka Giriş	2	3
Silahlı Çatışma Hukuku (Seçmeli)	2	2	Anayasa Hukuku	2	3
Ceza Hukuku Özel (Seçmeli)	3	3	Güvenlik Hukuku	2	3
Arbulucuk (Seçmeli)	2	2	İdare Hukuku 1-2	2	3
<b>Yabancı Dil</b>			Ceza Hukuku 1-2	2	3
I.Yabancı Dil (İngilizce) 1-2-3-4-	9	6	Ceza Muhakemesi Hukuku 1-2	2	3
I.Yabancı Dil (İngilizce) 5-6-7-8	5	4	<b>Beden Eğitimi</b>		
Mesleki İngilizce 1-2-3-4	4	4	Beden Eğitimi 1-2-3-4-5-6-7-8	2	2
II.Yabancı Dil (Rusça/İspanyolca/Çince)1-2-3-4	2	2	Kolluk Savunma ve Müdahale Teknikleri 1-2-3-4-5-6	2	2

**Kaynak:** (Ak ve Sarı, 2018:139’da yer alan tablonun yeniden düzenlenmiş halidir.)

### 3.2.2. Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi

Mesleki eğitimler açısından *Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi*'nde, jandarma subaylarının görev alanlarında uzmanlaşmayla birlikte orta ve üst düzey yöneticilik ile liderlik bilgi ve yeteneklerinin geliştirilmesine odaklanılmıştır. Eğitim süresince uzmanlık ve görevlerin icrasında etkinliğin artırılması istenirken, farklı uzmanlıkları bir araya getiren bütüncü bakış açısının kazandırılması hedeflenmiştir (Küpeli, 2018: 152). Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi, mesleki eğitimler kapsamında yedinci hizmet yılından ve kıdemli üsteğmen rütbesinden itibaren devam eden safahatı boyunca katılım sağlanabilecek şekilde planlanmıştır. Jandarma teşkilatı bünyesinde İlçe Jandarma Komutanı, İl Jandarma Komutanlığı Şube Müdürü, Özel Harekât, Komando ve Cezaevi Tabur Komutanı, İl Jandarma Komutanı, Daire Başkanı ve Alay Komutanı gibi görevleri yapmak üzere veya bu görevlere hazırlık olarak değerlendirilmiştir.

Şekil 2: Uzmanlık ve Kariyer Eğitim Modeli



**Kaynak:** (Şekil-2 yazarlar tarafından derlenmiştir.)

Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi, Şekil-2’de gösterildiği üzere personelin seçmiş olduğu branş, alt branş ve ihtisasına bağlı olarak çeşitlendirilen tezsiz yüksek lisans eğitimi ve bu eğitimle eş zamanlı işletilecek uygulama odaklı hazırlanan sertifika programları olarak planlanmıştır. Söz konusu eğitime ilişkin müfredat kendi alanına bağlı olarak sürekli güncellenebilen ve ihtiyaçlara kısa vadede karşılık verebilecek şekilde tasarlanmıştır. Programın geneli bir yıl/ iki dönem olarak düşünülmüş, tezsiz yüksek lisans programının ise Bologna Süreci kapsamında toplam 120 AKTS üzerinden yapılandırılması öngörülmüştür. Tüm programlardaki dersler, alanın önceliği ve lisans eğitiminin devamını da sağlayacak şekilde güvenlik alan bilgisi, sosyal bilimler alan dersleri ve alana ilişkin hukuk bilgilerini içermektedir. Ayrıca *Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi*, yurt içi ve dışı çalışma ziyaretleri, konferanslar ve uygulamalarla desteklenmektedir.

Bu noktada, Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi’nin öğrenci kaynağının çok geniş olması ve hem orta düzey hem de üst düzey yöneticileri de bir arada tutması nedeniyle, bu gruplara uygulanacak eğitim

içeriğindeki ayırım sertifika programlarında ve lisansüstü programlardaki seçmeli derslerde sağlanmaktadır. Örneğin *Kolluk Harekât Yönetimi Sertifika Programı* tüm personele zorunlu olması öngörülmekte, ancak oluşturulacak gruplardaki eğitimlerde orta düzey yöneticilere harekât planlaması, üst düzey yöneticilere ise harekât yönetimi üzerine odaklanılan bir program çeşitliliğine gidilmesi planlanmaktadır.

### 3.2.3. Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi

*Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi*'nde, jandarma yöneticilerinin birer karar verici olarak devletin çeşitli kurumları ile iş birliği içerisinde çalışabileceği öngörüldüğünden stratejik karar verme yeteneğinin kazandırılmasına odaklanılmıştır. Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi, meslekte hizmet yılı olarak yirmi beş yılını dolduran albay ve general rütbesinde katılım sağlanabilecek şekilde öngörülmüştür. Jandarma teşkilatında Bölge Komutanı, İl Jandarma Komutanı, Daire Başkanı ve Başkanlıklar, Eğitim, Komando Tugay ve Birlik Komutanlığı görevlerine hazırlık olarak değerlendirilmiştir (Küpeli, 2018: 155-156). Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi, "*Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi*" sertifika programı adıyla planlanmıştır. Söz konusu eğitime ilişkin müfredat Tablo-9'da gösterilmiştir. Programın müfredatı bir dönem olarak düşünülmüştür. Sertifika programı, güvenliğe ilişkin alan bilgisi ve hukuk bilgisinden oluşmuştur.

**Tablo-9 Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi Sertifika Programı**

Güvenlik Alan Bilgisi	Ders	Sosyal Bilim Dersleri Alanı	Ders
İç Güvenlik Yönetimi	3	Güvenlik Hukuku	3
Bölgesel Güvenlik Politikaları	3	Türkiye'nin ve Çevre Ülkelerin Toplumsal Yapısının Karşılaştırılmalı Analizi	3
Uluslararası Örgütler ve Güvenlik	3	Türkiye'nin Yönetim Yapısı	3
Devlet ve Siyaset	3	Türkiye'de Kurumlar Arası İş birliği	3
Terör ve Terörizmle Mücadele	3		

**Kaynak:** (Tablo-9 yazarlar tarafından derlenmiştir.)

## SONUÇ

Jandarma teşkilatı, 2016 yılı kanun değişiklikleri sonrasında silahlı askeri güvenlik ve kolluk kuvveti olan tanımı silahlı genel kolluk kuvveti olarak değiştirilmiş ve seferberlik ve savaş halinde Kuvvet Komutanlıklarının emrine girmesi haricinde İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Ayrıca, bu değişiklikler ile birlikte jandarma personelinin eğitim ve öğrenimine ilişkin hususlar Genelkurmay Başkanlığı bünyesinden çıkartılarak eğitim ve öğretim faaliyetlerinin İçişleri Bakanlığı bünyesinde açılan JSGA'da gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. Bu bağlamda, bu çalışmanın sonucunda oluşturulan eğitim programlarının gelecek dönemde akademinin çalışmalarına önemli katkılar sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

JSGA, günümüzün değişen ve karmaşıklaşan güvenlik anlayışına hazırlıklı ve modern devlet yaklaşımının gerektirdiği kolluk davranışını gösterebilen personel yetiştirilmesini hedeflemektedir. Jandarma subay adaylarına verilecek lisans ve sonraki yıllarda meslek hayatına katkı sunabilecek uzmanlık ve kariyer eğitimi ile stratejik düzey eğitimleriyle liderlik ve yöneticilik yeteneklerine katkı sunması arzulanmaktadır. Bu kapsamda bu çalışma ile jandarma subaylarının meslekte hizmet süresi içerisinde yöneticilik kariyerine olumlu etki edecek akademik eğitimlerin içeriği belirlenmiş, subayların yapacakları hizmetlerin daha etkin ve verimli olmasının sağlanması için eğitim modeli sunulmuştur. Akademik eğitimin içeriği belirlenirken, (1) değişen iç güvenlik yaklaşımı bağlamında İçişleri

Bakanlığı'nın ve jandarma teşkilatının önümüzdeki döneme dair stratejileri, (11) jandarma subayından göreviyle ilgili kanunlar kapsamında istenen görevler, (111) akademik içerik açısından güvenlik bilimlerinin ulaştığı aşamalar ve Avrupa'da Bologna sürecine uyum gösterilmesine dikkat edilmiştir.

Bu kapsamda, oluşturulan lisans programının adının *İç Güvenlik Lisans Programı* olması ve müteakiben sonraki kariyer eğitimlerinin bu alan üzerine inşa edilmesinin, akademik düzeyde yetkinlik sağmaya katkısı olacağı değerlendirilmiştir. Oluşturulan eğitim modeli; dört yıl, sekiz dönem ve toplam 240 AKTS olması öngörülmüş, lisans dersleri seçilirken uluslararası benzerlerine uygun olmakla birlikte (1) güvenliğin değişen gündemi, (11) kolluk açısından vazgeçilmez olan hukuk bilgisi, (111) jandarma subayı için kazandırılması gereken temel nitelikleri arasında olması gereken yabancı dil ve beden eğitimi alanlarına dikkat edilmiştir.

*Uzmanlık ve Kariyer Eğitimi*, mesleki eğitimler kapsamında yedinci hizmet yılından ve kıdemli üsteğmen rütbesinden itibaren devam eden safahatı boyunca katılım sağlanabilecek şekilde planlanmıştır. Program; jandarma personelini, teşkilatının işlevsel ihtiyaçlarına hazırlayacak şekilde kriminoloji, yönetim ve liderlik, terör çalışmaları, istihbarat, lojistik yönetimi, güvenlik teknolojileri gibi farklı alanlarda tezsiz yüksek lisans ile bu alanlara ilişkin sertifikalı öğrenim süreçlerinden oluşmaktadır. *Stratejik Düzey Yönetici Eğitimi* ise, meslekte hizmet yılı olarak yirmi beş yılını dolduran albay ve general rütbesinde katılım sağlanabilecek şekilde öngörülmüştür. Bu eğitim sertifika eğitimi olarak düzenlenmiş, programın müfredatı bir dönem olarak düşünülmüştür. Dersler güvenliğe ilişkin alan bilgisi ve hukuk bilgisi konularından seçilmiştir. Sonuç olarak bakıldığında; jandarma subaylarına ilişkin hazırlanan söz konusu eğitim ve kariyer planlamaları sayesinde, jandarma teşkilatının değişen güvenlik ve yönetim gereksinimleri çerçevesinde önümüzdeki on yıllarda etkinliğinin daha da artacağı ve modern devletin şartları olan siyasi hak ve özgürlükleri teminat altına almaya katkısının daha fazla olacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

- Ak, T. (2018). *Dünyada İç güvenlik Yaklaşımının Değişimi ve İç Güvenlik Yönetimine Etkisi*. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF Dergisi, (6), 74-93.
- Ak, T. & Sarı, G. (2018). *Güvenlik Bilimleri Alanı İçin Bir Eğitim Modeli Önerisi*, 1. Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi Bildiriler Kitabı, 9-11 Nisan 2018, İstanbul-Türkiye, 135-142.
- American Public Uni. (2018). *Güvenlik Yönetimi/Bilgi Güvenliği*, 19.03.2018 tarihinde <https://catalog.apus.edu/undergraduate/academic-programs/bachelors/bachelor-arts-security-management/#information-security> adresinden alınmıştır.
- Büyükanıt, Y. (1996). *Teğmen*, Ankara: Kara Harp Okulu Basımevi.
- Clifton, L. S. & Brooks, D. J. (2013). *Security Science: The Theory and Practice of Security*, Elsevier, Butterworth-Heinemann Publications, USA.
- Edith Cowen Uni. (2018). *Güvenlik Yönetimi*, <https://www.ecu.edu.au/degrees/courses/bachelor-of-criminology-and-justice/unitset?id=MAAAAF&crsCd=G81> (Erişim tarihi: 19.03.2018)
- John Jay College of Criminal Justice (2019). *Güvenlik Yönetimi*, <http://jjay.smartcatalogiq.com/en/2018-2019/Undergraduate-Bulletin/Majors/Security-Management-Bachelor-of-Science> (Erişim tarihi: 20.03.2019)
- KHO (2019). *Kara Harp Okulu*, [http://www.kho.edu.tr/hakkinda/Kho\\_genel\\_bilgi.html](http://www.kho.edu.tr/hakkinda/Kho_genel_bilgi.html) (Erişim tarihi:01.03.2019)
- KKK (2019). *Kara Kuvvetleri Komutanlığı*, <http://www.kkk.tsk.tr/Siniflar/Piyade.aspx> (Erişim tarihi:05.03.2019)
- Karasu, Koray (2001). *Profesyonelleşme Olgusu ve Kamu Yönetimi*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: Tezler Dizisi:11.



- Koçanlı, M. (2018). *Kolluk Yönetici Eğitimine İlişkin Mukayeseli Bir Analiz: Fransa, İtalya, Şili ve Kanada'da Uygulanan Yönetici Eğitim Sistemleri*, Jandarma Kariyer Yönetimi ve Bilimsel Araştırmalar Çalıştayı Bildiri Kitabı, 20-21 Şubat 2018, Ankara.
- Küpeli, H. (2018). *Jandarma Mesleki Gelişim Eğitim Sistemi Müfredatına Yönelik Model Önerisi*, Jandarma Kariyer Yönetimi ve Bilimsel Araştırmalar Çalıştayı Bildiri Kitabı, 20-21 Şubat 2018, Ankara.
- Leiden Uni. (2018). *Güvenlik Çalışmaları*, <https://www.universiteitleiden.nl/en/education/study-programmes/bachelor/security-studies/about-the-programme#the-first-year,the-second-year,the-third-year> (Erişim tarihi:19.03.2018)
- Mount Union Uni. (2018). *Ulusal Güvenlik ve Yabancı İstihbarat Analizi*, <https://www.mountunion.edu/nsfia> (Erişim tarihi: 19.03.2018)
- MSÜ (2019). Milli Savunma Üniversitesi, <https://msu.edu.tr/sayfadetay?SayfaId=447&ParentMenuId=32> (Erişim tarihi:01.03.2019)
- Özgür, E. (2019). *Devlet, Güvenlik ve Kolluk İlişkisi Bağlamında Jandarma Personel Yönetimi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Sarı, G. & Ak, T. (2018). *Güvenlik Alan Yeterlilikleri ve Akademik Çalışmalar*, 1. Uluslararası Eğitim ve Sosyal Bilimlerde Yeni Ufuklar Kongresi Bildiriler Kitabı, 9-11 Nisan 2018, İstanbul-Türkiye, 130-134.
- Southern New Hampshire Uni. (2018).<https://www.snhu.edu/campus-majors/undergraduate/bs-justice-studies/terrorism-and-homeland-security> (Erişim tarihi:19.03.2018)
- T.C. İçişleri Bakanlığı (2015). *T.C. İçişleri Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı*, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı (2018).*2019-2023 Stratejik Planı*, Ankara: Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- UNESCO Institute for Statistics (2015). *International Standard Classification of Education, Fields of Education and Training 2013 (ISCED-F 2013) –Detailed Field Descriptions*, UIS Publications: Montreal/Quebec/Canada.
- US Homeland Security Council (2007). *National Strategy for Homeland Security*, The White House, Washington DC.
- US Office of Homeland Security (2002). *National Strategy for Homeland Security*, The White House, Washington DC.
- 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu (1961). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.4.211.pdf> (Erişim tarihi:01.03.2019)
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (1965). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657.pdf> (Erişim tarihi:01.03.2019)
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu (1967). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.926.pdf> (Erişim tarihi:05.03.2019)
- 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu (1983). <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2803.pdf> (Erişim tarihi:05.03.2019)
- 668 numaralı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler ile Bazı Kurum ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2016). <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727m2-1.pdf> (Erişim tarihi: 01.03.2019)
- 9741 numaralı ve 12.12.2016 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile yayınlanan “Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yönetmeliği” (Erişim tarihi: 05.03.2019)

## İÇ GÜVENLİK YÖNETİMİ AÇISINDAN KRİTİK ALTYAPILARINI KORUNMASI

*Tarık AK\**

### Öz

Kritik altyapılar, modern toplumun yaşamı için vazgeçilmezdir. Kritik altyapılar, toplumsal refahın ve ekonomik gelişmişliğin işareti olarak görülür. Hayatın her yönünü destekleyen kritik altyapıların korunması, kamu düzeni ve güvenliğin sağlanması açısından da zorunluluktur. Bu kapsamda çalışma, kritik altyapıların korunmasıyla ilgili olarak dünyada yaşanan gelişmeler ve bu konuda iç güvenlik açısından Türkiye’de yapılması gerekenlerin tespit edilmesini hedeflemektedir. Çalışma, literatür taraması yapılarak teorik bir zeminde yürütülmüştür. Çalışma’da ilk olarak kritik altyapı güvenliğinin ne olduğu irdelenecek, müteakiben ABD, AB ve BM açısından odaklandıkları konular vurgulanacaktır. Son olarak ise; iç güvenlik açısından kritik altyapıların korunması usulü belirtilecek ve Türkiye bağlamında değerlendirmeler yapılacaktır. Dünyada, kritik altyapıların korunmasıyla ilgili olarak afet yardım ve acil yönetim ihtiyaçları yanında terör olayları ve internet yoluyla müdahalelere de odaklanıldığı görülmektedir. Türkiye’de ise daha çok kritik altyapıların korunamaması durumunda meydana gelecek çevresel ve insani etkiler vurgulanmıştır. Bunun nedeni kritik altyapıların korunmasının Türkiye’de literatüre AB’ye uyum süreci kapsamında çevre temelli etkileri bağlamında girilmiş olmasıdır. Türkiye tüm kritik altyapılara yönelik farklı tehditleri ve tedbirleri kapsayan bir iç güvenlik yaklaşımına sahip olmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** İç güvenlik, Anayurt güvenliği, İç güvenlik yönetimi, Kritik altyapı

## PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURES IN TERMS OF INTERNAL SECURITY ADMINISTRATION

### Abstract

Critical infrastructures are indispensable for the life of modern society. Critical infrastructures are seen as a sign of social welfare and economic development. The protection of critical infrastructures that support all aspects of life is a necessity in terms of public order and security. This study, within this framework, aims to determine developments in the world related to the protection of critical infrastructures and identify what to do in Turkey on this issue in terms of internal security. This study has been carried out in a theoretical foundation by reviewing the literature. In this study, the first step will be followed by examining what the critical infrastructure security is. Aftermath, the issues that United States, the EU and the UN focused on will be emphasized. Finally, procedures on the protection of critical infrastructures for internal security will be indicated and it will be evaluate in the context of Turkey. Concerning the protection of critical infrastructures in the world, it is seen that there is a focus on the need for disaster relief and emergency management as well as terror events and interventions on the internet. In Turkey, the environmental and human impact will occur in case of lack of protection of critical infrastructure are highlighted. The reason is that subject of protection of critical infrastructure entered literature in Turkey by EU harmonization process which is based on environmental impact issues. Turkey should have a different approach involving internal security threats and measures for all critical infrastructure.

**Key Words:** Internal security, Homeland security, Internal security administration, Critical infrastructure.

---

\* Dr., Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, aktrak@gmail.com

## GİRİŞ

Kritik altyapılar, modern toplumun yaşamı için vazgeçilmezdir. Kritik altyapıların varlığı, toplumsal refahın ve ekonomik gelişmişliğin göstergesi olarak ortaya çıkar, gelecek kuşaklara miras bırakılan medeniyetlerin beşeri alanını karşılar. Özellikle bir ülkenin insanları kendilerini teknoloji odaklı bir toplum olarak görüyorsa ve birlikte yaşama ölçüsünü sanayileşme olarak belirlediyse, kritik altyapıların önemi daha da anlamlı hale gelmektedir. Genel olarak altyapıların kritikliği, altyapının yakın çevresi, tüm ülke hatta sınırdaş ülkeleri olmak üzere bu tesisten faydalanan ya da etkilenenlerin hayatta kalmasını, refahını ve yaşam tarzını koruma derecesine göre belirlenir. Kritik altyapıların tehdit edilmesi durumunda çalışmaması veya kaybı neticesinde insanların hayatına ve yaşam tarzına doğrudan olumsuz etki edebileceği, ülkelerin hali hazırda yürütülen sağlık, çevre, teknoloji, ekonomi, siyaset ve ulusal güvenlik sistemlerindeki dengeyi bozabileceği bir gerçektir (Caşın, 2015:10). Bu nedenle hayatın her yönünü destekleyen kritik altyapıların korunması, kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması açısından da vazgeçilmezdir. Vatandaşların yaşamına, yaşam tarzına, toplumunun birlikteliğine ve birlikte yaşama arzusuna yönelen her türlü saldırı ve tehditlere karşı önlem almaya karşılık gelen iç güvenlik, altyapıların kullanılabilirliğinin devamını sağlamak için bir seçenek değil zorunluluk olarak görülmektedir (AK, 2018:75; US PCCIP, 1997: vii).

Kritik altyapı kavramı, ilk olarak 1996 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde imzalanan kanun hükmünde kararnamede kullanılmıştır. Dönemin ABD Başkanı kritik altyapıların korunmasına ilişkin esasların belirlenmesi için bir komisyon oluşturmuş, bu komisyon bir yıl sonra ABD'de kritik altyapılarla ilgili içinde tespit ve öneriler bulunan bir rapor hazırlamıştır (Karanacak, 2011; US PCCIP, 1997:6). ABD için kritik altyapılar, çalışmaması veya çökmesi durumunda ulusal savunma ve ekonomik güvenliğini zayıflatma etkisine sahip olan yerlerdir. 1997 yılında bu yerleri; (i) Telekomünikasyon. (ii) Elektrik güç kaynakları, gaz ve petrol depolama ve üretim üniteleri. (iii) Bankacılık ve finans kurumları. (iv) Ulaştırma birim ve unsurları. (v) Suyun tedarik edildiği birimler. (vi) Acil tıbbi müdahale birimleri, genel kolluk, yangın ve arama kurtarma ünitelerini içine alan acil hizmet birimleri. (vii) Devlet hizmet ve kurumları olarak göstermiştir (US PCCIP, 1997: A-1/B-1).

“Kritik altyapı” kavramı, tanım olarak Türkiye’de Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından hazırlanan “2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi”nde “İşlevini kısmen veya tamamen yerine getiremediğinde çevrenin, toplumsal düzenin ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinin olumsuz etkilenmesi neticesinde, vatandaşların sağlık, güvenlik ve ekonomisi üzerinde ciddi etkiler oluşturacak ağ, varlık, sistem ve yapıların bütünüdür” şeklinde tanımlanmıştır (AFAD, 2014a: 4). Yine AFAD’a ait Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü’nde “İşlevlerini kısmen veya tamamen yerine getiremediğinde toplumsal düzenin sürdürülebilirliğinin veya kamu hizmetlerinin sunumunun olumsuz etkileneceği ulaşım, haberleşme, enerji, su, finans gibi sektörleri kapsayan ağ, varlık, sistem ve yapılar bütünü” olarak tanımlanmıştır (AFAD, 2014b: 106). Benzer tanımlamalar dünyada birçok ülke ve kuruluş tarafından yapılmakla birlikte, 1990’lı yıllardan itibaren tartışılan bu kavrama ilişkin tanımlama çeşitliliği göze çarpmaktadır (AFAD, 2014a: 14; Tüney & Gücüyener, 2015). Avrupa Birliği (AB), kritik altyapılar kavramını “bozulduğunda veya tahrip edildiğinde üyesi devletlerin vatandaşlarının sağlığı, emniyeti, güvenliği ve ekonomik refahı veya hükümetlerin etkin işleyişi üzerinde ciddi bir etkisi olacak olan fiziksel ve bilgi teknoloji tesisleri, ağları, hizmetleri ve varlıkları” olarak tanımlamaktadır. AB, 2004 yılında ilk kez bu tanımlamaya uyan dokuz sektör belirlemiştir. Bunlar; (i) Enerji kurumları ve ağları. (Elektrik enerjisi, petrol ve gaz üretimi, depolama tesisleri ve rafineriler, iletim ve dağıtım sistemleri) (ii) İletişim ve bilgi teknolojilerinin kendisi ve altyapıları. (İnternet dâhil telekomünikasyon, yayın sistemleri, yazılım, donanım ve ağlar) (iii) Finansman hizmetleri. (Bankacılık, menkul kıymetler ve yatırım) (iv) Sağlık hizmetlerinin kendisi ve yapıları. (Hastaneler, sağlık ve kan sağlama tesisleri, laboratuvarlar ve eczacılık ürünleri, arama kurtarma, acil durum hizmetleri) (v) Gıdanın kendisi, yapıları ve ağları. (Gıda güvenliği, üretim araçları, toptan dağıtım ve gıda endüstrisi) (vi) Suyla ilgili altyapılar. (Barajlar, depolama, arıtma ve ağlar) (vii) Ulaşım araçları ve ağları. (Havaalanları, limanlar, demiryolu ve toplu taşıma ağları, trafik kontrol sistemleri) (viii) Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer maddeler gibi tehlikeli malların üretimi,

depolanması ve taşınması. **(ix)** Hükümete ait değerli varlıklar ve işlevler. (Kritik hizmetler, tesisler, bilgi ağları, ulusal önemde alanlar ve anıtlar) AB'nin vurguladığı kritik unsurlara bakıldığında altyapı özelliği dışında birçok temel ürün veya hizmetin sunumu ile onu destekleyen ağların ve tedarik zincirlerinin olduğu görülebilir (EU COM702(F1), 2004: 3-4). Birleşmiş Milletler ise; kritik altyapıları, su gibi yaşamsal ürünlerin tedariklerinin sağlanması, enerji, ulaşım hizmetleri olarak değerlendirirken, altyapıların korunmasını bu tesislerin fiziki ve internet yoluyla terör saldırılarına maruz kalmasını önlemek olarak tanımlamıştır. Bu tesisler; iletişim, acil durum hizmetleri, enerji, barajlar, finans, gıda, kamu hizmetleri, sanayi, sağlık, ulaştırma, doğal gaz, radyo ve televizyon gibi kamu ile iletişim araçları, bilgi teknolojileri, ticari tesisler, kimya ve nükleer sektörler ile suyla ilişkili tedarik ve ikmal tesisleridir (UN CTED, 2017: 2-4).

## 1. AB AÇISINDAN KRİTİK ALTYAPILAR

AB, kritik altyapılara yönelik terör ve siber saldırıları iç güvenlik stratejileri içerisine dâhil etmiştir (European Commission, 2014:7 EU COUNCIL, 2015, 7; EU COUNCIL, 2016: 25/42). AB'nin kritik altyapıların korunması ile ilgili ilk adımları, 2004 yılında Madrid'de tren ağlarına ve sonraki yılda Londra'da metro istasyonuna yapılan terör saldırıları<sup>1</sup> sonrasında olmuştur. Benzer saldırıların Avrupa çapında önlenmesi, bu saldırılara karşı hazırlıklı olunması ve gerçekleşmesi durumunda gereken tepkilerin gösterilmesi amacıyla başlatılmıştır. Avrupa'da altyapılara yönelik beliren terör saldırı riskleri, 2004 Haziran ayında Avrupa Konseyi'nden gelen talep doğrultusunda Avrupa Komisyonu tarafından 20 Ekim 2004'de "*Terörle Mücadele için Kritik Altyapı Korunması*" başlıklı bir belge hazırlanmasıyla sonuçlanmıştır. Bu belgede; kritik altyapıların tanımı yapılmış, kritik altyapılara yapılacak fiziki ve siber terör saldırılarının birçok insanın hayatının kaybetmesiyle sonuçlanacağı, bu bakımdan AB'nin tepkisinin hızlı, koordineli ve verimli olması gerektiği hususu vurgulanmıştır. AB ülkelerin sanayileşme, kentleşmeyle birlikte kritik altyapı ve bilgi teknolojileri başta olmak üzere her alanda birbirine bağımlı hale geldiği bilindiğinden bunların tahrip edilme durumlarına karşılık savunmasız kalınmaması için hazırlık yapılmasının zaruritesi ortaya konmuştur. Bu nedenle 2005 yılına kadar ülkelerin kritik tesislerinin belirlemeleri gerektiği ifade edilmiştir. Ayrıca ülkelerin çok sayıda ve farklı özellikte kritik altyapıları göz önünde bulundurulduğunda öncelikle, ülkelerin sınırları aşan altyapıların korunmasına yönelik çabalarını yoğunlaştırması gerektiği belirtilmiş, diğer ulusal altyapı tesislerinin de güvenliğinin ortak bir yaklaşımla üye ülkelerce sağlanması istenmiştir (EU COM702(F1), 2004:4; EU COM576, 2005: 2; AFAD, 2014a: 17). AB tarafından 2005 yılında ise "*Kritik Altyapıların Korunması için Avrupa Programı (KAKAP)*" programı açılmış, ayrıca "*Kritik Altyapılar Uyarı Bilgi Ağı*" kurulmuştur. Bu belge, kritik altyapıların terör saldırıları öncelikli olmak üzere doğal afetleri de içerecek şekilde bir korunma kapasitesi oluşturulmasını ve kritik altyapılarda zayıf noktaların azaltılması hususuna odaklanmıştır. 2006 yılındaki programa ilişkin tebliğ ile üye ülkelerin mevzuatları uyumlaştırılarak 2013 yılına kadar kritik altyapıların korunması hususunda risklerin azaltılması ve önlemlerin geliştirilmesi istenmiştir. 2008 yılında nihai çerçeve olarak "*Avrupa Kritik Altyapılarının Belirlenmesi ve Koruyucu Tedbirlerin Artırılması*" direktifi yayımlanmıştır. Bu direktifte genel bir zorunluluk yaratılmamakla birlikte kritik alt yapılar enerji ve ulaşım olarak ikiye ayrılmıştır. **(i)** Enerji alanındaki altyapılar elektriğin kullanımıyla ilgili doğalgaz, elektrik üretim ve iletim tesisleri ve altyapısı, petrol üretim, rafine, işleme, depolama tesisleri ve dağıtım boru hatları, sıvılaştırılmış doğalgaz terminalleridir. **(ii)** Ulaştırma alanında altyapılar ise hava, demiryolu ve karayolu taşımacılığı, iç sularda taşımacılık, okyanus ve kısa mesafe deniz yolu taşımacılığı ile limanlardır (EU COUNCIL DIRECTIVE/114/EC, 2008: L345/81). Direktif, Avrupa kritik altyapıların korunması sorumluluğunu öncelikli üye devletlere ve bu tür altyapıların sahiplerine veya işletmecilere vermiştir. Direktif, bilgi ve iletişim teknolojilerini göz ardı etmeyen ancak enerji ve taşımacılık sektörlerine ağırlık veren bir direktif olarak yayımlanmıştır. Direktifin uygulamaya geçmesi ve işlerliğinin denetimi için en geç 2012 yılı Ocak ayı belirlenmiştir. 2009 yılı Stockholm Programı ise, Avrupa Kritik Altyapıların korunmasının önemini vurgulamış ve özellikle kırılabilirliklerin belirlenmesi üzerine dikkat çekilmiştir. 2011 yılında Avrupa

<sup>1</sup> 11 Mart 2004 tarihinde İspanya'nın başkenti Madrid'de banliyö tren ağında insanları hedef alan terör saldırısıdır. Saldırıların sonucunda 192 kişi ölmüş, 2050 kişi yaralanmıştır. 2005 yılının temmuz ayında Londra'da şehrin ulaşım sistemine de teröristler tarafından insanları hedef alan patlamalar gerçekleştirilmiş, otobüs durağı, metro istasyonu gibi alanlarda 52 kişi ölmüştür (SABAH, 2004; BBC 2017).

Birliği İç Güvenlik Stratejisi “5 Adımda Daha Güvenli Avrupa” ile altyapıların korunmasının dayanışma yoluyla olacağını belirtmiştir. Lizbon Antlaşması ve İç Güvenlik Stratejilerinin yürürlüğe girmesi ise, KAKAP faaliyetlerini desteklemiştir (EU COM576, 2005:2; EU COUNCIL DIRECTIVE/114/EC, 2008; Karanacak, 2011; AFAD, 2014a: 17).

## 2. BM AÇISINDAN KRİTİK ALTYAPILAR

Birleşmiş Milletler (BM) Güvenlik Konseyi, 2001 yılından itibaren kritik altyapılara ilişkin uygulamaları ve kırılabilirlikleri belirlemek, terör saldırılarına karşı korumak amacıyla ülkeleri önlemler almaya çağırmıştır (UN Security Council, 2001). 2004 yılında da bu tür saldırılara hızlı yanıt vermenin önemini vurgulamıştır (UN Security Council, 2004). Güvenlik Konseyi Terörle Mücadele Komitesi ise 2014 yılında “*Turizmde Kritik Altyapının Korunması*” ve 2015 yılında “*Terörist Olaylar Sonrası Acil Müdahalenin Güçlendirilmesi*” konularında iki toplantı düzenlemiştir. 2016 yılında Güvenlik Konseyi tarafından üye devletlerin sorumluluklarına ilişkin görüşlerin sunulduğu ve Ukrayna heyeti tarafından başlatılan “*Terörist Saldırlara Karşı Kritik Altyapının Korunması*” konulu bir toplantı icra edilmiştir. “*Hassas Hedefler, İnternet ve Turizm Güvenliğinde Kritik Altyapının Korunması*” konulu bir Çalışma Grubu da oluşturulmuştur. Güvenlik Konseyi 2017 yılında kritik altyapılara olabilecek terör saldırılarına karşı kırılabilirlik ve yeteneklerin değerlendirmelerini isteyen bir karar yayınlamış, Terörle Mücadele Komitesi tarafından “*Terörist Saldırlara Karşı Fiziki Altyapıların Korunması*” adıyla bir rapor hazırlanmıştır (2341, 2017; UN CTED, 2017: 1). 2018 yılında ise “*Terörist Saldırlara Karşı Kritik Altyapının Korunması: İyi Uygulamaların İncelemesi*” adıyla ülkeler tarafından kritik altyapıların korunmasına katkı yapan uygulamalar dile getirilmiştir (UN CTED & UNOCT, 2018: 6).

## 3. ABD AÇISINDAN KRİTİK ALTYAPILAR

Kritik altyapı kavramı, ABD Başkanlığı tarafından 1996 yılında konuya ilişkin komisyon oluşturulmasına ilişkin kararnamesinden bir yıl sonra “*Kritik Altyapıların Korunması Hakkında Raporu*”nda ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu raporda tanımlamalar ve durum tespitleri yapılmış, alınması gereken önlemler sıralanmıştır. Raporda toplumda yaşam destek sistemleri ve refahın teminatı olarak görülen bu yapıların incelenmesine, kırılabilirliklerinin tespitine ve gelecekte de korunması için strateji önerilerinin oluşturulmasına yer verilmiştir (US PCCIP, 1997). Bu raporu müteakip 1998 yılında “*Başkanlık Karar Direktifi*” yayınlanmış; direktif, ABD’de kritik altyapıları işleten sektörlerle ve güvenlikle ilgili çalışan tüm kamu kurumlarına gönderilmiştir. Direktifte, kritik altyapıların toplum refahı ve ülkenin ulusal güvenliği açısından önemi tekrar vurgulanarak ulusal hedefler, kritik altyapıların listesi, kurumların gerçekleştirilmesi gereken adımlar, koordinasyon ile ilgili hususlar, yeni yapılanmalar ve ulusal koordinatör birimleri tanımlanmıştır (US PDD, 1998; Karanacak, 2011). ABD günümüzde kritik altyapıları; kimya sektörü, ticari alanların korunması, iletişim, kritik üretim tesisleri, barajlar, savunma sanayi ve üretim alanları, finansal hizmetler, acil servis hizmetleri, enerji, gıda ve tarım, halk sağlığı ve bakımı, bilgi teknolojileri, nükleer reaktör-malzeme ve atıkları, kamu binaları ve alanları, ulaşım sistemleri, su ve atık su sistemleri olarak tanımlamıştır (DHS, 2019).

## 4. KRİTİK ALTYAPILARIN KORUNMASI

Kritik altyapıların korunması, özellikle 11 Eylül 2001 yılında ABD’de gerçekleşen terör saldırıları sonrasında ülkelerin üzerinde daha yoğun bir şekilde düşündüğü, önemine ilişkin farkındalığın her geçen gün arttığı bir kavram olmuştur (AFAD, 2014a: 12). Bu süreçte kritik altyapıların korunmasının hem ulusal hem de iç güvenlik açısından elzem olduğunun anlaşıldığı, bu kapsamda ülkelerin iç güvenlik stratejileri içerisinde buna yer ayırdığı görülmektedir (US PDD, 1998; European Commission, 2014:7 EU COUNCIL, 2015, 7; EU COUNCIL, 2016: 25/42). Ülkelerin altyapılara yönelik terör eylemleri veya doğal afet gibi çeşitli müdahalelerden korunması, altyapıların çalışmaması durumunda da acil müdahale edilerek işler hale getirilme esaslarını içeren stratejilerin oluşturulmasının önemi açıktır. Kuşkusuz önceki yıllarda da altyapıların önemi biliniyor, korunmaları

için asgari standartlar geliştiriliyordu.<sup>1</sup> Ulaşım, iletişim, enerji, iş sağlığı ve güvenliği ile halk sağlığı sektörlerinin işleme için öngörülen düzenlemeler buna örnek tedbirler içerisindedir. Ancak kritik altyapılara ilişkin tanımlamalar ve planlamaların geliştirilmesi, bu tesislere karşı tedbirlerin daha fazla iyileşmesine katkı sağlamıştır (EU COM702(F1), 2004: 3-4). Devletlerin, iç güvenliğinin sağlanması ile kritik altyapıların korunması arasında üç husus ilişkilendirilebilir.

- İlki; kritik altyapıların işleyişini bozacak fiziki ve siber tehditlere yönelik güvenliğin sağlanması faaliyetidir.

- İkincisi; kritik altyapılarda sistemin kendisinden veya doğal afetlerden kaynaklanan bozulma, çalışmama gibi durumlarda ortaya çıkabilecek çevresel, toplumsal, ekonomik ve siyasal etkilerine karşı hazırlıklı olmak, bu maksatla koordinasyon ve iş güvenliği plan ve eylemlerinin oluşturulmasıdır.

- Üçüncüsü; kritik altyapıların güvenliğini ve işlerliğini sağlamada yer alan kolluk kuvvetleri, itfaiye, arama kurtarma ve tıbbi birimlerin de bir kritik altyapı hizmeti olarak değerlendirilmesidir. Kritik altyapılara müdahale edecek bu birimlerin varlığı ve işlevinin devamını sağlayacak tedbirler alınmalıdır (US PCCIP, 1997:B-1).

İç güvenlik birimlerinin kritik altyapıların korunmasına ilişkin olarak belirleyeceği yöntem şu şekilde açıklanabilir.

**(i) Kritik altyapılarda tehdidin tespiti:** Kritik altyapıların korunması bir tehdidin varlığının kabul edilmesiyle başlar. Bu tehditler genel olarak fiziksel nitelikte olup bunlar günümüzde uzun menzilli silahlar, terörist saldırılar ve siber müdahaleler şeklinde sıralanır. Geçmiş yıllarda işletme, tesis ve fabrika sahipleri çoğunlukla kendilerini tesis dışından gelebilecek herhangi bir düşman bombardımanı veya füze saldırısı tehdidi altında görmüyordu. Benzer tehditler ortaya çıkması durumunda ise devletin ulusal güvenlik birimlerinin bu tür tehlikeleri ülkeye ulaşmadan sonlandırabileceği görüşü hâkimdi. Ancak günümüzde tehditlerin terörizm ve internet yoluyla yapılan saldırılar başta olmak üzere çeşitlenmesi, bu saldırıların altyapıların kendisinden başlayarak devletlerin ulusal güvenlik düzeyindeki birimlerine kadar ulaşabilmesi, tehditlerin kaynaklarının ise bireyden başlayarak bir örgüt veya ülkeye kadar uzanabilmesi iç güvenliğin kritik altyapılar bağlamında önemini göstermiştir (US PCCIP, 1997: 3-20). Bu bağlamda kritik altyapıların korunmasının amacı, dışarıdan bir müdahaleyle gerçekleşen fiziksel ve internet yoluyla oluşan saldırıların önlenmesidir. Bu kapsamda internet saldırılarını örnek vermek gerekirse, örneğin barajlar, enerji üretim ve nakil tesislerine sahiptir ve bilgi teknolojileri tarafından kontrol edilerek izlenmektedir. Telekomünikasyon gibi kritik altyapılar ise bizzat bilgi ve iletişim teknolojilerinin kendisidir. İnternet yoluyla yapılan bir saldırı; (i) barajlarda olduğu gibi kritik altyapıları destekleyen bilgi ve iletişim teknolojilerine veya (ii) kritik altyapı olarak tanımlanan telekomünikasyon, ekonomi, finans gibi devlet fonksiyonlarını yerine getiren bilgi ve iletişim teknolojilerinin kendisine yönelik olabilmektedir (Karanacak, 2011).

**(ii) Kritik altyapılarda önem boyutunun derecelendirilmesi:** Bir altyapının kritikliği, kaybında ya da kullanılmaması durumunda etkilediği insanlar ve bölgesel alanın genişliğiyle ölçülebilir. Kritikliğin önemi; (i) Etkilenen nüfusun miktarı ile yaşam kaybı, tıbbi hastalık, ciddi yaralanma, tahliye bağlamında halka etkisi. (ii) Ekonomik açıdan Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla (GSYİH)'ya etkisi, ekonomik kaybın önemi. (iii) Çevresel etkisi. (iv) Coğrafi faktörlere göre konumu. (v) Diğer kritik altyapı unsurları arasında karşılıklı bağımlılığı ve ilişkisi. (vi) Devletin kapasitesi ve kabiliyetine yönelik politik etkisidir. (vii) Altyapıların (hemen veya 24-48 saat, bir hafta gibi) belirlenen bir zaman içerisinde çalışır duruma gelmesi altyapının önem derecesini belirler (EU COM702(F1), 2004: 5). Ayrıca, kritik altyapının önemi ve durumunun zamana, teknolojiye ve cazibesine göre dönemsel olarak değişebileceği unutulmamalıdır (US PCCIP, 1997: 21-23).

<sup>1</sup> AB bünyesinde, nükleer malzemelerin uygun kullanımını kontrol etmek için EURATOM Antlaşması çerçevesinde yapılan denetimler, havacılık ve denizcilik sektörlerini içeren uluslararası taşımacılık mevzuatları altyapıların korunmasına ilişkin örnekler arasında sayılabilir (EU COM702(F1), 2004: 7).

**(m) Kritik altyapılarda koruma tedbirlerinin alınması:** Altyapıların korunmasına ilişkin çalışmalar, öngörülen riskleri tanımlamak, ölçmek, kontrol etmek ve kabul edilebilir bir değere uygun olarak belirli bir seviyeye azaltmak için yapılan güvenliğin yönetilmesidir. Herhangi bir tehdit, risk ya da zayıf noktaların tespit edilmesi, hafifletilmesi veya bertaraf edilmesidir. Bu sayede koruma tedbiri kritik altyapıların işlevselliğinin, sürekliliğinin ve bütünlüğünün devamını sağlamayı amaçlayan tüm faaliyetleri kapsar (EU COM702(F1), 2004: 5). Burada unutulmaması gereken tespit edilen tüm kritik altyapıların eşit olarak ve riskleri tamamen ortadan kaldıracak bir tedbirin imkânsızlığının bilinmesi, bunun yerine risk düzeylerine uygun olarak etkin ve verimli tedbirlerin alınmasıdır.

Kritik altyapıların korunma yöntemi, iç güvenlik açısından hem dışarıdan tehditlerin ve müdahalelerin engellenmesi, hem de uygun ve doğru çalışması için uygulanacak iş güvenliği tedbirlerinin koordinasyonunu kapsar. Bu yaklaşım dışarıdan tehditlere maruz kalınmasını önlediği gibi, diğer taraftan altyapının iş güvenliğine uygun çalıştırılmaması veya afetler gibi nedenler neticesinde iş göremez duruma geldiğinde çevre ve insanlara olumsuz ekonomik, çevresel, siyasal etki yapmaması açısından da önemlidir. Ayrıca, kritik altyapıların korunmasında gelişen teknoloji ve farklılaşan ihtiyaçlarla birlikte yeni zorlukların yeni koruma usulleri gerektirdiği de bilinmelidir (US PCCIP, 1997: 21-23).

**(m) Kritik altyapıların korunmasına ilişkin iş birliği:** Kritik altyapıların korunması çoklu aktörleri içermektedir. Altyapıların sahipliği ülkenin ideolojilerine ve tercihinin göre değişebilmekle birlikte ya kamu ya da özel sektördür. Ancak genellikle bu aktörlere uluslararası özel şirketler hatta diğer devletlerde katılabilir. Korunmasında tesisin sahipleri, operatörleri, devlet yetkilileri arasında tutarlı ve iş birliğine dayalı bir ortaklık gerekmektedir. Tesislerde, tedarik zincirlerinde, bilgi teknolojilerinde ve iletişim ağlarında riski yönetme sorumluluğu öncelikle tesislerin sahiplerine ve operatörlerine aittir. Ancak, altyapının sahipleri, operatörleri, meslek örgütlenmeleri, sanayi birlikleri ve devlet bu sürece aktif katılmalıdır. Altyapının güvenliğine ilişkin katkılar ve istihbarat bilgileri, kolluk kuvvetleri ve diğer yetkili birimler tarafından sağlanmalıdır. Kamu ve özel sektör paydaşları, terör saldırıları ve benzer risklere karşı altyapı sistemlerini koruma veya acil müdahalede bulunmada yardımcı olmak için uyarılar, tavsiyeler ve bilgilendirmeler yapılmalıdır. En iyi güvenlik yönetimi planları ve uygulanması zorunlu olan kanunların bile gereken zamanda uygulanmadığında değersizleşebileceği bilinmelidir. Tecrübelerden yararlanmak, bağımsız denetimlerin icrası güvenlik gereksinimlerinin doğru uygulanmasını sağlamaya katkı sağlayacaktır (EU COM702(F1), 2004: 4-8).

## 5. TÜRKİYE BAĞLAMINDA KRİTİK ALTYAPILARIN KORUNMASI

Türkiye'nin her geçen gün teknolojik kapasitesi artmaktadır. Yaşanan mekânlar ve işgücü, daha kapsamlı ekonomik ve teknolojik altyapıları ve ihtiyaçları ortaya çıkarmaktadır. Hatta Türkiye gibi jeopolitik önemi olan ülkelerde, barajlar, petrol-doğalgaz boru hatları gibi kritik altyapıların maruz kalabileceği tehditler ve ortaya çıkabilecek afetler sadece Türkiye değil çevre ülkeleri de olumsuz etkileyebilir (AFAD, 2014a: 12). Şimdilik, Türkiye'de ABD ve AB örneğinde olduğu gibi iç güvenlik açısından kritik altyapıların korunmasına ilişkin bütünsel bir yaklaşım hâkim olmamakla ve bir strateji belgesi henüz hazırlanmamakla birlikte, devlet teşkilatlanması içerisinde bakanlıkların kendi görev alanları içerisinde hali hazırda bu faaliyetlerin yürütüldüğü görülmektedir. Nitekim;

(1) Kritik alt yapıların fiziki korunması hususunda, kolluk kuvvetleri tarafından 1981 yılı ve 2565 sayılı “*Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu*” kapsamında yurt savunması, toplum hayatı ve ekonomisine yönelik olumsuz sonuçlar doğurabilecek yer ve tesisler için güvenlik bölgeleri oluşturularak güvenlikleri sağlanmaktadır. Türkiye’de kurulacak iki adet nükleer santral ile İstanbul Havaalanının denizden güvenliği dâhil olmak üzere doğu bölgelerinde bulunan barajlar özel koruma tedbirleri kapsamında, diğer kritik baraj ve hidroelektrik santralleri gibi tesisler emniyet ve asayiş hizmetleri çerçevesinde korunmaktadır.

(11) İnternet güvenliğine ilişkin olarak ise; 2008 yılı Elektronik Haberleşme Kanunu ve 20/10/2012 tarihli 28447 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan “*Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı*” kapsamında faaliyetler yürütülmektedir. Ulusal siber güvenliğin sağlanmasına ilişkin politika, strateji ve eylem planlarının

hazırlanması ve koordinasyonu için Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu yetkilendirilmiş, internet güvenlik faaliyetleri bu kurum tarafından oluşturulmuştur.

(11) Kritik altyapılarda afet risklerine karşı korunma ile yaşanabilecek afetlerin ve acil durumların yönetiminde 2009 yılında kurulan Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı yetkili ve koordinatör kılınmıştır.

Türkiye’de kritik altyapıların korunmasına ilişkin süreç, 1999 yılında AB’ye aday ülke olma sürecinde başlatılan ve tam üyelik müzakerelerinde uyum mevzuatı kapsamında çevre başlığı altında yürütülen çalışmalarla başlamıştır. Kritik altyapıların korunması, teknolojik afetler başlığı altında ele alınmış, teknolojik afetlerinde doğal afetlerin tetiklenmesi sonucunda veya insan kaynaklı bir kaza, terör veya sabotajdan kaynaklanabilecek durumlar karşısında olabileceği değerlendirilmiştir. Kritik altyapıların korunmasının güvenlik boyutu da bulunmasına rağmen literatür Türkiye’de daha çok afet ve acil durum yönetimi ile özdeşleşmiş, bu işlemler için AFAD sorumlu kılınmıştır.<sup>1</sup> AFAD’ın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili yapılan düzenlemeler kapsamında 2018 yılında İçişleri Bakanlığına bağlanması kritik altyapıların iç güvenlik bağlamında koordine görevinin daha da artırılmasına vesile olacağı açıktır.<sup>2</sup> AFAD, devlet teşkilatlanması içerisinde bir şemsiye kuruluş olarak afet ve acil durumun niteliği ve büyüklüğüne göre Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri, Sağlık, Ulaştırma ve Altyapı gibi diğer bakanlıklar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği içerisinde faaliyetlerini yürütmektedir. Ayrıca, AFAD bünyesinde öneri ve politikaların belirlenmesi için Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu oluşturulmuştur.<sup>3</sup> AFAD’ın kuruluşuna ilişkin 5902 sayılı kanun kapsamında; (1) Doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afetler ile acil durumlara ilişkin hizmetlerin ülke düzeyinde etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için gerekli önlemlerin alınması. (11) Olayların meydana gelmesinden önce hazırlıkların yapılması ve zararların azaltılması. (111) Olay sırasında yapılacak müdahale ve olay sonrasında gerçekleştirilecek iyileştirme çalışmalarını yürütmekten sorumlu kılınmıştır. Ayrıca, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanmasından ve bu konularda politikaların üretilmesinden ve uygulanmasından da yetkilidir<sup>4</sup> (AFAD, 2014a: 12-20; AFAD, 2019).

AFAD’ın kuruluş amacı Türkiye’de karşılaşılan her türlü doğal, insani ve teknolojik felakete karşı “Bütünlük Afet Yönetimi” anlayışına geçilmesi açısından önemli olmuştur. Önceden devlet tarafından öngörülen “Kriz Yönetimi” yaklaşımı bütünsel bir yaklaşımla “Risk Yönetimi”ne evrilmiştir. “Bütünlük Afet Yönetimi Sistemi” olarak adlandırılan bu model; (1) Afet ve acil durumların sebep olduğu zararların önlenmesi amacıyla tehlike ve risklerin önceden tespiti. (11) Afet olmadan önce meydana gelebilecek zararların önlenmesi veya en aza indirecek tedbirlerin alınması. (111) Etkin müdahale ve koordinasyonun sağlanması ve afet sonrasında iyileştirme çalışmalarının bir bütünlük içerisinde yürütülmesine katkı sağlamayı öngörmektedir (AFAD, 2014: 20). AFAD, Türkiye’de kritik altyapıların afetlerden korunması amacıyla 2014 yılında bir yol haritası yayımlanmıştır. Bu belgenin amacı, kritik altyapılara ilişkin hizmetlerin yürütülmesinde ulusal mevzuat, uluslararası sözleşmeler ve

<sup>1</sup> AFAD’ın kuruluş seyri şu şekilde gerçekleşmiştir. Önceleri İçişleri Bakanlığı’na bağlı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na bağlı Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Başbakanlık’a bağlı Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü’nün kapatılarak 2009 yılında 5902 sayılı kanun ile Başbakanlık’a bağlı koordinatör kuruluş olarak oluşturulmuştur. Farklı bakanlıklardaki yetki ve sorumlulukların tek bir çatı altında toplanması ile oluşan AFAD, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile ilgili yapılan düzenlemeler kapsamında 15 Temmuz 2018 tarihinde yayınlanan 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır (AFAD, 2019).

<sup>2</sup> AFAD, hali hazırda illerde doğrudan valiyeye bağlı İl Afet ve Acil Durum Müdürlükleri ve 11 ilde bulunan Afet ve Acil Durum Arama ve Kurtarma Birlik Müdürlükleri vasıtasıyla çalışmalarını yürütmektedir (AFAD, 2019).

<sup>3</sup> Afet ve Acil Durum Danışma Kurulu; Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Boğaziçi Üniversitesi Kandilli Rasathanesi ve Deprem Araştırma Enstitüsü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu, Türkiye Kızılay Derneği temsilcileri, Yükseköğretim Kurulu tarafından bildirilen en az on üniversite öğretim üyesi ve sivil toplum kuruluşları üyelerinden oluşmaktadır (AFAD, 2019).

<sup>4</sup> 15.07.2018 tarihli 4 sayılı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”nde 51.madde “Koordinasyon ve İşbirliği” bölümünde “(1) Başkanlık, görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, Türkiye Kızılay Derneği ve konu ile ilgili diğer sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlar ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir. (2) Çeşitli kamu kurum ve kuruluşları tarafından üretilen ve afet ve acil durum yönetiminin her safhasında kullanılacak sayısal ve sayısal olmayan her türlü veri ve envanter bilgisi Başkanlıkla bedelsiz olarak paylaşılır. Verinin gerektirdiği önem derecesine uygun olarak bilgi güvenliğinin gerekleri yerine getirilir.” hususunda yer verilmiştir.



AB mevzuatı ile farklı ülkelerdeki koordinasyon ve uygulamaların dikkate alınması, kısa ve uzun vadeli hedeflerin belirlenmesi ve uygulanması için eylem planlarının hazırlanmasıdır (AFAD, 2014a: 12). AFAD'ın kritik altyapılara ilişkin yol haritası belgesi yayımlaması ve diğer bakanlık ve kurumlarla ilgili iş birliği alanlarını belirlemesinin önemi açıktır.

İnternet güvenliği ile ilgili olarak mevzuat açısından ise, 2008 yılı 5809 sayılı Elektronik ve Haberleşme Kanunu'na eklenen Ek 1.madde ile “*Siber Güvenlik Kurulunda yer alacak bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşları ile üyelerinin temsil düzeyi Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir*” denilmektedir. Söz konusu Kanun ile işaret edilen 2012 yılı 3842 sayılı Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Bakanlar Kurulu kararı gereğince Siber Güvenlik Kurulu oluşturulmuştur.<sup>1</sup> Siber Güvenlik Kurulu, ilk toplantısında “*Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı*” hazırlamış, bu belge 20 Haziran 2013 tarihinde “*Bakanlar Kurulu Kararı*” olarak yayımlanmıştır. Bu belgede kamu ya da özel sektör tarafından işletilen kritik altyapılara ait bilişim sistemlerinin güvenliğinin sağlanmasına karar verilmiştir. Bu kapsamda, Söz konusu eylem planı bünyesinde *Ulusal Siber Olaylara Müdahale Merkezi (USOM)* kurulmuş, *Sektörel ve Kurumsal Siber Olaylara Müdahale Ekipleri (SOME)* oluşturulmuştur (T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, 2013: 18-19). Kurumsal SOME'ler kurumlarına doğrudan ya da dolaylı olarak yapılan veya yapılması muhtemel siber saldırılara karşı gerekli önlemleri almak veya aldırılması için yönlendirmek, karşı müdahale için mekanizma geliştirmek, kurumlarının bilgi güvenliğini sağlamaya yönelik çalışmalar yapmakla yükümlü kılınmıştır. Kurumsal SOME'ler, siber saldırıların önlenmesi veya zararlarının azaltılmasına yönelik olarak, kurumlarının bilişim sistemlerinin kurulması, işletilmesi veya geliştirilmesi ile ilgili çalışmalarda teknik ve idari tedbirler konusunda öneri sunmaktadır (T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Haberleşme Genel Müdürlüğü, 2014: 6-10; BTK, 2019).

## SONUÇ

Kritik altyapılar, toplumsal hayat için refahın temeli, beşeri varlığın devamı için ulusal güvenliğin teminatı ve gelecek kuşaklar için üzerinde yaşayacağı kültürel ve ekonomik mirastır. Bu nedenle kritik altyapıların güvenliği ve devamlılığının sağlanması için bütünsel bir bakış açısı gereklilik değil zorunluluk olarak görülmelidir.

Dünyada iç güvenlik bağlamında kritik altyapılarla ilgili olarak, afet yardım ve acil yönetim ihtiyaçlarından ayrı olarak dışarıdan terör olayları ve internet yoluyla müdahalelere de odaklanıldığı görülmektedir. Kritik altyapıların hem dışarıdan gelecek terör ve internet ortamı tehditlere hem de afet ve acil yönetim bağlamında risk odaklı değerlendirmelere hazırlıklı olması kuşkusuz zor bir iştir. Görevi sürekli temel ürün ve hizmet akışını üretmek ve dağıtmak olan çoğunlukla özel sektöre ait sistem ve süreçlere sahip ağ yapılarının sürdürülebilirliği için iş birliğine gerek duyulmalıdır. Altyapıların devlet yanında mülkiyeti veya işletmesi özel şahıslara da ait olabileceğinden bu iş birliği kamu ve özel sektörün ortak bir sorumluluğudur. Ayrıca, kritik altyapı güvenliğinin yalnızca ulusal bir konu olmadığından uluslararası iş birliğinin gerekliliği ve önemi de bilinmelidir. İç güvenlik yönetimi açısından belirlenecek temel stratejiler içerisinde;

- İçişleri Bakanlığı tarafından ülkedeki kritik altyapıların fiziki korunmasına karşı ulusal bir stratejinin belirlenmesi ve yönetimi,

<sup>1</sup> Siber Güvenlik Kurulu, 2012 yılı itibarıyla Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı'nın başkanlığında, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, İçişleri Bakanlığı Müsteşarı, Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Müsteşarı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarı, Genelkurmay Başkanlığı Muhabere Elektronik ve Bilgi Sistemleri Başkanı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanı, Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu Başkanı, Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanı, Telekomünikasyon İletişim Başkanı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanınca belirlenecek bakanlık ve kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinden oluşmaktadır (BTK, 2019).

- İçişleri Bakanlığının bağlı birimi olan AFAD tarafından kritik altyapıların tespiti ve afetlerde müdahalelere ilişkin gerekli önlemlerin alınması,<sup>1</sup>

- İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve yerel yönetimlerin sorumluluğundan bulunan kolluk, ilk yardım, itfaiye teşkilatlarının icra ettiği görevlerin niteliği dikkate alınarak bunların da bir kritik altyapı hizmet birimleri olarak değerlendirilmesi ve buna yönelik korunmalarına ilişkin planlamaların ve önlemlerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de iç güvenlik açısından kritik altyapıların korunmasına ilişkin bütünsel bir yaklaşım ve bir strateji belgesi henüz hazırlanmamıştır. Hali hazırda ise kritik altyapıların korunmasına ilişkin işlemler, devlet teşkilatlanması bünyesinde farklı bakanlıklarda yürütülmektedir. Bunun nedenlerine bakıldığında kritik altyapı konusunun AB uyum süreci bağlamında afet kaynaklı insani ve çevresel etkinin azaltılması olarak anlaşıldığı görülmektedir. Bu yaklaşımın altyapıların sürdürülebilirliği ve işlerliğini sağlayan iş güvenliği ve afetlere hazırlık çalışmaları açısından önemi açıktır. Ancak bu çalışmalara ilave olarak terör eylemleri ve internet müdahaleleri gibi farklı boyutta tehditlerin de ilave edildiği bütünsel bir yaklaşımla oluşturulmuş bir iç güvenlik stratejisine ulaşılmasının daha faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

- AFAD (2014a). *2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi*. Ankara: Başbakanlık Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
- AFAD (2014b). *Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü*. Ankara: Başbakanlık Afet Acil Durum Yönetimi Başkanlığı.
- AFAD (2019). 15.02.2019 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/tr/2211/AFAD-Hakkında> ve [https://www.afad.gov.tr/tr/2505/Afet-ve-Acil-Durum-Danisma -Kurulu](https://www.afad.gov.tr/tr/2505/Afet-ve-Acil-Durum-Danisma-Kurulu) adresinden alınmıştır.
- Ak, T. (2018). *Dünyada İç güvenlik Yaklaşımının Değişimi ve İç Güvenlik Yönetimine Etkisi*. Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İİBF Dergisi,(6), 74-93.
- BBC (2017). 15.02.2019 tarihinde <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-39354709> adresinden alınmıştır.
- BTK (2019). *USOM ve Kurumsal Siber Olaylara Müdahale Ekibi*, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu.25.02.2019 tarihinde <https://www.btk.gov.tr/usom-ve-kurumsal-siber-olaylara-mudahale-ekibi> adresinden alınmıştır.
- Caşın, M., Nifti, E., Gücüyener, A. (2015). *Kritik Enerji Altyapı Güvenliği El Kitabı*. İstanbul: Hazar Strateji Enstitüsü.
- DHS (2019). *Critical Infrastructure Sectors*. 15.02.2019 tarihinde <https://www.dhs.gov/cisa/critical-infrastructure-sectors> adresinden alınmıştır.
- EU COM702(F1) (2004). *Critical Infrastructure Protection in the Fight Against Terrorism*, Brussels: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. 14.02.2019 tarihinde [http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=1 &year=2004&number=702&language=EN](http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=1&year=2004&number=702&language=EN) adresinden alınmıştır.
- EU COM576 (2005). *Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection*, Brussels: Commission of the European Communities, 14.02.2019 tarihinde <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/EN/1-2005-576-EN-F1-1.Pdf> adresinden alınmıştır.

<sup>1</sup> Buna internet üzerinden tehdit ve müdahalelere maruz kalan enerji üretim ve dağıtım sistemleri, su ve kanalizasyon sistemleri gibi kritik altyapıların kontrol edilmesi ve izlenmesini sağlayan SCADA (Supervisory Control And Data Acquisition/ Denetimsel Kontrol ve Veri Toplama) sistemleri ve teknolojileri de dahildir.

- EU COUNCIL DIRECTIVE/114/EC (2008). *On the Identification and Designation of European Critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve Their Protection*, 15.02.2019 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0075:0082:EN:PDF> adresinden alınmıştır.
- EU COUNCIL (2015). *Draft Council Conclusions on the Renewed European Union Internal Security Strategy 2015-2020*, 9798/15. 10 June 2015.
- EU COUNCIL (2016). *Renewed European Union Internal Security Strategy Implementation*, Brussels, 8587/16. 13 May 2016.
- EUROPEAN COMMISSION (2014). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, The final implementation report of the EU Internal Security Strategy 2010-2014*, 20.6.2014, COM(2014) 365 final, Brussels.
- Karanacak, B. (2011). *Kritik Altyapılar ve Kritik Altyapıların Korunması*, Siber Savunma Sempozyumu, 24-25 Mayıs 2011, İstanbul.
- SABAH (2004). 1502.2019 tarihinde <http://arsiv.sabah.com.tr/2004/03/12/gnd101.html> adresinden alınmıştır.
- UN Security Council (2001). *Resolution 1373 (2001)*, 28 September 2001.
- UN Security Council (2001). *Resolution 1566 (2004)*, 8 October 2004.
- UN CTED (2017). *Protection of Critical Infrastructure against Terrorist Attacks*, UN Security Council Counter Terrorism Committee Executive Directorate Trends Report.
- T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (2013). *Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı*, 25.02.2019 tarihinde <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/2-1-strateji-eylem-planı-2013-2014-5a3412cf8f45a.pdf>
- T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı Haberleşme Genel Müdürlüğü (2014). *Kurumsal SOME Kurulum ve Yönetim Rehberi*. Ankara: T.C. Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı.
- Tüney, S. & Gücüyener, A. (2015). *Kritik Altyapı Güvenliği, Teknolojik Afetler ve Türkiye'nin 2023 Stratejisi*, Kritik Altyapıları Koruma Programı, 21.02.2019 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/tr/2629/Makaleler> adresinden alınmıştır.
- UN CTED & UNOCT (2018). *The Protection of Critical Infrastructure Against Terrorist Attacks: Compendium of Good Practices*. Counter Terrorism Committee Executive Directorate & United Nation Office of Counter Terrorism.
- US PCCIP (1997). *Critical Foundations Protecting America's Infrastructures*. The Report of the President's Commission on Critical Infrastructure Protection President's Commission on Critical Infrastructure Protection, Washington, DC: White House.
- US PDD (1998). *Critical Infrastructure Protection*, Residential Decision Directive/NSC-63, May 22, 1998, Washington: The White House, 13.02.2019 tarihinde <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd63.htm> adresinden alınmıştır.
- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018). *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*, 15/7/2018 tarihli ve 30479 sayılı kararname, 25.02.2019 tarihinde <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf> adresinden alınmıştır.

## AKILLI KENT UYGULAMALARININ KENTSEL GÜVENLİK AÇISINDAN ÖNEMİ

*Yakup BULUT\**

*Muhammed Miraç ASLAN\*\**

### Öz

Hızlı bir dönüşüm geçiren teknolojik gelişmeler, toplumsal yaşamın her boyutunu etkilediği gibi toplumun yaşadığı merkezleri de değişime tabi tutmakta ve etkilemektedir. Bugün Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS), Kent Bilgi Sistemleri (KBS), kent yaşamı ve kent mekânının potansiyelleri bakımından bir veri bankası oluşturduğu ve bu verilerin teknolojik dönüşümle beraber akıllı kent uygulamalarını da tetikleyerek yeni bir kentsel yaşam doğurduğu görülmektedir. Özellikle nüfusu, artık milyonlarla ifade edilen büyük yerleşim merkezleri, ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmakta ve bunları çözmek için yeni modellere ihtiyaç duymaktadır. İşte bu modelleri etkin hale getirecek en önemli faktör, kentsel alanda uygulanması gereken Bilgi ve İletişim Teknolojileri (BİT)'dir. Bugün hemen her alanda (sağlık, güvenlik, ekonomik, toplumsal) teknolojinin izi görülmekte ve artık yaşamın bir parçası hâline gelmektedir. Diğer bir ifade ile artan kent sorunları karşısında hızlı, çözüm odaklı, sürdürülebilir ve yenilikçi modellere ihtiyaç vardır. Bu modellerin sonuç odaklı olabilmesi için kentin tüm alanıyla ilgili verilerin etkin hale gelmesi gerekir. Bu veriler, kent yaşamının her alanı ile ilgilidir ve önemlidir. Ancak bu veriler, özellikle güvenli bir kentte yaşamak için çok daha önemli hale gelebilmektedir. Bu açıdan kentin birçok noktasında veri akışını sağlayan sensörlere sahip akıllı kent uygulamaları, sese, ışığa ve harekete bağlı olarak çalışabilmekte ve kent güvenliği için gerekli olan veriyi elde ederek kullanılabilir hale getirmektedir. Diğer bir ifade ile akıllı kent uygulamaları, kent yönetiminde önemli bir unsur olan “kent güvenliği” “nesnelerin interneti”, “açık veri”, “kapalı devre görüntüleme sistemleri”, “yüz tanıma sistemleri” gibi teknolojilerle kentsel güvenliğin sağlanmasında önemli bir paydaş ve önemli bir aktör haline gelmiştir. İşte bu çalışmanın amacı, güvenilir bir kentte yaşamak için teknolojinin kent güvenliğini sağlamadaki rolünü ortaya koymaktır. Bu bağlamda gerek dünyada gerekse Türkiye’deki akıllı kent uygulamalarından yola çıkarak keşfedici bir yöntemle ele alınan bu çalışmada, literatür bilgilerinin yanı sıra iyi örnek uygulamaları çerçevesinde bir irdeleme yapılmakta ve kent güvenliği açısından akıllı kent uygulamalarının önemi ortaya konmaya çalışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Güvenli Kent, Akıllı Kent, Bilgi ve İletişim Teknolojileri.

\* Prof. Dr., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, ybulut@mku.edu.tr

\*\* Doktora Öğrencisi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, SBE, Kamu Yönetimi A.B.D.,  
miracaslan\_23@hotmail.com

## THE IMPORTANCE OF SMART CITY APPLICATIONS IN TERMS OF URBAN SECURITY

### Absrtact

Technological developments, which have undergone a rapid transformation, affect every aspect of social life and change and affect the centers where society lives. Nowadays, it creates a data bank in terms of Geographical Information Systems (GIS), Urban Information Systems (UIS), urban life and the potential of urban space and this data triggers a new urban life by triggering the technological transformation and smart city applications. Especially the big settlements, whose population is now expressed in millions, face serious problems and need new models to solve them. The most important factor that will make these models effective is Information and Communication Technologies (ICT) which should be implemented in urban area. Today, in almost every field (health, safety, economic, social), the trace of technology is seen and is now a part of life. In other words, rapid, solution-oriented, sustainable and innovative models are needed in the face of increasing urban problems. In order for these models to be results-oriented, data on the entire area of the city should become effective. These data relate to every aspect of urban life and are important. However, these data may become more important to live in a particularly safe city. In this respect, smart city applications with sensors that provide data flow at many points of the city can operate depending on sound, light and movement and make available the data required for urban security. In other words, smart city applications, urban security as an important element in city governance, "internet of things", "open data", "close circuit television", "face recognition systems" using technologies such as an important stakeholder in the provision of urban security and an important has become an actor. The aim of this study is to reveal the role of technology in urban security in order to live in a safe city. In this context, both in the world based on their smart city applications in both Turkey descriptive in this study dealt with in a manner, so as the literature best examples maintained a scrutiny in the framework of applications and attempt to demonstrate the importance of smart city applications in terms of urban security.

**Keywords:** Safe City, Smart City, Information and Communication Technologies.

### GİRİŞ

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler ve bu gelişmelerin beraberinde getirdiği imkânlar, insanların günlük yaşamlarında birtakım değişimleri de tetiklemiştir. Günden güne artan teknoloji kullanımı insanların yaşamlarında var olan önemli bir unsur olarak yerini almıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, insanların yaşamını etkilediği gibi bu alanda yeni ihtiyaçların oluşmasına da neden olmuştur. İnsanlar yerleşim alanlarında yaşanılabilirliğin artması için hayatlarını daha kolay ve güvenli hale getirebilecek olan bilgi ve iletişim teknolojileri temelli uygulamalara ihtiyaç duymaktadır. Bu ihtiyaçlar insan yaşamının daha kolay ve güvenilir hale gelmesinin dinamiklerini oluşturduğu gibi insana hizmeti misyon edinmiş olan yerel yönetimlerin sunmuş olduğu hizmetlerin de hem nicelik hem de nitelik açılarından belirlenmesinde etkili olmaktadır. Bu noktada ortaya çıkan akıllı kent uygulamaları; ulaşım, sağlık, güvenlik ve turizm gibi birçok alanda insan yaşamının odağında yer edinmeye başlamıştır.

Kentlerde artan nüfus ve bu nüfusun oluşturduğu yoğunluk, birtakım kent sorunlarının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bunların başında barınma, altyapı, ulaşım, çevre kirliliği gibi temel sorunlar gelmektedir. Kentlerin artan ölçekleri ve nüfusu karşısında bu sorunlara kalıcı çözümler üretebilmek oldukça güç hale gelmiştir. Hatta küresel bir nitelik kazanmaya başlayan bu sorunların kentsel yaşamda giderek artış göstermesi, demografik değişimle beraber farklı çözümlere ihtiyaç duyulması, kent yöneticileri için de yeni sorunları beraberinde getirmektedir. İşte kentleşme temelli bu sorunlar karşısında yenilikçi ve sürdürülebilir çözümler üreten akıllı kent uygulamaları tam da bu noktada dikkate alınmalıdır. Diğer bir ifade ile gerek Türkiye’de gerekse dünyada, kentlerde artan nüfusa ve genişleyen kent mekanlarına bağlı olarak ortaya çıkan ulaşım, altyapı, sağlık, turizm, güvenlik vb. kent ihtiyaçlarının karşılanmasında bilgi ve iletişim teknolojileri temelli akıllı kent uygulamaları belirgin bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Kentlerin özellikle yaşanılabilirliğinin artması noktasında ulaşım imkânlarının çeşitliliği, güçlü altyapı sistemlerinin varlığı, hava ve su kalitesinin yüksek olması ve kentin marka değerinin yanı sıra mevcut olan güvenlik sistemlerinin iyi bir düzeyde olması belirleyici bir etkiye sahiptir. Dünyada birçok noktada güvenlik sorunlarının belirgin olduğu alanlar yer almaktadır. İnsanlar, güvenlik sorunlarının yaşandığı bu noktalardan uzak noktada yaşamlarını sürdürüyor olsalar dahi, dünyanın bir yerinde olan güvenlik sorunlarının er ya da geç kendilerini de bir şekilde ilgilendireceğini düşünmekte ve güvenlik ihtiyaçlarını önemsemektedirler. İnsana ait temel ihtiyaçların başında gelen güvende olma veya korunma ihtiyacı önemini çağlar boyu korumuştur. Bugün teknolojide yaşanan gelişmeler doğrultusunda güvenlik konusu hane güvenliği, trafik güvenliği gibi fiziksel anlamda güvenliğin yanı sıra kişisel verilerin korunması, elektronik para güvenliği, sanal para birimlerini konu edinen güvenlik sistemleri vb. dijital güvenlik alanlarının oluşumunu da gerekli kılmıştır.

Akıllı kent uygulamaları yerel yönetimlerin sunduğu hizmet alanlarının teknolojide yaşanan gelişmelere bağlı olarak gelişen ve değişen dünyadaki güncel ihtiyaçlar doğrultusunda çeşitlenmesini sağlamıştır. Eski dönemlerde sadece imar-yapı izinleri, fen işleri, su tahsilatı vb. işlemler ile anılan yerel yönetimler akıllı kent uygulamaları ile bugün eğitim, turizm, sağlık, ulaşım, güvenlik vb. birçok alanda varlık göstermektedir. Bu hizmet alanlarından önem noktasında önde gelen güvenlik konusu günümüz dünyasında büyük önem taşımaktadır. Kent güvenliğinin sağlanmasında önemli görevler üstlenen akıllı kent uygulamaları kentte yaya güvenliği, kişisel verilerin korunması, afet yönetimine bağlı can güvenliği, dezavantajlı grupların can güvenliği takibi gibi birçok alanda “nesnelerin interneti”, “açık veri”, “kapalı devre görüntüleme sistemleri”, “yüz tanıma sistemleri”, “plaka okuma sistemleri”, “kronik hasta takibi” gibi teknolojilerle kentsel güvenliğin sağlanmasında önemli bir paydaş ve önemli bir aktör haline gelmiştir.

Kent güvenliğinin sağlanmasında bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanan akıllı kent uygulamaları kentlerde mevcut olan güvenlik sorunu potansiyeli karşısında yenilikçi ve sürdürülebilir çözümler üretmektedir. Kentlerde farklı alanlarda varlık gösteren güvenlik sorunları karşısında yenilikçi ve sürdürülebilir çözümler üreten akıllı kent uygulamaları da sorunlara bağlı olarak farklı güvenlik alanlarında varlık göstermektedir. Bu çalışmada kentsel güvenlik bağlamında akıllı kent güvenlik sistemlerinin literatür bilgilerinin yanı sıra hem Türkiye’de hem de dünyada güvenlik alanlarında varlık gösteren iyi uygulamalar çerçevesinde bir irdeleme yapılmakta ve kent güvenliği açısından akıllı kent uygulamalarının önemi ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda keşfedici bir yöntemle konu incelenmekte olup öncelikle akıllı kent nedir neyi ifade etmektedir? Akıllı kentin bileşenleri nelerdir? Kent güvenliği açısından akıllı kent uygulamalarından nasıl faydalanılabilir? Sorularına cevap aranarak, mevcut örnek uygulamaları da dikkate alarak birtakım önerilere yer verilmektedir.

### **Akıllı Kent Nedir ve Neyi İfade Etmektedir?**

“Akıllı kent” kavramı farklı şekillerde kullanılmakla beraber üzerinde konsensüs sağlanan bir kavram değildir. Bununla beraber, çevre, yönetim ve hizmet sunumu gibi birçok alanda bilgi teknolojilerinin kullanımını ve sürdürülebilir gelişimini amaçlayan ve akıllı teknolojilerin kente entegre etmeyi hedefleyen bir kavramdır (Sınmaz, 2013:77). Bugün “E-kent” “dijital kent”, “akıllı kent” kavramı giderek yaygınlaşmakta ve toplumsal hayatın içinde yer almaktadır. Diğer bir ifade ile akıllı ya da dijital kent, kentin biçimlenmesinden tutun, kentin yönetilmemesine kadar etki eden ve kentte sunulabilecek kamu hizmetlerinin tamamının bilgi teknolojileri aracılığı ile yerinde düzenlenmesini öngören bir süreci ifade etmektedir (Doug, 2002: 1-4; Çukurçayır-Eroğlu, 2010:8).

Günümüzde kentlerde artan nüfus, genişleyen kent ölçeği ve teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçlar, kentlerde birtakım sorunların ve çözümlerin oluşmasında belirleyici olmuştur. Bu ihtiyaçların ortaya çıkmasının yanı sıra bilgi toplumunun sadece bilgiye erişimi yeterli görmeyip bilgiyi kullanma ve yönetme isteğinin ortaya çıkması bilgi ve iletişim teknolojileri temelleri üzerine kurulu akıllı kent uygulamalarına olan ihtiyacı pekiştirmiştir. Kent ölçeğinde nüfusa bağlı olarak ortaya çıkan sorunların karşısında yenilikçi ve sürdürülebilir çözümler üreten akıllı kent uygulamaları sağlık, turizm, ulaşım ve güvenlik gibi birçok alanda varlık göstermektedir.

Kentlerin akıllı kentlere dönüşümünde etkin ve verimli bir süreç geçirmeleri için doğru strateji ile vizyoner adımlar atarak hareket etmeleri esastır. Avrupa Komisyonu öncelikli olarak akıllı kenti

sürdürülebilirlik, ekonomik gelişim ve yaşam kalitesi faktörleri doğrultusunda tanımlanan ve şekillenen bir kavram olarak ifade etmektedir. Aynı zamanda akıllı kent olarak tanımlanabilecek kentlerin fiziki altyapı, beşeri ve sosyal sermaye, bilgi ve iletişim teknolojileri altyapıları sayesinde kentsel hedeflerine erişebileceği vurgulanmıştır.

Bu açıdan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019-2022 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı'nda daha geniş bir tanım ortaya koymuştur. Buna göre akıllı kent “paydaşlar arası işbirliği ile hayata geçirilen, yeni teknolojileri ve yenilikçi yaklaşımları kullanan, veri ve uzmanlığa dayalı olarak gerçekleştirilen ve gelecekteki problem ve ihtiyaçları öngörerek hayata değer katan çözümler üreten daha yaşanabilir ve sürdürülebilir şehir” olarak tanımlanmıştır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2019).

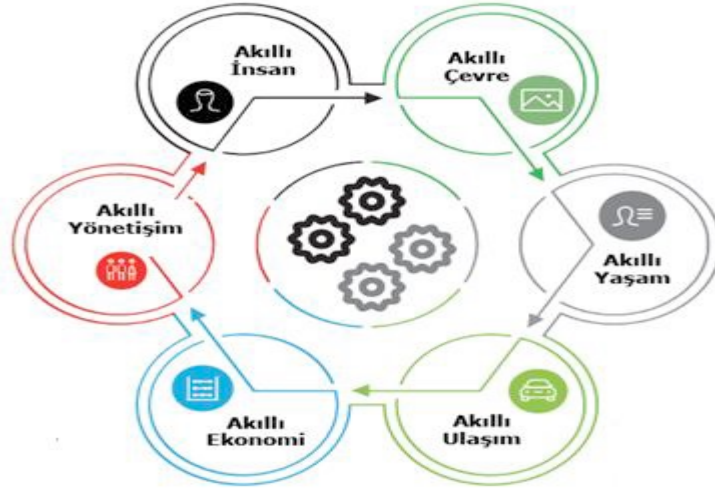
Uluslararası Standartlar Enstitüsü ise akıllı kenti öncelikli hedefi yaşanılabilirliğin sağlandığı ve sürdürüldüğü bir kent modeli olarak kabul edip “şehrin planlamasını, yönetimini, inşasını ve akıllı hizmetleri kolaylaştıracak nesnelere interneti, bulut bilişim, büyük veri ve entegre coğrafi bilgi sistemleri gibi yeni nesil bilgi iletişim teknolojilerinin uygulandığı yeni bir kavram ve yeni bir modeldir” ifadeleri ile tanımlamıştır (Deloitte, 2016: 25).

Hızla değişen yeni dünya düzeninde yeni stratejiler oluşturarak vatandaşın hayatını kolaylaştırmak için teknolojiyi kullanmak ve bu çerçevede toplumsal yaşamla bütünleşen bir yaşam kalitesi sunma anlayışı giderek yaygınlık kazanmaktadır (Akdamar, 2017:45; Singh, 2015: 50). Çünkü akıllı kent uygulamaları, bugün kentsel alanda meydana gelen ulaşımdan kirliliğe, sağlıktan güvenliğe birçok temel sorunla baş etmenin bir yolu olarak görüldüğü kadar (Abella, 2015: 6) vatandaşların sosyal ve ekonomik imkanlarının geliştirilmesine, çevresel duyarlılığına, katılımcı bir yönetim anlayışının gelişmesine de katkı sağlayan bir araç konumundadır (Akdamar, 2017:45-46). Ayrıca, kent ölçeğinde ve kent için gerekli olan her türlü bilgiyi en iyi şekilde kullanan uygulamalar, akıllı kentlerdir. Bir bakıma sadece mevcudu değil gelecekteki zorlukları çözmek ve yeni kamu hizmeti oluşturacak ağları kurmak gibi bir görev üstlenecektir. Dolayısıyla akıllı kent uygulaması sadece bir ideal değil aynı zamanda zorunlu bir süreci ifade etmektedir.

### **Akıllı Kentin Bileşenleri**

Kent ölçeğinde vatandaşlara sunulan kamu hizmetlerinin niteliğinde ve niceliğinde iyileştirilmelere katkı ve kolaylık sağlayan akıllı kent uygulamaları kentlerde yaşanılabilirliğin ve güvenliğin sağlanmasına da ayrıca katkı sağlamaktadır. Akıllı kent uygulamaları sayesinde bireylerin günlük yaşamına sunulan bu katkıların oluşumunda akıllı kent uygulamalarının meydana geldiği bileşenlerin kendi içindeki yeterlilik durumu ve birbirleri ile olan entegrasyonu akıllı kent uygulamalarının etkinliği noktasında önem taşıdığı ifade edilebilmektedir.

Şekil.1 Akıllı Kentin Bileşenleri



#### Kaynak: Deloitte Akıllı Şehir Yol Haritası Raporu

Yukarıda Şekil.1’de Boyd Cohen tarafından akıllı kentlerin bileşenlerini konu alarak şematize edilen akıllı kent bileşenleri döngüsüne yer verilmiştir. Bu döngüden hareketle akıllı kentleri meydana getiren bileşenlerin akıllı insan, akıllı çevre, akıllı yaşam, akıllı yönetim, akıllı ekonomi ve akıllı ulaşım olduğunu söylemek mümkündür. Kendi içlerinde de alt kırılımlara sahip olan bu bileşenler akıllı kentin meydana gelmesinde rol oynayan aynı zamanda birbirlerine entegre bir ekosistemi oluşturmaktadır. Nitekim başka çalışmalarda (Lugaric ve dv, 2010; Sınmaz, 2013:78-84; Çelikyay, 2013:1318 ) akıllı bir kentin bileşenleri; güvenilir enerji ve su tedariki, kent içi ve kentler arası ulaşımın iyi olması, yönetim etkin ve verimli olması, kamusal datalara 7/24 erişimin kolay olması, sosyal sermaye, yarışmacı ve rekabetçi bir üretim ve açık yerel ekonomi olarak belirtilmektedir. Bir bakıma akıllı kent kavramı, çerçevesinde ekonomi, ulaşım, çevre, insan, yaşam, yönetim ve denetimi içine almaktadır.

#### Akıllı Güvenlik Uygulamalarının Önemi

Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişim yeni ihtiyaçları ve alanların oluşumunu da beraberinde getirmiştir. Bu ihtiyaçların başlıcalarından birisi de güvenlidir. Geçmiş dönemlerde güvenlik denilince akıllara klasik anlamda can ve mal güvenliği gelirken teknolojinin gelişmesi ile güvenlik konusunda ortaya yeni alanların çıktığı görülmüştür. Bilgiye sahip olmak kadar onu işleme ve yönetme becerisine sahip olmaya başlayan bilgi toplumu afet durumu, para kullanımı, trafik güvenliği, dezavantajlı grupların takibi gibi birçok noktada güvenlik ihtiyacı duymaktadır. Bu ihtiyacın karşılanmasında geliştirdiği yenilikçi ve sürdürülebilir çözümlerle akıllı kent uygulamaları aktif rol oynamaktadır (Aslan, 2018).

İdareye bakan yönüyle güvenlik konusu ele alındığında sorumluluğu yerel yönetimlerde olan su yönetimi, ulaşım yönetimi ve enerji yönetimi gibi kamuya açık alanların bütününde güvenliğin sağlanması noktasında teknolojik altyapıya sahip sistemlere yani akıllı kent uygulamalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Vatandaşların ve yönetimlerin güvenlik ihtiyaçlarına kent dokusunu göz ardı etmeden yenilikçi ve sürdürülebilir cevaplar veren akıllı kent uygulamaları güvenlik hizmetlerinin karşılanması ile kamu hizmetlerinin sunumunda da yeni bir yöntem geliştirmiş olmaktadır (Bulut,2002). Özellikle günümüz teknolojik imkânları bu konuda daha etkin ve yeni yönetim tekniklerinin gelişmesine katkı sağlayacağı da düşünülmelidir.

Akıllı kent uygulamalarının temel kaynağı olan veri, kentin birçok noktasının hem birbiri ile hemde verilerin depolandığı merkezler arasında bilgi akışını sağlamaktadır. Bu bağlamda üretilen veriler özellikle açık kaynak/ açık veri kullanan sistemlerde verinin kontrolü ve yönetimi açısından potansiyel bir tehdit oluşturmaktadır. Veri akışının ortaya çıkardığı kentsel güvenlik sorunu karşısında



Türkiye’de 2016 yılında yürürlüğe giren 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu gibi hukuksal düzenlemeler mevcut olsa da verinin yönetimini ele alan yeni düzenlemelerin, akıllı kent güvenlik uygulamaları ile getirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır (Memiş ve Güç: 2017:47). Diğer bir ifade ile iyi bir veri yönetimi hem bireysel hem de kentsel güvenlik açısından önem arz etmektedir.

Şunu da ifade etmek gerekir ki, bugün dijitalleşme ile gelen yenilikler, güvenlik konusunda kolaylıklar getirdiği gibi beraberinde güvenlik açığını da getirmektedir. Kurumsal yapılar ve vatandaşlar birçok alanda kullandıkları dijital platformlarda etkili güvenlik sistemleri oluşturmak durumundadırlar. Bu bağlamda akıllı kentler kurumsal verilerin korunması kadar kişisel verilerin korunması ve olası güvenlik ihlallerinin önüne geçilmesi konusunda da sorumluluk sahibidir (Khoo Boon Hui ve Koh Hong Eng, 2016). Akıllı kent uygulamaları ile toplumsal yaşamda ve kent yönetimlerinde etkinliğinin arttırılmasının yanı sıra özellikle veri kullanımına bağlı olarak oluşabilecek güvenlik ihlallerinin birlikte düşünülmesi ve bu durum karşısında akıllı kent uygulamalarına bağlı birtakım çözümler üretmesi de gerekmektedir.

### **Dünya’dan ve Türkiye’den Örneklerle Akıllı Güvenlik Uygulamaları**

Burada akıllı güvenlik uygulamalarına ilişkin bazı örnekler verilmektedir.

#### **Dubai Siber Güvenlik Merkezi**

Dubai Güvenlik Merkezi uygulaması kapsamında açık kaynak kodlu veri tabanlarının artan kullanıcılarının oluşturduğu potansiyelin yanı sıra olası güvenlik ihlalleri ve siber tehditlere karşı dijital güvenlik altyapısı ile kurumların ve kişilerin bilgilerinin korunmasını amaçlamaktadır.

Birleşik Arap Emirlikleri’ne yönelik olarak gerçekleştirilen siber güvenlik saldırılarının 2013-2014 yılları arasında 5 kat artış göstermesi siber güvenlik alanında önemli bir ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaca bağlı olarak 2014 yılında Dubai E-Güvenlik Merkezi kurulmuştur. Bu merkezin işleyişi iletişim ve bilgi sistemi ağlarının korunumunu ve koordinasyonunu sağlanması üzerinedir.

Dubai kent güvenliği alanında sahip olduğu akıllı kent uygulaması ile idareye, vatandaşa ve misafir konumundaki ziyaretçilere bakan yönüyle birçok kazanım elde etmiştir. Bilginin ve verinin değerinin daha iyi anlaşıldığı çağımızda, artan siber saldırılar karşısında kurulan sistem, şehrin güvenliğinin sağlanmasının ötesinde açık veri sisteminin yönetilebilirliğine katkı sağladığı gibi bilgi güvenliği politikalarının belirlenmesi sürecinde de önemli role sahip olduğu görülmüştür (Türkiye Bilişim Vakfı, Vodafone & Deolitte 2016: 106.138). Dubai E-Güvenlik Merkezi uygulamasına bağlı olarak akıllı kent uygulamalarının kentsel güvenlik alanında sağladığı katkı göz önünde bulundurulduğunda bu tür uygulamaların giderek yaygınlık kazanacağı söylenebilir.

#### **iTaksi Yönetim Sistemi**

iTaksi Yönetim Sistemi şehirde taksi kullanan bireylerin seyahat deneyimlerini kolay, konforlu ve güvenli hale getirmek amacıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından vatandaşların hizmetine sunulmuştur.

iTaksi Yönetim Sistemi içeriğinde barındırdığı araç içi kameralar ve panik butonu sayesinde vatandaşların güvenliğinin sağlanmasında etkin rol oynamaktadır. Araç içinde son bir haftaya ait olan görüntüler şifrelenerek saklanmaktadır. Ayrıca araç içinde kaydedilen görüntüler panik durumlarında Taksi Yönetim Merkezi ile paylaşılmaktadır ve emniyet personeline iletilmek suretiyle gerekli adım atılmaktadır.

İstanbul, kent güvenliği alanında sahip olduğu akıllı kent uygulaması ile idareye ve vatandaşa bakan yönüyle birçok kazanım elde etmiştir. İdareye bakan yönüyle elde edilen kazanım, bir dünya kenti olan İstanbul’da güvenlik sorununun olduğu durumlarda sahadan anlık ve doğrulanabilirliği sağlanabilen verinin emniyet personeli ile paylaşılması ile güvenliğin sağlanmasına olan katkıdır. Vatandaşa bakan yönüyle güvenlik alanında elde edilen kazanımlardan ilki, ses kaydı olmaksızın alınan görüntülerin iTaksi cihazında şifrelenerek saklanması vatandaşın kişisel verilerinin korunmasının sağlanmış olmasıdır. Diğer bir kazanım, herhangi bir güvenlik sorunu olduğunda Taksi Yönetim

Merkezi tarafından emniyet personeline aktarılan verilerin başlatıcısı konumunda olan vatandaşın kullanabileceği bir panik butonunun olmasıdır (<https://www.itaksi.com/>). Aslında bu tür akıllı kent uygulamalarının henüz uygulama aşamasında olduğu ve toplum tarafından yeni algılandığı görülse de giderek yaygınlık kazanacağı ve farklılaşacağını da söylemek mümkündür.

### **Sevgi Çipi**

Sevgi Çipi, Bursa'da yaşayan zihinsel engelli bireylerin ve Alzheimer hastası bireylerin kaybolma durumları sonucunda oluşan kent güvenliği sorununa çözüm üretmek amacıyla üretilmiş bir akıllı kent uygulamasıdır.

Sevgi Çipi uygulaması Alzheimer hastalığı ve zihinsel rahatsızlıkları olan bireylerin sahip olduğu aygıttan elde edilen lokasyon takibi verisine bağlı olarak çalışan GPS tabanlı bir uygulamadır. Sevgi Çipi uygulaması zihinsel engelli bireylerin ve Alzheimer hastası bireylerin yakınları tarafından 7/24 konumunun takip edilmesine imkân sağlamaktadır (Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2017). Bu tür uygulamaların ham hasta hem de aile açısından önemi açık olduğu gibi kentsel güvenlik açısından da önem arz etmektedir.

Sevgi Çipi adlı akıllı kent uygulaması ile Bursa kent güvenliği konusunda birtakım kazanımlar elde etmiştir. Bunlardan ilki, kent güvenliğinde sadece asayişe bağlı olarak akla gelen sorunların çözümünün yanında dezavantaja sahip grupların yakınları tarafından takibini mümkün kılarak dezavantajlı bireylerin güvenliğinin sağlanmasında etkin rol oynamıştır. Kentsel güvenlik alanındaki diğer bir kazanım ise internet ortamında 7/24 takip edilebilen zihinsel engelli bireylerin ve Alzheimer hastası bireylerin kaçırılma, alıkonulma vb. durumların önüne geçilmiş olmasıdır.

### **Afyonkarahisar Afet Bilgi Sistemi**

Afyonkarahisar'da güvenlik alanında uygulanmakta olan Afyonkarahisar Afet Bilgi Sistemi adlı akıllı kent uygulamasının amacı afet durumunda yaşanacak kriz durumunda etkin afet yönetimini sağlamak sureti ile kent güvenliğini sağlamaktır.

Afyonkarahisar Afet Bilgi Sistemi uygulaması coğrafi bilgi sistemi (cbs) tabanlı bir uygulama olup afet esnasında deprem haritası, yangına hassas alanlar, heyelan ve sel bölgeleri, helikopter pistleri gibi önemli bilgilerin ilgili kamu yöneticilerine ulaştırılmasını ve bu bilgilerin kullanılabilir hale getirilmesinin sağlanması sürecinden oluşmaktadır.

Afyonkarahisar Afet Bilgi Sistemi uygulaması ile Afyonkarahisar kent güvenliğinin sağlanmasında belirli kazanımlar elde etmiştir. Bu kazanımlardan birisi afet yönetiminde entegrasyonun ve kent güvenliğinin sağlanmasındaki katkısıdır. Dolayısıyla Afyonkarahisar Afet Bilgi Sistemi uygulaması ile kent güvenliğinin sağlanmasında akıllı kent uygulamasının belirleyici rol üstlendiği ifade edilebilmektedir (Pektaş, 2009).

### **Ankara Harikalar Diyarı Akıllı Park**

Ankara Harikalar Diyarı Akıllı Park Projesi, park gibi geniş ve açık alanlarda meydana gelen hırsızlık, kaybolan çocuk, şüpheli paket, çocuk kaçırma gibi güvenlik sorunu teşkil eden olayların önüne geçebilmeyi ve bu olayların meydana gelme sıklığını en aza indirmeyi amaçlayan bir akıllı kent uygulamasıdır.

Ankara Harikalar Diyarı Akıllı Park Projesi içerdiği yüz tanıma ve nesne algılama özelliğine sahip akıllı kameralar sistemi, LTE el terminalleri, operasyon takip sistemi gibi üniteler sayesinde parklarda görev yapan güvenlik görevlilerinin sahaya hâkimiyetini artıracak ve kurulan akıllı güvenlik sistemi sayesinde Harikalar Diyarı Parkı'nda meydana gelebilecek güvenlik sorunlarına etkin bir çözüm sunacaktır (Huawei, 2018).

Ankara Harikalar Diyarı Akıllı Park Projesi uygulaması sayesinde kayıp insan veya eşya takibinin yapılması, özellikle kaybolan çocukların bulunması, daha önceden suça karışmış olup sabikalı kişilerin park bölgesinde kameralar üzerinden takibinin yapılması ve güvenlik sorunu durumu oluştuğunda ilgili verilerin LTE el terminalleri ile güvenlik görevlilerine anında iletilmesi sağlanmıştır (Tatman, 2018). Bu akıllı uygulama ile Ankara kentsel güvenlik alanında önemli kazanımlar elde ettiği gibi kent güvenliğinin sağlanmasında akıllı kent uygulamaları önemli rol üstlenmiştir.

## SONUÇ

Kentlerdeki nüfus artışı ve buna bağlı olarak artan kentsel alanların genişlemesi, bir dizi kent sorunlarını ve bu sorunlara çözüm ihtiyaçlarını beraberinde getirmiştir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ve insanların bilgiyi kullanma eğilimlerinin artması kentte meydana gelen bu sorun-çözüm ihtiyaçlarının karşılanmasında yenilikçi ve sürdürülebilir bir kent çözümleri üreten akıllı kent uygulamalarının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Kentlerdeki en önemli sorunlardan biri olan güvenlik sorunu, akıllı kent uygulamalarının ürettiği yenilikçi ve sürdürülebilir çözümler yardımıyla giderilebilir. Bugün dünyanın birçok kentinde var olduğu gibi Türkiye'nin de birçok kentinde var olan Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS), Kent Bilgi Sistemi (KBS), Merkezi Kontrol Ve Veri Toplama Sistemi (SCADA) gibi yardımcı sistemlerle entegre olarak çözümler üreten akıllı kent güvenlik uygulamaları, önemli bir yer tutmaktadır. İçme suyu güvenliği, yaya ve trafik güvenliği, ulaşım güvenliği, siber güvenlik vb. birçok konuda kentlerin ihtiyaçlarını gözeterek yenilikçi ve sürdürülebilir çözümler üreten akıllı kent uygulamalarının kent güvenliğinin sağlanmasında etkin rol üstlendiği söylenebilir.

Günümüz bilgi çağında açık kaynak/ açık veri paylaşımının yapıldığı bir süreçte, insanların bilgiye olan erişimlerinin kısıtlanmadan kullanabilecekleri platformlarda veri güvenliğini sağlamak, kentlere düşen sorumluluklar arasında yer almalıdır. Kent güvenliğinin sağlanmasında emniyet mensubu kişilerin müdahale imkanları ve mesai saatlerinin yanında kent güvenliğinin sağlanması sürecine katkıda bulunan akıllı kent güvenlik uygulamaları, bu yönüyle kentsel güvenlik yönetiminde etkin bir faktör olarak da yerini almıştır. Nitekim sahadan güvenlik verilerin doğru ve etkin bir şekilde toplanması, yapay zekâya sahip kamera sistemleri ile şüpheli durumların ilgili emniyet kuruluşuna ve güvenlik personellerine iletilmesi gibi durumlar, kaynakların etkin kullanımına katkı sağladığı gibi, akıllı kent uygulamalarının bulunduğu kentlerde hem güvenlik çözümlerini hem kente gelen misafirlerin deneyimlerini güvenli bir şekilde gerçekleştirmelerini sağlayacaktır. Kentsel güvenlik hizmetlerinin sağlanmasında akıllı kent uygulamalarının üstlendiği sorumluluk ve ürettiği etkin çözümler, sadece kent güvenliği açısından değil, aynı zamanda kentlerin marka değerlerine de katkı sağlayacaktır.

Türkiye ve Dünya örnekleri üzerinde iyi örnek uygulamaların incelendiğinde akıllı kent uygulamalarının ürettiği çözümler ile birçok alanda önemli sonuçları olduğu gibi kentsel güvenliğin sağlanmasında da önemli etkilere sahip olacaktır. Akıllı kent bileşenleri ve akıllı kent kavramının kazanacağı yeni boyutlar düşünüldüğünde gelecekte güvenli bir kentte yaşamın önemli bir faktörü akıllı kent uygulamaları olacaktır. Hatta sadece güvenlik ve asayiş konularında değil, farklı kentlerde hâlihazırda olan akıllı kent uygulamaları ile afet yönetiminde, açık alan güvenlik kontrolünde, siber güvenliğin sağlanmasında, i-taksi kullanımında, dezavantajlı grupların sağlık kontrolü ve takibi gibi birçok alanda da önemli kazanımlar sağladığı görülmektedir. Dolayısıyla kentsel güvenliğin sağlanmasında akıllı kent uygulamalarının etkin bir role sahip olduğunu söylenebilir.

## KAYNAKÇA

Abella Alberto, Marta Ortiz-de-Urbina-Criado and Carmen De-Pablos- Heredero (2015). "Information reuse in smart cities' Ecosystems", el profesional de la información, noviembre-diciembre, v. 24, n. 6.

Akdamar, Emrah (2017). "Akıllı Kent İdealine Ulaşmada Açık Verinin Rolü" Social Sciences Research Journal, Volume 6, Issue 1, Sf.45-52.

Aslan, Muhammed Miraç (2018). "Akıllı Kent Uygulamaları Üzerine Bir İnceleme: Kahramanmaraş Örneği", Yüksek Lisans Tezi, Sf.39.

Bulut, Yakup (2002). "Yerel Yönetimlerin Teknolojiye Entegrasyonu". I. Uluslararası Yerel Yönetimler, Üniversite ve Sanayi İş birliği Sempozyumu, İşbirliği Sempozyumu Bildiri Kitabı, Gazi Üniversitesi Yayını, Sf. 337-351.

Bursa Büyükşehir Belediyesi (2017), Sevgi Çipi, <http://akillisehir.bursa.bel.tr/sevgi-cipi/13820/>, Erişim Tarihi: 23.02.2019.

Çelikyay, Hicran Hamza (2013). II. Türkiye Lisansüstü Çalışmaları Kongresi - Bildiriler Kitabı, Bursa, 6-8 Mayıs, s. 1315-1328.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019). “ 2019-2022 Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı” Erişim Tarihi: 24.06.2019. [https://webdosya.csb.gov.tr/db/cbs/menu/akillisehirler-kitap\\_20190311022214\\_20190313032959.pdf](https://webdosya.csb.gov.tr/db/cbs/menu/akillisehirler-kitap_20190311022214_20190313032959.pdf).

Çukurçayır, Mehmet Akif ve Eroğlu, Hacer Tuğba (2010). “E-Cities: A Content Analysis of the Web Pages of Heidelberg and Konya Metropolitan Municipalities” Journal of Social Sciences 2(1): 7-12.

Huawei (2018).” Başkentte 'Akıllı Park' Projesi Hayata Geçecek” <https://e.huawei.com/tr/news/tr/2018/2018-huawei-akilli-park-abb-ankara>, Erişim Tarihi: 10.03.2019.

İnternet, <https://www.itaksi.com/>

Khoo Boon Hui ve Koh Hong Eng (2016). “The Road to Collaborative Public Safety”, [https://e.huawei.com/en/publications/global/ict\\_insights/201608271037](https://e.huawei.com/en/publications/global/ict_insights/201608271037). Erişim Tarihi: 17.03.2019.

Lugaric, Luka. vd. (2010) “Smart City - Platform for Emergent Phenomena Power System Testbed Simulator”, Innovative Smart Grid Technologies Conference, Zagreb, Europe 2010 IEEE PES.

Memiş, Levent ve Güç Melikali (2017). “Akıllı Teknolojiler ve Veri Odaklı Kent Yönetimi: Büyükşehir Belediyelerine Yönelik Bir Model Önerisi”, Kayfor 15 Bildiri Kitabı, Detay Yayıncılık, 2018, Ankara.

Pektaş, Ethem Kadri (2009). “Coğrafi Ve Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları Ve Afyonkarahisar İli Örneği”. Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 10, Sayı 2, 2009.(S-241-260).

Schuler, Doug (2002). “Digital Cities and Digital Citizens”, [spb.org.ru/gardarika/design/ci/ci-text/doug1.doc](http://spb.org.ru/gardarika/design/ci/ci-text/doug1.doc) , Erişim Tarihi 27.06.2019.

Sınmaz, Serkan (2013). “Yeni Gelişen Planlama Yaklaşımları Çerçevesinde Akıllı Yerleşme Kavramı ve Temel İlkeleri” MEGARON, 8(2): s.76-86.

Singh Bhopendra (2015). “Smart city-mart life”, Dubai Expo 2020, Middle East Journal of Business Volume 10, Issue 4.

Tatman, Evrim (Huawei Yazılım Mühendisi) (2018). “Huawei OpenLab” ziyareti esnasında 20 Kasım tarihli konuşmasından sunum esnasında tarafımdan alınan notlardan aktarılmıştır, İstanbul.

Türkiye Bilişim Vakfı, Vodafone & Deloitte (2016), “Akıllı Şehir Yol Haritası”.<https://www.sehirsizin.com/Documents/Deloitte-Vodafone-Akilli-Sehir-Yol-Haritasi.pdf>, Erişim Tarihi: 03.02.2019.

## ECONOMIC PUBLIC POLICY TOOLS AND THEIR IMPACT ON NATIONAL SECURITY

*Sabahattin Tuğrul İMER\**  
*Kamil Ufuk BİLGİN\*\**

### ABSTRACT

This paper aims to elaborate on various economic public policy tools and provide a perspective on their insight as well as on their prospective impacts on national security issues. Both the hard power and the soft power of a nation are closely related to the strength of its economy. It can be claimed that sustainable prosperity is the prerequisite of economic security. While economic power depends on many factors, a well-balanced trade is a critical factor since it is a compensation between domestic production and outsourcing. Although the optimum equilibrium between these two is established as a rational outcome of the free market forces, the government holds various economic public policy tools, which have prominent impact on shaping the economic reality. On the other hand, as a natural outcome of the free market economy, certain products need to be outsourced. During this study, a literature survey has been conducted through printed and online resources to examine sample policy cases of some countries for the economic dimension of national security. These policies, which are the subject of trade, manufacturing, science and technology, were selected from the beginning of the 20<sup>th</sup> century until the present day. Based on our findings, it can be argued that the benchmark for a successful public policy for national security is to contribute to a diverse and sustainable supply chain, which shall be a part of a complementary ecosystem that integrates both domestic manufacturing and strategic international outsourcing.

**Key words:** National security, Economic security, Economic public policy, Economic public policy tools.

### INTRODUCTION

A sustainable prosperity is the prerequisite and the golden aim of all national governments, which are there to serve their citizens by constituting a system that generates continuous economic growth and a permanent progress in life standards, which should also be based on income equilibrium. However, as the resources are limited and all nations seek to provide improvement there is a permanent competition between countries. According to British political scientist Thomas Hobbes, who is also among the introducers of the liberal discourse, when everyone desires the same thing a conflict is unavoidable (Aubrey, 1949:317; Hobbes, 1651). Nonetheless, John Lock, another scientist who has also prominently contributed to the liberal discourse indicates that God has created everything for the human kind and that all resources have to be used with maximum efficiency. He merely emphasizes on the collaboration of people in utilizing those resources. Both perspectives though underlie the necessity for the existence of solid government structures, which should generate public policies that serve for the best interest of their citizens. The challenge lies in how to optimize those policies since there are many aspects and elements to be compromised depending on the ever-changing circumstances in the world. Within this broad context, it can be argued there are two main aspects that are correlated with each other; the natural rules of economy and the national security. Accordingly, the optimum combination of these two main concepts and further elaboration of their subelements will presumably be indicating to policies that require collaboration between countries with all their public and private entities while on the other hand considering security for their citizens for the foreseeable future. Therefore, it is a very crucial task for the governments to define the optimum level of national security policies which protect the interest of

---

\* Dr. Sabahattin Tuğrul İmer, Genel Müdür, Gazi Teknopark, Türkiye, email: turimer@gmail.com

\*\* Prof. Dr. Kamil Ufuk Bilgin., Ankara Hacı Bayram Veli University, Department of Public Administration, Turkey, email: kamil.bilgin@hbv.edu.tr

the people on one hand while being very sensitive on not blocking the freedom of economic expansion and collaboration. Because this will impose a threat to prosperity. Nonetheless, it should not be forgotten that the supreme law of the society is the welfare of the people.

Within the same context the relation between economic strength and international competition dates back to very old times in the history. The German American economist Friedrich List (1789-1846), who has developed the “National System of Innovation”, argues that the power of countries is directly related with their industrialization levels and their role in the economy (Faur, 2010). From the standpoint of political economy, Friedrich List and political scientist Robert Reich, as the defenders of economic nationalism, refuse the main principle of economic liberalism, which is the self-interest of individuals to influence the economic and social order. Nevertheless, according to political scientist David Levi Faur, nation’s imperatives in shaping their economic policy should not rely only on their national security issues but also on the welfare of their citizens (Faur, 1997). It can be argued from many aspects that economic nationalism, economic liberalism and economic socialism have their own flaws. Because the political and economic conditions are never ideal and are apt to change with time. Therefore, the economic policy making is a critical process which should take many parameters into consideration.

It turns out that from the national security standpoint the role of the government is to protect the physical well being and prosperity of its citizens both militarily and economically. It is also obvious that the ability of a nation to hold hard power and soft power depends on the strength of its economy. In the 2015, in the “Strategic Defense and Security Review” the national security strategy of United Kingdom for the next five years was revealed. Therein, the Prime Minister of UK made it clear that the national security of the country depends on its economic security and vice versa (HM Government, 2015:5). Also as a part of the 2017 National Security Strategy of the United States of America, The U.S. President Donald Trump introduced the principle that “economic security is national security”.

It is also evident that an economic decline would cause violence, conflict and political turmoil. Those outcomes would certainly weaken national security. A strong economy, on the other hand, will ensure political and social stability and support stronger economic growth. This outcome will also make it possible for the governments to allocate more resources into the national defense budgets.

Obviously, the economic public policy tools are the features that governments hold to make the necessary adjustments to sustain economic strength by considering national security. However, there is a thin line between national security approach and business-oriented approach. Firstly, over spending the budget on the defense industry causes weakness on the other parts of the industrial or agricultural development. Secondly, if the government would intervene too much with businesses or the free market economic rules for national security reasons that would negatively affect the economy as well (Walters, 2017). However, each case is circumstantial and time based. Therefore, during the performance of their task of balancing economic activities with the national security measures, the national governments have to work their way through very complex equations with lots of variables. Nevertheless, they have to pick the right economic public policy tools. Because eventually the outcomes will impact the security and prosperity of the society.

## **1. NATIONAL SECURITY AND ECONOMY**

It makes it easier to define the concept of national security and economy on separate basis. Then it should be possible to reveal the link between the two and eventually define the role of the government in generating the right policies that would consider the integration of these concepts.

In a broad sense the national security of a country can be defined as the provision of the security and the well being of its citizens in all aspects. It turns out that this is possible with a strong military and a strong economy. It can be argued that these two elements are directly linked to economic security. The main indicator of a strong economy is certainly a sustainable growth and a well-balanced income distribution. These goals are possible with a productive and progressive economy. Historically, all has been achieved with the aid of science, technology and innovation. They are the necessary tools to

improve the efficiency of the manufacturing and the service sectors. Therefore, the optimum economic model for a specific country depends very much on the domestic conditions, internal potential and the world conditions at that specific time. Neither a purely liberal economy with zero state intervention nor an economical model which relies on the state to call all the shots have been proved out as the right recipes for success. Therefore, the public policy tools, that the governments hold to enforce the right policies, are very critical, as they will be directly related with economic security.

Conceptually, the relation between economic security and national security is set on many criteria. From the pure military perspective, the need for funds to keep a modern and operational military is very explicit. Therefore, the role of funding and its constitution is very critical. Simply put, the financial and human capital is necessary to generate businesses. If there is business there will be profit and with profit, there will be jobs. Eventually, it is the individuals and businesses who pay taxes to support the military capability (Ronis, 2011).

Regarding the defense related policies in general it is necessary to keep the optimum balance between domestically developed technologies and outsourcing. The current military equipment's are very sophisticated and there are huge numbers of elements involved, which cannot be totally produced domestically due to many constraints. On the other hand, there are critical tools and technologies which need to be on less foreign dependency. So in the constitution of these policies economic factors and national security issues need to be considered simultaneously. From the perspective of the welfare of citizens the economic strength is again a critical parameter since beyond the military element it keeps the prosperity in the society at high and conflict at low levels. Also from the international relations standpoint it can be argued that both the hard power and soft power of a nation relies very much on its economic power. From various respects it is obvious that national security can be related to national economy. Therefore, it turns out that the public policy tools, which have an impact on economy, will certainly have an effect on the national security as well.

In principle, the governments can assume two basic roles. The first one is being regularity in nature such as to generate policies which aim to encourage the private sector for the domestic manufacturing of certain strategic goods either for national security concerns or to diminish the trade balance accounts. Other policies within this line are the science, technology and innovation policies, trade tariffs, tax policies and investment incentives. As an example, the stimulus for the manufacturing industry has basic impacts such as decreasing unemployment, increasing growth and mobilizing the whole supply chain in the region. The sub tier supply chain is very crucial for the defense industrial base. Manufacturing has also an impact on the innovation and R&D capacity. Because the manufacturing industry has one major role in the advancement of technology and design. The improvement in applied sciences, technology and design is a prerequisite for both the civil and the defense industry. Without an industrial base there will be lack of high tech design and manufacturing capabilities, which will have a profound negative effect on the military.

In some other cases, government may even get directly involved in the process of manufacturing in the form of public-private partnership (P3) models or government enterprises. The State Economic Institutions (KIT) in Turkey, such as the Turkish Coal Works (TKI) or Mechanical and Chemical Industry Corporation (MKEK), are some examples to government owned enterprises. The P3's are beneficial partnerships between government and private sectors since they consolidate the advantages from both sides. This model is growing in the United States in various sectors related with transportation, education and information & communication technology.

As a matter of fact, the manufacturing, innovation, trade, education, energy, and defense policies are very closely intertwined with each other. The sustainability of those policies are important. Because, to achieve permanent progress the industry should be linked to formal institutions of science and education as well as to the accumulated knowledge of science and arts. Since the knowledge accumulation should be regarded at least as important as financial capital the policies related to training and education system plays an important role from the standpoint of human capital. Together with the innovation and R&D capabilities they are very critical for the long-term preservation of economic security of a nation. It is obvious that well educated workforce is an important feature of both economic

and national security. Industrialization, innovation, education and training were also mentioned as the major ingredients for sustainable economic growth by economic scientist Friedrich List in his interpretation of the “National System of Innovation” which is a part of his conceptual work the “National System of Political Economy” (1841). List also accentuates that every nation has its own characteristics and considering this fact through the selection of the right public policy tools makes it possible to utilize the most outstanding features to create more efficient outcomes (Freeman, 1995). Especially in the second half of the 19<sup>th</sup> century and within the 20<sup>th</sup> century many innovations had a great impact on economic growth. The outcomes relied on the science & technology developments at the R&D labs, universities and the manufacturing establishments.

Based on the close intertwining relationship, it would be correct to say that the public policy tools, which serve to improve the innovation ecosystem, are also enhancing national security. Some examples for these policy tools are the laws and regulations for the establishments of R&D labs, science-technology parks and patent offices, or laws and regulations for handling technology transfer issues between university and the industries. Other examples are tax incentives or capital supports for the investments in the pre-determined industrial sectors which are regarded as strategic for economic growth or grants for start ups and science and technology based projects. The tariffs and quotas are other instruments which are related with trade but also have an impact on the indigenous innovation ecosystem to a certain extent. These policy tools are proved to have generated positive results on economic growth in many nations such as Germany, United Kingdom, Russia, South Korea, Japan, United States and China. However, each country differs in the way they used these tools, the economic models they have pursued or the degree of state involvement they have experienced. Nevertheless, the common ground for all successful countries is that they have developed their own peculiar innovation system.

National debt is one major issue that leaves a burden to future generations and thus imposes a threat to national security. Within that regard, any policy, which aims to improve the trade balance, can be regarded as a solution towards a national security issue. The same public policy tools which aim to support innovation and manufacturing would also serve to decrease national debt.

The base line is that, in the policy making process the cost –benefits analysis from an economic perspective will have to have the national security parameter as a part of the equation. Vice versa the nation’s economy can be regarded as the subsystem of a broad national security strategy. It thus turns out that the economic element of national power requires special attention. In a broad sense, the main issues related with the economic security can be viewed as the role of debt (trade balance), the role of government involvement, industrial capability, energy security, science & technology development, and human capital (Ronis, 2011). Therefore, the public policy tools dealing with those issues will have a direct impact on economy and the national security at the same time.

## 2. SOME COUNTRY CASES

After the great depression in the United States in 1929 the New Deal policies came into effect. They were executed by the Roosevelt administration after President took office in 1933 and lasted for eight consecutive years. These policies consisted of various programs that in principle entitled the government to be directly involved in restructuring the economy. At that time the economic situation in America was not very good at all. The unemployment rates in some U.S. cities were at staggering levels. For instance, in Toledo, Ohio the unemployment rate was eighty percent and in Lowell, Massachusetts it had reached the level of almost ninety percent. In his inauguration speech, President Franklin Roosevelt mentioned about waging a war against the emergency as if being invaded by a foreign foe (History, 2009). This statement is noteworthy to emphasize about how the government at that time has perceived the economic depression as a national security threat to the American people.

In the following years the Roosevelt Administration has applied number of revolutionary public policies which were both regularity in nature and had the government directly involved as a participating player. The government took these measures between 1933 and 1941. One example to this period is “The Industrial Recovery Act” which gave right to workers for unionization and the President the authority to regulate wages and prices for the industry. Another example is “The Glass Steagall Act” which



separated Wall Street from Main Street and brought protection to savings at the commercial banks. Among all, there is one case which is an example to the economic public policy tools which government has used to battle the depressed economy with direct involvement, rather than taking regulative measures. It is the Tennessee Valley Authority Act, which enabled the Federal Government to build dams at the Tennessee River. This was done by the Tennessee Valley Authority (TVA) which was created as a fully government owned corporation. From the governing perspective the aim was to consolidate the power of various government agencies under one single authority so to enable the planning of regional economic development from a broader perspective and to act more swiftly during the course of decision making and execution. The economic target was to build dams and hydroelectric power plants to provide cheap electricity to the poor region to spur industrial development and to control flooding.

Firstly, this case of TAV is a public policy example for direct government intervention to the economy at times of emergency. Also from the perspective of how economic public policy relates to national security it is the perception that great depression has been received as a national security threat.

Coming back to the present day American policies they also take the maxim of “economic security is the national security” as the guiding principle. The policies such as the corporate tax cuts aim to spur investments and innovation to help both the economy and national security. Also the incentives encourage domestic and foreign companies to make investments on American soil while new tariffs aim to discourage some of the imports for some strategically important products and boost domestic production as well as urge the previously re-shored manufacturing facilities to move back home. These public policy tools that the current US administration is pursuing are regularity in nature but they aim to get the two for there by strengthening the economy and supporting the domestic manufacturing of some goods for the sake of decreasing foreign dependency. Because a thriving manufacturing industry and a solid defense industry base is crucial for national security. Nevertheless, the trade and manufacturing policies that enforce the “Buy American Act” not aim to cut outsourcing completely. They aim to optimize the trade and foreign account balance, which both have widened up gradually since the 1980’s and have reached pretty large figures as of the present days. The renegotiating of the trade deals with China, Europe, other countries at South East Asia and the new NAFTA deal are part of these efforts to mend the issue in a favorable way.

China is another country example which has used the economic public policy tools to transfer its economy from imitation based form into innovation based status from late 1970’s through the present day. In 1979 The Chinese Government has announced the “Opening Up” economic policy to engage with the global markets. This policy included inviting foreign companies to make investment on its soil. After 1980’s China has transformed some of the manufacturing functions from state owned enterprises to private companies, which also meant transformation from import based toward export based economy. During this transformation phase China has acquired technologies and marketing skills from more developed countries and after some point it has started to add its own innovations on the top of the existing technologies to improve them even more. The backbone of this policy was the imitation based manufacturing, which depended on importing and learning technologies from other nations. Basically, the adoption of technologies was done through the imitation of the innovation of others (Yu, Y, Yu, J, Pan, X., Stough, R. 2016). The incremental improvements then were made and the advantage of low labor cost was utilized.

From the beginning till the mid 1990’s China has implemented various big financial support programs and incentives to support the improvement of homegrown technologies. At the same time, it has focused on the education and training system in order to increase the capacity of its technical and skilled labor force. Though the success was marginal and external support was still needed to integrate technology into the growing manufacturing industry. Then, after 2000’s China has started to put more weight on its research and development (R&D) activities. In the period of 2014-2015 China was spending 2 percent of its GDP to R&D, which was equal to approximately \$200 billion each year (Yu, Yu, Pan, Stough, 2016). In parallel to that, China has changed its whole innovation ecosystem by introducing incubation centers, science and technology parks and by running programs to support new start ups and also by giving incentives to new investments in the field of technology.

It follows out that the ultimate goal of China's "Opening up" policy since the 1970's has been to become a self-innovating and self-sufficient economy. Accordingly, all the economic public policy tools in the field of manufacturing, technology transfer, science and technology development, education and training were altogether used in transforming the economy from imitation manufacturing based status into a knowledge driven and self innovation based form. The ultimate aim has been to maintain economic strength. It can therefore be deduced that China has also followed the principle of economic security is national security.

### 3. THE CASE OF TURKEY

Turkey has been classified as an emerging economy. In order to get a view on the case of Turkey it is worthwhile to look at individual items that make up the economic part of national security and then elaborate further on some of the public policy tools which are currently under effect and their expected implications.

The first item is the human capital and in relation with that it is the training and education system. Based on the data from Turkish Statistical Data Institution (TUIK), as of November 2017, 23 percent of the generation between the ages of 15 and 24 is neither employed nor attending any educational institution. Among the same age category 2 percent cannot read or write at all (Dünya Gazetesi, 2018). In essence, the literacy in Turkey in general for the population age 6 plus is 96.74 percent (Haber İzlenim, 2018). However, the rate of tertiary education of the nation stands at 20 percent according to OECD based figures for 2017. In OECD guidelines, a nation's adult education level is defined as the percentage of population between the ages of 25 and 64 who have finished some type of tertiary education in the form of a two/four degree or vocational program. This number in Turkey is still low in comparison to other developing and developed countries. The OECD average is 36.9 percent while Canada is holding the first place with 56.7 percent (OECD, 2017). Education is a very critical issue. As it also set forward by Friedrich List in his definition of national innovations system, trained and educated human capital is the backbone of the economic strength. Because the economy is primarily based on humans with productivity. It is obvious that improved productivity can only be achieved through an educated and trained workforce. Therefore, a primary, secondary, high school and university education system should be fortified which aim to educate people who are equipped with the right skills as well as moral-ethic values besides the broad vision and ability to innovate. It follows out that the public policy tools that aim to increase the capacity both in quality and quantity have direct impact on economic security and within the same scope to national security.

The second important issue which is important from both economic and national security perspective is the national debt and the negative trade balance. Despite the government debt of Turkey is at reasonably low levels with 30 percent of GDP as compared to other countries, the total external debt of the nation as of the third quarter of 2018 is \$ 450 billion. (Trading Economics, 2019). The source of this debt is mainly linked to the negative trade balance of the nation which has been happening mostly because of the country's dependency of energy yielding natural resources (oil, natural gas, etc.) on foreign accounts and also the insufficient production levels of high value added goods (semi finished and finished) as well as high technology products.

In this context, the science, technology and innovation policies are important from two aspects; firstly, it can increase the value added domestic production and contribute positively to the negative trade balance. Secondly, it shall serve to expand the industrial base. In the recent years, Turkey has continuously invested into its innovation and technology ecosystem and supported research and development activities for the improvement of homegrown technologies. The support has mainly been in form of grant supports to academicians, private companies and researches or as incentives for companies doing R&D work at techno parks and R&D centers, as well as to the private companies who have invested in technology based domestic manufacturing.

The outcome for the defense industry has shown a steady positive improvement. The total sales of the defense and aeronautics sector increased from \$1.85 billion in 2006 to \$5.9 billion in 2016 (Presidency of the Republic of Turkey. Presidency of Defense Industries [SSB], 2016a). Also the portion

of domestic production within the defense industry increased from 20 percent in 2002 to 65 percent in 2016 (SSB, 2016b).

However, the percentage of high technology exports in the whole manufacturing exports, which is an indicator defined by OECD to help classifying countries with their capacities to develop technology, has been in the vicinity of two in average between 1996 and 2018. During the same period the portion of low technology products within the exports of manufactured goods went down from 50 to 30 percent, while there has been a rise from 18 to 25 percent and from 17 to 36 percent in low-medium technology products and in medium-high technology products, respectively (Konak, 2018). According to OECD Directorate for Science, Technology and Industry Economic Analysis and Statistics Division ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition, the manufacturing industries are categorized based on R&D intensities. Within this scope, the high technology industries are designated as aircraft and spacecraft, pharmaceuticals, office - accounting and computing machinery, radio, TV and communication equipment, medical, precision and optical instruments (OECD, 2011).

According to the technology classification Turkey emerges as a country whose exports depend on low, low-medium and medium-high technologies. Nonetheless, Turkey's export portion of high technology products, which is around 2 percent for the past ten years, is very low compared to other OECD countries. Therefore, there seems to be a need for the re-assessment and enhancement of the current science, technology and innovation policies.

In essence, developing and adopting technology is a critical factor since it is related with national security both from the perspective of economic security and national defense. Therefore, the development of alternative science, technology, education, training and industry based policies and the use of the right economic public policy tools in that direction, emerges as a vital issue for the future of Turkey.

## CONCLUSION

The economic public policy tools, being the important components of the economic potential, are in fact the reflection of the current global economic system and its principles to the national government policies. However, so that this reflection does not affect the national economies in a negative way, the national values have to be prioritized during the constitution of the economic public policies.

This topic, which also emerged with Turkey as a country case in the recent years, is directly related with economic security as well as with the ability of a country to maintain its economic strength, especially at times when there are sudden fluctuations in the economy overall. However, in today's world, while the trade wars became more effective than the military combats, having a consumption based economy, foreign dependency on certain inputs such as natural gas, oil, etc. and limited financial resources, causes more vulnerability to the global events. Within this context this situation can be regarded to create a national security issue.

It follows out that, it becomes necessary for Turkey to create alternative public policies, such as increasing agricultural production by utilizing more technology, that will decrease the dependency of the economy on tourism which is a very sensitive sector. In other words, by means of these alternative public policies, the right economic public policy tools have to be used in order to establish a stable system that will be able to withstand the negative impacts of the sharp changes in the world economic conditions. This is important from the standpoint of national economic security.

In essence, no country in the world has been able to establish such a flawless system that would yield continuous economic security. For instance, the emerging countries or nations with small economies, which have dependency on foreign oil, natural gas or other natural resources, are trying to keep their economies secure by making sure that their strategic supply of these resources are secured. On the other hand, most of the time, the developed countries or countries with relatively bigger economies, use their global industrial power to sustain their economic security. Nevertheless, at times of economic crisis even they get influenced negatively. In that case, besides the harm to their own

economies they also create a negative impact on the global economic scale. Then it becomes crucial to put the right economic public policy tools to work.

If we look at Turkey from the perspective of economic public policy tools and their impact on national security, it follows out that there are number of issues that need to be tackled. Agricultural production is below the potential and needs to be improved by making use of more advanced technologies. The tourism income of Turkey is on a continuously increasing trend, however, due its geographical location, the wars or conflicts in the surrounding areas, especially in the Middle East, pose vulnerability. In case of the manufacturing industry, foreign dependency on semi finished products and raw materials is still high. The same situation applies for the energy sector where Turkey is dependent on imports for natural gas and oil. However, regarding technology and its integration with the industry, there has been an ongoing effort in increasing the domestic portion in the manufacturing industry at various sectors by developing indigenous technologies.

This situation of foreign dependency in various sectors creates vulnerability for Turkey to the changes in the global economic conditions and hence makes it also difficult to maintain a sturdy national economic order. Therefore, generation and adoption of effective economic public polices becomes very critical. Within the same context, the tax system, for instance, is an important public policy instrument because the tax money is the most important source of the government budget. Therefore, the tax system has to be fair and should be based more on income, rather than on assets and services.

Nonetheless, further to the maintenance of economic security, industrial sectors have to stay competitive. This can be achieved by using modern technologies and having a low cost energy input.

Overall it follows out that, the policies, which are the subject of trade, manufacturing, education, training, tax, science and technology are directly related with national security. Because economic security is strongly correlated with national security. All country cases from the 20<sup>th</sup> century until the present day prove this argument to be true. In the same context, the generation of effective public polices and selecting the right economic public policy tools are very critical in maintaining national security. Therefore, it can be argued that the benchmark for a successful economic public policy for national security is to maintain a strong, diverse and sustainable economy, which shall be a part of a complementary ecosystem that integrates both domestic and international resources in an optimum way.\*\*\*

## REFERENCES

Aubrey, J. (1949). *Brief Lives*. In Dick, O. L. (Ed.) London: Secker & Warburg, 317.

*Dünya Gazetesi* (2018). 15-24 Yaş Arası Her 100 Gençten 2'si Okuma Yazma Bilmiyor. <https://www.dunya.com/kose-yazisi/15-24-yas-arasi-her-100-gencten-2si-okuma-yazma-bilmiyor/404928>, (Retrieved: February 6, 2019).

Faur, D. L. (1997). "Economic Nationalism: From Friedrich List to Robert Reich." *Review of International Studies*. 23, 359-370.

Faur, D. L. (2010). "Friedrich List and the Political Economy of the Nation State." *Review of International Political Economy*. 4(1), 154-178.

Freeman, C. (1995). "The National System of Innovation in historical perspective." *Cambridge Journal of Economics*. 19, 5-24.

Haber İzlenim  
(2018). *Türkiye'de Okur Yazarlık Oranı Yükseldi*. <https://www.haberizlenim.com/turkiyede-okur-yazarlik-orani-yukseldi-5556h.htm>, (Retrieved: February 12, 2019).

History (2009). *New Deal*. <https://www.history.com/topics/great-depression/new-deal>, (Retrieved: January 19, 2019).

- HM Government (2015). *National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/555607/2015\\_Strategic\\_Defence\\_and\\_Security\\_Review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf), (Retrieved: January 22, 2019)
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan (Reprinted from the Original Edition)*, Oxford: Clarendon Press, 557.
- Konak, A. (2018). “Yüksek Teknoloji İçeren Urun İhracatının İhracat Hacmi ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi; Seçilmiş OECD Ülkeleri ve Türkiye Örneği”. *Yönetim, Ekonomi, Edebiyat, İslami ve Politik Bilimler Dergisi*, 3(2), 56-80.
- OECD (2011). *ISIC Review. 3 Technology Intensity Definition*. <https://www.oecd.org/sti/ind/48350231.pdf>, (Retrieved: February 5, 2019).
- OECD (2017). *Adult Education Level, Below Upper Secondary / Tertiary / Upper Secondary, % of 25-64 year-olds*. <https://data.oecd.org/eduatt/adult-education-level.htm#indicator-chart>, (Retrieved: January 10, 2019).
- Presidency of the Republic of Turkey (2016). *Presidency of Defence Industries [SSB] (2016.-a). 2016 Turkish Defense Industry Performance*. <https://www.ssb.gov.tr/WebSite/contentlist.aspx?PageID=48&LangID=2>, (Retrieved: March 28, 2019).
- Presidency of the Republic of Turkey (2016). *Presidency of Defence Industries [SSB] (2016.-b). Türk Savunma Sanayinin 2016 Yılı Performansı*. <https://www.ssb.gov.tr/website/contentlist.aspx?PageID=48&LangID=1>, (Retrieved: March 28, 2019).
- Ronis, S. R. (2011). *Economic Security: Neglected Dimension of National Security?*. Washington DC: National Defense University Press.
- Trading Economics (2019). *Turkey Total Gross External Debt in 2019*. <https://tradingeconomics.com/turkey/external-debt>, (Retrieved: February 12, 2019).
- Walters, R. (2017). *Where is the line between National Security and Economic Prosperity*. “The Heritage Foundation.” <https://www.heritage.org/government-regulation/commentary/where-the-line-between-national-security-and-economic-prosperity>, (Retrieved: January 24, 2019).
- Yu, Y, Yu, J, Pan, X., Stough, R. (2016). *The Rise of China’s Innovation Economy: “Opening Up” Policy to Manufacturing Maturity, and on to Innovation Based Economic Growth and Labor Market Dynamics*. SSRN Electronic Journal, 1-34. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2820864>, (Retrieved: July 1, 2018). \*\*\*

## JANDARMA GENEL KOMUTANLIĞININ İÇİŞLERİ BAKANLIĞINA HIZLI UYUMU

*Ahmet Hamdi AYDIN\**

*Sadegül DURGUN\*\**

*Uğur BUCAK\*\*\**

### Öz

Vatandaşların daha kaliteli hizmet beklentisi içerisinde olduğu ve kendilerinden beklenen hizmeti veremeyen kurumların varlığının sorgulandığı günümüzde, kolluk hizmetlerini eksiksiz bir şekilde yürütebilmesi için Jandarma teşkilatının örgütlenme, verimlilik ve hizmet kalitesi açısından gelişmesi ve yeni gelişmelere adapte olması gerekmektedir.

İç güvenlik, asayiş ve kamu düzeninin korunması amacıyla örgütlenerek hizmetlerini yürüten Jandarma, kuruluşundan itibaren hem kolluk kuvveti olarak polis teşkilatının olmadığı yerlerde emniyet ve asayişin sağlanmasında görevler üstlenmiş, hem de Türk Silahlı Kuvvetlerinin tamamlayıcı bir parçası olarak birçok askeri görevi yerine getirmiştir. Üstlendiği zor görevlere rağmen hiyerarşik bağının belirsizliği nedeniyle Jandarma Genel Komutanlığının varlığı ve Genelkurmay Başkanlığı ile olan bağlılığı sorgulanmaya başlanmıştır.

Jandarma Genel Komutanlığı icra ettiği görevler ile ne tam bir askeri örgüt ne de tam bir kolluk teşkilatı olarak tanımlanabilmiştir. 2016 yılında çıkarılan 668 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Jandarma Genel Komutanlığı İçişleri Bakanlığına tam olarak bağlanmış olup bakanlığın Jandarma üzerindeki denetim ve kontrolü güçlendirilmiş, Jandarma teşkilatının askeri kişiliği sonlandırılarak Genelkurmay Başkanlığı ile olan hiyerarşik bağı sonlandırılmıştır.

Bu çalışmada, Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına bağlanmasına zemin hazırlayan nedenler belirlenecektir. Ardından ortaya çıkan yeni uygulamaların iç güvenlik hizmetlerine sağladığı katkılar incelenecektir. Bu anlamda değişen güvenlik algısı ile birlikte Jandarma Genel Komutanlığının İçişleri Bakanlığına bağlanması sürecine hızla uyum sağlayacağı öngörülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** İç Güvenlik, Güvenlik Algısı, Örgütlenme, Jandarma Genel Komutanlığı, İçişleri Bakanlığı

## FAST ADAPTATION OF THE GENDARMERIE GENERAL COMMAND'S TO THE MINISTRY OF INTERIOR

### Abstract

Into days world citizens expectation about efficiency and quality of public services have been increased and some organizations existence have been criticized which is not satisfy public about its services. Gendarmerieshould improve itself about organizational structure, performance and quality of services to perform its duties in a more efficient way.

With unique organization, fundamental character and culture, Gendarmerie General Command has been responsible to establishes a fety, interior and public security for citizens, where no police organizationis established. As an important part of the Turkish Army, Gendarmerie General Command has crucial military roles to fight against terrorism, also has duties about judicial process and civilian administration. Inspite of working very hard to carry out all of its difficult duties, existence and attachment with General Chief of Staff of Gendarmerie General Command has been criticized.

\*Prof.Dr., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş, [ahaydin@ksu.edu.tr](mailto:ahaydin@ksu.edu.tr), 03443001581

\*\*Arş.Gör., Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş, [sadegulozcanksu@gmail.com](mailto:sadegulozcanksu@gmail.com),03443001972

\*\*\*J.Yzb., Kahramanmaraş İl Jandarma Komutanlığı, Kahramanmaraş, [uurair@gmail.com](mailto:uurair@gmail.com)

Gendarmerie General Command has problems to define itself because, it's organization is neither complete military or a police unit. With legislative decree number 668 in 2016, Gendarmerie's attachment with General Chief of Staffand military statues had been abolished. Ministry of Interiors control over Gendarmerie has been undertaken.

In this study; it is aimed to express matters that caused abolition of Gendarmeries military statues and attachment with General Chief of Staff. Also the answers of whether increased attachment with Ministry of Interior and its new implementations have any positive affect about public service of Gendarmerie have been scrutinied. It is envisaged that the Gendarmerie General Command will adapt rapidly to the process of connecting to the Ministry of Interior.

**Keywords:** Internal security, Perception of Security, Organization, Gendarmerie General Command, Ministry of Interior.

## 1. Giriş

İnsanlar, yaşamlarını sürdürebilmek ve birçok temel gereksinimini karşılamak maksadıyla toplum halinde yaşamaktadırlar. Beraber yaşama zorunluluğu ile birlikte toplumda, huzur, güvenlik ve asayişin sağlanması gibi birtakım ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Toplumlar hem kendi içerisindeki düzeni ve asayişini temin etmek hem de dışarıdan gelebilecek her türlü tehlikeye karşı güçlü olabilmek için öncelikle kendi güvenliğini sağlamalıdır. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde güvenlik ihtiyacı fiziki ihtiyaçlardan hemen sonra gelen en önemli ihtiyaçtır. Bu nedenle insanlığın varoluşunun merkezinde bulunan güvenlik, yaşamsal temel bir ihtiyaçtır. Toplum hâlinde yaşarken insanların gündemini en fazla meşgul eden konu güvenlidir. İnsanlar içgüdüsel olarak toplum içerisinde hareket edilirse dış tehlikelerden korunabileceklerini düşünürken diğer yandan da toplum içerisinde daha fazla suçla karşılaştıkları için güvenlik hep ilk planda kalmıştır. Sonuçta insanların devletin otoritesini kabullenmesinin en belirgin nedeni devletin, bünyesindeki insanların güvenliklerini sağlaması olmuştur. Ayrıca varlığı tehdit edilen birey ve toplum için güvenlik öznesi vazgeçilmezdir.

Toplumların güvenliği çeşitli örgütler tarafından sağlanmaktadır. Jandarma Teşkilatı da bunlardan biridir. Türkiye'de Jandarma Teşkilatı askeri, adli, mülki ve daha birçok görevi yerine getirdiği için ne tam bir kolluk teşkilatı ne de askeri bir teşkilat olarak tanımlanabilmiştir. Vatandaşa güvenlik hizmeti sunan Jandarma Genel Komutanlığı, 2016 yılının Temmuz ayına kadar emniyet ve asayiş yönünden İçişleri Bakanlığına; eğitim ve askeri yönden Genelkurmay Başkanlığına bağlı bir kurum iken yine aynı tarihlerde 668 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanlığına tüm yönleri ile bağlanmıştır. Böylelikle Genel Kurmay Başkanlığı ile hiyerarşik bağı kesilmiş ve askeri kişiliğine son verilmiştir. Jandarma Genel Komutanlığı geçmişte Genelkurmay Başkanlığı'nın sert ve içe dönük hiyerarşisine rağmen adli ve mülki görevlerini günümüz güvenlik algısına yakın seviyede icra etmeye çalışmıştır.

Bu çalışmada geçmişte asker mi yoksa polis mi karmaşasına rağmen kamu düzeninin sağlanmasında aktif olarak görev alan, Jandarma Genel Komutanlığının kolluk faaliyetlerindeki örgütsel değişiminin neler olduğunun tespiti yapılarak gelişim ve dönüşümün seyri üzerinde değerlendirmelerde bulunulmuştur. Bu doğrultuda öncelikle güvenlik kavramı ele alınmıştır. Ardından güvenlik algısında meydana gelen değişikliklerin ışığında kolluk faaliyetleri incelenmiştir. Sonrasında Jandarmanın dünyadaki yeri ve önemine değinilmiş ve Jandarmanın yerine getirdiği kolluk faaliyetlerinin hukuksal ve yönetsel temelleri ele alınmıştır. Son olarak Jandarmanın İçişleri Bakanlığına bağlanması ve hızlı entegrasyonu tartışılmıştır.

## 2.Genel Olarak Güvenlik Kavramı

Güvenlik terimi etimolojik olarak incelendiğinde, İngilizce'de "Security" olarak ifade edilen kelimenin Latince de "Securitas" ve "Sine Cura" kelimelerinden türediği görülmektedir. "Sine" olmadan, hariç ve dışında anlamlarında karşılık bulurken, "Cura" ise acı, endişe, rahatsızlık anlamlarını içermektedir. Sonuç olarak "Securitas" tehlikeden uzak, emniyet ve güvenlik gibi anlamları ifade etmektedir (Dillon, 2002:125; Özgür ve Erciyes, 2017:82). Türk Dil Kurumu Sözlüğünde güvenlik kelimesi; toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu olarak belirtilmiş olup emniyetli olma durumu ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır(Türk Dil Kurumu, 2018).

Günümüzde güvenlik hizmeti bir kamu faaliyeti niteliğinde olup, profesyonel ve üniformalı meslek grupları tarafından yerine getirilmektedir. Bireyler gibi devletler de varlıklarını devam ettirebilmek için hem iç hem de dış güvenliklerini sağlamaya çalışmışlardır. Güvenlik, varoluşundan beri insanın doğasında hayati öneme haiz bir terim olup önemi gün geçtikçe artmaktadır (Beren, 2013:17). Devletler, her türlü iç ve dış tehlike ile mücadele ederken, vatandaşlar da kendilerini muhtemel tehlikelere karşı güvende hissetme ve yaşamlarını huzur içerisinde sürdürme arzusunda dırlar (Alpar, 2013:80).

Güvenlik kavramını geleneksel yaklaşımlara göre açıklamaya çalışanlar genellikle devlet odaklı yaklaşımı benimsemişlerdir. Bu klasik yaklaşıma göre tehditlere karşı güvenlik önlemini alacak olan devlettir. Tehditlerin kaynağının geneli askeri sorunlar merkezli olup savunmaya yönelik güvenlik politikalarına ağırlık verilmiştir. Soğuk Savaş'ın sonlarına doğru güvenlik kavramı geçmişte mevcut olmayan ve ilk kez karşılaşılan nedenlerden dolayı değişim göstermiştir ve kavramın daha geniş platformlarda incelenmesi zorunlu hale gelmiştir. Bu nedenle güvenliğin, konumsal, ekonomik ve toplumsal başka perspektiflerinin de olduğu gerçeği daha fazla kitlelerce benimsenmiştir. Güvenlik hizmeti her döneme uygun, kritik öneme haiz bir hizmet türüdür. Zamanın şartlarına uygun çağdaş yaklaşımları içermek durumundadır (Aydın, 2006:265).

Küreselleşme ile birlikte tüm dünyadaki teknolojik gelişme ve özellikle bilişim sektöründeki hızlı ilerleyiş modern toplumların algılarını da etkilemiştir. 1980'li yıllardan itibaren belirgin bir şekilde ivme kazanarak öne çıkan ve çok boyutlu bir yapısı olan küreselleşme her alana değişik yönleriyle nüfuz etmekte, dünyayı bir değişim ve dönüşüm sürecine sokmaktadır (Sarıyıldız, 2008:128). Geçmişte sadece tek aktörlü ulus devlet düzleminde değerlendirilen güvenlik konusu bu değişimden etkilenmiş, Soğuk Savaşın sona ermesi ve ivme kazanan küreselleşmeyle birlikte çok aktörlü sistemin kapsamında olması gerektiği yaklaşımı hâkim olmuştur. Bunun temel nedeni, küreselleşmenin dünyayı güvenli bir yer haline getirmek yerine tehdit ve riskin daha da çeşitlendiği ve boyutunun arttığı bir dünya haline getirmesidir (Dönmez, 2010:16). Güvenlik olgusu, ulusal ve uluslararası kurum ve olaylarda karşılaşılan bir durumdur. Çünkü güvenlik ile varlığını koruma ve sürdürme amacı arasında bir ilişki bulunmaktadır. Amaç değişime uğrayıp geliştikçe, mevcut tehdit algılaması çeşitlenerek yeni güvenlik yaklaşımları doğmaktadır.

Türkiye'de bu değişim ve dönüşüm süreçlerinden büyük oranda etkilenmiştir. Sosyal, ekonomik ve kültürel değişim toplumda meydana gelen asayiş olaylarını etkilemiş bunun neticesinde değişik suç tiplerini ortaya çıkarmıştır. Devletler kendi güvenliğini sağlamak ve bunun sonucunda kamu düzenini tesis edebilmek için ulusal düzeyde örgütlenme yoluna gitmiştir. Ancak değişim faaliyeti süreklilik arz ettiği için mevcut örgütlenmenin sabit kalmadan gelişen durumlara göre uyarlanması gerekmektedir (Aydın, 2015:140-165). Güvenlik kapsamı, çok hassas bir konu olduğu için örgütlenme de ayrıntılı planlama gerektirmektedir. İyi bir örgütlenme, görev, yetki ve sorumlulukların sağlıklı bir şekilde dağıtılmasını; bu yetki ve sorumlulukların sınırlarının çizilmesini, kimin kimden emir alıp kime emir vereceğinin belirlenmesini esas alır. Örgütün yapısını oluşturan tüm unsurların örgütün amaçları doğrultusunda çalışmasını, sosyo-ekonomik ve teknik gelişmelerin yakından izlenip ona göre örgüte yeni bir yön verilmesini sağlar (Aydın, 2015:53). Türkiye'de kamu düzeninin korunması ve kamu güvenliğinin sağlanması görevleri, İçişleri Bakanlığı'nın örgütsel yapısı içerisinde görev yapan Polis, Jandarma ve Sahil Güvenlik teşkilatları tarafından yürütülmektedir.

Günümüzde tüm hizmetlerin odağında insan unsuru bulunmaktadır. Vatandaşın desteğini ve rızasını almayan hiçbir faaliyet başarı ile sonuçlanmamıştır. Bu anlayışla hareket eden bireylerin olaylara ve durumlara karşı algısında ve tepkisinde de değişimler söz konusudur. Kurum veya kuruluşlar daha etkili ve verimli hizmet üretebilmek için insan ve toplum algısına yönelik çalışmalara önem vermektedir. Kamu yönetiminin halkla ilişkiler hususuna önem vermesi, halkın ihtiyaçlarını karşılıksız bırakmaması gerekmektedir. Bunun sağlanması için yönetimin; halka kapılarını açması, halkın sesine kulak vermesi ve vatandaşın problemlerine çözüm bulması önceliği olmalıdır (Aydın ve Taş, 2013:120).



### 3. Demokratikleşen Güvenlik Anlayışının Etkisindeki Kolluk Faaliyetleri

Soğuk Savaşın sona ermesi, 11 Eylül saldırılarının yarattığı sistematik kırılmalar ile Afganistan, Irak, Libya, Tunus, Yemen ve son olarak Suriye’de yaşanan iç savaşla sonuçlanan önemli Ortadoğu meseleleri güvenlik kavramının dönüşümünü hızlandırmıştır. Güvenliğin kapsamı büyürken, aktörleri de çeşitlenmiştir. Klasik güvenlik anlayışının askeri ve siyasi gündemi belirleyen devlet merkezli yaklaşımı, güvenlik alanında yaşanan değişim ve dönüşümü açıklamakta yetersiz kalmıştır. Güvenliğin bu şekilde çok boyutlu olması, farklı yaklaşımlara sahip yeni güvenlik çalışmalarını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle devlet odaklı güvenlik stratejilerinden insan ve toplum merkezli güvenlik stratejilerine geçilmiştir.

Demokratik kolluk, güvenlik hizmetlerinde şeffaflık, saydamlık, vatandaşa karşı hesap verebilirlik, katılımcı yönetim ve verimlilik ilkelerini dikkate almak durumundadır. Hatta daha da ileriye gidilecek olursa güvenlik örgütlerinin yapısal manada sivilleştirilmesi demokratikleşen güvenlik felsefesinin en belirgin özelliklerindedir. Ne var ki Türkiye’de güvenlik bürokrasisinin merkeziyetçi yapıda olması, coğrafi olarak ekonomik farklılık ve başta terör gibi önemli siyasal ve sosyal sorunlar sivilleşmenin önünde büyük bir engel olarak bulunmaktadır. Günümüz koşullarında güvenlik hizmetinin sivilleşmesi kısa vadede mümkün gözükmezken imkânsız da değildir (Aydın, 2015:128). Uzun vadede, toplumun her konuda geliştiği ve demokrasinin bütün kurum ve kuruluşları ile yerleştiği bir Türkiye’de iç güvenlik ile birlikte bütün hizmetlerin sivilleşmesi mümkündür. Halkın katılımı, kolluğun suç ve suçlu ile mücadelesinde, vatandaş tarafından verilen en ufak bilgi veya ihbar ise asayişin sağlanmasında hayati öneme sahiptir. Devletin, vatandaşın bu ilkeler üzerinden rızasını sağlamasının ve faaliyetlerini demokratikleştirmesinin en etkin yollarından biri, toplumsal katılımı sağlamaktır. Çağımızın üretim ve yönetim anlayışı, örgüt üyelerinin sadece çalışan birey olmamasını, aynı zamanda yönetime katılan konumunda olmasını, ayrıca güvenlik hizmeti alan vatandaşın yönetimin karar mekanizmasında görev almasını zorunlu kılmaktadır (Aydın, 2013:311).

Devletin tüm hizmetlerinde olduğu gibi güvenlik hizmetlerinde de vatandaş odaklı olması neticesinde, uygulamaların denetlenmesi ve sunulan hizmetlerin etkin ve verimli olması sağlanacaktır. Ülkemizde son dönemde yaşanan sosyal, teknolojik ve kültürel dönüşümler her alanda olduğu gibi güvenlik alanında da radikal değişim ve dönüşüm gereksinimlerini ortaya çıkarmıştır. Vatandaşların daha kaliteli hizmet beklentisi içerisinde olduğu ve kendilerinden beklenen hizmeti veremeyen kurumların varlığının sorgulandığı bu ortamda, demokratik kolluk prensipleri ön plana çıkmıştır. Gücünü Anayasa’dan almak ve denetlenebilir olmak “Demokratik Kolluk” olmanın olmazsa olmaz koşullarındandır. Bu kapsamda gücünü Anayasa ve Kanunlardan alan Jandarma Genel Komutanlığı, kurum içinde ve mülkiye müfettişleri ile Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

Faaliyetlerinin çıktısı hizmet olan kamunun, yöntem ve anlayışına yön verirken vatandaşın ihtiyaçlarını ve taleplerini dikkate alması başarısını önemli ölçüde etkilemektedir. Bu konudaki en önemli gelişmelerden biri, kamuoyunda İç Güvenlik Paketi olarak bilinen, 6638 Sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un yürürlüğe girmesidir. Bu Kanunla, hizmetin yerinde ifası anlamına gelen; Polis Vazife ve Salahiyet Kanununun 15. maddesine “Polis; mağdur veya tanık ifadelerini, talepleri halinde ikamet ettikleri yerlerde veya iş yerlerinde de alabilir, bu fıkranın kapsamı ile uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığınca belirlenir.” ibaresi eklenmiştir (Resmi Gazete, 2015). Söz konusu düzenleme doğrultusunda suç ve kolluk birimi ayrımı gözetilmeksizin müşteki, mağdur veya tanık ifadeleri, talepleri halinde ikamet ettikleri yerlerde veya iş yerlerinde alınabilecektir. Ayrıca kolluk tarafından yapılması gereken adli veya idari nitelikteki tebligat işlemlerinin, 7201 sayılı Tebligat Kanunu ile Tebligat Kanununun Uygulanmasına Dair Yönetmelik hükümleri çerçevesinde, ilgililerin Polis Merkezi Amirliklerine/Jandarma Karakol Komutanlıklarına davet edilmeksizin ev veya iş yeri adreslerinde gerçekleştirilmesi sağlanmıştır. “Yerinde Hizmet Projesi” ismini taşıyan bu faaliyet ile kolluk; engelli, hasta veya iş yoğunluğu nedeniyle karakola gidemeyecek durumda olan vatandaşa yerinde ulaşarak büyük bir başarıya imza atmıştır.

İnsan merkezli kamu hizmeti anlayışında, vatandaş memnun ve devlet ile barışık olmaktadır. Bunun sonucunda devlet, vatandaşına daha etkin ve verimli hizmet sunmaktadır. Şeyh Edebalı’nın

Osman Gazi'ye söylediği “İnsanı yaşat ki Devlet Yaşasın” sözü bunu en iyi şekilde özetlemektedir (Aydın, 2013:340). Kuruluşundan itibaren toplumun huzur ve güvenliğini sağlamaya yönelik faaliyetlerde bulunan Jandarma, hukukun üstünlüğü ile insanın hak ve hürriyetinin korunması yaklaşımıyla, toplum destekli bir asayiş hizmetinin sunumunu temel amaç edinmiştir. Bu çerçevede, Jandarma Genel Komutanlığı vizyonunu, “İnsan merkezli çağdaş yönetim ve görev anlayışı ile ulusal ve uluslararası alanda en saygın, en güvenilir, en mükemmel hizmet üreten örnek kolluk kuvveti olmak” şeklinde belirlemiştir(www.jandarma.gov.tr, 2018). Yıllardır son derece kısıtlı imkânlarla görevini sürdürmeye çalışan jandarmanın son dönemde, silâh, teçhizat ve personel yönünden güçlendiği ve daha modern bir teşkilat hâline geldiği görülmektedir.

#### **4.Askeri Statülü Kolluk Kuvveti Olarak Dünya Jandarmalarının Yeri ve Önemi**

Ülkenin iç güvenliğini ve asayişini çeşitli imkansızlıklara rağmen sağlayan ve İçişleri Bakanlığının örgütsel yapısı içerisinde önemli bir yere sahip olan Jandarma Genel Komutanlığı, kolluk ve askeri kabiliyetleri birleştirilmiş bir kurumdur. Günümüzde “Jandarma” kelimesinden, bir askeri statü ve kuruluş içinde, emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan genel kolluk ve güvenlik kuvveti anlaşılmaktadır. Askeri statüden; ilgili teşkilatın Genelkurmay Başkanlığı'na veya Savunma Bakanlığı'na bağlı olması değil, hiyerarşik yapısının, örgütlenmesinin ve personelini ilgilendiren kanunların askeri geçmişten gelmesi kastedilmektedir (Jandarma Genel Komutanlığı, 2012).

Dünyada; 1990'lı yılların başında emniyet ve asayiş hizmetleri konusunda uluslararası iş birliğini sağlamak yönünde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Çalışmaların daha sağlıklı yürütülebilmesi ve yasal sınırlarının belirlenebilmesi amacıyla, Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz'in katılımıyla Uluslararası Jandarmalar ve Askerî Statülü Kolluk Kuvvetleri Birliği 18 Mayıs 1994 tarihinde kurulmuştur (Jandarma Genel Komutanlığı, 2019). Organizasyonun ismi, bu dört ülkenin isimlerinin baş harflerini esas alarak FIEP olmuştur. Bu organizasyona ülkemizi temsilen Jandarma Genel Komutanlığı, 21 Ekim 1997'de “Gözlemci Üye”, 20 Ekim 1998 tarihinde ise asli üye olarak katılmıştır. Bugün 57 ülkede Jandarma ve askeri statülü kolluk kuvveti olarak isimlendirilen teşkilat bulunmaktadır. Bu ülkelerden; 12'si Avrupa ve Akdeniz Jandarmalar ve Askerî Statülü Kolluk Kuvvetleri Birliği (FIEP) üyesi, 8'i FIEP üyesi olmayan Avrupa ülkesi, 3'ü Amerika kıtası ülkesi, 22'si Ortadoğu ve Afrika kıtası ülkesi ve 12'si Asya ülkesidir (Jandarma Genel Komutanlığı, 2019). Jandarma ve askeri statülü kolluk kuvveti olarak tanımlanan teşkilatların birbirlerinden bazı farklılıkları olmasına rağmen, hepsi askeri çizgi içinde teşkilatlanması nedeniyle diğer kurumlara kıyasla daha merkeziyetçi ve hiyerarşik yapıya sahiptirler. Ayrıca zor şartlar altında görev yapabilme kabiliyetleri, çok yönlü işlevsellikleri, Jandarma teşkilatlarının ortak özellikleri olarak ortaya çıkmaktadır(GOBINET, 2008). Türkiye Jandarması, uluslararası güvenlik ve iş birliğine önem vermesinin sonucu olarak, Avrupa Birliği üyesi ülke Jandarma ve Askerî Statülü Kolluk Kuvvetlerinin üye olabildiği (Fransa, İspanya, İtalya, Hollanda, Portekiz, Polonya ve Litvanya), Avrupa Jandarma Kuvveti (AJK)'nin 2010 yılından beri gözlemci üyesidir ve AJK çatısı altında yapılan Barış Destekleme Harekâtlarına aktif olarak katılmaktadır(www.eurogendfor.org, 2019).

Dünyada jandarma ve askeri statülü kolluk kuvveti bulunan 57 ülkeden 26'sında mülki, adli ve askeri görevler var iken 31'inde ise adli görevler yoktur. Jandarmaların ülkelerine göre bağlılık durumları değişmekle birlikte hem İçişleri Bakanlığı'na hem de Savunma Bakanlığı'na bağlı oldukları görülmektedir. Örneğin Fransız Jandarması hem İçişleri Bakanlığı'na hem de Savunma Bakanlığı'na bağlı olup, operasyonel yönünü İçişleri Bakanlığı ile yürütmektedir. Jandarmaların görev yaptıkları sorumluk alanları incelendiğinde çoğunlukla belediye hudutları dışında, polis in ise şehir merkezlerinde asayişin sağlanmasından sorumlu oldukları görülmektedir. Ayrıca savaş durumunun olduğu koşullarda jandarmanın, envanterinde ağır silah ve teçhizat bulunması nedeniyle, askeri bir güç olarak büyük tehditlere karşı koyma imkân ve kabiliyetleri açısından üstünlüğü söz konusudur. Sonuç olarak özellikle 1990'lı yıllardan sonra askeri statülü kolluk kuvvetleri tüm Avrupa güvenlik güçleri arasında en fazla büyüme gösteren kuvvetler olmuştur(Lutterberg, 2005:246).Jandarmanın bir taraftan mülki ve adli görevleri yerine getirirken diğer taraftan da iki taraflı bağlılığı ile hem sivil hem de askeri komuta altında konuşlandırılabilmesi özelliği sayesinde, barışı sağlama harekâtına katılan kolluk ve askeri kuvvetler

arasında ideal bir ara yüz sağladığı, barışı koruma görevlerinde Jandarma gibi askeri statülü kolluk kuvvetlerine olan ihtiyacın gün geçtikçe arttığı ifade edilmektedir (Borgne, 2004 :173).

### **5. Türkiye’de Jandarmanın Kolluk Faaliyetlerinin Hukuksal ve Yönetmel Temelleri**

Türkiye’deki iç güvenlik örgütlenmesinin tarihi, esas olarak Osmanlı Devleti’nin son yüzyılında devlet yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmalarına dayanmaktadır. Bu kapsamda iç güvenliği sağlamakla görevli olan Jandarma teşkilatının geçmişi 1839 yılına kadar, Polis teşkilatının geçmişi ise 1845 yılına kadar uzanmaktadır. Bu sisteme, 1982 yılında Sahil Güvenlik Komutanlığı da dahil olmuştur. Ülkemizde iç güvenlik yönetiminden sorumlu ana örgütlenme, kamu düzenini korumak ve illerin genel idaresini düzenlemekle görevli, Türk Kamu Yönetimi içinde köklü bir yeri bulunan İçişleri Bakanlığı çatısı altında toplanmıştır. İçişleri Bakanlığı hem Osmanlı Devleti hem de Cumhuriyet döneminde değişen şartlara göre kendisini yenileyerek üstlenmiş olduğu çok önemli görevleri, merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlar aracılığıyla yerine getirmektedir.

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı’nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna göre bakanlığın teşkilat yapısı; merkez teşkilatı, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Bağlı kuruluşlar ise; Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı’dır(Resmi Gazete, 1985). 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 (Resmi Gazete, 1937; Acar, 2018:670).

Türkiye, Avrupa’nın gelişmiş ekonomik ve sosyal standartlarını yakalayabilmek amacıyla 1959 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğuna adaylık başvurusu yapmıştır(www.ab.gov.tr, 2019). Ülkemiz 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi ile Avrupa Birliğine ilk kez aday ülke olarak kabul edilmiş olup Avrupa Komisyonunun yayımladığı ilerleme raporlarını da dikkate alarak yasal ve anayasal reformlar gerçekleştirilmiştir. İstenen reformlardan üstüne vurgu yapılan konular; asker-sivil ilişkileri ile askeri kolluk statüsünde olan Jandarmanın sivil gözetimidir. Buna göre Avrupa Komisyonunun 2013 yılı ilerleme raporunda Jandarma Genel Komutanlığının sivil denetiminin sağlanması hususu yinelenmiştir(Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu, 2013).

Ülkemiz Avrupa Birliğine üye olabilmek amacıyla çeşitli yasal düzenlemeler yapmış, Jandarma’nın hukuki durumu da bundan nasibini almıştır. 27 Mart 2015 tarihinde kabul edilen ve İç Güvenlik Paketi olarak adlandırılan 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun tasarısıyla birlikte, 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda değişiklik yapılmış olup bu paketle, illerdeki jandarma personelinin atanma, yer değiştirme ve görevlendirmeleri yetkisi, Genelkurmay Başkanlığından alınarak İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Ayrıca general seviyesi haricindeki diğer Jandarma personelinin atamalarının Vali tarafından yapılması sağlanmıştır. Jandarma üzerinde sivil denetimi arttıran bu kanun değişikliğine Avrupa Komisyonu, askeri statülü kolluk özelliği taşıyan Jandarma’daki bu yönetsel ve örgütsel değişimi, Kasım 2015 tarihli ilerleme raporunda sivilleşmeye yönelik çok önemli bir gelişme olarak tespit etmiştir(Avrupa Komisyonu Türkiye İlerleme Raporu, 2015).

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu’nun 3. maddesinde; “Türkiye Cumhuriyeti Jandarması emniyet ve asayiş ile kamu düzeninin korunmasını sağlayan ve diğer kanun ve nizamların verdiği görevleri yerine getiren silahlı, askeri bir güvenlik ve kolluk kuvvetidir” ibaresi mevcut iken 27 Temmuz 2016 tarihinde yayımlanan 668 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Genelkurmay Başkanlığı ile olan askeri bağılılığı sonlandırılarak İçişleri Bakanlığı’na tüm yönleri ile bağlanmıştır(Resmi Gazete, 2016). Bu doğrultuda daha önce silahlı kuvvetlerle ilgili her türlü konuda Genelkurmay Başkanlığına, emniyet ve asayişle ilgili konularda İçişleri Bakanlığına bağlılık söz konusu iken yapılan değişiklikle Jandarma Genel Komutanlığı tüm iş ve işlemlerde ve görevlerde İçişleri

Bakanlığına bağlanmıştır (Ay, 2017:158). Yani jandarma teşkilatının yeni düzenleme ile askeri kolluk olarak değil, genel kolluk gücü olarak görev yapacaktır (Özel, 2018:186).

2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkiler Kanununa göre Jandarma; adli görevlerinde Cumhuriyet Savcısına, mülki görevlerinde ise mülki amire karşı sorumlu olmuştur. Jandarmanın İçişleri Bakanlığına tam bağlanmasından sonra bu sorumluluklarda herhangi bir değişiklik meydana gelmemiş denetleme, eğitim, sicil, atama ve terfi gibi konularda Genelkurmay Başkanlığının yetkileri İçişleri Bakanlığına devredilmiştir.

Her ne kadar Jandarma, geçmişte Genelkurmay Başkanlığına bağlılığı sebebiyle askeri özellikleri olan bir teşkilat olsa da adli ve mülki görevlerinden dolayı bir genel kolluk olarak üzerine düşen sorumluluğun en iyi şekilde üstesinden gelmiştir. Türkiye’de Jandarma görevlerinin icrasında her türlü malzeme ve teçhizat eksikliği ile coğrafi olumsuzluklara rağmen ülkenin yüzölçümünün yüzde doksan ikisinin emniyet ve asayişini sağlamaktadır(www.jandarma.gov.tr, 2019). Söz konusu alanın büyük bir çoğunluğunun belediye hudutları dışındaki dağlık ve sert engebeli arazi olduğu durumu göz önüne alınırsa bu bölgelerin emniyet ve asayişini sağlamada Jandarma personelinin göstermiş olduğu üstün fedakârlık sayesinde bu günlere gelindiği görülecektir.

Jandarma üstlendiği kolluk vazifesinden dolayı hem bağlı olduğu idareye hem de vatandaşa karşı sorumludur. Bu anlayıştan dolayı yapmış olduğu tüm faaliyetlerde kanun ve nizamlara göre hareket etme mecburiyetindedir. Günümüzde güvenlik tehditlerinin milletler ötesi nitelik kazanması ve küreselleşmenin güvenlik algısı paradigmasını değiştirmesi neticesinde kolluğun tüm faaliyetlerinde geçmişten daha hassas davranması zaruri hale gelmiştir. İçişleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı’nı iç güvenliğinin sağlanmasında her zaman kendisine bağlı bir kolluk kuvveti olarak görmüş ve bütün plan ve projelerinde bu hususu dikkate almıştır.

Bilgi toplumuna geçiş sürecinin çok hızlı bir şekilde yaşandığı günümüz dünyasında, bu değişime bağlı olarak toplumların ve bireylerin ihtiyaç ve talepleri büyük bir hızla değişmektedir. Bu talep ve ihtiyaçların en az maliyetle, en kaliteli biçimde vatandaşlara sunulması kamu yönetiminin birinci önceliği haline gelmiştir. Bu hizmetlerin önceden belirlenen stratejik hedef ve planlar dâhilinde yürütülmesi büyük önem taşımaktadır. Bu hususlarla ilgili olarak İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanan ve 2015-2019 yıllarını kapsayan stratejik plan mevcuttur. Söz konusu planın “Güvenlik” bölümü incelendiğinde emniyet ve asayişin sağlanmasından sorumlu Polis ve Jandarma’nın kolluk hizmetlerinde toplum desteğini arttırmak, profesyonelleşme ile uzmanlaşmayı sağlamak amacıyla örgütsel birtakım dönüşümlerin hedeflendiği görülecektir(www.icisleri.gov.tr, 2015).

İçişleri Bakanlığı’nın ana hizmet birimlerinden Mülkiye Teftiş Kurulu, Bakanlığın denetim ve gözetimi altında bulunan Valilik ve Kaymakamlıkların işlemlerini ve hesaplarını teftiş etmek ve denetlemekle görevlidir(Resmi Gazete, 1985). Teftiş Kurulu’nun ilçe ziyaretlerinde, ilgili Kaymakamlıklarla beraber İlçe Emniyet Müdürlükleri ve İlçe Jandarma Komutanlıkları da kontrol planı içerisinde denetlenmektedir. Yapılan teftiş faaliyetinin sonucu bir rapor haline getirilerek yayınlanmaktadır. Denetimin sonucu İlçe Kaymakamının başarısını etkilediği gibi aynı zamanda Emniyet ve Jandarma’nın amirlerine verilen ‘mülki sicil’e önemli etkisi bulunmaktadır. Jandarma’nın mülki denetimlerinin yanında adli denetimleri de kolluk görevlerinin icrası yönünden önemli yükümlülükler ortaya çıkarmaktadır. Cumhuriyet savcılarını adli kolluk hizmetlerinin etkin ve verimli yürütülebilmesi amacıyla, adli kolluk görevlileri tarafından yürütülen işlemleri soruşturmanın her aşamasında denetlerler. Ayrıca İlçe Jandarma/Emniyet birimlerindeki gözaltına alınan kişilerin bulundurulacakları nezarethaneleri, ifade alma odalarını, bu kişilerin durumlarını, gözaltına alınma sürelerini, gözaltına alma ile ilgili tüm kayıt ve işlemlerini kontrol etmek ve denetlemekle sorumludurlar (Resmi Gazete, 2005). Belirtilen durumlara aykırı hareketler çok ağır cezaları gerektirdiğinden dolayı Jandarma personeli adli denetimlere çok büyük önem vermektedir. 2003 yılında çıkarılan kanun ile kurulan İlçe İnsan Hakları Kurulları da kolluğun sivil denetimi konusunda önemli bir gelişme olup kolluk personelinin her türlü işleminin insani boyutu açısından kanuniliğini incelemektedir. Ayrıca Jandarma’nın sadece kolluk faaliyetlerinin denetimini sağlamak amacıyla İçişleri Bakanlığı

bünyesinde Mayıs 2016 yılı içerisinde Kolluk Gözetim Komisyonu kurularak faaliyetlerine başlamıştır(Resmi Gazete, 2016).

668 sayılı kanun hükmünde kararname öncesinde kamuoyunda İç Güvenlik Yasası olarak bilinen 6638 sayılı Kanun ile 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkiler Kanununda yapılan değişiklikler ile Jandarmanın Genelkurmay Başkanlığına askeri yönden bağlılığı devam etmekle birlikte atama, sicil, görevden ayırma ve uzaklaştırma, askeri görevler dışındaki konularda denetleme ve terfi konularındaki yetkiler İçişleri Bakanlığına devredilmiştir. Böylece 2016 yılındaki 668 sayılı KHK öncesi geçiş süreci olarak adlandırabileceğimiz bir dönemin başlamasına neden olmuştur.

Yukarıda belirtilen tüm gelişmeler Jandarma'nın kolluk faaliyetlerine uyumunun çok eskilere dayandığını göstermektedir. Günümüz hukuk normlarına göre kolluk faaliyetlerini yürütürken, Genelkurmay Başkanlığının kapalı askeri bürokrasisinin getirdiği önemli sorumlulukların üstesinden gelinmiştir.

### **6.İçişleri Bakanlığına Tam Bağlanan Jandarmanın Hızlı Entegrasyonu**

Türkiye’de genel kolluk olarak önemli bir konuma sahip Jandarma Genel Komutanlığı, geçmişte olduğu gibi günümüzde de etkin ve kritik bir kurum olma özelliğini sürdürmektedir. 2016 yılında çıkarılan 668 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İçişleri Bakanlığına tam bağlılığı gerçekleşen Jandarma, bu tarihten sonra öncelikli olarak yönetsel ve örgütsel anlamda dönüşüme hız vermiştir. Daha önceden Jandarma Teşkilatı personel ihtiyacını Astsubay Okulları, Uzman Jandarma Yetiştirme Okulu, Zorunlu Askerlik Vazifesi Gören Er ve Erbaşlardan karşılamaktadır. Ayrıca, Jandarma'nın subay kaynağı Kara Harp Okulundan sağlanmaktaydı. Jandarma subayının 4 yıllık Kara Harp Okulu eğitimi süresince görmüş olduğu derslerin büyük çoğunluğu askeri konular olup kolluk faaliyeti ile ilgili olarak dersler yok denecek kadar azdı. Subaylar, Teğmen olarak Kara Harp Okulundan mezuniyetlerini müteakip 2 yıl süreyle ve değişik merkezlerde kurs ve eğitim almaktaydılar. Büyük oranda subay eksikliği yaşayan kurum için önemli bir zaman kaybıydı. Bununla birlikte, “kolluk kuvveti görevini ifa etmekte olan kurumların personel ihtiyaçlarının çok çeşitli birimlerden karşılanması uygulamada sorunları beraberinde getirmekte, farklı eğitim yöntemleri ile yetiştirilen personel farklı tutum ve davranış sergilemektedir” (Ayata ve Dalkılıç, 2016:129). 2016 yılında Kara Harp Okulu'nun kapanması neticesinde Jandarma, muvazzaf subay ihtiyacını doğrudan İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinden karşılamaya başlamıştır. Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, 31 Temmuz 2016 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu'na eklenen 13/A maddesi gereği Jandarma Okullar Komutanlığı lağvedilerek kurulmuştur(Resmi Gazete, 2016).

669 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Jandarma'nın personel yapısı üzerinde de etkisi olmuştur. Bu kapsamda ilgili kararnamenin 111. maddesine göre Jandarma Genel Komutanlığının vatani hizmetini yapan er ihtiyacı Millî Savunma Bakanlığı tarafından 3 yıl daha karşılandıktan sonra herhangi bir uzatma sebebi olmaz ise sonlanacaktır. Yani Jandarma tamamıyla profesyonelleşecektir. Bu nedenle Jandarmanın subay, astsubay, uzman çavuş personelini temin edip yetiştirecek olan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinin önemi daha fazla artmaktadır. İçişleri Bakanının 2018-2019 Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Eğitim ve Öğretim Yılı Açılış Töreninde yapmış olduğu konuşmasında Jandarmanın 2016 yılı profesyonelleşme oranının yüzde 56 olduğunu belirtmiştir(İçişleri Bakanlığı, 2018). Ayrıca Jandarma Genel Komutanlığının 2018 yılı faaliyet raporunda profesyonelleşme oranı yüzde 66 olarak belirtilmiştir (Jandarma Genel Komutanlığı, 2019). Bu sonuçlara göre İçişleri Bakanlığına doğrudan bağlı olan Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisinin, vatani hizmetini yapan erlerin 2019 yılının sonunda yaratacağı olumsuz boşluğu bir an önce kapatmak için var gücüyle çalıştığı ortadadır. Ayrıca tümüyle profesyonelleşen Jandarma teşkilatı, aynı Polis gibi konusunda uzman işgücüne sahip olacaktır.

Jandarma Genel Komutanlığı kolluk faaliyetlerinin icrasında geçmişte diğer kolluk kuvvetleri ile yeterince müşterek operasyonlar icra etmemiştir. Temmuz 2015 yılı içerisinde ülkemizin bekasını ve

güvenliğini ciddi anlamda tehdit eden “Hendek Operasyonları” döneminde teröristler, Güneydoğu Anadolu Bölgesinin büyük şehirlerinde toplumsal olay görünümü terör çatışması başlatmıştır. Ayrıca teröristlerin orada yaşayan halkı kendilerine kalkan olarak kullanması yapılacak mücadeleyi daha fazla zorlu hale getirmiştir. Devlet mücadele yöntemini değiştirmek zorunda kalmış Türk Silahlı Kuvvetleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'nın unsurlarından müşterek birimler oluşturulmuştur. Ülke; devlet millet dayanışması sayesinde bu terör senaryosunun üstesinden gelmiştir. Jandarma İçişlerine tam bağlandıktan sonra emniyet ve asayiş konularının çoğunda bakanlığın diğer kolluk birimleri olan Polis ve Sahil Güvenlik ile faaliyetlerinin çoğunu müşterek hale getirmiştir. Bilgi paylaşımının artması ile suç ve suçlu ile mücadelede daha etkin olmaya başlanmış olup operasyonel anlamda tüm kolluk birimlerinin birbirini görebilmesi ve destekleyebilmesine imkân verilmiştir. Jandarma ve Polisin sadece veri tabanlarının eşleştirilmesi ile 2016-2018 yılları arasında yaklaşık 800 olay aydınlatılmıştır(İçişleri Bakanlığı, 2018). Ayrıca aynı anda tüm Türkiye’de yapılan ortak huzur operasyonları ile daha fazla suçlunun yakalandığı ortadadır.

Savunma sanayinin hızlı ilerleyişi sayesinde Silahlı İnsansız Hava Araçları (SİHA) hem asayiş hizmetlerinde hem de terörle mücadele harekâtında kullanılmak üzere milli imkânlarla üretilmeye başlanmıştır. İHA'nın en zorlu hava koşullarında rağmen düşük veya yüksek irtifada sessiz uçuş ve hassas görüntüleme kabiliyeti sayesinde ülkemizin Terörle Mücadele Konseptini de olumlu yönde etkilemiş ve değiştirmiştir. Yerli İHA'lar özellikle 2015 yılı Hendek Operasyonlarında, 2016 yılı Fırat Kalkanı Harekâtında ve 2018 yılında Zeytin Dalı Harekâtında güvenlik kuvvetleri tarafından etkin olarak kullanılmış ve her yönüyle katkı sağlamıştır(baykarsavunma.com, 2019). Buradaki önemli husus; Jandarma Genel Komutanlığı, tam anlamıyla İçişleri Bakanlığı ile bütünleştikten sonra bütçesini geçmiş yıllara oranla arttırmış olup Silahlı İnsansız Hava Araçlarını envanterine almaya başlamıştır. Hatta ülkemizin çeşitli bölgelerinde kurduğu İHA Alay Komutanlıkları ile birliklerin havadan desteğini güçlendirmiştir(www.ssb.gov.tr, 2019).

Elektronik iletişim (muhabere) sistemleri dışı kapalı olan ve sadece Genelkurmay ve diğer kuvvet komutanlıkları ile birbirine bağlı olan Jandarma, İçişleri Bakanlığı'na bağlanmasının ardından sivil kurumlarla muhabere alanında bütünleşme sağlamıştır. 2018 yılında İçişleri Bakanlığınca Yeni Nesil 112 Acil Çağrı projesi hayata geçirilmiştir. Bu proje ile emniyet, sağlık ve itfaiye gibi kurumların ihbar hatları birleştirilmiştir. Yeni Nesil 112 Acil Çağrı Merkezi Projesi ile vatandaşlar; 112 Sıhhi İmdat, 155 Polis İmdat, 156 Jandarma İmdat, 158 Sahil Güvenlik, 110 Yangın İhbar, 177 Orman Yangın, 122 AFAD gibi acil numaralara tek bir numara ile yani 112'den ulaşarak yardım çağrısında bulunabilmektedirler. Halihazırda birçok ilde faaliyet yürüten 112 Çağrı Merkezleri, 2019 yılı sonunda tüm Türkiye’de hayata geçecektir(İçişleri Bakanlığı, 2016). Bu uygulamaya benzer olarak 2018 yılında kurulan yine her vilayette olacak şekilde; toplumun huzur ve asayişinin sağlanması amacıyla kamu güvenliğine ilişkin kara, hava, deniz, gümrük sınır geçiş kayıtları, yerleşim, geçici konaklama, nüfus hareketleri, yüz tanıma, plaka takip sistemi, sosyal medya, internet ve konumlandırma vb. tüm verilerin işlendiği ve analiz edildiği bütünleşik bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu projenin adı “Güvenlik ve Acil Durumlar Koordinasyon Merkezi”dir.

Bütünleşme sonrası kurumsal açıdan elektronik iletişim sisteminin açık hale gelmesinin sağlamış olduğu imkânlardan birisi de Jandarmanın Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) Sistemine entegre edilmesidir. Adalet Bakanlığına bağlı birimlerin hem kendi içerisinde hem de vatandaş ve diğer kamu kurumlarına yönelik adli bilgilerin paylaşımının sağlandığı Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP), günümüzde yargılamanın en az giderle ve mümkün olan süratle sonuçlandırılmasını amaçlamaktadır (www.uyap.gov.tr, 2019). Adli kolluk görevini icra eden Jandarma geçmişte adliye ile olan tüm yazışmalarını fiziki ve ıslak imzalı evrak olarak yapmaktaydı. Evrakın postada geçirdiği uzun süre, yargılamanın uzamasına neden olmaktaydı. İçişleri Bakanlığı ile tümüyle bütünleştikten sonra Jandarma Genel Komutanlığı, Adalet Bakanlığı ile elektronik sistem kurulumu için protokol yapmıştır. Oluşturulan protokol sayesinde adliye teşkilatı ile Jandarma Karakolu arasında UYAP Sistemi kurulmuş olup evrak alışverişi elektronik imza marifetiyle sistem üzerinden gönderilmesine başlanmıştır. Bunun sonucunda hem maliyet hem de zamandan büyük tasarruf sağlanmıştır.

Günümüzde kolluk faaliyetlerinin odağında insan unsurunun bulunması çağdaş yönetim anlayışının bir kuralıdır. Bu kuralı geçmişte yeterince uygulayamayan Jandarma, kamuoyunu etkin ve

hızlı bilgilendirmek, kuruma olan ilgiyi artırmak, kurumsal imajını sağlamlaştırmak ve halkla ilişkileri geliştirmek açısından; çok geniş kitlelere ulaşabilmek amacıyla sanal alemde faaliyet gösterecek şekilde sosyal medya ortamlarından facebook, twitter, instagram ve youtube alanlarında resmi sosyal medya hesapları açarak kullanmaya başlamıştır.

Jandarma Genel Komutanlığı'nın geçmişte yaptığı faaliyetlerin büyük bir bölümü günümüzde devam etmektedir. İçişleri Bakanlığı'na tam bağlanma örgütsel ve yönetsel açıdan köklü değişiklikleri getirirse de Jandarma'nın kolluk faaliyetlerinde çok büyük kolaylıklar sağlamıştır. Yönetsel ve örgütsel anlamda bir dönüşüm sürecini yaşayan kurumların, çalışanlarını değişim sürecine katkı sağlamaya teşvik etmesi sürecin daha uyumlu geçmesine neden olacaktır. Eğer bu husus sağlanamazsa çalışanlar tarafından değişim sürecine olumsuz olarak tepki yani direnç göstermesi söz konusu olabilir. Dönüşüm sürecinin başarılı geçmesindeki en önemli etkenlerden birisi de kurumun üst düzey yöneticisidir. Kurumunun imkân ve kabiliyetlerini yerinde ve zamanında kullanan yönetici, etkin ve verimlidir. Geçmiş dönemlerdeki Jandarma Genel Komutanlarının, Kara Kuvvetleri Komutanlığında Orgeneral rütbesine ulaşana kadar görev yaptıktan sonra Jandarmanın başına Komutan olarak verilmesi, kurumun imkân ve kabiliyetlerini hatta önemli sorunlarını iyi bilmeyen bir yöneticinin atanmasına neden olmaktadır. 2017 yılı içerisinde Jandarma Genel Komutanlığına Jandarma kökenli Orgeneral Arif ÇETİN'in atanması, dönüşüm sürecinin hem hızlı hem de daha uyumlu olmasını sağlamıştır. Ayrıca Jandarma Genel Komutanlığı'nın Subay Personel Kariyer Yönetim Sisteminin en üst noktası Korgeneral rütbesi iken, Jandarma sınıfından bir orgeneralin Jandarma Genel Komutanı yapılması ile orgeneral rütbesine ulaşmıştır. Kariyer sisteminin geldiği noktada kurumunun en üst düzey yöneticisi olma imkânı ortaya çıkan subay personel için çok önemli bir özendirme konusu olmuştur.

Jandarma teşkilatı idari sistem içerisinde kendine has bir yapıya sahiptir. Bu durumun ana nedeni jandarma teşkilatının farklı özelliklere sahip görevleri yerine getirmesi ve bu doğrultuda farklı kurumlara bağlı olarak çalışmasıdır (Aydın ve Özel, 2016:48). Jandarma, askeri bir kuvvet olarak Genelkurmay Başkanlığının örgütsel yapısı içerisinde görev yaparken aynı zamanda kolluk gücü olarak sivil yöneticilerle çalışma fırsatı bulmuştur. Jandarma, kamu düzeninin sağlanması için icra edilen adli konularda Cumhuriyet Savcısının, mülki konularda ise Kaymakam ve Valinin emrinde görev yapmaktadır. İçişleri Bakanlığı ile tam anlamıyla bütünleşmesini hızlandıran temel neden de budur.

## 7.Sonuç ve Değerlendirme

Dünyadaki güvenlik algısı yeni gelişmelerin etkisiyle sürekli bir dönüşüm yaşamaktadır. Geçmiş dönemlerde dar kapsamlı değerlendirilen mücadele esasları, ülkelerin sınırlarının dışarısını da dikkate almalarını zorunlu kılmıştır. Bu nedenle güvenlik kavramının dönüşümü, ülkelerin suç ve suçlu ile mücadele yöntemlerinin de değişmesini gerektirmektedir. Ülkemizde güvenlik hizmetinin sağlanmasında ana sorumlu olan kurum İçişleri Bakanlığı'dır. İçişleri Bakanlığı, küresel anlamda önem kazanan güvenliğin sağlanması konusunda başarılı olabilmek amacıyla yönetsel ve yöntemsel değişimleri içeren stratejileri belirlemek zorundadır. Hem yurt içinde hem de yurt dışında ülkemizi doğrudan veya dolaylı etkileyebilecek her türlü tehlikelere karşı hazırlıklı olacak şekilde reformları yapmalıdır. Askeri statülü bir kolluk olan Jandarma'nın ülkemizdeki yönetsel bağlılığı kesin olmamasına rağmen ulusal ve uluslararası güvenliğin sağlanması konusunda çok önemli üstlenmiştir. Küresel tehditler ile mücadele etmek isteyen İçişleri Bakanlığı, uluslararası boyuttaki aktif rolü nedeniyle Jandarma'yı kendisine tümüyle bağlamıştır.

2015 yılındaki İç Güvenlik Paketi ve 2016 yılındaki 668 ve 669 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemelerin sonucunda, Jandarma Genel Komutanlığı hem yönetsel hem de örgütsel anlamda çok büyük değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Sürecin devam ediyor olmasının nedeni ise güvenlik kavramının sürekli dönüşüm içerisinde olması ve dolayısıyla güvenlik hizmeti veren kurumlarında bu dönüşüme ayak uydurmasındandır.

Jandarma Genel Komutanlığı, huzur ile asayişin sağlanması için yurtiçinde ve yurtdışında çok kritik görevler üstlenmiştir. Suç ve suçluyla mücadele eden devletlerin kolluk kuvvetleri güçlü

olmalıdır. Jandarma'nın emniyet ve asayiş işlerini yerine getiren bir genel kolluk kuvveti olmasının yanında, barışı destekleme harekâtı görevlerine kadar uzanan geniş bir yelpazede krizleri önleme ve idare etmede uygun bir vasıta ve askeri kapasiteye sahip disiplinli bir teşkilat yapısıyla karar vericilere benzersiz bir hizmet sunması Jandarma'nın aranan bir güç haline gelmesini sağlamıştır. Uluslararası organizasyonlarda etkin olarak görev almasına rağmen geçmişteki yönetsel bağlılık durumunun net olmaması, Genelkurmay Başkanlığı'nın kapalı bürokratik yapısının kolluk faaliyetlerine uyumsuzluğu, Jandarmanın kurumsal gelişimine, karar vericiler tarafından gereken önemin verilmediğini göstermektedir.

Türkiye, dünya tarihinde büyük savaşlara ve büyük kahramanlıklara adını yazdırmış ve askerlik kavramını benimseyen bir millete sahiptir. Bu nedenle halkımız askerine her zaman sevgisini ve saygısını yürekten sunmuştur. 20 yaşına gelen her erkek Türk vatandaşı, zorunlu vatan hizmetini yapmak üzere askere gönderilmektedir. Gençler askerlik hizmetini bitirmelerini müteakip, teskere belgesi alarak sivil hayattaki yaşamına kaldığı yerden devam etmektedir. Kadro yapısında askerin bulunması, kolluk olarak Jandarmanın suçla mücadelesinde, özellikle ihbar ve istihbarat yönünden büyük faydalar sağlamaktadır. Örneğin geçmişte askerliğini Jandarma olarak tamamlamış birçok vatandaş kuruma duyduğu aşırı sevgi yüzünden köylerdeki asayiş olaylarında Jandarmaya yardımcı olmaktadır. Öte yandan Jandarmanın, silahlı kuvvetlerin vatandaşa açılan kapısı olarak kullanılmasının Genelkurmay Başkanlığına halkla ilişkiler açısından katkıları bulunmaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı, profesyonelleşmesi ile birlikte Jandarmanın mevcut kadrosundan askerlerin alınıyor olmasını eleştirenler de mevcuttur.

Jandarma silahlı askeri bir kolluk kuvveti olarak Genelkurmay Başkanlığı hiyerarşisi içerisinde yer almasına rağmen askeri görevlerinin yanında mülki ve adli görevleri de icra etmiştir. Bu adli ve mülki görevlere yönelik olarak İçişleri Bakanlığı mülki teşkilatlanması esas alınarak ülkemizdeki tüm il ve ilçelerde hatta kritik öneme haiz bazı köy ve kasabalarda birliklerini konuşlandırmıştır. Söz konusu teşkilatlanmanın benzeri Türkiye'de hiçbir kurumda mevcut değildir. Jandarma birliklerinin kırsal alana dağılmış olması, güvenlik hizmetinin vatandaşa kısa sürede ulaşmasını sağlamaktadır. Ancak söz konusu dağıntı yerleşim kurumun buralarda görevlendireceği personel ve lojistik konularında zorlanmasına yol açmaktadır.

Yüksek disiplin anlayışına sahip olan hiyerarşik yapıdaki kurumlarda üst yöneticilerin niyet ve maksatları, kurumun faaliyetlerinde etkili olmaktadır. Korgeneral, Jandarma subaylarının meslek hayatlarında yükselebilecekleri en üst rütbe iken 2016 yılındaki kanun değişikliği ile Jandarma subaylarına Orgeneral rütbesine ulaşma imkânı tanınmıştır. Bunun sonucunda 2017 yılı içerisindeki İçişleri Bakanlığı kararıyla Jandarma kökenli bir Orgeneral Jandarma Genel Komutanı olmuştur. Teğmen rütbesinden itibaren Jandarmanın değişik birimlerinde görev yapmış olan yeni komutanın kurumu daha etkin ve verimli olarak çalışmaya sevk edeceği değerlendirilmektedir.

668 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Jandarma'nın örgütsel yapısı üzerindeki etkisi ve kapsamı çok büyük boyutta olmasına rağmen, günümüzde de devam eden dönüşüm sürecini hızlı ve az dirençle geçirdiği gözlenmektedir. 2016 yılındaki kanun değişikliği Jandarmanın yönetsel olarak bağlılık durumunu etkilemiştir. Burada üzerinde durulması gereken husus, göreve ilişkin faaliyetlerinin değişmeden yine aynı şekilde devam etmesidir. Jandarma personeli açısından değişime olan direncin az ve adaptasyonunun hızlı olmasının sebebi yine aynı işi yapıyor olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin asayiş tim komutanı olan bir uzman çavuş, karakol komutanı olan bir başçavuş veya ilçe jandarma komutanı olan yüzbaşı, emniyet ve asayiş sağlanmak amacıyla önleyici ve adli kolluk faaliyetlerine aynı şekilde devam etmektedir.

Jandarma'nın Genelkurmay Başkanlığına bağlı olduğu dönemde kurs, tazminat ve yurtdışı görevler açısından Kara, Hava ve Deniz Kuvvetleri personeline sağlanan özlük haklarının hiçbirinden faydalanamayan Jandarma personelinin, İçişleri Bakanlığı ile bütünleşmesinden sonra tazminat, kurs ve yurtdışı misyon koruma görevleri vb. özlük hakları konularında olumlu gelişmelerin ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı 2016 yılında yapılan kanun değişikliği, geçmişte karar vericiler tarafından hak ettiği değeri alamadığını değerlendiren Jandarma Genel Komutanlığı'nın her seviyedeki personeli üzerinde büyük bir heyecana neden olmuştur. Jandarma personelinin mevcut değişim ve dönüşüm sürecine katkı



sağlamak amacıyla geçmişten daha fazla çaba sarf edeceği ve bunun sonucunda yaşanacak uyum sürecinin daha kısa sürede gerçekleşeceği değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

- ACAR, H. (2018). "Kamu Güvenliğinin Sağlanmasında Weberyen Bürokrasi Ve Hiyerarşi Kavramı". Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 14(3):667-684.
- ALPAR, G. (2013). "Güvenliğin Sağlanmasında Bir Kolluk Kuvveti Olan Jandarmanın Geçmişten Günümüze Rolü ve Dünyadaki Konumu". Güvenlik Bilimleri Dergisi, 79-106.
- AY, M. (2017). "15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrası Valilerin Görev ve Yetkilerinde Meydana Gelen Değişim". Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 5(3):155-163.
- AYATA, A., DALKILIÇ, Y. (2016). "Emniyet Ve Jandarma Teşkilatının Kurumsal Açından Bütünleşmesi". Akademik Bakış Dergisi, 53:124-137.
- AvrupaKomisyonuTürkiyeİlerlemeRaporu,[https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013\\_ilerleme\\_raporu\\_tr.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf), (Erişim Tarihi: 23.06.2019).
- AvrupaKomisyonuTürkiyeİlerlemeRaporu,[https://www.ab.gov.tr/files/ceb/Progress\\_Reports/2015\\_ilerleme\\_raporu.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ceb/Progress_Reports/2015_ilerleme_raporu.pdf), (Erişim Tarihi: 23.06.2019).
- AYDIN, A. H. (2006). *Kamu Yönetimi ve Polis*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- AYDIN, A. H. (2013). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- AYDIN, A. H. (2015). *Yerel Siyaset Yazıları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- AYDIN, A. H. (2015). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- AYDIN, A. H., ÖZEL, M. (2016). "Türkiye'de İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Yönetiminde Halka Hesap Verebilirlik Sorununa İlişkin Algıları ve Çözüm Önerileri". KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 18(31):46-59.
- AYDIN, A. H., TAŞ, İ. E. (2013). *Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- BEREN, F. (2013). *Demokratikleşen Güvenlik*. Ankara: Karınca Yayınları.
- BORGNE, G. I. (2004 ). "La Gendarmerie Face Aux Nouvelles Exigences De La Securite- Yeni Güvenlik Gereksinimleri Karşısında Jandarma". Revue Défense Nationale May No.5.
- DILLON, M. (2002). *Politics Of Security*. London: Routledge.
- DÖNMEZ, S. (2010). *Güvenlik Anlayışının Dönüşümü: İttifak Kavramı ve NATO*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- GOBINET, P. (2008). "The Gendarmerie Alternative: Is There A Case For The Existence of Police Organization with Military Status in The Twenty First Century European Security Apparatus?". *International Journal of Police Science & Management*, 10(4):448-463.
- [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c6e3e3d432278.51421739](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c6e3e3d432278.51421739)(Erişim Tarihi: 23.11.2018)
- <http://www.eurogendfor.org/organisation/what-is-eurogendfor> (Erişim Tarihi:05.01.2019)
- <http://www.jandarma.gov.tr/> (Erişim Tarihi:25.12.2018)
- <http://www.jandarma.gov.tr/genel/gorevi.htm> (Erişim Tarihi:25.01.2019)

- <http://baykarsavunma.com/sistemler-2/bayraktar-taktik-ihh/> (Erişim Tarihi:23.06.2019).
- [https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi\\_111.html](https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html) (Erişim Tarihi: 25.06.2019).
- <https://www.ssb.gov.tr/WebSite/contentlist.aspx?PageID=365&LangID=1> erişim tarihi:23.06.2019.
- <https://www.uyap.gov.tr/Tarihce> (Erişim Tarihi:23.06.2019).
- İçişleri Bakanlığı (2016). *Yeni Nesil 112 Yazılım Geliştirme ve Yaygınlaştırma Projesi*:  
<https://www.icisleri.gov.tr/yeni-nesil-112-yazilim-gelistirme-ve-yayginlastirma-projesi>  
(Erişim Tarihi: 09.02.2019)
- İçişleri Bakanlığı (2018). *İçişleri Bakanının Açılış Töreni Konuşma Metni*:  
<https://www.icisleri.gov.tr/jandarma-ve-sahil-guvenlik-akademisi-egitim-ve-ogretim-yili-acilis-toreni> (Erişim Tarihi: 08.02.2019)
- İçişleri Bakanlığı (2015). *İçişleri Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı*:  
[https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/str\\_plan/stratejikplan2015\\_2019.pdf](https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/str_plan/stratejikplan2015_2019.pdf)  
(Erişim Tarihi:23.02.2019)
- Jandarma Genel Komutanlığı (2012). *Dünya Jandarmaları ve Askeri Statülü Kolluk Kuvvetleri*. Ankara: J.Gn.K.lığı Basımevi.
- Jandarma Genel Komutanlığı (2019). *2018 Yılı Faaliyet Raporu*:  
[http://www.jandarma.gov.tr/duyurular/faaliyet\\_raporu/faaliyet\\_raporu\\_2018.html](http://www.jandarma.gov.tr/duyurular/faaliyet_raporu/faaliyet_raporu_2018.html) (Erişim Tarihi: 01.03.2019)
- Jandarma Genel Komutanlığı (2019). [www.jandarma.gov.tr](http://www.jandarma.gov.tr):  
[http://www.jandarma.gov.tr/dis/2017\\_FIEP.pdf](http://www.jandarma.gov.tr/dis/2017_FIEP.pdf) (Erişim Tarihi:22.02.2019)
- LUTTERBERG, D. (2005). "Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security Western Europe." *European Security*, 14(2): 231-253.
- ÖZEL, M. (2018). "Türkiye'de İç Güvenlik Aktörlerinin İç Güvenlik Alguları Ve İç Güvenlik Yönetiminin Örgütlenmesine İlişkin Görüşleri". *Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 9(22):180-211.
- ÖZGÜR, E., ERCİYES, E. (2017). "Kamu Yönetiminde Yaşanan Dönüşümlerin İç Güvenlik Sektörüne Yansımaları". *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 6(1):79-110.
- Resmi Gazete (1937). *3201 Sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu*:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3629.pdf> (Erişim Tarihi:12.01.2019)
- Resmi Gazete (1985). *İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18675.pdf> (Erişim Tarihi:12.02.2019)
- Resmi Gazete (1985). *İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü*:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18866.pdf> (Erişim Tarihi:05.02.2019)
- Resmi Gazete (2005). *Adli Kolluk Yönetmeliği*:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/06/20050601-14.htm> (Erişim Tarihi:07.02.2019)
- Resmi Gazete (2015). *PVSK JTGYK Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/04/20150404-26.pdf> (Erişim Tarihi:11.12.2018)
- Resmi Gazete (2016). *668 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname*:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160727M2..htm> (Erişim Tarihi:18.01.2019)
- Resmi Gazete (2016). *6713 Sayılı Kolluk Gözetim Komisyonu Kurulması Hakkında Kanun*:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/05/20160520-23.htm> (Erişim Tarihi:03.02.2019)

Resmi Gazete (2016). 669 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname:  
<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160731-5.htm> (Erişim Tarihi:07.02.2019)

SARIYILDIZ, O. (2008). *Küreselleşme Sürecinin Ulus-Devlet Üzerine Etkileri ve Türkiye.* Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

## İŞGÜCÜ PİYASASINDA GÜVENLİK ANLAYIŞININ DÖNÜŞÜMÜ: İŞ GÜVENCESİNDEN İSTİHDAM GÜVENCESİNE

*Merve KAYADUVAR\**

### Öz

1980lerden itibaren tüm dünyada uygulanmaya başlayan neoliberal politikalar kapsamında işgücü piyasalarında esneklik, kuralsızlaştırma, atipik istihdam biçimleri egemen olmaya başlamış, sosyal devlet anlayışının en önemli araçlarından biri olan iş güvencesi kavramının içi boşaltılmaya başlamıştır. Bu çerçevede Esping-Anderson'ın “dekomodifikasyon” (decommodification) şeklinde tanımladığı işgücünün yeniden üretiminde piyasaya olan bağımlılığının arttırıldığını bu şekilde işsizlik, hastalık ve sakatlık gibi durumlarda işgücünün aktif olarak piyasada yer almasa da pasif olarak hayatını sürdürmesini sağlayan mekanizmalardan mahrum edildiğini görüyoruz. Bu kapsamda işsizlik sigortası, kıdem tazminatı vs. gibi pasif istihdam politikalarından işgücünün piyasaya entegrasyonunu arttırmayı amaçlayan aktif istihdam politikalarına doğru bir dönüşümün başladığını görüyoruz.

Bu çalışma işgücü piyasasında yaşanan bu neoliberal dönüşümün istihdam politikalarını nasıl etkilediğini, bu bağlamda pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçişin refah devleti döneminin en önemli araçlarından biri olan iş güvencesinin istihdam güvencesine nasıl dönüştürdüğünü ortaya koymaktadır. Bu tartışma yapılırken Bob Jessop'ın kavramsallaştırmasıyla gelişmiş kapitalist ülkelerdeki işgücü piyasalarının refah (welfare) anlayışından neoliberal politikalarla birlikte çalıştırma (workfare) anlayışına nasıl dönüştürüldüğüne bakılacak, bu dönüşümün Türkiye işgücü piyasasındaki izdüşümlerine özellikle odaklanılacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** İş güvenliği, İşgücü Piyasası, İstihdam Güvencesi, Pasif İstihdam Politikaları, Aktif İstihdam Politikaları

### Abstract

In the context of neoliberal policies started to be applied all over the world since the 1980s, in the labour markets flexibility, deregulation, atypical types of employment have begun to be dominant, the concept of job security that is one of the significant tools of social state understanding has become vacant. In this framework, we see that dependence of labour force for its reproduction on the market defined by Esping-Anderson as decommodification is increased in this way labour force is deprived of the mechanisms providing survival of labour force as passive even if they do not actively engage in the market. In this context, we see that a transformation from passive labour market policies such as unemployment insurance, severance pay etc. towards active labour market policies which target to increase integration of labour force to the market.

This study reveals that how this neoliberal transformation experienced in the labour market affects the employment policies in this regard how this transition from passive labour market policies towards active labour market policies transforms job security that is one of the important means of welfare state transforms into the employment security. While discussing these, it is contemplated that how the labour markets of developed capitalist countries is transformed into workfare understanding from welfare understanding with the neoliberal policies by using the conceptualization of Bob Jessop, especially the projections of this transformation on the Turkish labour market is focused.

**Keywords:** Job Security, Labour Market, Employment Security, Passive Labour Market Policies, Active Labour Market Policies

\* Araştırma Görevlisi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Türkiye, [merve.kayaducar@deu.edu.tr](mailto:merve.kayaducar@deu.edu.tr)

1970lerin ilk yarısında gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan ekonomik kriz gelişmekte olan ülkelere de yayılmış, enflasyon, cari açık, artan dış borç yükleri, ekonomik durgunluk ve eş zamanlı olarak yüksek işsizlik II. Dünya Savaşı sonrası kapitalist ülkelerde egemen olan Keynesyen ekonomi politikalarının sorgulanması ve yerini neoliberal ekonomi politikalarına bırakması sonucunu doğurmuştur. Bu kapsamında deregülasyon (serbestleştirme, kuralsızlaştırma), özelleştirme, kamu yatırımlarının ve harcamalarının kısılması gibi politikalar “Başka Alternatif Yok!”<sup>1</sup> sloganıyla egemen olmaya başlamış mal, hizmet ve finans piyasaları gibi işgücü piyasaları da bu politikalar kapsamında dönüştürülmüştür.

Bu çalışmanın temel noktasını işgücü piyasalarının neoliberal politikalar kapsamında geçirdiği dönüşüm oluşturmaktadır. İşgücü piyasasının neoliberal dönüşümü kapsamında esneklik, kuralsızlaştırma, atipik istihdam biçimleri egemen olmaya başlamış, sosyal devlet anlayışının en önemli araçlarından biri olan iş güvencesi kavramının içi boşaltılmaya başlamıştır. Bu bağlamda pasif istihdam politikalarından uzaklaşmış aktif istihdam politikaları işgücü piyasalarının ana belirleyici politikaları haline gelmiştir. Bu çalışma pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçişi, işgücü piyasasında güvenlik anlayışının iş güvencesinden istihdam güvencesine doğru dönüşüm bağlamında incelemektedir. Bu kapsamda neoliberal politikaların işgücü piyasalarını nasıl dönüştürdüğü tartışılacak daha sonra işgücü piyasasında güvenlik anlayışının iş güvencesinden istihdam güvencesine doğru nasıl değiştiği pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçişle bağlantılı olarak incelenecektir. Ayrıca bu dönüşümün Türkiye’deki izdüşümlerine değinilerek çalışma tamamlanacaktır.

Neoliberalizm 1970lerde ortaya çıkan kapitalizmin yapısal krizine çözüm olarak II. Dünya Savaşı sonrası dönemin tipik devlet biçimi olan Refah Devleti’nin ve o dönemin birikim rejimi olan Fordizm’in yerine ortaya çıkan yeni birikim rejimini ve devlet biçimini ortaya çıkartan politikaların bütününe ifade eder. Bob Jessop II. Dünya Savaşı sonrası gelişmiş kapitalist ülkelerde ortaya çıkan devlet biçimini Keynesyen Refah Devleti olarak kavramsallaştırırken o dönemin birikim rejimini Fordizm olarak tanımlamaktadır. Keynesyen Refah Devleti, görece olarak kapalı ulusal bir ekonomide Fordist sermaye birikimi için gerekli koşulları oluştururken, talep yanlı devlet müdahaleleri ile tam istihdam politikası sürdüren, işçi ve işveren grupları arasındaki belirli bir uzlaşmaya dayanan, refah politikalarının vatandaşlık hakkı olarak sağlandığı devleti ifade eder (Jessop, 1999). Keynesyen Refah Devleti “Kapitalizmin Altın Çağı” olarak nitelendirilen 1945-1970 yılları arası dönemde egemen olmuş fakat 1970lerde ulusal ve uluslararası sebeplerden dolayı krize girmiştir. Sermayenin karlılık oranları düşmüş, ardarda yaşanan petrol şokları savaş sonrası sınıf uzlaşmasının sürdürülmesini zorlaştırmış, yükselen enflasyon oranları, işsizlik ve kamu borçları nedeniyle tam istihdam politikasını ve kapsamlı refah hizmetlerini sürdürmek imkânsız hale gelmiştir. Keynesyen ekonomi politikalarının yaşanan karlılık krizi, stagflasyon (enflasyon artı ekonomik durgunluk) ve yüksek işsizlikle mücadelede yetersiz kalması ve ulusal (değişen demografik yapı vb.) ve uluslararası (uluslararasılaşma ve küreselleşme) değişen koşullar yeni bir sosyal ve ekonomik düzenin ortaya çıkması için gerekli ortamı yaratmıştır (Duménil ve Lévy, 2005). Neoliberalizm olarak tanımlanan bu yeni sosyal ve ekonomik düzen kısaca piyasa kurallarının egemenliğinin yeniden tesis edilmesini ve devletin ekonomideki rolünün küçülmesini ifade eder (Duménil ve Lévy, 2004).

Neoliberal yaklaşım temelde devletin rolünü piyasanın serbest biçimde çalışması için gerekli koşulları oluşturma ve bu amaca yönelik düzenlemeleri yapmayla sınırlandırmayı savunmaktadır. Bu bağlamda devletin ekonomiye müdahaleleri piyasanın kendi işleyişini “engelleyecek” biçimde olmamalıdır. Bu tarz devlet müdahaleleri enflasyonu artırmaktan başka bir sonuç doğurmamaktadır. Neoliberal bakış açısına göre devletin makro ekonomik müdahaleleri faydasız olmasından daha kötü tamamen zararlıdır (Lapavitsas, 2005). Bu nedenle tam istihdam politikası sürdürmek için arz yanlı devlet müdahaleleri fiyat istikrarını sağlamak için bırakılmalıdır. Neoliberalizme göre işsizlik piyasa serbestliği ve fiyat istikrarı için ödenmesi gereken bir bedeldir (Lapavitsas, 2005). Bunun yanında sosyal

<sup>1</sup> Birleşik Krallık başbakanı Margaret Thatcher’ın ünlü sözü “There is no alternative!”

devlet kapsamında yapılan refah harcamaları ve kamu hizmetleri de enflasyona sebep olduğu için devlet bu alanlardan çekilmelidir.

Neoliberalizm karlılık krizine giren sermayenin bu krizden çıkışını sağlamış, Fordist birikim rejimi yerine Jessop tarafından Post-Fordizm olarak kavramsallaştırılan yeni bir birikim rejimi ve bu rejimin devlet biçimi olan Schumpeter Çalıştırmacı Rekabet Devleti ortaya çıkmıştır. Bu yeni devlet biçimi sürekli yenilik ve gelişmeyi destekleyerek arz yönlü politikalar ile uluslararası rekabet edebilirliği artırmayı amaçlamaktadır (Jessop, 1999; Jessop, 2003). Jessop (1999)'a göre, Fordist birikim rejiminin ulusal piyasada kitlesel tüketim için kitlesel üretim mantığı yerine Post-Fordist birikim rejimi uluslararası piyasada sürekli değişen ve farklılaşan uluslararası talebe göre esnek ve inovatif üretime dayanmaktadır (Schumpeter olarak tanımlanma sebebi budur.) Bu nedenle sermayenin uluslararası piyasalarda rekabet edebilirliği yüksek olmalıdır (Rekabet devleti olarak isimlendirilmesinin sebebi budur.). Rekabet edebilirliği artırmak için esnek ve inovatif üretimi gerçekleştirecek yüksek vasıflı, kapasitesi yüksek, yaratıcı, esnek, yeniliklere kolay adapte olabilen insan gücü gerekmektedir. Aynı zamanda işgücünün maliyetleri uluslararası rekabet edebilirliği özellikle işgücünün ucuz olduğu ülkelerle rekabeti zorlaştıracak kadar yüksek olmamalıdır. Ayrıca işgücünün yeniden üretimi noktasında sosyal politikaların rekabet edebilirlik ve esnek üretimin gerekliliklerine tabi olması gerekmektedir (Çalıştırmacı niteliği buradan kaynaklanmaktadır.). Başka bir ifade devlet sosyal politikaları belirlerken serbest piyasanın işleyişini kolaylaştırmayı, sermaye birikiminin gerekliliklerini ve uluslararası rekabet edebilirliğin artırılmasını gözetmelidir.

Yaşanan bu dönüşümü Jessop görece kapalı ekonomide ulusal ölçekte, hak temelli sağlanan refah hizmetlerine dayanan yeniden bölüşüm düşüncesinden açık ekonomide daha üretken, maliyetleri azaltan ihtiyaç temelli sosyal politika düşüncesine geçiş olarak ifade etmektedir (1993). Keynesyen dönemde karlılığın yüksek olduğu, ekonominin sürekli büyüdüğü koşullarda refah harcamalarını ve işçilere sağlanan geniş hakları sürdürmek sermaye sınıfının da lehine bir durumdur. Çünkü görece kapalı ekonomide ulusal piyasa için yapılan üretimde refah harcamaları ve geniş sosyal haklar ulusal talebi artırma işlevine sahiptir. Fakat karlılığın ve ekonomik büyümenin azaldığı dönemde refah harcamalarının neden olduğu vergi yükü, yüksek kamu borçları ve işçilere sağlanan hakların üretim maliyetlerini artırması refah devletinin sürdürülmesini zorlaştırdı.

Esping-Andersen'e göre refah devleti sağladığı "dekomodifikasyon" (decommodification) yani "bireylerin ya da ailelerin piyasa katılımından bağımsız olarak sosyal açıdan kabul edilebilir bir yaşam standardını gerçekleştirebilme dereceleri" (1990: 37) ölçüsünde farklı sınıflara ayrılmaktadır<sup>1</sup>. Çalışmamız açısından dekomodifikasyon kavramsallaştırması temel bir öneme sahiptir çünkü dekomodifikasyon düzeyi sosyal politikaların hak temelli ya da belli kriterlere göre sağlanıp sağlanmadığına göre anlaşılmaktadır. Neoliberal dönüşümle birlikte devletin bireylere sağladığı dekomodifikasyon düzeyi önemli ölçüde azalmış bireyler hayatlarını sürdürmek için piyasaya daha bağımlı hale gelmişlerdir. Bir başka ifadeyle neoliberal politikalar sonucu refah hizmetleri sayesinde piyasa dışında kalarak hayatı sürdürme imkanı neredeyse tamamen azalmış sosyal harcamalar ve yardımlar ihtiyaç sahiplerine gelir testine göre sağlanmaya başlamış bu harcamaların ve yardımların devamı ise aktif olarak piyasaya katılma zorunluluğuna bağlanmıştır. Çalıştırmacı devletin temel niteliği işte bu piyasaya katılma zorunluluğundan kaynaklanmaktadır. Artık neoliberal dönüşümle birlikte işgücü piyasasına aktif olarak katılmak sosyal hizmetlerden ve yardımlardan yararlanmanın önkoşuludur. Bu nedenle Refah Devleti'nden Çalıştırmacı Devlet'e geçiş hak olarak sağlanan refah hizmetlerinden piyasaya katılma zorunluluğu içeren ve ihtiyaç temelli sağlanan sosyal politikalara geçişi ifade eder. İşgücü politikaları da neoliberal dönüşümle birlikte bu geçişi yansıtabilecek şekilde pasif istihdam politikaları yerine aktif istihdam politikaları kapsamında oluşturulmaya başlamıştır.

Bu paradigma değişikliğinin arkasındaki en önemli gerekçe kapsamlı refah hizmetlerinin ve sosyal yardımların çalışma motivasyonunu azaltarak bireyleri pasifleştirerek piyasadan uzaklaştırmasıdır. Neoliberaler tarafından 'refah bağımlılığı' (welfare dependency) olarak

<sup>1</sup> Dekomodifikasyon düzeyine göre Liberal, Muhafazakâr ve Sosyal Demokrat Refah Devletleri olarak sınıflandırılmaktadır. Bkz. Esping-Andersen, G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.

kavramsallaştırılan bu durumu engellemek için sosyal politikaların bireyleri çalışmaya yönlerecek şekilde oluşturulması gerekir. Bu kapsamda işsiz kalan bireylerin piyasa dışında pasif olarak hayatını sürdürmesini sağlayan pasif istihdam politikaları yerine bireyleri piyasaya yeniden entegre edecek, çalışma motivasyonlarını ve becerilerini kaybetmelerine engel olacak aktif istihdam politikalarının uygulanması gereklidir. Pasif istihdam politikaları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte temel olarak işsizlik sigortası, işsizlik yardımları, kıdem tazminatı gibi politikaları içermektedir. Aktif istihdam politikaları da ülkeden ülkeye değişmekle birlikte Dar ve Tzannatos (1999: 3) tarafından 5 kategoriye ayrılmıştır.

1. Doğrudan İş Yaratma
2. Kamu İstihdam Servisleri (İş Bulma Yardımları)
3. Eğitim Programları
4. Girişimcilik Programları
5. İstihdam Teşvikleri

Bu politikalar işgücü piyasasının neoliberal dönüşümü kapsamında kuralsızlaştırılması ve esnekleştirilmesi ile uyumludur. Hatta işgücü piyasasında esnekliğin ve kuralsızlığın konsolide edilebilmesini sağlayan araçlar aktif istihdam politikalarıdır. Neoliberal dönemin üretim biçimi olan Post-Fordizm esnek üretim şartlarına uyum sağlayabilen, esnek çalışma ve istihdam biçimlerine göre istihdam edilebilecek işgücüne ihtiyaç duyar. Aynı zamanda esnek üretim işe girme ve işten çıkma kurallarının katı olmadığı, işgücü maliyetlerini yükselten yasal düzenlemelerin olmadığı işgücü piyasasını gerektirir. Bu nedenle esneklik ve kuralsızlaştırma Neoliberal paradigmanın işgücü piyasasında ortaya koyduğu en önemli değişikliklerdir. Bu kapsamda yeni üretim biçimi ve birikim rejiminin gerektirdiği işgücü piyasasını oluşturmak için aktif istihdam politikaları devletlerin en önemli araçları olmuştur. 1980li yıllardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan kapitalist ülkelerde sıklıkla ve kapsamlı şekilde uygulanmaya başlanan aktif istihdam politikaları pasif biçimde piyasa dışında kalan işgücünün aktifleştirilmesini, piyasada ihtiyaç duyulan beceri ve yetenekleri kazanmasını bu şekilde piyasada iş bulabilmesini yani istihdam edilmesini amaçlar. Neoliberaler tarafından 'istihdam edilebilirlik' (employability) olarak kavramsallaştırılan; bireylerin işgücü piyasasında istihdam edilme olasılığını artırmayı amaçlayan (White, 2001) aktif istihdam politikaları Post-Fordizm'in ihtiyaç duyduğu esnek işgücünün yetiştirilmesini sağlamaktadır. White'a göre istihdam edilebilirlik bir bireyin işgücü piyasasındaki değişim değerini ifade etmektedir (2001). İstihdam edilebilirlikleri artan bireyler işgücü piyasasında çok daha rahat iş bulabilmekte, farklı işler arasında geçişleri kolaylaşmakta hatta aynı kurum içerisinde farklı işleri yapmak konusunda esnekliğe sahip olabilmektedir.

İstihdam edilebilirlik kavramının Neoliberal işsizlik anlayışıyla çok yakından ilişkisi vardır. Neoliberalizme göre işsizlik bireylerin işgücü piyasasında geçerli ve gerekli yeteneklere, becerilere, eğitimlere sahip olmamasından kaynaklı ve devlet müdahalesi gerektirmeyen piyasanın kendi iç işleyişi sayesinde çözülecek bir durumdur. Başka bir ifade ile Neoliberalizm işsizliği bireysel bir problem olarak kavramsallaştırmakta ve işsizliğin sorumluluğunu bireylere yükleyerek çözümü bireylerin kendilerini işgücü piyasasının gerekliliklerine göre yetiştirmelerinde görmektedir. Bireyler istihdam edilebilirliklerini artırarak işgücü piyasasında iş bulmalarını kolaylaştırabilir bu şekilde işsiz kalmalarını önleyebilirler. İstihdam edilebilirliklerini artırmak bireylerin üzerine yüklenen bir sorumluluk halini alırken devlet ve sivil topluma yüklenen sorumluluksa sadece istihdam edilebilirliği artıracak programları bireylere sunmaktır. Aktif istihdam politikaları bu noktada Neoliberal işgücü piyasasında devletin bireylerin istihdam edilebilirliklerini artırmak için ortaya koyduğu programlardır.

Esnekleştirilmiş ve kuralsızlaştırılmış işgücü piyasasında Keynesyen dönemdeki gibi bir işe girip ömür boyu aynı işte çalışmak, sürekli benzer işi yapmak, işe girmenin ve çıkmanın birçok yasal prosedür gerektirmesi gibi durumlar söz konusu değildir. Bireyler sürekli değişen piyasa koşullarında bir işten ayrılıp başka bir işe girmek zorunda kalmakta veya günden güne değişen farklı işleri farklı departmanlarda yapmak zorundadır. İşverenler piyasanın durumuna göre işten çıkarma veya işe alım yapmakta esnek olmalı yasal düzenlemeler veya işten çıkarma maliyetleri az olmalıdır. Neoliberal işgücü piyasasında Keynesyen dönemdeki iş güvenliği anlayışı terk edilmiş, onun yerine 'istihdam

güvencesi' olarak kavramsallaştırılan ve istihdam edilebilirliğin artırılması yoluyla işgücü piyasasında istihdam edilme güvencesine sahip olma anlayışı egemen olmaya başlamıştır. İstihdam güvencesi iş güvencesi anlayışından farklı olarak bireylerin aynı işte veya iş kolunda emekli olana kadar çalışmasını güvence altına almak yerine bireye işgücü piyasasında tercih edilmesini sağlayacak vasıfların kazandırılması yoluyla sürekli istihdamını güvence altına almak anlamına gelmektedir. Wiltshagen ve Muffels'a göre bireylerin aynı işyerinde aynı işverene bağlı şekilde tüm kariyerleri boyunca çalışmaları anlamına gelen iş güvencesi kavramı bireylerin kariyerleri boyunca herhangi bir işte istihdam edilmelerini güvence altına alan istihdam güvencesi kavramıyla yer değiştirmiştir (2013). Aziz Çelik'te benzer şekilde ifade ederek "iş güvencesinin yerini istidam edilebilirlik almaktadır. Böylece iş güvencesi, bir hukuksal güvence olmaktan çıkarılmakta, kişinin kendi beceri ve kapasitesine, kısaca piyasa koşullarına bırakılmaktadır" demektedir (2012: 22).

Bu anlayış değişikliğine paralel olarak 'güvenceli esneklik' (flexicurity) anlayışı işgücü piyasası literatüründe öne çıkmaya başlamıştır. Özellikle uluslararası örgütlerin yayınlarında sıklıkla kullanılmaya başlanan güvenceli esneklik kavramı Avrupa Komisyonu'nun sosyal politika anlayışının merkezinde yer almaktadır. Avrupa Komisyonu'nun tanımıyla güvenceli esneklik işgücü piyasasında esnekliği ve güvenceyi bir arada sağlamayı amaçlayan bütünlüklü bir stratejidir. İşgücünün ihtiyaç duyduğu güvence ile işverenlerin ihtiyaç duyduğu esnek işgücünü uzlaştırma çabasıdır.<sup>1</sup> Ama ortaya konan politika değişikliklerine baktığımızda esnekliğe güvence makyajı yapılarak (Çelik, 2012) olumsuz bakışları azaltmanın amaçlandığını görüyoruz. Aziz Çelik'e göre güvenceli esneklik kavramı çeviri olarak doğru bir kavram değildir. Kendi ifadesi ile;

güvenceli esneklik", hem çeviri açısından hem de içerik açısından hatalıdır. Flexible security (esnek güvence) ifadesinin kısaltması olan flexicurity, Türkçeye ancak "esnek güvence" olarak çevrilebilir. Dahası uygulamanın esası mevcut güvencelerin daha esnek hale getirilmesi olduğuna göre, içerik açısından da doğru çeviri "esnek güvence" olacaktır. Ancak, "güvenceli esneklik" daha pozitif bir çağrışım yaptığı için tercih edilmektedir (Çelik,2012: 23).

Güvenceli Esneklik veya esnek güvence kavramsallaştırması kapsamında ortaya konan güvence istihdam güvencesine işaret etmektedir. Esnek işgücü piyasasında sürekli istihdam edilebilmeyi güvence altına almayı amaçlayan istihdam güvencesi anlayışının temelini de aktif istihdam politikaları oluşturmaktadır. Hayat boyu öğrenme anlayışı içerisinde ortaya konan programlar aktif istihdam politikalarının merkezinde yer almaktadır. Bireylerin istihdam edilebilirliklerini sürekli sağlamaları için değişen piyasa koşullarına göre gereken beceri, vasıf, yetenek ve eğitimlere sahip olmaları gerekmektedir. Piyasada ihtiyaç duyulan vasıflara sahip bireyler işsiz kalma tehlikesiyle karşı karşıya kalmazlar, kısa süreli işsizlik durumları dışında piyasada sürekli istihdam edilirler anlayışına dayanarak bireylerin istihdamını sağlayacak programları ortaya koymak ve bireyleri bu programlara yönlendirmek devletlerin ana sosyal politikası haline gelmiştir. Çalıştırmacı Devlet anlayışı bağlamında sosyal hizmet ve yardımlardan faydalanma aktif istihdam programlarına katılma zorunluluğuna bağlanmıştır. Bu kapsamda bireyler programlara katılmadıkları, kamu istihdam ofislerinin buldukları işe girmedikleri noktada sosyal hizmet ve yardımlardan faydalanamamaktadır. Bu nedenle Çalıştırmacı Devlete geçişte aktif istihdam politikaları merkezi bir öneme sahiptir. Başka bir ifade ile işgücünü pasif bir şekilde piyasa dışında tutan pasif istihdam politikalarından bireyleri aktif olmaya zorlayan aktif istihdam politikalarına geçiş işgücü piyasalarının Neoliberal dönüşümünün konsolidasyonu için temel bir rol oynamaktadır.

Kapitalist ülkelerin işgücü piyasalarında yaşanan bu dönüşme paralel olarak Türkiye'de de 1980li yıllardan itibaren neoliberal politikalar kapsamlı bir şekilde uygulanmaya başlanmış, işgücü piyasalarının neoliberal dönüşümünü sağlayacak politika değişiklikleri özellikle uluslararası finans örgütlerinin yönlendirmeleriyle hayata geçirilmeye başlamıştır. Fakat Türkiye işgücü piyasasının kendine özgü özellikleri nedeniyle neoliberal politikaların hayata geçirilişi gelişmiş kapitalist ülkelerden farklı bir yol izlemiştir. Türkiye hiçbir zaman gelişmiş kapitalist ülkelerin sahip olduğu Keynesyen Refah Devleti'ne tam olarak uygun özelliklere sahip olmamıştır. Buğra ve Adar'ın (2008)

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>



kavramsallaştırmasıyla Türkiye “olgunlaşmış refah devletine sahip olmayan ülkeler” kategorisine girmektedir. Bu ülkelerin ortak özellikleri çalışma hayatını legal işgücü piyasasıyla sınırlı değildir, kayıt dışı istihdamın yüksektir, tarımın istihdamdaki oranının yüksektir, sosyal politikaların dekomodifikasyon düzeyi düşüktür, aile sosyal güvenlik noktasında en önemli araçlardan birisidir, klientalizm sosyal hizmetlerin ve yardımların dağıtımında etkilidir (Buğra ve Adar, 2008).

Bu özellikler Türkiye işgücü piyasasını da şekillendiren ana özelliklerdir. Bu nedenle Neoliberal dönüşümle birlikte aslında Türkiye işgücü piyasasında radikal bir kopuş olduğunu iddia etmek çok da doğru değildir (Kayaduvar, 2015). Türkiye’de kayıt dışı istihdamın yüksek oranı ve sosyal hakların sınırlılığı işgücü piyasasının esnek olmasına neden olmaktadır (a.g.e.). Bu bağlamda Ali Murat Özdemir ve Gamze Yücesan Özdemir’in ifade ettikleri gibi Neoliberal dönemde yapılan değişikliklerle Türkiye’nin sadece “sözde sosyal (quasi) refah devletinin” temelleri yıkılmıştır (2004). Türkiye’nin işgücü piyasasının uluslararası örgütlerin ve işverenlerin iddialarının aksine katı olarak nitelendirilmesi tartışmalıdır (Çelik, 2012). Türkiye’de 2003 yılına kadar İşsizlik Sigortası uygulaması yoktu ve kıdem tazminatı Türkiye işgücü piyasasında uygulanan tek pasif istihdam politikasıydı. 1961 Anayasası ile sağlanan toplu pazarlık ve grev hakkı ise kayıt dışı istihdamın büyüklüğü nedeniyle çok az bir işçi kesimine sağlanmış haklardı ve 1980 darbesi ile iktidara gelen askeri yönetim ve 1982 Anayasası tarafından sınırlandırılmıştır. Haklı sebebe dayanmaksızın iş sözleşmesinin feshine yönelik sınırlı koruma yer alırken sadece 30 ve daha fazla işçinin çalıştığı işyerlerindeki işçiler İş Güvenliği Kanunu’na tabi olabilmektedir. Türkiye ekonomisinin daha çok küçük ve orta işletmelere dayanan yapısı düşünüldüğünde işçilerin büyük bir kısmının kanunun koruması altında olmadığı görülmektedir. Bu sebeplerden dolayı katılık olarak tanımlanan işgücü politikalarının aslında çok az bir çalışmanı kapsadığı bu nedenle Türkiye işgücü piyasasının katı olarak tanımlanmasının tartışmalı olduğu görülüyor (Çelik,2012).

Türkiye’nin zaten esnek ve kuralsız diye nitelendirilebileceği işgücü piyasası Neoliberal işgücü politikalarının uygulanması için çok elverişli bir yapıya sahipti. Fakat Türkiye’de gelişmiş kapitalist ülkelerde yaşanan Refah Devletinden Çalıştırmacı Devlete dönüşüm bağlamında pasif istihdam politikalarından aktif istihdam politikalarına geçiş yaşanmamıştır. Türkiye 2000li yıllara kadar bir İş Güvenliği Kanuna sahip olmamıştır, işsizlik sigortası 2003 yılında uygulanmaya başlamıştır. Aynı zamanda 1990lı yıllardan itibaren özellikle Dünya Bankası’nın etkisiyle aktif istihdam politikalarını uygulamaya başlamış 2003 yılından itibaren yoğunluğu artmıştır. Bu nedenle Türkiye’de pasif ve aktif istihdam politikaları benzer dönemlerde uygulanmaya başlamıştır, bu sebeple bir geçişten bahsetmek çok doğru değildir. Bu durumun nedeni ise Türkiye’nin hiçbir zaman kurumsallaşmış ve olgunlaşmış bir refah devletine sahip olmaması, kapitalizmin ortaya çıkış ve gelişiminin batılı kapitalist ülkelerden farklı bir patika izlemesi, Türkiye ekonomisinin ve işgücünün kendine özgü özellikleri nedeniyle gelişmiş kapitalist ülkelerde yaşanan Neoliberal dönüşümün Türkiye’deki izdüşümleri daha farklı olmuştur.

## KAYNAKÇA

- Avrupa Komisyonu (t.y.), “Flexicurity” <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102>, (Erişim Tarihi 5.02.2019)
- Buğra, A., & Adar, S. (2008). “Social Policy Change in Countries without Mature Welfare States: The Case of Turkey.” *New Perspectives on Turkey*, 38: 83-106.
- Çelik, A. (2012, Nisan 13). “Ulusal İstihdam Stratejisi: Ucuzluk, Esneklik, Güvencesizlik.” *Ulusal İstihdam Stratejisi: Eleştirel Bir Bakış*, Ulusal İstihdam Stratejisi Sempozyumu, Ankara: Türk-İş.
- Dar, A., & Tzannatos, Z. (1999). “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations.” *Social Protection Discussion Paper Series*, No. SP 9901. Washington, D.C.: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1999/01/437973/active-labor-market-programs-review-evidence-evaluations>
- Duménil, G., & Lévy, D. (2004). “Neo-liberal Dynamics: Toward a New Phase?” *Global Regulation. Managing Crises after the Imperial Turn*. (Der.) K. van der Pijl, L. Assassi, & D. Wigan. New York: Palgrave Macmillan. <http://www.jourdan.ens.fr/levy/dle2004c.htm>
- Duménil, G., & Lévy, D. (2005). *From Prosperity to Neoliberalism. Europe before and after the Structural Crisis of the 1970s*. <http://jourdan.ens.fr/levy/dle2002d.pdf>
- Esping-Andersen, G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jessop, B. (1993). “Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy.” *Studies in Political Economy*, 40: 7-39. <http://spe.library.utoronto.ca/index.php/spe/article/view/11871/8774>
- Jessop, B. (1999). “The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination.” *Social Policy and Administration*, 33(4): 348-359.
- Jessop, B. (2003). “Changes in Welfare Regimes and the Search for Flexibility and Employability.” *The Political Economy of European Employment European Integration and the Transnationalization of the (Un)Employment Question*. (Der.) H. Overbeek. London: Routledge. 29-51
- Kayaduvar, M. (2015). *Neoliberal Yönetişimin Sınırları: Aktif İşgücü Piyasası Politikaları Ve Ankara’da Mesleki Eğitim Kursları*. Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Lapavitsas, C. (2005). “Mainstream Economics in the Neoliberal Era.” *Neoliberalism A Critical Reader*. (Der.) D. Johnston & A. Saad-Filho. London: Pluto Press. 30-40.
- Özdemir, A., & Yücesan-Özdemir, G. (2004). “Living in Endemic Insecurity: An Analysis of Turkey’s Labour Market in the 2000s.” *South East Europe Review*, 7(2): 33-42.
- White, D. (2001). “To Market, to Market: Employability in the Liberal Investment State.” *The Conference on Social Cohesion*, Université de Montréal, 21-22 Haziran, Montreal, Canada. <http://www.cccg.umontreal.ca/pdf/wp15.pdf>
- Wilthagen, T., & Muffels, R. (2013). “Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security.” *Sociology Compass*, 7(2): 111-122.

## KENT YAŞAMINDA GÜRÜLTÜ, KİRLİLİĞİ VE HUKUKSAL POLİTİKAYA YANSIMASI

*Doç. Dr. Şafak KAYPAK\**

### Öz

Günümüzde insanlar gittikçe daha fazla kentsel alanlarda yaşama eğilimi göstermektedirler. Kentteki yaşam kalitesini olumsuz etkileyen temel faktörlerin başında gürültü gelmektedir. Gürültü, fazla sestir ve kirlilik oluşturabilmektedir. Gürültü kirliliği, insanlar üzerinde çeşitli rahatsızlıklara sebep olabilmektedir. Gürültüye sebebiyet verilmesi, toplumsal düzeni bozan bir olay olarak hukuk kurallarının düzenleme alanı içine girmektedir. Hukuk düzenimiz içinde, gürültüye neden olma, kişilerin huzur ve sükûnunu, beden ve ruh sağlığını bozacak nitelikte ise, Çevre Kanunu ve Kabahatler Kanunu ile bir idari suç veya kabahat olarak nitelendirilerek idari yaptırıma bağlanmıştır. Gürültüye neden olma adli bir suç niteliğinde Türk Ceza Kanunu'nda topluma karşı suçlar kategorisinde yer alan bir suç tipi olarak, insanların sağlığını bozucu bir etki yaratmışsa ceza mahkemelerince hapis ve adli para cezası ile yaptırıma bağlanmıştır. Bu çalışmada, kentsel yaşamı bozucu bir etken olarak gürültü ele alınarak, gürültü kirliliğine dönük mevzuat politika oluşturma açısından incelenmiş ve kirliliğe karşı başvurulabilecek hukuksal yollar tartışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kent Yaşamı, Gürültü, Politika, Gürültü Kirliliği, İdari Yaptırımlar

## NOISE, POLLUTION IN URBAN LIFE AND THEIR REFLECTIONS ON LEGAL POLICY

### Abstract

Today, people tend to live in more and more urban areas. Noise is one of the main factors that adversely affect the quality of life in the city. Noise is too much sound and can create pollution. Noise pollution can cause various discomforts on human. Giving the cause of noise, as an event that distorts the social order falls within the field of regulation of the rules of law. In our legal system, if the cause of noise is to disrupt the peace and quiet of people, physical and mental health, it is defined as an administrative crime or misdemeanor by the Environmental Law and Misdemeanors Law. The cause of noise as a criminal offense in the category of crimes against society in the Turkish Criminal Code, which constitutes a detrimental effect on people's health, it has been imposed by the criminal courts with imprisonment and judicial fines. In this study, noise is considered as a disturbing factor in urban life and the regulation on noise pollution is examined in terms of policy making and legal ways to be used against pollution are discussed.

**Key Words:** Urban Life, Noise, Policy, Noise Pollution, Administrative Sanctions

### GİRİŞ

İnsanlar topluluklar halinde yaşamaktadır. Uzun süre av peşinde koştuktan sonra toprağa yerleşmişlerdir. Yerleşik yaşama geçilmesinin ardından, yerleşim birimleri olarak köyler ve kentler kurmuşlardır. İlk köy ve kent ayrımı ortaya çıktığından beri nüfus, köylerden kentlere yani tarımdan ticarete doğru yönelmekte ve kentleri büyütmektedir. Çağımızdaki toplumların büyük bir kısmı kent toplumu olmuştur. Kent, insanların ikamet ettiği ve her türlü faaliyetin toplandığı, yönetim, siyaset, ticaret ve kültürel dokunun bir araya gelerek oluşturduğu bir toplumsal nüfus yoğunlaşmasıdır. Kırdan kentlere yönelen göç hareketi, nüfusun yapısı ve kültür dokusunu değiştirerek kentlerimizin yaşadığı sorunların temel nedeni olarak ortaya çıkmaktadır. Kentler, merkezi yapıları ile yönlendirici ve belirleyici olma özelliğine sahip olsalar da; büyüdükçe kendileri ile birlikte sorunları da büyümektedir. Sürekli artan nüfus yükünü taşımakta ve yeterli hizmeti sunmakta zorlanmakta, giderek sorunlar yumağı haline gelmektedirler.

\* Doç.Dr., Hatay MKÜ, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, skaypak@gmail.com.

Kentler modern yaşam biçimleri üretmektedirler. Ticaret ve sanayi ile kentlerin çekim gücü ve barındırdığı insan sayısı arttıkça, yaşam kalitesini bozan birçok sorunla karşılaşmaktadır. Modern kent yaşamının kalitesini olumsuz etkileyen temel faktörlerden biri de gürültüdür. Gürültü, arzu edilmeyen seslerin yarattığı akustik bir olgu, sessizliği bozan bir etkidir. Ses, süreklilik taşımaya başlayınca ve yüksek tonda olunca verdiği rahatsızlık da artmaktadır. Daha çok kentsel alanlarda kendini hissettirmektedir. Kentler en sesli yerlerdir. Ses kentin temel özelliklerinden biri haline gelmiştir. Her yerden karşımıza çıkmakta, sessizlik ender bir durum olmaktadır. Gürültü, istenmeyen bir durum olduğu ve insanlara rahatsızlık verdiği için kirlilik olarak ele alınmaktadır. Çevre kirliliğinin bir tipi olarak, çevreyi ve özellikle havayı kirleten bir kirliliktir. Gürültü kirliliği yaratan başlıca kaynaklar, ulaşım araçları, sanayi kuruluşları ve eğlence araçlarıdır. Gürültü, insanlar üzerinde fiziksel ve psikolojik rahatsızlıklara sebep olabilmektedir.

Başta yerel yönetimler olmak üzere kamu yönetiminin kent yaşamını geliştirme sorumluluğu bulunmaktadır. Gürültü ile mücadele, o konuda bir politika oluşturulmuşsa hukuksal düzenlemeye daha rahat dökülebilmektedir. Kişisel veya kurumsal temelde gürültü oluşturma, toplumsal düzeni bozan yapısı nedeniyle hukuk kurallarının düzenleme alanı içine girmektedir. Kentlerde kişilerin günlük yaşamını olumsuz etkileyen gürültü karşısında başvurabilecekleri birçok hukuksal mekanizma vardır. Gürültüye neden olma, Çevre Kanunu ve Kabahatler Kanunu ile kişilerin huzur, sükûn, beden ve ruh sağlığını bozacak durumda ise, bir “idari suç” veya “kabahat” olarak nitelendirilerek idari yaptırım uygulanmaktadır. Öncelikle, yönetim yasaya dayalı olarak kendisine verilen yetkiler kapsamında gürültü yapanlar hakkında idari yaptırım kararı verebilmektedir. Verilen idari yaptırım kararları idari işlem niteliğinde yargısal denetime açıktır. Gürültüye sebebiyet Türk Ceza Kanunu’nda topluma karşı suçlar arasında sayılan bir suç tipi olarak hapis ve adli para cezası ile yaptırıma bağlanmaktadır. Bu bağlamda, çalışmada, gürültü ve kirliliği incelenmiş olup gürültüye neden olma hukuksal politika çerçevesinde ele alınmıştır.

## 1. KENT YAŞAMI, KİRLİLİK, GÜRÜLTÜ VE POLİTİKA

*Yaşam*, hayat ya da dirim olarak da adlandırılır. Yaşam, canlılarda doğumdan ölüme kadar geçen ve varlığın devamını sağlayan olgular bütünüdür. Yaşam var olmakla başlar, yok olmakla son bulur. Günümüzde nüfusun büyük bir kısmı kentsel alanlarda yaşamaktadır. *Kent yaşamı*, kentte geçirdiğimiz yaşamı içermektedir. Kent yaşamında insan davranışları kente özgü olarak ortaya çıkar. Kente özgü davranışlar kentlilik kavramı ile ifade edilir.

Günümüzde kentler, yaşam işlevlerinin düzeyine bakılarak değerlendirilmektedir. Kentin sahip olduğu işlevler ne kadar fazla ise, o kadar gelişmiş sayılır. Bu işlevlerin değişimine, kentin yerleşim alanlarının değişmesi eşlik etmektedir. Bu bağlamda, kent kavramının tamamen işlevsel bir nitelik kazandığı, hatta “kentte yaşadığını hissetmek” gibi bir ölçütün kent tanımına girdiği görülmektedir (Karaman, 1998:8). Bu ifade, bir bakıma yerleşme alanlarının yaşamsal ihtiyaçların karşılanma boyutlarına ve ölçütlerine göre geliştirilen “yaşam kalitesi” kavramına eşdeğerdir. Yaşam kalitesi nasıl yaşadığımızdır. Kent açısından yaşam kalitesi, insanların kentte yaşarken hissettikleri yaşam doyumu ile kentin bu insanların ihtiyaç ve isteklerini karşılama kapasitesinin düzeyi şeklinde subjektif ve objektif boyutta hayata geçer (Bilgin vd., 1991:2-3).

Sanayi Devrimi, tarım toplumunun ardından sanayi toplumunu doğurmuştur. O da kentlerde var olmuştur. Sanayi toplumu ile birlikte kent kavramı büyük bir dönüşüme uğramış ve “*sanayi kenti*” kavramı ortaya çıkmıştır. İş olanaklarının varlığı, yoğun bir göç ile sonuçlanınca, kentler, yaşam ve konut koşullarının zorlandığı, sosyal dokunun bozulduğu alanlar haline gelmişlerdir (Karaman, 1998:1-3). Teknolojik gelişmelerin kent yaşamına ve çevreye olumlu etkileri olduğu gibi, olumsuz etkileri de olmuştur. Hızlı kentleşme, artan nüfus yoğunluğu, sanayileşme gibi etkenler kentlerde kirlilik ve çevre sorunu ortaya çıkarmaya başlamıştır.

*Kirlilik*, bir kirlenme olayıdır. Kirlenme kirliliğe gelmeye denir. Kirliletmek, kirliletme eylemidir, kirliliğe getirme, pisletmek, pisletmektir. Bu hem maddi, hem de manevi anlamdadır.

Artık eski durumunda değildir. Özgün yapısını temizliğini yitirmiştir. *Çevre kirliliği*, içinde yaşadığımız çevrenin yapısının bozulması ve kirlenmesidir. Çevrenin doğal dokusunun bozulması ve içeriğinin değişmesi ile olumsuz etkiler oluşturmaya başlamasını çevre kirlenmesi olarak tanımlayabiliriz. *Çevre kirlenmesi olabilmesi için*; kirlenmenin çevrenin kendini temizleme kapasitesini aşması ve canlılara zararlı olabileme sınırını geçmesi gerekir (Kaypak, 2014:108). Kirlilikler birincil ve ikincil kirlilik şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Birincil kirlilikler, hava, toprak, su kirliliğidir. İkincil kirlilikler, gürültü, görüntü, besin, atık, radyasyon, dil kirliliği olabilmektedir. Birincil ve ikincil kirlilikler birlikte *çevre sorunu* olarak adlandırılır.

*Gürültü*, istenilmeyen ve rahatsız eden ses olarak tanımlanır. Beynimizdeki farklı düşünce ve sorunlar da kafamızın içinde gürültü oluşturabilir, ancak gürültü asıl olarak fiziksel ve dışsal bir olgudur. “Düzensiz ses” olarak nitelendirilen gürültü, canlıları olumsuz şekilde etkileyen, yüksek tonlu, rahatsız edici sesler topluluğu olarak tanımlanır. Gürültü, dinleyen için herhangi bir anlamı olmayan veya beğenilmeyen, tam tersi huzursuzluk veren akustik sesler bütünüdür. Bazen konuşulanı veya söyleneni anlamadığımız zaman, çıkan sesler bizim için gürültü sayılabilir. Ses çok fazla olduğunda, kulağı tırmalamakta ve rahatsız edici boyutlara çıkabilmektedir. Ses kendini sürekli monotonca tekrarlıyorsa da rahatsızlık verici boyutlara ulaşabilmektedir.

*Ses*, maddelerin titreşmesi sonucu oluşup kulağımıza gelen; bir şeyler işitmemizi sağlayan basınç dalgasıdır. Titreşimle oluşan basınç dalgalarını insan kulağı algıladığında duyuma dönüşür. Katı, sıvı ve gaz ortamlarda yayılır. Yayılma hızı ortamın sıcaklığına ve sesin cinsine bağlıdır. Yayılması için havanın olması gerekir, ses boşlukta yayılmaz. Hava atmosfer içerisinde 11 km’ye kadar bulunduğundan uzayda ve ayda ses yoktur. Suda sesin yayılma hızı havadakinden 4 kat; çelikte ise 15 kat daha hızlıdır. Dalgalar halinde yayılan ses bir engele çarparak geri döner. Buna ‘yankı’ denir. Işık hızı ses hızından fazladır. Sesi işittiğimiz organımız kulağımızdır. Dış kulak, kepçe gibi sesi toplar orta kulağa, oradan sıvı ile dolu olan iç kulağa geçer, o da beyne iletir. Beyin gelen sesi yorumlayarak işitme olayını tamamlar. İnsan kulağı 20 titreşim ile 20.000 titreşim arasındaki sesleri duyabilir. Hayvanların ses duyma yetenekleri bizden fazladır. Bu nedenle, yeraltında oluşan hareketi- sarsıntıyı bizden daha fazla hissederler. *Sesin özellikleri*; sesin şiddeti, yüksekliği ve tınısıdır. ‘Sesin şiddeti’, duyulan sesin zayıf veya güçlü olmasıdır. Sesin şiddeti kaynaktan uzaklaştıkça azalır. ‘Sesin yüksekliğini’ frekansı belirler. Frekans sesin 1 saniyedeki titreşim sayısıdır. Titreşim sayısı fazlaysa ince, az ise kalın ses çıkar. ‘Sesin tınısı’, ses kaynağının farklılığını belirleyen özelliktir. Ses kaydedilebilir (Kaypak, 2014:118).

Ses, yaşamın doğal akışının getirdiği bir olgudur. Ancak sesin gürültüye dönüşmesi, ayrı bir şeydir ve bunun için ses dalgasının genlik ya da ses basıncı düzeyinin, frekans ve biçiminin değişmesi, şiddet ve yüksekliğinin normalin üstüne çıkması gerekir. ‘Pes’, yani çok kısık ses de rahatsızlık verir, çünkü duymayı zorlaştırır. O da bir anlamda rahatsız edici ses sayılır. Ancak gürültü olarak değerlendirilmez. Sesin basınç, frekans, tizlik gibi özellikleri kişiden kişiye farklı şekillerde algılanabilir. Ses, nesnel bir kavramdır. Ölçülebilir ve varlığı kişiye bağlı olarak değişmez. Gürültü ise öznel bir kavramdır. Bir sesin gürültü olarak nitelenip nitelenmemesi kişilere bağlı olarak değişebilir (Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2015:2). Hangi sesler gürültü olarak değerlendirilebilir dendiğinde ölçüt sorunu ortaya çıkar. Sesin insan kulağına göre şiddetini belirleyen ölçü, gürültü ölçmede yaygınlıkla kullanılan ‘desibeldir’ (dB). Normal konuşma sesinin şiddeti 30–60 desibeldir. Bu sınırın üzerinde gürültü başlar (Özdemir, 1997:145).

Gürültü kavramı, akustik, fizik, sesbilim, meteoroloji, sağlık ve hukuk bilimi gibi farklı alanlara konu olmaktadır (Güler & Çobanoğlu, 1994:11-12). Gürültü ekolojik anlamda bir çevre sağlığı sorunu olarak algılanmaktadır. Gürültü kirliliği denilince, insanlarda kısa veya uzun süreli rahatsızlık oluşturan sesler anlaşılır. Gürültü bu yönü ile insan organizmasında hasar yaratabilen, beğenilmeyen, kulak tırmalayan sesler olarak tanımlanmaktadır (Güney, 2004:271). Gürültü, çağdaş toplumların doğurduğu bir sorundur. Kentleşmeye eşlik eden ekonomik ve teknolojik gelişmeler, kentlerde daha gürültülü yaşam biçimlerini beraberinde getirmekte ve yaşam kalitesini düşürmektedir. Nüfus artışı, hızlı kentleşme, plansız ve sağlıksız yapılaşma, yoğun trafik nedeniyle yapıların içi ve dışında ortaya çıkan her türlü ses, gürültü olarak günümüzün çevre kirliliği yaratan etmenleri arasında önemli bir yer tutmaktadır (Koçer vd., 2007:677).

*Politika*, belirli bir sorunun çözümüne yönelik öngörülen önlem ve ilkeleri ifade eder. ‘Siyaset’ sözcüğü ile de karşılık bulur. Bilim ve uygulama olarak çiftli bir açılımla karşımıza çıkar. Politika bilimi dar anlamda, devlet yönetimi olarak algılanmaktadır. Politika, devlet etkinliklerinin niteliğinin belirlenmesi işi olarak da tanımlanmaktadır. Politika geniş anlamda ise, siyasal bir sorunun çözümü için geleceğe yönelik olarak alınması gereken önlemlerin ve belirlenen ilkelerin bütünü olarak tanımlanabilir. ‘Ne yapılacak’ sorusuna karşılık gelir. Politika, günümüzde devlet, ülke, toplum ve insan yönetiminin tümünü kapsayacak bir yönetim disiplini olarak düşünülmektedir. Politikayı bir sanat olarak insanların yönetimi olarak alırsak, bu yönetim insanları, toplumları ve onların politikayla ilişkilerini inceler (Kaypak, 2014:128).

Politika bir yol haritası gibidir, rehber oluşturur. Kararların alınması, amaçlara ulaşılması ve faaliyetlerinin hayata geçirilmesinde yönlendirici rehber niteliğinde genel kabul görmüş kurallardır. Politika, yazılı veya sözlü olabilir. Benimsenmeyen politikalar uzun ömürlü olmazlar. Politikalar soyuttur. Her alanda ve konuda politika belirlenebilir. Politika saptamak; var olan bir sorun için söz konusu olmaktadır. Olmayan bir sorunun politikası olmaz. Saptanan politikanın uygulanabilir nitelikte olması için; sorunun belirlenmesi, hedeflerin tayini, uygulanacak yöntemin bir programa bağlanması, uygulama araçlarının tanımlanması gerekir. Politikalarla ilgili çözüm üretilirken sorunlara iki farklı şekilde yaklaşmak mümkündür; *Sorunu tek başına ele almak*; Her bir sorun bağımsız şekilde ayrı ayrı değerlendirilerek çözüm aranır. *Ülke bütünlüğü içinde bakmak*; Sorun tek başına değil, ülke genelinde konu ile ilgisi olan diğer politikalarla birlikte değerlendirilir ve çözüm sistem yaklaşımı içinde bütünün bir parçası olarak aranır (Kaypak, 2014:129).

## 2. GÜRÜLTÜ KAYNAKLARI

Gürültü, bir çevresel değer bozulmasının sonucunda oluşmamaktadır. Birincil kirlenmelerin yan kirlilikleri olarak ortaya çıkan dolaylı kirliliklerdendir. Ancak, gürültü, çıkış yeri hava olduğundan, hava ile ilişkili sorunların içinde değerlendirilmektedir. Doğrudan bir çevre değer bozulması sonucunda ortaya çıkmasa da, havanın ardından tüm alıcı ortamlara yayıldığından diğer çevre değerlerini algılamayı da etkiler (Keleş & Hamamcı, 1997:145). *Özellikleri açısından bakıldığında*; bir kirlilik türü olarak gürültü, insan ile birlikte artış eğilimi gösterdiğinden, daha çok yapay, tali, aktif, toplumsal, kentsel ve geçici nitelikli bir kirlilik türü sayılır.

Gürültü farklı şekillerde gruplandırılmaktadır: *İnsanın etkisi bakımından*: Gürültüler doğal ve yapay olarak ikiye ayrılmaktadır. Doğal gürültüler; insanın dışında kendiliğinden, doğanın kendi işleyiş sistemi içinde oluşmaktadır. Örneğin, yanardağ patlamaları, yağmur, şimşek, rüzgâr ve depremden kaynaklanan sualtı gürültüleri. Beklenmeyen gürültülerdir. Yapay gürültüler; asıl olarak insan kaynaklı olan veya insan tarafından oluşturulan ve toplumun çevresinde meydana getirdiği yapısal nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan çeşitli gürültülerdir. Örneğin, eğlence kaynaklı gürültüler, mekanik gürültüler, uçak gürültüsü, bomba ve top gürültüsü gibi patlama gürültüleri, trafik ve cadde, motosiklet gürültüsü, sanayiden kaynaklanan gürültüler.

*Çıktığı yer açısından*: Gürültüler mekân içi ve dışı diye ayrılmaktadır. Mekân içi gürültüler; kapalı alan gürültüsüdür. Örneğin ev araçlarının, çeşitli makine ve donatımın gürültüleri bu türdendir. Kapalı alanlarda ortaya çıkan ve süreklilik taşımayan gürültüler çıktığı yerden ziyade bitişik yapıdaki insanları etkilemektedir. Mekân dışı gürültüler; açık alan gürültüsüdür. Kamusal alanlardan gelmektedir. Kirlenme olarak nitelenen ve asıl rahatsız edici olan gürültü kaynakları, daha çok mekân dışı olmaktadır. Örneğin ulaşım gürültüsü bu tür bir gürültü sayılır.

*Çeşidine göre*: Yerleşim alanları, ulaşım, sanayi ve inşaat ve eğlence yerleri gürültüsü şeklinde ayrılmaktadır. Yerleşim alanlarındaki gürültüler; kentin yerleşim alanlarında iki kaynaktan yüksek oranda gürültü çıktığı bilinmektedir. Konut içi; konutlarda kullanılan elektrik süpürgesi ve çamaşır makinesi gibi ev aletleri ve radyo televizyon kasetçalar gibi ses ve görüntü araçları; Konut dışı; sokaklarda çocuk bahçeleri, megafonla bağırarak sokak satıcıları, çim biçme makineleri, spor alanı gürültüleri azımsanmayacak bir gürültü oluştururlar. Ulaşım gürültüsü; trafikte bulunan araçların oluşturduğu kirliliktir. Ulaşım araçlarından yayılan gürültünün kaynağı özellikle karayollarında seyreden kamyon, otobüs, motosiklet, taksiler gibi motorlu taşıtlar ve havada giden uçaklar ve trenlerdir.

Motor, egzoz ve frenlerden kaynaklanır. Taşıt kornaları da bunlara eklenebilir. Gürültü sıralamasında havaalanları ve jet uçakları 120-140 dB gürültü düzeyi ile birinci sırayı almaktadır (Özdemir, 1997:146). Sanayi ve inşaat gürültüsü; sanayi bölgelerinde çalışan iş makinelerinin ve yapı faaliyetlerinin oluşturduğu ve kent içindeki atölyelerden kaynaklanan endüstriyel gürültüdür. Üretimde kullanılan çok sayıda makine ve donanım çevreye önemli miktarlarda gürültü yayar. Genelde 100 dB'in üstüne çıkan seslerdir (Özdemir, 1997:147). Eğlence yerleri gürültüsü; yapılan eğlencelerden kaynaklanan gürültüdür. Müzik sesi eşlik eder. Düşün salonlarının yerin üstünde olması veya ses yalıtımına dikkat edilmemiş olması etrafa yayılan sesi artırmaktadır. Bunlara siyasi ve ticari amaçlı gürültülerde eşlik edebilmektedir. Örneğin, seçim araçlarının, düşün salonlarının gürültüleri, reklâm gürültüleri gibi.

Çevremiz gürültü ile çevrilmiş durumdadır. Geceleyin bile sesle karşılaşabilmektedir. Kentleşme olgusunun hızına ayak uydurmayı kendine bir yaşam tarzı olarak gören insanlar hızla betonlaşıp çok katlı binaları dikerken, bir yandan da gürültü kirliliğine yol açmakta; caddelerin, komşuların, fabrikaların, havaalanlarının, arabaların, eğlence yerlerinin inşaatların ve işyerlerinin gürültüsü bizi halkalar halinde kuşatmaktadır. Büyük kentlerde araç sayısının artması ile birlikte gürültünün de arttığı saptanmıştır. Kent yoğunluğu ile gürültü kirliliği arasında doğru bir orantı olduğu verilerle sabittir (Bayramoğlu vd., 2014:36). Sanayi, motorlu taşıt gürültüleri, yapım şantiye gürültülerinin yanı sıra, dükkânların, parkların, pazaryerinin yanlış mekanlandırılmalarından dolayı çevreye verdikleri rahatsızlık da yüksektir. Trafiğin yoğun olmasından dolayı insanlar motosiklet tipi araçları tercih etmekte; ama bunlara da susturucu takılmadığında ses yapmaktadır. Büyük kentlerimizde, araba sayısının çok fazla olması ve trafiğin yanlış işlemeden dolayı çevrede çıkarttıkları ses çok yüksektir (Özdemir, 1997:146). Araçların motor güçlerinin artması aracın yaptığı gürültüyü de artırmaktadır. Özellikle ses duvarını aşan uçakların geliştirilmesi, bunlar tarafından yaratılan gürültüyü de artırmış bulunmaktadır (İsbir, 1991:99).

### 3. GÜRÜLTÜNÜN OLUŞTURDUĞU ETKİLER VE ALINABİLECEK ÖNLEMLER

Gürültünün bir sorun olduğu önce gelişmiş ülkelerde fark edilmiştir. Teknolojinin gelişmesine bağlı olarak şiddetini artırdığı için tali bir kirlilik türü olarak görülmüş, ama ekonomik bir içerikle değerlendirilmemiştir. Ancak bu ülkelerde gürültünün, ekonomik açıdan diğer kirlilik türlerinden farklı olmadığı zaman içinde anlaşılmıştır. Gürültü, bireysel ve grupsal faaliyetler sonucunda ortaya çıkan ve topluma yüklenen bir maliyet oluşturmaktadır. Gürültü kirliliği, diğer kirlilik türlerine benzer şekilde, ekonomik açıdan olumsuz 'dışsallık' üretmektedir.

Günlük yaşamın içinde seslerin varlığı, normal olarak insanın kendini iyi hissetmesini sağlamaktadır. Konuşma, müzik, doğadaki sesler, hayatın akışı için gereklidir (Bursa Büyükşehir Belediyesi, 2015:2). Ama her türlü sesin fazlası fazla gelmektedir. Özellikle kent merkezlerindeki gürültünün insan konforunu olumsuz yönde etkileyen en önemli sorunlardan birisi olduğu bilinmektedir (Sevük, 2011:365). Büyük kentlerdeki yaşam biçimi ve düzensizlikler, gürültüyü rahatsız edici boyutlara ulaştırmıştır ve sağlığı bozucu boyutlara ulaşma eğilimi göstermektedir. Kentlerimizde artan gürültü insan üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır. Gürültü, bireylerin beden ve ruh sağlıkları üzerinde olumsuz etkiler yaratan; fizyolojik ve psikolojik dengelerini bozabilen, iş performansını azaltan, çevrenin sakinliğini yok eden ve doğal niteliğini değiştiren bir çevre kirliliğidir. Gürültünün her ne kadar tali kirlilik olsa da insan sağlığını hava ve su kirlenmesi kadar etkilediği saptanmıştır. Dünya Sağlık Örgütü verilerine göre; insan sağlığını etkileyen gürültünün en etkin kaynağı trafik kaynaklı olanıdır (Bayramoğlu vd., 2014:36).

Günümüzde, huzuru etkileyen bir kirlenme biçimi olarak gürültünün çevre sorunları arasında önemi, sağlık sorunu niteliğine de bürünerek gittikçe artmaktadır. Gürültünün sağlığı tehdit edip etmemesi; şiddetine, süresine ve kaynağının cinsine bağlıdır. Uluslararası Standartlar Örgütü'nün (ISO) normal saydığı gürültü düzeyi 58 desibeldir. 60-90 arası huzur bozucu, 90-120 dB arası ve daha yukarı ise ruhsal ve organik bozukluklara neden olucudur (Özdemir, 1997: 145). 140 desibelin üstündekiler ise ciddi beyin tahribatına neden olabilmektedir (Görmez, 1997: 64). Gürültünün süresi de önemlidir. Süre arttıkça rahatsızlık da artma eğilimi gösterir. Günde birkaç saatlik orta şiddette gürültüye maruz kalanlar gürültüyü daha yoğun hissederler. Gürültü kaynağı da önemlidir. Komşunun gürültüsünü kendi

evimizdeki sestten daha fazla hissederiz (Gürpınar, 1994:150). Gürültünün ölçümünde “desibel” (dB) ölçü birimi kullanılmaktadır. Buna göre, belli (dB) aralıkları insanlar üzerinde çeşitli rahatsızlıklar yaratabilmektedir.

Gürültünün oluşturduğu etkiler, tiplerine göre gürültünün fiziksel, fizyolojik, psikolojik, performans etkisi ve doğaya etkisi şeklinde gruplandırılmaktadır.

*Fiziksel etkileri:* Yapı içlerinde kullanılan her türlü elektronik aletten ve yaşam etkinliklerinden doğan gürültüler bitişik yapılardaki kullanıcılara rahatsız edici ses olarak yansır (Özdemir, 1997:147). Yapıların ayrı binalar da olsa, bitişik de olsa aradaki mesafenin kısa olmasından ve kötü yapılmasından dolayı öksürseniz yandan duyulabilmektedir (Gürpınar, 1994:148-149). Yapı dışında meydana gelen gürültüler, açık alanları kullanan bireyleri etkilemektedir. Kentlerde kent merkezindeki trafikten ve kent içindeki atölyelerden kaynaklanan gürültüler insanlar üzerinde rahatsız edici olumsuz etkilere neden olmaktadır. Gürültünün büyük boyutlara ulaştığı kalabalık merkezlerde yaşamakta olan, belli yaş grubunun üstündeki insanlar, bir süre sonra bu ortamları terk ederek daha sakin yerlere gitmeyi tercih etmektedirler. Son yıllarda, kıyı kasabaları ve kent ve sanayi merkezlerinin uzağındaki yerleşim merkezlerine doğru olan nüfus hareketliliğinin nedenlerinden birisi de gürültü kirlenmesidir (Özdemir, 1997:148).

*Fizyolojik etkileri:* Gürültü, insanların işitmesini bozarak ve algısını olumsuz etkileyerek geçici ve sürekli işitme hasarlarına neden olabilmektedir. Ayrıca yüksek kan basıncı, hızlı kalp atışı, uykusuzluk, geç uyuma, sinirlilik gibi fizyolojik etkiler yapabilmektedir. Gürültü kaynaklı uykusuzluk apartman yaşamı içinde herkesin başına gelebilmektedir. Gürültü kirliliğinde; kulakla ilgili işitme alt eşliğinin aşılması, geçici veya kalıcı işitme kayıplarına neden olabilmektedir. Gürültüde, dikkatin dağılması, yanlılıkların artması, uyku bozuklukları, dinlenememe, mutsuzluk, erken doğum veya düşüklerin artması gibi zarar ve riskler gürültünün niteliğine, kişilerin özel veya psikolojik ve fizyolojik durumlarına göre değişen oranda ortaya çıkabilmektedir. Sürekli yüksek sese maruz kalmak yüksek tansiyon ve kalp hastalığı gibi hastalıklara neden olur. Gürültünün neden olduğu işitme kayıpları medikal veya cerrahi yöntemlerle çözülmesi mümkün olmayan bir sağlık sorunudur (Koçer vd., 2007:677). Yüksek sesle müzik dinleyenlerde işitme kaybı ortaya çıkmaktadır. Kulakta yaşanan ‘duyma yorulması’ ortadan kalkmadan tekrar gürültüye maruz kalınması ve etkileşimin fazla olması durumunda işitme kaybı kalıcı olur.

*Psikolojik etkileri:* Gürültü öfkelenme, sıkılma gibi davranış bozuklukları yaratır. Gürültünün en çok etkisinin uykusuzluk ve ruhsal denge üzerine olduğu bilinmektedir. Kompresör, harç makinesi gibi inşaat aletleri ve inşaatlara malzeme taşıyan kamyonların çıkardığı gürültüler gizli strese ve gerginliğe neden olarak insanları psikolojik yönden kötü etkilemektedir. Psikolojik dengeleri bozabilen, kalp atışı hızlanması, ani refleksler gibi etkiler oluşabilmektedir. İnsanların psikolojik rahatsızlıkları sürdüğünde fizyolojik rahatsızlığa da dönüşebilmektedir. Stresin önemli bir kaynağı ses kirliliğidir. Baş ağrısı ile seyretmekte ve insanların psikolojik sağlığını bozmaktadır. Gürültü stresi olarak adlandırılan çeşitli rahatsızlıklar ortaya çıkar. Bu da yüksek tansiyon ve kalp hastalığı gibi hastalıklara neden olur (Özdemir, 1997:147-148). Belirli bir sınırı aşan gürültüden etkilenen kişiler, sinirli, huzursuz ve tedirgin olmaktadır. Sinirlilik ve dikkat eksikliği insan yaşamını oldukça fazla etkilemektedir. Bu olumsuz etkiler, gürültü ortadan kalktıktan sonra da sürebilmektedir (Erdoğan, 2003:88; Bayramoğlu vd., 2014:36).

*Performans etkileri:* Gürültü iş performansını azaltır, iş yapabilme yeteneğini etkiler. Gürültü, verimlilik azaltıcı etkilerde bulunur; iş performansına doğrudan etki eder (Soylu & Gökkuş, 2016:2). Çalışma ve işgücü veriminin düşmesine, konsantrasyon bozukluğuna, hareketlerin engellenmesine neden olmaktadır. Örneğin; okulların hemen önünden çok fazla sayıda araba geçmesi, çok ses olması öğrencilerin dikkatini dağıtmaktadır. Birdenbire ortaya çıkan ses, kendini işine verememe ve normalden daha yavaş hareket etme, sağlıklı düşünememe gibi performansı düşürücü etkiler yapar. Gürültünün, öğrenmeye ve sağlıklı düşünmeye engel oluşturduğu deneylerle saptanmıştır (Erdoğan, 2003:88; Bayramoğlu vd., 2014:36).

*Doğaya etkisi:* Gürültü, doğanın kendi doğal dengesindeki sessizliğini yok ederek diğer canlılara hayvan ve bitkilere de zarar vermektedir. Doğa, içsel dinamiği içinde ses de barındırır.



Doğanın da sesi vardır. Doğanın kendi sistemi dışından oluşturulan her türlü ses hayvanların ürkmesine ve buldukları yerleşim alanlarını değiştirmelerine yol açmaktadır. Başta besi hayvanları olmak üzere, hayvanlarda davranış bozukluklarına, anormal davranışa neden olmaktadır. Örneğin bir köşeye çekilme, içe kapanma, fazla dolanmama ya da tam tersi sınırlı davranışlarda bulunma yoluna gitmektedirler. Bitkiler buldukları yerleri terk edemeseler bile onların da yüksek sestən rahatsız oldukları ispatlanmıştır (Özdemir, 1997:148).

Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından 1971 yılında yapılan bir çalışmada “gürültünün, insan sağlığına karşı tehdit olarak görülmesi gerektiği” ortaya konulmuştur. Buna göre; Avrupa nüfusunun %25’i, sağlığını olumsuz etkileyen gürültüye maruz kalmaktadır. Fransa, Almanya, İngiltere ve Hollanda’da otoyol gürültüsünün toplumun %20-25’ini olumsuz yönde etkilediği saptanmıştır (Bayramoğlu vd., 2014:36). Gelişmiş ülkelerde, gürültü, kişi ve toplum yaşamında bir kalite düşüklüğü göstergesi olarak kabul edilmektedir (Koçer vd., 2007:677).

Birçok uluslararası örgüt gürültü ile ilgilenmiştir. Ekonomik İş Birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) tarafından 1996 yılında yayımlanan bir raporda yer alan ve aşağıdaki tabloda ifade edilen gürültü derecelerine göre insanlarda çeşitli rahatsızlıklar izlenebilmektedir.

**Tablo-1 Gürültü şiddetinin insan davranışları üzerine olan etkisi**

<i>Gündüz (Leq) (dBA)</i>	<i>Etki</i>
<b>55-60</b>	Gürültü rahatsız eder
<b>60-65</b>	Rahatsızlık belirgin bir şekilde artar
<b>65 üzeri</b>	Davranış biçiminde engellemeler oluşur, gürültü kaynaklı zararlı semptomlar oluşur

**Kaynak:** Çevre ve Orman Bakanlığı, Gürültü ve Titreşim Kontrol Müdürlüğü, 2017.

**Tablo-2 Gürültü dereceleri ve gürültü şiddetine göre gürültünün sağlık üzerine etkisi**

<i>Gürültü Derecesi</i>	<i>Etkilenme Aralığı (dBA)</i>	<i>Sağlık Üzerine Etkileri</i>
1.Derecedeki gürültüler	30-65	Konforsuzluk, rahatsızlık, öfke, kızgınlık, uyku düzensizliği ve konsantrasyon bozukluğu.
2.Derecedeki gürültüler	65-90	Fizyolojik reaksiyonlar; kan basıncı artışı, kalp atışlarında ve solunumda hızlanma, beyin sıvısındaki basıncın azalması, ani refleksler
3.Derece gürültüler	90-120	Fizyolojik reaksiyonlar, baş ağrıları.
4.Derece gürültüler	120-140	İç kulakta devamlı hasar, dengenin bozulması
5.Derece gürültüler	>140	Ciddi beyin tahribatı, kulak zarının patlaması

**Kaynak:** Çevre ve Orman Bakanlığı, Gürültü ve Titreşim Kontrol Müdürlüğü, 2017.

Acaba gürültüye alışılır mı? Gürültünün neden olduğu rahatsızlık bakımından sınırlı bir alışma söz konusu olabilmektedir. Gürültünün verdiği rahatsızlığın alışılabilirliği, düzeyi ve diğer değişkenlere de bağlıdır. Gürültünün insana verdiği zarara alışma söz konusu değildir. Gürültünün neden olduğu zarar, birikebilir türdendir. Fark edilir duruma gelmesi yıllar alabilir. Zararın hemen ortaya çıkmayışı aldatici olmakta ve gerekli önlemlerin alınmasını güçleştirmektedir. Öte yandan, gürültüye karşı duyarlılık insandan insana değişir. Gürültüye daha az duyarlı olan kişilerin, alışmış olduklarından ötürü

gürültüden daha az zarar görecekları sanılmamalıdır. Öyleyse, gürültü nasıl önlenir? Bütünü sessiz bir ortam düşünülemez. Her yerde kırlarda, dağlarda bile belli düzeyde bir gürültü her zaman vardır. En sessiz sanılan yerlerdeki gürültü düzeyinin 15-20dB olduğu söylenebilir. O halde soruyu “zararlı ya da rahatsız edici olmasını önlemek üzere, gürültü nasıl azaltılır?” biçiminde sormak daha doğru ve anlamlıdır (Sirel, 1988: 3-4).

Gürültü ile savaşım zor ve pahalıdır. Bazen, olumlu bir sonuç almak, uzun zaman gerektirebilir. Gürültünün insan sağlığı üzerindeki olumsuz sonuçlarını azaltmak ya da tamamen ortadan kaldırmak için üç yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemler; ‘kaynakta azaltma yöntemi’, ‘engeller aracılığıyla azaltma yöntemi’ ve ‘bireysel korunma yöntemi’ şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Gürültüyü kaynakta azaltma yöntemi, gürültüyü azaltmanın kolay yoludur. Pasif bir gürültü kontrol yöntemidir. Öncelikli olarak gürültüyü önleyebilmek için tüm seslere kaynaklık eden titreşimin mümkün olduğunca azaltılması gerekmektedir. Gürültünün kontrol edilmesi kaynağında mümkün değilse, gürültüye neden olan alet veya yer ile gürültüden etkilenenler arasında engeller veya bariyerler koyarak azaltılabilir. Gürültü eğer kaynakta ya da yayıldığı ortamda engeller aracılığıyla kontrol altına alınamıyorsa, o zaman son çare gürültünün alıcılar üzerindeki kontrolünün sağlanmasıdır (Şahin, 2003: 69; Sezgin & Mutlu, 2017:682-683).

Gürültünün hafife alınmaması gerektiğinin anlaşılması ve zararlarının farkına varılmasıyla birlikte, gürültüyü azaltma ve insanlara ulaşmasını önleme çalışmaları da başlamıştır. Gürültü ile mücadele, farklı aşama ve boyutlarda hayata geçirilebilmektedir.

*Ev ve iş yerlerinde* gürültüyü azaltan ses geçirmeyen yalıtımlı cam, çift cam kullanılabilir; duvar, tavan, kat araları sesi iyi iletmeyen maddeler ile kaplanabilir. Bireysel olarak çevremizdeki insanları rahatsız edecek gereksiz gürültülerden kaçınmak; evimizde kullandığımız TV ve müzik aletlerinin sesini başkalarını rahatsız etmeyecek kadar açmak gerekir. Bina içerisinde yüksek sesle konuşma ve ayak sesi gürültülerini azaltmak; evlerde yapılacak kutlamalarda komşuları rahatsız edici gürültülerden kaçınmak; bakım ve onarım işlerini uygun saatlerde yaptırmak komşuluk kültürü ve nezaket gereğidir. *Kent içi ve çevresinde* gürültüyü azaltmak için yapılacak ilk iş gürültü kaynağının gücünün azaltılması olmalıdır. Gürültü kirliliğini azaltacak bitki örtüsünün çoğaltılması gerekir (Akay, 2015: 17). Yeşil örtünün havayı temizleme özelliğinin yanında gürültüyü de yalıtım özelliği göz önünde bulundurulmalıdır. Tampon ağaçlandırma sistemi, bitkilerin gürültüyü önlemedeki etkisini gösterir. Sesi geçirmez, ses perdesi işlevi görür. Kentsel alanlardaki cadde ve sokaklarla parklar ağaçlandırıldığında hem sesi hem de tozu tutar. İşyerlerindeki gürültünün dışarı taşmasını önleyecek ses yalıtımı yapılabilir. Çalışma alanlarının ve sanayi üretiminin yer aldığı alanların çıkan sesi azaltacak şekilde yeniden ergonomik düzenlenmesi ile gürültünün giderilmesi mümkündür. Yüksek gürültü kaynağı olduğu bilinen sanayi kuruluşları ve imalathaneleri kent içinden uzaklaştırmak; gürültü düzeyi yüksek olan hızar, demir doğrama gibi işyerlerinin yerleşim alanları içine ya da çok yakınına yapılmasına izin vermemek gerekir.

*Eğlence yerleri* gibi ortamlarda yüksek sesle müzik çalınması sınırlanabilir ve çok ses yapan eğlence kuruluşları kent dışında kurulabilir (Önal, 2015:37). Düğün, sünnet, vb. toplu merasimlerde, sesten etkilenebilecek insanları, ayrıca yaşlıları, hastaları ve uyumakta olan bebekleri düşünerek, kapalı ve ses yalıtımlı mekânları seçmek gerekir. İnsanların dinlenmek için gittiği tatil beldeleri ve piknik yerlerinde başkaları yokmuş gibi aşırı gürültü yapmak; yüksek sesli müzik dinlemek hem bir kültür noksanlığı, hem de sağlıksız bir davranıştır.

*Toplu taşıta yönelme* etkili bir çözümdür. Kent içi ulaşımında özel araç kullanımı yerine otobüs-tramvay gibi toplu taşıt kullanımı yaygınlaştırılabilir. Yeni köprü yapmak yerine çevre yolları, alt geçit, yer altı tercihler artırılmalı ve raylı sistem gibi ulaşım sistemleri özendirilmelidir. Otomobil kullanımını azaltacak bisiklet kullanımını artıracak önlemler trafiği rahatlatacaktır. Araç sürücüleri, yerleşim alanlarında zorunlu olmadıkça sesli uyarı araçları-korna kullanmamalıdır. Egzoz susturucu kullanmak da sesi azaltmak için bir çözüm olabilmektedir.

*Gürültüye karşı koruma*, gürültüye maruz kalanların kendi haline bırakılmayıp korunmasını ifade eder. Gürültülü yerlerde çalışanlar için iş akış sürecinde iş sağlığı ve güvenliği açısından gerekli koruyucu önlemler alınmalı, uygun koruyucu donanım kullanılmalıdır.

*Denetim yapma*, gürültü ile baş etmek ve olumsuz etkilerini azaltmak açısından en önemli önlemdir. Gürültü denetimi, gürültü kaynaklarının insan ve çevre üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla yapılan denetimdir (www.cevreorman.gov.tr, 2017). Gürültü sorununa günlük basit önlemlerle değil, teknik ve bilimsel yöntemlerle yaklaşmak gerekir. Gürültü haritası çıkarmalıdır. Gürültü düzeyi, gündüz, akşam ve gece farklılaşabilmektedir (Milli Eğitim Bakanlığı, 2011:7). Kaynaktan çıkan gürültünün kabul edilebilir düzeyde olması önemlidir. Gürültünün süresi de mümkün olan en kısa süreyi kapsamalıdır. Denetim işine, gürültü standartlarının saptanmasıyla başlanır. Gürültü standartları, denetime temel olan sınır değerleridir. Gürültünün önlenmesi ve kontrolünde, ‘planlama, teknik kontrol ve yasal kontrol’ kullanılan üç yöntemdir. Yapılacak imar planlarında, gürültü faktörü de göz önünde bulundurulmalıdır. Son yıllarda, makine tasarımı konusunda elde edilen başarılar oldukça ümit vericidir. Örneğin, gürültü monitörlerinin düğün salonları ve eğlence yerlerine takılması zorunluluğu getirilmektedir.

*Standart oluşturma*, uygulama aşamasına geçildiğini gösterir. Ülkemizde, gürültü konusundaki standartları Türk Standartları Enstitüsü, Uluslararası Standart Örgütü’nün standartlarına uygun biçimde saptamaktadır. Bu standartlar üç kümede toplanabilir: ‘Genel amaçlı standartlar’, gürültü şiddetini, düzeyini belirlemeye yöneliktir. ‘Gürültü ölçümleriyle ilgili standartlar’, motorlu taşıtlardan kaynaklanan gürültünün ölçüm yöntemini içermektedir. ‘Gürültünün değerlendirilmesiyle ilgili standartlar’, ses yalıtımının değerlendirilmesi, değişik yerlerde oluşan gürültülerin değerlendirilmesi amacıyla yapılan çözümleme, yöntem ve teknikleri kapsamaktadır (Soylu & Gökkuş, 2016:2). Çevre sorunlarını ilgilendiren diğer konularda olduğu gibi kentlerimizde düzenli gürültü ölçümü yapılmamaktadır. Orta Avrupa kentlerinde izin verilen 55 dB(A) gürültü şiddetinin, bizim kentlerimizde trafiği ve kent yaşantısı ile oldukça aşıldığını söylemek abartma olmayacaktır (Kaypak, 2014:195). Ülkemizde, gürültü özellikle büyük kentlerde önemli bir sorundur. İstanbul bu konuda başı çekmektedir. Gürültü kaynakları, toplumların kültürel yapıları ve teknolojilerine bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılaşabilmektedir.

*Eğitimi artırma*, gürültünün önlenmesi için olmazsa olmazdır. Gürültü konusunda toplum olarak bilinçlenmemiz, eğitilmiş ve başkalarına saygılı bireyler olmamıza da bağlıdır. Bazı kişiler, sadece kendilerini düşünme eğilimindedir. Yaşam kalitemizi bozmadan alacağımız basit önlemlerle gürültü kirliliğini önleyebiliriz. Radyo ve televizyon kuruluşları da gürültünün önemli bir çevre kirlenmesi olduğu ve gürültüyle savaşmanın herkese düşen bir ödev olması konusunda yayımlarla bilinçlendirme yapma yoluna gidebilirler (Kaypak, 2014:195-196).

#### 4. GÜRÜLTÜ KİRLİLİĞİNİN HUKUKSAL POLİTİKAYA YANSIMASI

Gürültü kirliliği çağımızın önemli bir sorunudur. İnsanlar üzerinde fiziksel ve psikolojik etkileri göz önüne alındığında toplumsal yaşam kalitesini düşüren bir sorun olduğu ortaya çıkmaktadır. Hukuk kuralları, toplumsal düzeni sağlayan devlet destekli kurallardır. O halde gürültü kirliliğinin hukuk kurallarının düzenleme alanında olması kaçınılmazdır.

Gürültü politikaları ile ilgili bakacağımız ilk ve en önemli kaynak anayasadır. 1982 Anayasası, Sağlık, Çevre ve Konut, Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması başlıklı 56. maddesinde “Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşların ödevidir” diyerek çevre hakkını düzenlemiştir. 1982 Anayasası, çevreyi herkes için bir hak olarak görmüştür. Çevre hakkını temel hak ve özgürlükler kategorisinde sağlıkla birlikte düzenlemiş ve korunmasını hem vatandaşlar hem de devlet için bir hak ve ödev olarak düzenlemiştir.

Anayasanın sistematigi dikkate alındığında, çevre hakkı, klasik değil, ekonomik ve sosyal haklar kategorisinde yer almakta, temel insan haklarından biri olarak kabul edilmektedir. Maddenin içeriğine bakıldığında, çevre hakkının, kullanıcısı, konusu, yükümlülükleri açıkça tanımlanan bir kamu hakkı olduğu görülmektedir (Üçışık & Üçışık, 2013:17). Gürültü kirliliği, bir çevre kirliliği türü olduğundan; insanların çeşitli kaynaklardan gürültüye maruz kalmaları durumunda anayasal bir hak olan çevre hakkının ihlal edildiği söylenebilir. Gürültü, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkına zarar vermekte ve bu hakkın dolaylı yollardan elimizden alınmasına neden olmaktadır. Çevre hakkının anayasada yer alması

önemlidir, ama yeterli değildir. Zira önemli olan anayasasının düzenlediği bu hakkın uygulanma düzeyidir (Yavuz & Keleş, 1983:173).

Anayasanın çizdiği bu genel çerçevenin çevre politikası yasalarla doldurularak somutlaştırılmıştır. Ülkemizde, çevrenin korunması ile ilgili azımsanmayacak bir mevzuatın olduğu söylenebilir (IULA,1991: 60-69). Gürültünün azaltılması konusunda çok sayıda yasal düzenleme yapılmış ya da gürültü sorunu başka konulardaki yasal düzenlemelerin içerisinde dolaylı şekilde yer almıştır. Konuyla ilgili olarak Çevre Kanunu, Türk Ceza Kanunu, Kabahatler Kanunu, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu ve Karayolları Trafik Kanunu'nda gürültüye sebebiyet verildiğinde karşılaşılabilecek yaptırımlar düzenlenmiştir. Gürültü Kontrol Yönetmeliği, Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği, Çevresel Etki Değerlendirmesi Yönetmeliği, Belediye Zabıta Yönetmeliği ve İş Sağlığı ve İş Güvenliği Tüzüğü'nde gürültü ile ilgili çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir (Sezgin & Mutlu, 2017:684).

Gürültü kirliliği ile çevre mevzuatında temel düzenleme 2872 sayılı Çevre Kanunu ile yapılmış bulunmaktadır. Çevre Kanunu'nun "Gürültü" başlıklı 14. maddesi: "Kişilerin huzur ve sükûnunu, beden ve ruh sağlığını bozacak şekilde ilgili yönetmeliklerle belirlenen standartlar üzerinde gürültü ve titreşim oluşturulması yasaktır. Ulaşım araçları, şantiye, fabrika, atölye, işyeri, eğlence yeri, hizmet binaları ve konutlardan kaynaklanan gürültü ve titreşimin yönetmeliklerle belirlenen standartlara indirilmesi için faaliyet sahipleri tarafından gerekli tedbirler alınır" diyerek gürültüyü doğrudan düzenlemiş bulunmaktadır. Yasanın düzenlemesine göre, gürültü, huzur ve sükûnu bozan, beden ve ruh sağlığını etkileyen bir olumsuzluk halidir. Gürültü kaynakları sayılarak, sahiplerine de gürültüyü engelleme yükümlülüğü getirilmiştir.

Gürültünün azaltılması ve gürültülü alanların düzenlenmesine ilişkin ülkemizde uygulamaya ilişkin ilk düzenleme Çevre Kanunu'nun 14. maddesine dayanılarak çıkarılan 1986 tarihli 'Gürültü Kontrol Yönetmeliği'dir. Gürültü Kontrol Yönetmeliği, gürültü kaynaklarının asgariye indirilmesi için önlemler alınır hükmü ile gürültü denetimini getirmiştir. Üst gürültü seviyeleri saptanmış, bu standartların üzerinde gürültü yapılması yasaklanmıştır. Gürültü Kontrol Yönetmeliği, Avrupa Birliği uyum süreci içerisinde, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın sorumluluğunda olan Türkiye Ulusal Programında yer alan Çevresel Gürültü Yönetimi hakkında Avrupa Birliği Direktifi göz önüne alınarak 2005'de 'Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği' ile değiştirilmiştir (Hüsmen & Türkel, 2014:2). Bu yönetmelik de 2010 tarihinde yenilenmiştir. Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği, gürültü ile ilgili daha ayrıntılı düzenlemeler getirmiş ve uygulanacak idari yaptırımları belirlemiştir.

Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği 4/m maddesinde; "Çevresel gürültü: ulaşım araçları, karayolu trafiği, demiryolu trafiği, havayolu trafiği, denizyolu trafiği, açık alanda kullanılan teçhizat, şantiye alanları, sanayi tesisleri, atölye, imalathane, işyerleri ve benzeri ile rekreasyon ve eğlence yerlerinden çevreye yayılan gürültü dâhil olmak üzere, insan faaliyetleri neticesinde oluşan zararlı veya istenmeyen açık hava seslerini kapsar" şeklinde oldukça geniş içerikle tanımlanmıştır. Yönetmelik daha ilk maddesi ile amacını, çevresel gürültüye maruz kalınması sonucu kişilerin huzur ve sükûnunun, beden ve ruh sağlığının bozulmaması için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamak olarak belirlemektedir (Katipoğlu, 2014:230).

Gürültü bir kamu düzeni sorunudur. Bu nedenle, insanların ruh ve beden sağlığı üzerindeki etkilerinin ortadan kaldırılmasında yönetimin sorumluluğu bulunmaktadır. Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gürültü ile mücadelede önemli görev ve yetkiler vermiştir. Yönetmeliğe göre, bakanlık: kişilerin huzur ve sükûnunu beden ve ruh sağlığını gürültü ile bozmayacak bir çevrenin geliştirilmesi amacıyla, çevresel gürültüyü azaltacak program ve politikaları belirlemek ve mevzuatı bu çerçevede uygulanmasını sağlamak; Yetkili kurumlarla işbirliği içinde gürültü kaynaklarını denetlemek, gerektiğinde, yönetmeliğin ihlalinin tespiti halinde idari yaptırım uygulamak; Akustik rapor, çevresel gürültü seviyesi değerlendirme raporu, gürültü haritası ve eylem planı hazırlayacak kurum ve kuruluşların sağlaması gereken esasları belirlemek, esaslara aykırı davranılmasının tespiti halinde gerekli yaptırımın uygulanmasını sağlamak; Çevre kanununca alınması gereken izin ve lisanslar hakkında yönetmeliğin ekinde belirtilen işletme ve

tesislere verilecek çevre izin veya çevre izin ve lisans belgesi kapsamında değerlendirme yapmak, bu çerçevede işletmeleri denetlemek, yönetmelikte belirtilen esaslara aykırılık halinde gerekli yaptırım uygulamakla görevlidir (m.5). Gürültü ile mücadelede, bu görevleri illerde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın taşra teşkilatı olan İl Çevre ve Şehircilik Müdürlükleri yerine getirecektir (m.6).

Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği ile yerel yönetimlere de benzer görevler verilmiştir. İl özel idareleri; belediye sınırları ve mücavir alan dışında işletmeler için verilecek ruhsatlarda akustik raporu esas almak, gürültü kontrol izin belgesini vermek, belgeyi yenilemek; bu yönetmelikte belirtilen esaslara aykırı davranılması halinde gerekli yaptırımın uygulanmasını sağlamak, gerekirse gürültü kontrol izin belgesini iptal etmekle yetkilendirilmiştir. Belediyeler, belediye sınırları ve mücavir alan içinde gürültü kaynaklarını programlı, programsız veya şikâyetlere istinaden gerektiğinde diğer mevzuat kapsamında yetkili kılınan kurum kuruluşların da desteğini alarak, bu yönetmelikte getirilen esaslara uyulup uyulmadığını denetlemek ve ihlali durumunda idari yaptırım uygulamakla görevlendirilmiştir (m.7). Yerel yönetimlere bakanlık tarafından yetki devri yapıp yapılmadığı önemlidir.

Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği'nin uygulanmasını sağlamak, kamuoyunun taleplerine etkin bir şekilde karşılık vermek amacıyla Çevre Kanunu'nun 12. maddesi çerçevesinde yetki devirleri yapılmış; yetki devri yapılma şartları şu şekilde belirlenmiştir: a) Çevre Denetim Biriminin kurulmuş olması, b) Bu birimde gürültü konusunda çalışacak A Tipi sertifika programına katılmış en az 1 adet 4 yıllık ve 1 adet 2 yıllık yüksekokul veya lise mezunu personelin bulunması, c) Uygun ölçüm ekipmanına sahip olunması. Belirtilen 3 şartın sağlanması durumunda, ilgili kurum veya kuruluşa, belediye sınırları içinde şikâyetleri değerlendirmek, denetim yapmak ve ihlalin tespiti durumunda idari yaptırımın uygulanması konusunda yetki devri yapılmaktadır (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2017).

Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği gürültü kontrolü ile ilgili olarak özel denetim alanları tespit etmiştir. Bu alanlar şunlardır: Karayolu araçları, demiryolu ulaşım araçları, havayolu ulaşım araçları, su yolu ulaşım araçları, açık alanda kullanılan ekipmanlar, ev aletleri, sanayi aletleri, ekipman ve makineler, hava alanları, su yolları işletme, tesis ve işyerleri şantiye alanları, eğlence yerleri için çevresel gürültü kriterleri belirlenmiş bulunmaktadır. Yetkili kurumlar yönetmeliğin ihlalinin tespiti durumunda Çevre Kanunu 20. maddede belirtilen idari para cezalarını uygulama yetkisine sahiptir. Çevre Kanunu'nun 20/h maddesine göre Çevresel Gürültü Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği ile belirlenen önlemleri almayan veya standartlara aykırı şekilde gürültü ve titreşime neden olanlara, konutlar için 400 TL, ulaşım araçları için 1.200 TL, işyerleri ve atölyeler için 4.000 TL, fabrika, şantiye ve eğlence gürültüsü için 12.000 TL idari para cezası yetkili makamlar tarafından uygulanabilecektir ([www.emsal.com](http://www.emsal.com), 2019).

Gürültü açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin (i) bendi ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin (o) bendi ile gayrisihhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak görevinin büyükşehir belediye ve belediye başkanlıklarına verildiği belirtilmektedir. Bu konuda genel eğilim, fazla gürültülü işyerlerini kentin dışına doğru yönlendirmektir.

5236 sayılı Kabahatler Kanunu da gürültü ile ilgili düzenleme içermektedir. Gürültü başlığını taşıyan 36. maddesinin düzenlemesine göre: Başkalarının huzur ve sükûnunu bozacak şekilde gürültüye sebep olan kişiye veya işletme sahibi gerçek veya tüzel kişiye idari para cezası verileceği, idari para cezasına kolluk veya belediye zabıta görevlilerince karar verileceği belirtilmiştir. Gürültü ile başkasını rahatsız edecek şekilde müzik, araç, egzoz, motor, makine ve insan sesi kastedilmektedir (Çağlayan, 2006:209). Kabahat kavramı, ceza hukuku kapsamında olmayan, bir başka ifade ile bir adli suç olmayıp idari suç olarak tanımlanan fiillerdir. Daha önceden 765 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda suç olarak kabul edilen bazı fiiller ceza kanunu kapsamından çıkarılarak ve idari suç olarak tanımlanarak, kabahatler kanunu adı altında düzenlenmiştir (Çağlayan, 2006:123). Bunun sebebi hafif düzeyli ihlal içeren kabahatlerin cezalandırılmasının modern ceza hukuku anlayışına uymamasıdır (Öztürk, 1998: 17-18). Zira cezai yaptırımlar ve idari yaptırımlar birbirinden oldukça farklı yaptırımlardır ve idari yaptırımlar devamlı gelişme gösteren bir alandır (Oğurlu, 2001:245). Kamu yönetiminin görevlerindeki değişim,

idari yaptırımların da çeşitliliğini artırmış ve ayrı bir alan olarak incelenmesini zorunlu kılmıştır. Gürültü kirliliği, bu alana örnek verilebilecek bir konudur.

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu Komşu Hakkı ile ilgili 737. maddesinde “Herkes, taşınmaz mülkiyetinden doğan yetkileri kullanırken ve işletme faaliyetini sürdürürken, komşularını olumsuz şekilde etkileyecek taşkınlıktan kaçınmakla yükümlüdür. Taşınmazın durumunu, niteliğine ve yerel âdete göre komşular arasında hoş görülebilecek dereceyi aşan duman, buğu, kurum, toz, koku çıkartarak, gürültü veya sarsıntı yaparak rahatsızlık vermek yasaktır” demektedir. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 40. maddesine göre, arsalar, konutlar ve diğer yerlerde toplumun sağlığını tehdit eden gürültü vb. mahzurlarının giderilmesi ve bunlara meydan verilmemesi ilgililere tebliğ edilir ve bu süre içinde tebliğ uyulmadığı takdirde Belediye veya Valiliklerce mahzur giderilir.

Gürültüye sebep olma, kabahati aşmış bir durumda ise, yani büyümüşse devreye ceza kanunu girmektedir. 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu’nda gürültüye neden olma suç sayılmıştır. Türk Ceza Kanunu’nun Gürültüye Sebep Olma başlıklı 183. maddesi; “İlgili kanunlarla belirlenen yükümlülüklere aykırı olarak, başka bir kimsenin sağlığının zarar görmesine elverişli bir şekilde gürültüye neden olan kişi, 2 aydan 2 yıla kadar hapis veya adli para cezası ile cezalandırılır” şeklindedir. Bu madde ile ‘kişilerin huzur ve sükûnunu bozma ve gürültüye neden olmanın’ ‘suç’ olarak düzenlendiği, her ne surette olursa olsun mesken içinde ve dışında gürültü seviyesinin 65 desibelden yüksek olamayacağı belirtilmiştir ([konuttimes.com](http://konuttimes.com), 2019).

2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu’nun 30/b maddesi ile çevredekileri rahatsız edici gürültü çıkaran araçlar cezalandırılır. Gerekli hallerde trafik zabıtasınca trafikten men edilirler. 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu’nun 14. maddesinde, şehir ve kasabalarda gerek mesken içinde ve gerek dışında saat 24.00’den sonra her ne suretle olursa olsun civar halkının rahat ve huzurunu bozacak surette gürültü yapanların polisçe men olunacağı, bu yasağa uymayanlara Türk Ceza Kanunu’nun 546. maddesine göre takibat yapılacağı belirtilmektedir. 2018 tarihli Apartman Gürültü Yönetmeliği’ne göre, her türlü gereksiz gürültüden kaçınılması zorunludur. Apartmanda kural dışı gürültü çıkaranlar, polis karakoluna veya adliyedeki suçüstü savcılığına bildirilebilir veya haklarında Sulh Ceza Mahkemesinde kamu davası açılabilir.

## SONUÇ

Kentler her geçen gün biraz daha büyümektedir. Modern kentler, milyonlarca insanın bir arada yaşadığı mekânlardır. Günümüzde kentlerde yaşayan insanların kent hayatından memnuniyet dereceleri önemli bir sorun alanıdır. Kentlerde her gün yeni bir sorunla karşılaşmaktadır. Bu sorunlardan en önde gelenlerinden biri kirlilik sorunudur. Çevre kirliliği, kent yaşamını olumsuz etkilemektedir. Çevre kirliliği denilince, genellikle atıklar, hava kirliliği, su kirliliği gibi somut unsurlar akla gelmektedir. Çevre kirliliğinin bir tipi olan gürültü kirliliği, çoğu kez insana has görülüp önemsenmemektedir. Zira gürültünün içeriğinin insanların algı düzeyine, içinde bulunduğu psikolojik ve fiziksel koşullara bağlı olarak değiştiği görülmektedir. Gürültü, arzu edilmeyen seslerdir. Havada yayılma özelliği göstererek olumsuz etkiler yapabilen bir kirlilik tipidir. Gürültü kirliliği, modern toplumlarda kent yaşamının kalitesini azaltan bir faktör olarak değerlendirilmektedir. İnsan sağlığını tehdit eden önemli bir tehlike olmaya başlamıştır. Yapılan gürültü ile insanların sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı ihlal edilmektedir.

Çevre hakkı, 1982 Anayasasının 56. maddesinde düzenlenen temel insan haklarından biridir. Anayasanın bu düzenlemesi kamu yönetiminin çevre hakkının kullanımı konusunda sorumluluğunu ortaya koymaktadır. Çevreyi sağlıklı ve dengeli kullanmak için gürültü ile mücadele edebilmek, bu doğrultuda politika oluşturmak gerekli hale gelmiş ve hukuksal düzenlemelerle desteklenmiştir. Temel çevre mevzuatı, gürültü kirliliğine karşı yapılması gerekenlere yer vermiştir. Çevre Kanunu ve buna dayalı olarak çıkarılan Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği ve Kabahatler Kanunu ile gürültü kavramının hukuksal yönü düzenlenmiştir. Gürültü ile mücadelede merkezi yönetim yetersiz kalabilmektedir. Bu nedenle, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, taşra teşkilatı ve ayrıca bakanlığın yetki verdiği yerel yönetimler, gerek kendi yaptıkları denetimler ve gerek şikâyet üzerine yapılan incelemelerde mevzuata aykırı durumların tespiti halinde başta idari para cezası olmak üzere çeşitli idari yaptırımlar uygulayabilmektedirler.

Günümüzde kent hayatı içinde artan gürültü yaşamı çekilmez hale getirebilmekte, iş verimini düşürmekte, insanların fizyolojisini ve psikolojik sağlığını bozucu etkiler yapabilmektedir. Gürültüye neden olma suçunun cezası, hapis veya adli para cezasıdır. *Suçtan dolayı yaptırım uygulanamayan hallerde işlenen kabahat aracılığıyla yaptırım uygulanabilmektedir.* Elbette ki, salt hukuksal düzenlemelerle gürültü önlenemeyebilir. Çünkü kurumlaşmış bir gürültü politikamız yoktur. Gürültü konusunda oldukça duyarsızız. Gürültüyü sadece işletmeler, alet ve makineler yapmamaktadır. Gürültü oluşturmakta hep birlikte davranıyoruz. Toplu taşıma araçlarında yüksek sesli konuşma ve gülmelerden tutun sokaklardaki sese kadar benzer durumdayız. Başkalarını gürültü ile rahatsız ettiğimizi unutmamalıyız. Gürültü kirliliğine karşı mücadele bilinci, kent kültürünün ve vatandaşlık bilincinin gelişmesiyle önenebilecek bir olgudur. Bu çerçevede, yapılacak eğitim çalışmaları ile bir bilinç düzeyi oluşturmanın önemli olduğu görülmektedir. İnsanca yaşamayı isteme hakkına sahip isek; topluma rahatsızlık verecek davranışlardan kaçınmak ve başkalarının haklarına saygı göstermek vatandaşlık sorumluluğumuzdur.

### KAYNAKÇA

- Akay, Ahmet (2015). Kent İçi Alanlarda Trafik Gürültüsünün Bitki Kullanımı İle Kontrolü: Konya-İstanbul Çevre Yolu Örneği, Selçuk Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Peyzaj Mimarlığı Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Bayramoğlu, Elif, Özdemir Işık, Buket & Demirel, Öner (2014). “Gürültü Kirliliğinin Kent Parklarına Etkisi ve Çözüm Önerileri: Trabzon Kenti Örneği”, *İnönü Üniversitesi Sanat E Tasarım Dergisi*, 4 (9), 35-42.
- Bilgin, Nuri, Topsever, Yurdal, Gökten, Melek & Yetim, Ünsal (1991). Yerel Yönetimler İçin Demokratik Bir Model Arayışı, TÜSES Yayını, İzmir.
- Bursa Büyükşehir Belediyesi (2015). Gürültü Kirliliği, Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayını, Bursa.
- Çağlayan, Ramazan (2006). İdari Yaptırımlar Hukuku, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Çevre Kanunu, 2872 Sayılı Resmi Gazete Tarih: 11.8.1983, Sayı: 18132.
- Çevresel Gürültünün Değerlendirilmesi ve Yönetimi Yönetmeliği (ÇGDY), Resmi Gazete Tarih: 04.06.2010, Sayı: 27601.
- Çevre ve Orman Bakanlığı, Gürültü ve Titreşim Kontrol Müdürlüğü (2017). <http://gurultu.cevreorman.gov.tr/gurultu/sagliketkileri.aspx?>, Erişim: 05.11.2017.
- Erdoğan, Nazmiye (2003). Çevre ve (Eko)turizm, Erk yayınları, Ankara.
- Görmez, Kemal (1997). Çevre Sorunları ve Türkiye, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Güler, Çağatay & Zakir Çobanoğlu (1994). Gürültü, Çevre Sağlığı Temel Kaynak Dizisi 19, Sağlık Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- Gürpınar, Ergun (1994). Kent ve Çevre Sorunlarına Bakış, Der Yayınları, İstanbul.
- Güney, Emrullah (2004). Türkiye Çevre Sorunları, Nobel Yayınları, Ankara.
- Hüsmen, Nuray & Türkel, Esin (2014). Çevresel Gürültü Mevzuatı, Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, Ankara.
- İsbir, Eyüp (1991). Şehirleşme ve Meseleleri, 2. Bası, Gazi Büro Yayını, Ankara.
- IULA (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği) (1991). Yerel Yönetim ve Çevre, Çevre Kitapları Serisi, Çevre Bakanlığı Yayınları, İstanbul.
- Kabahatler Kanunu, 5236 Sayılı Resmi Gazete: Tarih: 31.3.2005 Sayı: 25772.
- Karaman, Zerrin Toprak (1998). Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir.
- Katipoğlu, Bedri (2014). “Öğrencilerde Dikkat ve Motivasyon Zafiyetine Neden Olan Bazı Faktörler”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 15 (27), 225-235.

- Kaypak, Şafak (2014). Kentleşme ve Çevre Sorunları, Basılı Ders Notu, MKÜ, Antakya.
- Keleş, Ruşen & Hamamcı, Can (1997). Çevrebilim, İmge Kitabevi, Ankara.
- Koçer, Nilüfer, Uslu, Gülşad, Arslanoğlu Işık, Hilal & Hanay, Özge (2007). “Elazığ Kent Merkezinde Gürültü Düzeyi Üzerine Trafik, Endüstri ve Ticari Faaliyetlerin Etkisi”, *Yaşam Çevre Teknoloji*, İzmir, 677-686.
- Milli Eğitim Bakanlığı (2011). Çevre Sağlığı- Gürültü Kirliliği, Milli Eğitim Bakanlığı Yayını, Ankara.
- Oğurlu, Yücel (2001). İdari Yaptırımlar Karşısında Yargısal Korunma, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Önal, Emel (2015). “Çevre Sağlığı - Türkiye’den Örnekler”, İstanbul Üniversitesi Tıp Fakültesi, İstanbul.
- Özdemir, Şevket (1997). Temel Ekoloji Bilgisi ve Çevre Sorunları, Hatipoğlu Yayınları, Ankara.
- Öztürk, Bahri (1998). Ceza Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.
- Sevük, Yokuş, Handan (2013). “Gürültüye Neden Olma Suçu (TCKm.183)”, *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, Özel Sayı, 19 (2), 363-379.
- Sezgin, Sezgin& Mutlu, Ahmet (2017). “Ülkemizde Gürültü Farkındalığı Sorunu: Şişli Örneği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19 (2), 676-700.
- Sirel, Şazi (1988).Gürültü, Kitapçık No 1, YFU (Yapı Fiziği Uzmanlık Enstitüsü) Yayını, İstanbul.
- Soylu, Mahmut & Gökkuş, Ömür (2016). “Endüstriyel Kaynaklı Gürültü Kirliliğinin Araştırılması ve Bir Tekstil Fabrikasında Uygulama Örneği”, *Erciyes Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 32 (2), 1-7.
- Şahin, Erol (2003). “Gürültü Kontrol Yöntemleri-Bir Uygulama”, *Gazi Üniversitesi Mühendislik-Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 18 (4), 67-80.
- Üçışık, Güzin & Üçışık, Fehim (2013). Çevre Hukuku, Ötüken Yayınevi, İstanbul.
- Yavuz, Fehmi & Keleş, Ruşen (1983). Çevre Sorunları, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara.
- <https://konuttimes.com/apartmanda-gurultu-yapma-sucu.../48969>, Erişim: 10.5.2019.
- <https://www.emsal.com/ictihatlar/gurultu-yapma-veya-gurultuye-neden-olma-idari-yaptirim/> Erişim: 10.5.2019.



## HALLER VE GIDA GÜVENLİĞİNDE HALLERİN ÖNEMİ: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ BAYRAMPAŞA HALİ ÖRNEĞİ

*Sezgin SEZGİN\**  
*İlknur GÜL\*\**

### Öz

Kentler ve kent hayatı değişip geliştikçe, kent ekonomisi içinde tarım sektöründe çalışan nüfusun payı azalmaktadır. Kent topraklarının tarım dışı faaliyetlerde kullanımı ve hızla büyüyen kentli nüfusun talep ettiği gıdaya kent içerisinde ulaşamaması kenti kıra bağımlı kılmaktadır. Bu anlamda, gıdanın üretildiği ve tüketildiği yerlerin mekânsal olarak farklılık gösterdiği ve üretimin daha çok kırsal alanlarda, tüketimin ise kentsel alanlarda yoğunlaştığı söylenebilir.

Gıda sistemi içerisinde haller, kentlere sürekli bir şekilde gıda akışını sürdüren dağıtım noktaları olarak önemli bir role sahiptirler. Müşterilerin ve perakendecilerin kolayca erişebildiği yerler olan toptancı hallerinde bu akış belirli standartlar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Ülkemiz açısından bu standartların neleri kapsadığını, hallerle ilgili düzenlemeleri Avrupa Birliği müktesebatıyla uyumlu hale getirmek amacıyla 2012 yılında yürürlüğe giren kanun ve yönetmelikte görmek mümkündür. Ülkemizde gıdanın çok küçük bir oranının haller dışındaki kanallardan tüketiciye ulaştırıldığı düşünüldüğünde özellikle gıda güvenliğine ve sertifikasyona ilişkin belirlenmiş kuralların önemi daha da artmaktadır. Gıda kaynaklı hastalıklar sağlık üzerinde ciddi tehlikeler yaratabilmektedir. Bu bağlamda toptancı hallerinde hem üreticiler hem de toptancılar için gıda güvenliği ve hijyeni öncelikli bir konu olmalı ve yüksek kalite standartları ile çevrelenmelidir.

Bu ön kabuller temel alınarak hazırlanacak çalışmada İstanbul Büyükşehir Belediyesi Bayrampaşa Hali üzerinden bir değerlendirme yapmak amaçlanmıştır. Çalışmada öncelikle hallerin öneminden ve tarihsel seyrinden kısaca bahsedilecektir. Bunun sonrasında, İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulmuş ve işletilmekte olan Merkez Bayrampaşa Toptancı Hali'nde toptancılarla yapılmış derinlemesine mülakat görüşmelerinden elde edilen sonuçlar değerlendirilecektir. Çalışma, hem hallerin mevcut durumunu ortaya koyması hem de olağanüstü durumlarda haldeki toptancıların gıda güvenliği hakkındaki fikirlerini yansıtmaları açısından dikkate değerdir.

**Anahtar Kelimeler:** Gıda Sistemi, Gıda Güvenliği, Toptancı Halleri, Sebze-Meyve Hali

## WHOLESALE MARKETS AND ITS IMPORTANCE IN FOOD SECURITY: A CASE STUDY ON ISTANBUL METROPOLITAN MUNICIPALITY'S WHOLESALE MARKETS

### Abstract

As urban and urban life changes and develops, the share of the population in working agriculture sector in the urban economy is declining. The use of urban lands in non-agricultural activities and due to the fact that rapidly growing urban population unable to get required food by the city, naturally makes the urban dependent on rural. In this sense, it can be said that the places where food is produced and consumed vary spatially and production is mostly concentrated in rural areas and consumption is concentrated in urban areas.

Wholesale markets play a key role within the food system as a distributive points by sustaining continuous resource flows to the city. Within the scope of wholesale markets, where customers and retailers have easy access, this flow is carried out under certain standards. In terms of our country, it is possible to see what these standards cover in accordance with the laws and regulations that came into force in 2012 in order to harmonize the arrangements with the EU acquis. Considering that a very small proportion of the food is delivered to consumers from different ways, the rules on food safety and certification are becoming more and more important. Foodborne

\* Araştırma Görevlisi, Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Türkiye, sezgin\_sezgin@hotmail.com.

\*\* Araştırma Görevlisi, Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Türkiye, ilknurgul7@hotmail.com.

illness can pose serious health threats. In this context, food security and food hygiene should be priority for both producers and wholesalers in the wholesale markets and should be surrounded by high quality standards.

Based on these preliminary assumptions, the main idea of this article is to do evaluation about Istanbul Metropolitan Municipality's Wholesale Markets. Firstly in this study, the importance and historical progress of the wholesales will be briefly discussed. After that, the results obtained from in-depth interview with wholesalers will be evaluated in the scope of Bayrampaşa Wholesaler, which was established and is operated by İstanbul Metropolitan Municipality. The study is noteworthy in terms of both presenting the current situation of the wholesale markets and reflecting the opinions of wholesalers on food security.

**Keywords:** Food System, Food Security, Wholesale Markets, Fruit-Vegetable Market

## GİRİŞ

İnsanlık günümüzden yaklaşık 10 bin yıl önce tarıma geçişle birlikte önemli ölçüde değişmiştir. İnsanlar topladığı tohumları ekmiş, hasat etmiş, başarılı sonuçlar almış ve bu gelişmelerden alınan cesaretle yerleşik hayata adım atmışlardır. Yerleşik bir hayat tarzı modern medeniyetleri ortaya çıkaran sebepler arasındadır ve bu anlamda tarım da medeniyetin temel taşıdır denilebilir.

Her çağda önemini koruyan bir faaliyet olarak tarım, ülkenin sahip olduğu nüfusun doyurulması gibi stratejik bir işlevinin yanı sıra, ulusal gelir ve istihdama, ihracata ve nihayet girdi-çıkıtı bağlantılarıyla çeşitli sanayi kollarına katkısı gibi sebeplerle bütün ülkeler için gerek ekonomik gerekse sosyal yönden özel bir konumdadır (Acar, 2003: 102).

Türkiye, değişik bölgelerindeki ekolojik farklılıkları, üretime uygun verimli ve geniş tarım alanları sayesinde, birçok tarım ürününün iyi koşullarda ve kaliteli olarak yetiştirdiği nadir ülkelerden biridir. Ülkemizin her bölgesinde, her mevsimde, sebze-meyve üretimi yapılmaktadır (ÜİB, 2019). 2017 yılı verilerine göre, toplam tarım alanının (38 milyon hektar) %2'sinde sebze üretimi; %8'inde de meyve üretimi yapılmaktadır. Toplam bitkisel üretim değeri 135.885 milyar lira olup bu değer %24,9'u sebze üretiminden, %33,7'si meyve üretiminden kaynaklanmaktadır ve üretilen sebzenin %88,2'si ve üretilen meyvenin de %86,7'si pazara sürülmektedir (TÜİK, 2019). Görülen yüksek oranlar sebze-meyve üretiminin geniş bir üretici kesiminin faaliyet alanını ve geçim kaynağını oluşturduğunu göstermektedir. Tarımın istihdamdaki payı %20'lerdedir ve 5 milyonu aşkın çalışan bu sektörde faaliyet göstermektedir (Tarım Sektörü 2018'den..., 2018). Bununla birlikte eskiye nazaran bu sektörde çalışanların sayısında ciddi azalışlar söz konusudur. Daha büyük arazilerde çalışmayı tercih eden çiftçiler ürünlerini bir dağıtımçıya, kabzımalaya veya imalatçıya satmakta ve bu araçlar da ürünleri süpermarketlere satmaktadır. Böylelikle gıdanın son tüketicisi üreticiden adım adım uzaklaştığı söylenebilir (Heinberg ve Bomford, 2016: 11).

Bilindiği gibi kentlerdeki nüfusun çok az bir bölümü tarımsal faaliyetlerde bulunmaktadır<sup>1</sup>. 1950'lerde başlayan ve 1980'ler itibariyle yüksek noktalara çıkan kırdan kente göç, kentteki toprağı herhangi bir toprak parçasından ayrı bir yere koymamıza sebep olmuştur. Kentsel toprağın bir süre sonra kentsel arsaya dönüşebileceği ve böylelikle de yüksek rant elde edilebileceği düşüncesi bu topraklar üzerinde tarım faaliyetlerini azaltmıştır. Kırsal gibi kendi yiyeceğini kendisi üretemeyen yüksek nüfusa sahip kentler de<sup>2</sup> bu anlamda beslenme ihtiyacının karşılanması konusunda tamamen kırsala bağımlı hale gelmiştir.

Kıyı (köyü) kente bağlayan en önemli unsur, kuşkusuz ki yemektir. Kentte yenilip içilen hemen her şeyin hammaddesi kırdan üretilmektedir (Keyder ve Yenal: 2013). Bu bağlamda özellikle yaş olan

<sup>1</sup> Kentleşme ve çevrebilimleri alanında Türkiye'nin duayen hocası Prof. Dr. Ruşen Keleş kenti "(1998: 78) sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun; yerleşme, barınma, gidiş-geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi" olarak tanımlayarak, kentte tarım dışı faaliyetlerin yoğunluğuna dikkat çekmektedir.

<sup>2</sup> Ülkemizde TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçlarına bakıldığında 2012 yılında il ve ilçe merkezlerinde ikamet edenlerin oranı %77,3 iken 6360 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra hazırlanan 2013 yılı TÜİK Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre bu oran %91,3'e 2014'te ise %91,8'e yükselmiştir (TÜİK, 2015).

sebze ve meyvenin üretici olan kırdan tüketici olan kente ulaşma sürecinde pazarlama kanalları büyük önem taşımaktadır. Pazarlama kanallarının uzunluğu ve pazarlama koşullarındaki yetersizlikler ise meyve ve sebzenin çabuk bozulabilir olması niteliğiyle birleşince büyük kayıplara ve yüksek masraflara sebep olmaktadır (Can ve Engindeniz, 2018: 267). Yaş meyve ve sebze pazarlama kanallarının nispeten en uzununu “üretici – toplayıcı - komisyoncu (üretim yerinde) – toptancı - komisyoncu (tüketim yerinde) – perakendeci – tüketici” biçiminde olanıdır (Akbaş, Candemir ve Orhan, 2005: 100).

Belirtilen zincirin en önemli halkasını toptancı halleri oluşturmaktadır. Toptancı halleri, meyve ve sebzenin toptan alım satımının gerçekleştiği, fiyatın arz ve talebe göre belirlendiği daimî toptan pazarlar olup (Yılmaz ve Yılmaz, 2002: 292) bu pazarlar vasıtasıyla gıda maddeleri de sağlıklı, hijyenik ve gıda güvenlik standartları kapsamında tüketiciye ulaşmaktadır (Coşkun ve Tunalıoğlu, 2015: 84). Toptancı hallerinin haksız rekabeti ortadan kaldırmanın, ürünlerin fiyatlarını dengelemenin ve kayıt dışılığı engelleyerek ekonomik kaybı azaltmanın yanı sıra komisyoncular açısından gerek üretici gerekse tüketici taleplerini kavrayarak perakende sektörüne ürün sağlaması ve böylelikle ürün kayıplarını azaltması gibi faydaları da vardır (Demir, 2019: 2).

Ülkemizde toptancı halleri ile ilgili hazırlanan Hal Yasası’nda yasanın amacı tanımlanırken yukarıda belirtilen faydalara ek olarak “sebze ve meyve ticaretinin kaliteli, standartlara ve gıda güvenliğine uygun olarak yapılması” temel amaçlardan biri olarak değerlendirilmiştir (Resmi Gazete, 2010). Özellikle gıda güvenliği dünya çapında önemli bir küresel sorun olarak görülmektedir. Ulusal ekonomiye, sosyal kalkınmaya, aile ve toplum refahına katkıda bulunmak isteyen herkesin besleyici ve güvenli gıdaya ihtiyacı vardır (Satcher, 2000).

Gıda güvenliği, bireyin gıda kaynaklı hastalıklardan hastalanma riskini en aza indirecek şekilde gıdanın işlenmesi, hazırlanması ve saklanması anlamına gelmektedir (Santacruz, 2016). Gıda güvenliği sağlıklı gıda üretimini sağlamak amacıyla gıdaların üretiminden dağıtımına kadar olan tüm aşamalarda gerekli kurallara uyulması ve önlemlerin alınması olarak da ifade edilmekte ve sağlıklı, sağlığa yararlı ve sağlıklı durumu korunmuş gıda kavramlarını kapsamaktadır (Giray ve Soysal, 2007: 485). Bu bağlamda taze sebze ve meyvelerin üreticiden çıkıp tüketiciye ulaşana kadar halleri de uğrak yeri yaptığı düşünülürse, hallerin de gıda güvenliğini sağlamada kilit role sahip olduğu görülebilir.

Bu çalışma haller ve gıda güvenliği arasındaki ilişkinin değerlendirilmesi açısından oldukça önem taşımaktadır. Çalışmanın araştırma kısmı 7 adet yarı yapılandırılmış sorudan oluşmakta olup, bu sorular derinlemesine mülakat yöntemi kullanılarak İstanbul sınırları içerisindeki Merkez Bayrampaşa Toptancı Hali çalışanlarına yöneltilmiştir. Bu çalışma ile hedeflenen:

1. Hallerin kuruluş amaçlarını ve önemini kavramak,
2. Ülkemiz açısından Osmanlı Devleti’nden günümüze İstanbul’daki hallerin durumuna tarihsel perspektiften bakabilmek,
3. Çalışmanın alanı olarak kabul edilen Merkez Bayrampaşa Toptancı Hali’nden elde edilen veriler ışığında hallerin şu anki durumları hakkında bilgi sahibi olmak ve aynı zamanda çalışanların gıda güvenliği hakkındaki görüşlerini öğrenmektir. Bu görüşlerin öğrenilmesi ise bizlere olağanüstü dönemlerde gıda güvenliğine ilişkin politikaların uygulamadaki yansımalarını gösterecektir.

## 1. TOPTANCI HALLERİNİN KURULUŞ AMACI VE ÖNEMİ

Fransızca “*üstü kapalı yer*” anlamına gelen “*hâlle*” kelimesinden değişikliğe uğrayarak dilimize girmiş olan hal (Hadimli ve Bulut, 2004: 263), Türk Dil Kurumu’nca “*sebze, meyve, bakliyat vb. ürünlerin satıldığı yer*” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2019) ve bu tanımla toptancı halleri ile eşdeğer bir anlam taşımaktadır.

Toptancı halleri, ürünlerini satmak isteyenlerle bu ürünleri satın almak isteyenlerin bir araya geldiği yerlerdir. Cadilhon, Fearn, Hughes ve Moustier’e göre (2003: 4) ürünü satanlar yani bu işin ticaretiyle ilgilenenler toptancıdırlar ve haller başlıca iki türde karşımıza çıkmaktadır. Kırsal alanda, haller üreticilerden gıda ürünlerini alırlar ve bunları bir yığın biçiminde toplarlar. Kırsal alandaki bu haller çiftçiler arasında adil fiyatların dağıtımını teşvik etmek amacıyla inşa edilmiştir ve burada ürünler

genellikle serbest piyasada işlem yapmanın en şeffaf yolu olarak görülen (itfa fiyatını artırarak veya azaltarak) bir açık artırma sistemi aracılığıyla satılmaktadır. Gıda tedarik zincirinin diğer tarafında ise kentsel alanlarda terminal olarak da değerlendirilebilecek haller bulunmaktadır. Burada gıdanın toplanmasındaki amaç, daha sonrasında halka satış yapacak olan perakendecilere veya diğer aracı birimlere fazla miktardaki gıdayı hazır hale getirmektir. Kentte kurulan bu haller, perakendeciler aracılığıyla tüketiciler arasında adil fiyat dağıtımını desteklemek amacıyla inşa edilmişlerdir.

Toptancı hallerinin kuruluş amacı, yaş meyve sebze pazarlamasının serbest rekabet sistemi içerisinde yapılmasını sağlamak ve üretici ile tüketici arasında malların akışını belirli standartlar çerçevesinde gerçekleştirmektir. Ülkemizde yaş sebze ve meyve ticaretinin işleyişi ve toptancı hallerinin kuruluşunda 1995 tarih ve 552 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) önemli bir rol oynamaktadır (Çetin, 2009: 23). 552 sayılı KHK’de genel olarak; yaş meyve ve sebzelerin alımı, satımı ve devri ile toptancı halleri ve pazar yerlerinin kuruluş, işleyiş, yönetim ve denetimlerine ilişkin esaslardan öngörülmüştür. Bu kararname, üç temel öge üzerine inşa edilmiştir: (1) yaş sebze ve meyvelerin öncelikle hallerde toplanması; (2) serbest rekabet koşulları altında en uygun fiyat oluşumunun sağlanması ve (3) denetimin geniş ölçüde belediyeler eliyle yürütülmesi biçimindedir (Kınıklı, Adanacıoğlu, Yılmaz, ve Özer, 2019: 2). Bu bağlamda hallerin yaş meyve sebze sektöründeki rolü ve önemi şu şekilde belirtilebilir (Çetin, 2009: 23-24):

- Üretici ile tüketici arasındaki ürün akışının temel aktörleri olması,
- Serbest rekabet piyasasının oluşumunu ve sağlıklı bir şekilde yürümesini sağlaması,
- Piyasada hâkim durum yaratılmasının önlenmesi,
- Piyasa fiyatlarının dengelenmesi,
- Kayıt dışılığın önlenmesi,
- Üreticilerin garantörlüğünü üstlenmesi,
- Yaş meyve ve sebzelerin istenen kalite, standart ve sağlık kuralları çerçevesinde piyasaya sürülmesinin sağlanması.

Türkiye’de, yaş sebze ve meyve ticareti, yapılan çeşitli yasal düzenlemelerle belediyelerin kontrolündeki toptancı hallerinde yapılmaktadır. Özellikle sebze ve meyveciliğin yoğun bir şekilde yapıldığı il ve ilçelerle; nüfusun kalabalık olduğu il merkezlerindeki toptancı halleri, ciddi derecede ticari faaliyete sahne olmaktadır (Hadimli ve Bulut, 2004: 263). Tekeli’ye göre (2011: 74) ülkemizde gıdanın çok küçük bir oranı hallerin dışındaki kanallardan tüketiciye ulaştırılmaktadır. Şehirde tüketilen yaş meyve-sebze açısından bu oran yaklaşık %5’tir. Bununla birlikte belediyelere sağladığı rüsum geliri, üreticilere sağladığı güvence, barındırdığı işgücü, ihracata yönelik çalışan toptancı hallerinin ülkeye sağlamış olduğu döviz girdisi bu yerlerin bölge ve ülke ekonomilerinde vazgeçilmez birer ticaret merkezi olduklarının işaretidir (Hadimli ve Bulut, 2004: 263).

## 2. HAL MEVZUATININ TARİHSEL GELİŞİMİ

Türkiye’de sebze ve meyvenin üreticiden tüketiciye ulaşımında kilit noktada bulunan toptancı hallerinin kuruluşu, amacı ve görevlerini çok çeşitli yasal düzenlemelerde görmek mümkündür. Konu ile ilgili en üst düzenleme Anayasanın 45. maddesine dayanmaktadır. Bu maddenin son fıkrasında “Devlet, bitkisel ve hayvansal ürünlerin değerlendirilmesi ve gerçek değerlerinin üreticinin eline geçmesi için gereken tedbirleri alır” hükmü bulunmaktadır. Konu ile ilgili en eski düzenleme ise 1930 yıl 1580 sayılı Belediyeler Yasası’ndadır. Sözü edilen yasanın 15. maddesinin 58. bendi toptancı hallerinin kurulmasında ve işletilmesinde belediyeleri görevlendirmektedir. Bu maddeye istinaden hallerin görev ve yetkilerini belirleyen hallere özgü ilk düzenleme, 1960 yıl ve 80 sayılı “Toptancı Halleri Sureti İdaresi Hakkında Kanun”dur (Hadimli ve Bulut, 2004: 264). Bu yasa, değişen ekonomik şartlar ve gelişen pazar talepleri sebebiyle yeterli olmamış ve 27 Haziran 1995 yılında 552 sayılı “Yaş Meyve ve Sebze Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmıştır.

Yaklaşık iki yıl sonra bu KHK’nın 19. maddesinde yer alan hususlar kapsamında 1997 tarih ve 23214 sayılı “Toptancı Hallerinin Yönetim ve İşleyişi Hakkında Yönetmelik” yayımlanmıştır. 552 sayılı KHK’nin uygulanmasında görülen çeşitli aksaklıklar sebebiyle 1998 tarih ve 4367 sayılı “Yaş Meyve

ve Sebze Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun" yürürlüğe girmiştir. Değişiklikler ve ilave hükümlerle genel olarak; kayıt dışılığın ve malların hal dışında toptan satışının önlenmesi amacıyla yönelik çeşitli yaptırımlar getirilmiştir. Yapılan düzenlemelerin de yetersizliğinin bir süre sonra anlaşılmasıyla birlikte, 2007 tarih ve 5652 sayılı kanunla 552 sayılı KHK'nın bazı maddeleri yine değiştirilmiştir. Bu değişiklikte özellikle üretici birliklerine ayrılan kontenjan ve kira koşulları üzerinde durulmuş, hal açma yetkisi büyükşehir ve ilçe belediyelerine verilmiş, gerçek ve tüzel kişiler tarafından toptan ve perakende halleri açılmasının belediyelerin iznine tabi olması kararlaştırılmıştır (Adanacıoğlu ve Yercan, 2012: 844-845).

Son olarak 01 Ocak 2012 tarihinde 5957 sayılı "Sebze ve Meyveler ile Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir. Bu yasa ile yaş meyve ve sebze pazarlamasında oldukça önemli değişiklikler yapılmış ve özellikle gıda güvenliği ve kayıt sistemi, standardizasyon gibi güncel konuları gündeme gelmiştir (Demir, 2019: 2). Özellikle ürün künyesi uygulaması ile ürünlerin miktarı, cinsi, hangi üreticiye ait olduğu bilgileri net şekilde bilenecektir. Buradaki amaç, meyve sebze ticareti, toptancı halleri ile semt pazarlarına çeki düzen vermektir (Hürriyet Gazetesi, 2010).

### 3. GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE İSTANBUL'DA HALLER

Bu başlık altında Osmanlı Devletinden günümüze İstanbul'daki hallerin tarihsel seyri değerlendirilecektir.

#### 3.1. OSMANLI DEVLETİ DÖNEMİNDE HALLER

Osmanlı Devleti döneminde, 1800'lerin ortalarında, İstanbul'da hem sur içinde hem sur dışında –Üsküdar, Eyüp, Kasımpaşa ve Boğaziçi çevresinde- mahalle aralarında bostanlar yer almaktadır. Bu bostanlarda çok sayıda meyve ve sebze yetiştirilmiştir. Üretilen mahsuller şehrin ihtiyacını karşılamakla birlikte diğer illere de gönderilmektedir. Uzun yıllardan beri İstanbul'un taze meyve ve sebze pazarı bulunmakta ve bu pazara devlet tarafından atanmış olan Pazarbaşı bakmaktadır (Nazır, 2011: 200-201). Osmanlı insanının meyve sebze ile ilişkisine bakıldığında; 1682 tarihinde İstanbul'da 97 sebze dükkanının bulunması ve 1755 tarihli Matbah-ı âmire esnafı maaş defteri içerisinde 31 sebzeçinin başı çekmesi bu gruba giren ürünlerin saray ve toplum tarafından tüketiminin hayli yüksek olduğunun birer göstergesidir (Solak, 2008: 218).

Bu dönemde, Eminönü sahilinde yer alan Balıkpazarı Kapısı ve Yemiş İskelesi bölgesi<sup>3</sup>, şehrin hem iktisadi hem de sosyo-kültürel merkezi olma özelliğini göstermektedir. Bu bölgeye, toptan kuru yemiş ve yaş meyve satan dükkanlardan dolayı 'meyvehoş'<sup>4</sup> adı verilmiştir ve civar illerden gelen sebze ve meyveler Yemiş İskelesi'ne indirilmektedir (Göncüoğlu, 2014: 110). Nitekim Aybet, Yemiş İskelesi'ne İzmir ve Mudanya'dan gelen meyve ve kuru yemiş getiren gemilerin yanaştığını belirtmiştir (Aybet, 2016: 28). İstanbul'daki manav esnafı da bir nevi hal işlevi gören bu bölgeden ürün almaktadırlar. Bunun sebebi, 1560'ta yayımlanan bir fermanla İstanbul'a getirilen yaş sebze ve meyve kayıklarının iskeleye uğramadan satış yapmaları dolayısıyla bu yöntemin yasaklanması ve İstanbul'a yaş meyve sebze getiren kayıkların iskeleye uğrayarak belirlenen kanun ve usullere göre satış yapmaları zorunluluğudur (Nazır, 2011: 313).

Balıkpazarı Kapısı ve Yemiş İskelesi'nin o dönem içerisindeki ticaret ağırlıklı yapısını burada yer alan sokak adlarında gözlemlemek mümkündür. Balıkxane Sokak, Balıkçılar Loncası, Peynirci Akir Sokak, Helvacı Bekir Sokak, Yağcılar Sokağı, Tütün Gümrüğü Sokağı, Tuzcular Sokak, Yemiş İskelesi Sokağı, Tulumba Sokak, Lüleci Rüstem Sokak, Başağa Sokağı o dönemde burada yer alan ekonomik faaliyetlerin göstergesi niteliğindedir (Göncüoğlu, 2014: 104). Bizans döneminden 1950'li yıllara kadar

<sup>3</sup> Balıkpazarı ve Yemiş iskelesi olarak bilinen semtlerin kesin sınırları bilinmemektedir. Murat Tülek (2016, 243) çalışmasında "bölge batıda Tarihi Yarımada'nın Galata ve Pera'ya açılan kapısı olarak kullanılan ve önemli bir kamusal alan olan Eminönü Meydanı, doğuda Keresteciler rıhtımı ve güneyde ise sur dokusu ile sınırlanmıştır" demektedir.

<sup>4</sup> Meyvehoş; Farsça'da kuruyemiş anlamına gelmektedir. Türkçe karşılığı ise yemiştir.

İstanbul'un gıda deposu olma niteliğini taşıyan bu bölgede<sup>5</sup>iskelelerin önündeki geniş kayak kalabalığı ile iskelenin arka sokaklarında bulunan dükkân ve depolar arasında muazzam bir bağ vardır (Tülek, 2016).

### 3.2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ DÖNEMİNDE HALLER

İstanbul'un hal geçmişi Eminönü'ndeki Meyvehoş haline ve yine burada yer alan Yemiş İskelesi'ne dayanmaktadır. Hal sisteminin ilk nüveleri, burada faaliyetlerini sürdüren Bahariye Bakkaliyesinde başlamıştır. Cumhuriyetin ilanından sonra ise İstanbul'da ilk yaş meyve ve sebze hali 1935 yılında Unkapanı'nda kurulmuştur (Göncüoğlu, 2014: 110).

Unkapanı hali, bir süre sonra, artan nüfus ve buna paralel olarak büyüyen tüketim taleplerine bağlı olarak yetersiz gelmeye başlayınca alınan ilk önlem Merkez hale ilaveler yapmak olmuştur. Ancak bu geciktirici önlemler hallerin yetersizliğini önleyememiş ve yaklaşık 50 yıllık bir geçmişiyle Unkapanı Hali 1986 yılında Bayrampaşa'ya taşınmıştır (TUMESKOM, 2019).

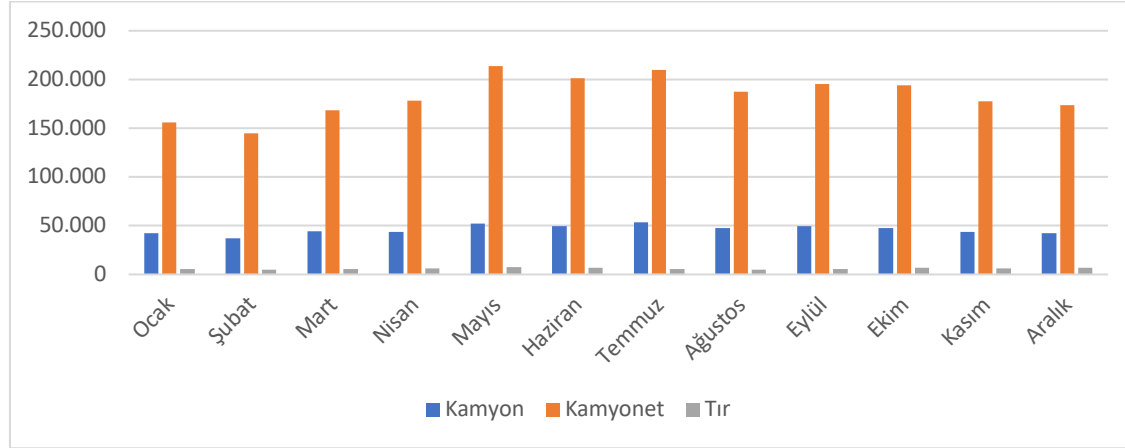
Bayrampaşa halinin faaliyete geçmesinden önce İstanbul'daki sebze-meyve ticaretinin durumunu yazar Kadir Can (2009: 8-11) 'Yaşayıp Unuttuğumuz İstanbul' adlı çalışmasında şu cümlelerle anlatmaktadır:

*“Çok değil 30 yıl öncesinin Eminönü ile Unkapanı arasındaki sebze-meyve halinin karınca yuvasını andıran görünüşü. Kamyonlar, kamyonetler, taksiler, at arabaları, seyyarlar, hamallar, sebze ve meyve kasaları her şey birbirine karışmış. Gece yarısı başlayan yaşam olanca hızıyla sürüyor, Anadolu'nun, Trakya'nın çeşitli üretim bölgelerinden komisyonculara gönderilen ürünler içerideki dükkânlarda sergileniyor. Başta manavlar olmak üzere otel, lokanta gibi işyeri ilgililerinin aldıkları ürünler hemen dışarıda bekleyen araçlara taşınıp yükleniyor. İstanbullulara yıllarca trafik çilesi çektiren sebze meyve halinin yıkılıp taşınmasından sonra herkes rahat bir nefes aldı. (...) İstanbul'un ihtiyacı olan sebze ve meyvelerin getirilip dağıtılmasında kara taşımacılığının yanı sıra deniz yolu da çok önemli bir yer tutardı. Karamürsel, Yalova, Bandırma gibi üretim bölgelerinden çekirme adı verilen büyük ahşap teknelerle İstanbul Hali'ne gönderilen sebze ve meyvelerin bir kısmı ya satılmadığından ya da fiyatlarının aşın derecede düşmemesi için denize dökülürdü. Halin Haliç tarafına dökülen ürünler nedeniyle deniz kenarı kimi gün patlıcan kimi gün de domates, biber tarlasına dönerdi.”*

İstanbul'da sebze ve meyve halleri Bayrampaşa'da merkez ve Kadıköy'e bağlı birim olmak üzere iki farklı yerde konumlanmıştır. Aşağıdaki tablolarda, 2018 yılı içerisinde bu iki hale giriş çıkış yapan toplam araç sayısı ve getirilen yaş meyve ve sebze tonajı yer almaktadır.

<sup>5</sup> Tülek; söz konusu bölgenin ve İstanbul'u modernleştirme çabaları sonucunda kademeli olarak yıkıldığını ifade etmiştir. Bölgenin yıkılması çabaları Osmanlı'nın modernleşme dönemine kadar uzanmakla birlikte bu çabalar faaliyete sokulamamış, Cumhuriyet döneminde ise 1930, 1950 ve 1980'li yılların sonunda gerçekleştirilen imar faaliyetleri sonucunda bölgenin kademeli olarak yıkıldığı, kentsel ve toplumsal bellekten silindiği belirtilmiştir.

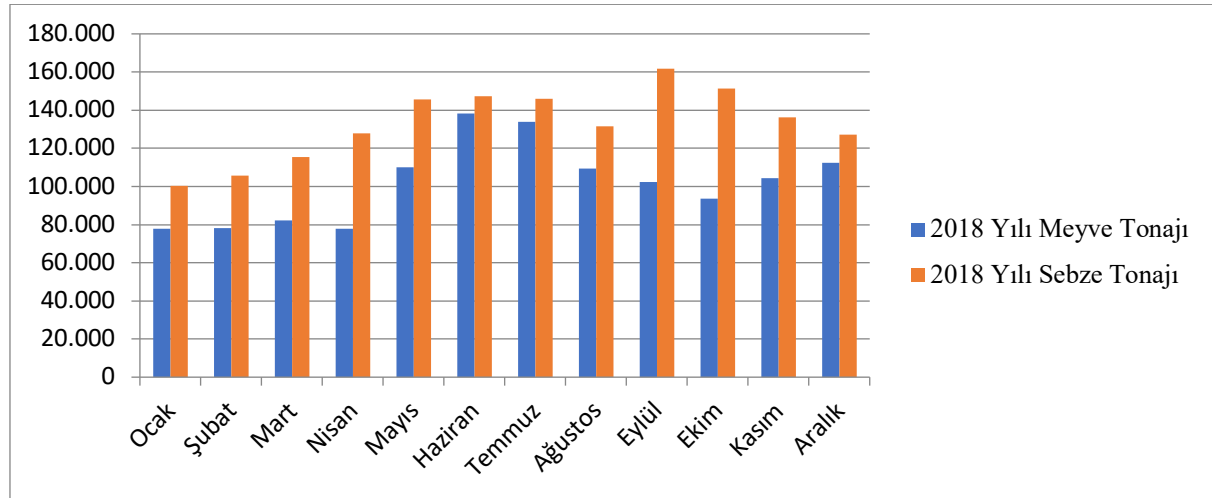
**Tablo 1: Hale Giriş-Çıkış Yapan Kamyon, Kamyonet ve Tır Sayıları (2018 yılı)**



Kaynak: İBB Hal Müdürlüğü, (2019). Erişim adresi: <http://gida.ibb.istanbul/hal-mudurlugu/ arac-giris-cikis-sayilari.html>

2018 yılında İstanbul'da hallere giren-çıkan kamyon, kamyonet ve tırların aylara göre dağılımına bakıldığında kamyonların temmuz, kamyonetlerin ve tırların ise en fazla mayıs ayında giriş-çıkış yaptığı görülmektedir. Kış aylarında giriş-çıkış oranı diğer aylara kıyasla daha düşük seviyelerdedir. Günde ortalama 1500 kamyon, 6100 kamyonet ve 197 tır hale giriş yapmaktadır. Bu durum, günde yaklaşık 8000 ticari aracın hale giriş yapmasına denk gelmekte olup, olağanüstü durumlarda koordinasyonun önemini göstermektedir.

**Tablo 2: Meyve-Sebze Tonajı (2018 yılı)**



Kaynak: İBB Hal Müdürlüğü, (2019). Erişim adresi: <http://gida.ibb.istanbul/hal-mudurlugu/hal-tonajlari/135/2018-yili-meyve-sebze-tonajlari.html>

2018 yılında hallere getirilen meyve-sebze tonajlarına bakıldığında haziran ve temmuz aylarında araç giriş-çıkışlarına paralel seviyede bir artış ile karşılaşılmaktadır. Kış aylarında gelen meyve-sebze tonajı oldukça düşüktür. Yıl içerisinde en fazla sebze eylül ayında gelirken, en az ocak ayında gelmiştir. Meyve ise en fazla haziran ayında gelirken, en az nisan ayında gelmiştir. Meyve-sebze oranının birbirine en yakın olduğu ay haziran olarak görülmektedir.

Çalışmanın sınırlılığı olan Bayrampaşa Toptancı Hali merkezi Kocatepe Mahallesi sınırları dahilinde, E-5 ve TEM karayollarının tam ortasında yer alan, karayoluna ulaşım bağlantıları bulunan anayol üzerinde stratejik öneme sahip bir alanda 670 dönüm arazi üzerine kurulmuş olup 571 adet komisyoncu yazıhanesi ile faaliyet göstermektedir (İBB, 2015: 46). Avrupa yakasının en büyük hali olan Bayrampaşa halinde yer alan işletmeler ortalama 5 çalışana sahiptir. Ancak, bu sayı mevsimsel

yoğunluğa paralel olarak ortalama 9 çalışana kadar çıkabilmektedir. Halde iş yürüten işletmelerde tahmini 20.000 çalışan istihdam edilmektedir ve hallerde mevsimine göre 50 ile 80 çeşit işlem gören ürün miktarı günlük toplamda ortalama 15.000 ton seviyelerindedir (İBB, 2015: 47).

#### 4. ARAŞTIRMA: İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ Bayrampaşa SEBZE-MEYVE HALİ MÜLAKAT DEĞERLENDİRMELERİ

Bu araştırmanın ana materyali İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı Bayrampaşa Sebze-Meyve Hali'nde çalışanları ile yapılan mülakatlar sonucu elde edilen birincil verilerdir. Veriler, kartopu örnekleme yöntemi kullanılarak 16 dükkân sahibine Ocak- Şubat 2019 aylarında sorulan 7 adet yarı yapılandırılmış mülakat sorularından elde edilmiştir.

Katılımcıların görüşleri, gizlilik esasına uygun biçimde isimleri verilmeden kodlanarak aktarılmıştır. Buna göre halde çalışan esnaf olmaları dolayısıyla “esnaf”ı ifade etmesi açısından “E” olarak kodlanmış ve her katılımcıya kodunun yanında “E1, E2, E3, E4 ve E5” biçiminde bir numara verilmiştir. Katılımcıların kişisel bilgileri Tablo 4'tedir.

**Tablo 4: Katılımcıların Kişisel Bilgileri**

Kod	Yaş	Eğitim Durumu	Memleket
E1	45	İlköğretim	Niğde
E2	37	Lise	Bitlis
E3	37	İlköğretim	Malatya
E4	44	İlköğretim	Niğde
E5	28	Lise	Malatya
E6	31	Eğitim görmemiş.	Göçmen
E7	52	Lise	Rize
E8	50	Lise	Sinop
E9	39	Ortaokul	Siirt
E10	51	Ortaokul	Niğde
E11	38	İlköğretim	Van
E12	44	İlköğretim	Çorum
E13	41	Lise	Artvin
E14	56	İlköğretim	Erzincan
E15	50	Lise	Sivas
E16	48	İlköğretim	Sivas

#### **Bulgular ve Yorumlar**

Araştırmada katılımcılara başta gıda güvenliği olmak üzere olağanüstü durumlarda karşılaştıkları problemlerden bu konudaki çözüm önerilerine kadar çeşitli sorular sorularak bu konulara ilişkin görüşleri ve gözlemleri belirlenmeye çalışılmıştır. Bu aşamada sırasıyla her bir soru ve buna ilişkin görüşler açıklanacaktır.

(1) Gıda güvenliği ile ilgili olarak;

Gıda güvenliği esas olarak gıdanın üretiminden tüketimine kadar kimyasal, fiziksel, duyuşsal ve biyolojik niteliklerini bozmadan sağlıklı ve güvenilir bir şekilde tüketiciye sunulması ve bunun için alınan önlemler paketini kapsamaktadır (Gürer ve Akyol, 2018: 1304). Fiziksel, kimyasal ve biyolojik tehlikeler bozulmamış ve temiz olarak düşünölen gıdayı güvensiz (sağlıksız) hale getirmektedir. Bu tür tehlikeler gıda güvenliğini tehdit etmekte ve gıdalara bulaşan maddelerin beslenme yoluyla insanlara da bulaşmasına sebep olmaktadır (Erkmen, 2010: 221).

Gıda sisteminin amacı, güvenli gıda üretmek ve tüketime yönlendirmektir. Görüşme formunda katılımcılara “gıda güvenliği dendiğinde ne anlıyorsunuz” şeklinde sorulan soruya E3 kodlu katılımcı konu hakkında bilgisinin olmadığını ifade etmiş, onun dışındaki katılımcıların cevapları (E1, E6, E7,



E9, E10) ise meyve-sebzelerin tazeliğine, çürümemesine, olgunlaşmasına, organik oluşuna, kalitesine önem verilmesi üzerinde yoğunlaşmıştır. E9 kodlu katılımcı kaliteyi ön plana çıkararak bu durumu “*malların kaliteli olması ve fire vermeden üreticiden tüketiciye ulaştırılması*” olarak değerlendirirken; (E5) kodlu katılımcı gıdanın organikliğine göndermek yaparak organik ve doğal gıdaların milletin sağlığını tehdit etmeyeceği şeklinde bir görüş sunmuştur. Yine E5 kodlu katılımcı tarımda kullanılan aşırı gübrelemenin ve pestisitlerin bilinçli kullanılmadığı yönünde bir tespit bulunmuş ve “*ham sebzelere ilaç vuruyorlar bazen; renk versin, su versin diye*” görüş bildirmiştir. Bir katılımcı “*devletin koyduğu kuralların tamamına uyulması gıda güvenliğini sağlar*” (E4) şeklinde görüşüyle gıda güvenliği üzerine tüm sorumluluğun devlette olduğunu belirtmiştir.

(2) Yaş sebze-meyvenin halde kalması süresi ve ürünlerin halden çıkarılamaması durumu ile ilgili olarak;

Görüşme formunda bu sorunun sorulma sebebi soğuk zincir lojistiği hakkında bilgi sahibi olabilmektir. Gıda güvenliği ile ilişki olarak denilebilir ki, tedarik zincirinin herhangi bir aşamasında soğuk zinciri kırılırsa o gıda güvenli gıda kabul edilemez. Çünkü sıcaklık değişimleri ve hijyenik olmayan koşullar, mikro organizmaların üremesine ve ürünlerin fiziksel, duyuşsal, kimyasal yapılarının bozulmasına sebep olmaktadır. Bu yüzden, soğuk zincirin üretimden tüketime kadar tüm aşamalarda kırılmaması ve tüm operasyonun hijyenik şartlarda yapılması şarttır (Tanyas, 2017).

Katılımcılar, meyve-sebzelerin halde kalma süresinin mevsime ve ürünün çeşidine göre farklılık gösterdiğini belirtmişlerdir. E7 kodlu katılımcıya göre bu süreler “*Yazın 1, kışın 3 gün*”dür. E15 kodlu katılımcı da yeşillik gibi çabuk bozulmaya müsait ürünlerin yaklaşık 1 gün, kabak gibi daha geç bozulan ürünlerin 15 güne kadar halde durabildiği görüşünü paylaşmıştır. Ürünlerin halden çıkarılamaması durumunda ise, katılımcıların %80’e yakın kısmı ürünlerin bozulmaya ve çürümeye bırakıldığı görüşüne sahiptirler. Çürümenin esas sebebi ise soğuk hava depolarının bulunmayışıdır. E10 kodlu katılımcı bu durumu “soğuk hava deposu yok, çürürse atıyorum”; E6 Kodlu katılımcı “Soğuk hava depomuz yok, çöpe gidiyor”; şeklinde ifade etmiştir. Bunlara ek olarak, ürünleri çöpe atmaktansa değerinin altında bir fiyata gün içerisinde hale gelen alt gelir grubuna mensup insanlara satanlar da vardır (E9).

(3) Olağanüstü durumlarda yaş sebze-meyvenin sunumu ile ilgili olarak;

Olağanüstü durumlar hem bireylerin hem de toplumların normal yaşamın normal akışını bozan doğal (deprem vb.), meteorolojik kökenli doğal (sel vb.), teknolojik (küresel ısınma vb.) ve insan kökenli (terör vb.) birçok olayı tanımlamayı ve yorumlamayı gerektiren durumlardır (Akgül, 2017: 9). Görüşme formunda katılımcılara bu gibi durumlarda ortaya çıkan veya çıkabilecek sorunlar ve çözüm önerilerine ilişkin görüşleri sorulmuştur.

(a) Katılımcıların olağanüstü durumlarda karşılaştıkları ve karşılaşılabilecekleri muhtemel sorunlar konusundaki görüşleri;

Öncelikle belirtilmesi gereken katılımcıların bayram öncelerini de olağanüstü durum olarak görmeleridir. E16 kodlu katılımcı “*Olağanüstü durum derken neler bunun içinde sayılıyor? Deprem, yangın, sel olağanüstü durum da bu sizler için olağanüstü durum. Bayramlar mesela, bayram da demeyelim de bayram arifeleri. Muazzam bir trafik oluyor hal çevresinde, bu da olağan olmayan bir şey sonuçta*” diyerek bu dönemlerde şehir içi ve otoyollarda meydana gelen aşırı trafik yoğunluklarının ürünlerin nakliyesinin gecikmesi ve bir kısmının tazeliğini kaybetmesi bir kısmının da çürümmesine sebep olduğunu ifade etmiştir.

Meteorolojik kökenli olağanüstü durumlar olan aşırı kar yağışı, çok fazla yağmur yağması sonucu ortaya çıkan seller veya aşırı sıcaklar da benzer şekilde gıda ürünlerinin tüketiciye ulaşımında sıkıntı oluşturduğu olaylardır. Aşırı sıcaklarda yaş gıdanın tazelik süresinin kısalması sebebiyle E10 kodlu katılımcı “*sebze, meyve yazın dayanmaz. Günlük bitmesi lazım, soğuk hava depom olmadığı için çürürse atıyorum*” demiş; bir başka katılımcı da (E2) “*mallar çürümeye terk ediliyor. Satışlar zor oluyor, bunun da önüne geçemeyiz*” diyerek bu husustaki çaresizliklerini dile getirmiştir. Üretimin azaldığı kış aylarında ürün miktarındaki azalmaya bağlı olarak gelişen fiyatların yükselişi, hal esnafını olumsuz etkilemektedir. (E11) kodlu katılımcının görüşleri şu şekildedir: “*Kışın sebze de meyve de hale daha az gelir. Hem yollarda çoğu bozulur hem geç gelir, doğal olarak da fiyat da yükselir. Bir de malların*

*buradan çıkışı da zor oluyor yollar kapanınca*". Kısaca söylemek gerekirse, kentte gerçekleşen veya kenti etkileyen herhangi bir olağanüstü durumda hal çalışanlarının karşılaştığı sorunlar; ürünlerin hale girişinin olmaması veya eksik olması (E1, E9) ürünlerde fire kaybının artması (E5, E16), fiyatların ani yükselişi (E4, E6, E10), satışların olmaması (E2) olarak sayılmıştır.

Bununla birlikte hal esnafının büyük çoğunluğu olağanüstü durumlarda bile meyve-sebze sunumunun kesintisiz sağlanacağına inancı yüksektir. Katılımcılardan bazıları (E1, E5, E7, E10) işlerin bu gibi durumlarda da yürüyeceğini belirtmişlerdir. Bu konuda verilecek iki örnek şöyledir: "*Her sorunun kendine özgü çözümü var, mal yolların bir şekilde*" (E5) ve "*Olağanüstü durumda sıkıntı illaki olur, hal yıkılmadığı sürece biz malı yollarız*" (E10).

(b) Katılımcıların olağanüstü durumlarda karşılaştıkları ve karşılaşılabilecekleri muhtemel sorunlara yönelik çözüm önerileri;

Hal esnafının bir kısmı (E2, E7, E9, E10) işyerlerinin bulunduğu halin mevcut durumundan memnun olmadıklarını söylemiş ve yapılacak iyileştirmelerle ortaya çıkabilecek sorunların aşılabileceğini düşünmüştür. E9 kodlu katılımcı halin eskiliğine gönderme yaparak, uzun zamandır var olduğu için pazar yerinin üstünün açık olduğu ve kapalıya çevrilmesi gerektiği şeklinde görüş belirtirken E10 kodlu katılımcı "*altyapının düzelmesi her şeyin başı*" diyerek hortum ve fırtına felaketlerinin seraları vurduğunun bunun da yaş sebze meyve tedarikini etkilediğini ifade etmiştir. E2 kodlu katılımcı alternatifsizliğe vurgu yaparak "*Burası yıkılırsa alternatif bir yer kalmıyor, küçük haller kurulabilir, hal parçalar halinde çevreye yayılmalıdır*" derken hallerin ilçeler bazında yaygınlaştırılmasını bir çözüm önerisi olarak sunmuştur.

E5 ve E10 kodlu katılımcılar çözümün üretici sayılarının artırılması ile bulanacağına ilişkin benzer görüşlere sahiptirler. E5 kodlu katılımcıya göre "*çözüm için üretici çok olacak bir kere. 10 milyon üretici varsa 70 milyon da tüketici var*" dır. Katılımcıların bazıları ise (E3, E4 ve E8) herhangi bir çözüm olmayacağı konusunda görüş birliği içerisindedirler. Bu hususta hal esnafından "*sebze-meyve yani bu; çözemezsiniz*" (E8) ve "*afet yani sonuçta, çözüm bulunması zor*" (E4) gibi yanıtlar alınmıştır.

(4) Halin mevcut konumu ile ilgili olarak;

Katılımcıların halin mevcut konumuna yönelik değerlendirmelerinde görüş birliği yoktur. Katılımcıların bir kısmı (E5, E6, E8, E9, E10, E14, E16) halin mevcut konumundan memnuniyet duymaktadır. Mevcut konumundan memnuniyet duyanlar; merkezi bir yerde olmasının herkes için ulaşılabilirlik (E6), zamandan tasarruf (E5), daha az nakliye ücreti (E10) açısından daha verimli olduğunu belirtmiştir. Bununla birlikte, E8 ve E9 kodlu katılımcılar yerlerinden memnun olmalarına rağmen fiziki şartların yetersizliğinden yakınmışlardır. E8 kodlu katılımcı; "*Şehrin içi daha iyi ama kompleks yetersiz. Sosyal alanları, çay ocakları, vakit geçirmek için alanları olmalı*" şeklinde değerlendirirken, E9 kodlu katılımcı "*Halin konumundan şikâyetimiz yok, eski bir yer sonuçta, iyileştirmeler yapılmalıdır.*" demektedir.

Halin kentin dışında olması görüşünü savunanlardan E1 kodlu katılımcı şehrin içinde bazen çok trafik olduğunu, bunun nakliye ve çürüme konusunda çeşitli olumsuzluklara sebep olduğunu belirtmiştir. Bayramlarda otoparla halin aynı girişi kullanmaları sebebiyle E2 kodlu katılımcı "*şehrin dışında olması daha iyi, burası yetersiz*" demiş; bir başka katılımcı da büyüklüğünü eleştirerek "*yetmiyor burası görüyorsun*" demiştir. Aynı zamanda IKEA ve Forum İstanbul'un halin yanı başına inşa edilmesi de trafik yoğunluğunu arttırdığı ve ulaşımı zorlaştırdığı düşünülmektedir. Bu görüşü savunanlar (E14, E16) halin ileride Selimpaşa veya Silivri tarafına taşınacağını vurgulamıştır.

(5) Yeni ulaşım ağlarının (Yavuz Sultan Selim Köprüsü, Osmangazi Köprüsü vb.) değerlendirilmesi ile ilgili olarak;

Katılımcıların %80'e yakın kısmı yeni ulaşım ağlarının haldeki sebze-meyve tedarikini olumsuz yönde etkilediğini düşünmektedirler. Eleştiriler özellikle nakliye fiyatları üzerinedir. Bu bağlamda verilecek iki örnek şöyledir: "*Olumsuz katkısı oldu. Nakliye fiyatları yükseldi, mesafe uzadı*" (E2); ve "*Eski yollar kaldırır mı bu şehri, şart yeni yolların, köprülerin yapılması. Ama bu yapılırken hem geçiş ücretlerini yüksek tutuyorsun hem bizi oraya mecbur bırakıyorsun. Nakliyecinin maliyeti artınca, malın*

*fiyatı bize maliyetli geliyor zaten, e sen de onun üstüne koyuyorsun kârını”* (E12). Bir diğer eleştiri de zaman konusunda araçların köprüyü dolanmak zorunda kalmalarıdır. E1 kodlu katılımcının söylemiyle *“Nakliyeciler geç geliyoruz diyorlar eskiye göre. Bizi yarım saat geriye atıyor diyorlar”*.

Katılımcıları az bir kısmı ise yeni ulaşım ağlarının hal üzerinde olumlu etkisi olduğunu düşünmektedir. Bu görüşü savunanlar, ülkenin ulaşım konusunda seviye atladığına, (E13) yolların daha güvenli olduğuna (E4) her geçen gün artan nüfus nedeniyle yeni ulaşım ağlarının yapılması gerektiğine (E16) dikkat çekmişlerdir.

## 5. SONUÇ

Gıda toplumu oluşturan insanların hayatlarını sürdürebilmeleri için zorunlu ve birincil bir ihtiyaç olup çok önemlidir. Her insan ihtiyaç duyduğu her zamanda inanç ve kültürüne uygun yeterli miktar ve kalitede, sağlıklı ve güvenli gıdaya erişebilmelidir. Bu bakımdan gıda güvenliğinin temel bir insan hakkı olduğu söylenebilir. Ancak bu afili sözler gerçek hayat ile uyumsuzdur. Dünyadaki milyarlarca insan, güvenli olmayan gıda riski altındadır. Her yıl, gıdadan bulaşan fiziksel, kimyasal, biyolojik ve her türlü tehlikeli madde yüzünden milyonlarca kişinin hastalandığı, yüz binlercesinin de öldüğü bilinmektedir. Olması gereken, gıda zincirinin her aşamasında -gıda hammaddesinin elde edilmesi, üretimi, işlenmesi, saklanması, taşınması, dağıtılması ve tüketimi- yani tarladan tabağa kadar hijyen kuralları dahilinde hareket edilmesidir.

Günümüz toplumlarında gıda kontrolü, gıda kalitesi ve gıda güvenliği gibi konular gıda hakkında en çok konuşulan ve tartışılan konulardır. Günümüzde gıdanın üretimine yönelik faaliyetler büyük ölçüde kent dışı yerlerde gerçekleştiğinden dolayı nüfusça kalabalık olan kent merkezleri ve banliyöler güvenli gıdaya hızlı, kolay ve ucuz erişim hususunda dezavantajlıdır. Çalışmanın konusu olan İstanbul’u da bu kapsamda düşünmemiz gerekir. Türkiye’nin farklı illerinde üretilen ürünler birçok pazarlama kanalından geçerek İstanbullu tüketicilerin sofralarıyla buluşmaktadır. İnsan beslenmesi açısından vazgeçilmez ihtiyaçlardan olan yaş sebze-meyveler bu kanallardan biri olan İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan toptancı halleri aracılığıyla kentli tüketicilere ulaşmaktadır.

Bu çalışmada İBB’ye bağlı Bayrampaşa Sebze-Meyve Hali esnafına sorulan çeşitli sorularla onların olağanüstü dönemlerde gıda güvenliğine yönelik görüşlerini öğrenmek amaçlanmıştır. Gıda zincirinin en önemli halkası olarak düşünülen toptancı hallerindeki uygulamalar üzerinden gıda güvenliği okuması yapılmak istenmiş ve bu kapsamda aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

(1) Hal esnafı sebze-meyvenin güvenli olup olmadığına onların görünüşüne bakarak karar vermektedir. Katılımcılar çürümemiş, taze veya olgunlaşmış olan gıdaya güvenli gözüyle bakmaktadırlar. Bu görüşlerin hiçbirinde gıdanın GDO’lu olmasının, hormon veya katkı maddeleri içermesinin veya böcek ilacı kalıntısının önemi yoktur. Bir katılımcı ise organik gıdayı güvenli gıda ile eşdeğer görmektedir. Bu görüş dikkat çekicidir. Çünkü organik gıda tanımı gereği *“yetiştirilmesinde ve işlenmesinde genetik mühendisliğinin yapay gübrelerin, böcek ilaçlarının, yabani ot ve mantar öldürücü ilaçların, büyüme hormonlarının, antibiyotiklerin, koruyucuların, renklendiricilerin, katkı maddelerinin ve kimyasal ambalaj malzemelerinin kullanılmadığı bitkisel ve hayvansal gıdalardır”*. Yine aynı katılımcı gıda güvenliğinde tarımsal ilaçların sebze-meyveyi hızlı olgunlaştırması için kullanıldığını söyleyerek yapılan yanlışın bilincinde olduğunu belirtmiştir. Dikkati çeken bir diğer husus ise, bir katılımcının gıda güvenliğinin ancak devletin çizdiği sınırlara uygun davranılması ile gerçekleştirilebileceğine yönelik görüşüdür. Gerçekten de devletin temel amacı, gıda işiyle uğraşan işletmelerin uygun teknolojilerle gıda mevzuatı doğrultusunda gıda üretmelerini ve bu şekilde üretilmiş güvenli gıdanın nihai tüketiciye ulaşmasını sağlamaktır.

(2) Güvenli gıda kirlenmemiş gıdadır. Gıda kirlenmesini ve buna bağlı ortaya çıkan gıda zehirlenmesini önlemeyi amaçlayan birtakım ilkeler vardır. Görüşme formuna cevap vermiş hiçbir katılımcı bu ilkeler doğrultusunda görüş öne sürmemişlerdir. Örneğin katılımcılar; tüm yüzey ekipmanı ve gereçleri düzgün bir şekilde temizlediği ve dezenfekte ettiği, kişisel hijyene özellikle el yıkamaya önem verdiği, gıdayı doğru bir şekilde sakladığı, etkin bir haşere kontrolü uyguladığı, gıda alerjileri, gıda zehirlenmesi ve gıda intoleransı hakkında bilgi sahibi olduğu konusunda görüş bildirmemiştir. Sadece gıdayı doğru bir şekilde soğuttuklarını belirten açıklamalarda bulunmuşlardır. Soğuk hava

depoları, gıda güvenliği için özellikle de sebze-meyve gibi çabuk bozulabilecek gıdalar için hayati derecede önemlidir.

(3) 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu'na göre gıdanın güvenilir olup olmadığının belirlenmesinde, üretim, işleme ve dağıtım aşamaları, etiket bilgileri ve sağlıkla ilgili uyarı niteliğindeki bilgiler... dikkate alınmaktadır. Bu maddeye dayanarak ortaya çıkacak bir sonuç; katılımcıların hiçbirinin etiket, sertifikasyon hakkında görüş beyan etmediğidir. Bu durum, ne yazık ki, gıda güvenliği ile ilgili mevzuat hakkında bilgi sahibi olmadıklarını düşündürmektedir. Benzer şekilde HACCP sistemi de uluslararası standartlarda kaliteli ve güvenli gıda üretimini sağlayan bir gıda güvenliği sistemidir. Bu sistemin adı dahi herhangi bir katılımcı tarafından dile getirilmemiştir. Halbuki gerek güvenli gıda üretimi aşamasında ve gerekse pazarlama kanalları ile taşınması aşamalarında mutlaka gıda güvenliği kontrol sistemlerine başvurulmalıdır.

(4) Gıda güvenliğinde son halka tüketicilerdir. Tüketicinin gıda güvenliği üzerine belli bir bilgi düzeyinin olması ve alım gücünün yüksekliği bu tüketiciyi güvenli gıdaya yönlendirecektir. Ancak İstanbul şartlarında değerlendirildiğinde İstanbullu çoğu tüketicinin eğitim ve gelir seviyesinin düşüktür ve bu da onlardaki gıda güvenliğine yönelik farkındalığın yetersiz olduğunu gösterecektir. Bu konuda bilinç düzeyinin, farkındalığın artırılması çalışmaları devlet, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar eliyle örneğin medya araçları kullanılarak veya eğitimler verilerek gerçekleştirilebilir. Farkındalığın artması ile tüketiciler haller de dahil tüm pazarlama kanallarına üzerinde güvenli gıda sunulması yönünde baskı yapabilirler. Bu baskı altında ekonomiden sağlığa kadar birçok politikayı olumlu etkileyecektir.

## KAYNAKLAR

- ACAR, M. (2003). Fiyat Desteğinden Doğrudan Desteğe: Dünyada Tarım Destekleme Programlarında Yeni Yönelimler. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 101-116.
- ADANACIOĞLU, H. ve YERCAN, M. (5-7 Eylül 2012). *Yeni Hal Kanununun Tarım Kesimine Olan Muhtemel Etkilerinin Değerlendirilmesi*. 10. Ulusal Tarım Ekonomisi Kongresi. Konya, 844-852.
- AKBAY, C., CANDEMİR, S. ve ORHAN, E. (2005). Türkiye'de Yaş Meyve ve Sebze Ürünleri Üretim ve Pazarlaması. *KSÜ. Fen ve Mühendislik Dergisi*, 8(2), 96- 107.
- AKGÜL, S. K. (2017). Olağanüstü Durumlar İletişim ve Habercilik Yaklaşımları. *TRT Akademi*, 2(3), 6-47.
- AYBET, G. Ü. (27-28 Mayıs, 2016). *17. Yüzyılda İstanbul Limanı ve Marmara Denizi'nde Uluslararası ve Şehirlerarası Ulaşım ve Ticaret*. VIII. Türk Deniz Ticareti Sempozyumu. İstanbul, 27-32.
- CADILHON J. J., FEARNE, A. P., HUGHES, D. R. ve MOUSTIER, P. (2003). Wholesale Markets and Food Distribution in Europe: New Strategies for Old Functions. *Discussion Paper*, London: Centre for Food Chain Research, Imperial College.
- CAN, B. A. ve ENGİNDENİZ, S. (2018). Tarım Ürünlerinin Pazarlanmasında Toptancı Hallerinin Rolü ve Önemi: Koacaeli Merkez İlçe Toptancı Hali Örneği. *Selçuk Journal of Agriculture and Food Sciences*, 32(3), 266-273.
- CAN, K. (2009). *Yaşayıp Unuttuğumuz İstanbul*, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- COŞKUN, M. H. ve TUNALIOĞLU, R. (2015). Aydın İlinde Yaş Sebze ve Meyve Toptancı Hallerinin İncelenmesi. *Adnan Menderes Üniversitesi Ziraat Fakültesi Dergisi*, 12(2), 83-92.
- ÇETİN, B. (2009). *Yeni Pazarlama Sistemlerinde Toptancı Hallerinin İzlenmesi Gereken Stratejiler*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası Yayınları
- DEMİR, Y. (2019). Üreticilerin Toptancı Hallerine ve Hal Yasasına Bakış Açılımları. *Toprak Su Dergisi*, 8(1), 1-10.

- ERKMEN, O. (2010). Gıda Kaynaklı Tehlikeler ve Güvenli Gıda Üretimi. *Çocuk Sağlığı ve Hastalıkları Dergisi*, 53, 220-235.
- GİRAY, H. ve SOYSAL, A. (2007). Türkiye’de Gıda Güvenliği ve Mevzuatı. *TSK Koruyucu Hekimlik Bülteni*, 6(6), 485- 490.
- GÖNCÜOĞLU, S. F. (2014). *Bahçekapı: Kadim Ticaretin Bahçekapı ve Çevresindeki Serüveni*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- GÜRER, B. Ve AKYOL, E. (2018). Tüketicilerin Bal Tüketiminde Gıda Güvenirliği Bilincinin İncelenmesi: Niğde İli Örneği. *Türk Tarım- Gıda Bilim ve Teknoloji Dergisi*, 6(10), 1303-1310.
- HADİMLİ, H.ve BULUT, İ. (2004). Antalya’da Sebze Meyve Ticareti ve Antalya Toptancı Hali’ne Coğrafi Bir Yaklaşım. *Doğu Coğrafya Dergisi*, 11, 261-281.
- HEİNERG, R. ve BOMFORD, M. (2016). *Tarım ve Gıdanın Dönüşümü*, ( H. Doğrul, Çev.). İstanbul: Yeni İnsan Yayınevi.
- İBB GIDA TARIM VE HAYVANCILIK DAİRE BAŞKANLIĞI (2015). *Yeni Gıda Ticaret Ve Lojistik Merkezi Tasarımı Sonuç Raporu*. İstanbul.
- İBB HAL MÜDÜRLÜĞÜ (2019) Erişim adresi: <http://gida.ibb.istanbul/hal-mudurlugu/ arac-giris-cikis-sayilari.html>
- İBB HAL MÜDÜRLÜĞÜ, (2019). Erişim adresi: <http://gida.ibb.istanbul/hal-mudurlugu/hal-tonajlari/135/2018-yili-meyve-sebze-tonajlari.html>
- KELEŞ, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara: İmge Kitabevi.
- KEYDER, Ç.ve YENAL, Z. (2013). *Bildiğimiz Tarımın Sonu- Küresel İktidar ve Köylülük*. İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- KINIKLI, F., ADANACIOĞLU, H., YILMAZ, C. ve ÖZER, G. (2019). Tarımsal Ürünlerin Pazarlanmasında Hal Kayıt Sisteminin Çiftçiler Tarafından Kullanılma Durumu: İzmir İli Örneği. *Mediterranean Agricultural Sciences*, 32(2), 1-7.
- NAZIR, B. (2011). *Dersaadet’te Ticaret*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.
- SANTACRUZ, S. (2016). *What is Food Safety*. Australian Institute of Food Safety Resource Centre. Erişim adresi: <https://www.foodsafety.com.au/resources/articles/what-is-food-safety>
- SATCHER, D. (2000). Food Safety: A Growing Global Health Problem. *JAMA*, Erişim adresi: <https://jamanetwork.com/journals/jama/article-abstract/192587>
- SEBZE VE MEYVE TİCARETİNE YENİ DÜZENLEME. (07 Ocak 2010). Hürriyet Gazetesi. Erişim adresi: <http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/sebze-ve-meyve-ticaretine-yeni-duzenleme-13407018>
- SOLAK, İ. (2008). Osmanlı İmparatorluğu Döneminde Anadolu’da Sebze Meyve Üretimi. *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, 24, 217-251.
- TANYAS, M. (20 Ekim 2010). *Gıda Güvenliği İçin Tedarik Zinciri Kurulmalı*. Erişim adresi: <https://www.utikad.org.tr/Detay/Sektor-Haberleri/15563/gida-guvenligi-icin-kisa-tedarik-zinciri-kurulmalı>
- TARIM SEKTÖRÜ 2018’DEN NE BEKLİYOR? (29 Ağustos 2018). Erişim adresi: <https://www.gidahatti.com/tarim-sektoru-2018den-ne-bekliyor-92399/>
- TDK. *Hal*. Erişim adresi: [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.591dee3bd0e473.91045230](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.591dee3bd0e473.91045230)
- TEKELİ, İ. (2011). *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

- TUİK (28 Ocak 2015). *Haber Bülteni*. Erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18616>
- TUİK, (2019). *Temel İstatistikler-Tarım*. Erişim adresi: <http://tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>
- TUMESKOM. *Hal Tarihçemiz*. Erişim adresi: [http://www.tumeskom.com/DERNEK\\_HAL-TARİHCEMİZ\\_181.html](http://www.tumeskom.com/DERNEK_HAL-TARİHCEMİZ_181.html)
- TÜLEK, M. (27-28 Mayıs 2016). *1896 Yılında Balıkpazarı ve Yemiş İskelesi: İstanbul Limanı'nın İki Mahallesinde Ekonomik ve Sosyal Topografya Çözümlenmeleri*. VIII. Türk Deniz Ticareti Sempozyumu. İstanbul, 242-256.
- UİB Genel Sekreterliği Arge Şubesi. (2019). *Yaş Meyve Sebze Sektör Raporu*. Bursa.
- YILMAZ S. ve YILMAZ, İ. (18-20 Eylül 2002). *Türkiye Yaş Meyve ve Sebze Pazarlamasında Toptancı Hal Sisteminin Değerlendirilmesi: Antalya Büyükşehir Belediyesi Toptancı Hali Örneği*, Türkiye V. Tarım Ekonomisi Kongresi. Erzurum, 292-299.
- RESMİ GAZETE, 26.03.2010 Tarih ve 27533 Sayılı, 5957 Sayılı “Sebze ve Meyveler İle Yeterli Arz ve Talep Derinliği Bulunan Diğer Malların Ticaretinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.”.
- RESMİ GAZETE, 13.06.2010 Tarih ve 27610 Sayılı, “5996 Sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu”.

## KAMUSAL KRİTİK TESİSLERİN GÜVENLİĞİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'DEKİ HAVAALANLARININ SİBER GÜVENLİĞİ

*Salim KURNAZ\**  
*Selma KARATEPE\*\**

### Öz

Kritik altyapı kavramı “gizliliği, bütünlüğü veya ulaşılabilirliği bozulduğunda can ve mal kaybına sebep olabilecek veya ulusal güvenliği ve kamu düzenini bozabilecek nitelikteki tesis veya altyapılar” şeklinde tanımlanmaktadır. Sektörel bazda değerlendirildiğinde ulaşım sektörü birçok ülke tarafında kritik altyapılar kapsamında ele alınmaktadır. Kritik altyapıların artan iletişim ihtiyacını ağ ve internet bağlantıları ile karşılaması bu kurumları her geçen gün daha çok siber saldırılara açık hale getirmektedir. Hava taşımacılığı kapsamında ele alındığında mevcut hava alanlarının siber güvenliği ön plana çıkmaktadır. Hava alanlarına yönelik mevcut siber güvenlik önlemlerinin sadece uçuş kontrol sistemlerine odaklanmış olması konunun öneminin artmasına neden olmaktadır. Yolcu, bagaj ve kargo taşımacılığı gibi birçok faaliyetin eş zamanlı olarak yürütüldüğü hava alanlarının bütün bu faaliyetleri kapsayacak şekilde daha genel siber güvenlik politikalarına ihtiyacı vardır. Bu çalışmanın amacı, kritik altyapı olarak ele alınması gereken havaalanlarının siber güvenlik uygulamaları kapsamında korunmasının önemini vurgulamak ve hava alanlarına yönelik siber güvenlik tedbirlerinin artırılmasına katkı sağlamaktır. Bu kapsamda; çalışmanın ilk bölümünde siber güvenlik ve kritik alt yapı siber güvenliğine yönelik yapılmış çalışma, uygulama ve yasal düzenlemeler incelenmiştir. Kritik alt yapıya yönelik olarak geçmişte yaşanan siber saldırılar incelenerek değerlendirmelere yer verilmiştir. İkinci bölümde; Türkiye’de uygulanan siber güvenlik politikaları ve kritik altyapıların korunmasına yönelik durum tespit edilmiş, yasal düzenlemelere ve kamusal politikalara yer verilmiştir. Üçüncü bölümde; Türkiye’deki siber güvenliğe ve kritik altyapıların korunmasına yönelik politikaların iyileştirilmesine katkı sağlayacak değerlendirme ve önerilere yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Siber Uzay, Siber Güvenlik, Siber Saldırı, Kritik Altyapı, Havaalanı Güvenliği.

## CYBER SECURITY OF AIRPORTS IN TURKEY IN THE SCOPE OF PUBLIC CRITICAL INFRASTRUCTURE SECURITY

### Abstract

Critical infrastructure is defined as “facilities or infrastructures that can cause loss of life and property when the confidentiality, integrity or accessibility is weakened or that may damage national security and public order”. On a sectorial basis, the transport sector is handled within the framework of critical infrastructures in many countries. The fact, that critical infrastructures meet the increasing communication needs through network and Internet connections, makes these institutions more vulnerable to cyber attacks. Also the fact, that the current cyber security measures for airports are focused only on flight control systems, increases the importance of the issue. Airports, where passenger, baggage and cargo transportation are carried out simultaneously, needs more general cyber security policies to cover all these activities. The aim of this study is to emphasize the importance of protecting the airports, which should be considered as critical infrastructure in the scope of cyber security applications and to contribute the cyber security of airports. In this context; in the first part of the study, studies, applications and legal arrangements on cyber security and critical infrastructure cyber security were examined. Preceding cyber attacks against critical infrastructures were examined and evaluations were made. In the second part; the legal regulations and public policies on cyber security and protection of critical infrastructure implemented in Turkey are given. In the third and last part; evaluations and suggestions on policies aimed to improve the security of critical infrastructure and cyber security in Turkey are given.

**Key Words:** Cyber Space, Cyber Security, Cyber Attack, Critical Infrastructure, Airport Security.

\* Dr., Kara Kuvvetleri Komutanlığı, salimkurnaz@hotmail.com

\*\* Prof. Dr., İstanbul Gelişim Üniversitesi İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Havacılık Yönetimi Bölümü, skaratepe@gelisim.edu.tr

## GİRİŞ

Son yüzyılda teknoloji, elektronik ve iletişim alanında yaşanan hızlı gelişmeler sebebiyle bilginin elde edilmesi, işlenmesi, depolanması ve iletiminde yaşanan teknolojik değişim yeni bir döneme girildiğinin göstergesi olmuştur. Bu gelişmeler sayesinde bilgi ve iletişim teknolojileri günlük hayatın ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Bilgisayarlar, tabletler, akıllı ev aletleri, telefonlar, saatler, kameralar, sensörler, GPS cihazları vb. birçok teknoloji harikası cihaz hayatımıza girmiştir. Bu cihazlar internet vasıtası ile her an birbirleriyle veya sunucu sistemleri ile bilgi ve veri alışverişi yapmaktadır.

Gelişmelere kayıtsız kalamayan özel ve kamu kurumları bilişim teknolojilerini hızla faaliyetlerine entegre ederek hizmet kalitesini, maliyet etkinliğini ve müşteri memnuniyetini arttırmaya çalışmışlardır. Bilişim teknolojilerinin hızla yayıldığı günümüzde kamu kurumlarının, özel işletmelerin, ulusal ve uluslararası kuruluşların bilgi ve iletişim teknolojilerine bağımlılığı her geçen gün artmaktadır. Özellikle kurum ve kuruluşlarının bilişim teknolojilerine yaptıkları yatırımların hızlı artışı bu bağımlılığın gelecekte de artarak devam edeceğini göstermektedir.

Bilgi ve iletişim teknolojilerin sağladığı hız ve kolaylığın yanında birçok tehdit ve sakıncaları da beraberinde bulundurmaktadır. Bugün, geçmişte olduğundan daha fazla kontrol sistemine bağlı durumdayız; bu nedenle, güvenliği, ekonomik çalışmayı, halk sağlığını sürdürmek ve çevreyi korumak için ülkelerin kontrol sistemlerini güvende tutması gerekir (Aydın, 2012: 39). Bilişim teknolojileri siber saldırı ve kötü kullanımlara açık sistemlerdir. Bu kapsamda kötüye kullanım ve saldırılardan kaçınmak için bireysel çaptan başlayarak ülkesel çapa kadar değişen seviyelerde önlemlerin alınması gerekmektedir. Ülke çapında alınması gereken tedbirlerin bir tanesi de ulusal kritik altyapıların (Critical Infrastructure Protection-CIP) siber saldırılara karşı korunmasıdır. Aksi takdirde enerji ve ulaşım gibi sosyal hayatın tamamına etki edebilecek sektörler karşı yapılacak saldırılar toplumun tamamını etkileyebilecektir.

Ulaştırma sektörünün önemli bir parçası olan havacılık sektörü ilk uçuşun yapıldığı günden bugüne büyük değişime uğramıştır. Özellikle artan teknoloji kullanımı hava araçlarını, havalimanlarını ve kontrol sistemlerini daha karmaşık hale getirmiştir. Uçuş emniyetinin artırılması ve kullanım kolaylığı sağlanması kapsamında yapılan bu yenilikler aynı zamanda hava araçlarını, havalimanlarını ve uçuş kontrol sistemlerini iletişim ve bilişim sistemlerine bağlı hale getirmiştir. Bu bağlılık aynı zamanda hava aracı operasyonlarının siber saldırıların hedefi haline getirmiştir. Bu sebeple havacılık faaliyetlerinin yürütüldüğü iletişim sistemlerinin ve ağ bağlantı alt yapılarının siber güvenliğinin gözden geçirilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Siber güvenlik kapsamında atılacak adımların yolcu ve kullanıcıların iletişim sistemlerine ulaşım ve kullanımını en az şekilde etkileyecek düzeyde yapılması zorunluluğu atılacak adımların daha dikkatli ve özenli planlanmasını gerektirmektedir. Aksi takdirde güvenlik seviyesinin artırılması kullanıcı memnuniyetsizliğine sebep olacaktır.

Havalimanları, hava araçları ve havacılık faaliyetleri; ekonomik, sosyo-kültürel ve politik nedenlerle terör örgütlerinin faaliyet ve eylem alanları konumundadır. Son dönemde fiziksel güvenlik tehditleri yerini gelişen teknoloji ve uygulama kolaylığı sebebiyle sanal platformdaki tehditlere bırakmaktadır (Ateş vd., 2017: 46). Sanal ortamda yaşanan bu saldırılar havacılık sektörünün ve hava araçlarının güvenilirliğini düşürmektedir. Bu kapsamda havalimanı ve araçlarına yönelik siber güvenlik tedbirlerinin gözden geçirilerek sektörün güvenliğinin artırılması gerekmektedir. Şu ana kadar yapılan kamusal siber güvenlik faaliyetleri ve yasal düzenleme çalışmaları tehdidin farkında olduğunu açıkça göstermektedir, ancak alınan tedbirlerin geliştirilmesi ve kurumsal duyarlılıkların artırılması gerekmektedir. Alınacak tedbirler veya yapılacak yasal düzenlemelerin sistemlerin kullanımını zorlaştırmadan ve kullanıcıları rahatsız etmeden yapılması birinci öncelik olmalıdır.

## 1. SİBER GÜVENLİK

Siber güvenlik kavramını bilgi güvenliği ve bilişim sistemlerinin güvenliği olarak ikiye ayırmak mümkündür. Bilgi güvenliği, en basit ifadeyle bilgileri tehditlerden koruma sürecidir. İngilizce Confidentiality, Integrity ve Availability kavramlarının kısaltılması olan CIA modeli ile açıklanmaktadır. Bu kavramlar (Gopalakrishnan, 2013: 373; Henkoğlu ve Yılmaz, 2013: 455):



- Confidentiality (Gizlilik): yetkisiz kullanıcıların bilgileri okumasını veya erişmelerini engellemek,
- Integrity (Bütünlük): yetkisiz kullanıcıların bilgileri değiştirmemesini sağlamak,
- Availability (Kullanılabilirlik): Yetkili kullanıcılar tarafından gerektiğinde bilgiye erişilebilmesini sağlamaktır.

Öncelikle genel anlamda siber uzay ve siber güvenlik kavramlarının tanımlarını vermek gerekir. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (UDHB) tarafından hazırlanan 2016-2019 yıllarına yönelik Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi dokümanının ilk bölümünde siber güvenlik kavramları tanımlanmıştır. Stratejik planda mevcut bilişim sistemleri ve bu sistemlerin iletişimini sağlayan ağ alt yapıları oluşturan sayısal ortam siber uzay olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda günlük hayatımızda elimizden düşürmediğimiz cep telefonları, hemen hemen her evde bulunan bilgisayarlar veya askeri ve uzay alından bulunan bütün teknolojik aletler siber uzayın kapsamında değerlendirilmektedir. Aynı stratejik plan kapsamında tanımlı oluşturulan siber güvenlik ise bilişim sistemlerinin her türlü saldırıdan korunması, siber uzayda saklanan kişisel ve kurumsal bilgilerin bütünlük, gizlilik ve erişilebilirliğinin korunması, her türlü siber saldırının tespit edilerek müdahale edilmesi ve saldırılar sonucu zarar gören bilgilerin saldırı öncesi haline döndürülmesi (UDHB, 2019: 8) olarak tanımlanmıştır.

Aynı stratejik planda ulusal siber uzay ve ulusal siber güvenlik kavramlarına yer verilmiştir. Bu kapsamda ulusal çapta kullanılan bilişim sistemleri ve bu sistemlerini iletişimini sağlayan ağ altyapıları ulusal siber uzay olarak tanımlanmıştır. Ulusal siber güvenlik ise ulusal çaptaki siber uzayın saldırılara karşı korunması, saldırılara gerekli müdahalenin yapılması ve gerektiğinde saldırıya uğrayan siber sistemlerin saldırı öncesi hallerine döndürülmesi (UDHB, 2019: 8) olarak tanımlanmıştır.

2013-2014 eylem planında “siber ortam” ve “ulusal siber ortam” olarak isimlendirilen kavramlar tanımlamalarında değişiklik yapılmamış olmasına rağmen 2016-2019 stratejik planında “siber uzay” ve “ulusal siber uzay” olarak kullanılmıştır. “Kritik altyapılar”, “siber güvenlik” ve “ulusal siber güvenlik” kavramları Türkiye’de yayımlanan her iki stratejik planda da aynı şekilde kullanılarak tanımlanmışlardır.

## 2. KRİTİK ALTYAPI KAVRAMI

“Kritik altyapı” kavramı ilk olarak ABD Başkanlık Komisyonu tarafından Ekim 1997 tarihinde yayınlanan Kritik Altyapıların Korunması Hakkında Raporu’nda kullanılmıştır (UDHB, 2019: 8). 22 Mayıs 1998 tarihinde dönemin Amerikan Başkanı Bill Clinton tarafından kritik altyapılara yönelik “Başkanlık Karar Direktifi” yayımlanmıştır. Başkanlık direktifinde siber güvenlik kapsamında ulusal düzeydeki hedeflere, koruma altına alınması gereken mevcut kritik altyapılara, siber güvenlik kapsamında kurumlar tarafından atılması gereken adımlara, kurumlar arası koordinasyon gereklerine, oluşturulması gereken yeni yapılara ve kurumsal sorumluluklara yer verilmiştir (Karanacak, 2011). Direktif ulusal güvenlik ile ilgili bütün kuruluşlara ve direktifte sayılan kritik altyapıları işleten bütün kamu kurumlarına gönderilmiştir.

Türkiye’nin siber güvenliğine yönelik hazırlanan stratejik plan kapsamında kritik altyapı kavramı; siber saldırılar sonucu işlediği veya barındırdığı bilgilerin gizlilik, bütünlük veya erişilebilirliğine zarar geldiğinde kamu düzeninin bozulmasına, ulusal ekonomik zarara veya büyük can kayıplarına sebep olabilecek ulusal çaptaki bilişim sistemlerini barındıran alt yapılar(UDHB, 2019: 8; TÜBİTAK, 2019: 6) şeklinde tanımlanmaktadır.

Aynı kapsamda AFAD (2014: 4) tarafından yapılan diğer bir tanıma göre kritik alt yapı kavramı; muhtemel siber saldırılar sonucu toplum üzerinde büyük etkiler yaratabilecek ağ ve iletişim sistemleri, alt yapılar ve ağ sistemleri olarak tanımlanmıştır.

Kritik altyapıların siber güvenliğine yönelik yasal düzenleme çalışmalarının Amerika’da 1997 yılında, Avrupa Birliği’nde 2004 yılında ve Japonya’da 2000 yılında başladığı görülmektedir (Ünver vd., 2011: 8-31). Ülkemizde ise siber güvenliğe ilişkin yasal düzenlemeler incelendiğinde, kritik altyapılara yönelik ilk ifadeler, Türkiye’nin Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planında rastlanmakta ve bu ifadeler 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi dokümanında

tekrarlanmaktadır.

Ulusal siber güvenlik stratejilerinin belirlenmesi kapsamında birçok ülke tarafından hazırlanan stratejik planlarda kritik altyapıları içeren sektörler sayılmıştır. Ülkeler arasında kısmi farklılıklar görülse de; Avusturya, Kanada, Hollanda, İngiltere ve Avrupa Birliği tarafından hazırlanan belgelerde Enerji, Finans, Sağlık, Gıda, Su, Ulaştırma ve Güvenlik sektörleri ortak ulusal kritik altyapıları içeren sektörler olarak kabul edilmiştir (Ercan, 2015: 37). Bu kapsamda ülkemizde UDHB tarafından hazırlanan 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi dokümanında diğer ülke stratejik planlarına paralel olarak kritik altyapı sektörleri “Enerji”, “Elektronik Haberleşme”, “Kritik Kamu Hizmetleri”, “Su Yönetimi”, “Ulaştırma”, “Bankacılık” ve “Finans” olarak sayılmıştır. 20/06/2013 tarih ve 2 sayılı Siber Güvenlik Kurulu kararı ile kritik altyapıları barındıran sektörler ilan edilmiş ve sektörel bazda sorumlu kuruluşlar tespit edilmiştir. Aynı doküman kapsamında ulaştırma sektörü sorumluluğu UDHB ve havacılık alt sektörü sorumluluğu Sivil Havacılık Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

### 3. KRİTİK ALTYAPILARA YÖNELİK SİBER SALDIRI ÖRNEKLERİ

Kritik altyapıların siber güvenliğinin önemini daha etkili bir şekilde vurgulamak ve siber saldırıların kritik altyapılara ve toplumsal düzene verebilecekleri hasarları göz önüne serebilmek amacıyla çalışmanın bu bölümünde dünyada ve ülkemizde yaşanmış siber saldırılara örnekler verilmiştir.

Kritik altyapılara yapılan saldırıların başında enerji sektörüne yapılan saldırılar gelmektedir. Diğer enerji kaynaklarının aksine depolanamıyor olması ve saldırının başarılı olması halinde bağlantılı diğer altyapı hizmetlerinin de etkilenebileceği varsayımı ile en çok saldırıya uğrayan sektör enerji sektörü altyapıları ve özellikle elektrik altyapılarıdır. Elektrik altyapılarına yapılacak saldırılar sonucu şehirlerde metro sistemlerinin durması, trafik ışıklarının devre dışı kalması, hastane, okul ve devlet kurumlarının işleyişleri etkilenmesi ve üretim sektörlerinin işleyişinin durması kaçınılmazdır.

Bu kapsamda dünyada yaşanmış kritik altyapılara yönelik saldırılara örnek olarak (Ercan, 2015: 38-39);

- 2000 yılında, Gazprom boru hatlarının siber korsanlar tarafından ele geçirilmesi,
- 2003 yılında, Ohio’da Davis-Besse nükleer santral emniyet sistemleri Slammer solucanından etkilenmesi,
- 2003 yılında, ABD’nin doğu yakası Blaster solucanı nedeniyle elektriksiz kalması,
- 2004 yılında, “Codedred” virüsü nedeniyle ABD’de Amtrak demiryolu hatları kapanması,
- 2008 yılında, ABD’de Hatch nükleer enerji santrali, yazılım güncellemesi yaptıktan sonra kapanması,
- 2009-2010 yıllarında, İran’ın nükleer tesisleri Stuxnet solucanından dolayı etkilenmesi,
- 2010 yılında, Çin’in dünyadaki internet trafiğinin %15’ini 18 dakika boyunca kendine yönlendirmesi verilebilir.
- Siber güvenlik kapsamında havalimanlarına yönelik saldırılara örnek olarak (Jeyakodi, 2017: 4):
- 14 Eylül 2018 Bristol Havalimanındaki uçuş bilgileri ekranının kilitlenmesi,
- 2015 yılında Amerikan United Airlines’ın uçuş kontrol sisteminde beliren kaçak uçuş planları yüzünden bütün uçaklarını yere indirmek zorunda kalması,
- 2015 yılında Polonya havayollarına siber saldırı sonrası Varşova uçuşlarının engellenmesi verilebilir.

Ayrıca Amerika’nın Kentucky kentinde düzenlenen DerbyCon13 Bilgisayar Güvenliği Konferansı’nda hacker White-hat 2000 dolar değerindeki ekipmanları ile uçuş kontrol sistemlerinin ekranlarına gerçekte olmayan hava araçlarını nasıl yerleştirilebileceğini gösteren sunum yapmıştır. Aynı konferansta hacker Hugo Teso uçak kokpit sistemlerinin basit ekipmanlar ile uzaktan nasıl ele geçirilebileceğini gösteren bir sunum yapmıştır (Jeyakodi, 2017: 4). Bu sunumlar havalimanları trafik yönetim sistemlerinin siber saldırılara karşı ne kadar açık ve savunmasız olduğunu göstermiştir. Ayrıca bu sistemlerin güvenliğinin bir an önce sağlanması bir öncelik haline gelmiştir.

Son olarak hava araçlarının bağımlı olduğu GPS sistemlerini kullanarak özellikle insansız hava

araçlarının ele geçirilmesi veya ticari hava araçlarının kokpit sistemlerine müdahale edilebilmesi havacılık siber güvenliğinin önemli bir açığı olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna örnek olarak İran tarafından Amerikan insansız hava aracının kontrolünün ele geçirilerek indirilmesi gösterilebilir (Jeyakodi, 2017: 5). İnsansız hava araçlarının kontrolünün kötü amaçlı kullanıcıların eline geçmeden veya bu yönde bir saldırı yaşanmadan bir an önce sistem güvenlikleri kontrol edilmeli ve gerekli koruyucu güvenlik tedbirleri hayata geçirilmelidir.

Yine bu kapsamda ülkemizde yaşanmış bilişim sistemlerine yönelik siber saldırı ve olaylara örnek olarak, RedHack grubunun (Kara, 2013: 21-22):

- 2005 yılında Emniyet genel müdürlüğü sistemine girerek İstanbul'daki bütün trafik cezalarını silmesi,
- 2007 yılında MOBESE sistemine girerek sistem görüntülerini deşifre etmesi,
- 02 Temmuz 2008'de Türkiye'deki bütün valiliklerin sitesine girerek, 2 Temmuz Sivas Katliamı ile ilgili yazılar yazması,
- 2012'de Emniyetin %95'ini hackleyip, çok sayıda ihbar ve iç yazışmaları kamuoyu ile paylaşması,
- Nisan 2012'de İçişleri Bakanlığının sitesini hackleyerek web sitesine mesaj bırakması,
- 27 Nisan 2012'de TTNet internet servis sağlayıcısının 2 saat süreyle hizmetini aksatması,
- Temmuz 2012'de Dışişleri Bakanlığının dosya paylaşım sitesini hedef alarak Türkiye'de çalışan pek çok yabancı diplomatın kimlik bilgilerini Dropbox adlı site üzerinden yayınlaması,
- 17 Temmuz 2012'de ÖSYM sitesinin bir süreliğine çökertilmesi,
- 08 Ocak 2013'te YÖK'ün sitesinin 2. kez hacklenerek ele geçirilen yolsuzluk, haksızlık belgelerinin yayınlanması verilebilir.

Bu saldırılar siber saldırının hedefinin sadece belirli ülkeler olmadığını ve bu tip saldırıların bütün ülkelerin başına gelebileceğinin en önemli göstergesidir. Bu kapsamda Türkiye'de diğer bütün ülkeler gibi siber saldırılara karşı hazırlıklı olmalı koruyucu ve önleyici tedbirleri bir an önce hayata geçirmelidir. Bilişim sistemlerine yapılan saldırıların yanında kritik altyapılara yapılan saldırılarda bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak (Sağiroğlu ve Alkan, 2018: 204-205):

- 2008 yılında Erzincan'da Bakü-Tiflis-Ceylan petrol hattı üzerinde meydana gelen patlama,
- 2009 yılında Atatürk Havalimanı'nda bilet ve bagaj işlemlerinin Conficker solucanı tarafından engellenmesi,
- 25 Temmuz 2013'te Emniyet Genel Müdürlüğü bilgisayarlarına yapılan siber saldırı sonucu Atatürk havalimanı ve Sabiha Gökçen havalimanında pasaport kontrollerinin yapılamaması,
- 31 Mart 2015 tarihinde Türkiye çapında yaşanan ve 3 ile 10 saat arası süren elektrik kesintisi,
- 6 Mart 2018'de Emniyet Genel Müdürlüğü bilgisayarlarına yapılan siber saldırı sonucu Atatürk havalimanında pasaport kontrollerinin yapılamaması verilebilir.

2017 yılı içerisinde dünya genelinde çevrimiçi erişimi engellemeye yönelik olarak 7,5 milyon saldırı tespit edilmiş ve aynı dönemde Türkiye'de günde 475 siber saldırı yaşanmıştır (Hürriyet Gazetesi, 29.01.2018). Siber uzayda yaşanan siber saldırıların hedefinin bilgi güvenliğinden giderek kritik altyapılara doğru kaydığı görülmektedir. 2000 yılı ve sonrasında dünyada ve ülkemizde yaşanan siber saldırıların nitelik ve nicelikleri incelendiğinde kritik altyapılara yönelik saldırıların giderek daha tehlikeli hale geldiği ve güvenliklerinin bir an önce gözden geçirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

#### 4. TÜRKİYE'NİN SİBER GÜVENLİK POLİTİKALARI

Türkiye'de uygulanan siber güvenlik çalışmalarını 2012 öncesi ve 2012 sonrası olarak ayırmak mümkündür. İlk olarak Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (BTK) tarafından ele alınan siber güvenlik ilgili kurum ve sivil toplum kuruluşları ile beraber yürütülmeye çalışılmıştır. Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının koordinatörlüğünde yürütülen bu çalışmalar 2012 yılına kadar sürdürülmüştür (Aslay, 2017: 26). 2012 yılında yapılan yasal düzenleme ile ulusal siber güvenlik ile ilgili politikaların oluşturulması ve ulusal stratejilerin belirlenmesi görevi Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme

Bakanlığı'na devredilmiştir (Yılmaz ve Sağıroğlu, 2013b: 329). Bu kapsamda Bakanlar Kurulunun 11/06/2012 tarih ve 2012/3842 sayılı "Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi, Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Karar" yayımlanmıştır.

Daha sonra UDHB tarafından Türkiye'nin Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı yayımlanmıştır. Siber güvenlik kapsamında yayınlanan ilk stratejik plan olma özelliğine sahip planda siber güvenlik kavramlarına yer verilmiştir. İlk çalışma olması sebebiyle daha kısıtlı ve sınırlı olan plan 2016 yılında süresi dolması ve geliştirme ihtiyacı sebebiyle yenilenmiştir.

Türkiye'nin Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planından sonra 5 ana eylem ve 41 alt eylemden oluşan ve Türkiye'nin ikinci stratejik planı olan 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve Eylem Planı, 9 Eylül 2016 tarihinde tanıtılmıştır. Tanıtılan yeni planın amacı ulusal güvenlik kapsamında değerlendirilen siber güvenliğinin bütün paydaşlar tarafından anlaşılması ve ulusal çaptaki bilişim sistemleri ve ağ altyapılarının güvenliğinin sağlanması amacıyla kamu ve özel sektörün koordineli olarak çalıştırılması ve siber güvenlik yetkinliğinin kazanılması (UDHB, 2016: 9) olarak belirlenmiştir. Ayrıca 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi kapsamında Siber Güvenlik Kurulu oluşturularak belgesinin ekinde siber güvenliğe yönelik sorumlulukların belirlenmesi amacıyla siber güvenlik kuruluna üye kuruluşlar listesi, düzenleyici ve denetleyici kurumlar listesi ve sektörel SOME listesine yer verilmiştir.

Türkiye'nin 2013-2014 Eylem Planı Belgesi ve 2016-2019 Siber Güvenlik Strateji gereği Ulusal Siber Olaylara Müdahale Merkezi (USOM) ve Siber Olaylara Müdahale Ekipleri (SOME) oluşturulması kapsamında 11 Kasım 2013 Tarihli ve 28818 Sayılı "Siber Olaylara Müdahale Ekiplerinin Kuruluş, Görev ve Çalışmalarına Dair Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ" Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda UDHB Haberleşme Genel Müdürlüğü tarafından sektörel ve kurumsal SOME kurma yükümlülüğü olan kurumların faydalanması için "Sektörel SOME Kurulum ve Yönetim Rehberi" (USOM,2014b) ve "Kurumsal SOME Kurulum ve Yönetim Rehberi" (USOM,2014c) yayımlanmıştır. 2014 yılı itibari ile 245 kurumsal ve sektörel SOME kurularak USOM ile irtibatlandırılmış durumdadır (USOM, 2014).

USOM'un görevi; siber saldırıya uğrayan kurumlara yardım ve düzeltici işlemler konusunda liderlik etmek olarak belirlenmiştir. Sektörel bazda oluşturulan SOME'nin görevi; siber uzayda faaliyet gösteren kurumlara yönelik faaliyet takibi, sistem koruması, yazılımsal destek sağlanması, ihbar ve müdahale, kamu ve özel kurumlar arası iş birliğinin artırılması (Sanalp, 2016: 40) olarak belirlenmiştir.

## 5. TÜRKİYE'DE KRİTİK ALTYAPILARIN SİBER GÜVENLİĞİ

Kritik altyapıların siber güvenliği kapsamında yapılan ilk çalışma; Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu'nun 2009 yılında hazırladığı 'Siber Güvenliğin Sağlanması: Türkiye'deki Mevcut Durum ve Alınması Gerekli Tedbirler Yönetmeliği'dir (Göçoğlu, 2018: 95). Bu çalışma kapsamında siber güvenliğin önemi vurgulanırken kritik altyapı güvenliğine de değinilmiştir. Bu çalışmadan sonra kritik altyapılara yönelik çalışmalar hız kazanmıştır.

Türkiye'de özellikle 2012 yılında siber güvenlik sorumluluğun UDHB aktarılması ve Ulusal Siber Güvenlik Kurulunun oluşturulması ile siber güvenlik kapsamındaki farkındalık hızla artmıştır. Ocak 2013 tarihinde yayımlanan "Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı'nda kritik altyapıların siber güvenlik kavramı ilk kez eylem planları kapsamına dahil edilmiştir. Stratejik plan kapsamında kritik altyapı kavramı; siber saldırılar sonucu işlediği veya barındırdığı bilgilerin gizlilik, bütünlük veya erişilebilirliğine zarar geldiğinde kamu düzeninin bozulmasına, ulusal ekonomik zarara veya büyük can kayıplarına sebep olabilecek ulusal çaptaki bilişim sistemlerini barındıran alt yapılar (UDHB, 2019: 8; TÜBİTAK, 2019: 6) şeklinde tanımlanmaktadır. Eylem planı 5.4 Ulusal Siber Güvenlik Altyapısının Güçlendirilmesi kapsamında 5 nolu eylem olarak "Kritik Altyapıların Bilgi Güvenliği Yönetim Programı" olarak yer almıştır. Plan kapsamında kritik altyapıların tespit edilmesi, sektörel risk analizlerinin yapılması, sektörel acil eylem planlarının gereksinimlerinin belirlenmesi ve ilk yıllık risk analizinin yapılması amaçlanmıştır.

Son olarak UDHB tarafından hazırlanan 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi'nde kritik hizmet, kritik ürün, kritik altyapılar ve kritik altyapı sektörleri tanımlarına yer verilmiştir. 2013-2014 Eylem Planı'ndaki kritik altyapı tanımı aynen korunmuştur. 20/06/2013 tarih, 2 sayılı Siber Güvenlik Kurulu kararı uyarınca kritik altyapıları barındırmakta olan “Elektronik Haberleşme”, “Enerji”, “Su Yönetimi”, “Kritik Kamu Hizmetleri”, “Ulaştırma” ve “Bankacılık ve Finans” sektörleri Kritik altyapı sektörleri (UDHB, 2016: 8) olarak sayılmıştır.

Stratejik amaçların birincisi “Ulusal kritik altyapı envanterinin oluşturulması, kritik altyapıların güvenlik gereksinimlerinin karşılanması ve bu kritik altyapıların bağlı oldukları düzenleyici kurumlar tarafından denetlenmesi” (UDHB, 2016: 13) olarak belirlenmiştir. Stratejik planda yer verilen stratejik amaçların birinci maddesinin kritik altyapılara yönelik olarak tespit edilmesi, konunun öneminin en üst seviyede kavrandığı ve gerekli tedbirlerin alınmasına yönelik bilincin oluştuğunu göstermektedir. Ayrıca stratejik plan kapsamında siber güvenlik kuruluna üye kurumlar listesi, düzenleyici ve denetleyici kurum listesi ve kurumsal ve sektörel SOME listesine yer verilmiştir. Bu kapsamda siber savunmaya yönelik sorumlulukların belirlenmesine yönelik bir adım atılmış olmaktadır. İlerleyen dönemde sektörel ve kritik altyapıların siber güvenliğine yönelik sorumlulukların tespit edilmesi kapsamında daha detaylı bir çalışma yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

## 6. TÜRKİYEDEKİ HAVAALANLARININ SİBER GÜVENLİĞİ

Türkiye’de 2003 yılından 2016 yılına kadar geçen sürede havacılık sektöründe yaşanan gelişmeler incelendiğinde; aktif havalimanı sayısının 26’dan 55’e, toplam hava aracı sayısının 626’dan 1422’ye, dış hat uçuş noktası sayısının 60’dan 282’ye ve havayolunu kullanan toplam yolcu sayısının 34.000’den 133.000’e yükseldiği görülmektedir (SHGM, 2019: 53). Ülkemizdeki bu hızlı gelişmenin yanında stratejik konumu, altyapı yatırımları ve havacılık teknolojilerindeki gelişmeler Türk sivil havacılığının sahip olduğu büyüme potansiyelini artırmaktadır. Özellikle 2018 yılı son çeyreğinde hizmete açılan 150 milyon yolcu kapasiteli İstanbul Havalimanı’nın Türk sivil havacılığının gelişimine büyük katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

Havacılık sektöründe yaşanan bu hızlı gelişim süreci sonucunda kurumların ve işletmelerin güvenlik hassasiyetleri giderek artmaktadır. Bu sebeple siber güvenlik konusu birçok sektörde olduğu gibi havacılık sektöründe de önemli bir gündem maddesidir. Yüksek teknolojinin kullanıldığı havacılık sektöründe modern uçak, havayolu işletim sistemleri ve iletişim sistemleri için milyonlarca satır kod kullanılmaktadır. Uçuş emniyeti kapsamında havacılık sektöründe her geçen gün yeni teknolojiler entegre edilerek hatalar en aza indirilmekte, uçuş emniyeti ve operasyonel verimlilik en üst düzeye çıkartılmaya çalışılmaktadır. Ancak yeni teknolojiler sektörü her geçen gün istismar ve saldırılara açık hale getirmektedir.

2009, 2013 ve 2018 yıllarında Emniyet Genel Müdürlüğü’nün bilişim sistemlerini hedef alarak Atatürk havalimanında pasaport işlemlerini etkileyen siber saldırılar ve sonrasında yaşanan hizmet aksamaları aslında havalimanlarının siber saldırılara karşı ne kadar korunmasız ve açık olduğunu göstermektedir. Bu saldırılar ayrıca direkt olarak havalimanı bilişim sistemine yapılmamış olmasına rağmen bağlı oldukları Emniyet Genel Müdürlüğü bilişim sistemlerine yapılan bir saldırı ile nasıl etkilenebileceğini göstermektedir. Bu durum kritik altyapıların bağımlı oldukları enerji ve bilişim alt yapılarının emniyet ve güvenliğini ön plana çıkarmaktadır.

Ticari havalimanları fiziksel yapı olarak birçok derecede güvenlik bölgesine ayrılmış güvenli alanlardır. Bu bölgeler; hava araçlarının faaliyetlerini yürüttükleri “hava operasyon alanları”, güvenlik taraması sonrası yolcuların hava araçlarına binmek için bekledikleri “steril güvenlik bölgeleri” ve terminal binaları ile park etmiş hava araçlarının arasında bulunan sadece yetkili kimlik kartı ile girilebilen ‘Kimlik Teshir Bölgeleri’dir. Havalimanlarında fiziksel güvenliğin ötesinde, iç havalimanı operasyonlarına yönelik siber tehditler, özellikle güvenlik kameraları, güvenlik kontrol bölgeleri, kablosuz ağ bağlantı sistemleri, ağ bağlantılı bilgisayar sistemleri, dijital bagaj kontrol sistemleri ve dijital telefon sistemleri tarafından kullanılan mobil uygulamaların ve mobil donanımın kullanımının artmasıyla birlikte birincil bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Küçük bölgesel hava limanları bile

kullandıkları ağ bağlantılı bilgisayar sistemleri sebebiyle siber saldırılara açık konumdadır.

Ayrıca havaalanlarını kullanan yolcu ve hatta çalışanların kendi çalışma alanlarına getirdikleri şahsi bilgisayar, tablet, cep telefonu ve dijital ortamlar havalimanı bilişim sistemlerine karşı bir tehdit oluşturmaktadır. Bununla birlikte, bu cihazlar kurumsal sistemlerle (e-posta ve VPN erişimi gibi) etkileşime girerse, gizli bilgileri toplamak veya virüslere neden olmak için kullanılabilirler.

Benzer şekilde, mobil Wi-Fi bağlantı noktalarının giderek artan kullanımı, Mi-Fi cihazları ve USB Wi-Fi yönlendiricileri gibi mobil erişim noktaları için donanım seçenekleri havaalanındaki tesislere kolayca getirilebildiği için ciddi siber tehditler oluşturabilir. Ayrıca çalışanların kişisel akıllı telefonları vasıtası ile kişisel erişim noktası oluşturması mümkündür. Çalışanlar, saygın web sitelerini (yerel gazeteleri gibi) ziyaret ederek, bir e-postadaki linke tıklayarak, sosyal medya sitelerini ziyaret ederek veya bilgisayarlarına veya cihazlarına virüslü bir USB sürücü takarak bilmeden virüs bulaştırabilir veya kötü niyetli kullanıcıların kurumsal sistemlere erişmesine izin verebilir.

Havalimanlarının genel yönetimi Merkezi Denetleme Kontrol ve Veri Toplama (Supervisory Control And Data Acquisition (SCADA)) olarak adlandırılan daha güvenli ancak siber saldırılara açık sistemler tarafından yürütülmektedir. SCADA sistemleri geniş alana yayılmış tesislerin tek bir merkezden bilgisayar, cep telefonu veya tablet gibi cihazlarla izlenebildiği bir sistemdir ve temel olarak bir yazılımdır (Sektörel SOME Kurulum ve Yönetim Rehberi, 2014: 33). Ağ bağlantısı yardımıyla bir veya birden fazla cihaz ile uzak mesafedeki yönetim sistemlerinin kontrol ve denetimini yapmaya yarayan sistemlerdir.

Son dönemde yapılan risk analiz çalışmaları havalimanlarının ağ protokollerine aşırı bağımlık, kullanılan yazılım sürümlerinin belgelenmemesi, uygun konfigürasyonlara yönelik dokümantasyon eksikliği, sistem değerlendirmesi sırasındaki sistemin istikrar kaygıları yönünden hassas ve korumasız olduklarını göstermektedir (Gopalakrishnan, 2013: 373).

## 7. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızla gelişen bilişim teknolojileri her geçen gün hayatımızın bir parçası haline gelmektedir. Hizmet kalitesini ve müşteri memnuniyetini arttırmak, maliyet etkinliğini geliştirmek veya teknolojik üstünlük elde etmek isteyen işletme ve kamu kurumlarının bilişim teknolojilerine bağımlılığı da artmaktadır. Bu bağımlık beraberinde kamusal kurum ve işletmeleri kötü niyetli kullanım ve siber saldırılara açık hale getirmektedir. Özellikle yirminci yüzyılın sonlarından itibaren görülen bilişim teknolojilerine yönelik siber saldırılar bu tehlikenin en büyük göstergesidir. Bilişim teknolojilerine yönelik bu saldırılar özellikle kamusal ve özel bilgilerin ifşa edilmesi, bilgi hırsızlığı, hizmetin aksatılması veya kişisel bildiri yayınlanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak özellikle yirmi birinci yüzyılın başından itibaren kritik altyapılara yönelik siber saldırılar sadece gizli bilgilerin ifşası yerine toplumsal hayatın aksatılması gibi daha büyük etkilere sahiptir. Özellikle elektrik gibi enerji sektörlerine yapılan saldırılar hizmetin aksatılması sonucu elektriğe bağlı toplumsal hayatı da etkileyerek hastanelerin, okulların, kamu binalarının, ulaşım sektörünün işlerliğini engellemektedir. Bu kapsamda ulaşım sektörünün önemli bir parçası olan ve teknoloji, bilişim ve enerji sektörlerine yüksek derecede bağlı olan hava ulaşım sektörünün siber saldırılara karşı korunması önem arz etmektedir. Yaşanacak herhangi bir siber saldırı karşısında havacılık sektöründe kullanılan bilişim teknolojilerinin, hava araçlarının ve havalimanlarının güvenliği sağlanmalıdır.

Bu çalışmada havacılık sektörünün önemli bir bileşeni olan havalimanlarının siber güvenliği konusunun önemini vurgulanması ve gerekli koruyucu tedbirlerin hayata geçirilmesi için öneriler geliştirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda havalimanlarının siber güvenliğine yönelik değerlendirme ve öneriler kısaca aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Öncelikle ülkemizde genel siber güvenlik konularında yeni yeni adımlar atılmaya başlanmıştır. 2012 yılına kadar TÜBİTAK tarafından yürütülen siber güvenlik çalışmaları bu tarihte UHDB aktarılmış ve Ulusal Siber Güvenlik Kurulu oluşturulmuştur. UHDB tarafından Ulusal Stratejik Plan ve 2013-2014

Eylem Planı ve akabinde 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi yayınlanarak hayata geçirilmiştir.

Kritik altyapılara yönelik düzenlemelere her iki stratejik dokümanda da yer verilerek kritik altyapı içeren sektörlerle değinilmiş ve sektörel bazda SOME'leri oluşturulmuştur. Bu doküman kapsamında ulaşım sektörü sorumluluğu UHDB'ına ve alt sektörü olan hava ulaşım sektörü sorumluluğu SHGM'ye verilmiştir.

Öncelikle genel siber güvenlik yaklaşımlarının belirlenmesinde dikkate alınması gerekenlerin başında; ulusal politika ve stratejinin geliştirilmesi, yasal çerçevenin oluşturulması, kurumsal yapılanmanın belirlenmesi, milli teknoloji kullanımı, ulusal iş birliğinin artırılması, personel eğitimi ve uluslararası işbirliği sağlanması konuları gelmektedir (Yılmaz ve Sağıroğlu, 2013a: 158-159; Yılmaz ve Sağıroğlu, 2013b: 329-330).

Kritik altyapıların ve havalimanlarının siber güvenlik yaklaşımlarının belirlenmesinde genel olarak dikkate alınması önerilen unsurlar aşağıda belirtilmiştir (Güngör, 2015; Sağıroğlu ve Alkan, 2018).

- Enerji bağımlılığın çeşitlendirilmesi gerekir,
- Sektörlere yönelik özel siber güvenlik planlarının hazırlanması gerekir,
- Kritik altyapılara ve havalimanlarına özel strateji ve eylem planlarının hazırlanması gerekir,
- Kritik altyapılara ve havalimanlarına yönelik rehber, standart ve çerçeve dokümanlarının hazırlanması gerekir,
- Kritik altyapılara ve havalimanlarına ilişkin farkındalık yaratmak ve eğitimler verilmesi gerekir,
- Bilişim sistemlerinin yedeklenmesi ve erişimin sınırlandırılması gerekir,
- Siber tatbikatların düzenlenmesi gerekir,

Yapılan incelemeler sonucunda ülkemizde siber tehdit ve saldırılara karşı yapılan çalışmalar mevcut tehlikenin ve muhtemel siber saldırıların doğuracağı yıkıcı etkinin farkında olduğunu fakat alınabilecek siber savunma tedbirler konusunda daha kapsamlı ve daha gayretli çabalar sarf edilmesinin ve kamusal kurumların bilinç ve hazır bulunurluk düzeylerinin artırılması gerektiği yönündedir. Siber güvenlik kapsamında yayımlanan her iki stratejik planın önemli adımlar olmasına rağmen yeterli olduğunu söylemek imkansızdır. Stratejik plan çalışmaları daha detaylı ve kapsamlı şekilde devam ettirilmelidir. Siber güvenlik seviyesinin ve bilincinin artırılması kapsamında okullardan başlayarak önce kişisel bilinç arttırılmalı daha sonra da sektörel ve kurumsal bilincin arttırılması kapsamında eğitim ve tatbikatlara önem verilmelidir. Bu sayede toplumsal bilincin arttırılması kişisel ve kurumsal bazda siber saldırılara karşı hazır bulunurluk seviyesini arttıracaktır.

Siber güvenlik kapsamında ele alınması gereken konuların en önemlilerinden biri de kritik altyapıların güvenliğinde zayıf yönlerinin tespit edilmesi ve giderilmesi, kritik altyapıların mümkünse internet ortamından bağımsız yerel ağ bilgisayarları ile yönetilmesi ve özel ve kamu kesimlerinden temsilcilerin katılımı ile ortak güvenlik politikalarının oluşturulması siber güvenliği arttıracak diğer önlemler olabilir. Gelecekte fiziki saldırıların yerinin siber saldırılara bırakacağı değerlendirildiğinde siber güvenlik ve kritik altyapıların siber güvenliği kişisel ve kurumsal güvenliği ayrılmaz bir parçası haline gelecektir. Kişi ve kurumların fiziki güvenlik için silah sistemleri yerine kapsamlı ve gelişmiş siber güvenlik önlemlerine yatırımlarını arttırması ve siber güvenliğe daha çok önem vermesi gerekecektir.

## KAYNAKÇA

- Aslay, F. (2017). “Siber Saldırı Yöntemleri ve Türkiye’nin Siber Güvenlik Durumu Analizi”, *International Journal of Multidisciplinary Studies and Innovative Technologies*, 1(1): 24-28.
- Ateş, S.S.; Kafalı, H.; Üzülmöz, M.; Lik, H. (2017). “Investigating Critical Points of Cyber Security: Prevention Terror Attacks in Airports”, *International Periodical for the Languages, Literature and History or Turkic*, 12(32): 33-48.
- Aydın, F. (2012). *Cyber Security in National Protection of Turkey*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çankaya Üniversitesi, Bilişim Enstitüsü, Ankara.
- Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, (AFAD),(2014). 2014-2023 Kritik Altyapıların Korunması Yol Haritası Belgesi, <https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3910/xfiles/kritikaltyapi-son.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.01.2019).
- Ercan, M. (2015). *Kritik Altyapıların Korunmasına İlişkin Belirlenen Siber Güvenlik Stratejileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gebze Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Gopalakrishnan, K.; Govindarasu, M.; Jacobson, D.W.; Phares, B.M. (2013). “Cyber Security for Airports”, *International Journal of Traffic and Transport Engineering*, 3(4), 365-376.
- Göçoğlu, V. (2018). *Türkiye’nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Güngör, M. (2015). *Ulusal Bilgi Güvenliği: Strateji ve Kurumsal Yapılanma* (Uzmanlık Tezi), T.C. Kalkınma Bakanlığı- Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Yayın No:2919.
- Henkoğlu, T. ve Yılmaz, B. (2013). “Avrupa Birliği (AB) Bilgi Güvenliği Politikaları”, *Türk Kütüphaneciliği*, 27(3): 451-471.
- Hürriyet Gazetesi (2018). <http://www.hurriyet.com.tr/teknoloji/2017de-turkiyede-gunde-475-siber-saldiri-yasandi-40724756>, (Erişim Tarihi: 08.01.2019).
- Jeyakodi, D. (2015). “Cyber Security in CivilAviation”, <http://eala.aero/wp-content/uploads/2016/02/4.-Deepika-Jeyakodi-Cyber-Security-in-Aviation.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.01.2019).
- Kara, M. (2013). *Siber Saldırıları-Siber Savaşlar ve Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Karanacak, B. (2011). “*Kritik Altyapılar ve Kritik Altyapıların Korunması*”, Siber Güvenlik Sempozyumu, İstanbul.
- Sağiroğlu, Ş., Alkan, M. (2018). *Siber Güvenlik ve Savunma Farkındalık ve Caydırıcılık*, Ankara, Grafiker Yayınları.
- Sanalp, S. (2016). *Çeşitli Ülkelerde USOM ve SOME Yapılandırılması ve Türkiye Model Önerisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü (SHGM), (2019). Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Stratejik Planı 2017/2021, [http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/kurumsal/strateji/stratejik\\_plan\\_2017-2021.pdf](http://web.shgm.gov.tr/documents/sivilhavacilik/files/pdf/kurumsal/strateji/stratejik_plan_2017-2021.pdf), (Erişim Tarihi: 02.01.2019).



- Türkiye Bilimsel Ve Teknolojik Araştırma Kurumu, (TÜBİTAK), (2019). Kritik Bilgi Sistem Altyapıları için Asgari Güvenlik Önlemleri Dokümanı, <http://hgm.ubak.gov.tr/Content/UploadedFile/Kritik%20Bilgi%20Sistem%20Altyapıları%20İçin%20Asgari%20Güvenlik%20Önlemleri&&6445b90e-b2ad-4e5e-9c13-6ae19ba10e37.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.01.2019).
- Ulaştırma Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığı, (UDHB), (2013). Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi ve 2013-2014 Eylem Planı, <https://www.btk.gov.tr/uploads/pages/2-1-strateji-eylem-planı-2013-2014-5a3412cf8f45a.pdf>, (Erişim Tarihi: 02.01.2019).
- Ulaştırma Denizcilik Ve Haberleşme Bakanlığı, (UDHB), (2016). 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi, <http://www.udhb.gov.tr/doc/siberg/2016-2019guvenlik.pdf>, (Erişim Tarihi: 06.01.2019).
- Ulusal Siber Olaylarla Mücadele Merkezi (USOM), (2014a). Siber Güvenliğe İlişkin Temel Bilgiler, <https://www.usom.gov.tr/dosya/1418807122-USOM-SGFF-001-Siber%20Guvenlige%20Giris%20ve%20Temel%20Kavramlar.pdf>,(Erişim Tarihi: 04.01.2019).
- Ulusal Siber Olaylarla Mücadele Merkezi (USOM), (2014b). Sektörel SOME Kurulum ve Yönetim Rehberi, [https://www.usom.gov.tr/dosya/1470335484-Sektorel%20SOME\\_%20Rehberi.pdf](https://www.usom.gov.tr/dosya/1470335484-Sektorel%20SOME_%20Rehberi.pdf), (Erişim Tarihi: 04.01.2019).
- Ulusal Siber Olaylarla Mücadele Merkezi (USOM), (2014). Kurumsal SOME Kurulum ve Yönetim Rehberi, [https://www.usom.gov.tr/dosya/1470336377-Kurumsal%20\\_SOME\\_Rehberi.pdf](https://www.usom.gov.tr/dosya/1470336377-Kurumsal%20_SOME_Rehberi.pdf), (Erişim Tarihi: 04.01.2019).
- Ünver, M.; Canbay, C.; Özkan, H.B. (2011). “*Kritik Altyapıların Korunması*”, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Ankara.
- Yılmaz, S.; Sağıroğlu, Ş. (2013a). “Siber Güvenlik Risk Analizi, Tehdit ve Hazırlık Seviyeleri”, 6. *Uluslararası Bilgi Güvenliği ve Kriptoloji Konferansı Bildiriler Kitabı*, Ankara, 158-166.
- Yılmaz, S.; Sağıroğlu, Ş. (2013b). “Siber Saldırı Hedefleri ve Türkiye’de Siber Güvenlik Stratejisi”, 6. *Uluslararası Bilgi Güvenliği ve Kriptoloji Konferansı Bildiriler Kitabı*, Ankara, 323-331.

## BİR İÇ GÜVENLİK SORUNU OLARAK BİREYSEL SİLAHLANMA: TÜRKİYE İÇİN DURUM DEĞERLENDİRMESİ ve POLİTİKA ALTERNATİFLERİ

*Gökhan ORHAN\**

*Ökkeş Bahri YETER\*\**

### Öz

Bireysel silahlanma dünyanın farklı coğrafyalarında gerçekleşen okul katliamları ve bazı topluluklara hedef tanımadan yapılan saldırılar sonrası ülkelerin gündeme gelen bir sorun alanıdır. ABD gibi silah sahipliği oranının hayli yüksek, silah üretici ve kullanıcı lobilerinin oldukça güçlü olduğu ülkelerde bir bireysel serbesti olarak savunulan bireysel silahlanma, bunun karşısında olan gruplar tarafından önemli bir asayiş sorunu olarak görülmektedir. Dünya sathında dolaşım hâlinde bulunan silahların yüzde 74'ünün sivillere ait olduğu verisi, sivillerin elinde ordulardan daha fazla silah olduğunu göstermektedir. Bu noktada bir toplum sözleşmesiyle egemenliğimizi ve mal ve can güvenliğimizi emanet ettiğimiz devlet aygıtına bağlı kolluk kuvvetlerinin sahip olduklarının üç katı kadar silahın sivillerin elinde olması bireysel silahlanmayı bireysel bir problemden ziyade bir toplumsal güvenlik problemi haline getirmektedir.

Türkiye'de bireysel silahlanma konusunda faaliyet gösteren Umut Vakfının çalışmalarına göre Türkiye 178 ülke arasında silahlanma konusunda 14. sırada yer almaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün (EGM) bireysel silahlanmaya dair 2017 yılı raporunda sunduğu verilere göre son on yılda ruhsatlı silahların sayılarında azalma meydana geldiği görülse de bireysel silahlanma tam anlamıyla tespit edilebilen bir durum olmadığından ruhsatsız veya av tüfeği gibi silahların sayısına dair net bir rakam bulunmamaktadır. Ancak EGM raporunun son 10 yılı kapsayan suç istatistiklerine bakıldığında ruhsatlı ateşli silahlarla işlenen suç sayısının 25.547, ruhsatsız ateşli silahla işlenen suç sayısının ise 159.123 olduğu görülmektedir. Ruhsatlı silahlarda meydana gelen azalmanın tek başına bir anlam ifade etmediği ve asıl odaklanmamız gereken hususun ruhsatsız silahlar olduğuna açıkça görülmektedir. Bu çalışmada dünya genelinde ve Türkiye özelinde bireysel silahlanma sorununun boyutları analiz edildikten sonra bu sorunun çözümü sürecinde izlenebilecek politika alternatifleri Bardach'ın sekiz aşamalı süreç modeli çerçevesinde tartışılacak ve yapılması gerekenlere ilişkin bir öneriler seti ortaya konulacaktır.

**Anahtar Sözcükler:** Bireysel silahlanma, ateşli silahla işlenen suçlar, politika önerileri.

## INDIVIDUAL ARMAMENT AS AN INTERNATIONAL SECURITY THREAT: TURKEY'S POSITION WITH POLICY ALTERNATIVES

### Abstract

Individual armament is a problem area with a number of negative repercussions all around the world. Mass school shootings and random mass shooting incidences bring this issue to the attention of public opinion. Individual armament is taken as an issue of individual liberty in countries like the United States where there is a strong gun lobby with the involvement of strong firearm producers and gun owners. Meanwhile, there is also a number of countries in which opposition groups criticise individual armament as an internal security threat and demand for limitations and tighter controls on gun ownership. 74 % of guns belong to civilians and civilians possess almost three times more gun than security forces all around the world. Overall, individuals delegate their sovereignty to states through a social contract, and civilians having three times more guns than officials with the legal right to use guns is a serious social problem, rather than being an individual security problem.

According to Umut Foundation, which focuses on individual armament problems, Turkey ranks 14th among 187 countries all around the world with respect to individual armament. Although General Directorate of Police data in 2017 shows a reduction in registered gun ownership in the past ten years, there is not reliable data on overall gun ownership. Yet again, there are 25.547 offences with registered firearms compared to 159.123 offences committed with unregistered firearms between 2007 and 2017. These figures represent a major problem concerning unregistered firearms in Turkey. In this paper, several dimensions of individual armament problem in Turkey and the rest of the world will be analysed and policy alternatives will be offered with reference to Bardach's Eightfold Path in policy analysis.

\* Prof. Dr. Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, İİBF, SBKY Bölümü, gorhan@bandirma.edu.tr

\*\* Bağımsız Araştırmacı, obyeter@gmail.com

**Keywords:** Individual armament, offences with firearms, policy recommendations.

## 1. Giriş

Bireysel silahlanma dünyanın farklı coğrafyalarında gerçekleşen okul katliamları, belli toplulukları hedef alan saldırılar ve hedef gözetmeksizin yapılan silahlı saldırılar sonrasında gündeme gelen bir sorun alanıdır. Bireysel silahlanma konusu özellikle bireysel silah sahipliği ve taşıma kültürünün yaygın olduğu ve yasaların silah sahipliği konusunda oldukça rahat olduğu bazı ülkelerde kamuoyunu meşgul eden bir konudur. ABD gibi silah sahipliği oranının hayli yüksek, silah üretici ve kullanıcı lobilerinin oldukça güçlü olduğu ülkelerde bir bireysel serbesti olarak savunulan silahlanma, bunun karşısında olan gruplar tarafından önemli bir asayiş sorunu olarak görülmekte ve toplumu bölen bir konu olarak paydaşlar tarafından farklı şekillerde değerlendirilmektedir. Bu nedenle özellikle büyük insan kayıplarının yaşandığı olaylar sonrası bireysel silahlanma konusu kamuoyu gündemine gelmekte ve silah sahipliği üzerinde daha sıkı düzenlemeler yapılması yönünde talepler yükselmektedir. Bu alanda 1996 yılında Tazmanya’da yaşanan ve 35 kişinin hayatını yitirdiği Port Arthur katliamı sonrası Avustralya hükümetinin geliştirdiği askeri amaçlı yarı-otomatik silahların kullanımını yasaklama veya daha sıkı kontrole tabi tutma politikaları dünya genelindeki başarılı uygulamalara örnek olarak verilebilir. 2019 yılı Mart ayında Yeni Zelanda’nın Christchurch şehrinde gerçekleşen silahlı saldırı sonrası Yeni Zelanda hükümetinin de benzer bir uygulama yapmayı gündemine aldığı görülmektedir.

Bireysel silahlanma tek tek ülkeleri etkileyen bir sorun olmakla birlikte dünya genelinde gözlemlenen bir eğilimdir. Dünya sathında dolaşım hâlinde bulunan silahların yüzde 74’ünün sivillere ait olduğu verisi, sivillerin elinde ordulardan daha fazla silah olduğunu göstermektedir. Bu noktada bir toplum sözleşmesiyle egemenliğimizi ve mal ve can güvenliğimizi emanet ettiğimiz devlet aygıtına bağlı kolluk kuvvetlerinin sahip olduklarının üç katı kadar silahın sivillerin elinde olması bireysel silahlanmayı yalnızca bireysel problem değil toplumsal güvenlik problemi haline getirmektedir.

ABD örneğinden devam etmek gerekirse, 2009 yılında ABD’de 310 milyona ulaşan silah sayısı ilk defa nüfusu aşmış, 2013 yılında sivillerin sahip olduğu silah sayısı 357 milyona ulaşmıştır. Ülkeye yasal olmayan yollardan giren silahların ve bozulan/atılan silahların hesaba katılmadığı bu rakamın 2008 sonrası dönemde beklenen bir sınırlama öncesi tüketimde büyük bir sıçrama yaşanması sonucu ortaya çıktığı belirtilmektedir (Washington Post, 2015). Bununla birlikte ABD’de bireysel silahlanma hakkı savunucuları artan silahlanmaya paralel olarak gözlemlenen cinayet oranlarında gözlemlenen düşmeyi, karşıtlarıysa toplamda artan olay sayısını kendi pozisyonlarını desteklemek için kullanmaktadırlar.

Türkiye’de bireysel silahlanma konusu kamuoyu gündeminde ABD gibi ülkelerde görüldüğü gibi büyük bir tartışmaya konu olmamaktadır. Bununla birlikte Türkiye’de bireysel silahlanma konusunda faaliyet gösteren Umut Vakfının çalışmalarına göre Türkiye 178 ülke arasında silahlanma konusunda 14. sırada yer almaktadır. Emniyet Genel Müdürlüğü’nün (EGM) bireysel silahlanmaya dair 2017 yılı raporunda sunduğu verilere göre son 10 yılda ruhsatlı silahların sayılarında azalma meydana geldiği görülse de bireysel silahlanma tam anlamıyla tespit edilebilen bir durum olmadığından ruhsatsız veya av tüfeği gibi silahların sayısına dair net bir rakam bulunmamaktadır. Ancak EGM raporunun son 10 yılı kapsayan suç istatistiklerine bakıldığında ruhsatlı ateşli silahlarla işlenen suç sayısının 25.547, ruhsatsız ateşli silahla işlenen suç sayısının ise 159.123 olduğu görülmektedir. Bu rakamlar Türkiye’de bireysel silahlanma ve özellikle de ruhsatsız bireysel silahlanmanın önemli bir sorun alanı olduğunu göstermektedir. Özellikle kayıt dışı/kaçak olarak ülkeye sokulan silahların yaygınlaşması ve bu silahlarla işlenen suç sayısında gözlemlenen artışlar bireysel silahlanmanın müdahale gerektiren bir iç güvenlik sorunu olduğunu göstermektedir.

Çalışmada bu sorun alanına ilişkin genel bir giriş ve değerlendirme yapıldıktan sonra, Türkiye’de bireysel silahlanmaya ilişkin göstergelerden hareketle bir sorun tanımlanmasına gidilecektir. Türkiye’de yaşanan sorunun özünde bir “ruhsatsız silahlanma” sorunu olduğu noktasından hareket eden çalışmada Bardach’ın sekiz aşamalı modelinden esinlenilerek, alternatiflerin belirlenmesi, ölçütlerin belirlenmesi, alternatiflerin projeksiyonu ve dışsallıkların tartışılması sonrasında bazı politika önerilerinde bulunulacaktır.

## 2. Bireysel Silahlanma ve Küresel Eğilimler

Bireysel silahlanma ya da diğer deyişle silah sahipliği en basit tanımıyla sivillerin bir silah sahibi olmasıdır. Ülkelerin görevi gereği silah taşıma hakkına sahip olan görevliler haricindeki bireylerin silah sahibi olması ve kullanımına ilişkin farklı düzenlemeleri mevcuttur. Bu alanda yapılan çalışmalar incelendiğinde 2017 yılı itibarıyla dünya genelinde yaklaşık bir milyar onüç milyon ateşli silah bulunmakta olup, bu silahların 857 milyonunun sivillerin, 133 milyonunun ordular ve 22,7 milyonunun iç güvenlik teşkilatlarının elinde bulunduğu belirtilmektedir. Bu istatistik detaylandırıldığında dünya genelindeki ateşli silahların % 86'sından fazlasının sivillerin elinde bulunduğu ve kamu görevlilerinin sahip olduğunun beş katından fazla silah sivillerin elinde bulunduğu görülmektedir (Karp, 2018: 3).

Bu noktada ABD 393 milyon silahla dünyada sivillerin en çok silaha sahip olduğu ülke olup, her yüz kişiye 120,5 silah düşmekte ve dünya sathındaki sivillere ait silahların yaklaşık yüzde 46'sı ABD'de bulunmaktadır. Bu rakamlar ABD'yi bireysel silahlanmayla ilgili her kategoride diğer ülkelere kıyasla açık ara birinci konuma taşımaktadır (Karp, 2018: 3).

Bireysel silahlanmanın artması bir toplumsal güvenlik problemi yaratmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında bir toplum sözleşmesiyle egemenliğimizi ve mal ve can güvenliğimizi emanet ettiğimiz devlet aygıtına bağlı, meşru güç kullanma hakkına sahip, kolluk kuvvetlerinin sahip olduklarının beş katı kadar silahın sivillerin elinde olması bireysel silahlanmayı yalnızca bireysel problem değil toplumsal güvenlik problemi haline getirmektedir.

Bununla birlikte bu durumu sorun olarak görmeyen taraflar da mevcuttur. ABD gibi silah sahipliği hakkını tarihsel ve anayasal olarak bir bireysel serbesti ve temel insan hakkı olarak gören toplumlarda bireysel silahlanmanın bir sorun yaratmadığını savunan guruplar mevcuttur. Özellikle katliam boyutuna ulaşan kitlesel cinayetler sonrası gündeme getirilen bireysel silahlanmaya sınırlama getirilmesi ve belli türden silahların yasaklanması önerileri karşısında bireysel silahlanma taraftarı guruplar önemli bir direnç göstermektedir. National Rifle Association, silah lobileri ve ABD Başkanı Donald Trump'ın da aralarında olduğu bazı Cumhuriyetçi siyasetçiler de dahil olmak üzere pek çok oyuncu yaşanan saldırılar karşısında çözümün daha fazla silahlanma olduğunu, bu sayede bir çeşit caydırıcılık yaratılabileceğini, okullar ve benzeri kamusal alanlarda silahsız bölgeler yaratmanın yasal olmayan yollardan silah temin edebilen suçluların elini güçlendiren bir uygulama olacağını savunmaktadırlar. Bu noktada ABD silah kültürünün oldukça yaygın olduğu bir ülke olarak sıklıkla otomatik ve yarı-otomatik silahların kullanıldığı kitlesel saldırılarla karşılaşmakta, bu dönemlerde özellikle kurbanların aile ve arkadaşlarının geliştirdiği kampanyalar üzerinden bir farkındalık gelişmekte, ancak uzun vadede iktidarlar silah sahipliği konusunda herhangi bir ciddi adım atmamaktadırlar. Dahası silah kaynaklı sorunların çözümü için daha fazla silahlanma bir çözüm olarak önerilebilmektedir.

Bu tarz silahlı bir katliam sonrası bireysel silahlanmanın önlenmesine yönelik taleplerin görüldüğü bir diğer ülke de Avustralya'dır. 1996 yılında Tazmania'da yaşanan ve 35 kişinin hayatını yitirdiği Port Arthur katliamı sonrası Avustralya hükümetinin geliştirdiği askeri amaçlı yarı-otomatik silahların kullanımını yasaklama veya daha sıkı kontrole tabi tutma politikaları dünya genelindeki başarılı uygulamalara örnek olarak verilmektedir. Bu uygulama sonrasında ülkedeki silahların yaklaşık üçte biri hükümete satılmış ya da teslim edilmiş, ülkede her yüz kişiye düşen silah oranı 17,5 iken bu oran 2016 yılında 13,7 ye düşmüş ve 1996 öncesi on yılda 11 olarak kaydedilen kitlesel saldırılar, sonraki dönemde bire düşmüştür. Bununla birlikte bu modelin ABD özelinde uygulamasının hayli zor olduğu da belirtilmektedir (Beck, 2017).

Yeni Zelanda'nın Christchurch şehrinde 2019 Mart ayında bir camiye yapılan silahlı saldırı sonrasında 44 kişinin hayatını kaybetmesi sonrasında bireysel silah sahipliğine dair düzenlemelerin sıkılaştırılması gündeme gelmiştir. Bu çalışma kaleme alındığı tarihte ülkedeki silah sahipliğiyle ilgili düzenlemelerde değişikliğe gidilmesi ve özellikle askeri amaçlı yarı-otomatik silah sahipliği konusunun daha sıkı bir şekilde kontrole tabi tutulması talepleri gündeme gelmiş ve bu talepler doğrultusunda ciddi yasaklar getirilmesi alternatifini üzerinde çalışmalar yapılmaya devam edilmekteydi.

Bu gelişmeler, daha önceden kitlesel saldırılarla karşı karşıya kalmayan ve kamuoyunda ciddi bölünmelerin yaşanmadığı ülkelerin bu tarz olaylar sonrası politikalarını revize etme yoluna gittiğini

göstermektedir. Ancak bireysel silahlanma konusu ABD özelinde oldukça farklı bir platformda tartışılmakta ve değişime karşı en ciddi direnç ABD’de gözlemlenmektedir.

### 3. Türkiye’de Bireysel Silahlanma: Sorun Tanımı, Temel İstatistikler ve Eğilimler

Sorunları çözüme kavuşturmanın ilk ve en önemli adımı problemin doğru tanımlanmasıdır. Çünkü bu adımda yapılacak olan bir yanlış, analizi kök sorundan uzaklaştırıp, semptomlarla uğraşılmasına neden olacaktır. Bu tartışmada bir grup sorunun kaynağı olarak silahların ve özellikle de otomatik/yarı otomatik saldırı silahlarının rahatça alınıp satılmasını görürken, diğer grup bu sorunun çözümü için daha çok silahlanmayı bir çözüm olarak görmektedir. Bu bağlamda birbiriyle ciddi anlamda çelişen sorun tanımı ve politika önerileri mevcuttur. Türkiye gibi bireysel silahlanma konusunda sınırlamaların olduğu ülkelerde bu sorun alanı ABD’de olduğu gibi kutuplaşmış bir alan değildir. Yine ABD’de olduğu gibi güçlü üretici ve kullanıcı lobilerinden de bahsetmek mümkün görünmemektedir. Bununla birlikte Umut Vakfı gibi bu konuyu gündeme getiren ve bu alanın daha sıkı denetlenmesi için çaba gösteren bazı sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır.

Türkiye’deki bireysel silahlanma eğilimi kişi başına düşen silah sayısı ve suç oranları bakımından diğer ülkelerle kıyaslandığında dünya genelinde üst sıralarda olmadığı görülmektedir. Ancak hesaplamalarda kayıt dışı silah sahipliğine ilişkin tahminler devreye girdiğinde ve ateşli silahlarla işlenen suçlardaki değişime dair eğilimler incelendiğinde Türkiye’nin gittikçe ivme kazanan bir sorunla karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Umut Vakfının 2011 yılında paylaştığı verilere göre Türkiye’de 9 milyon silah olduğu tahmin edilirken silah sayısı bakımından 178 ülke arasında silahlanma konusunda Türkiye’nin 14.sırada olduğu belirtilmektedir (Umut Vakfı, 2011). Umut Vakfının 2019 yılında yaptığı değerlendirmede Türkiye’de ruhsatlı-ruhsatsız toplam 25 milyon ateşli silah olduğu tahmin edilmektedir. Bu alanda 2017 yılında yapılan başka bir uluslararası değerlendirmede Türkiye tahmini 13 200 000 silahla bireylerin elindeki silah sayısı açısından dünyada onuncu sırada yer almaktadır. Bu değerlendirmede Türkiye her yüz kişiye düşen silah sayısı sıralamasında oldukça gerilerde yer almaktadır.

EGM’nün Bireysel silahlanmaya dair 2017 yılı raporunda sunduğu verilere göre son on yılda ruhsat verilen silahların sayılarında azalma meydana geldiği görülse de bireysel silahlanma tam anlamıyla tespit edilebilen bir durum olmadığından ruhsatsız silahların veya av tüfeği gibi silahların sayısına dair net bir rakam bulunmamaktadır. Aynı zamanda silah sayısını tek başına bir sorun olarak ele almak doğru bir yaklaşım olmayacaktır. Ancak EGM raporunun son 10 yılı kapsayan suç istatistiklerine bakıldığında ruhsatlı ateşli silahlarla işlenen suç sayısının 25.547, ruhsatsız ateşli silahla işlenen suç sayısının ise 159.123 olduğu görülmektedir. Bu nedenle ruhsatlı silahlarda meydana gelen azalmanın tek başına bir anlam ifade etmediği açıkça görülmektedir. Bu yüzden asıl odaklanılması gereken hususun ruhsatsız silahlar olduğu görülmektedir.

Bu gözlemi destekleyecek nitelikte diğer bazı veriler incelendiğinde örneğin Avrupa başkentlerinde 1998-2007 yılları arasında işlenen toplam 11764 cinayetin 1581’inin Ankara’da işlendiği görülmektedir. Bu istatistik Londra’dan sonra en çok cinayet işlenen başkent Ankara olduğunu göstermektedir (Eurostat, 2015). Ateşli silahlarla işlenen suçlardan ceza infaz kurumlarına giren hükümlülerin sayıları incelendiğinde de yıllar içinde önemli artışlar olduğu görülmektedir.

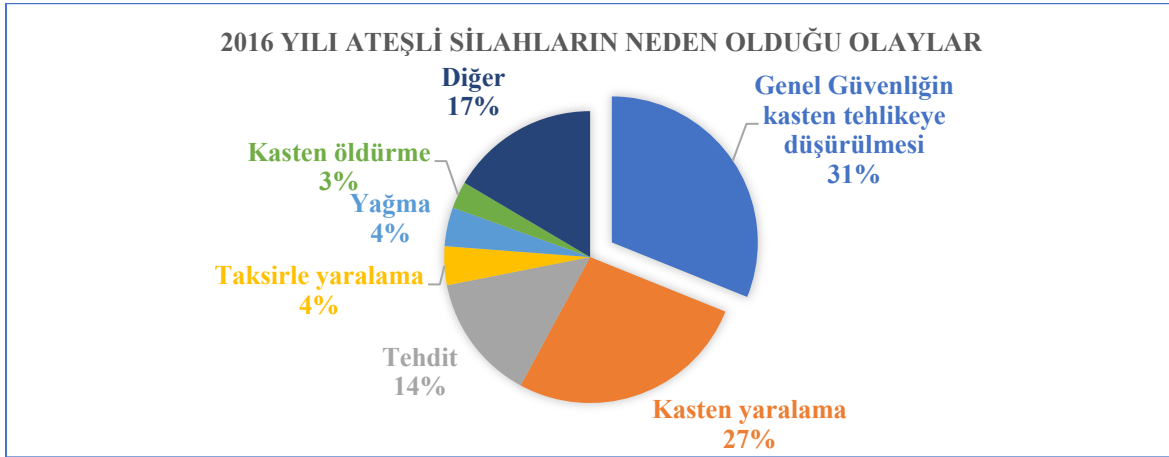


Ateşli silahlar ile ilgili suçlardan ceza infaz kurumuna giren hükümlülerin 2009-2016 yılları arasındaki değişimi incelendiğinde de aşağıdaki tabloda verilen rakamlara ulaşılmaktadır.

YIL	Ceza infaz kurumuna giren hükümlüler: Öldürme	Ceza infaz kurumuna giren hükümlüler: Yaralama	Ceza infaz kurumuna giren hükümlüler: Ateşli silahlar ve bıçaklar ile ilgili suçlar
2009	1514	7647	2395
2010	2958	8400	2679
2011	3484	7885	3028
2012	6434	15305	5425
2013	6534	29818	8963
2014	8887	24806	4910
2015	8303	23730	4226
2016	7444	23586	4164
Toplam	45558	141.177	35790

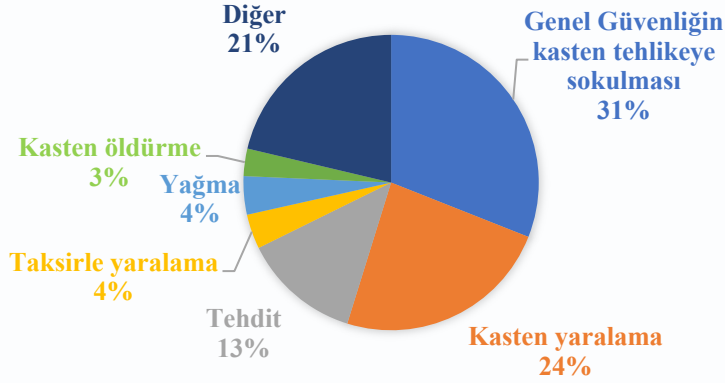
\*Tük verilerinden yararlanılmıştır.

Türkiye’de son 10 yılın suç istatistiklerine bakıldığında;2016 yılında ateşli silahların neden olduğu olaylar incelendiğinde toplamda 26.818 olay meydana geldiği görülmektedir. Bu olayların%31,1’i genel güvenliğin kasten tehlikeye sokulması, %26,8’i kasten yaralama, %14’ü tehdit, %4,3’ü taksirle yaralama, %4,3’ü yağma, %3’ü kasten öldürme ve %16,5’i diğer olaylar kategorisinde yer almaktadır. Ayrıca bu olaylarda toplam 10.355 ateşli silah ele geçirilmiştir. Bu ateşli silahların (1914) %18,4’ü ruhsatlı, (8441) %81,6’sı ise ruhsatsızdır.



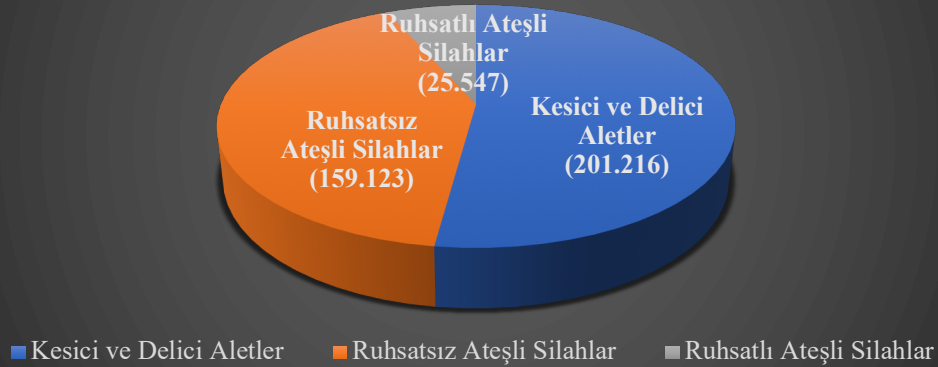
2017 yılının ilk on ayında ateşli silahların neden olduğu olaylar incelendiğinde, toplamda 23.498 olay meydana geldiği görülmektedir. Bu olayların%31’i genel güvenliğin kasten tehlikeye sokulması%23,8’i kasten yaralama, %12,9’u tehdit, %3,8’i taksirle yaralama%4,2’si yağma, %3’ü kasten öldürme, %21,3’ü diğer olaylar kategorisinde yer almaktadır. Bu olaylarda toplam 10.790 ateşli silah ele geçirilmiş olup, bu ateşli silahların (1400) %12,9’u ruhsatlı, (9390) %87,1’i ise ruhsatsızdır.

### 2017 YILI ATEŞLİ SİLAHLARIN NEDEN OLDUĞU OLAYLAR

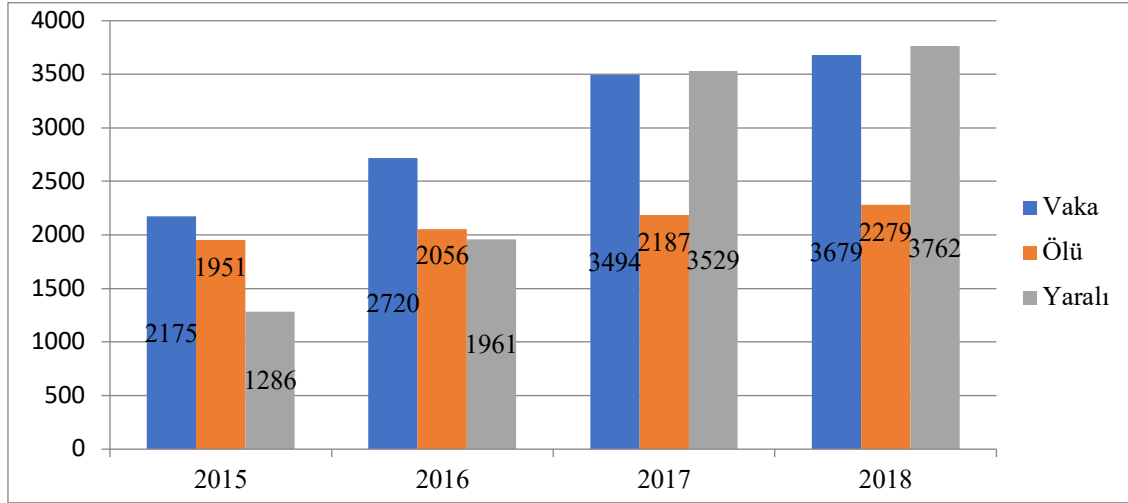


Türkiye’de son on yıla ait istatistikler incelendiğinde ruhsatlı ateşli silahlarla işlenen suç sayısının 25.547, ruhsatsız ateşli silahla işlenen suç sayısının 159.123 ve kesici ve delici aletlerle işlenen suçların sayısının ise 201.216 olduğu görülmektedir (EGM, 2018).

### Türkiye’de 2017 Öncesi 10 Yıla Ait Suç İstatistikleri



Bu bölümde başvurulacak bir diğer veri seti bireysel silahlanma alanında faaliyet gösteren Umut Vakfı tarafından yürütülen çalışmaların sonuçlarıdır. Vakıf son dört yılda Türkiye’de basına yansıyan ölümlü ve yaralamalı vakalardan hareketle silahlanmanın beraberinde getirdiği sonuçları kamuoyu gündemine sunmaktadır. Yıllar itibarıyla aşağıdaki tabloda verilen sayılar incelendiğinde ateşli silahların karıştığı vakalar dört yıl içinde %69’luk bir artışla 2175’ten 3679’a yükselmiştir. Bu araştırmalarda kullanılan metodoloji basına yansıyan vakaları temel aldığı için yetersiz görülebilir. Ancak sadece basına yansıyanlarda gözlemlenen bu artış bile başlı başına alarm veren bir gösterge konumundadır.



2015-2018 yılları arasında yaşanan bu artışın bölgelere göre dağılımı incelendiğinde, bazı bölgelerde gözlemlenen artış oranlarının daha fazla olduğu gözlemlenmektedir.

Türkiye’de Ateşli Silahların Karıştığı Vakaların Bölgelere Göre Dağılımı (2015-2018)

Bölgeler	2015	2018	Artış
Marmara	548	1032	88% ↑
Karadeniz	308	483	57% ↑
İç Anadolu	283	646	128% ↑
Doğu Anadolu	134	216	61% ↑
Ege	307	442	44% ↑
Akdeniz	323	503	56% ↑
Güneydoğu Anadolu	272	357	31% ↑
Toplam	2175	3679	69%

Kaynak: Umut Vakfı

Tüm bu veriler göz önüne alınarak incelendiğinde bireysel silahlanmanın Türkiye için giderek artan bir tehlike kaynağı olduğu açıkça görülmektedir. Ancak bu noktada Türkiye’de ateşli silahlarla ilgili olarak yaşanan temel sorunu sadece bireysel silahlanma değil, “ruhsatsız bireysel silahlanma” olarak tanımlamak daha uygun görünmektedir. Yasadışı bir şekilde ülkeye sokulan ya da üretilen silahların herhangi bir kayda tabi tutulmadan dolaşıma girmesi ve bu silahların ülkede ateşli silahla işlenen suçların büyük çoğunluğunda kullanılması, bireysel silahlanma ve özellikle yasadışı bireysel silahlanmanın müdahale edilmesi gereken bir sorun alanı olduğunu göstermektedir.

Bu tehlikenin bir an önce çözüme kavuşturulması adına birtakım alternatifler belirlenmesi gerekmektedir. Alternatiflerin belirlenmesi sürecinde bireysel silahlanmanın ülkeler üzerindeki etkisini inceleyip, bu tehlikeye maruz kalan ülkelerin sorunun çözümü adına ne gibi politikalar izlediği incelenmiş ve alternatifler paketleri geliştirilmiştir.

Türkiye’de son yıllarda bireysel silahlanmanın yoğun bir şekilde arttığını görülmektedir. Bu artışın **hukuk sisteminin düzgün işlememesine bağlı** olduğunu düşünenler olsa da artışın başlıca nedenlerinden biri ateşli silahlara olan erişimin kolaylığıdır. Bir dönem internet üzerinden dahi silah satın alınmanın mümkün hale geldiği hatırlandığında erişim kolaylığının engellenmesi ve yaptırımlar uygulanması ilk etapta başvurulacak alternatifler arasında yer almaktadırlar.

#### 4- Alternatiflerin Belirlenmesi

Bireysel silahlanma sorununu iki aşamalı bir süreç olarak ele alıp bireysel silahlanma öncesi ve bireysel silahlanma sonrası neler yapılması gerektiği ayrı ayrı ele alınabilir.



### Bireysel Silahlanma Öncesi:

- 1) Silah ruhsatı alma prosedürünün değiştirilmesi (şartların ağırlaştırılması),
- 2) Av Bayii işletmelerine yapılacak denetimlerin sıklaştırılması,
- 3) Avcılık kimliği olmayanlara, av silahı satışının engellenmesi,
- 4) Bireysel silahlanmayı özendirici faaliyetlerin yasaklanması,
- 5) İnternet üzerinden, çevrimiçi silah satışına denetim,
- 6) TV kanallarında bireysel silahlanmaya yönelik kamu spotları yayınlayarak, kamuoyu desteği yaratmak.

### Bireysel Silahlanma Sonrası:

- 1) Ruhsatsız silahlara karşı caydırıcı hukuki yaptırımlar uygulanması,
- 2) Kurusıkı silah sahiplerinin kayıt altına alınarak, silahların periyodik denetimlerinin yapılması.

Yukarıda iki başlık altında önerilen<sup>8</sup> maddelik alternatifler bütününe çözüme giden yolda birbirini tamamlayıcı nitelikte kararlar olduğunu görülmektedir. Bu alternatifleri, belirlenecek kriterlerin (ölçütler) süzgecinden geçirdikten sonra, olumlu ve olumsuz dışsallıklarını belirleyerek hangilerinin uygulanabileceğine dair karar verilecektir. Böylelikle uygulanması güç, ütopyik çözümlerden uzak ve ayakları yere basan bir politika önerisi geliştirilecektir.

### **5- Ölçüt ve İlkelerin Belirlenmesi**

Geliştirilen politikalar sorunları çözüme kavuşturması gerekmektedir. Bu bağlamda politikalar sorunu çözmek yerine başka bir sorunu ortaya çıkartıyorsa kapsamlı bir analize konu olmadığı söylenebilir. Bir önceki aşamada belirtildiği üzere bu bölümde alternatiflerin hangi kriterlere incelenmesi gerektiği hususunda bir değerlendirme yapılacaktır. Bu noktada adalet/hakkaniyet ve uygulanabilirlik ölçütlerinin alternatiflerin değerlendirilmesinde kullanılacaktır.

Çözüm önerileri için belirlenen iki kriterin değerlendirmesi yapıldığında geliştirilen politikaların adil ve hakkaniyetli olmalı, çözüm sürecinde uygulananlar belli toplum gruplarının aleyhine sonuçlar doğurmamalı, maliyetler farklı toplum kesimlerine dengeli bir şekilde dağıtılmalı ve mağduriyetler yaratmamalıdır. Bir diğer kriter olan uygulanabilirlik kriteri, hukuk devletinin olmazsa olmazları arasındadır. Siyasi ve hukuki olarak uygulanmasının önünde engeller barındıran çözüm önerileri baştan elenmelidir. Bu bağlamda alternatiflerimizi seçerken uygulanabilirlik ilkesine bağlı olarak hareket etmemiz gelecek süreçte karşımıza çıkacak sorunlarla baş etmemizi kolaylaştıracaktır. Bireysel silahlanmayı önlemek için av bayilerinin tamamını kapatmak önerisi siyasi ve hukuki olarak uygulanması mümkün olmadığı gibi adalet anlayışına da aykırı bir öneridir.

### **6- Alternatiflerin Projeksiyonu ve Dışsallık Analizi**

Alternatiflerin sonuçlarının tahmini aşamasında, varsayımlar üzerinde durarak geleceğe yönelik tahminlerde bulunulacaktır. Biz bugünde yaşıyoruz ama önereceğimiz gelecekle alakalıdır ve yapacağımız tahminler geleceğe yönelik açılan pencerelerimizdir. Bardach'a göre "politika gelecekle ilgilidir, bugünle veya geçmişle ilgili değildir ama biz geleceğin nasıl gerçekleşeceği konusunda en düşünceli politika tasarımları ve en iyi niyetlerle ona müdahil olsak bile asla emin olamayız". Her ne kadar gerçekçi olma gereği özlenen bir durum olsa da Bardach'a göre gerçekçilik konforlu olmadığı için birçok insan iyimserliği tercih eder ve kimi durumlarda da %51 güven duyulması gereken alternatiflerin yüzde yüz güveni hak ettiğini düşünürüz (Bardach, 2005:36). Bununla birlikte bu bölümde önerilecek olan her bir alternatifin sonuçlarının neler olabileceğine ve beraberinde ne türden olumlu veya olumsuz dışsallıklar yaratacağına dair bir değerlendirme yapılacak, iki aşama birlikte ele alınacaktır.

1) Silah ruhsatı alma prosedürünün değiştirilmesi (şartların ağırlaştırılması): Ruhsatlı silahlarla işlenen suç sayısının, ruhsatsız silahlarla işlenen suç sayısına oranla çok daha düşük olduğu sorun tanımlama evresinde belirtilmişti. Bu sebeple bu alternatif sorunun çözümünde tek başına yetersiz olacaktır. Ancak silah ruhsatı alma şartlarının ağırlaştırılması sonucunda mevcut durumda ruhsat sahibi olan bireylerin

ve yeni silah ruhsatı almak isteyen bireylerin sayısında bir azalma meydana getirecektir. Bu azalma da ruhsatlı silah sayısında ki azalmayı etkileyecektir. Silah ruhsatı alma prosedürlerinde ki şartların ağırlaştırılması önerisi bazı meslek zümreleri tarafından olumlu karşılanmayacak olsa da gerekli meslek kollarına bazı imtiyazlar sağlanarak bu olumsuz ve kısmen haklı tepkinin önüne geçilebilir.

### **Olumlu Dışsallıklar**

Ruhsatlı silah sayısında azalma

Ateşli silahlara işlenen suç sayısında azalma

### **Olumsuz Dışsallıklar**

Ruhsatsız silaha olan talebin artması

Devletin, silah ruhsatından sağladığı maddi gelirden azalma

2)Av Bayii işletmelerine yapılacak denetimlerin sıklaştırılması: T.C. Gümrük ve Ticaret Bakanlığının “Mesleklere Göre İşyeri Sayıları” adlı 2014 yılı raporuna göre ülkemizde toplam 1765adet (2017 rakamlarına göre ise 2717 adet) av bayii işletmesi bulunmaktadır. Av bayilerinin denetimi 2521 sayılı “Avda ve Sporda Kullanılan Tüfekler, Nişan Tabancaları ve Av Bıçaklarının Yapımı, Alımı, Satımı ve Bulundurulmasına Dair Kanunla” düzenlenmektedir. Ancak kanunda av bayilerin mevcut statüsüne yönelik birtakım eksikler bulunmaktadır. Bu eksiklerin giderilmesi ve denetimlerin sıklaştırılması bireysel silahlanmayı azaltma yolunda büyük önem taşımaktadır. Bu öneriyi destekler nitelikteki 30 Kasım 2017 tarihli bir denetim haberi incelendiğinde denetimin önemi ortaya çıkmaktadır.

“Emniyet Genel Müdürlüğü Özel Güvenlik Daire Başkanlığı ile Asayiş Daire Başkanlığı koordinesinde 81 ilimizde ilk kez eş zamanlı olarak polis ve jandarma birimlerimizce av bayileri denetlendi.6136 ve 2521 sayılı Kanunlar kapsamında ithali, üretimi, satın alınması, satılması ve bulundurulması yasak olan alet ve silahlar ile ilgili olarak 81 il merkezi ve ilçelerinde faaliyet gösteren av bayilerine yönelik 29 Kasım günü 10.00-15.00 saatleri arasında gerçekleştirilen eşzamanlı denetlemelere 1.733 ekip ile 6.085 personel katılırken 2.717 işyeri kontrol edildi. Denetlemeler sonucunda 227 işyerine adli, 200 işyerine idari işlem yapıldı, 204.126 TL idari yaptırım uygulandı,667 adet TS/870 standardına aykırı yivsiz tüfek,1.792 adet TS/870 standardına aykırı yivsiz tüfek aksamı, (katlanır dipçik, tabanca kabza, tahdit tapası olmayan yüksek kapasiteli şarjör),1 adet tabanca dönüşüm kiti,53 adet muşta,38 adet ses ve gaz fişegi atabilen kurusıkı tabir edilen silah,20 adet fazla fişek kapasiteli tabanca şarjörü ve 4.348 adet 6136 sayılı Kanunun 4’üncü maddesinde sayılan alet (bulundurulması, taşınması ve üretilmesi yasak olan kılıç, kasatura, oluklu bıçak, hançer, sustalı vb.) ele geçirildi.”

Yukarıda da görüldüğü gibi bireysel silahlanma ile mücadelenin yolu denetimlerin yapılması ve artırılmasından geçmektedir.

### **Olumlu Dışsallıklar**

Yasal takiplerin kolaylaştırılması

Yasa dışı silah satışların önüne geçilmesi

Ateşli silahlara karşı caydırıcılığın artması

### **Olumsuz Dışsallıklar**

Kolluk kuvvetlerinde ki iş yükünün artması

3) Avcılık kimliği olmayanlara, av silahı satışının engellenmesi: Türkiye’de yasal bir şekilde avcılık yapabilmek için avcılık belgesine ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak av tüfeği alabilmek için böyle bir ön şartta gerek yoktur. Av tüfekleri yivli ve yivsiz av tüfekleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Yivli av tüfekleri, namı uzunluğu fişek yatağı hariç otuz santimetreden fazla, uzun menzilli ve delici güce sahip, sabit dipçikli, tam ve yarı otomatik atış yeteneği olmayan ve münhasıran avda veya atıcılıkta kullanılan ateşli-yivli silahları kapsar. Yivli av tüfeği ruhsatı alabilmek için avcılık belgesine ihtiyaç duyulmaktadır, bu yüzden bu öneri yivsiz av tüfeklerinin satışına yöneliktir. 1875’te İngiliz Anson ile Deeley tarafından şimdiki modellere en yakın yivsiz av tüfeği icat edildi. Yivsiz av tüfeğinde, piyade tüfeğinde kullanılan mermi çekirdekleri yerine, av fişegi olarak tabir edilen ve çeşitli özelliklere sahip kovanlı mermiler

kullanılır. Basit modelleri olduğu kadar, son derece modern ve fişek kapasiteleri yüksek olan çeşitli tiplerde yivsiz av tüfekleri üretilmektedir. Yivsiz av tüfeği yakın mesafeden kullanıldığı takdirde öldürücü güce sahiptir. Ateşli silahlarla işlenen suç sayısında büyük bir paydanın tüfeklere ait olduğu göz önüne alındığında bu tüfeklerin satışına yönelik yapılacak düzenlemeler bireylerin av tüfeğine ulaşmasının önüne bazı engeller getirecektir. Bu engellerle beraber hem insan yaşamı hem de kontrolsüz avlanma nedeniyle tehlikeye giren ekolojik denge koruma altına alınacaktır.

Diğer yandan bu çözüm önerisi kırsal bölgede yaşayan ve zaman zaman yaban hayvanlarının saldırısına maruz kalan ve bu saldırılar karşısında kendilerini ve mallarını(hasatlarını) korumak için av tüfeğine ihtiyaç duyan vatandaşlar tarafından eleştirilebilir. Bu ihtiyaçları görmezden gelmek yeni bir soruna yol açabileceği gibi, bu konuda sınırsız bir özgürlük tanımak aynı ölçüde sakıncalı olabilir. Bu mağduriyetleri minimize etmek adına kırsal bölgede yaşayan vatandaşlarımıza, gerekli koşullar sağlandığında (yaban hayvanları tehlikesi, vb.) konuyla ilgili bazı ayrıcalıklar tanınarak olumsuz tepkilerin önüne geçilebilir.

<b>Olumlu Dışsallıklar</b>	<b>Olumsuz Dışsallıklar</b>
Ateşli silahlara işlenen suç sayısında azalma	Kırsalda yaşayan insanların olumsuz tepkisi
Bireysel silahlanmada azalma	Av bayii işletmelerinin gelirinde azalma
Ekolojik denge koruma altına alınmakta	

4) Bireysel silahlanmayı özendirici faaliyetlerin yasaklanması: Gerek medyanın gerekse ailevi geleneklerin özendirici faaliyetleri, bireysel silahlanmanın artmasına sebep olduğu gibi bireysel silahlanmanın yaş ortalamasını da oldukça düşürmektedir. Özellikle sosyal medyada yer alan bazı sosyal medya fenomenleri bireysel silahlanmanın özendirilmesine neden olmaktadır, bu tarz sosyal medya hesaplarına 2013 yılında çıkarılan alkol reklamlarına ilişkin 6487 sayılı kanunun 2. Maddesindeki hükümlerin uygulanması bireysel silahlanmayla mücadele adına atılmış büyük bir adım olacaktır.

Konuya ilişkin bazı sınırlamalar getirilmesi gerekliliği birtakım kimseler tarafından eleştiri konusu olacaktır. Ancak toplum huzur ve güvenliği bu eleştirilerden, çok daha kıymetli olması münasebetiyle gerekli düzenlemelerin yapılması bir ön şarttır. Bu düzenlemelerin gerekli kurum ve kuruluşlar tarafından adalet çerçevesi içersin de yapılması adalet ölçütüne bağlı bir tutum olacaktır.

#### **Olumlu Dışsallıklar**

Toplumsal bilincin artması

Bireysel silahlanmaya yönelik özendirici faaliyetlerin engellenmesi

Silahlara olan ilginin azalması

#### **Olumsuz Dışsallıklar**

Medya sektörünün özgürlük alanına müdahale

Önerinin uzun vadede sonuçlar doğurması

5) Online silah satışına denetim: Son yıllarda Türkiye’de internet kullanımı yaygınlaşmış olup, ülke genelinde 54 milyon internet kullanıcısı mevcuttur. İnternetin erişim alanı televizyon, radyo ve gazetelerden çok daha geniştir. Online silah satışına dair mevcutta herhangi bir düzenlemenin olmayışı da silah satıcılarının işlerini kolaylaştırmaktadır. “Evrakla uğraşmanıza gerek yok. Kargoya kapıda ödeme yapıp alabilirsiniz” diyerek ruhsatsız silah satışı yapmaktadırlar. Bu satılan silahlar ise hem kayıt dışı ekonomi yaratmakta hem de insan yaşamını tehdit etmektedir. Konuyla ilgili Umud Vakfına ait bir haberde;

“Konya’da yaşanan kentsel dönüşüm cinnetinde de hepimiz gördük ki, beş kişiyi öldürerek katliam yapan şahıs 10 bin TL’ye Kalaşnikof siparişi vermiş...ve gördük ki, bu olayda sipariş verdiği Kalaşnikof’un yerine kendisine üç pompalı tüfek verilmiş... Kalaşnikof eline geçse amacı daha da büyük bir katliam yapmış ve cinayetlerine siparişini yanlış getirenden başlamış...”

Görüldüğü gibi internet üzerinden yapılan silah satışlarına denetim getirilmediği takdirde güvenlik riskleri artarak devam edecektir.

### **Olumlu Dışsallıklar**

Silahlara erişim zorlaşacak

Kayıt dışı ekonomi engellenecek

Toplum huzur ve güvenliği artacak

### **Olumsuz Dışsallıklar**

Denetim maliyetleri oluşacak

6) TV kanallarında bireysel silahlanmaya yönelik kamu spotları yayınlayarak, kamuoyu desteği yaratmak: Kamu spotlarının temel amacı, toplumu belirli konularda bilgilendirip bilinçlendirerek pozitif fikir ve davranış değişikliği yaratabilmektir. Bugüne kadar birçok konuyla alakalı kamu spotu yayımlanmıştır. Ancak bireysel silahlanmaya yönelik kamu spotu mevcut değildir. Kamuoyunun dikkatini çekmek ve bireysel silahlanmaya karşı kamuoyu desteği yaratmak adına önemli bir adım olan bu projenin hiçbir mali külfeti yoktur. Çünkü kamu spotları 2012 yılından bu yana ücretsiz bir şekilde ulusal medya kanallarında yayımlanabilmektedir. Sosyal faydası yüksek seviyede olan bu projenin herhangi bir maliyeti olmamasına rağmen neden kullanılmadığı bilinmemektedir.

Kamu spotlarının, birey davranışları üzerindeki etkileri incelendiği zaman toplum tarafından genel kabul gören ve sevilen isimlerle hazırlanacak olan kamu spotlarının toplumsal bilincin oluşturulması adına büyük önem taşıdığı görülmektedir.

Yıllar İtibariyle Yayınlanan Kamu Spotu Sayıları

Yayın Yılı	Yayınlanan Kamu Spotu Sayısı
2012	40
2013	115
2014	94
2015	124
2016	84

Kaynak: Tarafımızca [www.trt.net.tr](http://www.trt.net.tr) adresi “Kamu Spotu” bölümünden elde edilmiştir.

“...Tablo 1’e bakıldığında, ücretsiz yayın başlangıç yılı 2012’de, 40 adet kamu spotunun yayınlanmasının ardından bir sonraki yıl yaklaşık üç katı kadar kamu spotunun yayına girdiği görülmektedir. Genel olarak bakıldığında ise, 2012 yılı dışarıda bırakıldığında ortalama yıllık kamu spotu yayın sayısı, yaklaşık 104 adettir. Bu durum, kamu spotlarına verilen önemi göstermektedir. Kamu spotu yayınlarının artmasının yanı sıra bu yayınların bireyler açısından nasıl değerlendirildiği merak edilmiştir. Bu amaç doğrultusunda, 2013 yılında XSight Araştırma ve Danışmanlık Şirketi’yle “Kamu Spotları Değerlendirmesi” araştırması yapılmıştır. 02-06 Eylül 2013 tarihleri arasında Ankara, İstanbul ve İzmir’den 250 kişi araştırmaya katılmıştır. Araştırma sonucuna göre (Eserler, 2013, 83)

- Kamu spotunu yaratıcı bulanların oranı; %53,
- Etkili içeriği ve kamuoyunu yönlendirebildiğini düşünenlerin oranı; %63,
- Yayın süresinin ideal olduğunu belirtenlerin oranı; %68...” olduğu görülmüştür (Gençoğlu, Bağlıtaş&Kuşkaya, 2017).

### **Olumlu Dışsallıklar**

Toplumsal bilinç yaratılacak

Bireysel silahlanma kurumsal gündeme alınacak

Kamuoyu desteği sağlanacak

### **Olumsuz Dışsallıklar**

7) Ruhsatsız silahlara karşı caydırıcı hukuki yaptırımlar: Şu an yürürlükte olan 6136 Sayılı kanunun 13. Maddesine göre:

Bir adet ruhsatsız silahı ev veya işyerinde bulundurma suçunun cezası 1 yıldan 2 yıla kadar hapis ve 25 günden 100 güne kadar adli para cezasıdır (6136 sayılı Kanun m.13/3).

Bir veya birden fazla silahı taşıma veya satın alma fiili ile birden fazla silahı bulundurma suçunun cezası aynı fıkırdaki düzenlenmiştir. Buna göre, bir veya birden fazla silahı taşıma veya satın alma suçu ile birden fazla silahı bulundurma suçunun cezası 1 yıldan 3 yıla kadar hapis ve 30 günden 100 güne kadar adli para cezasıdır (6136 sayılı Kanun m.13/1). Yukarıdaki kanun maddelerini incelediğimiz zaman; failin, caydırıcı cezalara tabi tutulmadığı açıkça görülmektedir.

Caydırıcılığın amacı, suç işlemiş bir suçluyu tutuklamakla diğer bireylerin de benzer suç işleme davranışını engellemektir. Bu bağlamda ruhsatsız silahlara ilişkin caydırıcı hukuki yaptırımların uygulanması, bireylerin ruhsatsız silahlara duyduğu ilgiyi kırarak ve bireysel silahlanmayı azaltacaktır. Öyle ki cezaların caydırıcı oluşuyla, kişilerin o suçtan kaçınması birbiriyle doğru orantılıdır.

### **Olumlu Dışsallıklar**

Ruhsatsız silahlara olan ilgiyi kıracaktır.

Toplumun adalete olan inancı artacaktır.

Şiddetsiz toplum anlayışı güç kazanacaktır.

### **Olumsuz Dışsallıklar**

8) Kurusıkı silah sahiplerinin kayıt altına alınarak, silahların periyodik denetimlerinin yapılması: Kurusıkı silahlar, nitelik bakımından herhangi bir tehlike arz etmiyor gibi görünse de basit bir torna makinesinin yardımıyla gerçek mermi ateşleyebilen bir tehlikeye dönüşebiliyor. Üstelik bu çevirme işlemi 100 TL gibi rakamlar karşılığında yapılmaktadır. Bireysel silahlanmanın en masumu olarak nitelendirilen kurusıkı silahların bu boyutu endişe verici bir niteliktedir. Bu noktadan hareketle kurusıkı silahların periyodik denetimlerinin yapılması önerisini geliştirilmiştir. Denetimlerine içeriğine dair hususlar ise ilgili makamların belirleyeceği yönetmeliklere göre şekillenecektir. Denetimlerin hayata geçirilmesiyle birlikte kurusıkı silahların yaratabileceği tehlikelerin önüne geçilecektir.

### **Olumlu Dışsallıklar**

Kurusıkı silahların yaratabileceği tehlikelerin önüne geçilecektir.

Kayıt dışı silahların sayısında azalma yaşanacaktır.

### **Olumsuz Dışsallıklar**

Denetimlerin meydana getireceği yoğunluklardan dolayı EGM'nin iş yükü artacaktır.

## 7- Karar Verme

Alternatiflerin tahmini yapıldıktan ve dışsallıklar belirlendikten sonra, bu alternatifler içerisinde bizi sonuca götürecek öneri veya önerilerin seçilmesi gerekmektedir. Normal koşullarda bu aşamada her bir alternatifin beraberinde getireceği maliyetlerin, fazladan istihdam edilecek personel, yapılacak yatırım ve bütçeye getireceği TL cinsinden maliyetlerin detaylı bir şekilde çalışılması gerekmektedir. Ancak bu çalışmanın kısıtları nedeniyle bu türden detaylı değerlendirmelere girilememiş, bu tarz bir değerlendirme ileride yapılacak çalışmalara bırakılmıştır.

Alternatifler listesi içinde ruhsatsız silah sahiplerine uygulanacak yaptırımların caydırıcı bir niteliğe sahip olması, kurusıkı silah sahiplerinin kayıt altına alınarak silahların periyodik denetimlerinin yapılması, av bayilerinin denetlenmesi ve online silah satışlarının düzenlenmesi alternatiflerinin diğer alternatiflerin önüne geçtiği ve soruna çözüm bulma sürecinin ana eksenini oluşturması gerektiği düşünülmektedir. Ancak, bu birkaç çözüm önerisiyle bireysel silahlanma sorununu çözmek imkânsız görünmektedir. Sorunu bu bağlamda ele alarak çözüm için alternatifler paketi oluşturulması gerekmektedir. Bir önceki aşama tekrar incelendiği takdirde alternatiflerin, adalet ve uygulanabilirlik ölçütlerine aykırı bir sonuç doğurmayacağı beklenmekte, birtakım aksaklıklar olsa da bunların basit müdahalelerle aşılacak sorunlar olduğu görülmektedir. Alternatifler bölümünde belirlenen öneriler bireysel silahlanma sorununu çözmek için birbirini tamamlar nitelikte politika enstrümanlarıdır. Kolluk kuvvetlerinin müdahaleleri yanında, özendirici faaliyetlerin engellenmesine yönelik düzenlemeler yapılması ve kamu spotlarının kullanımı tarzı politikalar tamamlayıcı olarak daha bütünsel bir yaklaşım geliştirilmesine katkı sağlayacaklardır. Bu politikaların kamuoyunda herhangi bir adaletsizliğe sebebiyet vermeyeceği düşüncesi, idari olarak uygulanabilirliğin mümkün olması ve bireysel silahlanmayla mücadelenin bütünsel bir mücadeleyi gerektirmesi nedeniyle alternatif enstrümanların tamamının aşama aşama uygulamaya konması önerilmektedir.

## 8- Sonuç

Türkiye’de bireysel silahlanma ve illegal silahlanma sorununun, toplum huzuru ve güvenliğini tehdit eden önemli bir tehdit olduğu çalışma boyunca sayısal verilerle ortaya konulmuştur. Bireysel silahlanma ve özellikle de ruhsatsız/illegal bireysel silahlanma ve bu silahlarla işlenen suçların yaygınlaşması gittikçe ivme kazanan ve ivedilikle çözüme kavuşturulması gereken bir asayiş ve güvenlik sorunudur.

Çalışmada sorunun çözümü sürecinde idari düzenlemeler ve yasaklamaların devreye sokulması önerilmiş olmakla birlikte, bu süreçte bütünsel bir yaklaşım geliştirilerek, özendirici eylemleri engelleyen ve bilgilendirici nitelikte enstrümanları da kullanarak sorunun her boyutuyla mücadele etmeye öncelik verilmesi gerekmektedir. Sonuçta, bu türden müdahaleler Emniyet Teşkilatının iş yükünü ve bazı maliyet kalemlerini arttırıcı nitelikte olsa da bu olumsuz dışsallığın karşısında kurtarılan hayatların beraberinde getirdiği olumlu dışsallıklar bu uygulamaları meşrulaştırıcı bir niteliktedir.

## KAYNAKÇA

- Bağlıtaş, H, Gençoğlu, P & Kuşkaya, S.(2017) “Sosyal Pazarlama Aracı Olarak Kamu Spotlarının Birey Davranışları Üzerindeki Etkileri: Parametrik Olmayan İstatistiksel Bir Analiz”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Vol. 10, no. 48, 622-629.
- Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis: Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, DC: CQ Press.
- Beck, Katie (2017) “Are Australia's gun laws the solution for the US?” <https://www.bbc.com/news/world-australia-35048251> (Erişim Tarihi, 1 Nisan 2019)
- Charleston massacre The latest American mass killing <https://www.economist.com/democracy-in-america/2015/06/18/the-latest-american-mass-killing> (Erişim Tarihi, 1 Nisan 2019).
- Emniyet Genel Müdürlüğü, (2016) 28.12.2017 Tarihli Basın Açıklaması, <https://www.egm.gov.tr/haberler/Sayfalar/28-Aralik-2017-Tarihli-Basin-Aciklamasi.aspx> (Erişim Tarihi, 13 Aralık 2018)
- Eurostat 2015, Crimes Recorded by the Police: Homicide in Cities, erişim 14 Aralık 2018, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim\\_hom\\_city&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=crim_hom_city&lang=en)
- Karp, Aaron (2018) Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-BP-Civilian-Firearms-Numbers.pdf> (Erişim Tarihi, 1 Nisan 2018)
- Kızmaz, Z.(2005) “Ceza veya Kriminal Yaptırımın Suç Oranları Üzerindeki Caydırıcı Etkisi”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Vol. 7, no. 2, 210-231.
- Örmeci, O.(2016) *Silah Reformu: ABD ve Dünya Örnekleri*, <http://ydemokrat.blogspot.com.tr/2016/01/silah-reformu-abd-ve-dunya-ornekleri.html> (Erişim Tarihi, 4 Nisan 2018)
- Özel Güvenlik Daire Başkanlığı 2013, *Bireysel Silahlanmaya Dair 2017 Yılı Raporu*, <http://www.ozelguvenlik.pol.tr/Duyurular/Sayfalar/B%C4%B0REYSEL-S%C4%B0LAHLANMAYA-DA%C4%B0R-2017-YILI-RAPORU.aspx> (Erişim Tarihi, 1 Nisan 2018).
- T.C. İçişleri Bakanlığı 2017, Son Günlerde Bazı Basın Yayın Organlarında Çıkan Ateşli Silahlarla İşlenen Suçlarla ve Yapılan Düzenlemeler ile İlgili Açıklama, <https://icisleri.gov.tr/son-gunlerde-bazi-basin-yayin-organlarinda-cikan-atesli-silahlarla-islenen-suclarla-ve-yapilan-duzenlemeler-ile-ilgili-aciklama> (Erişim tarihi 1 Nisan 2018)
- There are now more guns than people in the United States [https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/10/05/guns-in-the-united-states-one-for-every-man-woman-and-child-and-then-some/?utm\\_term=.cbbfc69267d9](https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/10/05/guns-in-the-united-states-one-for-every-man-woman-and-child-and-then-some/?utm_term=.cbbfc69267d9) (Erişim Tarihi, 1 Nisan 2018).
- Türkiye İstatistik Kurumu 2013, Bölgesel İstatistikler, <https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistik/anaSayfa.do?dil=tr> (Erişim tarihi 15 Aralık 2018).
- Türkiye İstatistik Kurumu 2013, Ceza İnfaz Kurumuna Giren Hükümlü İstatistikleri, <https://biruni.tuik.gov.tr/girenhukumluapp/girenhukumlu.zul> (Erişim Tarihi 15 Aralık 2018)
- Umut Vakfı *Umut Vakfı- Türkiye Silahlı Şiddet Haritası 2017*, <http://www.umut.org.tr/umut-vakfi-turkiye-silahli-siddet-haritasi-2017/> (Erişim Tarihi 27 Mart 2018)

## KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMASI SONRASI SUÇ OLGUSU VE ALGISINDA DEĞİŞİM: DENİZLİ KARŞIYAKA MAHALLESİ ÖRNEĞİ

*Pınar SAVAŞ YAVUZÇEHRE\**

### Öz

Bireylerin yaşamlarını devam ettirebilmeleri için hava, su, gıda, uyku gibi en temel fizyolojik ihtiyaçlardan sonra güvenlik ihtiyacı gelmektedir. Bireyin kaliteli bir yaşam sürmesi için eğitim, sağlık, sosyal yaşam ve güvenlik gibi faktörlerin sağlanması gereklidir. Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu'nda güvenlik hakkı olabildiğince suç, şiddet ve yasadışı olaylardan arındırılmış güvenli bir yaşam alanı olarak tanımlanmıştır. Ülkelerin gün geçtikçe ekonomik açıdan gelişmesi her geçen yıl suç oranlarının azalacağını düşündürse de durum tam tersi şekilde işlemekte ve suç kentleri daha fazla sarmaktadır. Ülkemizde suç üreten veya suça mekân oluşturan kentsel alanlar için kentsel dönüşüm projeleri suçla mücadele yöntemi olarak görülmektedir.

Denizli'de 2005-2009 yıllarında gerçekleştirilen kentsel dönüşüm projesi ile Karşıyaka mahallesinde ikamet eden 2000 konut dönüşüme uğramıştır. Çalışmada, bölgenin ve kentin suç merkezi olarak görülen Denizli Karşıyaka mahallesinde uygulanan dönüşüm projesi öncesi ve sonrası suç oranları karşılaştırılmaktadır. İlgili mahallenin bağlı olduğu Sevindik Karakolundan alınan bilgilere göre; kentsel dönüşümün olduğu bölgelerde kişilerin apartman yaşamına geçmesi ile suçun aydınlatılması, ihbarı, suçun gizlenememesi gibi olgular suçla mücadeleyi pozitif yönde etkilediği bilgisi alınmıştır. Ayrıca alanda yapılan mülakatlar ile vatandaşların dönüşüm sonrası güven algısı sorgulanmıştır. Araştırma sonucunda bölgede gerçekleştirilen dönüşüm projesinin kentsel suçlar üzerindeki etkinliğinin sınırlı kaldığı, kentsel dönüşüm projeleri ile kentsel suçların azaltılmasına yönelik olan hedeflerin bölge özelinde tam olarak gerçekleştirilemediği anlaşılmıştır. Kentsel dönüşüm süreci ile birlikte bölgenin apartmanlaşması suçla mücadelede kolaylık sağlamıştır. Bölgedeki suç oranı eskiye oranla düşmüştür. Ancak mekânda suç olgusu yok olmamıştır. Kentteki toplam suç oranı neredeyse aynı kalmıştır. Dönüşüm sonrası suç oranları Karşıyaka Mahallesinde düşerken kentin farklı semtlerinde artış göstermiştir. Kentsel dönüşüm uygulamasının Denizli özelinde suçların azalmasında ya da mekânsal olarak yer değiştirmesinde etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

**AnahtarKelimeler:** Suç, KentselDönüşüm, Denizli, Karşıyaka Mahallesi

## CHANGE IN PHENOMENON AND PERCEPTION OF CRIMEAFTER URBAN REGENERATION PROJECT: DENİZLİ KARŞIYAKA NEIGHBORHOOD CASE

### Abstract

In order for individuals to keep living their lives, the safety need comes after the most basic physiological needs such as air, water, food, sleep. For the individual to live a quality life, it is necessary to provide factors such as education, health, social life and security. In the Declaration of European Urban Rights, the right to security has been defined as a safe living space free from crime, violence and illicit events. Although the economic development of countries every passing year suggests that crime rates will decrease, the situation works in the opposite way and the crime wraps more cities. In Turkey, urban regeneration projects for urban areas producing crime or creating crime are seen as methods of fighting crime.

With the urban transformation project realized in Denizlibetween 2005-2009, 2000 residences in Karşıyaka neighborhood have been transformed. In the study, crime rates are compared before and after the transformation project implemented in Denizli Karşıyaka neighborhood which is seen as the crime center of the region and the city. According to the information obtained from the Sevindik Police Station, where the urban neighborhood is connected, it was learned that by means of transition of people to the apartment life in the regions where urban transformation was effected, the facts such as the elimination of the crime, the notification, the inability to hide the crime have been positively affected the fight against crime. In addition, by the interviews conducted in the field, the perception of trust after the transformation of the citizens were questioned. As a result of the research, it

\* Doç.Dr. Pamukkale Üniversitesi, Denizli, Türkiye, pyavuzcehre@pau.edu.tr



is understood that the transformation project in the region has limited effectiveness on urban crime, urban transformation projects and targets for urban crime reduction have not been fully realized in the region. Along with the process of urban transformation, the apartment building of the region has facilitated the fight against crime. Compared to the past, the crime rate in the region has decreased. However, crime has not disappeared. The total crime rate in the city remains almost the same. Crime rates after urban transformation decreased in Karşıyaka neighborhood and increased in different districts of the city. It can be concluded that urban transformation is effective in the reduction or spatial displacement of crime in Denizli.

**Keywords:** Crime, Urban Regeneration, Denizli, Karşıyaka Neighborhood.

## GİRİŞ

Kentsel yaşamı her dönem etkilemiş unsurların başında suç olgusu gelmektedir. Toplumsal bir sorun olan suç hemen hemen tüm dünya ülkelerinde görülmektedir. Suça neden olan farklı unsurlar sayılabileceği gibi en genel olanları; gelir yetersizliği, nüfus yoğunluğu ve denetim zorluğu, adaletsizlik, sağlıksız kentleşme, göç, sosyal dışlanmışlıklar, mekânsal ayrışmalar, kentsel planlamadaki yetersizlikler sayılabilir.

Ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme süreci sonucu, artan nüfus üzerinde denetimin azalması/zorlaşması, gelir dağılımında adaletsizliğin artması, aile yapılarında değişim, gelenekler, örf ve adetlerin etkisinin azalması, heterojen bir toplum yapısına dönüşmesi gibi birçok açıdan sosyal değişim meydana gelmiştir.

Kentlerin yıpranan, artık kullanılamaz hale gelen alanlarının farklı uygulamalar ile kente yeniden kazandırılması süreçlerini kapsayan kentsel dönüşüm uygulamaları, 2. Dünya Savaşı'ndan bu yana uygulanmaktadır. Uygulanan kentsel dönüşüm projeleri, yenileme, canlandırma, rehabilitasyon, dönüşüm gibi isimler olsa da genel amaç olarak kenti sosyokültürel ve ekonomik çöküntü alanlarından kurtarmak ve gelecek kuşaklara taşımak olmaktadır. Türkiye de bu amaçla birçok dönüşüm projesine imza atmıştır. Dönüşüm projelerinin bir amacı da kentlerde suç yaratan veya barındıran mekânların iyileştirilmesi ile suç olgusunun bölgeden temizlenmesidir. Öyle ki birçok kentin emniyet müdürü yaptıkları açıklamalar ile kentlerinde suçla mücadelede kolaylık olması için dönüşüm projesi istediklerini belirtmişlerdir.

Bu çalışmanın amacı, suç unsurunu tanımlamak suça neden olan faktörleri açıklamak, genelde Türkiye özelde Denizli'de kentsel dönüşüm uygulamalarının suç olgusuna ve algısına etkilerini tartışmaktır.

### 1. SUÇ UNSURU

Türk Dil Kurumunun kısa tanımıyla suç; “yasalara aykırı davranış, cürüm” dür. Suçun oluşması için gerekli unsurları ile birlikte tanımı ise «Suç isnad yeteneğine sahip bir kişinin kusurlu iradesinin yarattığı icraî veya ihmali bir hareketin meydana getirdiği yasadışı yazılı tipe uygun, hukuka aykırı ve müeyyide (yaptırım) olarak bir cezanın uygulanmasını gerektiren bir eylemdir» (Alacakaptan, 1975: 1). Suçun tanımını yapan her ilgili kendi alanından yaklaşırken aslında hukuki tanımlar yanında kriminolojik ve sosyolojik unsurlar da içermektedir.

Suç neden olan mekânsal faktörler arasında, mekânda nüfusun yoğunluğu, boş konutların varlığı, doğal gözetimin mümkün olması, erişilebilirliği, kentin büyüklüğü ve tasarımı, kent merkezine olan uzaklık, kent içinde fonksiyonların konumlanması, aydınlatma unsurlarının yeterliliği (Ayhan, Çubukçu, 2007: 40), kamusal alanların kullanım yoğunluğu, göç alma durumu, gecekondulaşma, polis karakoluna uzaklık sayılabilir.

#### 1.1.Kentsel Suçlara Etki Eden Faktörler

Kalabalık yaşam alanları, kentleri güvenilmez ve yaşam kalitesi düşük alanlar haline getirmektedir. Kentsel alan suçlular için elverişli mekânlara dönüşmektedir. Yoksulluk, yoksunluk, gelir dağılımı adaletsizlikleri, mekânsal ayrışmalar, sosyal dışlanmışlıklar, kentsel planlamadaki

yetersizlikler vb. nedenler kentlerde; kişilere karşı işlenen suçlarda (kasten yaralama, kasten öldürme, cinsel taciz sarkıntılık, cinsel saldırı, çocuğun cinsel yönden istismarı, hakaret, tehdit taksirle yaralama gibi), mala karşı işlenen suçlarda (hırsızlık, dolandırıcılık, yağma, gasp mala zarar verme gibi) ve topluma karşı işlenen suçlarda (kasten yangın çıkarma, silahla ateş etmek suretiyle genel güvenliği tehlikeye sokmak, trafik güvenliğini tehlikeye sokmak, müstehcenlik, fuhuş, kumar oynanması için yer ve imkân sağlama, aile içi şiddet gibi) artışlara sebep olabilmektedir (Akalin, 2016:7). Kentsel suçların nedenlerini sınıflandıırırsak eğer;

*i) Sosyal ve Kültürel Faktörler:* Suça yol açan sosyal ve ekonomik faktörler arasında sosyal yapı, eğitim durumu, kültürel yapılanma, madde bağımlılığı, kentlerdeki polis sayısı (Ayhan, Çubukçu, 2007: 34) ve sosyal dışlanma (Akalin, 2016:9) sayılabilir. İstanbul özelinde sosyal ve ekonomik olarak homojen olmayan 32 ilçedeki suç oranlarını inceleyen Ergun ve Yirmibeşoğlu (2005) ise sosyal yapıdaki değişikliklerin şiddet ve suç oranlarını arttırdığını, sosyal yapıda güvenliğin sağlanması sonucu suç oranlarının azalacağını iddia etmiştir.

*ii) Ekonomik Faktörler:* Suça neden olan ekonomik faktörlerin başında yoksulluk gelmektedir. Kentlerde yaygın olarak görülen suç ve şiddet olayları, işsizlik, yoksulluk, yoksunluk ve evsizlik gibi bir dizi yoksunluktan kaynaklanmaktadır (Akalin, 2016: 8). Bedelini ödediğiniz sürece daha iyi bir yaşam elde edebileceğiniz kentsel alanda özendirilen ideal yaşam için, daha fazla tüketim için kişilerin belli gelir seviyesinde olması gerekmektedir. Bu herkes için ulaşılabilir olmayan durum bazı kişileri de suça teşvik edebilmektedir.

*iii) Demografik Faktörler:* Suç unsuruna etki eden demografik unsurlar nüfus, cinsiyet, yaş, medeni durum, çocuk sayısı, aile, ırksal ve etnik yapıdır (Ayhan, Çubukçu, 2007: 38). Kentlerin yoğun şekilde nüfusunun artması ya da göç alması sosyal kontrolü zorlaştırmaktadır.

*iv) Mekânsal Faktörler:* Ayhan ve Çubukçu (2007: 40)'nun uluslararası ve ulusal suç literatürü analizi sonuçlarına göre suça etki eden mekânsal faktörler: "Nüfus yoğunluğu, boş konut birimlerinin varlığı, doğal gözetimin mümkün olması, erişim fırsatları, fiziksel ölçütler, kent büyüklüğü ve tasarımı, aktivite alanlarının ve yolların kullanım yoğunluğu, kat adedi, kent merkezine olan uzaklık, fonksiyonların kent içinde konumlanması, aydınlatma elemanlarının yeterliliği, alkol çıkış noktalarının varlığı, araba park yerlerinin varlığıdır".

Kentsel suçların artmasında ekonomik yoksunluklar ve kentsel yoksulluk önemli bir faktördür. Ancak bir bölgedeki suçların nedeni olarak yoksulluk ve yoksunluk tek başına yeterli değildir. Her yoksul yerleşim yeri, potansiyel suç bölgesi değildir. Bakımsız, yıkık, kendi haline bırakılmış ve köhne yerleşim alanları, bazı suçlar ve suçlular için elverişli mekânlar sunarak, bu bölgelerin suç ile anılmasına sebep olabilmektedir (Akalin, 2016: 29). Suça yönelik son yıllarda yapılan araştırmalar bina ölçeğinden kent ölçeğine kadar değişen mekânsal faktörlerin suç olgusu için daha belirleyici nitelik taşıdığını göstermektedir.

## **2.KENTSEL SUÇLARIN ÖNLENMESİNDE BİR ARAÇ OLARAK KENTSEL DÖNÜŞÜM**

Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğünde, "dönüşüm kelimesi, olduğundan başka bir biçime girme, başka bir durum alma, tahavvül, inkılap, transformasyon" olarak tanımlanırken, kentsel dönüşüm de, kentin imar planına uymayan, ruhsatsız binaların yıkılıp, planlara uygun toplu yerleşim alanlarının oluşturulması olarak tanımlanmaktadır (tdk.gov.tr). Bu tanımdan hareketle, kentsel dönüşüm; kentlerin imar planına uymayan, ruhsatsız binalardan oluşan alanlarının başka bir biçime girmesi, yeni bir durum alması, transformasyondur (Savaş Yavuzçehre, 2011: 39).

Kentsel dönüşüm farklı zamanlarda, farklı koşullar altında ortaya çıkabilmektedir. Kentsel dönüşümün, üzerinde uzlaşmış tek bir nedeni yoktur. Günümüzde kentsel dönüşüm çoğunlukla, fiziksel çöküşü durdurmak ve tarihi dokunun sürdürülebilirliğini sağlamak, ekonomik yaşamı canlandırmak, mimarlık ve kentsel yaşam kalitesini arttırmak, kültüre dayalı dinamikleri harekete geçirmek ve proje sürecine ilgili aktörlerin katılımını sağlamak gibi nedenlerle hayata geçirilmektedir (Polat ve Dostoğlu, 2007: 65).

Kentsel dönüşüm, kentsel suçlarla mücadelede de etkili bir yöntem olarak kullanılabilir. Kentsel suçlara ve suçlulara uygun ortamları bünyesinde barındıran kent içi çöküntü bölgeleri ve gecekondu mahalleri gibi yaşam alanları, farklı kentsel dönüşüm yöntemleri kullanılmak suretiyle dönüştürülmektedir. Daha müreffeh ve steril yaşam alanlarına kavuşturulan bu bölgelerde kentsel suçların önüne geçilmeye ve kentlilere daha güvenli kentsel alanlar oluşturulmaya çalışılmaktadır (Akalm, 2017: 15).

### 3.DENİZLİ KARŞIYAKA MAHALLESİ VE KENTSEL DÖNÜŞÜM UYGULAMASI

Denizli'nin gecekondu mahallelerinden biri olan Karşıyaka Mahallesi, kentin Ankara asfaltı üzerinde olup Denizli Organize Sanayi Bölgesine olan yakınlığı nedeniyle çok sayıda işçi ailesince yerleşim yeri olarak tercih edilmiştir. Özellikle Afyon ve Doğu illerinden çalışmak amacıyla Denizli'ye göç eden aileler hem anayola yakınlığı nedeniyle hem de ekonomik nedenlerle Karşıyaka Mahallesi'ne yerleşmiştir. Dışarıdan gelen işçilerin bölgeyi yaşam alanı olarak seçmesi ve usulsüz yerleşimlerin sayısının artması, büyük bölümü hazineye ait olan bölgenin zamanla gecekondulaşmasına neden olmuştur. Mahalle muhtarı Şahiner'in verdiği bilgilere göre Karşıyaka Mahallesi Afyondan, Doğu Anadolu'dan ve son yıllarda Suriye'den aldığı yoğun göçler sonrası eğreti bir şekilde gelişim göstermiştir. Bölgede kiralar bodrum katlar için 350 TL civarında iken diğer daireler için 600 TL gibi rakamlarla anılmaktadır. Pek tercih edilmeyen bodrum katlar son dönemde kalacak uygun fiyatlı yer arayan Suriyeli kişiler tarafından rağbet görmektedir.

Karşıyaka Mahallesinde 2005-2009 yılları arasında kentsel dönüşüm projeleri başlamıştır. Proje kapsamında inşa edilen konutlar, Denizli Büyükşehir Belediyesi ve TOKİ iş birliği ile tamamlanmıştır. İlk projede, 448 konut inşa edilmiştir. Devamında ise, toplam 1532 konutu içeren, Kurudere birinci, ikinci ve üçüncü etap konutları inşa edilmiştir. İlerleyen yıllarda bölgede 940 konuttan oluşan bir proje daha hayata geçirilmiş ve tüm kent sakinleri için satışa sunulmuştur (KışlalAydiner, 2017: 104). Kentsel dönüşüm projesi sonrası bölge genişlemiş ve yaşayan vatandaş sayısı da artmıştır. Mahalle muhtarının verdiği bilgiye göre, Karşıyaka mahallesinde konutları yıkılanların hemen hemen hepsi bölgede yeni yapılan binalara taşınmıştır. Binalarda oturanlardan sadece 15-20 kişi TOKİ konutlarını bırakarak başka yerlere göç etmiştir. Muhtara göre taşınanlar dönüşüm sonrası TOKİ'lerde suç faaliyetlerine devam edemedikleri için mahalleden ayrılmıştır.

Bölgede yapılan konutların büyük çoğunluğunu oluşturan ilk konutlar bölge halkı arasında "Sarı TOKİ'ler" olarak bilinen Aktepe TOKİ konutlarıdır.



**Fotoğraf 1.** Aktepe TOKİ Konutları (Halk Arasında - Sarı TOKİ'ler)

Bölgede daha sonra inşa edilen bir diğer etap ise Bağırsak Deresi halk arasındaki adı ile Şırnaklılar Deresi 2. Etap TOKİ olarak adlandırılıyor ve adından da anlaşılacağı üzere dere yatağına kurulmuş, çoğu Şırnak'lı ve Ağrı'lı doğudan göç eden ailelerin yaşadığı bir yerleşim yeri özelliği taşıyor.



**Fotoğraf 2:** Bağırsak Deresi 2. Etap TOKİ Bölgesi, 2019.

Karşıyaka Mahallesinden toplu konut alanına taşınan sakinlerin büyük bir kısmı okuma yazma bilmektedir (%75). Bu kişiler arasında ilkokul mezunları çoğunluktadır. İkinci kuşakta lise mezunları görülmektedir, kadınlar arasında okuma yazması olan ancak bir eğitim kurumuna devam etmemiş olanların oranı yüksektir. Meslek açısından bakıldığında az sayıda mavi yakalı işçi olarak özellikle tekstil fabrikalarında çalışanlar da bulunmakla beraber (%15) son zamanlarda fabrikaların işçi çıkarması nedeniyle işsiz oranı artmıştır. Pazarcı, seyyar satıcı, hamal, temizlikçi, kaloriferci, inşaat işçisi olarak enformel sektörde çalışanlar da bulunmaktadır. Mahalle sakinlerinin büyük kısmı niteliksiz işçidir. Düzenli gelirleri yoktur dolayısıyla maddi sıkıntı en büyük sorunlarını oluşturmaktadır. Mahallede ortalama hane halkı büyüklüğü 5 kişi civarındadır. Evli olmayan çocuklar aileleri ile birlikte oturmaktadır ve ortalama çocuk sayısı 3 civarındadır. Doğu Anadolu'dan göç edenlerde çocuk sayısı daha fazladır. (İçli, 2011: 49). Göçle gelen Suriyelilerde de çocuk sayısının fazlalığı dikkat çekmektedir.

Suç açısından kötü bir ünü olan Karşıyaka Mahallesi sosyolojik açıdan damgalanmıştır. 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun ile Denizli Belediyesince bölgede başlatılan dönüşüm projesinin amacı daha iyi konut alanları oluşturmak olsa da bir diğer amaç da bölgede huzuru sağlamak ve asayışı artırmak olmuştur.

### **3.1.Kentsel Dönüşüm Sonrası Suç Olgusu ve Algısında Değişim**

Karşıyaka Mahallesi'nin barındırdığı suç potansiyeli, mahallenin bağlı olduğu Sevindik Karakolu\* ve bölgede devriye gezen polislerden alınan bilgilere göre; başta uyuşturucu imalatı ve ticareti olmak üzere, irili ufaklı birçok suç unsurunu barındırmaktadır. İnternette herhangi bir arama sayfasına mahallenin ismi yazıldığında sayfalar dolusu uyuşturucu operasyonu vb. haberler çıkmaktadır. Denizli'de yerel halk arasında suç batağı olarak nitelendirilen bölgede, çeteleşme, uyuşturucu kullanma,

\* Sevindik Polis Karakolu'nun toplam 14 sorumluluk bölgesi bulunmaktadır. Denizli'nin gecekondu bölgeleri başta olmak üzere çeşitli suçların yüksek olduğu bölgelerdir bu mahalleler; Aktepe, Akhan, Anafartalar, Deliktaş, Dokuzkavaklar, Eskihisar, Güzelköy, Kale, Karşıyaka, Korucuk, Sevindik, Sümer, Zafer mahalleleridir.

kullandırma ve tedarik, fuhuş, hırsızlık, yağmacılık, çocuk istismarı suçları en çok bilinen suçlar arasında yer almaktadır. Suç olgusu bölgenin mekânıyla özdeşleşmiştir. Bölge suç yaratan bir mekân özelliği almıştır. Uyuşturucu tacirliği, evlerde kenevir yetiştiriciliği, madde bağımlılığı, fuhuş, hırsızlık gibi suçların merkezi konumunda olan mahallede yaşayanlar da alan araştırması sırasında bu suç türlerinin bölgedeki varlığını doğrulamışlardır.

Çalışmada, nitel araştırma yönteminin veri toplama tekniği olarak derinlemesine mülakat ve gözlem yöntemleri kullanılmıştır. Mülakatlarda hem yapılandırılmış hem de yapılandırılmamış, ucu açık sorular sorularak, konu hakkında daha fazlasını tanımlamak ve keşfetmek hedeflenmiştir. 2019 yılı Ocak ayında alanda yapılan araştırmada, mahalle muhtarı, 38 bölge sakini, devriye gezen polisler ve mahallenin bağlı olduğu Sevindik Polis Karakolu yetkilileri ile derinlemesine mülakatlar yapılmıştır.

Bölge halkı ile yapılan görüşmeler sonucu, TOKİ konutlarında barınamayarak, başka mahallelere taşınan aileler bulunduğu bir kez daha teyit edilmiştir. Ancak halk arasında genel algı suçun azalmadığı şeklindedir. TOKİ konutlarında yapılan görüşmeler sırasında bir vatandaş, *"TOKİ'lerde suç bölgeden bölgeye değişiyor. Suçlu mahallelerden gelip yerleşilen TOKİ'lerde hala suç işleniyor. Yani Sarı TOKİ'lerde suç değişmedi... ama Akvadi TOKİ'lerinde suç olmuyor. Çevreye suç hep buralardan (Aktepe) dağılıyor. İnsan değişmedikçe bina değişse ne olur?"* sözleriyle, suçu barındıran Aktepe Sarı TOKİ'lerde suçun hala etkin olarak devam ettiğini dile getirmiştir.

Edinilen bilgilere göre; içinde Çingene ve Romenlerin de bulunduğu uyuşturucu çeteleri olduğu iddia edilen iki aile, mahallede suçun yaratılmasında etkilidir. Bu aileler ve bunlara iştirak edenler bölgede kentsel dönüşüme karşı çıkmıştır. Uyuşturucu çetesi olarak nitelendirilen bu ailelerin fertlerinin çoğunun cezaevinde olduğu bilgisine ulaşılmıştır. Bu kişiler çocuk haklarından yararlanmak amacıyla suçların büyük bir çoğunluğunu çocuklara işletmektedirler. Çocuklar suça alet edilmektedir. Yapılan mülakatlarda bir kadın, eşinin ve çocuklarının suça maruz kaldığını ifade ederek mahalleden taşınmak zorunda kaldığını söylemiştir, daha evvel taşınmadığı için duymuş olduğu pişmanlığı belirterek, çocuklarının okul hayatlarının bu ortamda son bulduğunu, madde bağımlısı olduklarını ve şu anda cezaevinde olduklarını söylemiştir. Kadımlarla yapılan mülakatlarda, kadınlar çocuklarını asla yalnız başlarına sokağa bırakmadıklarını belirtmişlerdir. Yakın zamanda mahalledeki ilköğretim okulunda kavga çıktığını ve sivil polislerin olaya müdahale ettiklerini ifade etmişlerdir. Anneler, ilköğretim çocuklarının bile yanlarında kesici alet taşıdıklarını, bu yüzden çocuklarının can güvenliğinden korktuklarını belirtmişlerdir.

Mahalle Muhtarından alınan bilgilere göre, TOKİ Konutları'nda sık aralıklarla gerçekleştirilen Çevik Kuvvet Operasyonlarında büyük miktarda yasa dışı bağımlılık yaratıcı madde ele geçirilmektedir. Birçok vatandaş operasyonlar sonucu, kiracıların dairelerini kenevir ve esrar yetiştirmek için kullandığının ortaya çıktığını dile getirmiştir. Özellikle gençlerin çoğunlukla ailelerinden habersiz, TOKİ konutlarındaki dairelerinde saksı içerisinde esrar gibi uyuşturucu yapımında kullanılan bitkiler yetiştirdiği ve bunun ticaretini yaptıkları bilgisine ulaşılmıştır.

Bölgede vatandaşlara sorulan, *"Devriye gezen polisler görüyor musunuz?"* ve *"Sizce polis kontrolü yeterli mi?"* soruları genellikle olumsuz cevaplanmıştır. Halk bölgede bir güvenlik açığı olduğunu düşünmekte, polis sayısını ve devriyeleri yeterli bulmamaktadır. Bir vatandaş *"Polis özellikle geceleri TOKİ etrafında pek fazla dolaşmaz, gece kimin ne yaptığı belli olmaz çünkü göz gözü görmüyor."* şeklinde açıklamıştır. Yine bir başka vatandaş, *"TOKİ'lerde ayakkabılarımız bile kapılarımızın önünden çalınıyor. Bir gece ben dışarıda kalsam beni bile çalarlar. Ne kadar suçlu varsa yine burada toplandı."* sözleriyle suçun hala devam eden bir olgu olduğunu ifade etmiştir. Mahallede görüşülen polis memurları da durumu teyit etmiş ve çok geniş bir alan için sadece bir devriye arabasının görevli olduğunun altını çizmişlerdir. Ayrıca polis memurları dönüşüm uygulaması sonrası Karşıyaka Mahallesi nispeten azalan suç unsurunun, özellikle Pamukkale Üniversitesi çevresinde yurt ve öğrenci apartlarının yer aldığı Kınıklı semtinde arttığını belirtmişlerdir.

Bölgede suça alet edilen mekânlar da oldukça dikkat çekicidir. Vatandaşlar, geceleri uyuşturucu kullanımının ve kamuya açık alanda fuhuş olaylarının engellenmesi adına, cami tuvaletlerinin dahi kilitli tutulduğunu belirtmişlerdir. Dikkat çekici bir diğer mekân, asri mezarlık ve çevresidir. Bölgede sık sık fuhuş yapıldığı ve gayri meşru çocuk doğumları olduğu belirtilmiştir. Polis de bu olayların doğruluğunu

teyit etmiştir. Halkın şikâyetçi olduğu bu durum gün geçtikçe artmış, mahalle parklarına kadar yayılmıştır. Mülakat yapılan kişiler özellikle geceleri çok rahatsız olduklarını, umuma açık alanlarda bu gibi olayların gerçekleşmesine polisin bir türlü engel olamadığını belirtmişlerdir.

Güvenlik açısından şikâyet edilen bir diğer konu da polislerin zamanında olaylara müdahale edememesidir. Vatandaşların bir kısmı ise kendi güvenlik önlemlerini almak adına yanlarında silah taşıyarak çözüm bulmaya çalıştığını ifade etmiştir. Bu durum ise vatandaşların güvenliğini daha çok tehlikeye düşürme potansiyeli taşımaktadır. Mahalle sakinleri birbirlerine dahi güvenemez hale geldiklerini beyan etmektedirler. Bir vatandaş bununla ilgili, "*Eskiden arabamızın, evimizin kapısını açık bırakır çıkardık. TOKİ'lere taşındıktan sonra, kapıları kilitledik mi diye iki kere kontrol ediyoruz.*" Bir başka vatandaş ise, "*Zile bastığından iyice emin olmadan kimse birbirine kapısını açmıyor, birbirine güvenmiyor. Korkuyoruz.*" ifadesini kullanmıştır. Tüm bu açılardan komşuların birbirlerine olan güvenlerinin yaşanan suç olayları ile bağlantılı olarak giderek azaldığı gözlemlenmiştir.

10 yıl ve üstü süredir bu mahallede yaşadıklarını ifade edenler, kentsel dönüşüm öncesi komşuluk ilişkilerinin daha iyi olduğunu, herkesin komşularına güvendiğini, birbirlerine çocuklarını emanet ettiklerini, başka illere gidilmesi durumunda birbirlerine anahtar emanet edilebildiğini belirtmişlerdir. Ancak bazı komşularının, TOKİ konutlarının kredilerini ödeyememelerinden dolayı göç etmek zorunda kaldıklarını söylemişlerdir. Eski komşuluk ilişkilerinin sonlandığını, artık kimsenin birbirine güvenmediğini, yeni gelen yabancı göçmenler sebebiyle yaşam alanlarında korku duyduklarını ifade etmişlerdir.

TOKİ sakinleri ayrıca bölgede, ışıklandırmanın yetersizliğinden dolayı geceleri karanlıkta kaldıklarını ve bu durumun da suçların kolayca işlenmesine sebep olduğunu belirtmiştir. Özellikle iş için geceleri dışarı çıkmak zorunda olan kadınlar bu durumdan en çok şikâyetçi olan kesimi oluşturmaktadır. Işıklıdırmanın yanında mahallede yeterli mobese kamerasının olmayışı da şikâyet edilen konular arasındadır. Bölge halkı, geceleri rahat edebilmeleri ve suçun önüne geçilebilmesi adına, gece bekçilerinin görevlendirilmesini istemektedir.

Okulların suç yuvalarına dönüştüğü bölgede sanatsal aktivitelerin artırılarak çocukların algılarının değiştirilmeye çalışıldığı gözlemlenmiştir. Uyuşturucu batağına düşen gençleri konu alan bir film de bu bölgede çekilmiş ve mahallede yaşayan gençlere filmde bire bir yer verilmiş olduğu için uyuşturucuya bakış açılarının bir nebze de olsa değişeceği umut edilmektedir.

## SONUÇ

Suçun meydana gelmeden önce önlenmesi suç ile en etkili mücadeledir. Suça ortam hazırlayan ve suçluluğu artıran etmenleri ortadan kaldırmak gereklidir. Toplumda gelir dağılımında adaletin sağlanması, ekonomik ve sosyal refah seviyesinin yükseltilmesi, düşük gelir gruplarından asgari geçim düzeyine ulaşamayanların barınma, eğitim, sağlık vb. konularda sosyal devlet koruması altına alınması önemlidir. Mekânsal açıdan da kentlerde suça yönelik caydırıcı önlemler alınmalıdır. Etkin kamera sistemi, polis devriyelerinin artırılması, geceleri mahallenin aydınlatma sorununun çözülmesi, mahalle bekçisi uygulamasına geçilmesi, bölgede karakol kurulması vb. öneriler çoğaltılabilir.

Kentsel dönüşüm alanlarında dönüşüm olmadan önce mekânların bahçeli, tek katlı olması bununla birlikte sokakların dar ve sık aralıklarla bölünmesi, sokakların giriş çıkışlarının suçu işleyen kişiler tarafından kolaylıkla gözetlenebilmesi, mahalle yapısının çete ve organize olarak suç işlemeye uygunluğu, insanların birbirlerinden korkması gibi sebepler, suçun aydınlatılması konusunda birer engel oluşturmaktadır. Dönüşüm sonrası Denizli Karşıyaka Mahallesi asayiş verileri incelendiği zaman Akalın (2016)'ın Ankara Altındağ kentsel dönüşüm bölgesi için ulaştığı sonuçlara benzer sonuçlar bulunmuştur. Her iki ilde de suça elverişli ortamlar ortadan kaldırıldığı halde suçta ciddi bir azalma görülmüştür. Suç olgusu ve algısında değişim olmamıştır. Denizli Karşıyaka Mahaltesinde kentsel dönüşümün olduğu bölgelerde kişilerin birlikte apartman yaşamı sürdürmesinin suçun aydınlatılması, ihbarı, suçun gizlenememesi gibi olgular üstünde pozitif yönde etki ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

Sonuç olarak kentsel dönüşümün bölgedeki suç olgusunun azalmasında ya da mekânsal olarak yer değiştirmesinde etkili olduğu söylenebilir. Ancak suçun tamamen kentsel dönüşüm ile azaldığı veya dağıldığını söylemek mümkün değildir. Kentsel dönüşüm de dâhil olmak üzere kentsel alanda suçla

mücadelede fiziksel, sosyal ve ekonomik dönüşüm eş zamanlı olarak gerçekleştirilmeli ve eğitim ile desteklenmelidir.

#### KAYNAKÇA

- Akalın, M. (2016). "Kentsel Dönüşüm Projelerinin Suç Oranlarına Etkilerinin Değerlendirilmesi: Ankara Altındağ Örneği", *Munzur Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:5, Sayı:9, s. 5-33.
- Alacakptan, Uğur. *Suçun Unsurları*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No. 372, Ankara, 1975.
- Aydiner, H. K. (2017). " Kentsel Dönüşüm Uygulamalarının Kentsel Yaşam Kalitesine Etkileri: Denizli Karşıyaka Mahallesi Örneği", *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Basılmamış Yüksek Lisans Tezi*, Denizli.
- Ayhan, İ, Çubukçu, K. M. (2007). "Suç ve Kent İlişkisine Ampirik Bakış: Literatür Taraması", *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* Yıl: 3, Sayı: 5, 2007, s.30-55.
- Ergün, N., Yirmibeşoğlu F. (2005). "İstanbul'da 2000-2004 Yılları Arasında Suçun Mekânsal Dağılımı", 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyum, *Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler Riskler ve Fırsatlar*, İstanbul, 2005, s. 295-307.
- İçli, G. (2011). "Kentsel Dönüşüme İlişkin Sosyolojik Bir Değerlendirme– Denizli Örneği", *Sosyal Ve Beşeri Bilimler Dergisi*, Cilt 3, No 1, s. 43-57.
- Polat, S. Dostoğlu, N. (2007). "Kentsel Dönüşüm Kavramı Üzerine: Bursa'da Kükürtlü ve Mudanya Örnekleri", *Uludağ Üniversitesi Mühendislik Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 12 (1), 2007, s. 61-76.
- Savaş Yavuzçehre, P. (2011). *Kentsel Mekânda Değişim: Denizli*, Denizli Belediyesi Kültür Yayınları, Birinci Baskı, Yayın No: 10, Denizli.

## VATANDAŞLARIN E-DEVLET GÜVENLİK ALGISININ BELİRLENMESİ: KARAMAN İLİ ÖRNEĞİ

*Ali ŞAHİN\**  
*Mehmet POLAT\*\**

### Öz

Son yıllarda teknolojiye özellikle de internet teknolojisindeki gelişmeler vatandaşların kamu yönetimlerinden beklentilerini hem arttırmış hem de farklılaştırmıştır. Yeni kurumsal yönetim talepleri, kamu yönetimlerini şeffaf, katılımcı, sorumlu olmaya zorlamaktadır. Bu taleplere cevap vermek için kamu yönetimleri giderek daha fazla internet teknolojilerini kullanmaya başlamıştır. Bu aşamada e-devlet çalışmaları başlatılarak yaygınlaştırılmış ve geliştirilmiştir. Bugün gelinen noktada vatandaşlar birçok kamu hizmetini e-devlet aracılığıyla elektronik ortamda mekândan bağımsız olarak alabilmektedir. Gerçekten e-yönetim sistemleri bu yönüyle kamu yönetimlerine eşsiz imkânlar sunmaktadır. Ancak e-devlet sistemlerinin birçok avantajı yanında dikkatli olunmadığında sorun teşkil edecek hususları da yok değildir. Nitekim vatandaşların en önemli bilgilerinin yer aldığı bu veri tabanlarının güvenliğinin sağlanması hayati öneme sahiptir. Bu nedenle e- yönetim sistemlerinin güvenliği konusu, sağlanması üzerinde durulması gereken hususların başında gelmektedir.

Bu bağlamda çalışmada e-devlet konusuna sistem güvenliği anlamında yaklaşılarak e-devlet kavramı, e-devlete güvenin önemi, teknolojiye güven eğilimi, sistem güvenliği konuları literatür ışığında ortaya konulacaktır. Çalışmada vatandaşın e-devlet sistemlerinin güvenlik düzeyi ile ilgili düşüncelerini Karaman örneklemini üzerinden değerlendirmek amacıyla alan araştırması da yapılmıştır. Bu amaca uygun olarak Karaman il sınırları içinde ikamet eden vatandaşlara üç bölümden oluşan bir anket uygulanmıştır. Birinci bölümde demografik bilgiler, ikinci bölümde bilgisayar ve akıllı cihaz kullanımı ile ilgili bilgiler, son bölümde ise güvenlik algısı ölçeği ve güvenlik düzeyi ile ilgili bilgiler toplanmıştır. Karaman ilinde ikamet eden vatandaşların e-devlet güvenlik düzeyi ile ilgili anketleri SPSS 20.0 programı aracılığıyla analiz edilerek elde edilen bulgular tartışılmış ve bulgular ışığında bazı önerilerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** E-Devlet, Güvenlik, Karaman

### Abstract

In recent years, developments in technology especially in internet technology have increased and differentiated the expectations of citizens from public administrations. New corporate governance demands force public administrations to be transparent, participative and responsible. Public administrations have started to use more internet Technologies to respond to these demands. At this stage, e-government studies were initiated and expanded. Today, citizens can receive many public services independently of the space via e-government. In fact, e-management systems offer unique opportunities to public administrations. However, there are many advantages of e-government systems as well as the issues that would cause problems when not careful. As a matter of fact, it is vital to ensure the security of these databases, which are the most important information of citizens. Therefore, ensuring the security of e-management systems is one of the most important issues to be considered.

In this context, the concept of e-government, the concept of e-government, the importance of trust in e-government, the tendency to trust in technology and system security will be put forward in the light of literature.

In addition, a field study was conducted to evaluate the opinions of the citizen about the security level of e-government systems via the Karaman sample. For this purpose, a questionnaire consisting of three sections was applied to the citizens residing with in the borders of Karaman province. Demographic information in the first part, information about the use of computer and smart device in these condpart, and the security perception scale and

\* Prof.Dr., Selçuk Üniversitesi, [alisahin@selcuk.edu.tr](mailto:alisahin@selcuk.edu.tr)

\*\* Öğr.Gör., Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, [mehmetpolat@kmu.edu.tr](mailto:mehmetpolat@kmu.edu.tr)



security level in the last section were collected. The findings of the questionnaires related to the e-government security level of the citizens residing in the Karaman province were analyzed through the SPSS 20.0 program and the findings were discussed and some suggestions were made in the light of the findings.

**Keywords:** E-Government, Security, Karaman

## 1.GİRİŞ

Tarım öncesi toplumdan tarım toplumuna, tarım toplumundan sanayi toplumuna ve sanayi toplumundan da nihayet bilgi toplumuna geçiş sürecinde bireylerin ve toplumların alışkanlıkları, ihtiyaçları ve davranışları değişmektedir. Buna bağlı olarak bilgi toplumuna geçiş, hem vatandaşların devletten beklentilerini farklılaştırmış ve arttırmış hem de devletleri bilgi toplumuna ayak uydurmak ve değişen beklentileri karşılamak için hizmet sunum yöntemlerini değiştirmeye zorlamıştır (Taşpınar, 2012: 1).

Küreselleşen dünya ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda ciddi değişim ve dönüşümler yaşamaktadır. Ayrıca bilgi iletişim teknolojileri ve özellikle internet ağlarının kamusal alanlarda ve özel sektörde yaygınlaşması, her iki sektörü de internet teknolojilerinden yararlanarak hizmet sunmaya zorlamıştır. Özel sektörde başarıyla uygulanan “e-ticaret”, kamu yönetiminde e-devlet alt yapılarının kurulup geliştirilmesine örnek olmuştur.

E-devlet, kamu hizmetlerinin aksaması, kamudaki kötü yönetim olgusu, devlet-vatandaş arasındaki güven bunalımı ve bürokrasinin işleyişinden kaynaklanan sorunların çözümü noktasında kamu yönetimi reformlarının bir öncüsü olarak kabul görmeye başlamıştır. Çünkü e-devlet hızlı, şeffaf, az maliyetle beklentilere uygun olarak internet üzerinden sunulabilen kamusal hizmetlerin elektronik ortamda yürütülmesini öngörmektedir (Fang, 2002).

Bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak kamusal iş ve eylemlerin hatta kamu hizmetlerinin dijital ortamlarda üzerinden yapılması bir takım fayda ve beklentilerin yanında risk ve tehditleri de içerisinde barındırır. Kötü niyetli kişi ve kurumların zararlı yazılımlar ve siber saldırılar aracılığıyla bireysel, kurumsal ve kamusal bilgilerin gizliliği ve mahremiyetini ciddi anlamda zafiyete uğratmaktadır. Bu bağlamda “e-risk” olgusu ile karşı karşıya gelinmektedir. Vatandaşın önemli bilgilerinin tutulduğu veri tabanlarının güvenliğinin üst düzeyde sağlanması hayati öneme sahiptir. Nitekim bilgilerinin güvenliğinin sağlanmadığını dolayısıyla kötü niyetli kişilerin eline geçebileceğini düşünmesi ile vatandaşın bilgi iletişim teknolojilerine güvenmemesi neticesinde sistemler üzerinden kamu hizmeti almak yerine geleneksel sistemler üzerinden kamu hizmeti almayı tercih etmesine sebep olmaktadır. Bu durum da e-devletten beklenen faydanın sağlanmasını engellemektedir.

Bu nedenle devlet elektronik sistemler üzerinden bilgiyi elde etme, saklama ve sunma işlemlerini yapmakla kalmayıp bu işlemlerin ve bilginin güvenliğini sağlamak ve vatandaşın e-devlete güven duyması için başta kamu hizmetine duyulan güveni artırmak olmak üzere her türlü tedbiri almalıdır (Carter ve Bélanger, 2005; Şahin ve Taşpınar, 2011:301).

Bu çalışmada e-devlete bilgi güvenliği ve güven perspektifinden yaklaşılarak yapılan alan araştırmasının bulguları ile konu etraflıca değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

## 2. E-DEVLET KAVRAMI VE E-DEVLETE GEÇİŞ NEDENLERİ

1980’li yıllardan önce uygulanan “sosyal devlet” politikaları, devletin her alana müdahalesi nedeniyle, devlet kurumlarının ve hizmetlerinin aşırı büyümesine, yönetim yapısının hantallığına, şeffaf olmayan uygulamaların artmasına, buna bağlı olarak yolsuzluk ve kayırmacılığın artmasına yol açmıştır. Tüm bunlara 1970’lerde yaşanan krizler de eklenince kamu yönetiminin değişimi yönünde hemen hemen her kesim tarafından ifade edilen güçlü bir eleştiriye sebep olmuştur. Bu bağlamda çözüm arayan kamu yönetimleri neo-liberal politikaları uygulamaya başlamışlardır. Neo-liberal politikaların sorunu belli ölçüde çözmesi ve teknolojik gelişmeler 1980’li yıllardan itibaren neo-liberal politikaların gelişmesi ile küresel uyumlaştırma ve bütünleştirme sürecinin hızlanmasına sebep olmuştur (Balcı, 2008: 317; Akcagündüz, 2013: 129). 1980’li yıllardan itibaren yaşanan bu dönüşüm, insanlığı bilgi

toplumu olarak adlandırabileceğimiz yeni bir aşamaya getirmiştir (OECD, 2004; Alodalı, Tuncer, Usta ve Halis, 2012: 85).

Gerçekten 21. yüzyıl sadece bilgi ve teknolojiye değil, aynı zamanda mevcut yönetim anlayışında da hızlı bir değişim ve gelişmenin yaşandığı bir çağ olarak kabul edilmektedir. “Bilgi toplumu”, olarak adlandırabileceğimiz bu çağda ortaya çıkan yeni toplumsal yapılar, kendilerine özgü kurum ve ilkeleri de beraberinde getirmekte ve bu yapılar, klasik yönetim anlayışının temel kural ve ilkelerinin geçerliliklerini tartışmaya açmaktadır. Toplumsal gereksinimlere yanıt vermek esasına göre oluşturulan kamu yönetiminin, toplumda yaşanan hızlı değişime ayak uyduramadığı ve bunun sonucu olarak kamu yönetimi tarafından sunulan kamu hizmetlerinin kalitesinin toplumsal talepleri karşılamaktan uzak olduğu görüşü, bilgi toplumunu ortaya koyduğu yeni yaklaşımlarla yaygın olarak kabul görmeye başlamıştır (Şahin, 2007a: 514). Kamu yönetimlerinin değişen toplumsal talepleri karşılamak için bazı düzenlemelere gitmeleri zorunlu hale gelmiştir. Bu düzenleme alanlarının başında da kamu yönetimlerinin yönetim yapıları gelmektedir.

İnternet kullanımındaki şaşırtıcı gelişme ve e-ticaretin özel sektördeki başarısı, kamu yönetimlerindeki değişimin devleti elektronik ortama taşıma yönünde gelişmesine neden olmuştur (Moon ve Kim, 2001; Fang, 2002; Carter ve Bélanger, 2005; Şahin, 2007a). Bu gelişme elektronik devlet (e-devlet) uygulamalarının alt yapılarının kurularak giderek daha fazla kamu hizmetinin elektronik ortama taşınmasını sağlamıştır. Bu sayede, devlet hizmetlerinin vatandaşa en kolay ve en etkin yoldan, kaliteli, hızlı, kesintisiz ve güvenli bir şekilde ulaştırılması hedeflenmektedir. Bürokratik ve klasik devlet kavramının yerini almaya başlayan e-devlet anlayışı ile her kurumun ve her bireyin bilgi ve iletişim teknolojileri ile devlet kurumlarına ve kurumlarca sunulan hizmetlere kolayca erişmesi hedeflenmektedir (www.turkiye.gov.tr, 2019). E-devlet, tek bir şifre ile devlet tarafından sunulan hizmetlerin elektronik ortamda vatandaşa sunulması hizmetidir. E-devlet uygulaması; vatandaşın hizmet almak için devlet kapısına gitmesi yerine devletin vatandaşın kapısına gelmesini sağlamaktadır (Yılmaz, 2019: 510).

E-devlet kavramı oldukça karmaşık bir yapıdadır (Moon, 2002: 425). Öncelikle e-devlet dediğimizde sadece devlet kuruluşlarının web sayfalarını, bu sayfalar aracılığıyla verilen bilgi ve hizmetleri, böyle bir sistem için gerekli alt yapıyı ve/veya bu sistemi işleten ve sorunlarına çözüm bulan yönetsel ve teknik personeli anlamak eksik olacaktır. Tüm bunların yanı sıra e-devlet kavramı aynı zamanda devlet kuruluşlarının diğer devlet kuruluşları, özel şirketler ve en önemlisi de vatandaşlarla ilişkilerinde dönüşüm yaratabilecek bir potansiyeli barındırmaktadır (Yıldız, 2003: 305). Bu uygulamaların aynı zamanda insan kaynaklarının, iş süreçlerinin ve hizmet kullanıcılarının (vatandaşların) potansiyellerinin en üst seviyede kullanılmasını da içeren bir felsefe değişimini de kapsadığını göz önünde bulundurmak gerekmektedir. E-devlet modeli ile klasik yönetim anlayışı arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar aşağıdaki tabloda (bkz. Tablo 1) kısaca özetlenmektedir. Tek tip hizmetin ve iletişimin asıl olduğu, vatandaşların daha çok edilgen bir konumda bulunduğu ve dikey örgütlenmeye dayalı yönetim anlayışı artık değişime uğramaktadır (Balcı, 2008: 319).

**Tablo 1. Geleneksel Devlet Anlayışı ile E-Devlet Anlayışının Karşılaştırılması**

Geleneksel Devlet Anlayışı	E-Devlet Anlayışı
Bürokratik kontroller	Bireye hizmet ve toplumun güçlendirilmesi
İzole edilmiş idari fonksiyonlar	Entegre kaynak hizmetleri, açık ve şeffaf devlet
Kâğıt işi ve dosyalama	Elektronik hizmet teslimatı
Zaman tüketen süreçler	Hızlı seri iş süreçleri
Elle düzenlenen finansal sözleşmeler	Elektronik fon transferi
Garip raporlama sistemleri	Bilgiye esnek erişim
Bağlantısız, kopuk bilgi teknolojileri	Bütünleşmiş ağ çözümü
Her dönem idareci seçimi	Gerçek, katılımcı ve sürekli demokrasi

**Kaynak:** Şahin ve Örselli, 2003: 347; Balcı, 2008: 319

E-devlet denildiğinde belki akla gelen ilk şey, sanal organizasyonlar bağlamında sanal devlettir. Ancak E-devlet sürekli takip ve denetim isteyen yeni bir yaşam biçimi olduğu gerçeğini göz ardı etmemiz mümkün değildir. Başka bir ifadeyle toplumların giderek artan ihtiyaçlarının yarattığı, bilgi ve iletişim teknolojileri yardımıyla ayakta duracak olan yeni bir devlet anlayışıdır. Bu, iletişim teknolojilerinin kullanıldığı şeffaf, vatandaşa daha yakın, daha ucuz ve daha iyi çalışan bir idari yapının oluşması anlamına gelmektedir. Bu yapının en önemli özelliği ise, devletle vatandaş arasındaki ilişkilerin elektronik ortamda kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir (Fang, 2002: 5; Şahin ve Örselli, 2003: 354; Akcagündüz, 2013: 128).

Devletleri bu anlayışa sevk eden nedenler arasında kamu yönetiminde yaşanan verimsizlik, kırtasiyecilik, israf, esnek olmayan yönetim şekilleri sayılabilir. Söz konusu bu nedenlerin ortadan kaldırılmasının toplumların ilerlemesi açısından önemi büyüktür. Bu bağlamda günümüzde şeffaflık, hesap verebilirlik, adillik, tutarlılık, hukuka bağlılık, müşteri memnuniyeti (vatandaş) ve katılımçılık gibi piyasa ekonomisinde yer alan birçok kavramın devlet açısından da kabul görmesi kaçınılmaz olmuştur (Carter ve Bélanger, 2005; Çetinkaya ve Korlu, 2012: 96-97). Bu bağlamda kamu kuruluşları vatandaşlara kamu kurumlarına gelmeden elektronik ortamda hizmet alabilecekleri elektronik sistemleri oluşturarak hem hizmet sunum maliyetlerini azaltmakta hem de vatandaş memnuniyetini arttırmakta ve daha birçok yarar sağlamaktadır. Bu nedenle kamu kurumları daha fazla kamu hizmetini entegre bir şekilde elektronik ortama taşıma gayreti içine girmişlerdir (Fang, 2002: 1). Bu hususta kurumsal kapasitelerini geliştirmeye gayret etmektedirler.

Türkiye’de hem kamu hizmetlerinin etkin ve verimli olarak sunulması hem de geleneksel yönetim anlayışından vatandaş odaklı yönetim anlayışına geçişte e-devlet sisteminin önemli olduğu fark edilmiştir. Bu nedenle 2005 yılında belirli kamu hizmetlerinde e-devlet uygulamalarına geçilmiş ve günümüzde birçok kamu hizmeti elektronik ortama taşınmış ve taşınmaya devam edilmektedir (Akcagündüz, 2013: 128). Bugün e-devlet kapısından 41.548.786 kayıtlı kullanıcıya 1938’i mobil olmak üzere 4258 hizmet, 511 kurum tarafından e-devlet üzerinden sunulmaktadır (www.turkiye.gov.tr, 2019).

### 3. DEVLETE VE E-DEVLETE GÜVEN

Putnam’a (1993) göre demokrasilerin iş yapmasının anahtarı, kolay olmayacağını bilmemize rağmen sosyal sermaye inşa etmektir (Putnam, 1993:185). Sosyal sermaye, toplumun ve hükümetinin daha sorunsuz çalışmasına yardımcı olmaktadır (Uslaner, 2004: 1). Güven ise sosyal sermayenin önemli bir unsurudur (Putnam, 1993). Nitekim güvenin hem kişisel, hem de toplumsal ilişkiler bakımından önemli bir yeri vardır. Kişisel, toplumsal ve siyasal ilişkilerin her geçen gün daha karmaşık bir hal aldığı günümüz toplumunda, güven giderek daha da önem kazanmaktadır (Taşpınar, 2012: 35). Hardin (1996) güvenilirliğin güvenden daha önemli olduğunu öne sürmektedir. Ahlaki olan güvenmekten daha önemli olan güvenilir olmaktır (Hardin, 1996: 42).

Bireye, kuruma, topluma ve devlete yönelik güveni etkileyen ve yönlendiren tek bir faktörden söz etmek mümkün değildir. Her toplumun örf, adet, gelenek, din ve ideoloji gibi ahlaki değerleri farklılık arz etmektedir. Bu noktada güven olgusunun da kültürel, dinsel, ideolojik, hukuksal, ekonomik, politik, sosyal ve psikolojik olmak üzere çok farklı faktörlerle anlam kazanacağı ve tanımlanabileceği ortadadır. Devlete güven de aynı şekilde çok boyutlu bir olgu olarak ele alınmaktadır (Adaman ve Çarkoğlu, 2000: 39; Turan, Aydılek ve Taban, 2017: 25).

Putnam, 1993’te yayınladığı “Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy” çalışmasında İtalya’nın kuzeyi ile güneyi arasındaki hükümet performansının önemli orandaki farklılığını araştırmıştır. Putnam bu farklılığın güven konusundan kaynaklandığına dikkat çekmektedir (Turan vd., 2017: 25). Putnam (1993:115) çalışmasını şöyle özetlemektedir.

İtalya'nın bazı bölgelerinde (kuzey bölgeleri) birçok koro topluluğu, futbol takımı, kuş gözlem kulübü ve Rotary kulübü mevcuttur. Bu bölgelerdeki vatandaşların çoğu, günlük basında topluluk meselelerini merakla okumaktadır. Kamusal meselelerle uğraşmakta, ancak kişisel ya da koruyucu müşteri politikalarıyla uğraşmamaktadır. Sakinler, adil davranmak ve yasalara uymak için birbirlerine güveniyorlar. Bu bölgelerdeki liderler nispeten dürüst. Popüler hükümete inanıyorlar ve siyasi rakipleriyle uzlaşmaya yatkınlara.

Buradaki hem vatandaşlar hem de liderler eşitliği canlandırmaktadır. Sosyal ve politik ağlar hiyerarşik olarak değil yatay olarak düzenlenmektedir. Topluluk; dayanışma, sivil katılım, iş birliği ve dürüstlüğe değer vermektedir.

Diğer kutupta (güney bölgelerinde), Fransız “incivisme<sup>1</sup>” terimi ile nitelendirilen "sivil olmayan" bölgeler bulunur. Bu bölgelerdeki kamusal yaşam yatay değil, hiyerarşik olarak düzenlenmektedir. Burada "vatandaş" kavramı çok bodurdur. Bireysel nüfus açısından bakıldığında, kamu işleri, başkasının işidir ("patronlar", "politikacılar") ama benim işim değildir. Çok az insan, ortak halkla ilgili müzakerelere katılmak istemektedir ve bu gibi çok az fırsat kendilerine sunulmaktadır. Siyasi katılım, toplu amaçlarla değil, kişisel bağımlılıkla veya özel açgözlülükle tetiklenmektedir. Sosyal ve kültürel derneklere katılım yetersizdir. Yolsuzluk, politikacıların kendileri tarafından bile, norm olarak kabul edilir ve demokratik ilkeler konusunda siniktirler. “Uzlaşma” sadece olumsuz taşlara sahiptir. Yasalar (neredeyse herkes kabul eder) kırılmak için yapılmaktadır, ancak başkalarının kanunsuzluğundan korkan insanlar sert disiplin talep etmektedir. Bu birbirine geçen kısır döngülere hapsolmuş toplumda neredeyse herkes güçsüz, sömürülmüş ve mutsuz hissetmektedir. Her şey göz önüne alındığında, buradaki temsili hükümetin daha sivil toplumlarda olduğundan daha az etkili olması şaşırtıcı değildir.

Diğer insanlara ve dolayısıyla devlete duyulan güven, son 40 yılda Amerika Birleşik Devletleri'nde ve dünya genelinde dramatik bir şekilde düşmektedir, vatandaşlar topluluklarına daha az ilgi duymakta ve siyasi yaşamdaki uzlaşmalar gittikçe daha zor hale gelmektedir. Bu nedenle vatandaşların birbirine ve devlete olan inancının azalması büyük endişe yaratmaktadır (Uslaner, 2000: 569; Welch, Hinnant ve Moon, 2004: 371; Blind, 2007:8; Ateş, 2004: 357; Adaman ve Çarkoğlu, 2000; Esmer, 1999).

Vatandaşların devlete olan güvenlerinde endişe verici düzeydeki bu güven bunalımını aşmak devletin ve kamu kurumlarının öncelikli problemleri arasındadır. İşte bu noktada e-devlet projeleri, özellikle bürokratik süreçlerden kaynaklanan güven bunalımını aşmada bir araç olarak kullanılmaktadır. Çünkü e-devlet kamu kurumlarını erişilebilir kılmaktadır. Ancak kamu kurumlarının elektronik ortamda sunduğu kamusal hizmetlerin güvenlik alt yapısı da buna uygun olmalıdır. Daha önce vurgulandığı üzere casus yazılımlar ve siber saldırılarla ulusal ve uluslararası ölçekte bireysel ve kurumsal mahrem bilgi ve belgelere ulaşıldığı ve bunların kamuoyuna sızdırıldığı bilinmektedir. Devletlerarası ilişkiler ve anlaşmalar başta olmak üzere bireysel ve kurumsal çok gizli mahrem bilgi ve belgelerin elektronik ortamlardan elde edilmesi siber güvenlik konusunu bireysel, ulusal ve küresel boyutta bir güvenlik sorununa dönüştürmektedir. Bu tarz olumsuz örnekler vatandaşların e-devlet uygulamalarına yönelik güvenlik endişesini artırmakta ve bu noktada devlete duyduğu güven azalmaktadır.

Vatandaşların e-devlete güven duygusu ile yönetime güven arasında doğrudan bir ilişkinin varlığı bilinmektedir. Başka bir ifadeyle e-devlet uygulamalarına duyulan güven, devlete duyulan güvene de bağlıdır (Welch vd., 2004; Şahin, 2007b: 173; Bélanger ve Carter, 2008: 165). Nitekim Bélanger ve Carter (2008) vatandaşın e-hizmet sağlayıcısı hakkında henüz güvenilir veya anlamlı bir bilgiye sahip olmadığı bir ilişkide ilk güvenin gerekli olduğunu ileri sürmektedir (Bélanger ve Carter, 2008: 166).

Devletin bilgi teknolojilerini kamu hizmeti sunumunda kullanmaya başlaması güvenlik tehditleriyle daha kapsamlı mücadele etmesini gerektirmiştir. Nitekim vatandaşın bilgi güvenliğini sağlamak, elektronik ortamda verilen hizmetlerin kesintiye uğramadan devam etmesini sağlamak daha önemlisi elektronik ortamda verilen hizmete yönelik olarak vatandaşın güvenini artırmak hayati öneme sahip bir güvenlik alanına işaret etmektedir.

Bu bağlamda e-devlet, vatandaşlar ile kamu kurumları arasında çevrimiçi bilgi alışverişine ve çeşitli elektronik ağlara olanak sağlayarak aracılık eden ve vatandaşların güvenine ihtiyaç duyan bir yapıdır. Bu nedenle e-devlet uygulamalarında bilgi ve verinin yüklendiği elektronik sisteme, sistemin

<sup>1</sup> “incivisme” terimi Fransızca “nezaketsizlik” anlamına gelmektedir.

bağlı olduğu kuruma ve sistemin devamlılığını sağlayan personele güven oldukça önem arz etmektedir (Carter ve Bélanger, 2005: 9; Şahin, Örselli ve Taşpınar, 2016: 109).

16-74 yaş grubuna yönelik olarak TÜİK tarafından yapılan “Hane halkı Bilişim Teknolojileri Kullanımı Anketlerinin” sonuçları ile “Girişimlerde Bilişim Teknolojileri Kullanımı Anketlerinin” sonuçlarına göre bireylerin e-Devlet hizmetlerini kullanmayı tercih etmelerini engelleyen başlıca unsur %71,8 oranla kamu hizmetleri ile ilgili işlemlerini ilgili kamu birimlerinde yüz yüze yürütmek istiyor olmalarıdır. İlgili kamu hizmetine İnternet üzerinden erişimin güç olmasının ya da talep edilen hizmetin çevrimiçi sunulmuyor oluşunun ise %16,8 oranla ikinci en büyük engel olduğu anlaşılmaktadır. Anket sonuçlarına göre güvenlik ve maliyetle ilgili kaygıların sırasıyla, %5,4 ve %0,9 gibi düşük düzeyde olduğu görülmektedir (DPT, 2009; Çelen, Çelik ve Seferoğlu, 2011: 5). Aynı kurumun 2018 verilerinde ise e-devlet kullanımı 16-74 yaş grubunun %45,6’sı iken e-devleti en sık kullanma nedeni %41,7 ile kamu kuruluşlarının web sitelerinden bilgi edinme olarak tespit edilmiştir (TÜİK, 2018).

#### 4. E-DEVLET VE BİLGİ GÜVENLİĞİ

İçinde bulunduğumuz bilgi çağında bilgi gereksiniminin bu kadar ön plana çıkması bilginin düzenli bir biçimde saklanması ve gerektiğinde saklanan bilgilerin içinden istenilen bilginin tekrar alınarak işleme konulması gereksinimini de beraberinde getirmektedir. Bilgi iletişim teknolojileri alanındaki gelişim; bilginin üretilmesi, saklanması, düzenlenmesi, işlenmesi, taşınması, hizmete sunulması ve kullanılmasında büyük bir değişimi beraberinde getirmiştir (Kumaş ve Birgören, 2010: 29). Nitekim bilgi iletişim teknolojisindeki gelişmeler sayesinde çok fazla bilgi küçük bir alanda düzenli bir şekilde depolanabilmekte ve istenildiğinde depolanan bilgiler içerisinden aranan bilgi çok kısa bir zaman içinde bulunarak kullanıcıya sunulabilmektedir. Bilgi iletişim teknolojisindeki gelişmeler bilgilerin saklandığı her ortamda bilgi iletişim teknolojilerinin yoğun olarak kullanılmasını zorunlu hale getirmektedir. Tapu dairesinde saklanan tapu bilgileri, vergi dairesinde saklanan vergi kimlik bilgileri, nüfus idaresinde saklanan nüfus bilgileri vb. örnekleri çoğaltabilmek mümkündür (Efendioğlu ve Sezgin, 2007: 220). Bu nedenledir ki artık kamu kurum ve kuruluşlarının tüm bilgileri bilgi ve iletişim teknolojilerinin sağladığı imkânlar sayesinde elektronik ortamlarda tutulmaktadır. Elektronik ortamlarda tutulan bu bilgilerin ise güvenliğinin sağlanması önemli bir araştırma ve faaliyet alanı olarak karşımızda durmaktadır.

Bilgi güvenliği, bir varlık türü olarak bilginin izinsiz veya yetkisiz bir biçimde erişimini, kullanımını, değiştirilmesini, ifşa edilmesini, ortadan kaldırılmasını, el değiştirmesini ve hasar verilmesini önlemek olarak tanımlanabilir (Keser ve Güldüren, 2015:1168).

Bilgi güvenliği kavramı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin bilginin oluşumunu, etkilerini ve yönetimini değiştirmeden çok önce de mevcuttu. Nitekim insanlar her zaman kişisel bilgilerinin güvenliğinin sağlanması kaygısını taşımışlardır. Ancak bilgi iletişim teknolojileri konunun daha önemli hale gelmesine sebep olmuştur. Bilgi gizliliği, bireylerin kendileri hakkındaki verileri kontrol etme veya bir şekilde etkileme isteklerini ifade eder (Bélanger ve Crossler, 2011:1017).

Bilgi teknolojisindeki gelişmeler bilgiyi şeffaflaştırıp bilgiye ulaşımı kolaylaştırırken aynı zamanda bilgiyi tehditlere daha açık hale getirmektedir (Keser ve Güldüren, 2015:1168). Bunun önemli sebepleri iş veya günlük yaşamın bir parçası haline gelen elektronik uygulamaların artması, ihtiyaç duyulan bilgilerin ağ sistemleri üzerinde paylaşımı, bilgiye her noktadan erişilebilirlik, bu ortamlarda meydana gelen açıkların büyük tehdit oluşturması ve en önemlisi kişisel ve kurumsal kayıplarda meydana gelen artışlar olarak sıralanabilir (Vural ve Sağiroğlu, 2008:507-508). Bu husus ise bilgi gizliliği ve bilgi güvenliği konusunda endişelere yol açmakta ve bilgi sistemleri araştırmacılarını, bu endişeleri gidermek için teknik çözümler de dâhil olmak üzere bilgi gizliliği sorunlarını keşfetmeye yöneltmektedir (Bélanger ve Crossler, 2011:1017). Ancak bilgi güvenliğini sağlamak toplumda sadece bilgi güvenliğinden sorumlu kişi ve kuruluşların işi olmaktan çıkmış ve herkesin bilgi güvenliğine katkı sağlaması bir gereklilik haline gelmiştir (Keser ve Güldüren, 2015:1168).

Araştırma sonuçları (Madden vd., 2007; Deloitte, 2007) yetişkinlerin yüzde 85'inin kişisel bilgilerine erişimi kontrol etmenin "çok önemli" olduğuna inandığını ortaya koyarken; şirketlerin yüzde 85'i ise bir önceki yıl boyunca bir tür gizlilik ihlali yaşadığını ortaya koymuştur. Bu tür endişeler,

bireylerin veya şirketlerin bilgilerini web siteleriyle paylaşmaya daha az istekli olmalarına da neden olmaktadır (Belanger ve Crossler, 2011: 1017-1018-1021).

Özellikle elektronik ortama taşınan bilgilerin korunabilmesi ve kurumların karşılaşabileceği olası risklerin önüne geçilebilmesi için bilgi güvenliği yönetim sistemlerinin kamu kurum ve kuruluşlarında üst düzey yöneticilerin de yardımıyla uygulanabilmesi oldukça önemlidir (Vural ve Sağiroğlu, 2008: 507-508).

Ulusal bilgi paylaşım altyapısının korunması, yalnızca devletin değil bu altyapıyı kullanan kurumların, üniversitelerin ve özel kuruluşların ortak çabasını gerektirir. Bu amaçla bu kuruluşlar düzenli bir araya gelerek gerekli eşgüdüm sağlanmalıdır. Kuruluşların bu konudaki kaygılarını bir araya getiren, yorumlayıp çözüm üretecek örgütlenme gereklidir (Efendioğlu ve Sezgin, 2007: 221). Bu bağlamda Cumhurbaşkanlığı Savunma Sanayi Başkanlığı tarafından Türkiye Siber Güvenlik Kümelenmesi projesi yürütülmektedir. Proje kapsamında en önemli paydaş olarak yükseköğretim kurumları değerlendirilmektedir. Bu çerçevede kümelenme çalışmalarına katılmak üzere her yükseköğretim kurumundan alanda çalışan bir temsilci belirlenerek bildirilmesi yanında kurumların siber güvenlik kapasitesinin belirlenmesi için ön lisans, lisans, lisansüstü programlar bu programlarda öğrenim gören öğrenci sayısı, bu alanda çalışma yapan akademik personellerin bilgilerinin başkanlıkla paylaşılması istenmektedir. Ayrıca kurumun bu konu ile ilgili varsa laboratuvar ve uygulama-araştırma merkezleri ve benzeri yatırımlarının yine varsa öğrenci toplulukları ve kulüplerinin başkanlığa bildirilmesi istenmektedir.

Kamu hizmetinin elektronik ortama taşınması nedeniyle hizmete konu bilginin güvenliği ile elektronik ortamın bizzat kendi ve buna bağlı olarak devletin güvenliği bir sorun olarak belirlemiştir. Şüphe yok ki, elektronik ortamda sunulan hizmetlerde başarı, güven ortamının sağlanmasına bağlıdır. Bu durum, güvenlikle ilgili politika ve düzenlenmelerin geliştirilmesini gerektirmektedir (Kızılyel, 2006: 55-56).

## **5. E-DEVLET GÜVEN VE GÜVENİLİRLİK ALAN ARAŞTIRMASI**

### **5.1. Araştırmanın Amacı**

E-devlet uygulamaları geleneksel devlet anlayışının terkedilerek kamu hizmetlerinin elektronik ortamda mekândan bağımsız bir şekilde sunulmasını sağlayarak kamu hizmetinin daha etkin, etkili, verimli, hesap verebilir, şeffaf, vatandaş ve sonuç odaklı yürütülmesini sağlamaktadır. Bu yöntem vatandaş memnuniyetini artırmakta, vatandaş şikâyetlerini azaltmakta, kamu hizmetlerinin maliyetlerini azaltmaktadır. Çevre dostu uygulamaları artarken kırtasiyecilik ve israf önlenmektedir. Ancak tüm bu faydaların sağlanabilmesinin ön koşulu vatandaşın kamu hizmetlerini geleneksel tekniklerden ziyade e-devlet üzerinden almasını sağlamaktan geçmektedir. Vatandaşın hizmetleri e-devlet üzerinden alması ise gerek devlete gerekse kullanılan teknolojiye duyulan güvene bağlı olduğu ileri sürülmektedir. Dolayısıyla bu teknolojilere ve devlete güven e-devlet kullanımını artırırken güvensizlik e-devlet kullanımını azaltarak e-devletten beklenen faydaların sağlanmasını engellediği iddia edilmektedir (Welch vd., 2004; Şahin, 2007: 173; Bélanger ve Carter, 2008: 165). Bu nedenle bu çalışmanın amacı genel olarak devlete güven ve e-devlet uygulamalarına güvenin e-devlet kullanım niyetiyle nasıl bir ilişki içinde bulunduğunu tespit etmek olarak belirlenmiştir. Katılımcıların anket form sorularına verdiği yanıtlardan elde edilen veriler SPSS 20.0 paket programı aracılığıyla istatistiksel açıdan analiz edilmiştir. Araştırma kapsamındaki katılımcılar temel olarak; cinsiyet, yaş, eğitim, gelir, bilgisayar ve internet kullanımı değişkenleri açısından incelenmiştir.

### **5.2. Araştırmanın Kapsamı**

Gerek devletin ve kurumların performansı gerekse demokrasilerin performansı güvene bağlı olduğu ileri sürülmektedir (Putnam, 1993). Bu nedenle e-devlet performansı da gerek genel olarak güven eğilimine gerekse de devlete güven eğilimine bağlı olduğu düşünülmektedir. Araştırma güven eğilimini e-devlet bağlamında ve Karaman ili Merkez ilçesi ile sınırlı olmak kaydıyla tesadüfi seçilen örneklem üzerinden tespit etmeye çalışmıştır. Anket uygulaması sonucunda araştırma için kullanılabilir ve eksiksiz 396 katılımcının anket verileri değerlendirmeye alınmıştır. Öncelikle, elde edilen anket formu

verilerinin demografik açıdan analizi yapılarak; cinsiyet, yaş, eğitim, gelir gibi değişkenler açısından değerlendirilmeye tabi tutulmuştur.

Araştırmamızın en önemli kısıtı; anket yönteminin doğasında bulunan katılımcıların objektif ve yönlendirilmemiş yanıtların doğru bir şekilde yansıtılmasında gizlidir. Çalışmanın verileri 2019 yılının ocak, şubat ve mart aylarında toplanmış, tasnif ve analiz ise mart ayında gerçekleştirilmiştir.

### 5.3. Araştırmanın Yöntemi

Çalışmanın uygulama bölümünde, anket yöntemi uygulanmıştır. Anket üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci bölümde demografik bilgilere yönelik sorular yer almakta, ikinci bölümde bilgisayar ve internet kullanımı ile ilgili bilgiler, üçüncü bölümde ise güven ve e-devlete güven eğilimini belirten ifadelerle yönelik likert tipi sorulara yer verilmektedir. Anketler katılımcılara dağıtılarak gerekli açıklamalar doğrultusunda uygulanmıştır. Araştırmanın başlangıç aşamasında bir grup üzerinde pilot bir çalışma yapılarak, anket tasarımı ve uygulama süreciyle ilgili geri bildirimler alınmış, anket formu üzerinde yeniden düzenlemeler yapılmıştır. Ankete cevap veren katılımcıların ifadelerle katılım düzeyi aşağıdaki gibi ölçeklendirilmiştir.

- 1-Kesinlikle Katılmıyorum
- 2-Katılmıyorum
- 3-Kısmen katılıyorum
- 4-Katılıyorum
- 5-Kesinlikle Katılıyorum

Katılımcıların e-devlete güven durumlarının belirleyebilmek için Taşpınar (2012)'in çalışmasından yararlanılarak 38 maddelik 5'li Likert tipi bir ölçek oluşturulmuştur. Araştırmanın anlamlılık testi sonuçlarına bakıldığında verilerin normal dağılıma sahip olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu verilere ilişkin parametrik analiz yöntemlerinden yararlanılmıştır. Güvenilirlik analizi tüm değişkenler açısından incelenmesi gereken bir analiz olmasının yanı sıra, ayrı ayrı faktörler açısından incelenerek yorumlanmasının daha sağlıklı sonuçlara ulaştırdığı görülmektedir. Scale alfa güvenilirlik katsayısının 0,70'ten büyük olması istenen bir durumdur.

Ölçekte toplam otuz sekiz (38) ifade bulunmaktayken yirmi üç (23) numaralı ifade güvenilirliği olumsuz etkilediği belirlendiği için ölçekten çıkarılarak toplam otuz yedi (37) ifade değerlendirmeye alınmıştır. Otuz yedi (37) ifadeden oluşan ölçeğimizde cronbach's alfa değerinin "0,794" olduğu, dolayısı ile tüm faktörler açısından genel olarak güvenilirliğin sağlandığı görülmektedir. (bkz. Tablo 2) Farklı değişkenlere göre katılımcıların ölçeğe yönelik ifadeleri normal dağılım ve homojenlik açısından analize tabi tutulmuştur. Katılımcıların durumlarıyla ilgili ifadelerin (Sig.= ,831 > 0,05) normal dağılım ve homojenlik koşullarını sağladığı görülmüştür.

**Tablo 2. Tüm Faktörler için Güvenilirlik Analizi**

Güvenilirlik İstatistiği	
Cronbach's Alpha	N of Items
,794	37

Normal dağılıma sahip grup ortalamaları arasındaki farklılığı test etmek için T-testi ve Anova testi gibi parametrik testlerden yararlanılmıştır. Sosyal bilimler alanında T-testi sıkça kullanılan testlerden biridir. Cinsiyet açısından katılımcıların ölçek ifadelerine yönelik ortalamalar arasında farklılığının bulunup bulunmadığını T-testi aracılığıyla ölçmek mümkündür. İki ayrı ortalamanın belirli bir önem düzeyinde farklılık taşıyıp taşımadığı bu test aracılığıyla kontrol edilebilmektedir. Bu testlerde tasarlanan H0 ve H1 hipotezleri, genellikle birbirine zıt iki önerme şeklinde kurulmaktadır (Altunışık, 2010: 180). Anova testi ile ikiden fazla grup ortalamaları arasında anlamlı bir fark olup olmadığı tespit edilirken, aynı zamanda birden fazla grup ortalamasının aynı anda karşılaştırılması da yapılabilmektedir (Özdemir, 2013: 271).

#### 5.4. Analiz ve Bulgular

Çalışmada katılımcıların eğitim düzeyleriyle ölçek ifadelerine verdikleri yanıtlar anlamlı şekilde farklılaşıp farklılaşmadığını tespit etmek üzere Anova testi yapılmış ancak anlamlı bir sonuç elde edilemediği için paylaşılmamıştır. Ayrıca araştırmanın bulguları paylaşılırken benzer içerikli bu nedenle de yakın ortalamaya sahip sorular araştırmanın sadeleştirilmesi adına bu çalışmada paylaşılmamıştır.

##### 5.4.1. Demografik Bilgiler

Araştırma kapsamında katılımcılara yöneltilen sorulara ait demografik bilgiler, çeşitli değişkenlere göre tablo yardımıyla açıklanmıştır. Bu kapsamda incelenecek demografik değişkenler: cinsiyet, yaş, eğitim, gelir, meslek başlıklarından oluşmaktadır.

Araştırmaya katılanların %62,9'u erkek, 37,1'i bayanlardan oluşmaktadır. Araştırma kapsamında görüşüne başvurulmuş katılımcıların yaş aralıkları incelendiğinde %18,2'sinin 18-24 yaş aralığında olduğu; %16,7'sinin 35-44 yaş aralığında ve %48,5'inin ise 45-54 yaş aralığında olduğu görülmektedir. Araştırmaya katılanların %14,4'ü lise; %16,7'si ön lisans ve %43,2'si ilköğretim mezunudur. Ankete cevap veren katılımcıların %20,5'i gibi bir çoğunluğu ev hanımı iken %16,7'si öğrenci; %12,1 özel sektör işçi; %11,4'ü devlet memurudur. Katılımcıların %30,3'ü 1001-2000 gelir aralığında yer alırken %25,8'i 2001-3000 gelir aralığında %19,7 ise 501-1000 gelir aralığında gelire sahip olduğunu belirtmiştir.

##### 5.4.2. Bilgisayar ve İnternet Kullanımı

Katılımcıların bilgisayar ve benzeri akıllı cihazları kullanıp kullanmadığı ve ne sıklıkla kullandığı e-devlet yoluyla kamu hizmeti alma konusunda hayati öneme sahiptir. Nitekim devletle vatandaşın elektronik ortamda buluşmasının ön koşulu vatandaşın teknolojiyi kullanıyor olmasıdır. Ankete cevap veren katılımcıların %13,6'si hariç önemli bir çoğunluğu (%86,4) bilgisayar veya akıllı cihaz kullandıklarını belirtirken bu kişilerin % 42,4'ü her gün bilgisayar veya akıllı cihaz kullandığını belirtmişlerdir (bkz. Tablo 3). Buradan katılımcıların küçük bir kesimi hariç tamamının teknolojiyi kullanabildiği anlaşılmaktadır.

**Tablo 3. Bilgisayar veya Akıllı Cihaz Kullanımı**

	Frekans	Yüzde
Hiç Kullanmıyorum	54	13,6
Nadiren	45	11,4
Bazen	78	19,7
Sık Sık	51	12,9
Her gün	168	42,4
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

Akıllı cihaz kullanan kişilerin ne kadarının internet kullandığı, kullanım sıklıklarının ne olduğu ve genellikle hangi alanlarda internet kullandıkları konusu da konumuz açısından önem arz etmektedir. Nitekim vatandaşın teknolojiyi kullanıyor olması yeterli görülmemekte vatandaşın teknolojiyi internet bağlantısıyla birlikte ve e-devletten kamu hizmeti almak amacıyla kullanması kamu hizmetlerinin etkin, etkili ve verimli sunulması için gerekli görülmektedir. Bu nedenle katılımcılara internet kullanım sıklıkları sorulmuştur. Bilgisayar veya akıllı cihaz kullananların % 0,8'lik kısmı hariç hemen hemen tamamı internet de kullanmaktadır. Katılımcıların % 40,2 gibi büyük bir kısmı her gün internet kullandıklarını belirtirken bunu % 19,7 oranıyla bazen internet kullandıklarını belirtenler takip etmektedir. Tablo 4'ten katılımcıların %14,4 hariç hemen hemen tamamının internet kullandıkları anlaşılmaktadır. Bu e-devlet yoluyla katılımcılığın artırılması için olumlu bir bulgudur.

**Tablo 4. İnternet Kullanımı**

	Frekans	Yüzde
Hiç Kullanmıyorum	57	14,4
Nadiren	42	10,6
Bazen	78	19,7



Sık Sık	60	15,2
Her gün	159	40,2
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

İnternet kullanımının tek yönlü veri izleme amaçlı kullanımının altındaki sebebin katılımcıların internet kullanılarak gerçekleştirilecek işlemleri güvenilir bulmaması olabileceği için katılımcılara “İnternette yapılan işlemlere güveniyor musunuz?” sorusu da yöneltilmiştir. Ancak internette yapılan işlemlere “hiç güvenmiyorum” ve “güvenmiyorum” olarak verilen olumsuz cevapların toplamı % 25,7 olduğu katılımcıların az bir kısmının interneti güvensiz gördüğü % 62,9 gibi bir çoğunluğun kısmen de olsa internette yapılan işlemlere güvendiği anlaşılmaktadır (bkz. Tablo 5). Dolayısıyla katılımcıların interneti kamu hizmeti almak için kullanmasının sınırlı kalmasını sadece internet üzerinden gerçekleştirilen işlemlere güvenmeme ile açıklamak pek mümkün gözükmemektedir.

**Tablo 5. Online İşleme Güven**

	Frekans	Yüzde
Hiç güvenmiyorum	48	12,1
Güvenmiyorum	54	13,6
Kısmen güveniyorum	249	62,9
Güveniyorum	42	10,6
Çok güveniyorum	3	0,8
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

#### 5.4.3. E-Devlet Kullanımı

E-devletin kendinden beklenen yararları sağlayabilmesi için vatandaşın kamu hizmetlerini e-devlet sistemleri üzerinden alması gerekmektedir. Bu bağlamda e-Türkiye web sitesi kamu hizmetlerinin entegre bir şekilde sunulduğu e-devlet alt yapısının en önemli web sitesi olarak gözükmektedir. E-Türkiye kamu hizmetlerine üyelik ve şifre ile erişim sağlanmaktadır. E-Türkiye sitesi yazılım ergonomisi açısından kullanışlı olduğu düşünülmektedir. Ancak e-Türkiye linki altında yapılabilecek işlemler günümüz teknolojisi göz önüne alındığında artırılabilirliği düşünülmektedir.

E-devlet uygulamasının en önemli web sitesi olan ve vatandaşların birçok kamu hizmetini almasını sağlayan e-Türkiye resmi web adresinin ziyaret sıklığı vatandaşların güvenine dair bazı ipuçları vereceği değerlendirilmektedir. Bu nedenle katılımcıların e-Türkiye web sitesini ne sıklıkla ziyaret ettikleri de tespit edilmiştir. Katılımcıların %20,5’lik bir kısmı hiç ziyaret etmediğini belirtirken % 25,8’i çok az ziyaret ettiğini, % 39,4’ü ise nadiren ziyaret ettiğini belirtmiştir (bkz. Tablo 6). Bu bağlamda katılımcıların büyük bir çoğunluğunun E-Türkiye web sitesini nadiren ziyaret ettiklerini söyleyebiliriz. Katılımcıların e-devlet web sitesini bile pek ziyaret etmedikleri göz önüne alınırsa kamu hizmetlerini çoğunlukla e-devlet alt yapıları aracılığıyla değil geleneksel yöntemler kullanarak aldıkları değerlendirilmektedir.

**Tablo 6. E-Devlet Web Sayfasını Ziyaret Sıklığı**

	Frekans	Yüzde
Hiçbir zaman	81	20,5
Çok az	102	25,8
Nadiren	156	39,4
Çoğu zaman	51	12,9
Her zaman	6	1,5
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

Ayrıca katılımcılarından e-Türkiye giriş üyeliği olanlar ziyaret eden sayısının çok az (%0,6) üstünde gerçekleşmektedir. %81,1 gibi büyük bir çoğunluğun e-Türkiye giriş üyeliği olduğu tespit edilmiştir (bkz. Tablo 7).

**Tablo 7. E- Devlet Giriş Üyeliği**

	Frekans	Yüzde
Evete var	321	81,1
Hayır yok	63	15,9
Ne olduğunu bilmiyorum	12	3,0
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

Vatandaşların e-Türkiye üyeliği olsa da e-Türkiye web sitesinden kamu hizmeti almaması mümkündür. Bu nedenle katılımcılara ayrıca “E-devlet web sitesinden kamu hizmeti alıyor musunuz?” sorusu da yöneltilmiş ve bu soruda ulaşılan sonuçlar e-devlet web sitesi ziyaret sıklığına yakın olmuştur. Katılımcıların %42,4’ü nadiren, %23,5’i hiç almıyorum, %19,7’si ise almıyorum olarak bu soruyu cevaplamıştır (bkz. Tablo 8). Katılımcıların nadir de olsa e-devlet üzerinden kamu hizmeti alıyor olması sevindirici olmakla beraber e-devletten beklenen faydanın sağlanması açısından yetersiz görülmektedir.

**Tablo 8. E-Devletten Kamu Hizmeti Alımı**

	Frekans	Yüzde
Hiç almıyorum	93	23,5
Almıyorum	78	19,7
Nadiren	168	42,4
Çoğu zaman	54	13,6
Her zaman	3	0,8
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>

#### 5.4.4. Güven Eğilimi

Katılımcıların nadiren e-devlet web sitesi üzerinden kamu hizmeti alıyor olması diğer bir ifadeyle çoğunlukla geleneksel yöntemlerle kamu hizmeti alıyor olmaları güven noktasında bir sorun olup olmadığının tespit edilmesini zorunlu kılmaktadır. Gerçekten katılımcıların başta genel olarak güven sonra devlete ve e- devlete güven anlamında değerlendirilerek e-devlet web sitesinden nadiren hizmet almalarının sebebinin güvenle ilişkili olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Bu nedenle genel olarak güven eğilimini ölçmek için “Birine / bir şeye kolaylıkla güvenirim.” sorusu katılımcılara yöneltilmiştir. Katılımcıların genel olarak güven eğiliminin ölçüldüğü bu soruya verdikleri yanıtlar % 22,7 “Kesinlikle katılmıyorum”; % 35,6 “Katılmıyorum”; % 35,6 “Kısmen katılıyorum” olarak belirlenmiştir. Genel olarak katılımcıların birine veya bir şeye güven eğilimi düşük (2,27) olduğu tespit edilmiştir (bkz. Tablo 9).

**Tablo 9. Güven Eğilimi**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	90	22,7	2,27	,93360
Katılmıyorum	141	35,6		
Kısmen Katılıyorum	141	35,6		
Katılıyorum	15	3,8		
Kesinlikle Katılıyorum	9	2,3		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>2,27</b>	<b>,93360</b>

#### 5.4.5. Teknolojiye Güven

Kamu hizmetlerinin e-devlet üzerinden alınması niyetini etkileyen önemli unsurlardan biri de e-devletin kullandığı teknolojilere duyulan güven olduğu ileri sürülmektedir. Vatandaşın kamu hizmetlerinin sunulduğu teknolojiye güvenmemesi kamu hizmetlerini e-devlet üzerinden değil geleneksel yöntemlerle almasına sebep olduğu iddia edilmektedir. Bu bağlamda katılımcıların teknolojiye güven düzeyi ölçülmüştür. Katılımcıların büyük çoğunluğu (% 42,4) “Devletin yürüttüğü

işleri destekleyen teknolojileri her zaman güvenilir bulmaktayım.” ifadesine kısmen katıldığını belirtirken bunu % 33,3’le bu ifadeye katıldığını belirtenler takip etmektedir. Tablo 10 değerlendirildiğinde katılımcıların e-devletin kullandığı teknolojilere kısmen güvendiği (3,21) anlaşılmaktadır.

**Tablo 10. Teknolojiye Güven**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	24	6,1	3,21	,94933
Katılmıyorum	48	12,1		
Kısmen Katılıyorum	168	42,4		
Katılıyorum	132	33,3		
Kesinlikle Katılıyorum	24	6,1		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>3,21</b>	<b>,94933</b>

#### 5.4.6. Devlete Duyulan Güven

Bazı araştırmacılar e-devlete güvenin genel olarak devlete ve özel olarak e-devlet alt yapısından hizmet sunan kamu kurumlarına güvene bağlı olduğunu belirtmektedir. Diğer bir ifadeyle e-devlet üzerinden hizmeti yürüten kamu kurumunun vatandaş tarafından algılanan saygınlığı ve vatandaşın kamu kurumuna duyduğu güven ilgili kamu kurumundan e-sistemler üzerinden de kamu hizmeti alınmasında herhangi bir sorun görülmemesine aksi durumda ise geleneksel yollarla kamu hizmeti alınmasına ve daha çok prosedür talep edilmesine yol açmaktadır. Bu nedenle genel olarak kamu kurumlarına duyulan güven ölçülmüştür. Katılımcıların genelde kamu kurumlarına kısmen güvendiği başka bir deyişle kamu kurumlarına genel olarak orta düzeyde (3,31) bir güven mevcut olduğunu söylemek mümkündür (bkz. Tablo 11).

**Tablo 11. Kamu Kurumlarına Güven**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	21	5,3	3,31	,96755
Katılmıyorum	42	10,6		
Kısmen Katılıyorum	159	40,2		
Katılıyorum	138	34,8		
Kesinlikle Katılıyorum	36	9,1		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>3,31</b>	<b>,96755</b>

Vatandaşların kamu kurumlarına güven duygusu vatandaşın çıkarına uygun hizmet sunulduğunu düşündüklerinde artmaktadır. Dolayısıyla vatandaşın kamu kurumlarından beklentisine uygun hizmet alıp almadığı veya buna yönelik algısı da önemli bir unsur olarak gözükmektedir. Buna bağlı olarak katılımcılara kamu hizmetlerinin vatandaşın çıkarına uygun olarak sunulup sunulmadığı sorulmuştur. Katılımcılar bu ifadeye de yukarıdaki gibi orta düzeyde fakat daha düşük şiddette (2,89) kısmen katılmaktadır (bkz. Tablo 12). Başka bir ifadeyle katılımcılar devletin bazen vatandaşların çıkarlarına uygun olarak hizmet sunduğunu bazen de farklı çıkar gruplarının çıkarlarına uygun hizmet sunulduğunu düşünmektedir.

**Tablo 12. Kamu Hizmetlerinin Vatandaş Çıkarlarına Uygunluğu**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	54	13,6	2,89	1,12330
Katılmıyorum	81	20,5		
Kısmen Katılıyorum	147	37,1		
Katılıyorum	84	21,2		
Kesinlikle Katılıyorum	30	7,6		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>2,89</b>	<b>1,12330</b>

#### 5.4.7. Mahremiyet Kaygısı

Vatandaşlar bir kamu kurumuna verdikleri kişisel bilgilerinin istemedikleri başka bir kamu kurumuyla paylaşıldığını ve/veya kamu kurumu tarafından istenmeyen bir şekilde kullanıldığını düşündüğünde kamu kurumlarıyla bilgi paylaşma konusunda isteksiz davranabilmektedirler. Katılımcılardan “kişisel bilgilerinin bir kamu kurumu tarafından istenmeyen bir şekilde kullanılabilir” ifadesini değerlendirmeleri istenmiştir. Katılımcılar genel olarak bu olumsuz ifadeye katılmadıklarını (2,19) belirtmiştir (bkz. Tablo 13). O halde katılımcılar kişisel bilgilerinin bir kamu kurumu tarafından istenmeyen bir şekilde kullanılmayacağını düşünmektedir. Anlaşılan katılımcılar bu hususta önemli bir kaygıya sahip değillerdir.

**Tablo 13. Mahremiyet Kaygısı**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	138	34,8	2,19	1,11295
Katılmıyorum	105	26,5		
Kısmen Katılıyorum	108	27,3		
Katılıyorum	30	7,6		
Kesinlikle Katılıyorum	15	3,8		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>2,19</b>	<b>1,11295</b>

#### 5.4.8. Risk Algısı

Vatandaşların algıladıkları risk onların daha temkinli davranmasına sebep olabilmektedir. Bu husus e-devlet hizmetlerinden yararlanırken de söz konusu olmaktadır. Nitekim e-devlet hizmetlerinde risk algılan vatandaş daha temkinli davranarak bazı tedbirler alabilmekte veya e-devlet yerine farklı kanallarla hizmet almayı tercih edebilmektedir. Bu bağlamda katılımcılardan “E-devlet hizmetlerini kullanırken temkinli davranılması gerektiğini düşünüyorum.” ifadesini değerlendirmeleri istenmiştir. Katılımcılar genel olarak e-devlet hizmetleri kullanılırken kısmen temkinli davranılması gerektiğini düşünmektedirler. Katılımcılar ifadeye orta düzeyde (2,80) katılmaktadırlar (bkz. Tablo 14).

**Tablo 14. Risk Algısı**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	87	22,0	2,80	1,31775
Katılmıyorum	87	22,0		
Kısmen Katılıyorum	84	21,2		
Katılıyorum	96	24,2		
Kesinlikle Katılıyorum	42	10,6		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>2,80</b>	<b>1,31775</b>

#### 5.4.9. E-Devlet Uygulamalarına Güven

Türkiye’de e-devlet hizmetleri denildiğinde kamu veya özel sektör kurum veya kuruluşlarının elektronik ortamda yürüttüğü tüm hizmetler anlaşılırken bu hizmetlerin kısmen entegre olarak sunulduğu tek bir web sayfası olan e-devlet kapısı ise e-Türkiye olarak anlaşılmaktadır. Dolayısıyla e-devlet güven başlığı altında e-Türkiye sitesi ve diğer e-devlet web siteleri iki ayrı ifadeyle ölçülmeye çalışılmış ancak önemli bir fark saptanmamıştır. Bu nedenle çalışmada her iki ifade e-devlete güven başlığı altında sunulmuştur. Katılımcılar hem e-devlete güveniyorum (3,42) hem de e-Türkiye’ye güveniyorum (3,41) ifadesine katılmaktadırlar (bkz. Tablo 15). Başka bir ifadeyle katılımcılar gerek e-devlete gerek e-Türkiye’ye güvenmektedirler. Ancak güvenin şiddeti orta düzeye çok yakın (0,01-0,02) olduğu dikkati çekmektedir.

**Tablo 15. E-Devlete Güven**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	21	5,3	3,42	1,02727
Katılmıyorum	48	12,1		
Kısmen Katılıyorum	117	29,5		
Katılıyorum	162	40,9		
Kesinlikle Katılıyorum	48	12,1		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>3,42</b>	<b>1,02727</b>

#### 5.4.10. E-Devlet Uygulamalarını Kullanmaya Devam Niyeti

Araştırmanın verileri birlikte değerlendirildiğinde katılımcıların gerek e-devleti gerek e-Türkiye'yi kullanmaya devam edecekleri çıkarılabilmektedir. Ancak yine de katılımcıların e-devlet web sitesini kullanmaya devam edip etmeyecekleri yönündeki ifadeyi değerlendirmeleri istenmiştir. Katılımcılar önceki sorulara paralel olarak e-devlet web sitesindeki kamu hizmetlerini kullanmaya devam edeceklerini belirtmişlerdir. Bu ifadenin de katılım düzeyi bir önceki ifadeye yakın olarak (3,45) tespit edilmiştir (bkz. Tablo 16).

**Tablo 16. E-Devlete Devam Niyeti**

	Frekans	Yüzde	Ortalama	Standart Sapma
Kesinlikle Katılmıyorum	30	7,6	3,45	1,13490
Katılmıyorum	48	12,1		
Kısmen Katılıyorum	96	24,2		
Katılıyorum	156	39,4		
Kesinlikle Katılıyorum	66	16,7		
<b>Toplam</b>	<b>396</b>	<b>100,0</b>	<b>3,45</b>	<b>1,13490</b>

## SONUÇ

Son yıllarda bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler küreselleşmenin de katkısıyla dünyada ciddi değişim ve dönüşümlerin yaşanmasına sebep olmuştur. Bu değişim ve dönüşümlerin başında ise kamu yönetimlerinin hizmet sunum yöntemleri gelmektedir. Artık kamu yönetimleri geleneksel hizmet sunum yöntemlerini terk ederek bilgi iletişim teknolojilerinin de desteğiyle yönetimi elektronik ortama taşıyarak e-devlet anlayışıyla kamu hizmetleri sunmaktadır.

E-devlet zaman ve mekân sınırı olmadan kamuyu erişilebilir kılmakta, bürokrasiyi azaltarak kaynakların etkin kullanımını sağlamakta, vatandaş memnuniyetini artırmakta ve daha birçok fayda sağlamaktadır. Ancak e-devletin faydaları yanında bazı risklerde içermiyor değildir. Bu riskler genellikle bilgi iletişim teknolojilerinin bilgiyi daha açık hale getirdiği için vatandaşın kişisel bilgilerinin istenmeyen kişiler tarafından elde edilmesi, kullanılması, değiştirilmesi veya bilgiye erişimin uzun süre engellenmesi gibi riskleri içermektedir. Bu husus ise vatandaşın e-devlet sistemine güvenini etkilemektedir. Bu nedenle araştırmada vatandaşın e-devlet sistemlerine güvenini etkileyen unsurlar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Araştırmanın verileri göz önüne alındığında vatandaşın e-devlete erişim için gerekli teknolojileri genel olarak kullandığı anlaşılmaktadır. Ancak vatandaşın teknolojiyi elde etme ve kullanma anlamında sorunu olmasa da e-devlet web adreslerini ziyaret sıklığı nadiren olarak tespit edilmiştir. Teknolojiyi kullanma oranı yüksek iken, e-devlet ziyaretlerinin nadirliği vatandaşların e-devleti sık kullanmamasının farklı sebeplerinin olabileceğini düşündürmektedir. Bu bağlamda konunun güven boyutu araştırılmıştır.

Genel olarak güven eğilimi düşük tespit edilmesine rağmen e-devletin kullandığı teknolojilere güvenin bundan daha yüksek olarak orta düzeyde çıkmış olduğu dikkat çekmektedir. Yine teknolojiye

güvenden daha yüksek olarak e-devlete ve e-Türkiye'ye güvenin ortanın üstünde bir düzeyde olduğu tespit edilmiştir.

Vatandaşın çıkarlarına uygun hizmet sunulup sunulmadığı ifadesine katılım orta düzeyde tespit edilmiştir. Bu durumda katılımcılar bazen kamu hizmetlerinin vatandaşın çıkarlarına uygun olarak sunulurken bazen de vatandaşın beklentileri dikkate alınmadan sunulduğunu düşünmektedir. Buna paralel olarak da vatandaşın kamu kurumlarına güveni de orta düzeyde tespit edilmiştir. Nitekim çıkarlarının orta düzeyde gözetildiğini düşünen vatandaşların kamu kurumlarına orta düzeyde güvenmesi gayet doğaldır.

Yine e-devlet ve e-Türkiye'ye güvenle kamu kurumlarına güven kıyaslandığında önemli bir farklılığın olmadığını yani e-devlete güvenin kamu kurumlarına güvene paralel bir seyir izlediğini söylemek mümkündür. Buna bağlı olarak da vatandaşın e-devlete güven seviyesiyle e-devletten hizmet almaya devam niyeti de paralel bir seyir izlemektedir. O halde kamu kurumlarına güven e-devlete güveni e-devlete güven ise e-devlete devam niyetini etkilemektedir ve bu noktada güvenin istenilen düzeyde olmaması e-devlet alt yapılarının kullanımının istenilen düzeyde olmamasına sebep olduğu gözlenmektedir. E-devletten beklenen faydaların tam olarak sağlanabilmesi için vatandaşın güveninin tam olarak sağlanması gerekmektedir.

Ayrıca sistemlerin güvenliğinin sağlanması ile ilgili olarak vatandaş sistemlerin güvenliği noktasında e-devlet sistemlerinden pek de şikâyetçi gözükmemektedir. Hatta vatandaş kişisel mahremiyet konusunda bile kaygılı değildir. Ancak yine de orta düzeyde bir temkinli davranışın e-devlet kullanılırken yararlı olacağını düşünmektedir.

## KAYNAKÇA

- Adaman, F., Çarkoğlu, A. (2000). Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Akcağündüz, E. (2013). "Türkiye'de E-Devlet Sistemine Farklı Bir Bakış: E-Devlet ve Tasarruf İlişkisi." Doğu Üniversitesi Dergisi, 14 (2):127-140.
- Alodalı, B. F., Tuncer, A., Usta, S., Halis, M. (2012). "Yerel Yönetimlerde E-Belediyeçilik Uygulamaları: Akdeniz Bölgesi Örneği." Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi, 1(1): 83-95.
- Altunışık, R., Çoşkun, R., Yıldırım, E. (2010). Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı. Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Ateş, H. (2004). "Kamu Yönetiminde Güven Problemi ve Halkın Devlete Güveni." Çağdaş Kamu Yönetimi I. (Der.) Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür. Ankara. 355-387.
- Balcı, A. (2008). "E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar." Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. (Der.) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun. Ankara: Seçkin.
- Bélanger, F., Carter, L. (2008). "Trust and Risk in E-Government Adoption." Journal of Strategic Information Systems, 17(2):165-176.
- Bélanger, F., Crossler, R. E. (2011). "Privacy in the Digital Age: A Review of Information Privacy Research in Information Systems." MIS Quarterly, 35(4): 1017-1041.
- Blind, P. K. (2007). "Building Trust In Government In The Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues.", 7. Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, Austria.

- Carter, L., Bélanger, F. (2005). "The Utilization Of E-Government Services: Citizen Trust, Innovation And Acceptance Factors." *Information Systems Journal*,15(1):5-25.
- Çelen, F. K., Çelik, A., Seferoğlu, S. S. (2011). "Türkiye'deki e-devlet uygulamalarının değerlendirilmesi", XIII. Akademik Bilişim Konferansı, 2-4 Şubat, Malatya.
- Çetinkaya, Ö., Korlu, R. K. (2012). "Yerel Demokrasinin Sağlanmasında Katılımcılık Süreci ve Kent Konseylerinin Rolü." *Maliye Dergisi*, 163, 95-117.
- DPT, (2009), "Bilgi Toplumu İstatistikleri" [http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/BT\\_Strateji/Haberler/090500\\_BilgiToplumuIstatistikleri.pdf](http://www.bilgitoplumu.gov.tr/Documents/1/BT_Strateji/Haberler/090500_BilgiToplumuIstatistikleri.pdf), (Erişim Tarihi:17.02.2019)
- Efendioğlu, A., Sezgin, E. (2007). "E-Devlet Uygulamalarında Bilgi ve Paylaşım Güvenliği." *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16 (2):219-236.
- E-Devlet Kapısı, (2019), "E-Devlet Nedir?" <https://www.turkiye.gov.tr/bilgilendirme?konu=sikcaSorulanlar>, (Erişim Tarihi: 14.02.2019)
- Esmer, Y. (1999). *Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Fang, Z. (2002). "E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development." *International Journal of The Computer, The Internet and Management*, 10(2): 1-22.
- Hardin, R. (1996). "Trustworthiness." *The University of Chicago Press*, 107(1): 26-42.
- Keser, H., Güldüren, C. (2015). "Bilgi Güvenliği Farkındalık Ölçeği (BGFÖ) Geliştirme Çalışması." *K. Ü. Kastamonu Eğitim Dergisi*, 23 (3):1167-1184.
- Kızılyel, S. (2006). "E-Devlet Güvenliğinin Sağlanmasında İdari Sorumluluk ve Yetki Paylaşımı." *Türk İdare Dergisi*, 78(451):55-79.
- Kumaş, E., Birgören, B. (2010). "E-Devlet Kapısı Projesi Bilgi Güvenliği ve Risk Yönetimi: Türkiye Uygulaması." *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 3(2):29-36.
- Moon, M. J. (2002). "The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?" *Public Administration Review*, 62(4):424-433.
- Moon, Ji-Won, Kim, Young-Gul. (2001). "Extending the TAM for a World-Wide-Web context." *Information & Management*, 38(4): 217-230.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton , New Jersey: Princeton University Press.
- Şahin, A. (2007a). "Kamu Çalışanlarının E-Devlet Algılayış Biçimleri: Beklentiler ve Sorunlar." *Kamu Yönetimi Yazıları*. (Der.) Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Şahin, A. (2007b). "Türkiye'de E-Belediye Uygulamaları ve Konya Örneği." *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 29, 161-189.
- Şahin, A., Örselli, E. (2003). "E-Devlet Anlayışı Sürecinde Türkiye." *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9, 343-356.
- Şahin, A., Örselli, E., Taşpınar, Y. (2016). *Etik ve güven*. Konya: Atlas Akademi.

- Şahin, A., Taşpınar, Y. (2011). "E-Devlet Uygulamalarında Karşılaşılan Bir Sorun Olarak Sayısal Uçurum ve Boyutları: Türkiye Örneği", 9. KAYFOR (Kamu Yönetimi Kongresi) Bildirileri, 19-21 Ekim, Ankara.
- OECD (2004). "e-Transformation Turkey Project: Turkish Case for e-Government"
- Özdemir, A. (2013). Yönetim Biliminde İleri Araştırma Yöntemleri ve Uygulamalar. İstanbul: Beta Basım A.Ş.
- Taşpınar, Y. (2012). E-Devlet Güvenlik İlişkisi Üzerine Bir Alan Araştırması. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Turan, E., Aydilek, E., Taban, H. (2017). "Vatandaşların Güven Algılarının ve Vatandaşla Devlet Arasındaki Psikolojik Sözleşmenin Kamu Yönetimine Etkisine Yönelik Uygulamalı Bir Araştırma." Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi, 13, 25-44.
- TÜİK, (2018), "Bilgi Toplumu İstatistikleri" <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27819>, (Erişim Tarihi:17.02.2019)
- Uslaner, E. M. (2000). "Producing and Consuming Trust." Political Science Quarterly, 115(4): 569-590.
- Uslaner, E. M. (2004). "The Internet and Social Capital." Communications of the ACM, 43(12):60-64.
- Vural, Y., Sağiroğlu, Ş. (2008). "Kurumsal Bilgi Güvenliği ve Standartları Üzerine Bir İnceleme." Gazi Üniversitesi Müh. Mim. Fak. Dergisi, 23(2):507-522.
- Welch, E. W., Hinnant, C. C., Moon, M. J. (2004). "Linking Citizen Satisfaction With E-Government and Trust in Government." Journal of Public Administration Research and Theory, 15(3):371-391.
- Yıldız, M. (2003). "Elektronik (E)-Devlet Kuram ve Uygulamasına Genel Bir Bakış ve Değerlendirme." Çağdaş Kamu Yönetimi-I. (Der.) Muhittin Acar, Hüseyin Özgür. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Yılmaz, V. (2019). "Doğu Anadolu Bölgesinde E-Belediyeçilik Hizmetlerinin Yerel Halk Tarafından Kullanım Düzeylerinin Değerlendirilmesi: Bitlis Ve Muş Belediyesi Örnekleri." E-Yönetişim. (Der.) Bekir Parlak, Kadir Caner Doğan. İstanbul: Beta Yayınevi



## ANALYZING SECURITY GAPS AT URBAN AREAS: CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR “URBAN SECURITY DIVIDE”

Ahmet BARBAK\*

### Abstract

This study aims to propose *urban security divide* as a descriptive concept to analyze security gaps at urban areas, arising from varying levels of access to public security services and/or ineffective provision of public security. In this context, the ultimate aim of urban security policies should be to narrow security gaps as much as possible so as to eliminate inequalities. In an urban area, which includes the city and its surrounding areas such as towns and suburbs, security divide may exist between those living at different urban spaces, between socioeconomic groups, and between communities etc. Issues of urban security has come to forefront in the last three decades within United Nations (UN) sustainable development agenda due to rapid and/or unplanned urbanization, increasing poverty and inequalities, migration, organized crime and terrorism, thus leading to deterioration of social cohesion and human security conditions. While the UN 2030 Agenda for Sustainable Development interrelates security and sustainable development in general, the Goal 11 of it dedicates a particular focus on making cities and human settlements safer. European Forum for Urban Security (EFUS) also renewed its commitment to urban security in 2017, emphasizing the co-production of urban security policies and interdependency between security, democracy and sustainable development. Drawing upon pertinent literature and documents, the study first describes urban security divide and develops a conceptual framework for it to analyze urban security gaps. The study proceeds with methodological discussion of urban security divide as an analytical tool and puts some conclusions for researchers.

**Keywords:** Urban Security Divide, Security Inequalities, Security Sector Governance, Sustainable Development, Conceptual Framework.

## KENTSEL ALANLARDA GÜVENLİK AÇIKLARININ ANALİZ EDİLMESİ: “KENTSEL GÜVENLİK BÖLÜNMESİ” İÇİN KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### Öz

Bu çalışma, kentsel alanlarda kamu güvenliği hizmetlerine farklı erişim seviyeleri ve/veya etkili olmayan kamu güvenliği hizmeti sunumu nedeniyle ortaya çıkan güvenlik boşluklarının analiz edilmesi için betimleyici bir kavram olarak *kentsel güvenlik bölünmesi* kavramını önermeyi amaçlamaktadır. Bu çalışma açısından, kentsel güvenlik politikalarının nihai amacı eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için güvenlik açıklarını mümkün olduğunda daraltmak olmalıdır. Şehir merkezini ve onu çevreleyen banliyöler ve kasabalar gibi alanları içeren bir kentsel alanda farklı kentsel mekanlarda yaşayanlar, farklı sosyoekonomik gruplar, topluluklar ve benzerleri arasında güvenlik bölünmesi varolabilir. Kentsel güvenlik meseleleri, hızlı ve/veya plansız kentleşme, artan yoksulluk ve eşitsizlikler, göç, organize suç ve terörizm gibi toplumsal dayanışmanın ve insani güvenlik koşullarının bozulmasına yol açan nedenlerle son otuz yılda Birleşmiş Milletlerin sürdürülebilir kalkınma gündeminde öne çıkmıştır. BM'nin 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Gündemi genel olarak güvenlik ile kalkınmayı birbirleriyle ilişkilendirirken Gündemin Amaç No. 11'i şehirlerin ve insan yerleşimlerinin daha emniyetli hale getirilmesine özel olarak odanlanmaktadır. Avrupa Kentsel Güvenlik Forumu da, 2017 yılında kentsel güvenlik politikalarının birlikte üretimine ve güvenlik, demokrasi ve sürdürülebilir kalkınma arasındaki karşılıklı bağımlılığa vurgu yaparak kentsel güvenliğe yönelik taahhütünü yenilemiştir. Bu çalışma öncelikle, *kentsel güvenlik bölünmesi* kavramını tanımlamakta ve güvenlik açıklarının analiz edilmesi için bir ona ait bir kavramsal çerçeve

\*Dr., İzmir Katip Çelebi University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration, abarbak01@gmail.com

geliştirmektedir. Daha sonra, çalışma analitik bir araç olarak kentsel güvenlik bölünmesi kavramını yöntem bilimsel olarak tartışmakta ve araştırmacılar için sonuçlara yer vermektedir.

**AnahtarKelimeler:** Kentsel Güvenlik Bölünmesi, Güvenlik Eşitsizlikleri, Güvenlik Sektörü Yönetişimi, Sürdürülebilir Kalkınma, Kavramsal Çerçeve.

## 1. Introduction

Urban security concerns have come to forefront since the late 1980s as the adverse effects of globalization, such as unplanned urbanization, irregular migration, poverty and unequal distribution of wealth, organized crime and terrorism have undermined daily lives of ordinary people at urban areas, thus leading to deterioration of social fabric (Erwards and Hughes, 2013). The United Nations (UN) and the European Union (EU) have prioritized urban security to tackle issues of social cohesion and human security. Pointing to stringent impacts of urbanization on security and establishing a causal relationship between urbanization and insecurities, some scholars call *urbanization of security*, emphasizing reciprocal implications of security and urbanization on each other (Coward, 2009) or *securitization of the city* to indicate militarization of urban spaces (Muggah and Savage, 2012). Besides, the emerging concept of *urban fragility* handles cities as the new centers of insecurities, such as warfare, insurgency, homicide, drug trafficking, organized crime and gang violence (Independent Commission on Multilateralism, 2015).

The Goal 11 of UN's 2030 Agenda, which interrelates security and sustainable development dedicates a particular focus on making cities and human settlements safer (United Nations, 2015). Particularly, UN-HABITAT has assumed a major role with its Safer Cities Programme. European Forum for Urban Security (EFUS) also recently renewed its commitment to urban security, emphasizing the co-production of urban security policies and interdependency between security, democracy and sustainable development (EFUS, 2018). Some policy centers, like Folke Bernadotte Academy (FBA) and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) have begun to address urban security within the broader context of security sector governance and reform (Altpeter, 2016; DCAF, 2017). For instance, DCAF initiated a research project titled "SSR for Safer Cities" in 2017. It is evident that an emerging theme of *urban* in security sector reform agenda will broaden pertinent literature and policy in the next decades.

To date, urban insecurity has been addressed within the broader context of *urban dilemma*, which refers to paradoxical or adverse effects of urbanization (Muggah, 2012). In line with this, DCAF argues that *high rates of urban violence reflect a failure to address the challenges of urbanization* (Lamb, 2018). Recent efforts to handle urban security have emphasized resilience, context-driven responses and crime prevention. Proactive approaches to urban security have prioritized risk management and local governance in order to attain sustainable urbanization (UN-HABITAT, 2007; EFUS 2018). An attempt is underway around policy circles to re-consider urban governance for prevention of violence by focusing on root causes of conflict and ensuring resilience (Oosterveld *et al.*, 2018). However, monitoring the state of urban security based on sound indicators remains to be addressed.

This study assumes that security is unequally distributed among people and spaces due to constrained access to and/or ineffective provision of public security, arising from, for instance, lack of security demand, social exclusion, flawed urban planning, and underestimation of people's security concerns. In addition to that, it argues that the state of security in a given time or at urban space is an outcome of complex interactions among security actors, contributing factors, and governance structures. The study aims to propose *urban security divide* as a descriptive concept to analyze security gaps at urban areas. For the purposes of the study, urban security divide would provide a prospective tool for security sector governance and reform. Drawing upon pertinent literature and documents, the study introduces urban security divide and develops a conceptual framework for analysis and policy.

## 2. Urban Security

In the last three decades, soaring population, insufficient physical infrastructure, unplanned human settlements, unfair distribution of income, and social unrest have undermined cities' capacities to provide effective services, thus leading to increase in crime rates, extremism, and terrorism (Bugliarello,

2003; Lemieux, 2016). Urban security approach has been developed through sustainable development agenda as a response to those challenges. It refers to security against crime, living in a resilient city, safety in public facilities and spaces, social cohesion, and prevention of crime and violence in urban settings (Edwards and Hughes, 2013; Frevel, 2013; Tulumello, 2017). In short, a multifaceted issue, urban security combines physical security and social policy at urban level.

Urban security hinges upon the basic premise that security should be dealt with locally. It fundamentally argues that security policies should address people's needs instead of focusing solely on priorities of public institutions (Edwards *et al*, 2013; Menichelli, 2015). As Recasens *et al* (2013) put it, urban security has three aspects of crime and disorder prevention, well-being of citizens, and physical quality of urban areas. According to Tulumello (2017), urban security is a *right*, a *policy goal*, and a *social demand* and cannot be handled in isolation from *urban planning* because it constitutes an integral preventive part of it. Accordingly, research reveals that physical layout of neighborhoods affects residents' safety, while technology plays an important role in effective provision of public security (Armao, 2016).

Contemporary urban security approach adopted *crime prevention* and focused on consequences of *social injustice* on human security (Edwards *et al*, 2013; Haubrich and Wehrhahn, 2015). Therefore, the causal relationship between social injustice and urban security has begun to shape public policy responses. Especially social prevention and interdependency between social policy and urban security has been emphasized to tackle urban security issues. Evidence-base, multi-layered governance, involvement of municipalities, active citizen participation, public-private partnership, and cooperation among cities are considered as the building blocks of recent urban security policies (Bugliarello, 2005; Frevel, 2013; Recasens *et al*, 2013; Menichelli, 2015; Virta and Branders, 2016).

Bugliarello (2005) asserts that urban security relies on the trade-off between insurance and protection. In other words, urban security should find a right balance between being responsive to immediate threats and being ready for future risks, embracing the lenses of *crime prevention*. As Tulumello (2017) put it, crime prevention policies are shaped by two complementary paradigms, *social prevention* and *situational prevention*. According to social prevention approach, social justice and well-being are key elements of crime prevention. On the other hand, the situational paradigm points to individual responsibility and seeks to reduce chances of committing a crime. The crime prevention policies essentially embrace both social and situational modes of prevention. But these responses heavily rely on local context and require tailored approaches.

Urban security has also been addressed in terms of *fragility*, the term once used for categorizing the states having weak institutional capacity to provide basic public services, such as security, justice, health and education (OECD, 2018). Applying fragility concept to urban security, scholars characterize a *fragile city* by being vulnerable to social, economic or environmental shocks, instability, disability or unwillingness of governance structures to respond, lack of infrastructure and access to public services, violence and poverty, where insecurity is among the exacerbating factors (Muggah and Savage, 2012; Muggah, 2014; Altpeter, 2016). As Independent Commission on Multilateralism (2015) pointed out, urban fragility has a spatial dimension, which refers to consequences of varied socioeconomic and political conditions of urban dwellers. According to this report, "*security, development, and governance capacity may not be uniformly distributed*", the fact which also inspired this study to develop an overarching, descriptive concept of urban security divide.

In 2018, DCAF launched a research project titled *SSR for Safer Cities* within the broader context of UN's 2030 Agenda for Sustainable Development (Sustainable Development Goal 11: Making Cities and Human Settlements Inclusive, Safe, Resilient, and Sustainable). The initial phase of the project included three case studies of urban security that have been conducted at Bogotá (Colombia), Cape Town (South Africa), and General Santos City (Philippines). The study of Bogotá case aimed to examine the causes and consequences of urban violence, crime and violence against women, security in public spaces, citizens' perception of the police, the judiciary and the state (Godoy *et al.*, 2018), while, in the case of Cape Town, the study sought to explore the relationship between sustainable development efforts and safety, with a particular focus on high rates of violent crime, gender equality, and institutional

capacity (Lamb, 2018). The study of the case of General Santos City, which aimed to identify entry points to promote safety, investigated the contribution of security sector at local level (Aguja, 2018).

Literature review and document analysis demonstrate that analyses of security gaps and resulting security inequalities in cities remain to be addressed. Prevalent urban security understanding seems to be focused on crime prevention, social injustice, and social cohesion. Here, it is argued that analyzing security gaps at urban areas and developing a representative conception for analysis, that is urban security divide, is highly needed for both urban security research and policy, not to mention its potential contribution to evidence-base and crime prevention.

### **3. Analyzing Unequal Distribution of Security at Urban Spaces: Urban Security Divide**

For the purposes of this study, in its broadest sense, the term *urban security divide (USEd)* refers to divergence or gaps in security conditions at urban areas. In other words, the study contends that *unequal distribution of security* at urban spaces can be studied within the conceptual framework of USEd. This study acknowledges that there cannot be an absolute equity between people's security conditions at urban spaces. However, it is built upon the basic assumption that overall security of a city will worsen as the urban security divide or the unequal distribution of security increases. What causes security gaps at urban areas? How can we analyze unequal distribution of security at urban areas using a single representative concept? How can we eliminate or reduce unequal distribution of security? The first two questions, which inspired this study and the introduction of USEd, are essentially descriptive while the third one requires a normative take.

Recent approaches to security tend to deal with root causes (human security) or intergenerational effects (sustainable security) of insecurity and fragility, focusing on risks and threats (Barbak, 2018). Yet we have sufficient evidence to argue that there is also a need to ponder unequal distribution of security at urban areas. Approaching (urban) security in terms of inequality remains to be addressed both in literature and policy. To fill this gap, this study proposes urban security divide as an analytical concept to investigate constituents and root causes of unequal distribution of security at urban areas. As it can be understood from arguments above, the study assumes that the state, indispensable provider of security, is inherently public and the security, the existential component of modern statehood, is a public good that should be distributed equally among people and spaces to promote human development.

Inequality has been one of the primary concerns of globalization era. It has been used virtually in economic terms, particularly to define unfair distribution of income among individuals. Sustainable development agenda broadened its usages to identify constraints on people's access to basic public services, such as clean water, healthcare, housing, and education (United Nations, 2015). Similarly, people also have varying levels of security at urban areas due to limited access (demand) or provision (supply). For instance, private security services, which provide additional security layers for people, properties and spaces with different capacities of protection from alarm systems to closed circuit monitoring and private security personnel, are not widely affordable by all urban residents. Also, regardless of their levels of development, all countries face urban security challenges with varying types and degrees of urgency. Here, the proposed concept of USEd has utility for each country.

In some cases, it is observed that law enforcement agencies cannot perform their tasks efficiently and effectively because of limited resources, corruption, and lack of professionalization or politicization (Aguja, 2018; Lamb, 2018; Godoy *et al.*, 2018; Oosterveld *et al.*, 2018). Evidence confirms that violent conflicts deteriorate human security conditions and grow security gaps at urban spaces. Many people cannot utilize security services or are forced to live in unsafe conditions just because they cannot afford housing and find a decent job, or they just become disadvantaged by their disabilities and vulnerabilities (Call and Stanley, 2001; World Bank, 2011; Oosterveld *et al.*, 2018). Some people may not develop permanent relations within their societies and pursue daily lives in routine due to social exclusion, challenges to their identity (language, religion, ethnicity, age, gender etc.) or mental disorders, and consequently suffer from existential anxiety (Bhalla and Lapeyre, 1999; Layte *et al.*, 2010; European Commission, 2010; World Bank, 2011; Oosterveld *et al.*, 2018).

According to UN-HABITAT (2007: 235), emerging agenda of urban security urges effective urban planning, design and governance, community-based approaches, focusing on most vulnerable groups to reduce risk of crime, and enhancing social capital by developing the ability of individuals and communities to cope with crime and violence. This localized, bottom-up and linked (to urban planning) view to urban security first necessitates understanding how and to what extent security inequalities occur at urban spaces. Because, as also argued by this study, unequal distribution of security would eventually give rise to subsequent inequalities in related domains, such as social, economic, environmental, political or so on, thus creating a vicious circle of insecurity. Also taking into account these likely interplays, this study holds that USEd will contribute to evolving understanding of urban security in breaking the cycle that produce insecurities. It will serve as a policy tool by enhancing the capacity of urban dwellers and law enforcement institutions to generate useful knowledge for urban security policy by examining the state of human security incities systematically and comprehensively.

In theory and practice, a causal relationship between security and equality can be easily observed, which assumes that security and equality constitute their mutual preconditions in that insecurity deepens inequality while inequality exacerbates insecurities (Hurrell and Woods, 1999; World Bank, 2011; Oosterveld *et al.*, 2018; World Bank, 2018: 109-130). It should be noted that urban settings are so complex that it is difficult to reveal contributing factors to security gaps and their interrelations definitely (Altpeter, 2016). On the other hand, this fact also inspires searching for a conceptual framework that will help researchers examine security inequalities based on more systematic, holistic and comprehensive thinking. Drawing upon literature review and document analysis, Table 1 introduces the proposed conceptual framework of USEd, which comprise interdependent variables that should be taken into account in the analysis.

Table 1: Conceptual Framework for Urban Security Divide

Dimension	Concern/Research Question	Variables/Factors (Selected)
Demography	How do the security conditions differ among people depending on their demographic features?	Age, Gender, Ethnicity, Religion, Marital Status, Disadvantaged Groups, Livelihood, Education etc.
Spatial	How do the security conditions differ among urban spaces?	Physical Structure, Location, Proximity to Insecure Spaces, Limited Access to Public Spaces, Environmental Degradation etc.
Socio-Economic	How do the security conditions differ among people depending on their socio-economic conditions?	Speed of Urbanization, Social Cohesion and Solidarity, Income Distribution, Poverty, Migration, Access to Basic Needs and Services etc.
Physical Threats	How do the security conditions differ among people depending on physical threats they face?	Organized Crime, Terrorism, Gun Violence, Gangs, Armed Conflict, Domestic Violence and Abuse, Homicide Rates, Robbery etc.
Public Security Governance	How do the security conditions differ among people depending on the quality of public security governance?	Number of the Units in Service, Right Financing, Effective Allocation and Distribution of Resources, Professionalization, Institutional Capacity, Impunity, Citizen Participation, Involvement of Municipalities, Rule of Law etc.

Public Policy	How do the public policies affect security conditions at urban spaces?	Firearm Controls, Urban Development and Planning, Technology, Addiction, Migration, Taxation, Social Policy, Public Service Delivery;Inclusion, Responsiveness, Accountability, Participationetc.
------------------	--	--

For analytical gains, each dimension of USEd can be studied independently in order to indicate a specific field of security gap, such as spatial divide, provisional divide, or socio-economic divide. However, this study suggests an aggregated analysis of USEd, taking into account the interdependent nature of these dimensions. The variables to be included in the analysis may change depending on the dimension that is being studied, the purpose and the scope of the research, the research paradigm and so on. Above all, the study contends that the categorization and integration of USEd dimensions based on a systematic and holistic mode of examination have utmost importance for both research and policy. Especially, the utility of USEd will demonstrate itself at the intersection of social policy, urban planning, and public safety and security.

Here, it should be noted that USEd does not intend to problematize varying security practices of security agencies in order to respond to people's particular security needs, especially those of disadvantages and vulnerable groups. It assumes that these practices are among constituents of existing security conditions and should be included in the analysis. Varied security conditions may stem from further security needs or enhanced security practices of security agencies based on threat evaluations or risk assessments. They may also arise from inconvenient physical settings that undermine security conditions. Urban security divide would not essentially exclude those but will encompass consequences of these types of purposeful actions.

USEd will serve to human security since it will collect individuals' data. Instead of beginning from national security priorities but not ignoring them, it represents a bottom-up approach to security policymaking. It is likely to complement national security policies and programs with micro-level data obtained from sub-national levels. It is this quality that makes USEd a bridge between existential feature of security (being the underlying reason and a fundamental function of the modern state) and peoples' security needs at urban level.

### 3.1. Urban Security Divide: A Tool for Urban Security Research

Research involves finding out the truth about phenomena under examination, investigating reality, advancing present knowledge as well as challenging previous assumptions and/or theories in a systematic way. Research has several purposes, such as to categorize, describe or explain. Sometimes it aims to evaluate, compare or correlate; to predict or control (Walliman, 2011). Accordingly, research design relies on the nature of the problem and the purpose of the research. It may be historical, descriptive or correlative. It may also be comparative, experimental or evaluative. Simulation, action, ethnological, feminist, and cultural designs are other types of research. One may use a combination of research designs and methods.

Urban security divide has analytical value in that it has been developed as a descriptive tool to analyze security gaps (or security inequalities) at urban areas. It will be useful for both qualitative and quantitative research designs. In this context, data needed for analysis can be collected from various sources, such as geographical information systems, crime statistics, interviews with individuals, urban planning documents etc. In order to further develop research, each component of USEd can be weighed so as to collect and analyze quantitative data. In other words, USEd can be quantified to benefit from measurement and statistics.

One may develop an *index* for USEd (*Urban Security Divide Index-USEdI*) in order to monitor state of urban security gaps. This attempt would require optimization of its interdependent dimensions.

Additionally, more dimensions may be incorporated into conceptual framework. For that reason, the conceptual framework of USEd is open to improvement depending on advanced research. The USEd would inherently allow for making use of mixed methods in data collection and analysis. USEd is also a useful tool for multidisciplinary research in that it would contain a variety of scientific fields, such as public administration, political science, psychology, sociology, urban studies and engineering.

A single descriptive concept, USEd will enable researchers to analyze security gaps arising from unequal distribution of security in urban areas, revealing also the root causes of security divergence. Furthermore, USEd is useful for longitudinal and comparative research. By utilizing the concept of USEd, both inter-city and intra-city studies can be conducted comparatively. Especially, USEd can be employed to make comparative evaluations between different time periods. It should be noted that comparative studies will also help researchers visualize security gaps and create USEd maps.

### **3.2. Urban Security Divide: An Evidence-Based Policy Tool**

Public policy refers to governmental decision to achieve specific public goals and provides with a framework for government, which is shaped through a public decision-making process. It is enforced by public institutions in accordance with the laws, regulations, and budgets etc. (Cochran and Malone, 2014: 3). Evidence-based policy focuses on informing the policy process and is based on rational analysis. It holds that policy decisions should be informed by research evidence in order to solve problems and to produce better outcomes. It aims to bridge the gap between research and policy practice (Sutcliffe and Court, 2005).

For the purposes of this study, the ultimate aim of urban security policy should be to eliminate or to reduce security inequalities. In this context, USEd has the potential to contribute to policymaking. Introducing chances of comprehensive and systematic analysis of security inequalities, USEd will produce available input for both urban security policy process and law enforcement institutions that are responsible for urban security. Research findings will provide needed data and information about the state of unequal distribution of security and enhance evidence-based policy.

Modes of policy analysis, be they qualitative or quantitative, are also applicable to USEd. The primary concern of policy analysis will relate to how present policies cause or eliminate security inequalities. Or one may ask whether policies broaden the security gaps or not. So, the terms introduced in this study, such as security inequality, security gap, security divergence or eventually USEd can be used as a conditionality, a criterion, or a measure to inform public policies. For instance, given the existential nature of security, how the use of private security services affects security gaps between urban spaces may be one of the issues to be dealt with by policymakers in order to increase effectiveness of public security provision.

USEd is not a risk-oriented concept. It deals with actual security threats that individuals, groups and communities suffer from. Nevertheless, it does not mean that USEd ignores risk management. It aims to help law enforcement institutions forecast future threats based on evidence and generate information for risk management. Hence, it is also a useful tool for crime prevention by supplying timely information about security threats. Additionally, USEd will essentially draw upon existing data sources and principles, norms, and values of security sector governance. The analysis for USEd could be conducted either using conceptual framework of security sector governance and reform or principles of good governance. So, it is a concept that can be easily integrated to prevalent approaches, policies, and programs pertinent to security by drawing conclusions from previous studies.

### **4. Concluding Remarks**

Urban security has become a priority in security policies since the late 1980s. Its association with sustainable development, which aims to make human settlements safer for human development, revolves around the root causes of insecurity at urban spaces. However, security also requires to be handled in terms of inequality. In other words, unequal distribution of security at urban areas should be examined based on a comprehensive conceptual framework for analysis. This study introduces USEd as a descriptive tool for both urban security research and policy. Here, USEd is a single representative

concept that refers to gaps or unequal distribution of security at urban areas. USEd will contribute to both research and policy in several ways.

Foremost, it will provide with a systematic, integrated and holistic view to urban security. Apart from the recent approaches focusing on the root causes of insecurity, it aims to deal with security in terms of inequality. Given that security is a public good, individuals should have the right to security equally. This makes security a crucial phenomenon that should be tackled within the context of inequality, no matter which actors, be they public or private, join the provision of security. The USEd can also be studied with sustainable development to operationalize security-development nexus. In doing so, USEd can be incorporated into regional development policies so as to monitor implications of unequal distribution of security on urban planning and development.

The UN's human security approach may provide an appropriate framework for evaluating urban security gaps. This will enable researchers to integrate urban security and human security. The dimensions of human security can also be used so as to provide a conceptual framework for USEd. Each dimension of human security can be either analyzed in terms of divide separately or by using an aggregated methodology. Analyzing security divide at urban spaces in this way will help researchers address human security issues at urban scale and benefit from an integrated approach. In this context, the USEd needs to be integrated with national security policies because, as this study asserts, urban security and national security are mutually reinforcing.

The USEd can be easily incorporated into the conceptions of crime prevention, urban fragility and urban resiliency. Here, it is argued that USEd should be minimized, optimized or balanced to prevent crime, decrease urban fragility, while increasing urban resiliency. In other words, the USEd will have the capacity to inform pertinent policies by providing a depiction of unequal distribution of security (indicator) and a factor that affects crime prevention, fragility, and resiliency. To sum up, the USEd can function in research process both as an indicator and a factor, while, in the policy process, it will serve as a policy goal or objective. In the USEd methodology, the shared assumption of research and policy is that minimizing, optimizing or balancing of the unequal distribution of security will contribute to better security. Accordingly, refined from arguments above, Table 2 introduces the proposed functional framework of the USEd.

Table 2: Functional Framework of Urban Security Divide

Concept	Research		Policy		Assumption
	Process	Function	Process	Function	
National Security	Description, Exploration, and Explanation of the Unequal Distribution of Security at Urban Spaces (USEd)	Indicator/Factor of the Quality of the (Good) Governance	Minimization/Optimization/Balancing of the Unequal Distribution of Security at Urban Spaces (USEd)	Policy Goal/Objective	Minimizing, optimizing or balancing the USEd will contribute to national security, human security, urban security, crime prevention, decreasing fragility, and increasing resiliency.
Human Security		Indicator/Factor of the State of Human Security			
Urban Security		Indicator/Factor of the State of Urban Security			
Crime Prevention		Factor of Crime Prevention			
Fragility		Factor of Fragility			
Resiliency		Factor of Resiliency			



As can be seen from Table 2, within the context of the USeD research, a variety of causal relations and assumptions can be examined or tested. It is apparent that further research will improve conceptual (see Table 1) and functional frameworks of the USeD. Today, policymakers need evidence-base inputs more than ever to produce scientifically informed responses to complex societal problems. In this context, the USeDis suggested to combine urban security research and policy, link national and urban levels, encourage multidisciplinary studies, and focus on people's security needs by simply addressing urban security in terms of inequality.

### References

- Aguja, M. J. (2018). *Security and Sustainable Development in General Santos City, Philippines*. Geneva: DCAF.
- Altpeter, C. (2016). *Peacebuilding in Cities: Building Safe, Inclusive and Resilient Urban Spaces*. Sweden: Folke Bernadotte Academy.
- Armao, F. (2016). "Security and the City. In Search of a New Model of Urban Resilience on Violent Non-state Actors (VNSAS)." *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Volumen Especial (Enero-Junio)*: 16-30.
- Barbak, A. (2018). *DevletveDeğişenGüvenlikAnlayışı. Quo Vadis: KamuYönetimi*. Ankara: NikaYayınevi.
- Bhalla, A., Lapeyre, F. (1999). "Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework." *Development and Change*, 28: 413-433.
- Bugliarello, G. (2003). "Urban Security in Perspective." *Technology in Society*, 25(4): 499-507.
- Bugliarello, G. (2005). "Urban Security in the United States: An Overview." *Technology in Society*, 27(3): 287-293.
- Call, C. T., Stanley, W. (2001). "Protecting the People: Public Security Choices after Civil Wars." *Global Governance*, 7(2): 151-172.
- Cochran, C. L., Malone, E. F. (2014). *Public Policy: Perspectives and Choices*. USA: Lynne Rienr Publishers.
- Coward, M. (2009). "Network-Centric Violence, Critical Infrastructure and the Urbanization of Security." *Security Dialogue*, 40(4-5): 399-418.
- Edwards, A., Hughes, G. (2013). "Comparative European Criminology and the Question of Urban Security." *European Journal of Criminology*, 10(3): 257-259.
- European Commission (2010). *Poverty and Social Exclusion*. Brussels: Eurobarometer.
- European Forum for Urban Security (EFUS) (2018). ***Manifesto: Security, Democracy and Cities-Co-producing Urban Security Policies***. Paris: EFUS.
- Layte, R., Maître, B., Whelan, C. T. (2010). *Second European Quality of Life Survey: Living Conditions, Social Exclusion and Mental Well-Being*. Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Frevel, B. (2013). "Managing Urban Safety and Security in Germany: Institutional Responsibility and Individual Competence." *European Journal of Criminology*, 10(3): 354-367.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) (2017). *DCAF Annual Report 2017: Dedicated to Making States and People More Secure Through Better Security Sector Governance*. Geneva: DCAF.
- Godoy, J. F., Rodriguez, C., Zuleta, H. (2018). *Security in Sustainable Development in Bogota, Colombia*. Geneva: DCAF.

Haubrich, D., Wehrhahn, R. (2015). "Urban Crime Prevention and the Logics of Public Security Policies in Brazil-A Relational Perspective on the Local Fields of Negotiation." *Journal of the Geographical Society of Berlin*, 146(1): 21-33.

Hurrell, A., Woods, N. (1999). *Inequality, Globalization, and World Politics*. UK: Oxford University Press.

Independent Commission on Multilateralism (2015). "Fragile States and Fragile Cities." [https://www.icm2016.org/IMG/pdf/discussion\\_paper-fragile\\_states\\_and\\_cities\\_final.pdf](https://www.icm2016.org/IMG/pdf/discussion_paper-fragile_states_and_cities_final.pdf), (ErişimTarihi: 25.02.2019).

Lamb, G. (2018). *Security and Sustainable Development in Cape Town, South Africa*. Geneva: DCAF.

Lemieux, F. (2016). "Urban Security: Challenges for Twenty-First Century Global Cities." *Police Practice and Research*, 17(4): 9-11.

Menichelli, F. (2015). "The National Picture: The Reconfiguration of Sovereignty, the Normalization of Emergency and the Rise to Prominence of Urban Security in Italy." *European Journal of Criminology*, 12(3): 263-276.

Muggah, R. (2012). *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*. Canada: International Development Research Center.

Muggah, R. (2014). "Deconstructing the Fragile City: Exploring Insecurity, Violence and Resilience." *Environment and Urbanization*, 26(2):345-358.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2018). *States of Fragility 2018: Highlights*. Paris: OECD.

Oosterveld, W., Bergema, R., Siebenga, R., Schneider, B. (2018). *How Cities and States Can Cooperate to Combat the Violence Nexus and Promote Human Security*. Netherlands: Hague Centre for Strategic Studies.

Recasens, A., Cardoso, C., Castro, J. (2013). "Urban Security in Southern Europe." *European Journal of Criminology*, 10(3): 368-382.

Savage, K., Muggah, R. (2012). "Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City." <https://sites.tufts.edu/jha/archives/1524>, (ErişimTarihi: 18.02.2019).

Sutcliffe, S., Court, J. (2005). *Evidence-Based Policymaking: What is it? How Does It Work? What Relevance for Developing Countries?*, UK: Overseas Development Institute.

Tulumello, S. (2017). "Toward a Critical Understanding of Urban Security within the Institutional Practice of Urban Planning: The Case of the Lisbon Metropolitan Area." *Journal of Planning Education and Research*, 37(4): 397-410.

Tulumello, S. (2018). "The Multiscalar Nature of Urban Security and Public Safety: Crime Prevention from Local Policy to Policing in Lisbon (Portugal) and Memphis (the United States)." *Urban Affairs Review*, 54(6): 1134-1169.

UN-HABITAT (2007). *Enhancing Urban Safety and Security Global Report on Human Settlements 2007*. Kenya: UN-HABITAT.

United Nations (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.

Virta, S., Branders, M. (2016). "Legitimate Security? Understanding the Contingencies of Security and Deliberation". *British Journal of Criminology*, 56: 1146-1164.

Walliman, N. (2011). *Research Methods: The Basics*. UK: Routledge.

World Bank (2011). *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington, DC.: World Bank.

World Bank (2018). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*. Washington, DC.: World Bank.

## TÜRKİYE SAĞLIK POLİTİKASINDA ÇALIŞAN GÜVENLİĞİNİN YERİ VE ÖNEMİ

*İhsan EKEN\**

*Mehmet Burhanettin COŞKUN\*\**

### Öz

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 56. Maddesine göre herkes sağlıklı yaşam hakkına sahiptir. Devlet bunu sağlamak amacıyla özel ve kamu sağlık kurumlarından yararlanarak, sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler ve denetimlerini sağlar. Kuşkusuz, sağlık hizmetlerinin odak noktasında ise sağlık hizmet sunucuları olarak sağlık çalışanları bulunmaktadır. Sağlık çalışanlarının güvenli bir ortamda ve yüksek motivasyonla çalışmasının sağlanması sağlık politikasının temel hedeflerinden biri olarak ifade edilmektedir. Bununla birlikte, sağlık çalışanlarının hizmet sunum süreci içerisinde, işin niteliğinden ya da çalışma ortamından kaynaklanan riskler ile sözlü veya fiziki şiddet olaylarını içeren çeşitli güvenlik sorunlarıyla karşı karşıya kaldığı gözlenmektedir. Bu sorunların son dönemlerde özellikle daha fazla boyutlarda oluştuğu, ölüm ile neticelenen şiddet ve saldırı olaylarının yaşandığı görülmektedir.

Belirtilen hususlar çerçevesinde araştırmanın konusu Türkiye'de uygulanan sağlık politikasında, çalışan güvenliğine verilen yer ve önemin tespitini yapmaktır. Çalışma ile sağlık çalışanlarının hizmet sunumu esnasında karşılaşılabileceği güvenlik sorunları ve bunları önlemeye yönelik alınmış olan tedbirler ele alınarak bu hususta oluşturulan mevzuat çalışmaları ve uygulamaların yeterliliğinin irdelenmesi amaçlanmaktadır. Özellikle son dönemde kamuoyunda "Sağlıkta Şiddet Yasası" olarak ifade edilen düzenlemeler ile sağlık çalışanlarının güvenliğine ilişkin yasal düzenlemelerin güncellenmesi ve cezai yaptırımların artırılması konusunda çalışmaların olduğu bilinmektedir. Yapılan bu düzenlemelerin gerekliliğini kabul etmekle birlikte sorunun çok boyutlu olarak ele alınması gerekmektedir. Toplumsal bilinç ve beklentilerin yönlendirilmesi, çalışma alanlarının fiziksel şartları ile diğer çalışma şartlarının düzenlenmesi, vatandaş ve çalışanlar arasında doğru iletişim kanallarının oluşturulması, etkin ve bilinçli güvenlik hizmetinin sağlanması gibi birçok faktörün birlikte değerlendirilmesiyle sonuca ulaşılabileceği düşünülmektedir. Bildiride betimsel araştırma yöntemleri kullanılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Türkiye Sağlık Politikası, Sağlıkta Şiddet, Çalışan Güvenliği, Kamu Yönetimi, Çalışan Hakları.

## ROLE AND IMPORTANCE OF EMPLOYEE SAFETY IN HEALTH CARE POLICIES IN TURKEY

### Abstract

According to the 56th article of the Turkish Republic Constitution, everyone has the right to a healthy life. In order to achieve this, the State utilizes private and public health institutions to regulate the health organizations by planning and service from a single source and to provide their controls. Undoubtedly, health care providers are the focus of health services. Ensuring health workers to work in a safe environment with high motivation is expressed as one of the main objectives of health policy. However, it is observed that health workers face various security problems including the risks arising from the nature of the work or the working environment and verbal or physical violence during the service delivery process. It is seen that these problems have occurred in recent times especially in much more dimensions, and there have been violence and attack incidents that resulted in death.

The subject of research in the framework of the aforementioned issues in the health policies implemented in Turkey, is the place given to employee safety and make the determination of significance. The aim of the study is to examine the safety issues and the measures taken to prevent the health care workers in the provision of services

\* Dr. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi. E-posta: [ihsan\\_eken@myinet.com](mailto:ihsan_eken@myinet.com); [ihsan.eken@saglik.gov.tr](mailto:ihsan.eken@saglik.gov.tr)

\*\* Doç. Dr., Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, E-posta: [burhanettincoskun@osmaniye.edu.tr](mailto:burhanettincoskun@osmaniye.edu.tr), [mbcoskun94@gmail.com](mailto:mbcoskun94@gmail.com)

and to examine the adequacy of the legislation studies and practices. Inparticular, it is known that there are some recent studies on the updating of legal regulations related to the security of health workers and increasing the penalties with the regulations that is known as the Law on Violence in Health Although accepting the necessity of these arrangements, the problem should be dealt with in multidimensional manner. It can be concluded by evaluating many factors such as directing social consciousness and expectations, physical conditions of working areas and other working conditions, establishing correct communication channels between citizens and employees, providing effective and conscious security services. Descriptive research methods were used in thereport.

**Key Words:** Turkey Health Policy, Violence in Health, Employee Safety.

## 1. SAĞLIK VE SAĞLIK HİZMETİ KAVRAMI

Dünya Sağlık Örgütü tanımına göre sağlık, yalnızca hastalık veya sakatlığın olmayışı değil; fiziksel, zihinsel ve sosyal bakımdan tam bir iyilik/sağlamlık hali olarak ifade edilmektedir (WHO, 1948). Sağlık hizmetleri ise, kamu kurumları ya da özel kuruluşlar tarafından sunulan koruyucu, geliştirici, rehabilite edici veya teşhis, tedavi ve hasta bakımına ilişkin tüm süreçler olarak tanımlanabilir. Dünya Sağlık Örgütü tarafından hükümetlerin, toplumlarının sağlığı açısından sorumlu oldukları; bu sorumluluğu ancak yeterli sağlık ve sosyal önlemlerin alınması yoluyla yerine getirebilecekleri belirtilmiştir (WHO, 1948). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 56. Maddesine göre herkes sağlıklı yaşam hakkına sahiptir. Devlet bunu sağlamak amacıyla özel ve kamu sağlık kurumlarından yararlanarak, sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler ve denetimlerini sağlar.

Kuşkusuz, sağlık hizmetlerinin odak noktasında sağlık çalışanları bulunmaktadır. Sağlık çalışanlarının güvenli bir ortamda ve yüksek motivasyonla çalışmasının sağlanması sağlık politikasının temel hedeflerinden biri olarak ifade edilmektedir. Bununla birlikte, sağlık çalışanlarının hizmet sunum süreci içerisinde, işin niteliğinden ya da çalışma ortamından kaynaklanan riskler ile farklı nitelikte şiddet olaylarını içeren çeşitli güvenlik sorunlarıyla karşı karşıya kaldığı gözlenmektedir.

Farklı dallarda, emek yoğunluklu olarak sunulan sağlık hizmetleri, çalışma ortamı açısından çok riskli/tehlikeli kategoride kabul edilmektedir. Sağlık hizmetlerinin güvenli bir ortamda, etkili, verimli ve kaliteli olarak sunulması, çalışanların güven içinde hissetmelerini, hizmet kapasitesi ve performanslarında artışı sağlayacaktır (Gürer, 2018: 13). Sağlık çalışanlarının içinde bulunduğu çalışma ortamındaki riskler sunulan hizmetin niteliğini etkilemekte, bu durum hizmetten faydalanan yurttaşları da doğrudan ilgilendirmektedir (Saygun, 2012: 373). Bununla birlikte başta şiddet olmak üzere çalışma ortamından kaynaklı risk ve tehlikelere karşı yaşanan maruziyetler ve bunlara karşı önlem alma zorunluluğu, sağlık kurum ve kuruluşları açısından bir takım mali etkilere yol açmaktadır (TBMM, 2013: 140).

## 2. SAĞLIK HİZMETLERİNDE ÇALIŞAN GÜVENLİĞİ KAVRAMI VE

### KAPSAMI

Güvenlik, "Toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu" olarak tanımlanmaktadır (www.tdk.gov.tr, 2019). Kuşkusuz bu çerçevede çalışan güvenliği kavramı da yasal düzen içerisinde çalışanların korkusuz ve risksiz ya da risklerin en aza indirildiği bir ortamda görevlerini yapabilmesi olarak tanımlanabilir. Literatürde, zaman zaman, çalışan sağlığı ve çalışan güvenliği kavramları farklı iki alan olarak ifade edilmekteyse de; çalışan güvenliği kavramının, çalışan sağlığı kavramını kapsayıcı bir kavram olduğu düşünülmektedir. Gerek ülkemizdeki yasal mevzuatta gerekse uluslararası mevzuatta konunun bu şekilde ele alındığı görülmektedir.

Dünya Sağlık Örgütü ve Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından yapılan genel tanımlamalar doğrultusunda çalışan güvenliği; fiziksel, ruhsal ve sosyal olarak çalışanların iyilik hallerini en üst

düzeğe taşımak, bunun sürdürülebilirliğini sağlamak, çalışanları, çalışma koşullarından kaynaklanabilecek risk ve tehlikelerden korumak, çalışan ve işin birbirine uygun ve uyumlu olmasını sağlamak olarak özetlenebilir. Amerikan Ulusal Mesleki/İş Güvenliği ve Sağlığı Enstitüsü (NIOSH-National Institute for Occupational Safety and Health) sağlık çalışanları açısından güvenli ve sağlıklı bir ortamı, “işin yürütülmesi ile ilgili olarak oluşan ve sağlığa zarar veren fiziksel, kimyasal, biyolojik, ergonomik tehlike ve risklerin, bunlara bağlı meslek hastalıkları ve iş kazalarının olmaması durumu” şeklinde tanımlamaktadır (NIOSH and HSDSTT, 1988). NIOSH tarafından yapılan bu tanımlamadan da faydalanılarak sağlık çalışanlarının güvenliğini tehdit eden, çalışma ortamlarında oluşabilecek tehlike ve riskler fiziksel, kimyasal, biyolojik, ergonomik ve psiko-sosyal olmak üzere beş ayrı kategoride ele alınabilir (NIOSH and HSDSTT, 1988; Saygun, 2012: 374; Gürer, 2018: 10).

### **2.1. Çalışan Güvenliğini Tehdit Eden Fiziksel Tehlike ve Riskler ile**

#### **Alınabilecek Önlemler**

Fiziksel tehlike ve riskler, ultraviyole ışınları, laser, ultrason cihazları, bilgisayar ekranları gibi radyasyon kaynaklarına maruz kalma, ıslak zeminlerde kayma ve düşme, gürültüye maruz kalma, yeterli ve uygun araçlarla havalandırılmayan, iklimlendirmesi yapılmayan, aydınlatılmayan ortamlara maruz kalma gibi etkenler doğrultusunda oluşan iş kazaları ve meslek hastalıkları şeklinde sıralanabilir (Gürer, 2018: 11; Devebakan ve Paşalı, 2015: 126; Saygun, 2012: 375; Meydanlıoğlu, 2013: 193; Parlar, 2008: 549-550).

Belirtilen bu risk ve tehlikelere karşı çalışma alanlarında zeminin sıvı temasına karşı kaymayı önleyici malzemeden yapılması, ıslak bırakılmaması, radyasyon alanları için gerekli kurşunlama ve koruyucu ekipmanların kullanılması, çalışanların radyasyon maruziyeti açısından takibinin yapılması, ameliyathane, yoğun bakımlar ve diğer tüm ortamların özelliğine göre, enfeksiyonu önleyici araçlarla gerekli biçimde havalandırılması, aydınlatması, ısı ve ses izolasyonlarının yapılması gerekmektedir (Gürer, 2018: 11)

### **2.2. Çalışan Güvenliğini Tehdit Eden Kimyasal Tehlike ve Riskler ile**

#### **Alınabilecek Önlemler**

Dezenfeksiyon ve sterilizasyon için kullanılan çeşitli kimyasallar, laboratuvarlarda bulunan asit ve alkali maddeler, boyalar ve uçucu organik çözücüler, alerjik ve toksik etki yapan formaldehit, etilen oksit gibi maddeler, kanser ilaçları, anestezi ilaçları gibi maddeler çalışanlar için kimyasal tehlike ve risk oluşturabilir (Devebakan ve Paşalı, 2015: 126; Gürer, 2018: 11; Meydanlıoğlu, 2013: 193; Parlar, 2008: 548).

Buna karşı, kullanılan maddelerin kolay anlaşılır biçimde bilgilendirme ve kullanma talimatlarının hazırlanması, kullanımları veya kullanımlarından sonra oluşabilecek olumsuz durumlarda yapılması gerekenlere ilişkin belirli periyotlarla eğitimlerin verilmesi, rutin olarak el yıkama, koruyucu önlük, maske, gözlük, eldiven kullanma ve ortam havalandırması yapılması, oluşabilecek maruziyetlerde takip ve kayıt altına alma işlemlerinin eksiksiz yapılması, çalışanların kimyasal ilaç kullanımı sonrası gözlem ve tetkiklerinin yapılması gibi önlemler alınabilir (Gürer, 2018: 11; Parlar, 2008: 548-549).

### **2.3. Çalışan Güvenliğini Tehdit Eden Biyolojik Tehlike ve Riskler ile**

#### **Alınabilecek Önlemler**

Tüm sağlık çalışma alanlarında görülebilen ve enfeksiyondan ölüme kadar geniş bir aralıkta ciddi tehlikeler yaratabilen HIV (Human Immunodeficiency Virus), Hepatit B, Hepatit C, SARS (Severe Acute Respiratory Syndrome), Kırım-Kongo Kanamalı Ateşi, Tüberküloz, İnfluenza, Suçiçeđi, Kızamık, Boğmaca gibi hastalıklara yol açan patojenlerin; çoğunlukla kesici ve delici aletlerle yaralanmalar olmak üzere kan, diğer sıvılar veya hava yolu ile sağlık çalışanlarına bulaşma riskleri bulunmaktadır (Gürer, 2018: 11-12; Altıok vd., 2009: 71; Devebakan ve Paşalı, 2015: 126-127; Saygun, 2012: 376-377; Meydanlıoğlu, 2013: 193; Parlar, 2008: 550).

Sağlık çalışanları tarafından önceden belirlenen evrensel kurallara tam riayet edilmesi ve uygulamada dikkatli davranılması, biyolojik ajanlara karşı denetim ve kontrol yapılması, çalışanların periyodik olarak tetkiklerinin yapılması ve aşılmalari, bulaşma riskine karşı koruyucu donanım kullanılması, bulaşma olması durumunda uygun tedavi, raporlama ve takibin yapılması, tıbbi cihazlar ile yaralanma veya iğne batmalarına karşı emniyet sistemine sahip ürün kullanılması, tek kullanımlık malzemelerle işlem yapılması, kan alma işleminde vakum kullanılması, delici kesici aletlerin delinmez atık kutularına doğrudan atılması, tıbbi atıkların toplanması, depolanması, teslimi esnasında uygun kutuların kullanılması ve bertarafının uygun şekilde yapılması, sürekli eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarının yapılması gibi önlemler alınabilir (Gürer, 2018: 11-12; Altıok vd., 2009: 78; Parlar, 2008: 550; Kuruüzüm vd., 2008: 65).

#### **2.4. Çalışan Güvenliğini Tehdit Eden Ergonomik Tehlike ve Riskler ile**

##### **Alınabilecek Önlemler**

Sağlık çalışanlarının çalışma ortamından veya yaptıkları işten kaynaklı bir diğer risk sebebi ergonomik faktörlerdir. Kayma, düşme, burkulma, çarpma, ağırlık kaldırma, pozisyon verme ve taşıma (hastalar veya tıbbi cihazlar gibi), sürekli öne eğilerek çalışma, çalışırken vücudun yanlış pozisyonlarda kullanılması, hizmet esnasında uygun olmayan tıbbi ekipman kullanılması, uzun süre ayakta durma, vardiyalı çalışma ve sekiz saatten uzun çalışma gibi nedenlerle kas iskelet sistemi sorunları baş gösterebilmekte, sakatlığa varan durumlarla veya iş kazaları ile sonuçlanabilmektedir (Saygun, 2012: 377; Devedakan ve Paşalı, 2015: 126; Gürer, 2018: 12; Aksakal vd., 2009: 44; Parlar, 2008: 551). Ergonomik risk ve tehlikelere karşı, gerek farkındalık ve bilinçlendirme gerekse de hasta taşıma ve tedavi esnasında uygun duruş teknikleri ve uygun ekipman ve araçların kullanılması konusunda sürekli eğitimler verilmesi, sağlık kontrollerinin rutin bir şekilde yapılması, çalışanların gözlem ve takiplerinin yapılması, vakaların kayıt altına alınması gibi önlemler alınabilir (Aksakal vd., 2009: 45; Gürer, 2018: 12-13).

#### **2.5. Çalışan Güvenliğini Tehdit Eden Psikolojik ve Sosyal Tehlike ve**

##### **Riskler ile Alınabilecek Önlemler**

Hizmet verilen vatandaşın sağlık sorunlarından dolayı stresli olması, ağır ve ölümcül nitelikli hastaların tedavisinin çalışanların omzuna bindirdiği sorumluluk hissi, hasta ve yakınlarına duygusal destek vermek zorunda kalma, uzun çalışma sürelerinin olması, hizmetin kesintisiz olma zorunluluğundan ötürü gece de çalışılması, gerek ücret gerekse personel eksikliğinden dolayı çok çalışmak zorunda kalınması, psikolojik, sözel, fiziksel ve cinsel olarak şiddete uğrama riski gibi birçok psikolojik ve toplumsal risk ve tehlikeler bulunmaktadır. Bu durum çalışanlarda gerginliğe, yorgunluk ve uykusuzluğa bağlı kazalara, malpraktise, yaralama ve yaralanmalara, odaklaşamamaktan kaynaklı problem çözememeye, iletişim sorunlarına, çalışanlarda ciddi kronik hastalıkların ortaya çıkmasına, iş doyumsuzluğu, duygu durum bozukluğu, tükenmişlik, kendini ait hissedememe, işe gecikme veya mazeret üretmek gelmeme, işi bırakma, güven duygusunu yitirme, aile içi problemler yaşama gibi çok sayıda sağlık ve güvenlik sorununu doğurabilmektedir (Saygun, 2012: 378; Devedakan ve Paşalı, 2015: 126; Gürer, 2018: 12; Meydanlıoğlu; Parlar, 2008: 552; Adaş vd., 2008; Coşkun Us ve Erdem, 2016: 21-22).

Kuşkusuz psikolojik ve sosyal risk ve tehlikeler açısından en fazla öne çıkan konu şiddet konusudur. Bu nedenle şiddet konusuna ayrıca değinmekte fayda vardır.

##### **2.5.1. Şiddet**

Şiddet, bir başkasına karşı tehdit oluşturan; fiziksel ya da ruhsal olarak zarar veren davranışlar olarak ifade edilmektedir (Kocacık, 2001: 2). Çalışma ortamında şiddet kavramı, “İş yerinde görevi başında bulunan çalışana karşı doğrudan yapılan fiziksel veya tehdit şeklindeki eylem” olarak tanımlanmaktadır (NIOSH, 2002: 1). Sağlık hizmetlerinde yaşanan şiddet; hastanın, yakınlarının ya da üçüncü kişiler tarafından, sağlık çalışanına risk ya da tehdit oluşturabilecek şekilde sözlü, fiziksel ya da cinsel saldırıda bulunulması olarak ifade edilebilir (Annagür, 2010: 162; Serin vd., 2015: 110). Çalışanların birbirlerine sistemli bir şekilde, etik dışı ve düşmanca tavırlarla tutum ve davranış sergileme

yoluyla uyguladıkları psikolojik şiddet, bir başka şiddet türü olarak dile getirilebilir (Saygun, 2012: 379). Nitekim, Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) şiddeti; “*Kişinin kendine, bir başkasına, grup ya da topluluğa yönelik olarak ölüm, yaralama, ruhsal zedelenme, gelişimsel bozukluğa yol açabilecek ya da neden olacak şekilde fiziksel zorlama, güç kullanımı ya da tehdidinin amaçlı olarak uygulanması*” şeklinde tanımlamıştır (WHO, 1998).

### 2.5.1.1.Şiddetin Nedenleri

Curbow, sağlık işyerlerinde karşılaşılan şiddetin nedenlerini taraflar arasındaki etkileşim, örgütsel faktörler, çevresel faktörler ve toplumsal faktörler olarak dört kategoride ele alırken (Curbow, 2002); Uluslararası Çalışma Örgütü bu sebepleri kurumsal, toplumsal ve kişisel olmak üzere üç farklı düzeyde ele almaktadır (ILO, 2003).

Dünyada yaşanan küresel ve bölgesel ölçekli çatışma ve savaşlar, etnik veya dinsel temelli gerilimler, gelir dağılımında yaşanan adaletsizlik, işsizlik, yoksulluk, eğitimsizlik, göç ve buna bağlı oluşan kentsel sorunlar (Adaş vd., 2008), şiddetin bir problem çözme aracı olarak kabul edilmesi (Özcan ve Yavuz, 2017: 68), ateşli silahlara erişme ve sahip olmanın kolay olması (NIOSH, 2002: 4) toplumların sosyal ve kültürel yapısı gibi etmenler şiddetin sosyolojik temelleri olarak ön plana çıkmaktadır (Kaya Çabuk, 2006: 116). Diğer taraftan, vatandaşların hangi sağlık hizmetlerinden nasıl ve ne koşullarda faydalanacağını bilmemesi şeklinde ifade edilebilecek olan “sağlık okur yazarlığı”nın yeterli düzeyde olmaması (İlhan vd., 2015: 20- 21; Annagür, 2010: 166), şiddet olaylarının sağlık çalışanlarının saygınlığını zedeleyen ve olumsuz algı oluşturacak şekilde yayınlanması, bazı TV dizilerinde sağlık çalışanlarına yönelik şiddetin özendirilmesi, tedavi kaynaklı olumsuzlukların yeterince irdelenmeden doğrudan sağlık çalışanının hatası olarak sunulması (Özcan ve Yavuz, 2017: 71-72; İlhan vd., 2015: 25; Solmaz ve Duğan, 2018: 190-193; Adaş vd., 2008) gibi diğer toplumsal nedenler de dikkat çekmektedir.

Personel yetersizliği, iş yükünün fazlalığı, uzun mesai saatlerinin varlığı, farklı istihdam ve ücretlendirme biçimleri, döner sermaye ve geçici görevlendirmelerde adaletsizlik, performans sisteminin getirdiği olumsuzluklar, acil veya psikiyatri gibi riskli birimlerde daha az deneyimli personel çalıştırılması (Annagür, 2010: 166; Elbek ve Adaş, 2012: 38-48; Özcan ve Yavuz, 2017: 72), acillerde triaj sisteminin oluşturulmaması ya da işlevselleştirilmemesi, hastane içerisinde uzun kuyrukların oluşması, randevuların gecikmesi, boş yatak bulunamaması, konforun sağlanamaması, hastane içerisinde her türlü serbest dolaşımın sınırsız olması, hastalara yeterli düzeyde bekleme, bilgilendirme, danışma, psikolojik destek ve gerekli yerlerde fiziksel mekân ortamının yaratılmaması, yeterli düzeyde güvenlik personelinin olmaması, hastane içerisinde yeterli aydınlatma sağlanmaması, personelin tek çalıştırılması (Solmaz ve Duğan, 2018: 190-193; Elbek ve Adaş, 2012: 38-48; NIOSH, 2002: 4; Adaş vd., 2008), liyakat ilkesine yeterince önem verilmeden yapılan yönetici atamaları nedeniyle idarecilerin beklentileri karşılayamaması, kendilerini çalışanlardan soyutlamaları, politika üreticilerin ve idarecilerin çalışan güvenliği konusunda talepleri karşılamaması veya geciktirmesi (Elbek ve Adaş, 2012: 38-48; Adaş vd., 2008), kimi politikacıların basın veya geniş kitlelere hitaben hekimleri suçlayıcı ifade ve söylemlerde bulunmaları (Özcan ve Yavuz, 2017: 71-72); başta “Sağlıkta Dönüşüm Programı” olmak üzere sağlık politikalarında işletmecilik anlayışının ön plana çıkarılarak çalışanın ikinci planda tutulması (İlhan vd., 2015: 12; Işıkcı Mamur, 2016: 746) gibi nedenler kurumsal ve politik sebepler kategorisini oluşturmaktadır.

Tedavi süreçlerinden aşırı beklenti içerisinde olunması, hasta ve yakınlarının aşırı panik ve stresli olmaları, taraflar arasında karşılıklı empati yoksunluğu, hukuken veya tıbben uygun olmayan taleplerde bulunulması (Coşkun Us ve Erdem, 2016: 20; Adaş vd., 2008), hasta ve yakınlarının çok beklediğini-bekletildiğini, azarlandığını, ilgisiz bırakıldığını, hakarete uğradığını, mağdur edildiğini, hakkının yenildiğini düşünmesi (Uludağ ve Zengin, 2016: 84), kimi sağlık çalışanlarının vatandaşlara, mesai arkadaşlarına veya emri altındakilere takındığı olumsuz ve baskıcı tutum, kimi sağlık çalışanlarının yeterli bilgi ve donanıma sahip olmaması, sağlık çalışanlarının meslek hastalıkları ve riskler, etkili iletişim, mesleki deontoloji, öfke kontrolü, kriz yönetimi gibi konularda eğitimsiz olması, başta hekimler olmak üzere sağlık çalışanları arasında birbirini kötileyen yorumlar yapılması (Seyran vd., 2018: 26; Elbek ve Adaş, 2012: 38-48; Özcan ve Yavuz, 2017: 72; ATO, 2011: s. 24, Adaş vd., 2008), kimi hizmet alanların veya yakınlarının uçucu-uyuşturucu madde veya alkol bağımlısı olması, şiddet öyküsü ya da



belirli psikotik tanısı olması(NİOSH, 2002: 4) gibi nedenlerde kişisel nedenler arasında gösterilebilir.

### 2.5.1.2. Şiddetin Niteliği

Genel itibariyle sağlık hizmet sunumunda görülen şiddet olaylarının kişisel veya statüsel farklılıklardan etkilenmeyecek şekilde yaygın olduğu söylenmektedir (Elbek ve Adaş, 2012: 39). Nitekim Sağlık-Sen tarafından 2013 yılında, 25 ilden 1300 sağlık çalışanın katılımı ile yapılan “Sağlık Çalışanları Şiddet Araştırması” sonuçlarına göre, sağlık çalışanlarının yüzde 86.89’unun mesleki yaşamları süresince en az bir defa şiddete maruz kaldığı sonucuna ulaşılmıştır (İlhan vd., 2015: 8). Bununla birlikte istatistiki olarak çok anlamlı olmasa da hasta ve yakınları ile doğrudan temas halinde ve savunmasız olan hekim ve hemşirelere, cinsiyet olarak da kadınlara yönelik şiddet eylemi sayısının biraz öne çıktığı ifade edilmektedir (Annagür, 2010: 166). Genel olarak en çok hasta yakınlarının daha sonra da hasta olarak başvuranların şiddet uyguladıkları; şiddet uygulayanların daha çok 15-30 yaş aralığında, cinsiyet olarak erkek; alkol veya başka bir madde kullanma oranı yüksek; sosyal, ekonomik ve eğitim açısından düşük düzeye sahip kişiler olduğu ifade edilmektedir. Uygulanan şiddet türünde ise sözel/psikolojik şiddetin çok yaygın olduğu, bunu fiziksel şiddet ve daha sonrasında da cinsel şiddetin takip ettiği söylenmektedir. Şiddet olaylarının daha çok acil ve psikiyatri servislerinde, bekleme odalarında ve yaşlı bakım servislerinde olduğu, kurumların organizasyonel yetersizliklerinin en önemli şiddet sebebi olarak ortaya çıktığı, ifade edilmektedir (Keser Özcan ve Bilgin, 2011: 1454; Annagür, 2010: 164-165; İlhan vd., 2015: 8; NIOSH, 2002: 2-3). Şiddet olaylarının bildirim sürecinde eksiklikler ve engeller olması, şiddet tanımı konusunda bilgisiz olunması ve daha çok fiziksel şiddet olaylarının bildirilmesi, şiddete maruz kalmanın yapılan işin doğası gibi algılanması ve kabul görmesi, yöneticilere ve adalet mekanizmasına olan güvensizlik, yasal mevzuatın yetersiz olduğu inancı, kurum içi yapılan şiddette ayıplanma, ceza alma veya işten atılma korkusundan dolayı tüm şiddet olayları bildirilmemektedir (Annagür, 2010: 163; Serin vd., 2015: 112; İlhan vd., 2015: 8; Solmaz ve Duğan, 2018: 189).

Sağlık Bakanlığından elde edilen verilere göre, 2013 yılı içerisinde 3.558’i fiziksel ve 7.157’si sözel olmak üzere 10.715 şiddet olayı bildirim gerçekleşmiş iken; 2018 yılı içerisinde ise 3.729’u fiziksel, 12.249 sözel olmak üzere toplam 15.978 şiddet olayı bildirilmiştir. Şiddet sayısının toplam hekime müracaat sayısına oranına bakıldığında 2013 yılında yüzde 1,63 olan oranın 2015 yılında yüzde 2,04’e yükseldiği ancak daha sonra yıl bazında periyodik olarak düşerek 2018’de yüzde 1,70 olarak gerçekleştiği görülmektedir (CİMER, 2019).

### 2.5.1.3. Şiddeti Önlemek İçin Alınması Gereken Önlemler

Anayasa’ya göre (md. 49), “Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri alır.” Kuşkusuz, çalışma alanında ortaya çıkabilecek şiddet olayları ve diğer risk ve tehlikeleri önlemek de bu kapsamda değerlendirilmelidir. Bununla birlikte, devletin sorumluluğu sivil toplumun sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Başta sağlık çalışma alanı olmak üzere şiddetin toplumsal ve iş hayatından çıkarılması için sivil toplum örgütleri dâhil herkesin bu sürecin bir paydaşı olması gerekmektedir.

Sağlık kurum/kuruluşlarında şiddet, genel olarak şiddeti doğuran nedenlerin ortadan kaldırılması veya en aza indirilmesi ile açıklanabilecek olan risk yönetimi ve şiddetin oluşması ve sonrasındaki süreci yönetmek olarak açıklanabilen kriz yönetiminin bir arada ele alınmasıyla önlenabilir. Bu çerçevede yapılacakları, politika düzeyinde ve yönetsel düzeyde sorumluluklar ile çalışanlara ve vatandaşlara düşen sorumluluklar şeklinde dört farklı başlıkta ele almak mümkündür.

Politika düzeyinde; çalışan sağlığı ve güvenliğine ilişkin mevzuat çalışmalarının bütüncülleştirilmesi, şiddete karşı sert cezai tedbirlerin düzenlenmesi, sağlık okuryazarlığının artırılması, personel sayısının artırılması ve ülke düzeyinde adil dağılımın sağlanması, medya ve diğer kitle iletişim araçlarında sağlık çalışanlarına yönelik olumsuz dil kullanmaktan kaçınılması, sağlık çalışanlarının hedef gösterilmemesi, eğitim müfredatlarına etkili iletişim, kriz yönetimi gibi konularda dersler eklenmesi, personel istihdam statülerinin denkleştirilmesi, performans sisteminin yaşanan olumsuzluklar göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmesi veya tamamen kaldırılması, vatandaş

memnuniyetinin yanında çalışan memnuniyetinin de göz önünde bulundurulması, şiddetin bildirim, takibi ve hukuksal desteğin sağlanması gibi çalışmalar yapılabilir.

Yönetmelik düzeyde, personelin kurum içerisinde adil dağılımının sağlanması, personelin tek çalıştırılmaması, hasta bekleme süresini en aza indirmek için planlama yapılması, acil çağrı, alarm ve izleme sistemlerinin geliştirilmesi, silahlı kişilerin çalışma alanlarına girişinin önlenmesi için metal dedektörlerin takılması, kamera sisteminin oluşturulması, kamera ve koridorların iyi aydınlatılması, geceleri otoparka erişimde eskort sağlanması, ziyaretçi ve hastalara yardımcı olabilmek için bekleme alanlarının doğru tasarlanması, saldırı riskini en aza indirmek için triaj alanı ve diğer kamu alanlarının doğru tasarlanması (personel tuvaletleri ve acil çıkışların oluşturulması, kapalı hemşire istasyonlarının kurulması, silah olarak kullanımını en aza indirmek için mobilya ve diğer nesnelere düzenlemesi gibi), kart kontrollü erişim ile hastanelerde serbest dolaşımın engellenmesi, şiddet tehdidi durumunda güvenlik personelinin uyarılmak için bir sistem geliştirilmesi, tüm çalışanlara saldırıları tanıma ve yönetme, çatışmaları çözme ve tehlike farkındalığını koruma eğitimi verilmesi gerekmektedir (NIOSH, 2002: 6).

Çalışanların, empati kurarak hastayı ve yakınlarını anlama, doğru bilgilendirme ve doğru iletişim kurma, tıbbi müdahale öncesinde hastanın rızasını eksiksiz alma, şiddeti, öncesinde iyi gözlemleyerek sezebilme ve şiddetle başa çıkabilmeyi öğrenme, çalışma arkadaşlarına saygı duyma, bilgi ve donanım yönünden sürekli gelişim gösterme sorumlulukları vardır (Annagür, 2010: 167). Vatandaşların da sağlık hizmetinden nasıl faydalanacağını öğrenmesi, sağlık çalışanlarına karşı empati kurması ve onlara saygı duyması, kendisinin dışında başka hastaların da olabileceğini idrak etmesi, haksız beklenti ve taleplerden uzak durması, çalışanlarla doğru iletişim kurabilmesi gerekmektedir.

### **3. TÜRKİYE SAĞLIK POLİTİKASINDA ÇALIŞAN GÜVENLİĞİNE İLİŞKİN YAPILAN DÜZENLEMELER VE BUNLARIN ETKİNLİĞİ**

Politika, bir görüşe göre “*çatışma ve iktidar kavgası*” olarak ifade edilmekte iken; diğer bir görüşe göre “*toplumun bütün üyelerinin yararına olabilecek bir düzen yaratma aracı*”dır (Kapani, 2014: 18). İlk tanım daha çok siyasi partiler ve büyük kitlesel örgütler açısından kullanılmasına karşın, ikinci tanım ise devlet dâhil tüm örgütsel yapılanmalar için geçerlidir (Öztekin, 2003: 1). İkinci anlamıyla politikanın amacı öncelikle toplumda bütünlüğü sağlamak, bireysel çıkarların aksine, “*genel yararı*” ve “*toplumun ortak iyiliğini*” gerçekleştirmektir (Kapani, 2014: 18). Sağlık politikası, bu genel yarar çerçevesinde, sağlık hizmet sunumuna ilişkin uygulamalara dair yöntem ve yaklaşımları içeren birbiriyle bağlantılı kararlar ağıdır. Sağlık politikası, sağlık kurumları, sağlık hizmetleri, finansman düzenlemeleri, bunları etkileyen kamu, özel ve gönüllü örgütler ile çevresel ve sosyo-ekonomik etken ve eylemleri içermektedir (Atabey, 2012: 22). Bu çerçevede çalışan sağlığı ve güvenliğine ilişkin çalışmalar da bu politikanın bir parçasıdır.

Dünyada çalışan sağlığı ve güvenliğinin sağlanmasına ilişkin politikaların geçmişi Uluslararası Çalışma Örgütü’nün (International Labour Organization-ILO) 1950’li yıllarda sağlık çalışanlarının “*sağlıklı olma, sağlıklı ve güvenli ortamda çalışma*” hakkını düzenlemesi ve bunun ancak sağlık tesislerinde buna ilişkin birimlerin kurulmasıyla sağlanabileceği kararına dayandırılmaktadır. Ülkemizde ise konu ilk olarak 1989 yılında Türk Tabipler Birliği’nin talep ve beklentileri ile tartışılmaya başlanmış, ilerleyen dönemlerde mevzuat ve uygulamalar yönünde çeşitli tavsiyeler sunulmasına ve pilot uygulamalar başlatılmasına karşın netice alınamamıştır (Meydanlıoğlu, 2013: 195).

Türkiye sağlık politikasında çalışan güvenliğine ilişkin en somut düzenleme, 29 Nisan 2009 tarih ve 27214 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “*Sağlık Kurum ve Kuruluşlarında Hasta ve Çalışan Güvenliğinin Sağlanması ve Korunmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Tebliğ*”dir. Tebliğin 15. ve 18. maddeleriyle çalışan güvenliğinin sağlanması, çalışanların kesici delici alet yaralanması, kan ve vücut sıvılarıyla bulaş, radyasyon ve kemoterapi ilaçlarına maruz kalma gibi risk ve tehlikeler ile fiziksel şiddet ve cinsel tacizden korunması amacıyla alınması gereken önlemler ve bu durumlara maruz kalma halinde yapılacaklar düzenlenerek, takip ve sorumluluğu kurumlara verilmiştir.

Bu Tebliğ 06 Nisan 2011 tarih ve 27897 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Hasta ve Çalışan Güvenliğinin Sağlanmasına Dair Yönetmelik*” ile kaldırılmıştır. Söz konusu yönetmelik ile kamu, üniversite ve özel sektör ikinci ve üçüncü basamak sağlık kurumlarında hasta ve çalışan güvenliği için güvenli hizmet sunumu ve güvenli bir ortam sağlanmasına, hizmet sunumunda kalitenin artırılmasına, sağlık kurumunda hasta ve çalışanlar için muhtemel risklerin ve bu risklerin giderilmesi için uygun yöntem ve tekniklerin belirlenmesine ve hizmet içi eğitimler ile güvenli hizmet sunumu ve güvenli çalışma ortamının sürdürülebilirliğinin sağlanmasına yönelik usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Yönetmelikte, çalışan güvenliği uygulamaları olarak; çalışan güvenliği programının hazırlanması, çalışanlara yönelik sağlık taramalarının yapılması, engelli çalışanlara yönelik düzenlemelerin yapılması, çalışanların kişisel koruyucu önlemler almasının sağlanması, çalışanlara yönelik fiziksel saldırıların önlenmesine yönelik düzenleme yapılması hususları yer almaktadır. Hasta ve çalışan güvenliği ortak uygulamaları çerçevesinde ise; enfeksiyonların kontrolü ve önlenmesi, laboratuvar güvenliği, radyasyon güvenliği, mavi kod, pembe kod, beyaz kod olmak üzere renkli kod uygulaması, hasta düşmeleri, kesici delici alet yaralanmaları, kan ve vücut sıvıları ile temas, cerrahi, ilaç ve transfüzyon güvenliği konuları, bildirim ve güvenlik raporlama sisteminin kurulması, bildirim yapılan olaylar ile ilgili düzeltici ve önleyici faaliyetlerin uygulamaya konulması, tüm çalışanlara, hasta ve çalışan güvenliği konusunda eğitimlerin verilmesi, hasta güvenliği komitesi ve çalışan güvenliği komitesi kurulması, gerekli tedbirlerin alınması, uygulamanın takibi ve değerlendirilmesi istenmekte ve kurumun en üst amiri sorumlu tutulmaktadır.

Sağlık Bakanlığı ise hizmet kalite standartlarını esas alarak, sağlık kurumlarını, görevlendireceği denetçi/değerlendiriciler yoluyla her yıl periyodik olarak denetlemektedir. Sağlık kurumları, “*İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Risk Grupları Tebliği*”ne göre çok riskli grupta yer almakta, çalışanlar görevleri sırasında, birçok mesleki risk ve tehlike ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Bu doğrultuda, Sağlık Bakanlığı tarafından 2005 yılında yayımlanan ve dönem dönem güncellenen “*Sağlıkta Kalite Standartları*” rehberleri ile çalışan hakları ve güvenliği kapsamında birçok konu başlığının yılda en az bir kez denetime tabi tutulması, güvenli hizmet sunumu açısından önem arz etmektedir.

Sağlık Bakanlığı Tedavi Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından 14 Mayıs 2012 tarihinde yayımlanan 23 nolu “*Çalışan Güvenliğinin Sağlanması Genelgesi*” ile çalışan güvenliğine ilişkin yönetmelik ve diğer mevzuatlarla belirlenmiş hususlara birtakım açıklamalar getirilmiştir. Genelge ile sağlık kurumlarının, hizmet kalite standartları kapsamında çalışma alanı riskleri ve şiddet yönünden risk değerlendirmelerini yeniden yapmaları, riskin yüksek olduğu yerlerde hizmet sunum süreçleri, personel sayısı ve fiziki alanın yeterliliğini gözden geçirmeleri, fiziki mekânların tam zamanlı olarak yeterli aydınlatılması ve havalandırılmasının sağlanması, personele alternatif çıkış yolları oluşturulması, riskli alan bekleme bölümlerinde güvenlik personeli sayısının artırılması, hastanelerin güvenlik kameraları ile sürekli gözlenerek gereken durumlarda hemen müdahale edilmesi, iletişim becerileri ve sorunlu hasta/hasta yakınlarını tanıma ve çatışma yönetimi hakkında eğitim almış kişilerin bekleme alanlarında “*sorun çözücü*” olarak görevlendirilmesi, çalışanlara iletişim becerileri, öfke kontrolü, öfkeli hasta ve hasta yakınları ile iletişim, şiddet davranışlarına karşı tedbir alma konularında eğitim verilmesi, hasta ve hasta yakınlarına başvuru ve tedavi süreçleri hakkında bilgi vermek amacıyla “*hasta bilgilendirme alanları*” oluşturulması, personel şiddete uğradığında görevden çekilme hakkı olduğu, bunun hizmette aksamaya yol açacağı, sağlık çalışanına yönelik şiddet davranışlarının mutlaka yargılanacağı ve cezalandırılacağı konusunda (pano/afiş/broşürler gibi vasıtlarla) vatandaşların bilgilendirilmesinin sağlanması istenmiştir.

Genelge ile hastane ve ağız diş sağlığı merkezlerinde ve bunların koordinasyonunu sağlamak üzere il sağlık müdürlüklerinde “*Çalışan Hakları ve Güvenliği Birimleri*”nin oluşturulması istenmiş; hizmet sunumu esnasında şiddete uğrayan sağlık çalışanlarının “*hizmetten çekilme hakkı*” ve bu hakkı kullanabilme koşullarına vurgu yapılmıştır. Sağlık çalışanlarının şiddete maruz kalmaları riskine karşı oluşturulan erken uyarı sistemi olan “*Beyaz Kod*” uygulaması (Alo 113 ve [www.beyazkod.saglik.gov.tr](http://www.beyazkod.saglik.gov.tr) internet sitesi) ve başvuru süreci tanıtılmış; etkin bir şekilde yürütülmesinin sağlanması ve şiddet olaylarına ilişkin analizler yapılarak gereken tedbirlerin alınması istenmiştir. Beyaz Kod uygulaması ile şiddet vakalarının kayıt ve istatistikleri yapılmaya başlanmış, 2015 sonundan bu yana sağlıkta şiddet

olaylarını kök nedenleri ile analiz etmek ve hukuki yardım süreçlerini bütünüyle elektronik sistem üzerinden takip ve koordine etmek mümkün olmuştur.

Yine Sağlık Bakanlığı tarafından oluşturulan 2016/3 sayılı “*Hukuki Yardım ve Beyaz Kod Uygulaması Genelgesi*” ile de Beyaz Kod başvurusuna ilişkin tüm süreç ve detaylar açıklanmıştır. Telefon ve internet sitesinin yanı sıra çalışan hakları ve güvenliği birimlerine başvuru yapma yolu açılmış; her ilde “*İl Beyaz Kod Koordinatörlüğü*” kurulması ve kurumda görevli bir avukatın koordinatör olarak görevlendirilmesi istenmiştir. Söz konusu Genelge ile Sağlık Bakanlığında görev yaparken şiddete maruz kalan hangi statüdeki çalışanlara ne şekilde hukuki yardım yapılacağı hususları maddeler halinde açık bir şekilde açıklanmıştır. Bu kapsamda stajyer ve intörmlerin hukuki yardım kapsamı dışında tutulması birçok çevre tarafından eleştirilmektedir. Diğer taraftan Beyaz Kod uygulaması da şiddeti önleyemediği yalnızca, şiddet olayı gerçekleştikten sonra hukuksal destek sağlamaya yaradığı şeklinde eleştirilere konu olmaktadır (Özcan ve Yavuz, 2017: 69).

11.10 2011 tarih ve 663 sayılı “*Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*”de (md. 54) Bakanlık ve bağlı kuruluşları ile devlet ve vakıf üniversitelerinde sağlık hizmet sunumu sırasında veya bu görevlerden dolayı personele karşı işlenen suçlar sebebiyle ceza hukuku kapsamında yürütülmekte olan işlemler ve davalarda personelin talebi üzerine ilgisine göre Bakanlık ve bağlı kuruluşlarınca ve üniversitelerce kendi personellerine hukukî yardım yapılacağı ifade edilmektedir. Bu doğrultuda 28 Nisan 2012 tarih ve 28277 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan “*Sağlık Bakanlığı Personeline Karşı İşlenen Suçlar Nedeniyle Yapılacak Hukuki Yardımın Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*” ile gerekli açıklamalar yapılmıştır. Buna göre Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşlarında görev yapan personele veya bunların vefatı halinde kanuni mirasçılara hukuki yardımda bulunulabilmesi için; sağlık hizmeti sunumu sırasında veya bu görevlerinden dolayı personele karşı kanunlarda suç olarak tanımlanan bir fiilin gerçekleştirilmiş olması; ilgilinin veya kanuni mirasçılarının talepte bulunması ve ilgili personelin soruşturma safhasında şüpheli, kovuşturma safhasında ise sanık durumunda bulunmaması gerekmektedir. Personelin, olayda hem mağdur hem de şüpheli veya sanık durumunda olması halinde mağdur sıfatıyla hukuki yardım yapılmaktadır.

Sağlık çalışanlarının uğradığı şiddet olaylarına ilişkin bir takım cezai düzenlemeler de bulunmaktadır. 3359 Sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanununa göre (**Ek Madde 12**) özel ve kamu sağlık kurum ve kuruluşlarında görev yapan personele karşı görevi sırasında veya görevi nedeniyle işlenen kasten yaralama suçu 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu’nun “*Tutuklama nedenleri*” başlıklı 100. maddesinin üçüncü fıkrası kapsamında tutuklama nedeni varsayılan suçlar kapsamında değerlendirilmekte olup; takibi şikâyete bağlı suçlar kapsamından çıkarılmıştır. 2018 yılında yapılan düzenleme ile de (**Ek fıkra:15/11/2018-7151/21 md.**) kamu ve özel sağlık kurum ve kuruluşlarında görev yapan personele karşı görevleri sebebiyle kasten işlenen suçlardan şüpheli olanların, kolluk görevlilerince yakalanıp gerekli işlemleri yapıldıktan sonra Cumhuriyet Başsavcılığına sevk edileceği ve Cumhuriyet Savcısı tarafından adli işlemlerin tamamlanacağı; soruşturma esnasında, müşteki, mağdur ya da tanık durumunda bulunan sağlık çalışanının ifadelerinin kolluk tarafından işyerlerinde alınacağı hükme bağlanmıştır. İçişleri Bakanlığı’nın 2012/22 sayılı “*Sağlık Çalışanlarına Karşı İşlenen Suçların Soruşturulması Genelgesi*”nde de; yerine getirdikleri **kamu görevi nedeniyle** sağlık çalışanlarına karşı; yaralama (TCK Madde 86-87), tehdit (TCK Madde 106) ve hakaret (TCK Madde 125) fiillerinin işlenmesi halinde, **mağdur kişinin şikâyeti aranmaksızın**, sağlık kurumlarında görevli olan "hastane polisleri" başta olmak üzere yetkili kolluk kuvvetlerince doğrudan işlem tesis edilmesi, ilgili Cumhuriyet Savcısına bilgi verilerek, talimatları doğrultusunda soruşturma işlemlerine başlanması talimatı verilmiştir.

Kuşkusuz yapılan düzenlemeler değerli olmak ile birlikte, cezai müeyyidelerin hafif olması, ertelenmesi ya da ceza alan kişilerin medyada yeterince yer almaması gibi sebeplerle yeterince etkili olmadığı anlaşılmaktadır. Ankara il merkezinde bulunan kimi sağlık kurumlarına başvuran 18 yaş ve üstü kişilerin sağlık çalışanlarına ilişkin şiddet algılarının değerlendirildiği bir çalışmada, katılımcıların yüzde 70 civarında bir kesiminin sağlık çalışanlarına şiddet uygulayan kişilere herhangi bir cezai işlem uygulanmadığını düşündüğünü ortaya koymaktadır (İlhan vd., 2013: 9). Konuya ilişkin basında bizzat

Sağlık Bakanı Sn. Fahrettin KOCA'nın ifadeleriyle, ilerleyen dönemde içerisinde sağlık çalışanlarına şiddet suçunun da bulunduğu birtakım suçlara ceza ötelemesi ya da paraya çevrilmesi şeklindeki düzenleme yerine mahkûmiyet uygulanması şeklinde bir düzenleme yapılması için Adalet Bakanlığının bir hazırlık içerisinde olduğu dile getirilmektedir (www.ensonhaber.com, 2019; www.memurlar.net, 2019). Kuşkusuz belirtilen nedenlerle verilen cezaların medyada yer alması da ciddi anlamda bir caydırıcılık oluşturacaktır.

Diğer taraftan 155 Nolu İş Sağlığı ve Güvenliği ve Çalışma Ortamına İlişkin ILO Sözleşmesi, 161 Nolu Sağlık Hizmetlerine İlişkin ILO Sözleşmesi, 187 Nolu İş Sağlığı ve Güvenliğini Geliştirme Çerçeve Sözleşmesi, AB Hastane ve Sağlık Sektöründe Kesici ve Delici Yaralanmaların Önlenmesi İçin Çerçeve Sözleşmesi, 6331 Sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu, Radyasyon Güvenliği Yönetmeliği, Yataklı Tedavi Kurumları İşletme Yönetmeliği, Tıbbi Atıkların Kontrolü Yönetmeliği, *Yataklı Tedavi Kurumları Enfeksiyon Kontrol Yönetmeliği*, Yataklı Sağlık Tesislerinde Acil Servis Hizmetlerinin Uygulama Usul ve Esasları Hakkında Tebliğ, İş Sağlığı ve Güvenliğine İlişkin Risk Grupları Tebliği, İşyerlerinde Psikolojik Tacizin (Mobbing) Önlenmesi konulu Başbakanlık Genelgesi gibi birçok ulusal ve uluslararası mevzuat ile de sağlık çalışanlarının güvenliğine ilişkin çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.

Mevzuat düzenlemeleri dışında T.B.M.M., Sağlık Bakanlığı, sendikalar ve meslek odaları gibi sivil toplum kuruluşları tarafından çeşitli araştırma, sempozyum ve kampanyalar ile sağlık çalışma alanında görülen şiddete ilişkin çalışmalar yapıldığı gözlenmektedir. Bu çerçevede 2013 yılında TBMM Meclis Araştırması Komisyonu çalışmaları neticesinde konuya ilişkin bir rapor hazırlanmıştır. Raporda, her yönüyle sağlıkta şiddetin araştırılması, şiddeti ortaya çıkaran nedenler ve alınabilecek öncelikli önlemlere ilişkin öneriler geniş biçimde dile getirilmiştir (TBMM, 2013). Günümüze kadar raporda ifade edilen öneriler doğrultusunda birçok düzenlemenin gerçekleştirildiği ve bu anlamda raporun bu konuda bir yol gösterici olarak değerlendirilebileceği ifade edilebilir.

Diğer taraftan Sağlık Bakanlığı tarafından da toplumsal farkındalığı arttırmaya yönelik birtakım faaliyetlerin yürütüldüğü görülmektedir. Bu çerçevede çeşitli sivil toplum örgütlerinin de katılımı ile 2011 yılında “*Emeğe Saygı Şiddete Sıfır Tolerans Sempozyumu*” gerçekleştirilmiş ve ulusal düzeyde “*Şiddete Sıfır Tolerans*” kampanyası başlatılmıştır. Hasta ve hekim arasındaki iletişimi güçlendirmek amacıyla 2009 yılından itibaren 14 Mart Tıp Bayramı kapsamında “*Sevgi En İyi İlaçtır*” kampanyası düzenlenmiş, spot filmler ve gazete ilanlarıyla bu desteklenmiştir. Çalışan güvenliği ve Beyaz Kod uygulamalarını anlatmak ve eğitim vermek amacıyla 2010 yılından itibaren sağlık çalışanlarına yönelik “*Hasta ve Çalışan Güvenliği Sempozyumları*” düzenlenmiştir (TBMM, 2013: 182). Beyaz Kod uygulamasının kamu ve özel bütün sağlık kuruluşlarını kapsamaması, uygulamaların standardize edilmesi amacı ile Sağlık Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, İçişleri, Yüksek Öğretim Kurulu ve Özel Hastaneler ve Sağlık Kuruluşları Derneği temsilcilerinden oluşan “*Beyaz Kod Değerlendirme Kurulu*” oluşturulmuştur (CİMER, 2019). İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, sivil toplum örgütleri, akademisyenler, hukukçular ve şiddet mağdurlarının katılımıyla 2016 yılında “*Sağlıkta Şiddet Eylem Planı Güncelleme Çalıştayı*” yapılmıştır. Çalıştayda, sağlık tesislerinin işletmecilik süreçleri ve fiziki şartları, iletişim, özel güvenlik çalışanları, polis, beyaz kod işleyişi ve yargılama boyutlarının şiddete etkisinin irdelendiği çalıştay grupları oluşturulmuş ve yapılan değerlendirmeler neticesinde “*Sağlıkta Şiddete Sıfır Tolerans Acil Eylem Planı*” oluşturulmuştur. Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü tarafından 2018 yılı sonunda çalışan hakları ve güvenliği birimlerinin görev tanımları revize edilerek etkinliğinin artırılması ve çalışanlara yol göstermesi amacı ile “*Çalışan Hakları ve Güvenliği Uygulamaları Rehberi*” hazırlanmıştır. Rehber ile mevzuat ve prosedür özet haline getirilerek ulaşılabilir ve etkin bir kaynak sağlandığı ifade edilebilir (Sağlık Bakanlığı, 2018).

#### 4. SONUÇ VE ÖNERİLER

Sağlık Bakanlığı tarafından 2003 yılında yayımlanan Sağlıkta Dönüşüm Programının on bir temel bileşeninden biri “*Bilgi ve beceri ile donanmış, yüksek motivasyonla çalışan sağlık insan gücü*” olarak açıklanmıştır (Sağlık Bakanlığı, 2003: 32-33). Kuşkusuz bu durum en başta güvenli bir çalışma ortamının sağlanması ile mümkün olacaktır. Buna karşın, politika düzeyinde diğer bileşenlere daha fazla

ağırlık verilirken bu konunun uzun bir süre ihmal edildiği görülmektedir. Sağlık hizmet sunumunda çalışanların riskli bir iş yaptıkları ve sağlık tesislerinin iş sağlığı ve güvenliği açısından genel itibariyle çok riskli grupta olduğu hususu geç fark edilmiş bir durumdur. Ancak, Dünya örneklerinin çok gerisinde başlanmasına rağmen, özellikle son on yılda mevzuat düzeyinde ciddi gelişmeler sağlandığı, yapılan düzenlemeler ve çalışmalar ile konunun önemsendiği görülmektedir.

Sağlık tesislerinde çalışan güvenliğini tehdit eden fiziksel, kimyasal, biyolojik, ergonomik, psikolojik ve sosyal kaynaklı risk ve tehditlerin önlenmesi, uygulamalarda kalite ve standardizasyon sağlanmasına yönelik olarak oluşturulan sağlıkta kalite standartları ve bu çerçevede yapılan kalite denetimleri, çalışanlara kurumlarında destek sunmak amacıyla oluşturulan çalışan hakları ve güvenliği birimleri, şiddete maruz kalma durumunda başvurulacak olan beyaz kod gibi bildirim mekanizmaları, çalışanlara gerektiğinde hizmetten çekilme hakkı verilmesi, talebi halinde hukuki yardım sağlanması, cezai uygulamaların giderek ağırlaştırılması, eğitimler ve farkındalık çalışmaları ile konunun güncel tutulması sağlık politikasında konuya verilen öneme örnek gösterilebilir.

Bununla birlikte sağlık hizmet alanında çalışan güvenliğine tehdit ve risk oluşturan nedenlerin bir kısmının halen varlığını sürdürdüğü görülmektedir. Hasta sayısı nüfus artışına bağlı olarak giderek artarken, sağlık çalışanları ve sağlık tesisi sayısındaki artışın görece az olması, sağlık personelinin ülke, il ve tesis düzeyinde dengeli ve adaletli dağılmaması, nöbet sistemi veya performans sisteminden kaynaklı daha çok hasta bakma gerekliliği/isteği gibi nedenlerle hastaya yeterli vakit ayrılamaması, sağlık tesislerindeki fiziksel yetersizlikler, çalışanlardaki eğitim ve iletişim eksikliği, uygulamalarda standart davranışlardan kaçınma, koruyucu ekipman kullanmama, hijyen, aşı gibi koruyucu önlemler almama, tıbbi malzeme ile yaralanma veya şiddet gibi durumlarda çeşitli gerekçelerle bildirim yapmama, vatandaşlarda sağlık okuryazarlığı oranının hala çok yüksek olmaması, şiddetin toplumda hala bir sorun çözme aracı olarak görülmesi, medya ve kimi siyasetçiler tarafından oluşturulan olumsuz dil gibi sebepler sağlık çalışanlarının karşılaşabilecekleri şiddet ve diğer çalışan güvenliği risk faktörlerini yüksek tutmaktadır.

Bu doğrultuda, sorunların çözümüne nedensellik çerçevesinde yaklaşmak, eksik kalan hususların giderilmesinde çalışanları her noktada sürecin bir parçası haline getirmek, çalışanlara yönelik sürekli eğitimler ve vatandaşlara yönelik sağlık okuryazarlığı düzeyinin yükseltilmesi çalışmaları yapmak önem arz etmektedir. Çalışanların, çalışma ortamından kaynaklı risklere karşı korunmada belirlenmiş standartlar çerçevesinde hareket etmesi ve koruyucu ekipman kullanımına riayet etmekte hassas davranmalarının sağlanması gerekmektedir. Şiddet konusu tek bir sebebe dayanmayan ve yalnız güvenlik önlemleri ile önlenemez bir durum olmayıp, bütüncül olarak ele alınmalıdır. Şiddeti önleme, bir sağlık politikası unsuru olmakla birlikte daha öncelikli olarak çok boyutlu olarak ele alınan bir devlet politikası olmalıdır. Şiddetin toplumsal dayanakları olan yoksulluk, işsizlik, göç gibi olguların üzerinde durulması (Kaya Çabuk, 2006: 116); toplumsal yapının aileden devlete kadar tüm birimlerde demokratikleştirilmesi, hukukun üstünlüğü ve adaletin topluma hâkim kılınması, sorunların çözümünde barışçıl ve uzlaşmacı bir yaklaşım sergilenmesi, otoriter veya geleneksel toplum yapısının dönüştürülmesi, bireyin kendini tanıma, iletişim becerileri geliştirme, empati kurma, çatışma çözme gibi konularda gerekirse bir uzman desteği ile kendini geliştirmesi önem arz etmektedir(Kocacık, 2001: 6).

## KAYNAKÇA

- Adaş, E. B.–Elbek, O.–Bakır, K. (2008), “Sağlık Sektöründe Şiddet: Hekimlere Yönelik Şiddet ve Hekimlerin Şiddet Algısı”<http://www.ttb.org.tr/siddet/images/file/gaziantepsiddet.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.02.2019)
- Aksakal, F. N.–İlhan, M. N.–Yüksel, H.–Kurtcebe, Ö.–Bumin, M.A. (2009).“Bir Üniversite Hastanesinde Hemşire, Sağlık Memuru ve Hastabakıcılarda Bel Ağrısı Sıklığı ve Etkileyen Faktörler”, Türk Tabipler Birliği Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi, Nisan-Mayıs-Haziran Sayısı, 38-46.
- Altıok, M.–Kuyurtar, F.–Karaçorlu, S.–Ersöz, G.– Erdoğan, S. (2009).“Sağlık Çalışanlarının Delici Kesici Aletlerle Yaralanma Deneyimleri ve Yaralanmaya Yönelik Alınan Önlemler”, Maltepe Üniversitesi Hemşirelik Bilim ve Sanatı Dergisi, 2(3), 70-79.
- ATO, (2011), “*Hekimlere ve Sağlık Çalışanlarına Yönelik Şiddet Raporu*”,[http://static.ato.org.tr/fs/4f50993567cde95526000000/mucize\\_rapor.pdf](http://static.ato.org.tr/fs/4f50993567cde95526000000/mucize_rapor.pdf), (Erişim Tarihi: 24.02.2019)
- Annagür, B. (2010). “Sağlık Çalışanlarına Yönelik Şiddet: Risk Faktörleri, Etkileri, Değerlendirilmesi ve Önlenmesi”, Psikiyatride Güncel Yaklaşımlar, 2(2), 161-173.
- Atabey Ertürk, S. (2012). Türkiye’de 1980 Sonrası Sağlıkta Dönüşüm Politikaları, Sağlık Sistemindeki Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Sağlık Sistemleri ve Sağlık Politikası, 1. Basım, Ankara: Gazi Kitabevi.
- CİMER (2019), T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)’ ne 03.03.2019 tarihinde yapmış olduğum 1900578585 sayılı başvuruya 08.03.2019 tarihinde Hasta, Çalışan Hakları ve Güvenliği Dairesi Başkanlığı cevabı.
- Coşkun Us, N.-Erdem, R. (2016).“Şiddet ve Sağlık”, 10. Sağlık ve Hastane İdaresi Kongresi, 1-3 Aralık, Ankara.
- Curbow, B. (2002).“Origins of Violence at Work”. Workplace Violence in the Health Sector. (Ed.) Carry L Cooper and Naomi Swanson. State of the Art, WHO.
- Devebakan, N.–Paşalı, N. (2015).“Sağlık İşletmelerinde Hizmet Kalitesi Standartlarının Çalışan Güvenliği Açısından Çalışanlar Tarafından Değerlendirilmesi: İzmir İlinde Bir Araştırma”, Hacettepe Sağlık İdaresi Dergisi, 18(2): 123-142.
- Elbek, O.–Adaş, E. B. (2012).“*Şiddetin Gölgesinde Hekimlik*”<http://www.saglikcalisanisagligi.org/dosyalar/siddetingolgesindehekimlik.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.02.2019).
- Gürer, A. (2018).“Sağlık Hizmetlerinde Çalışan Güvenliği”, Sağlık Hizmetleri ve Eğitimi Dergisi 2(1), 9-14.
- ILO (2003), “*ILO FactSheet Workplace Violence in Health Services*”[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_161953.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_161953.pdf), (Erişim Tarihi: 20.02.2019)
- Işıkçı Mamur, Y. (2016).“Bir Kamu Politikası Analizi: Sağlık Politikasında Dönüşüm”, Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 9(46): 731-748.
- İlhan, M. N.–Çakır, M.–Tunca, M. Z.–Avcı, E.–Çetin, E.–Aydemir, Ö.–Tezel, A.–Bumin, M. A. (2013).“Toplum Gözüyle Sağlık Çalışanlarına Şiddet: Nedenler, Tutumlar, Davranışlar”, Gazi Medical Journal, 24, 5-10.
- İlhan, M. N.–Yılmaz, D. – Barkan, O. B.–Toksoy, N.–Uysaler, Y. Z. (2015).“Sağlıkta Şiddet Nasıl Biter”, Sağlık-Sen Stratejik Araştırmalar Merkezi Enstitüsü Analiz Dergisi, 1-38.
- Kapani, M. (2014). Politika Bilimine Giriş, 34. Basım, Ankara: Bilgi Yayınevi.

- Kaya Çabuk, N. (2006).“Şiddetin Sosyal Dinamikleri: Yoksulluk, İşsizlik ve Göç”, Toplumsal Bir Sorun Olarak “ŞİDDET” Sempozyumu, 20-21 Mayıs, Ankara.
- Keser Özcan, N.–Bilgin, H. (2011).“Türkiye’de Sağlık Çalışanlarına Yönelik Şiddet: Sistemantik Derleme”, Türkiye Klinikleri JournalMedicalSciences, 31(6): 1442-1456.
- “Koca: Sağlıkta şiddete yönelik kanun düzenlemesi geliyor” başlıklı haber,<https://www.ensonhaber.com/koca-saglikta-siddete-yonelik-kanun-duzenlemesi-geliyor.html>, (Erişim Tarihi: 18.02.2019)
- Kocacık, Faruk (2001), “Şiddet Olgusu Üzerine”, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2(1): 1-7
- Kuruüzüm, Z.–Elmalı, Z.– Günay, S.– Gündüz, Ş.– Yapan, Z. (2008), “Sağlık Çalışanlarında Kan ve Beden Sıvılarıyla Oluşan Mesleksel Yaralanmalar: Bir Anket Çalışması”, Mikrobiyoloji Bülteni, 42(1): 61-69.
- Meydanlıoğlu, A. (2013).“Sağlık Çalışanlarının Sağlığı ve Güvenliği”, Balıkesir Sağlık Bilimleri Dergisi, 2(3): 192-199.
- NIOSH and Health Division of Standards Development and Technology Transfer (September 1988), “Guidelines for Protecting the Safety and Health of Health Care Workers”, U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control, Publication No. 88-119.<https://www.cdc.gov/niosh/docs/88-119/default.html>, (Erişim Tarihi: 10.02.2019)
- NIOSH (April 2002), “Violence, Occupational Hazards in Hospitals”, Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, DHHS (NIOSH) Publication No. 2002-101. <https://www.cdc.gov/niosh/docs/2002-101/default.html>, (Erişim Tarihi: 09.02.2019)
- Özcan, F.–Yavuz, E. (2017).“Türkiye’de Sağlık Çalışanları Şiddet Tehdidi Altında”, The Journal of Turkish Family Physician, 8(3): 66-74.
- Öztekin, A. (2003). Siyaset Bilimine Giriş, 4. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Parlar, S. (2008).“Sağlık Çalışanlarında Göz Ardı Edilen Bir Durum: Sağlıklı Çalışma Ortamı”, TAF Preventive Medicine Bulletin, 7(6): 547-554.
- “Sağlık Bakanı Koca: Performansa göre ödeme amacından uzaklaştı” başlıklı haber, <https://www.memurlar.net/haber/815727/saglik-bakani-koca-performansa-gore-odeme-amacindan-uzaklasti.html>, (Erişim Tarihi: 15.03.2019)
- Sağlık Bakanlığı, (2003), “Sağlıkta Dönüşüm Programı” <https://www.saglik.gov.tr/TR,11415/saglikta-donusum-programi.html>, (Erişim Tarihi: 12.03.2019)
- Sağlık Bakanlığı, (2018), “Çalışan Hakları ve Güvenliği Uygulamaları Rehberi” <https://dosyamerkez.saglik.gov.tr/Eklenti/28684,calisan-haklari-ve-guvenligi-uygulamalari-rehberipdf.pdf?0>, (Erişim Tarihi: 12.03.2019)
- Saygun, M. (2012).“Sağlık Çalışanlarında İş Sağlığı ve Güvenliği Sorunları”, TAF Preventive Medicine Bulletin, 11(4): 373-382.
- Serin, H.–Serin, S.–Bakacak, M.–Ölmez, S. (2015).“Sağlık Çalışanlarına Yönelik Şiddet”, Sürekli Tıp Eğitimi Dergisi, 24(3): 109-113.
- Seyran, F.–Gözlü, M.–Ready, N. F. (2018).“İş Yerinde Fiziksel Şiddete Maruz Kalmış Sağlık Personelinin Şiddet Algısı ve Boyutu Üzerine Nitel Bir Araştırma”, Sağlık-Sen Stratejik Araştırmalar Merkezi Enstitüsü Sağlık ve Sosyal Politikalara Bakış Dergisi, 2(1): 8-29
- Solmaz, B.–Duğan, Ö. (2018).“Sağlık Çalışanı ile Hasta ve Yakınları Arasında Yaşanan Şiddetin Nedenlerinden “İletişim” Üzerine Bir İnceleme”, AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 18(2): 185-206.



*Sözlüğü*”, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c5c7458334279.68272608](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5c5c7458334279.68272608) , (Erişim Tarihi: 07.02.2019).

T.B.M.M. (2013), “Sağlık Çalışanlarına Yönelik Artan Şiddet Olaylarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu”, [https://www.tbmm.gov.tr/arastirma\\_komisyonlari/saglik\\_calisanlari/docs/ss454.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/arastirma_komisyonlari/saglik_calisanlari/docs/ss454.pdf), (Erişim Tarihi: 20.02.2019)

Uludağ, A.–Zengin, N. (2016).“Sağlıkta Şiddete Hasta Şikâyetlerinde Yer Alan Olumsuz İfadeler Açısından Bir Bakış: Konya Örneği”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(3): 71-86.

WHO (1948), “*Constitution of the World Health Organization*” <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/EN/constitution-en.pdf?ua=1>, (Erişim Tarihi: 07.02.2019)

WHO (1998), *World Health Organization: Violence and Health: Task Force on Violence and Health*, Cenevre.

## YEREL ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARININ, KATILIMA VE YEREL DEMOKRATİK SORUNLARA ETKİSİ

*Mehmet Burhanettin COŞKUN\**

### Öz

Küreselleşen dünyanın bir takım olumsuz etkileri altında kalan ülkeler, halka sunulan kamu hizmetlerinin çeşitliliğini karşılamaya özen gösterirken aynı zamanda bu işlemlerin gereğince zamanında, ekonomik ve de adil olmasını istemektedir. Merkezi yönetimlerin pratiği öngördüğü yerel hizmet sunumlarında vatandaşların değişen güncel beklentilerinin karşılanmasında alternatif bir yöntem ve çözüm kümesi biçiminde değerlendirilen 'özelleştirme' yenilenen somut değerini giderek artırmıştır. Yerel yönetimlerin bir hizmet aracı olarak kullanılmaları, alternatif kaynakları etkin hale getirmede ve hesap verebilirlikte vatandaşların katılımı ve istekleri doğrultusunda yerleşen bir yerel kültürle bütünleşmektedir. Katılımın genişlemesi ve büyümesi, vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması ve sürekliliği ile birlikte yerel yönetimlerin bunları gerçekleştirebilecek imkân ve kabiliyetlere sahip olabilmesi için bir takım çalışma başlıklarından elini çekmesi ya da etkisini artırması yerelde yaratılacak özelleştirme alanlarının etkili bir biçimde saptanması ile doğrudan bir ilişki içerisinde. Yerelde özelleştirme anlayışının bir çözüm aygıtı haline gelmesi, katılım sorunsalını çözülmesi ve demokratik değerlerin yerelde uygun zeminlerde tümleşik olarak uygulanması araştırmanın ana konusunu oluşturmaktadır. Araştırmanın temel amacı güncel yerel çalışma alanlarını çeşitlendiren yerel yönetimlerdeki özelleştirmelerin bu çok boyutlu ortam içerisinde katılım aksiyonlarında demokrasinin kalıcı özellikleri ile ilişkisini incelemektir. Çalışmada betimsel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Sonuç olarak küresel gelişmelerin etkisinde olan ülke ve yerel yönetimlerde tespit edilmiş sınırlar içerisinde yaşayan yönetimlerin en çok ihtiyaç duymakta oldukları iki önemli başlık demokrasi ve yasal kaynak sağlama çabalarıdır. Bu başlıkların vatandaşlar tarafından beklenen postmodern yönetim ilkelerinin yanında merkezi yönetimden farklı ancak daha etkin, ihtiyaca yönelik ve kesintisiz olmaları kaçınılmazdır. Çoğalan kamu hizmetlerinin karşılanmasında vatandaşların yerel yönetimlerce desteklenmesi daha insancıl ve ekonomik olacaktır. Buna karşılık merkezi yönetimin yerel demokrasi ve ekonomik kaynaklarını geliştirmede ikincil bir güç olacağı da açıktır. Böylelikle yerel yönetimlerin özelleştirilmesi konusu içinde yerel katılımın yerel demokrasiyle birlikte gerçekleşmesinde büyük bir samimiyete ihtiyaç duyulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Yerel Özelleştirme, Yerel Demokrasi, Katılım, Kamusal Alan.

## THE EFFECT OF LOCAL PRIVATIZATION POLICIES ON PARTICIPATION AND LOCAL DEMOCRATIC PROBLEMS

### Abstract

Countries under the negative effects of the globalizing world want to meet the diversity of public services offered to the public while at the same time demanding that these transactions be timely, economical and fair. The 'privatization', which is assessed as an alternative method and set of solutions for meeting the changing current expectations of citizens in the local service offerings prescribed by the practice of central governments, has gradually increased its tangible value. The use of local governments as a service tool integrates with a local culture that is settled in the direction of citizens' participation and willingness to make alternative sources effective and accountable. The expansion and growth of participation is directly related to the need for locals to meet local needs and to ensure that local governments have the means and capabilities to carry them out. The fact that the concept of privatization locally becomes a solution instrument is the main topic of the study of the problem of participation and the integrated application of democratic values locally on appropriate grounds. The main objective of the study is to examine the relevance of local government privatizations that have diversified current local workspaces to the persistent characteristics of democracy in participation actions within this multidimensional environment. Descriptive research method was used in the study. As a result, governments within the boundaries of national and local governments, which are under the influence of global developments, are trying to provide democracy and legal resources in two most important titles that governments need most. It is inevitable that these headings are different from the central administration besides the postmodern management principles expected by the citizens,

\* Doç. Dr. Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, mbcoskun94@gmail.com

but they should be more effective, oriented and uninterrupted. It will be more humane and economical for the citizens to be supported by the local authorities in meeting the growing public services. On the contrary, it is clear that central government will be a secondary force in not developing local democracy and economic resources. Thus, there is a great need for local government participation in local democracy in the context of privatization.

**Keywords:** Local Governments, Privatization, Participation, Local Democracy, Public Space

## Giriş

Kamu Yönetiminin gelişiminde devlet erkinin kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesinde izlediği yollar genel olarak kamu politikası olarak adlandırılır. Günümüz değişen ortamında devletin merkez siyasetinin şekillenmesiyle birlikte hem merkez hem de yerel yönetim aygıtlarının çalışma usülleri ile faaliyet alanlarında önemli miktarda bir dönüşüm gözlenmektedir. Bu dönüşüm sıklıkla halka en yakın bir biçimde seyreden yerel yönetimlerde meydana gelmektedir. Güncel tartışmaların çoğunda önemli bir özne olan özelleştirmenin kamu yönetiminin geliştirilmesinde, halkın katılımında, yeni sağ politikalarda ve kalkınmadaki gücü halen değerini korumaya devam etmektedir. 2014 yılı itibarı ile kırsal nüfusun sadece yüzde 7 gibi bir oranda kalması, hızlı ve kesin çözümlü vatandaş odaklılık anlayışına duyulan gereksinim, çağdaş yönetim usüllerinin yaygınlaşarak ülkelerin tasarruf bilincine öncekinden daha çok yönelmesi vb. sebeplerle meydana gelen yerel yönetim öncelikleri artık Türkiye’de de üzerinde odaklanılarak geliştirilmesi gereken bir başlık haline gelmiştir. Mevcut siyasal sistemin gerekliliklerini sağlayan otoritenin kamu mal ve hizmetlerinin toplumsal ihtiyaçlara karşılık gelebilmesi ile ilgili çalışmalarının yerel siyasetin temel dinamiklerini kullanmasına yönelik iş birliğinin artırılması karşı konulamaz bir öncelik haline gelmektedir. Bu öncelik ve esasların toplumun uzun vade içerisinde elde ettiği kazanımlarda en kuvvetli belirleyici konu olması üzerinde titiz çalışmalar yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.

Türkiye’de geleneksel kamu yönetiminin karakteri merkezîyetçi bir siyaset altında gelişme göstermiştir. Yerel yönetimlerin oluşmasına ve güçlenmesine engel oluşturan bir takım sebepler günümüzde yerel yönetim felsefesinin tartışılmasına Zemin hazırlamaktadır. Bu tartışmalar çoğunlukla ve de zorunlu olarak özerkleşme anlamında ortaya çıkmaktadır. Özerkleşmenin temelinde meydana gelen temel başlıklar idari ve mali özellikler içermektedir. Bu çalışma esas olarak yeni dünya düzeninin oluşması sonrasında neoliberal politikaların sürekli tartışılan ekonomik boyutuna ek olarak idari ve mali anlamda yapılabilecek özerkleşme çalışmalarının esas ana fikrini belirlemek üzere ele alınmıştır. Günümüz şartlarında yerel demokrasinin katılıma ihtiyaç duyan noktalarına dikkat çekmek amacıyla yerel özelleştirmelerin önemi tartışılmıştır. Yerel özerkleşmenin tarihi sorumluluklarının yanında reformcu bir anlayışla gerçekleşmesi ülke ekonomisi başta olmak üzere toplumsal, siyasal ve psikolojik olarak da sorunlara çözüm önerisi getirebilecektir. Yerel özelleştirme aygıtlarının yönetim organizması içinde yürüttüğü rol halkın yönetime olan demokratik katkısının potansiyel demokratik sorunların önüne geçeceği demokratik bir düzlem sağlayacaktır. Bu anlamda çalışma temel olarak yurt dışında örnekleri görülen yerelleşme politikalarının bir bölümü olan kamu mal ve hizmetlerinin yerelde özelleştirilmesi ile Türkiye’nin güncel demokratik, ekonomik ve siyasal sorunlarına etkisini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Türkiye bu anlamda elde edeceği kazanımlarla vatandaşlarının kamu mal ve hizmetlerindeki güncel beklentileri aşmada güç kazanmış yerel yöneticilere ve yerel işbirliklerine kavuşacaktır.

## Kamu Hizmeti Düşüncesi, Hizmette Dönüşüm ve Özelleştirme

Kamu hizmeti, kamu yönetiminin faaliyet alanını belirler ve idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu bir eylem olarak kabul edilir. Kamu hizmeti idare hukukunun en önemli kavramlarından biridir. Kamu hizmeti kimi zaman faaliyet, iş, uğraş anlamında kullanılırken kimi zaman ise kamu kuruluşu anlamına gelmektedir (Gözübüyük, 2004: 281). Bu tanım ile kamu hizmeti organik açıdan, maddi ve şekli açıdan da ayrı ayrı tanımlanabilmektedir.

Organik açıdan kamu hizmeti denildiğinde bu bize kamu kuruluşunu hatırlatmaktadır. Anayasa’da belirtilen şekliyle “Her Türk kamu hizmetine grime hakkına sahiptir” hükmünde kamu

hizmeti deyimi, belli bir görevin yürütülmesi için kamu tüzel kişisi tarafından tahsis edilmiş olan ajan ve vasıtaların bütünü olarak tanımlanmıştır. Anayasadaki bu ifade organik açıdan kamu hizmetini kamu kuruluşları yani belli bir kamu örgütünü işaret etmek maksadıyla kullanılmaktadır.

Maddi açıdan kamu hizmeti, giderilmesinde kamu yararı bulunan ve toplumsal bir ihtiyacı karşılayan etkinlik olarak karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü gibi maddi açıdan kamu hizmeti, bu hizmeti yürüten organlardan bağımsız olarak yürütülen etkinliği kapsamaktadır. Yine anayasada belirtildiği şekliyle “kamu hizmeti niteliği taşıyan özel teşebbüsler...” hükmündeki kamu hizmeti deyimi, hizmeti yürüten kuruluştan bütünüyle bağımsız olarak yürütülen etkinlik anlamında kullanılmıştır.

Şekli (biçimsel) açıdan kamu hizmeti ise belli bir usulü hizmetin gerçekleştirilmesinde izlenmesi gereken yol ve yöntem olarak tanımlanmaktadır. Bir diğer deyişle kamu hizmeti, belli bir hukuki rejimi ifade eder (Giritli vd., 2008: 955). Yani bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi kamu hizmetleri hukuki rejimine, kamusal yönetim usullerine tabi olması anlamına gelmektedir.

Günümüz kamu yönetimlerinde kamu hizmetinin tanımını yukarıda belirtilen bu üç ölçüt göz önüne alarak kesin olarak yapmak zorlaşmıştır. Karşımızda 1980 sonrası oldukça çok tercih edilen bir yöntem olan kamu hizmetlerinin idare tarafından yerine getirilmeyip çoğunlukla özel kesimce yapılmasının anlamca değişikliklere sebep olmasıyla birlikte bu ölçütlerin yeniden tanımlanması zorunluluğunu meydana getirmiştir. Özellikle günümüz kamu yönetimindeki mal ve hizmet sağlama faaliyetlerinde eylemlerin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu kuruluşlarınca yapılması şartı aranmamaya başlanmıştır.

Giritli vd. (2008) anayasa mahkemesinin de 1994 yılı kararı doğrultusunda kamu hizmetini, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak maksadıyla kamu tüzel kişileri ya da onların (sıkı) gözetim ve denetimleri altında özel girişim tarafından yürütülen etkinlikler şeklinde yeniden tanımlamıştır.

Kamu hizmetlerinde egemen olan ilkeler incelendiğinde bunların genel olarak toplumu ilgilendiren tanımlamalardan meydana geldiğini görmek mümkündür. Bunlardan ilki devamlılıktır ki, bir hizmetin kamu hizmeti olarak yürütülmesi ancak yasama organınca kamu hizmeti şeklinde tanımlanmasıyla başlar ve bu özelliğini kaybedene ya da yasal bir şekilde yürürlükten kaldırılana kadar devamlı olmalıdır. İkinci olarak kamu hizmeti toplumun ihtiyaçlarına göre uyarlanabilmeli ve buna yönelik hizmet alanları meydana getirilmelidir ki dönemsel olarak değişikliklere gidilebilir. Günümüz toplumunun özellikleri mevcut güncel teknolojik ve ekonomik gelişmelere yakın gereksinim başlıkları içermektedir. Üçüncü olarak kamu hizmetlerinin tarafsızlığı ve eşitlik konusudur. Tarafsızlık ve eşitlik kamu hizmetinin aynı durumda olanlara aynı biçimde sunulması ve kamu hizmetlerinden herkesin yararlandırılması taraf tutulmaması demektir. Son olarak da kamu hizmetlerinin bedelsiz olarak yürütülmesi ilkesidir. Bu ilkede kamu yararı gözetilmesi ve karşılık beklenmeden ücretsiz hizmet sunulması kavramı anlaşılmalıdır.

Göküş (2010), kamu hizmetinden alınan bedel ile ilgili olarak, parasız yürütülen hizmetlerin yükünün o hizmetten hiç yararlanmayanlara yüklenmesini önlemek amacıyla bir katılma payı niteliğinde olduğu yönünde değerlendirmeler yapıldığına dikkat çekmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile kamu hizmeti kavramının bir kez daha ve güncel olarak tanımlanması yapılmıştır. Bu tanımlama kamu hizmetinin değişen içerik, yerine getiriliş biçiminde yaşanan yeni yöntemler ve dönüşen temel değerler sistemi üzerinde yoğunlaşmıştır. Burada açıklanması gereken konuların başında devletin yerine getirdiği kamu hizmetlerinin bir kısmında özel kesimin de pay sahibi olmak suretiyle bireylerin bu hizmetleri üstlenebilmesi ve vatandaşlara kaliteli, şeffaf ve yerinde hizmet sağlanabilmesi ile birlikte kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması sayesinde devletin etki alanının şekillenmesi kast edilmiştir.

İkinci olarak ise kamu hizmetlerinin yerine getiriliş esaslarındaki dönüşümün kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün çoğunlukla imtiyaz- yap-işlet-devret ve yap-işlet gibi yöntemlerle özel işletmecilik felsefesi çerçevesinde yerine getirilmesi işaret edilmiştir. Görüldüğü gibi günümüz koşullarında geleneksel kamu yönetimi düşüncesi çerçevesinde toplumun değişen ve gelişen yönleri ile

şekillenen yeni dönem beklenti ve ihtiyaçlarının neredeyse hiçbiri karşılanamaz hale gelmiştir. Artık şeffaf, hesap verebilir, etkin, stratejik vizyonu olan sonuç getirecek kamusal çalışmalar öncelik kazanmıştır. Toplumun yönetilmesinde ekonomik olduğu kadar insancıl özellikleri de bünyesinde toplayan bu anlayış Türk Kamu Yönetiminde özellikle yerel mal ve hizmetlerin sunumunda belirginleşmiştir.

Günümüzde kamu merkez idaresinin yürüttüğü kamusal mal ve hizmet politikalarının gerçekleşmesi anlamında kullandığı yöntemlerden biri de özelleştirme. Özelleştirme, uygulama alanı olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışı içerisinde merkez siyasetin etkisinin azaltılarak merkez yönetim paradigmasının özel kesime yaptırılması şeklinde tanımlanabilir. Mevcut kamu politikalarının merkez yönetim tarafından oluşturulmasında ve uygulama alanı yaratılmasında kamunun gücünün vatandaşlarca beklenen kamusal mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde zaman, imkan ve uygulama anlamında tam olarak yerine getirilememiş olması özelleştirme olanaklarının sorgulanmasına sebep olmuştur. Bu sorgulama daha çok özelleştirmenin tanımlanması esnasında çıkan zorluklara yönelmektedir. Bu zorluklar özelleştirmeyi kendi terminolojisi ile tanımlamaya özen gösteren hukuk, siyaset, iktisat, işletme ve kamu yönetimi disiplinlerinin içerisinde yer almaktadır. Ancak görüldüğü üzere özelleştirmenin ortak bir tanımını yapmak oldukça zor görünmekle birlikte genellikle bilimsel anlamda özelleştirme, kamu mülkiyetinden özel mülkiyete doğru bir hareket ya da günlük hayatta kamunun rolünün azaltılması şeklinde tanımlanabilmektedir (Feigenbaum vd., 1999: 5). Öte yandan özelleştirme, kamuya ait olan üretim araçlarının kısmen veya tamamen özel kesime devri şeklinde de açıklanabilir (Bailey, 1987: 17).

Yukarıda yapılan tanımlamalara ek olarak belirtmek zorunda olduğumuz diğer konu mülkiyet esası itibarı ile devlette bırakılan çeşitli mal ve hizmetlerin sunumunun özel kesimlere devredilerek faaliyetlerin sürekliliğini ve kalitesini artırmaktır. Bir kısım kamu kuruluşlarının lojistik, temizlik ya da yemek işlerinin, gazete, dergi, bülten basımı, matbaa vb. hizmetlerin özel kesimce yerine getirilmesi buna örnek olarak verilebilir.

### **Kamusal Mal ve Hizmetlerin Özelleştirilmesinin Sebepleri**

Vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumuna dair karar verme ve katılım boyutlarında bulunması gün geçtikçe yaygınlaşmaya başlayan bir trend haline gelmektedir. Bu bağlamda örneğin bir yerel yönetici açısından vatandaşları oy deposu olarak değerlendirmek yerine otoriteye vatandaşların da dahil edilerek paylaşılması, iş birliğinin artırılması ve yönetim mekanizmalarının daha az müdahil olması kamusal hizmetlere karşı vatandaşların güven duygusunu arttırabilecektir (King ve Stivers, 1998: 87; Denhardt ve Denhardt, 2007: 31-32).

Kamusal mal ve hizmetlerin oluşumu, toplanması ve kamu politikaları sayesinde vatandaşlarca kullanılmasının gerekleri ve günümüzde değişen beklentiler çerçevesinde alınabilecek tedbirler kapsamında izlenecek yollardan önemli olarak belirtilen özelleştirme konusu yukarıda tanımlanarak ifade edildi. Bu ifadelerden yola çıkılarak elde edilen önemli bir çalışma konusu da özelleştirmelerin neden sonuç ilişkileri bağlamında nasıl ve niçin kullanılmalarıdır. Günümüzde geçerli sebeplerle yapılan özelleştirmelerin yerel yönetimlerce kalkınmanın, refahın ve toplumsal faydanın önemli bir aracısı olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Çünkü temel olarak devletin en büyük paydaş olduğu piyasa şartlarında özel kesimin elde edebileceği gelir, sayılabileceği hizmet ve yerine getirebileceği potansiyel kamusal uygulamalar sayesinde merkezden yerele aktarılan bir çalışma ve yatırım alanı gerçekleşecek, bu çalışma ve yatırım alanı ile rekabetçi ve daha etkin kamusal mal ve hizmetler sağlanarak kamusal mal ve hizmetler kesintisiz olarak vatandaşlarca kullanılacaktır.

Özelleştirmenin genel olarak tespit edilmiş nedenleri şunlardır (Yarrow, 1995: 55);

- Kamu Kuruluşlarının bütçe üzerindeki yükünü hafifletmek,
- Ekonomideki etkinlik ve verimliliği artırmak,
- Gelir elde etmek,
- Sermaye piyasasını geliştirmek,

- Yabancı sermayeyi yatırım için teşvik etmek,
- Kamu borçlarını azaltmak,
- Gelir dağılımını iyileştirmek ve
- Özel kesim aracılığıyla gerek üretim ve gerekse hizmet sunumunda yeni ve ileri teknolojinin kullanılmasını sağlamaktır.

Bunların yanında özelleştirmenin sebeplerini siyasal, ekonomik ve yönetsel sebepler olmak üzere üç başlıkta ele almak mümkündür.

*-Siyasi Sebepler:* Siyasal sebeplerin oluşmasında temel özne olarak liberalizmin varoluşu sayılabilir. Temel olarak liberalizmin demokrasi, iktidar ve toplumla olan ilişki ağlarının belirlenmesinde etkili bir güç olduğu göz önüne alındığında devletin demokrasinin inşasındaki rolünü girişim özgürlüğü anlamında desteklemesinin de önü açılmış olabilir. Aynı şekilde demokratik değerlerin korunarak özelleştirme ile birlikte siyasal iktidar mücadelesinin de etkinliği konusunda özel kesimin gücünü kabullenmekte zorlanmayan bir durum oluşabilecektir. Bir başka temel sebep olarak da liberal-muhafazakar anlayışın marksist-sosyal demokrat düşünce karşısında üstünlüğünün kabul edilmesi de sayılabilir. Buna örnek olarak Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrasında kamuya ait malların özelleştirilmesi ve hizmetlerin özel kesime devri ile Çin Halk Cumhuriyeti'nin rejimini değiştirmeksizin liberal ekonomik sistemi benimsemesi verilebilir.

*-Ekonomik Sebepler:* Özelleştirmenin ekonomik sebeplerinden biri, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmaktır. Piyasada birden fazla işletme yer alırsa işletmeler arasında rekabet gerçekleşebilir. Vatandaşlar fazla çeşit arasında seçme şansına sahip olacaklarından kalite artacaktır. Bunun sonucu olarak da düşen maliyetlerin yanında arda kalan kaynakların diğer alanlara kaydırılması, kamu kesiminin borçlanma gereksiniminin kalkmasıyla da azalması ve vergi oranlarının azaltılması sonucu ortaya çıkabilir. Bunlara ek diğer ekonomik sebepler olarak, rekabetin artırılması, özel kesimin ve sermaye piyasalarının geliştirilmesi, yerli-yabancı yatırımcıların teşvik edilerek ülke sermayesine katkı sağlanması, teknoloji gelişmesi, kıyamuya gelir sağlanarak bütçe açıklarının azaltılması ya da ortadan kaldırılması ve serbest ekonomiye siyasal müdahalenin azaltılması sayılabilir.

*-Yönetsel Sebepler:* Kamu işletmelerinde iflas ya da devir işlemleri söz konusu olmadığından bu kurumların performans denetimlerinin ortaya konularak verimli çalışmalarının sağlanması türlü engellere tanık olabilmektedir. Yönetsel anlamda kamuya ait kurum ve işletmelerin piyasa ekonomilerinden faydalanmaya çalışan kimliği ile birlikte ülke ekonomisine sağlanacak girdilerin kar-zarar sorumluluklarının geliştirilmesi ile birlikte kamusal mal ve hizmetlerin çeşit ve kalitesi artırılabilecektir. Bununla birlikte bu kurumlarda görevli yönetici ve çalışanlar genel olarak kar-zarar sorumluluğundan ziyade işlerin yasal olarak sürdürülüp ilerlemesinden yola çıkarak çalışmaktadırlar. Rasyonel anlamda bu yasal sorumlulukların toplumsal fayda yaratacak şekilde düzene kavuşması özelleştirme sonrasında atılacak adımlarla yerine getirilebilecektir.

### **Özelleştirmenin Yerel Boyutu ve Merkez Yönetimin Kamu Mal ve Hizmetleri Konusundaki Tutumu**

Yerel hizmetlerin daha etkin ve verimli bir biçimde yürütülebilmesinde yerleşme dinamiklerinin güçlenmesi ve yerel yönetimlerin merkezi idarenin vesayetinden olabildiğince özerk kılınması gerektiği de ifade edilebilir. Böylece yerel hizmetlerin planlama boyutlarına kadar geliştirilmesi, yerel halkın yerel hizmet sorunlarına karşı sorumluluğunun artırılması, yerel hizmetlerin farklı coğrafya ve şartlar gözetilerek adil dağıtılması ve yerel halka yeni katılım yolları gibi politikaların işletilmesi hedeflenmektedir (Hambleton, 1988: 132-135).

Genel olarak özelleştirmelerin tespit edilebilen sebepleri yukarıda açıklanmıştı. Buna karşılık sebebi belirlenemeyen özelleştirmelerin meydana geldiği de bir gerçeklik olarak karşımıza çıkabilmektedir. Buradan yola çıkılarak yerel yönetimlerin özellikle finansman problemleri sebebiyle hizmet sunumlarında birtakım sorunlar yaşadığı güncel bir tartışma konusudur. Özelleştirme ile bu sorunlardan kurtulmaya çalışmak ve yerel yönetim mal ve hizmetlerinin çeşit ve kalitesinde amaçlanan düzeye gelebilmek için özelleştirme uygulamalarının cazibesini artırmıştır. Bununla birlikte yerel

yönetimlerin hizmet sunabilmesi için gereken teknik bilgi, araç ve gereç gibi yardımcı unsurların eksikliğinde özel kesimin devreye girmesi çok önemli bir konudur. Özellikle küçük yerleşim yerlerinde ihtiyaç duyulan bu tür başlıklar daha da önemli hale gelmektedir.

Özelleştirme politikası, kamusal varlıkların iktisadi alan içindeki konumlarına ilişkin olarak liberalleşme ve yeni bir düzen kazandırma politikası olarak ifade edilebilir. Burada kimi devlet tekellerinin kalkması veya bazı kamusal düzenlemelerin kaldırılması ya da yumuşatılması söz konusudur. Ancak özelleştirme politikası kavramıyla yeterince açıklanamayan ve özel kesime ilişkin gelişme ve girişimlerin güçlenmesiyle sonuçlanan “devletsizleştirme” (Denationalisierung) ve kamu düzenlemelerinin dışına çıkarma (Deregulierung) politikaları da geniş anlamda özelleştirme içine dâhil edilebilir. Belirtmek gerekir ki özelleştirme politikaları güçlü bir şekilde ideolojik yaklaşım içermektedir. Sorun, esas itibarıyla kamuya veya piyasaya göre açıklansa da bunlar sıklıkla politik kutuplaşma aracı olmaktadır. Çünkü özelleştirmeye konu olan hususlar kamu yönetimi birimleri (merkezi yönetim, yerel yönetimler) ile kamusal makamlar, partiler, çıkar grupları ve sendikalar arasındaki paylaşım sorunlarıyla doğrudan ilgili olduğu için politik gündemde sıklıkla tartışmalı biçimde yer almaktadır (Czade, 1995: 618).

Özelleştirme ile yerel yönetimler merkez ve seçmen tarafından kendilerine uygulanan gereksiz baskılardan uzaklaşabilirler. Böylece sadece oy kaygısından oluşan bir takım siyasi tercihler ve buna bağlı şahsi beklentilerin etkisi ortadan kaldırılmak suretiyle asıl olan hizmet gerekliliklerinin faaliyetleri yerine getirilebilir (Nicolos, 1995: 50). Burada dikkat çeken konu, özelleştirmelerin ön plana çıkan nedenselliğidir çünkü yerel yöneticiler demokrasinin bir gereği olarak seçmene daha yakındır ve dolayısıyla daha kolay bir etkileşim gerçekleşmektedir. Bu yüzden yerel yönetimlerin bu olumsuz etkileşime maruz bırakılmamasında özelleştirme çalışmaları oldukça önemli katkı sağlar.

Yerel özelleştirmelerin sonucunda bir takım sektörlerin açılması ile farklı iş alanları ve buna bağlı olarak da istihdam sağlanabilmektedir. Bu da iş gücü piyasasında yerele toplam fayda maksimizasyonu anlamında etkililiğini geliştiren önemli bir konudur. Örneğin, yol-kaldırım yapılması, caddelerin aydınlatılması, çöp toplanması, su dağıtımı vb. konuların yürütülmesinde yerel yönetimlerin çalışma yoğunluğu ve iş ağı-koordinasyonu zenginleştiğinde vatandaşların kullanacağı fırsatlar çoğalabilecektir.

Eğer kamusal görevler idari davranış araçlarıyla yerine getirilemiyor veya etkinlik sağlanamıyorsa, belediyeler özel hukuk çerçevesinde mali olanaklara başvurma ihtiyacı duyacaklardır. Bu durumda da yerel yönetimlere hukuksal bir üstünlük ve öncelik tanınamayacak, özel bir girişimci gibi hukuksal akışa uymak durumunda olacaklardır. Bu bir zorunluluk olarak kendini gösterecektir; çünkü modern, hizmet odaklı bir idarenin yapabilirlik yeteneği, ancak mali araçları yerel düzeyde de kullanım gücüyle artırılabilir. Gerekli mali araçlar olmaksızın bir belediye kişisel sorumluluğunu içeren kararlar alamayacaktır. Bu nedenle, mali özerklik, yerel yönetim özerkliğinin ayrılmaz bir parçasıdır (Vogelgesang vd., 2005: 265).

Yerel yönetimlerce yürütülen faaliyetlerin özel kesimlerce üstlenilmesi durumunda faaliyetlerin planlanması, yürütülmesi ve icrasında sorumlu makam yerel yönetim sorumlularıdır. Bu nedenle herhangi bir özelleştirme biriminin icra ettiği faaliyetin aksaması ya da denetimi konusunda yetkili makam sorumluluklarını yasal olarak devam ettirecektir. Alınan kararlar yerelde uygulayıcıların olduğu kadar karar vericilerin de pay sahibi olduklarının resmi bir karşılığıdır. Bu şekilde kurulan düzende özelleştirme gelir sağlayıcı, maliyetleri düşürücü, israfı önleyici ve maliyet-etkin bir karaktere sahip olacaktır.

Genel olarak yerel yönetimlerce uygulanan özelleştirme çalışmaları aşağıda belirtilen konulara odaklanır ve sonuç olarak kendi yerel işletmelerin yanında özel kesimce de yürütülen hizmetlere dönüştürülebilir;

-Öncelikle yerel kalkınma girişimlerine öncülük ederek çağdaş bir toplum oluşumuna destek olmak,

-Birtakım konularda maliyet etkin işletmeleri de devreye sokarak vatandaşların ucuz bir şekilde (ekmek, su, un, et, yakacak, şeker vb.) yaşam koşullarına kavuşmalarında yardımcı olmak,

-Hizmet sunumlarını güçlendirerek ulaşım kolaylıkları sayesinde bürokratik engellemelerin ortadan kalkmasını sağlamak,

-Gelir kaynakları sağlayarak işlerin akışını yenilemek ve hızlı ve etkin olmak.

Türkiye’de geleneksel merkeziyetçi yönetim özellikleri içerisinde devletin yurdun her köşesindeki vatandaşa hizmet kaygısının doğurduğu olumlu tablonun beraberinde aynı zamanda 21. Yüzyıl küreselleşme politikaları açısından elde edilecek kazanımların da irdelendiği bir dönem yaşanmaktadır. Toplumsal maliyetlerin en aza indiği, istihdamın güçlendiği, yerel yönetimler ve buna bağlı olarak gerçekleştirilen yerel özelleştirme uygulamaları, merkez politikalarının, daha çok devletin temel olarak öncelik verdiği konularda yoğunlaşılacak savrukluğun ve israfın ortan kaldırıldığı, her türlü kamusal mal ve hizmetin toplumsal refahın, huzur ve sükunetin hakim olduğu bir yönetsel anlayışın, anayasal gerekliliklerin ve çağdaş kamu yönetiminin oluşmasının önemli bir anahtarıdır.

Özerk yerel yönetim düşüncesi, yerel yönetimlerin kendi faaliyetlerini kendi sorumluluğu içinde düzenleyebilmesini ya da sorumluluğunu ifade eder. Bu sorumluluk, örgütlenme serbestliğini, serbestçe takdir etmeyi, idari görevlerin yerine getirilmesinde serbestçe talimat verebilmeyi ifade eder. Bu görevleri ne zaman ve nasıl yerine getireceği yerel yönetimin meselesi olmalıdır. Bu nedenle, yerel yönetimler, özerk idari görevler açısından sadece vesayet denetimine tabidir. Diğer taraftan, yerel yönetimler görevlerini yerine getirmede sadece idare hukuku araçlarından yararlanmamakta, aynı zamanda giderek artan biçimde özel hukuk zeminine yönelmektedir. Aslında özel hukuk içinde faaliyet gösterebilme yeteneğinin, yerel özerk idarenin özünde bulunduğu söylenebilir (Vogelgesang vd., 2005: 39 ve 225).

Merkez teşkilat açısından meydana gelen değişikliklerin büyük bir oranda kamu politikası süreçlerinin yerel özellikler içermeyen konularda yoğunlaştığını söylemek doğru olacaktır. Küreselleşen politik kurguların ve senaryolar ülkelerin geleceğine yön verecek izler bırakacağından emin bir şekilde siyasi otoriteler gelişmeyi uzun vadeli kamu politik süreçlere indirgeyerek ele almaya çalışacaklardır. Yerel sorunların ortadan kalktığı görülmesi devletleri bu anlamda genel ve uzun soluklu programlara yöneltmesi ile ülkenin refahı ile ilgili tasarruf eylemleri öncelikli olmak üzere kamu teşkilat ve çalışanlarının hesap edildiği reformlar düşünülmeyle başlanarak sürdürülebilir kamusal politik süreçler uygulanabilecektir. Postmodern kamu yönetiminin ortaya attığı devletin yerelden uzaklaşma olgusu yerel yöneticilerin, yerelde yaşayanlarla birlikte yürüttüğü demokratik yönetimin olumlu çıktılarını teoriden uygulamaya yönelik huzur ve refahı elde edecek biçimde sergileyecektir. Bu anlamda dünyanın gelişmiş ülkelerinde yerel özelleştirme uygulamalarının merkezi yönetim otoritelerince benimsenerek daha kapsamlı ve uzun vadeli reformlara yönelimlerin geliştiğini görmekteyiz. Demokrasinin temel değerlerinin vazgeçilmezliği ve vatandaş haklarının kamusal mal ve hizmetlerle olan ilişki ağının sürdürülmesine yönelik tüm kamusal eylemler merkez ve yerel yönetimlerin yükünü hafifleterek katılım ve denetimde yaşanan sorunların da üstesinden gelerek yönetim fonksiyonları düzenli bir biçimde işleyebilecektir.

Diğer yandan kamu mal ve hizmetlerinin sağlanmasında yerel demokratik sistemlerin çalışmasında etkileri oldukça önemli olan yerel otoritelerin bu anlamda vatandaşla bütünleşmiş olarak oluşturabildiği kadar faydalı olacağı bilinmektedir. Türkiye bölgesinde demokratik olarak anayasal düzenle yönetilen laik ve sosyal bir hukuk devletidir. Özelleştirmelerin 1986 yılı sonrasında yaşanmasıyla beraber merkez otoritenin demokratik konulardaki kaygıları da önceki döneme oranla azalma göstermiştir. Ülkeyi oluşturan bölgelerin gelişmiş olan illeri ile başlatılan özelleştirme çalışmalarıyla katılım ve istihdam sorunları azalma göstermiştir. Merkezden yerele aktarılan hizmetlerde görülen değişimler günümüze kadar çeşitli yol ve yöntemlerle birlikte dönüşerek vatandaşların öncelikle yerel otoritelerle birlikte hareket etmesine katkıda bulunmuştur. Özellikle 2000’li yıllara gelindiğinde Avrupa Birliği standartlarının da devreye girilmesiyle yapılan düzenlemelerde mevzuat ve işlevsellik yerindenlik ve yerellik anlayışının kapılarını açmıştır.

Günümüzde Avrupa’nın gelişmiş ülkelerinde bile genel idare ve yerel yönetimler bağlamında, yetersiz etkinlikten, iktisadi olmamaktan, maliyet bilincinin oluşmamasından, esnek olmamaktan, yavaşlıktan, vatandaş odaklılıktaki yetersizlikten, partizanlıktan, yolsuzluktan, demokrasi açığı ile malul olmaktan, yerel yönetim kararlarında zayıflayan bir meşruiyet ve demokratik denetimin aşınmasından,



kısaca, yerel yönetim idarelerinin bu günkü görünümü içerisinde yerel toplumsal talepleri karşılamaının olanaksızlığından söz edilmektedir (Banner, 1996: 81).

Yerel hizmetlerin özelleştirilmesi yukarıda da ifade edildiği gibi birçok sebebe dayandırılabilir. Bunlarda birincisi, idarenin fonksiyonlarının mümkün olduğunca kısılması ve buna paralel olarak özel kesimin alanının genişletilmesini hedef alan ideolojik bir yaklaşımdır. Bir başka sebep ise hizmetlerin özel kesim tarafından yapıldığında hizmetin etkinlik ve verimliliğinde artış olacağına düşünülmesidir. Bu düşünceye göre aynı mal ve hizmetlerin özel kesimce yerine getirilmesi durumunda hem verimlilik ve hem de fiyat bakımından kamuya oranla daha avantajlı bir durum doğacaktır (Davis, 2000: 2).

### **Yerel Özelleştirme Politikalarında Yaşanan Güncel Sorunlar, Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Devletin Güven Vericiliği ve Yeni Rolü**

Yerel özelleştirmelerde görülen sorunlara öncelikle beklenen faydanın hangi başlıklar altında sınıflandırıldığını tanımlayarak başlamak önemli bir adımdır. Türkiye yerel ve merkezi anlamda özelleştirmelerin çokça tartışıldığı bir ülke olmaktan son dönemde kendini alamamıştır. Bu tartışmaların incelendiği başlıklar ekonomik, siyasi, sosyolojik ve diğer sebepler olarak değerlendirilirken mevcut yeni sağ politikaların da başarı ve başarısızlıkları da titizlikle irdelenmelidir. Bu bağlamda sorunların ön plana çıkarılarak, özellikle demokratik katılımın geliştirilmesine yönelik sorular sorulmaya başlanmalıdır.

Yerel yönetimler, yeni sanayi ve meslek kuruluşlarının kendi yönetim sınırları içinde faaliyete başlamaları için yoğun çaba sarf ederler. Çünkü kamu yönetimleri, eğer işlevsel bir ekonomi, kendisine mali getiri sağlıyorsa, ancak o zaman varlıklarını daha sağlıklı bir şekilde sürdürebilir, görevlerini yerine getirebilirler. Bu nedenle, yerel yönetimler, kendi sınırları içinde faaliyet gösteren girişimlere, vergi ve benzeri yollarla mali olanaklar yarattıkları için büyük önem verirler (Joeger ve Geppert, 1974: 118). Bu anlamda en başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin yatırım ve girişim faaliyetleri ekonomik gelişme ve toplumsal kalkınma için çok anlamlı bir yer tutmaktadır.

Diğer taraftan, günümüzde yerel yönetimlerin faaliyetleri büyük bir oranda hizmet üretmek biçiminde gerçekleşmektedir. Diğer bir ifadeyle, kültür, eğitim, sağlık, gençlik, spor, sosyal alanlara ilişkin yerel yönetim kuruluşlarının sunulan çeşitli hizmetler ve ayrıca konut üretimi, elektrik, su, gaz temini sokakların temizlenmesi, çöplerin toplanması gibi hizmetler bu nitelikteki hizmetlerdir. Yerel yönetimlerin hizmet alanının kapsamının artması, personel maliyetlerinin devasa artmasına ve büyük oranda ek para ihtiyacına yol açmaktadır. Bu nedenle, maliyet ve iktisadilik odaklı bakış açıları önemli hale gelmektedir (Banner, 1996: 87).

Eğer kamusal görevler idari davranış araçlarıyla yerine getirilemiyor veya etkinlik sağlanamıyorsa, belediyeler özel hukuk çerçevesinde mali olanaklara başvurma ihtiyacı duyacaklardır. Bu durumda da yerel yönetimlere hukuksal bir üstünlük ve öncelik tanınamayacak, özel bir girişimci gibi hukuksal akışa uymak durumunda olacaklardır. Bu bir zorunluluk olarak kendini gösterecektir; çünkü modern, hizmet odaklı bir idarenin yapabilirlik yeteneği, ancak mali araçları yerel düzeyde de kullanım gücüyle artırılabilir. Gerekli mali araçlar olmaksızın bir belediye kişisel sorumluluğunu içeren kararlar alamayacaktır. Bu nedenle, mali özerklik, yerel yönetim özerkliğinin ayrılmaz bir parçasıdır (Vogelgesang vd., 2005: 265).

Belediyelerdeki hizmetlerin özelleştirilmesinde durum ciddi açıdan ele alındığında özelleştirilecek faaliyetin kendisinin değil ancak hizmetin gördürülmesi olduğu ön plana çıkmaktadır. Bu yüzden genel olarak belediyelerdeki hizmetlerin özelleştirilmesi hem kuramsal değerlendirmeler hem de uygulanma şekilleri itibarıyla olumlu sonuç alınan yaklaşımlar olarak görülebilir. Özelleştirme mantığıyla gösterilen mal ve hizmet yoğunluğu hiçbir zaman aksatılmadan, bütçeye ek yük getirmeden aksine yerelde mal ve hizmetlerin karşılanmasıyla birlikte ekonomik olarak da faydalı halde gerçekleşebilmelidir.

Merkez yönetimi mal ve hizmet sunumlarının gerçekleşmesinde öncelikle maliyet etkin politikalar inşa etmelidir. Bu süreçte yerel yönetimlerin özellikle kendilerine sağlayacakları yeni çalışma ve yatırım alanlarının da genişlemesiyle birlikte zenginleşen bir toplumsal yapının olması beklenmelidir. Kamu yönetiminde karar vericilerin sıklıkla denetim, kontrol ve değerlendirme yapabilme yeteneğinin

gözden geçirilmesi ve yerelde idari ve mali anlamda özerklikten kaynaklanan işlemlerde hata yapılmaması gözlenerek toplumsal faydayı çoğaltan bir çarpan ortaya konulmalıdır.

Türkiye’de özelleştirme çalışmalarının başladığı 1980 sonrası dönemden günümüze kadar geçen süre zarfında yaklaşık olarak 72 Milyar dolarlık bir özelleştirme gerçekleşmiştir. Bu özelleştirmelerin çoğu kamuya ait şirketlerin özelleştirmeleridir. Bu anlamda kamunun elde ettiği gelir harcama kalemlerine dağıtılmış ve iç ve dış borçların kısa ve orta vadede ödemeleri gerçekleşmiştir. Yerel yönetimlerin kazanç artırıcı biçimde kamusal faaliyetleri yönetmesinde özelleştirme seçeneğinin kullanılması merkezden itibaren özelleşen kurum ve kuruluşların özel kesime intikali ile birlikte kamu yararı düşünülerek ortaklıkların devam ettirilmesi ve bu sayede kazançta devletin de ortak olarak devam etmesi şeklinde yapılan uygulamalar devletin vatandaşlara ve rekabetçi piyasaya güven artırıcı bir davranışı olarak karşımıza çıkmaktadır. Örnek olarak özelleşme kapsamına alınan bir şirketin özelleştirmeler sonrasında yıllık kazanç oranları çerçevesinde verilen vergileri yeniden düzenlenmek suretiyle devletin kazanacağı gelir düzenli bir şekilde çoğalmaya devam edecektir. Halihazırda uygulanan yerel özelleştirme programlarıyla sıklıkla öngörülen vergi düzenlenleyici çalışmalardan çıkarılabilecek en önemli sonuç kamu tüzel kişiliklerinin özelleştirme sonrası ortaklığının devamı ve gelir elde etmeye istekli olmalarıyla birlikte aynı zamanda denetimle ilgili şartların yerine getirilmesi konularında etkin rol oynamaları olarak sıralanabilir.

### **Sonuç ve Değerlendirme**

Türkiye 1980 ve sonrasında yaşanan küresel gelişmelerle birlikte günümüzde de ekonomik, sosyal ve siyasi birçok başlıkta gerçekleştirdiği reformlarla birlikte gelişmesini sürdürmektedir. Türk kamu yönetiminin merkezi özelliklerinin kamuda yönetilen kamusal hizmetlerin gerçekleşmesi anlamında yetersizliklerinin belirmesi ile beraber postmodern bir anlayışla (ulusüstü kurum ve kuruluşlarca oluşturulan standartlar) Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler örgütlerinin belirledikleri sağlık, eğitim, tarım, alt ve üst yapı, savunma sanayi, ekonomi, ulaşım vb. konularda elde ettiği tecrübeleri geliştirme azim ve kararlılığındadır. Bu gelişim kamu yönetiminde ulaşılan üst düzey standartların bünyesinde demokrasi, insan hakları, katılım, özgürlük ve özerklik (idari ve mali) kavramlarının gelişimine bağlı olduğu kadar dolaylı olarak da yönetim biçimleriyle de ilişkili olmaktadır. Merkez siyasetin politika üretme ve mal ve hizmet sunumu gibi iş görme yeteneklerinin en etkin ve ucuz biçimde oluşturularak siyasal sistem içerisinde yer alan vatandaşlara ulaştırılması yeniden yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının sorgulanmasını gündemde tutmaya devam etmektedir.

Yukarıda açıklanan birçok genel ve özel çalışma alanlarının sonucunda Türkiye’nin yönetsel, ekonomik, sosyal ve küresel anlamda gelişmesi için tasarruf edilebilecek konuları stratejik olarak düşünmek önem arz etmektedir. Burada en çok tasarruf sağlanabilecek konular kamusal alanda mal ve hizmetlerin sunumu öncesi kurulacak kamu düzeni ve bunun sürdürülmesidir. Bu anlamda kurulacak düzen, anayasada belirtildiği biçimde ele alınarak önce merkez yönetimin sürdüreceği kamu politikaları ve sonrasında yerel otoritelere yapılacak kamu politikaları oluşturulmalıdır.

Yerel yönetimlerin maliyet etkin, hızlı, etkili ve yerinde göstereceği kamusal mal ve hizmetler çağın gereksinim duyduğu eşitlik, özgürlük, demokrasi vb. konularda çözüm üretir. Bu çözümler toplumsal hayata yerel ekonomik ve sosyal özgürlükleri sunmakla kalmaz aynı zamanda ülkenin gelişimi ile birlikte bölgesel ve küresel refahın da oluşmasına katkıda bulunur. Günümüzde küreselleşmenin olumsuz etkilerinden kurtulmanın çareleri aranmaktadır. Bunlar başta terörizm, ekonomik saldırılar, toplumsal suçlar vb. olmaktadır. Yerel gelişmeler yerelde yetkili otoritelerin çoğunlukla kendilerinin belirlediği esaslarda sürdürülen ekonomik, yönetsel ve siyasal bir takım faaliyetlerdir. Bu faaliyetler ülkede yaşayan her bireyin anayasal olarak belirlenen temel hak ve özgürlük tanımlamalarıdır. Yerel yönetimler olarak kamusal mal ve hizmetlerin etkin bir biçimde sunulmasının yeterince sağlanabilmesi ve ülke içerisindeki bölgesel eşitsizliklerin ortadan kaldırılması titiz bir çalışmayı gerektirir.

Demokrasi ve yasal kaynak sağlama alanlarının yerel yönetimlerce sağlıklı yürütülebilmesi için Merkez siyasetin anayasal olarak yeni çalışma alanları yaratması gerekmektedir. Kamu bürokrasisinin geliştirilmesi, merkezin yerel üzerindeki mali ve idari tahakkümünün azaltılması, yerel özerklik

alanlarının genişletilmesi ve yerel özelleştirme çalışmaları ile mümkün olmaktadır. Yerel reform anlayışının yerel otoritelerce kavranması ve uygulanmasının önündeki engellerin ortadan kaldırılması kamusal mal ve hizmetlerin gerçekleştirilmesinde fark yaratan sonuçlar alacaktır.

Öncelikle kamusal hizmetlerin hangilerinin yerelde sunulmasının stratejik planlarda yer alması ve maliyetinin yerel otoritelerce karşılanması anlayışının çalışıldığı kamusal reformlara öncelik verilmelidir. Bu reformların çalışma konularının kamu yönetiminde ekonomik, sosyal, yönetsel ve bürokratik yeniliklere açık olması sağlanarak yerel yönetimlerin merkezin kamusal mal ve hizmet sunumlarındaki iş yükünü ortadan kaldıracak biçimde yeniden yerel özelliklere göre örgütlenmesinin ve çalışmaları gerçekleştirecek kamu çalışanlarının yerel otoritelerce belirlenerek denetlenmesinin mümkün hale getirilmesi şart görülmektedir.

Sırasıyla eğitim, sağlık, barınma, toplu ulaşım, alt ve üst yapı çalışmaları ve güvenlik konularında yapılabilecek yerel çalışmalar çağın gerektirdiği insani değerler ve ekonomik ölçülerle yapılmasında yerel imkanlara öncelik kazandırılmalıdır. Devletin olduğu kadar özel kesimin de tekelci davranışlar göstermemesi amacıyla gerekli yasal ve idari önlemlerin alınmasıyla potansiyel olarak doğabilecek sorunların önüne geçilmelidir. Yerel hizmet yelpazesinin şeffaf bir biçimde genişletilmesi toplumun ekonomik ve sosyal kalkınmasında en önemli vasıta olacaktır.

### Kaynakça

- Bailey, W. R., (1987), *Uses and Misuses of Privatization*, in Stave H. Hanke Ed. Prospects For Privatization, The Academy of Political Sciences, New York.
- Banner, G., (1996), *Kommunale Dienstleistungen zwischen Gemeinwohlauftrag, Bürgerschaft und Markt*, Kommunale Selbstverwaltung- Europäische und Nationale Aspekte, M. Nierhaus (Hrsg.), Band-1, Dunker und Humblot, Berlin.
- CZADE, R., (1995), Privatisierungspolitik, in Wörterbuch Staat und Politik, D. Nohlen (Hrsg.), Neuausgabe, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Davis, J., (2000), *Fiscal and Macroeconomic Impact of Privatization*, International Monetary Fund, Washinton D. D..
- Denhardt, J. V., R. B. Denhardt. (2007), *The New Public Service*, Expanded Edition, M. E. Sharpe, Inc., New York.
- Feigenbaum, H., Henig, J., Hamnet, C., (1999), *Shrinking The State, The Political Underpinning of Privatization*, Cambridge University Press.
- Giritli, İ, Akgüner, T., Bilgen, P., (2008), *İdare Hukuku*, Der yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- Göküş, M., (2010), *Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı*, (Ed. M. A. Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. E. Uğuz), Yönetişim, Kuram, Boyutlar, Uygulama, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Gözübüyük, Ş., (2004), *Yönetim Hukuku*, 21. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Hambleton, R., (1988), Consumerism, Decentralization and Local Democracy, Royal Institute of Public Administration, *Public Administration*, Vol 66, Bristol, Summer.
- Joeger G., Geppert, M., (1974), *Grundzüge der Verwaltungslehre, Stuttgart-Berlin-Köln- Mainz: Verlag Kohlhammer Deutsche Gemeinde Verlag*.
- King, C. S., and, Stiver, C., (1998), *Government in US*, Sage Publishing, London.
- Nicolos, L. (1995), Avrupa'da Yerel Hizmetlerin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt IV, Sayı 2.
- Vogelgesang, K., Lübking, U., Ulbrich, I., (2005), *Kommunale Selbstverwaltung*, 3. Überarbeitete Auflage, E. Schmidt Verlag, Berlin.

Yarrow, G., (1995), *A Theory of Privatization or Why Bureacrats are Still in Business*, World Development, Vol:27, No:1.

## TERÖRE SİVİL ÖNLEM “KAYYIM BELEDİYESİ”: MUŞ-BULANIK BELEDİYESİ ÖRNEĞİ (2016-2018)

*Kamil Ufuk BİLGİN\**

*İlker GÜNDÜZÖZ\*\**

*Arzu OFLASLI\*\*\**

### Öz

Bu çalışmanın amacı, insanların ve devletlerin hayatını zora sokan teröre karşı aldığı önlemlere ilişkin olarak, “Kayyım Belediyecilik” uygulamasının sonuçlarını değerlendirmektir. Çalışmada yöntem olarak, önce teorik kaynaklara başvurulmuş; sonra uygulamanın kaynağı olan mevzuat incelenmiş; son olarak da Muş ili Bulanık İlçe Belediyesi’nin, kayyım başkanlığı çalışmaları örnek olarak incelenmiştir. “Kayyım” sözcüğü, TDK Sözlüğüne göre “belli bir malın yönetilmesi ya da belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse” anlamında Arapça kökenli bir sözcüktür. Uygulamadaki anlamı ise, genellikle usulsüzlük yapılan özel kurumlara, şirketlere, devletin el koyduktan sonra atadığı yönetici veya “başkanvekili”dir. Türkiye’de 674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda değişiklik yapılmış ve yasa dışı faaliyetlerde bulunan 102 belediyeye kayyım atanmıştır.

Çalışmada, devletlerin askeri ve polis gücüyle teröre karşı mücadelesinin yanı sıra, huzurun sağlanması için teröre karşı halkın bilinçlendirilmesi; merkezi ve yerel düzeyde kamu hizmetlerinin başarıyla sunulmasına ilişkin bulgular belirlenmiştir. Bu bağlamda, öncelikle terör örgütünün belediyelerden elde ettiği gelir kaynakları, lojistik destek, militan edinimi ve propaganda faaliyetlerinin engellenebilmesi; ardından da altyapı iyileştirme, yatırım çekme ve istihdam sağlamaya ilişkin belediye faaliyetleri söz konusu olabilmektedir. Muş-Bulanık Kayyım Belediyeciliği (2016-2018) örneği incelenmiş ve eğer belediyeler teröre destek vermeyip, belediye imkânları halka hizmet olarak sunulabilirse, yerel yönetimlerde çok başarılı belediyecilik yapılabileceğinin mümkün olabileceği anlaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Kayyım Belediyecilik, Güvenli Belediyecilik, Muş-Bulanık belediyesi.

## CIVIL PREVENTION AGAINST TERROR “TRUSTEE MUNICIPALITY” BULANIK MUNICIPAL CASE (2016-2018)

### ABSTRACT

The purpose and subject of this paper is to evaluate the results of the appeal that a Trustee Municipality in relation to the measures taken by people and states against the terrorism that put their lives at bay. As a method, firstly theoretical resources were used to obtain relevant information; then the source of the application is examined legislation; lastly, as an example, the municipality works of Bulanık District Municipality of Mus province before and after the Trustee Mayor were examined. As it is known, the word “Kayyım” (Trustee in English) is a word of Arabic origin in the sense of, someone who is assigned to manage a certain property or to perform a certain work da according to the Turkish Language Institution Dictionary. In the sense that is installed in practice, the Trustee is the manager, usually appointed to the private institutions, companies that have made irregularities, after the state has seized it. In this framework, Municipal Law No. 5393 were amended by Decree Law No.674; since there are illegal activities,102 municipalities have been appointed trustees as of mayors in Turkey.

In the study, the military and police force of the states, no matter how much they struggle against terrorism, it is to raise awareness of the civilian population against terror in order to ensure the continuity of peace; the findings of civilian administration should not be successful in providing public services at central and local level. In this context, it was possible to prevent income sources, logistical support, militant acquisition and propaganda activities of the terrorist organisation through municipalities. Subsequently, municipal activities related to infrastructure improvement, attracting investments and employment were concerned. As soon as the evaluation was made according to these findings, it was understood that when the sample of Mus-Bulanık Trustee Municipality (2016-2018) example shows that if the municipality does not support terrorism; if, instead of this

\* Prof.Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Türkiye; e.posta: kamil.bilgin@hbv.edu.tr

\*\* Doç.Dr., Muş Valisi, Türkiye; e.posta: ilkertahirgunduzoz@yahoo.com

\*\*\* Öğr.Gör., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Türkiye; e.posta: a.oflasli@hbv.edu.tr

support, municipal facilities can be offered as a service to the local people in all areas, it is understood that it would be possible to perform very successful municipalities both with state facilities and with the opportunities of local government.

**Keywords:** Trustee Municipality, Secure Municipality, Mus-Bulanık municipality.

## GİRİŞ

Gerek toplumların hayatını ve gerekse devlet yönetimlerini zora sokan teröre karşı alınan önlemlerden biri de sorunlu olan veya sürekli sorun yaratan kamu kurumu yöneticiliğine vekil-kayım atamaktır. “Kayım” sözcüğü, Türk Dil Kurumu Sözlüğüne göre, Arapça kökenli bir sözcük olup anlamı: “*Belli bir malın yönetilmesi ya da belli bir işin yapılması için görevlendirilen kimse.*” Ancak, kayım’ın uygulamalarda karşılaşılan anlamı ise, usulsüzlük yapılan özel kurum ve kuruluşlara, devletin el koyması sonrası atanan yönetici veya başkan vekilidir. Buna özel bir örnek olarak Türkiye’de yasa dışı faaliyetlerde bulunan 102 belediyeye kayım atanmıştır. Bu atamaların hukuki dayanağını ise, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ve 674 sayılı KHK’da değişiklik yapılması oluşturmuştur. Çalışmanın da amacı, bu belediyelere atanan kayım konusunu ele alıp incelemek ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek olmuştur.

Bu inceleme ve değerlendirme için ise yöntem olarak, bu konuda daha önce yapılmış araştırmalara ve yazılmış eserlere bakılmıştır. Belediyelere kayım atamanın hukuki dayanağı olması açısından ise ilgili yasal mevzuat incelenmiştir. Tüm bu çalışmalarda teorik kalınmaması açısından da son olarak, tam bir kayım belediyeçilik örneği olan Muş iline bağlı *Bulanık* İlçe Belediyesi’ndeki, kayım ataması öncesinde ve sonrası belediye çalışmaları somut adımlar, işler, hizmetler, karar ve uygulamalar incelenerek, kayım belediyeçilik değerlendirmesi yapılmıştır.

Çalışmanın amacına yönelik olarak gerçekleştirilen teorik ve pratik incelemeler sonrasında yapılan değerlendirme sonucunda ise, dikkate değer çeşitli bulgular belirlenmiştir. Bunlar, daha çok devletin askeri ve polis gücüyle teröre karşı mücadelesinin yanı sıra, huzurun sağlanması için ve merkezi ve yerel düzeyde kamu hizmetlerinin başarıyla sunulabilmesi için teröre karşı halkın bilinçlendirilmesi gerektiği; öncelikle terör örgütünün/lerinin belediyelerden elde ettiği gelir kaynaklarının, lojistik desteğinin, militan sağlama ve propaganda faaliyetlerinin engellenmesi gerektiği; ardından da altyapının iyileştirilmesi gerektiği; yatırım çekme ve istihdam sağlamaya ilişkin belediye faaliyetlerinin sürekli hale getirilmesi gerektiğine ilişkin bulgu ve önerilerdir. Bu çerçevede Muş-Bulanık Kayım Belediyeçiliği (2016-2018) örneği incelenmiş ve eğer belediyeler teröre destek vermek yerine, belediye imkânlarını halka hizmet olarak sunulabilirlerse, yerel yönetimlerde çok başarılı belediyeçilik yapabilecekleri ve halkın da huzurunu sağlayabilecekleri görülmüştür.

## 1. TERÖR, TERÖRİZM VE TERÖRLE MÜCADELE

Terör, Latince “*terrere*” sözcüğünden türeyen ve korkutmak, dehşete düşürmek ve yıldırma anlamına gelmekte olup; şiddet, ideolojik kökenli şiddet, hatta Türkiye’de “anarşi” sözcüğüyle eşanlamlı kullanılmıştır (Yayla,1990:335). Terör, trafik terörü, futbol terörü gibi çeşitli şiddet eylemleri için de kullanılırken; Terörizm, daha çok siyasi amaçlı ve düzenli şiddet eylemleri olarak tanımlanmaktadır (Şenocak, 2006:6). Aslında faaliyetin ve sürecin kendisi terör ve tedhiş olurken; varılmak istenen sonuç anarşi, ya da sosyal, siyasal ve ekonomik düzensizliktir.

Terör konusunun, uluslararası alanda bir sorun olarak ele alınması ve yaygınlaşmasının, 1960’lı yılların sonlarına doğru olduğu görülmekle birlikte (Ergil, 1991); Terörizm tanımının, ülkelerin buldukları coğrafi durum, stratejik konum, ekonomik, siyasal, toplumsal ve yönetim yapısına göre de farklı yapıldığı anlaşılmaktadır (Çeşitli ülkelerin ilgili kanunlarındaki terörizm tanımı için bkz.Şen,2018:142-147).Bu bağlamda,1991 yılında çıkarılan 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu’na göre terörizm, oldukça geniş kapsamlı olarak şu şekilde tanımlanmaktadır (Bkz.Terörle Mücadele Kanunu,1991):

*“Terör; baskı, cebir ve şiddet, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasa’da belirtilen cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukuki, sosyal, laik, ekonomik düzenini değiştirmek, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devleti’nin ve*

*Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzeninin veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü eylemlerdir.”*

Anti-terörizm, terörle mücadele veya terör önlemini ise, bir ülkenin ordusu, kolluk kuvvetleri ve istihbarat birimleriyle kullanılan askerî taktik ve teknikler ile stratejiler olarak tanımlayabiliriz (Şen,2018:266). Ancak terörle mücadeleyi, özellikle uluslararasılaşan terörle mücadeleyi ülkelerin terörizm ve terörist tanımıyla birlikte ele almak gerekir. Çünkü, bazı ülkelerin terörü demokrasi çerçevesindeki toplumsal tepki ve eylemler olarak görme eğilimi söz konusu olabilmektedir (Başeren, 2000:1). Bu nedenle, terörizmle mücadeleyi, teröristle de mücadeleyi kapsayan daha geniş bir kavram olarak düşünmek gerekir. Diğer bir deyişle terörle mücadele, teröristlerin cezalandırılması ve caydırma yöntemlerinin uygulanmasının yanı sıra; teröre destek veren, vermekte olan veya verebilecek olan kurum ve kuruluşlar ile sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal katılım açısından ulusal ve yerel politika ve stratejileri de kapsamalıdır. Böylece, öncelikle acil önlem olarak güvenlik kuvvetleriyle askeri önlemleri alınmalı; ayrıca başta eğitim ve istihdam olmak üzere merkezi ve yerel kamu politika ve hizmetleri içeren sivil önlemlerle, halkın çeşitli seviyelerde bilinçlendirilmesi; hatta teröre karşı olması sağlanmalıdır.

## 2. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE TERÖRLE MÜCADELE

Anti-Terörizm, diğer adıyla terörizmle mücadelede ülkelerin farklı yöntemler ve taktikleri izledikleri görülmüştür. Buna göre örneğin **Japonya**'nın geleneksel olarak uzlaşmacı ancak yumuşak güç merkezli bir terörle mücadele yöntemine başvurduğu görülmektedir (Sözer-Elmas, 2014).

“Aydınlık Yol” aktif terör örgütüyle başlangıçta yürüttüğü, terörü askeri yöntemlerle önlemeye çalışan **Peru** Hükümeti, 1988 sonrası terörle mücadele stratejisini yenilemiş; ekonomik, politik ve psikolojik faktörleri göz önünde bulunduran yıkıcı faaliyetlere karşı koyma amacıyla kapsamlı bir el kitabı hazırlayarak terörle mücadelede başarılı olabilmıştır (Kayaoğlu-Başbüyük, 2014). Peru’da, özel polis istihbarat teşkilatının kurulması, terör örgütü liderinin yakalanmasının ardından çıkarılan pişmanlık yasası ve diğer sosyo-ekonomik politikalar sonucunda terör sorununun çözümünde etkili olunmuştur.

**Kolombiya**, bir taraftan FARC ve ELN adlı terör örgütleriyle mücadele ederken; bir taraftan da Dünya’da dolaşımdaki toplam kokainin %80’nin üretildiği ve tüketiminin de en çok ABD’de yapıldığı “Narko-Terör”yle mücadelede henüz başarıyı sağlayamamış bir ülkedir (Köseli-Yaşar, 2014). Narko-Terörle mücadelede ABD tarafından parasal ve donanım desteği almasına karşın Kolombiya’da, ülkenin siyasal, ekonomik ve sosyal alandaki istikrarsızlığı bu mücadeleyi, henüz başarıya taşıyamamıştır. Özellikle 11 Eylül terör saldırısı sonrası halkının terörü günlük hayatlarında hissettiği **ABD**, kendi ülkesinde doğrudan yaşamayan uluslararası terör örgütleriyle mücadelede bulunmaktadır. ABD’nin daha çok Orta Doğu ülkelerinde kendini gösteren uluslararası terörizmle ilgili olarak başlangıçtaki askeri önlemleri kısmen etkili olmuş ve örgüt yöneticilerinin yakalanmasını sağlamıştır. Ancak, ABD’nin son yıllarda daha fazla diplomasi ve işbirliği arayışına dayalı bir yaklaşımı askeri çözümlere tercih ettiği, çok sektörlü bir terörizmle mücadeleden yana olduğu görülmektedir (Cinoğlu ve Özeren, 2014).

**İspanya**, 1968 yılında bu yana ayrılıkçı terör örgütü ETA ile mücadele etmektedir. Özellikle BASK bölgesinin özgürlüğü için savaştığını belirten terör örgütüyle mücadelede, önceleri GAL adlı “kontrgerilla” örgütüyle mücadelenin tercih edildiği İspanya’da, daha sonraları bundan vazgeçilmiştir. Sertlik yanlısı bir tutum yerine terör örgütünce dillendirilen sorunların araştırılıp demokratik çözüm yolları bulunmasına çalışılarak, halkın desteği kazanılmış; böylece terörle mücadelede büyük ölçüde başarılı olunabilmiştir (Şimşek, 2014).

**İngiltere**, terörle mücadele konusunda adeta bir laboratuvar konumundadır. İngiltere’de bir taraftan ayrılıkçı IRA terör örgütüyle, diğer cumhuriyetçi örgütlerle, Protestan Birlikçe terör örgütleriyle ve uluslararası terörist örgüt El Kaide bağlantılı terör örgütleriyle mücadele edilmiştir. 1998 yılında imzalanan “Hayırlı Cuma-Belfast Anlaşması” ile Kuzey İrlanda kaynaklı terörden kurtulan İngiltere’de,

terörle mücadele sadece teröristle mücadele olarak algılanmayıp, sorunun temel nedenlerine ilişkin biçimde terörizmle mücadele boyutları üzerinde durulmuştur (Özeren ve Demirci, 2014).

**Fransa**, 11 Eylül 2001 saldırısı sonrası terörle mücadele güvenlik politikalarında daha aktif bir strateji izlemiştir. 2001 yılında çıkarılan Güvenlik Yasası ile tedbirler meşrulaştırılmış; Fransız iç güvenlik stratejisi 2006 yılında “*Terörizme Karşı Fransa: Terörizme Karşı İç Güvenlik Konusunda Hükümetin Beyaz Kitabı*” adlı yayınlara kamuoyuyla paylaşılmıştır. Fransa’da yeni terörle mücadele stratejisinde iç ve dış güvenlik birlikte değerlendirilmekte, istihbarat mekanizmasının güçlendirilmesine, teknolojik yenilenmeye ve önleme faaliyetlerine önem verildiği görülmektedir (Yamaç, 2014).

**Sri Lanka**, Güneydoğu Asya’da küçük bir ada devleti olup; bağımsız bir ülke olduğu 1948 yılından bu yana önemli bir terör dalgasıyla mücadele etmektedir. Etnik ayrılıkçı bu terör dalgasının en önemli konusu ve örgütü ise, “Tamil Anayurdu Özgürlük Kaplanları-LTTE” terör örgütüdür (Yılmaz, 2014). Kuruluş ideolojisi, örgüt yapısı, stratejisi ve bağlantıları açısından Türkiye’deki PKK terör örgütüyle birçok benzerlikleri olan LTTE, gerçekleştirdiği iki devlet başkanı suikastı ve sebep olduğu 75 bin civarı can kaybıyla Dünya’daki en tehlikeli terör örgütü kabul edilmektedir. Sri Lanka hükümetinin başlangıçtaki tepkisel yaklaşımları, terörü sadece teknik güvenlik sorunu olarak ele alma politikalarından vazgeçirmiştir. Ancak, terör örgütü destekçisi halkın yabancılaşmasını ortadan kaldıracak politikalarda başarılı olunamayınca, terörle mücadelede henüz yeterince başarılı olunamadığı görülmüştür.

### 3. TÜRKİYE’DE TERÖRLE MÜCADELE

Terörizm sayılabilecek eylemlerin Türkiye’de, 1970’li yıllarda “Sağ-Sol” ayırımına dayandığını; 1980’li yılların sonuna doğru etnik kökene dayalı bölücü terör ile devam ettiğini (Baharçipek, 2000); 1990’lı yıllardan itibaren ise bölücü terörün yanı sıra din istismarına dayalı terörün de başladığını görmekteyiz (Alkan, 2014). Aslında Dünya’da ve Türkiye’de Terörle mücadele için alınan önlemleri, askeri/polisiye ve sivil olmak üzere iki başlık altında toplayabiliriz.

#### 3.1. Askeri Önlemler

Terörle mücadelede en çok akla gelen önlem silahlı mücadele anlamına gelen askeri ve polisiye önlemler olmaktadır. Terörle mücadelede askeri örgütler tarafından askeri gücün kullanılması, terör tehdidinin yoğunluğuna göre değişmektedir (Demir, 2016). Ancak, demokratik toplumlarda öncelikle istihbarata dayalı ve minimum seviyede polis gücü; yetmezse askeri gücün kullanımı esastır (Şen, 2018:269). Bu konuda terörün dozunu artırarak devam etmesi ve yaygınlaşması halinde, polisiye teknikler ve silahlı donanım yetersiz kalabilmekte; silahlı kuvvetlerden yardım talep edilmektedir. Türkiye’de özellikle 1980’li yıllarda kırsal alanda silahlı eyleme geçerek, özellikle jandarma ve askeri karakolların hedef alınması sonucu, terör örgütüyle mücadelede TSK, daha etkin bir rol oynamaya başlamıştır.

#### 3.2. Sivil Önlemler

Terörle mücadele sadece askeri önlemlerle yapıldığında yarım kalmakta; sürekli mücadele için veya toplumsal desteğin ortadan kaldırılması için sivil önlemlerde almak gerekmektedir. Bu önlemler konusunda Avrupa Birliği ülkeleri, terörizme karşı ortak mücadele etmek ve vatandaşlarını en iyi şekilde korunması için Avrupa Konseyi tarafından, 2005 yılında AB terörle mücadele stratejisini onaylamıştır (AB Türkiye Delegasyonu, 2019). Bu strateji, dört temel süreç üzerine inşa edilmiştir: **Önleme, Koruma, İzleme ve Karşılık Verme**. Strateji, bu dört temel sürecin her birinde, üçüncü ülkelerle ve uluslararası kuruluşlarla yürütülecek sivil iş birliğinin önemini de kabul etmektedir. Bu çerçevede, terörle mücadele için alınacak sivil önlemleri hukuki ve idari önlemler ile ekonomik ve sosyal önlemler olarak iki gruba ayırmak gerekmektedir.

##### 3.2.1. Ekonomik ve Sosyal Önlemler

Terörle mücadelede alınacak sivil önlemler için uzun vadeli olmakla birlikte kalıcı ve barışçıl önlemler grubu aslında ekonomik ve sosyal önlemler olmaktadır. Çünkü askeri önlemlerde bir taraftan



teröre karşı dengeli güç kullanımı gerekmekte; diğer taraftan kamu hürriyetleri üzerinde olumsuz etki yapmaktadır (Şen, 2018:276). Bu nedenle, öncelikle ülkede halkın işsizlik ve geçim şartlarının iyileştirilmesi gibi ekonomik sorunlarının çözüme kavuşturulması gerekmektedir. Töre ve yöresel kültüre dayalı sosyal sorunların çözülmesi için örgün eğitimin yansısı, yaygın halk eğitimine de başvurulmalıdır. Diğer taraftan, ekonomik ve sosyal önlemler için medyanın kullanımı da önemli bir etken olmaktadır (Devran, 2015). Aslında terör ve medya öteden beri iç içe olmuş iki alandır. Terörist eylemlerin birincil amacı medyanın ilgisini çekmektir. Terör medyayı kullanarak toplumsal infial yaratmaya çalışırken, medya da terör olaylarını abartarak ve hileli yönlendirme malzemesi haline getirerek, aynı sahneleri sürekli tekrar ederek reyting ve maddi kazanç elde etmektedir. Bu nedenle, ekonomik ve sosyal önlemlerin kısa vadede etkisini artırmak için medyanın kullanımı önem arz etmektedir.

### 3.2.2.Hukuki ve İdari Önlemler

Terörle mücadele etmeye yönelik sivil önlemlerin başında hiç kuşkusuz, hukuki ve idari önlemler gelmektedir. Demokrasiyi savunan hukuk devletinin teröre karşı alması gereken sivil önlemler için öncelikle hukuk sisteminde düzenlemeye gitmesi gerekmektedir. Bu konuda, Türkiye’de pek çok düzenleme yapılmış olmakla birlikte, konumuz açısından baktığımızda kayyım belediye başkanı olarak kamuoyunda bilinen ilk düzenlemenin aslında belediye Kanununun 45. maddesinde yer aldığı görülmektedir. Ancak, konu aslında kayyım olarak düzenlenmemiştir. Çünkü “kayyım” terimi aslında medeni hukukun düzenlemesidir (Bkz. Türk Medeni Kanunu, 2001). Buna göre, Türk Medeni Kanunu’nun 396.maddesi ve diğer bazı maddelerinde bu husus düzenlenmiş olup aynen şöyledir: “*Vesayet organları, vesayet daireleri ile vasi ve kayyımlardır.*”

Bu hukuki yazımdan hareketle, Medeni hukuktaki kayyım müessesesine benzerlik kurularak görevlendirilen belediye başkanlarına da “*kayyım belediye başkanı*” -yanlış kullanımla “*kayyum*”-denmektedir. Dolayısıyla kavramın hem içerik olarak hem de şeklen yanlış kullanımı söz konusudur.

Bu müesseseye benzerliği olan olağanüstü hal dönemi uygulamalarında atanmış belediye başkanlarına “*mansip belediye başkanı*” denmiştir. 1960 ve 1980 askeri darbesi sonrası atanmış belediye başkanlarının mevcut düzenlemeden farklılığı söz konusudur. Her şeyden önce bu belediye başkanları darbe sonucu oluşan yeni yönetimin atadığı, hukuki zemini olmayan görevlendirmelerdir. Hukuki zemin apriori olarak olmamakla birlikte siyasal otoriteyi eline alan askerler uygulamanın hukukunu aposteriori olarak -sonradan- oluşturmuşlardır.

İkinci olarak bu görevlendirmeler hukuki zeminin dışında bir darbe nedeniyle olduğundan belli bir hukuki sebebe de bağlanmamıştır. Hâlbuki halen uygulanan belediye başkan vekili (veya belediye başkanı) görevlendirilmesi yasal temeli olan, koşulları da açıkça belirlenmiş bir durumdur. Koşullar ise tereddüde yer vermeyecek şekilde çok açık bir şekilde belirlenmiştir.

3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 45.maddesine getirilen düzenleme ile bu müessese Türk hukukuna girmiştir (Bkz.Belediye Kanunu, 2005). Mevcut belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler başlıklı 45.maddeye 15/8/2016 tarihli 674 sayılı KHK ile ilave fıkra eklenmiştir. Daha sonra bu fıkra, 10/11/2016 tarihli ve 6758 sayılı Kanunla TBMM tarafından da kabul edilmiştir.

Düzenlemeden önce, 45.madde belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, valinin çağrısı üzerine belediye meclisinin on gün içinde birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanmasını öngörmektedir. Mevcut bu düzenleme şunu gerektirmektedir:

*“Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan; Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, meclis üyeleri arasından seçilir.”*

Belediye başkanı ölüm, istifa gibi nedenlerle boşalabilir. Bu durumda, bir belediye başkanı kalan süreyi tamamlamak üzere seçilecektir. Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim

dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda ise, Meclis tarafından yine meclis üyeleri arasından bir belediye başkan vekili seçilir. 15/8/2016 tarihinde yapılan düzenleme ise, bu durumların dışında istisnai bir özel durum tanımlamış ve kamuoyunda kayyum (kayıym) olarak bilinen mekanizmayı getirmiştir. Buna göre, getirilen hüküm şöyledir:

*“Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46.maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir.”*

674 sayılı KHK hem Belediye Kanunu’nda hem de İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu’nda çeşitli düzenlemeler yapmıştır (Bkz. İçişleri Bakanlığının, 1985). Dikkatlice bakıldığında düzenleme yalnız belediye başkanını kapsamamakta belediye başkan vekili ile belediye meclis üyelerini de kapsamaktadır. Belediye Kanunu’nun 46.maddesi belediye başkanı ya da belediye başkan vekilini hangi makamın görevlendireceğine ilişkindir. Buna göre, belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılması gerekmektedir.

Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanacaktır. Bu son cümleye ilişkin düzenleme, muvazaalı işlemin önüne geçilmesi için getirilmiştir.

Genel olarak ifade edilirse; Kayyum ataması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları ile ilişkilendirilmiştir. Kayyum ataması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi halleri ile sınırlanmıştır. Bu haller dışında, eskiden olduğu gibi belediye meclisi seçimle belediye başkan ya da vekilini belirlemektedir.

Belediye başkanının terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da görev süresini geçmeyecek şekilde kamu hizmetinden yasaklanması durumunda belediye başkan vekili *-belediye başkanı değil-* görevlendirilecektir.

Belediye başkanının görev süresini aşacak şekilde kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatının sona ermesi hallerinde ise belediye başkan vekili değil belediye başkanı görevlendirilecektir.

Ayrıca ilave bir takım yasal önlemlerle, belediyelerin terör örgütü ve üyelerinin etkisinde kalması önlenmek istenmiştir. Buna göre, bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülür. Kayyum belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir.

Kayıym düzenlemesi Belediye Kanunu’nda yer almakla birlikte, büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir. Bunun nedeni ise, 10/7/2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 28.maddesi *“Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.”* hükmüdür (Bkz.Büyükşehir, 2004).

Sonuç olarak kayyum ataması terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları durumunda vali ve İçişleri Bakanına verilmiş olağan hukuk düzeninde yer alan bir yetkidir. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, genel karar organının seçimle gelmesini zorunlu koşul saymaktadır. Bu itibarla düzenleme, Türkiye’nin de tabii olduğu supranasyonal hukuka uygundur. 1982 tarihli TC Anayasasının 127.maddesi *“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”* hükmüne de uygundur (Bkz.T.C.Anayasası,1982). Çünkü burada da *“karar organları, gene kanunda gösterilen,*

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan” demek suretiyle belediye başkanları için genel seçim koşulu öngörülmemektedir.

#### 4.TÜRKİYE’DE KAYYIM BELEDİYECİLİK SÜRECİ

7 Haziran 2015’te yapılan genel seçimleri takip eden süreçte terör örgütü yaptığı açıklamalarla önce “Çözüm Süreci”ni fiilen imkânsız hale getirmiş ardından da sürecin sona erdiğini duyurarak ülke genelinde terör eylemleri başlatmıştır. Yine bu süreçte, teröre destek veren birçok belediye eş zamanlı ve koordine bir şekilde “öz yönetim” ilanında bulunmuştur. Bu gelişmeler üzerine öz yönetim ilan eden belediyelerdeki yöneticiye üyelere karşı yargı süreci başlatılmış, terör örgütünün bölgede kurmaya çalıştığı otorite engellenmiş ve terör eylemlerine yönelik polisiye/askeri operasyonlar gerçekleştirilmiştir.\*

Bu gelişmeleri takip eden süreçte, birçok belediyeye terör örgütüne yardım ve destek suçlarına karıştıkları gerekçesiyle kayyımlar atanmıştır. Sonuç olarak, kayyım görevlendirmelerine giden süreç üç aşamada ele alınabilir (Alptekin ve İlhan, 2018:14):

1. Terör örgütünün Mart 2013’te ilan ettiği eylemsizlik kararını 2015 yazında sona erdirmesi sonrası süreçte “öz yönetim” ilanları ve gerçekleştirilen terör eylemleri;
2. Terör örgütünün terör eylemlerine karşılık yürütülen terörle mücadele operasyonları;
3. Kayyım atamaları süreci.

Üçüncü aşamaya gelindiğinde, kayyım atamaları için yukarıda bahsedilen hukuki altyapı hazırlanmış ve 11 Eylül 2016 tarihinden itibaren teröre destek verdiği belirlenen ve Tablo 1’de görülen ilk 28 belediyeye kayyım başkan atamaları gerçekleştirilmiştir.

**Tablo 1. 11 Eylül 2016 Tarihinde Terör Nedeniyle Kayyım Atanan Belediyeler**

NO	İL ADI	BELEDİYE ADI (İL-İLÇE-BELDE)
1	ADANA	Pozantı
2	AĞRI	Diyadin
3	BATMAN	BATMAN
4	“	Beşiri
5	“	Gercüş
6	“	İkiköprü(Belde)
7	DİYARBAKIR	Sur
8	“	Silvan
9	ERZURUM	Aşkale
10	“	Hınıs
11	GİRESUN	Çamoluk
12	HAKKÂRİ	HAKKÂRİ
13	İĞDIR	Tuzluca
14	“	Hoşhaber (Belde)
15	KONYA	İlgın
16	MARDİN	Dargeçit

\* Çalışmada adının çok kez tekrarlanarak propaganda malzemesi olmaması için PKK yerine “terör örgütü”; terörle bağlantısı olduğu iddia edilen ve TBMM’de grubu bulunan parti için de “yerel parti” ifadesi kullanılmıştır.

17	“	Derik
18	“	Mazıdağı
19	“	Nusaybin
20	MUŞ	Bulanık
21	SİİRT	Eruh
22	ŞANLIURFA	Suruç
23	ŞIRNAK	Cizre
24	“	Silopi
25	VAN	Edremit
26	“	Erciş
27	“	İpekyolu
28	“	Özalp

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2016a.

Tablo 1.’deki 11 Eylül 2016 Kayyım atanan (28)belediyeler listesine, daha sonraki çeşitli tarihlerde 73 belediye daha eklenerek; Şubat 2018 tarihi itibarıyla 3’ü büyükşehir belediyesi olmak üzere 10 il, 81 ilçe ve 10 beldeyle toplamda 101 belediyeye ulaşılmıştır.

Sonraki tarihlerde kayyım atanan söz konusu 73 yeni belediyenin listesi, Tablo.2’de verilmiştir.

**Tablo 2. Çeşitli Tarihlerde Terör Nedeniyle Kayyım Atanan Belediyeler**

NO	İL ADI	BELEDİYE ADI (İL-İLÇE-BELDE)
1	AĞRI	AĞRI
2	“	Doğubeyazıt
3	“	Tutak
4	BİTLİS	BİTLİS
5	“	Güroymak
6	“	Hizan
7	“	Mutki
8	“	Ovakışla
9	“	Yolalan
10	DİYARBAKIR	DİYARBAKIR (Bşb.)
11	“	Bağlar
12	“	Bismil
13	“	Çınar
14	“	Dicle
15	“	Eğil
16	“	Ergani
17	“	Hani
18	“	Hazro
19	“	Kayapınar

20	“	Kocaköy
21	“	Kulp
22	“	Lice
23	“	Yenişehir
24	ELAZIĞ	Karakoçan
25	ERZURUM	Karaçoban
26	“	Karayazı
27	“	Tekman
28	HAKKÂRİ	Çukurca
29	“	Esendere
30	“	Şemdinli
31	“	Yüksekova
32	KARS	Digor
33	MARDİN	MARDİN
34	“	Artuklu
35	“	Kızıltepe
36	“	Ömerli
37	“	Savur
38	MERSİN	Akdeniz
39	MUŞ	Erentepe
40	“	Konakkuran
41	“	Malazgirt
42	“	Rüstemgedik
43	“	Varto
44	SİİRT	SİİRT
45	“	Atabağı
46	“	Baykan
47	“	Beğendik
48	“	Gökçebağ
49	“	Kayabağlar
50	“	Veyselkarani
51	ŞANLIURFA	Bozova
52	“	Halfeti
53	“	Viranşehir
54	ŞIRNAK	ŞIRNAK
55	“	Balveren
56	“	Başverimli
57	“	Beytüşşebap

58	“	Fındık
59	“	Görümlü
60	“	İdil
61	“	Kumçatı
62	“	Sırtköy
63	“	Uludere
64	TUNCELİ	TUNCELİ
65	“	Akpazar
66	VAN	VAN
67	“	Bahçesaray
68	“	Başkale
69	“	Çatak
70	“	Çaldıran
71	“	Gürpınar
72	“	Muradiye
73	“	Saray

Kaynak: İçişleri Bakanı Soylu, 2007.

Kayım belediye sayısındaki son durum, Adıyaman merkez ilçe Kömür belde belediyesine 30 Ağustos 2018 tarihinde kayyım atanmasıyla, Yerel Yönetim Seçimlerin yapıldığı 31 Mart 2019 tarihi öncesinde, 102 olmuştur. Bu belediyelerden 4’üne söz konusu belediyenin belediye meclis üyesi kayyım başkan olarak atanırken; diğer 98 belediyeye mülki idare amirlerinden kayyım atanmıştır. Bu atamaların gerekçelerinden sayılmak üzere T.C. İçişleri Bakanlığı’nca bir açıklama yapılarak, 101 belediye başkanının görevden alındığı vebunlardan 93’ünün PKK, 8’inin de FETÖ iltisaklı belediyeler olduğu belirtilmiştir (İçişleri Bakanı Soylu, 2017).

#### 4.1. Kayyım Belediyeciliği Gerektiren Nedenler

Kayım belediyeciliği gerektiren nedenler, çok çeşitli biçimlerde karşımızda çıkmaktadır. Bu nedenleri, öncelikle söz konusu belediyelerin sahip oldukları mali ve teknolojik imkânları, personel yönetimi imkânları vesiyasi gücün teröre destek vermek üzere kullanımı şeklinde üç başlık altında toplayabiliriz. Ancak, bu nedenler ayrıntılı olarak ele alındığında, aşağıdakilere göre başlıklandırmak mümkündür (Alptekin ve İlhan, 2018:14).

Kayım belediyeciliği gerektiren bir neden olarak, Türkiye Belediyeler Birliği’de bu belediyelerin yerel özerkliklerinin korunmasına ve belediye hizmetlerinin yerel halkın çıkarı doğrultusunda yapılmasına yardımcı olduğunu ileri sürmüştür (TBB, 2017:7-8). Çünkü terör örgütlerine çeşitli açılardan destek veren belediyelerin sahip olduğu yetkileri, zorla sınırlandırılmakta ve görev alanı zayıflatılmış olmaktadır. Belediyelerin yerel özerkliğine zarar veren bu durum, kayyım belediyecilik sonrası bir taraftan terör örgütünün gücünü kırarken; diğer taraftan belediyelerin sahip oldukları imkânların yerel halkın çıkarlarına uygun biçimde kullanılabilmesi mümkün olabilmektedir.

İçişleri Bakanlığının bu konuya ilişkin olarak hazırlanmış olduğu raporda (İçişleri Bakanlığı, 2016b:21) ise, terör suçları kapsamında görevden uzaklaştırılan belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılma nedenleri gerekçeleri ile birlikte açıklanmaktadır. Gerekçelerin büyük bir kısmında, belediyelerin finansal güçlerini ve hizmet araçlarını kullanarak bölgelerinde şiddet olaylarına doğrudan ya da dolaylı olarak katıldıkları belirtilmektedir. Gerekçeler incelendiğinde;

- Terör örgütü üyesi olmak,
- Terör örgütü propagandası yapmak,

- Terör örgütüne üye olmamakla birlikte örgüte bilerek ve isteyerek yardım etmek,
- Kolluk güçlerine saldırıda bulunmak,
- Kamu mallarına zarar vermek,
- Silahlı örgüt kurmak ve yönetmek,
- Milis işbirlikçisi olarak eylemler yürütmek,
- Terör örgütüne eleman kazandırmak,
- Halkı güvenlik güçleri ile savaşması için iç savaşa çağırarak,
- “*Demokratik özerklik*” adıyla yeni bir devlet sistemine destek açıklaması yapmak,
- Devletin birliğini ve ülkenin bütünlüğü bozmaya yönelik çalışmalarda bulunmak,
- Kanun dışı topl.ve gösteri yürüyüşleri düzenlemek, yönetmek ve bunlara katılmak,
- Suçu ve suçluyu övmek,
- Belediye araçlarının çalışanlarıyla birlikte terör eylemlerinde kullanımına izin vermek,
- Kanuna aykırı olarak çok sayıda silah bulundurmak,
- Tehlikeli maddeleri izinsiz olarak bulundurmak veya el değiştirmesini sağlamak,
- Terörizmin finansmanın önlenmesine ilişkin kanuna aykırı davranmak ve terör örgütüne mali destek sağlamak gibi konular öne çıkmaktadır.

Kayım belediyeciliği gerektiren nedenleri, aşağıdaki başlıklar altında da ayrıntılı anlatmak mümkündür.

#### 4.1.1. Belediyelerce Terör Örgütlerine Mali ve Ekonomik Destek Verilmesi

Terör örgütü, bölgedeki bazı belediyeleri örgüt eylemlerini mali destek sağlamak için bir araç olarak kullanmıştır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu’daki bazı belediyeler, terör örgütü için aşağıdaki biçimlerde mali ve ekonomik destekler vermiştir (Alptekin ve İlhan,2018:26):

- Terör örgütü üyelerine, belediye çalışanı gibi gösterilip usulsüz maaşlar verilmesi;
- Belediyeye yeni işe alınanlardan terör örgütüne komisyon kesilmesi;
- Belediyede çalışan bazı personelden düzenli bağış alınması;
- Belediyeden alınan ruhsatlardan terör örgütü adına para toplanması;
- Yerel halkın tapu ve diğer mal varlıklarını gösteren belediye kayıtlarına bakılarak, Durumu iyi olanlardan vergi adıyla para alınması;
- Belediye denetim yetkisi kullanılarak esnaf ve iş adamlarının haraca bağlanması;
- İnsani yardım altında Belediyece toplanan yardımların terör örgütüne aktarılması;
- Belediye ihalesini alan yüklenici firmadan komisyon alınması.

#### 4.1.2. Belediyelerce Terör Örgütlerine Lojistik Destek Verilmesi

Söz konusu belediye başkanlarının görevlerinden uzaklaştırılıp kayımların görevlendirilmesinin sebeplerinden biri de söz konusu belediyelerin terör örgütlerine lojistik destek sağlamasıdır (Alptekin ve İlhan,2018:31). Bu belediyeler, terör örgütü militanlarına erzak yardımı, araç ve iş makinası tahsis edilmesi gibi suçlarla suçlanmaktadır. Çözüm Süreci’nde yerel partinin elindeki bütün imkânları aslında bu yönde kullandıkları belirlenmiştir (Yeni Akit, 15 Şubat 2016).

#### 4.1.3. Belediyelerce Terör Örgütleri Aleyhine Siyasal Katılımın Engellenmesi

Aldığı belediye desteğine karşın, terör örgütü de seçimlerde yerel partili adayların kazanması için cebir ve tehdit usulü uygulamıştır (Alptekin ve İlhan,2018:34). Terör örgütü Erzurum’un Karayazı, Tekman, Hınıs ve Karaçoban ilçelerinde kimi vatandaşlara gönderdiği yerel parti mühürlü mektuplarda 1 Kasım 2015 seçimleri için yerel partiye şu tehditle oy istemiştir (Milliyet, 2015):

*“Ailenizden bir oy yerel parti dışında başka partiye giderse hesabımız büyük olacak. Ya anlamıyorsunuz ya da sizi satın alacak paralar akıtılmaktadır. Eğer bu duyduğumuz gerçek ise o paraları burnunuzdan getirmesini gayet iyi bildiğimizi sizin de bilmeniz gerekli. Eğer sizin aileden tek bir oy başka bir partiye gitsin, o zaman hesabımız da büyük olacağını sizin bilmeniz gerekir.”*

Bu engelleme diğer bir şekli ise, Diyarbakır’ın Sur ilçesinde yaşanmıştır. İlçede kepenk kapatmaları için zorlanan esnaf tehdit edilmiş; tehditlere karşı bir kısım esnafın kendini korumak için

işyerinde silah bulundurduğu belirlenmiştir. Yenışehir ilçesinde ise, polislere servis açan bir garson vurularak öldürülmüştür (BBC Türkçe, 2015).

Belediyelerce terör örgütleri aleyhine siyasal katılımın engellenmesine ilişkin bu ve buna benzer örneklerin tekrar yaşanmaması için kayyım belediyeçilik sistemiyle, yasadışı alanda terör örgütlerince, yerel yönetim (belediye) alanında ise yerel parti sayesinde kurulmak istenen (kurulan) yerel otoritenin tekrar meşru ve yasal otoritenin gerçek sahibi olan Devlete geçmesi mümkün olabilmektedir (Alptekin ve İlhan, 2018: 40).

#### 4.1.4. Belediyelerce Terör Örgütleri Lehine Propaganda Yapılması

Terör örgütünün yerel partili belediyeler üzerinden kadın, gençlik ve kültür merkezlerini de etkin bir şekilde propaganda merkezleri olarak kullandığı tespit edilmiştir. Teröristlerin cenazeleri, belediyelerce organize edilmiş; örgüt yanlısı kitlesel gösterilere dönüştürülmüştür. Bu gösterilerde öldürülen teröristlerin terör örgütü üniformalı resimleri taşınmış, taziye ve merasim alanlarına terör örgütü bayrakları ve terörist başı posterleri asılmıştır.

Çocuklar, belediye personeli tarafından piknik adıyla kırsal alanda terör örgütü militanlarıyla bir araya getirilmiştir. Bu militanların çocuklara “kahraman gerilla” sıfatıyla tanıştırılmış; çocuklarla terör örgütü militanları kırsalda buluşturulmuş; bu tarz etkinliklerde militanlar çocuklara bir rol modeli olarak sunulmuş, hatta bunun da ötesinde çocuklar doğrudan örgüte eklenmişlerdir (Alptekin ve İlhan, 2018:35).

#### 4.1.5. Belediyelerce Terör Örgütleri Lehine Eğitim Verilmesi

Belediyelere kayyım atanmasının bir amacı da terör örgütünün belediye imkânlarını kullanarak “ideolojik eğitim” faaliyetlerinde bulunmasının önüne geçilmesidir. Özellikle genç nüfusa terör örgütü yayınları okutulmakta; terör örgütünün yerel partili belediyeler üzerinden özellikle de kadın ve gençlik merkezleri üzerinden, “erkek egemen kültür”den rahatsız olan, zorla evlendirilmek istenen, eşinden veya babasından şiddet gören kadınları ve işsiz gençleri hedef kitle olarak seçtiği ve bu kitleleri terör örgütü lehine eğittiği belirlenmiştir (Alptekin ve İlhan, 2018:36).

#### 4.1.6. Belediyelerce Terör Örgütleri Lehine Yayın Yapılması

Yerinde incelemeler sonucu hazırlanan SETA Raporu’na göre (Alptekin ve İlhan, 2018:35), belediye “Kadın, Gençlik ve Kültür Merkezleri”nde eğitim ve sosyalleşme imkânı arayan özellikle genç nüfusa terör örgütü yayınları okutulduğu belirlenmiştir.

#### 4.1.7. Belediyelerce Terör Örgütlerini Meşrulaştırıcı Yerel Hizmet Verilmesi

Terör örgütünün, yerel partili belediyelerle koordine edilerek “gerilla şehitliği” adı altındaki yaptırılan terörist mezarlıklar ile terör örgütlerini meşrulaştırıcı yerel hizmet sunduğu anlaşılmıştır (Alptekin ve İlhan, 2018:38). Belediyelerce, buna benzer başka bir girişimde bilinen bir teröristin dev bir heykeli dikilmesi olmuştur. Bu heykel, kısa bir süre sonra güvenlik güçleri nezaretinde yıkılmıştır.

#### 4.1.8. Belediyelerce Terör Örgütleri için Militan Yetiştirilmesi

Terör örgütlerine militan yetiştirme amaçlı olarak, belediyelerce istihdam sağlanması, bir başka kayyım belediyeçilik önlemi nedeni olmaktadır. Çünkü yerel partili belediyelerin işe alımlarda Kandil referansını öncelediği yahut doğrudan referans almadığı durumlarda da “Değer ailesi” adını verdiği “bedel” ödemiş kişileri işe aldığı; Değer ailesinden kasıt, ailenin bir ferдинin terör örgütü militanı olduğu; Değer ailesi üyelerinin yanı sıra, böyle bir aile ferdi olsun veya olmasın terör örgütünün şehir yapılanması militanlarının da yerel partili belediyelerce maaşa bağlandığı; böylece terör örgütüncü bu militanların ekonomik maliyetlerinin (barınma, ulaşım vb.)söz konusu belediyelerce karşılandığı belirlenmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2016b:10).

#### 4.1.9. Belediyelerce Terör Operasyonlarının Zorlaştırılması

Bazı belediyelere kayyım atanmasının bir diğer nedeni de söz konusu belediyelerce o bölgedeki güvenlik kuvvetlerince yapılan terör operasyonlarının belediyelerce önlenmesi için yapılan terör girişimleridir (Alptekin ve İlhan, 2018: 36). Bu girişimlerin tekrarlanmaması için yollara döşenen el



yapımı (EYP) patlayıcılara önlem olarak henüz asfaltlanmamış yolların bir an önce asfaltlanması ve yol altı su yolu için açılmış menfezlerin kapatılmasının yanı sıra, patlayıcı yapımı için gerekli malzemelerin satın alınmasının denetimi yoluna gidilmiştir.

#### 4.1.10. Belediye Otoritesi Yerine Terör Örgütlerince Siyasi Otorite Tesis Edilmesi

Terör örgütü, yönetimini bir biçimde ele geçirdiği belediyelerde, belediyenin sahip olduğu yerel meşru otoriteyi kendi siyasi amacı için kullanmıştır (Alptekin ve İlhan, 2018: 37). Bu nedenle bunun engellenmesi yönündeki çalışmalar, kayyım belediyeçiliğinin bir başka amacı olmuştur. Çünkü söz konusu yerel otoritenin sağlanması için terör örgütleri “acıyı topluma yayma” stratejisi kapsamında geleneksel hale getirdikleri güvenlik kuvvetlerince etkisiz hale getirilen teröristlerin cenaze törenlerinde, ölen teröristleri şehit saymışlardır. Ayrıca belediye yetkilerini ve imkânlarını kullanarak yasadışı yerel mahkemeler kurmuşlardır.

#### 4.1.11. Belediyelerde “Özyönetim” İlan Edilmesi

7 Haziran 2015’te gerçekleştirilen genel seçimlerde halen terörü desteklediği iddia edilen yerel parti %13 oy olarak, yüzde onluk seçim barajını geçebilmiş ve TBMM’de 80 sandalyeye sahip olabilmektedir. Özellikle seçimden hemen sonraki beşinci gün 12 Haziran 2015’te terör örgütüne yapılan açıklamada: “Şunu açıkça vurgulamalıyız ki PKK’nın Türkiye’ye karşı silahlı mücadeleyi bırakma konusu ve bunun iradesi tamamen bize aittir” ifadeleri kullanılmış, yerel partinin yakaladığı seçim başarısı, terör örgütü hanesine yazılmıştır (Radikal, 2015).

Bu açıklamaları takip eden dönemde, terör örgütü üst düzey yöneticilerden “öz yönetim” açıklamaları gelmiştir. İlk olarak Şırnak Belediyesi 10 Ağustos 2015’te öz yönetim (özerklik) ilan etmiştir. Bu ilanın ardından kısa bir süre içinde birçok merkezden keyfi öz yönetim ilanları gelmiştir. 20 Ağustos 2015 itibarıyla aralarında Silopi, Cizre, Nusaybin, Yüksekova ve Şırnak’ında olduğu öz yönetim ilan eden belediyelerin sayısı, Tablo 3’de görüleceği üzere 15’e ulaşmıştır.

**Tablo 3. Yasadışı Özyönetim İlan edilen Belediyeler**

NO	İLAN TARİHİ	BELEDİYELER	
1	10 Ağustos 2015	ŞIRNAK	Merkez
2	12 Ağustos 2015	“	Silopi
3	12 Ağustos 2015	“	Cizre
4	12 Ağustos 2015	MARDİN	Nusaybin
5	14 Ağustos 2015	HAKKARİ	Merkez
6	13 Ağustos 2015	“	Yüksekova
7	13 Ağustos 2015	MUŞ	Varto
8	13 Ağustos 2015	“	Bulanık
9	14 Ağustos 2015	DİYARBAKIR	Sur
10	15 Ağustos 2015	“	Silvan
11	18 Ağustos 2015	“	Lice
12	15 Ağustos 2015	VAN	Edremit
13	16 Ağustos 2015	“	Başkale
14	18 Ağustos 2015	AĞRI	Doğubeyazıt
15	19 Ağustos 2015	BİTLİS	Hizan

Kaynak: Basın İlan Kurumu, 15.10.2015.

Güvenlik güçlerinin yaptığı operasyonlardan sonra, pek çoğu 2014 yerel seçimlerinde yerel parti tarafından kazanılan il ve ilçe belediyelerine yönelik terör örgütüne yardım ettikleri gerekçesiyle görevden uzaklaştırmalar başlatılmıştır. Aslında, ilgili belediyelerdeki birçok yönetici için öz yönetim ilan ettikleri gerekçesiyle hâli hazırda yargı süreçleri devam etmektedir. Bu noktada, 1 Eylül 2016'daki KHK ile Belediye Kanunu'nda düzenleme yapılarak, terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçuyla hakkında soruşturma açılan veya görevden uzaklaştırılan belediye başkan ve meclis üyelerinin yerine görevlendirme yapılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda, terör örgütü ile ilişkili pek çok belediyeye görevlendirmeye kayyım belediye başkanı atanmıştır. Kayyım atamaları ilk olarak Diyarbakır'ın Sur ve Silvan ilçe belediyelerine, 8 Eylül 2016'da valilik tarafından yapılan görevlendirmelerle gerçekleştirilmiştir.

Bu sırada, her iki ilçenin belediye başkanlarının öz yönetim ilan ettikleri gerekçesiyle yargılamaları devam etmektedir. Daha sonra, İçişleri Bakanlığı 11 Eylül 2016'da yaptığı açıklamayla ikisi il olmak üzere 28 belediyeye kayyım atandığını duyurmuştur. Atama yapılan belediye başkanlarından 24'ü terör örgütü ile ilgili soruşturmalar kapsamında görevlerinden uzaklaştırılmıştır. İçişleri Bakanlığı'nca bu atamalarla ilgili şu açıklamalarda bulunulmuştur (Milliyet, 2016) :

*“Demokrasi ve hukuk devleti anlayışında millet iradesinin yerel yönetimlere yansımaları esastır. Ancak belediyeler; vatandaşımızın kullandığı oyu, verdiği vergileri ve demokrasinin sunduğu iklimi istismar ederek ülkemizin birlik ve bütünlüğüne kasteden terör örgütlerinin etkisi altına giriyorsa, milli iradeyi gasp edenlere karşı tedbir almak devletin asli görevidir. Vatandaşlarımızın verdiği vergilerle oluşan kaynaklar ve verdiği oyla oluşan siyasi irade, terör örgütlerine devşirilemez.”*

Bu açıklamada da vurgulandığı gibi demokratik siyasetin kurum ve süreçlerinin istismar edilerek terörizmin bölgede “otorite” kurmasının engellenmesi kayyım atamalarının temel amacı olmuştur.

#### 4.2. Kayyım Belediyeciliğin Faydalı Yönleri

Kayyım belediyeciliğin faydalı yönlerini anlatmak için öncelikle şu iki önemli amacın belirtilmesi gerekmektedir. Buna göre, terör örgütlerinin sahip olduğu terör üretme kapasitesi ve yerel partili belediyelerin yapısına içselleştirilmesi suretiyle kurulmaya çalışılan terör örgütünün siyasi otoritesinin ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Bu amaç, aynı zamanda terör örgütünü doğrudan hedef alan askeri ve polis operasyonları ve adli kovuşturmalara yürütülen terörle mücadele süreciyle örtüşmektedir. Böylece, bu ilk amaç doğrultusunda terör örgütünün kurmaya çalıştığı siyasi otorite belediyelere yapılan kayyım atamalarıyla engellenmiş, terör örgütünün belediyeler üzerinden oluşturduğu propaganda ve lojistik ağı ortadan kaldırılabilmiştir. Hatta terörle mücadele açısından terör örgütünün belediyelere sızan bizzat kendisi temizlenmeye çalışılmıştır.

Kayyım belediyeciliğin faydası anlamındaki ikinci amaca göre ise, şunların gerçekleştirilmesi mümkün olabilmıştır:

- Yerel halkın terör örgütüne destek verme ve bizzat katılmasına ilişkin etkenler ortadan kaldırılabilmiştir.
- Bu doğrultuda, öncelikle bölge iller ve ilçelerdeki ekonomik mahrumiyetin çeşitli bakanlık taşra birimleri ve belediyelerin koordinasyonu ile ortadan kaldırılması sağlanabilmiştir.
- Kayyım belediyecilik sayesinde, genel olarak belediyelerce terör örgütlerine verilen her türlü desteğin ortadan kalkması sonucu, terör nedeniyle yapılamayan yerel altyapı hizmetlerinin verilebilmesi mümkün olmuştur.
- Terör örgütünün bulunduğu beldelerde halkın devlete olan güveninin yeniden tesis edilmesi sağlanmıştır.
- Bölgedeki ekonomik kalkınmanın sağlanabilmesi açısından yatırım yapacak özel sektör için yatırım cazbeci ve altyapıyı iyileştirici güvenlik ortamı oluşturulmuştur.
- Önceki dönemde bazı belediyelerce teröre aktarılan kaynakların, kayyım döneminde yatırım, hizmet ve sosyal faaliyetlere yönlendirilmesi mümkün olmuştur.
- Böylece, teröre destek veren ideolojik belediyecilik anlayış ve uygulamasından gerçekten hizmete yönelik çalışan belediyeciliğe geçiş gerçekleştirilebilmiştir.

- Kayyım ataması sonrası söz konusu belediyelerde yol, asfalt çalışması, çocuklar için oyun parkı, kanalizasyon, spor tesislerinin yapımı tamamlanabilmiştir.
- Bölgenin temiz içme suyuna erişim sorunlarının çözümü için içme suyu şebekesinin yanı sıra, atık su arıtma ve yağmur suyu isale hatları hizmete açılabilmiştir.
- Sosyal hayatın normalleşmesi için gençlik ve spor merkezleri ile kadınlara yönelik çeşitli sosyal hizmet merkezleri açılmıştır.
- Kayyım belediye başkanlığı, aslında öz olarak terör nedeniyle yapılamayan yerel ekonomik hizmetlerin verilebilmesine de önemli ölçüde imkân sağlamıştır.
- Teröre destek veren veya bizzat terörist olduğu için işten çıkartılan personelin yerine, kayyım belediye başkanlarınınca sorumluluk üstlenerek mevcut taşra personelinin geçici görevlendirmesi yapılabilmektedir. Örneğin Diyarbakır'ın Sur Belediyesi'ne, kaymakamlık personelinin; yine Diyarbakır'ın Kayapınar Belediyesine Diyarbakır genelindeki taşra personeli memurların görevlendirmesi yapılmıştır. Öte yandan, Mardin-Kızıltepe Belediyesi için bu çerçevede KPSS sınavıyla yurt genelinden kırk (40) kadar memur işe alınmış; Tunceli Belediyesi için ise, Tunceli Valiliği mevcut personelinin destek sağlanmıştır.

#### 4.3. Kayyım Belediyecilikte Karşılaşılan Sorunlar

Kayyım belediyecilik yukarıda anlatılan genel özellikleri itibariyle ve uygulanmasında görülen faydalı yönlerinin yansıması, belli başlı bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Buna göre, kayyım belediyecilikte karşılaşılan sorunlar şunlar olabilmektedir:

- Yerel siyaset ve yerel demokrasiye ilişkin eleştirel sorunlar,
- Kayyım belediye başkanı ve destekleyen yerel halk güvenliğine ilişkin sorunlar,
- Kayyım belediye başkanlarının, oryantasyonuna ilişkin sorunlar,
- Kayyım belediye başkanlarının, il'deki koordinasyonuna ilişkin sorunlar,
- Kayyım başkan atanan belediyelerde, yerel hizmetlere ilişkin sorunlar.

Aslında dikkatlice incelendiğinde, kayyım belediyecilikte karşılaşılabilen bu sorunların temelinde, “*güvenlik kaygısı yerel demokrasiyi askıya aldırır mı?*” sorusu yatmaktadır (Güler ve Yılmaz, 2018). Ancak, demokrasinin işletilmesi; demokratik bir hukuk devletinde, demokratik hak ve özgürlüklerin korunması ve kullanılması ile ulusal/yerel güvenlik dengesinin sağlanabilmesi gerekmektedir.

Son olarak terör örgütüne komisyon/haraç vermek suretiyle ihaleyi üstlenebilen bazı terör destekçisi firmaların varlığı, kayyım belediyecilik öncesi döneminden kalan önemli bir sorundur. Kayyım başkan ataması sonrası anlaşılan bu sorun, söz konusu ihaleler iptal edilerek, kayyım başkanlığın kontrolünde tekrarlanmış; terör örgütü bağlantısı delil ile sabit olan kişi ve şirketlerin doğrudan ya da alt yüklenici olarak ihalelere katılması engellenmiştir (Anadolu Ajansı, 2017).

#### 5. MUŞ-BULANIK KAYYIM BELEDİYESİ ÖRNEĞİ (2016-2018)

Muş ili Bulanık ilçesi'nin, eski ismi “Kop”tur. Muş İlinin en büyük ilçesidir. Tarihi M.Ö. 3000'li yıllara kadar uzanan oldukça eski bir yerleşim alanıdır. M.Ö.2500-3000 yıllarında bu bölgede Nobi'ler yaşamış ve Gobin adlı bir kasaba kurmuşlardır. Daha sonra bölgeye Urartular hakim olmuşlardır. 1071 Malazgirt Zaferine kadar, bölgede Bizans hakimiyeti yaşanmıştır. Büyük Selçuklu İmparatorluğunun parçalanmasından sonra 1555 yılında Kanuni Sultan Süleyman tarafından Muş'un Akkoyunlulardan alınmasına kadar, bölge Akkoyunluların hakimiyeti altında kalmıştır. Bulanık 1884 yılında Muş Sancağına ve Bitlis Vilayetine bağlanmıştır. 1.Dünya savaşında bir süre Rus işgalinde kalmış, 6 Nisan 1918'de işgalden kurtulmuştur. Muş'un 1929'dail olması sebebi ile Muş'a bağlı bir ilçe olmuştur (Bulanık Kaymakamlığı, 2019).

Bulanık adını, ilçedeki Kazan Gölünün suyunun bulanık oluşundan aldığı rivayet edilmektedir. Söz konusu göl, Bilican Dağından gelen kaynak ve kar suları ile beslenir göle kadar berrak gelen sular göle varır varmaz toprakla karışarak bulanmaktadır. Gölden çıktıktan sonra Körsu Deresi ismini almaktadır. İlçenin coğrafi karakteristikleri; Bilican Dağı, Murat Nehri, Heftrenk Çayı ve Haçlı

(Kazan) Gölüdür. İlçenin doğusunda Malazgirt, batısında Varto, kuzeyinde Hınıs, güneyinde ise Ahlat ilçeleri yer almaktadır. Arazi yapısı belli başlı birkaç köy dışında düzgün ve engebesizdir. Şehir merkezi ve köyler arasında ulaşım kolay olup il yolu dışındaki köyler ile şehir merkezi arasındaki yollar genellikle stabilize edilmiştir. İlçede Yakupağa Dağlarında Atoma, Kekeli, Daşın ve Yakupağa yaylaları; Bilican Dağlarında Duman, Hayat, Orta ve Kazım yaylası; GoliBaba Dağlarında ise Alikülek, Koyunağılı, Kanibuke yaylaları mevcuttur. İlçe Doğu Anadolu'ya özgü iklim yapısına sahip olup; yazları sıcak ve kurak, kışları soğuk ve kar yağışlıdır. İlçe 1.706 km<sup>2</sup> yüzölçümüne sahip olup deniz seviyesinden yüksekliği 1.480 metredir (Bulanık Kaymakamlığı, 2019).

2018 Yılı sonu itibarıyla Bulanık şehir Merkezinde 26.971, Köylerde ve Beldelerde 53.569 olmak üzere toplam nüfus 80.540 kişi olup, Bulanık halkının geçim kaynağı bitkisel üretim ve hayvancılıktır. 105.855 hektar tarıma elverişli alanda genellikle buğday, arpa, mercimek, ay çekirdeği, yemlik bitkiler ve son yıllarda artarak devam eden şeker pancarı üretimi yapılmaktadır (Bulanık Kaymakamlığı, 2019).

İlçede Bulanık merkez belediyesi ve 6 belde olmak üzere, toplam 7 Belediye mevcuttur. Merkezde 9 Mahalle, 56 köy ve bulunmaktadır (Bulanık Kaymakamlığı, 2019).

Anadolu türkülerinin en önemli temalarından birisini oluşturan “Telli Turna”ların Türkiye’de üreyen son 11’i Muş’un Bulanık Ovası’nda yaşam mücadelesi vermektedir. İlçede ayrıca cami ve minaresi yapımı, kümbet ve mezar taşı, çeşme, kemer ve duvar kaplamaları olmak üzere çeşitli dekoratif amaçlı kaplamalarında kullanılmak üzere, “Bilican Taşı” çıkarılmaktadır (Bulanık Kaymakamlığı, 2019).

Muş’un Bulanık ilçe belediyesi, kayyım atamaları için hukuki altyapı hazırlandıktan sonraki bir dönem olan 11 Eylül 2016 tarihinde, teröre destek verdiği belirlenerek kayyım atanan ilk 28 belediyeden biri olmuştur. Muş’un Bulanık ilçe Belediyesi’nde kayyım başkan atamasının yapıldığı tarihten sonraki yaklaşık üç yıl içinde, pek çok yerel hizmet gerçekleştirilmiştir. Bulanık kayyım belediyesince gerçekleştirilen/tamamlanan işler ana başlıklarıyla şunlar olmuştur (Bulanık Kaymakamlığı, 2019):

- 10,5 km sıcak asfalt çalışması;
- 130 km berkitme yol çalışması;
- 96.000 bin m<sup>2</sup> kilitli parke çalışması;
- 40 km içme suyu şebeke hattı, 4,5 km içme suyu isale hattı, 1 adet 2.000m<sup>3</sup> içme suyu deposu inşası, 44 km kanalizasyon hattı ile 4.5 km yağmur drenaj hattının döşenmesinden oluşan 51 trilyonluk altyapı çalışması;
- Sokak sağlıklaştırılması yapılması;
- Çok amaçlı 13 adet semt sahasının açılması;
- Park, bahçe çevre düzenlemesi;
- Kıl çadırı, kıl çadırı kamelya ve iç donanım malzeme alımı;
- Gençlik merkezi bakım ve onarım işinin tamamlanması;
- Dış mekânled ekran alımı;
- Küçük kapasiteli mezbaha yapılması;
- Ahlat taşından çeşme alımı;
- Isıtılmalı kapalı garaj işi;
- Hanım kültür merkezi açılması;
- Ankara büyükşehir ve bulanık belediyesi kardeşlik parkı açılması;
- 5 adet muhtar ofisi ve 5 adet taksit durağı yapılması;
- 15 Temmuz demokrasi şehitleri hatıra ormanı oluşturulması;
- Ledlilolualüminyum aydınlatma direği dikilmesi;
- Otogarın bakım ve onarımının yapılması;
- Körsü deresine parke yol yapılması;
- Oyun grubu ve minibüs durağı alınması;
- Semt pazar yapılması;
- Engelsiz yaşam merkezi temel çevre düzenlemesi;
- Muhtelif yerlerin bakım onarımının yapılması;
- Galvanizli prefabrik bina alımı ve montajının yapılması;

- Çeşitli yerlerde çevre düzenlemelerinin yapılması;
- İş merkezi çatı ve dış cephe boyalarının yapılması;
- Körsu deresi eğlendirilen alanı aydınlatılması;
- İlçe merkezindeki yer alan sultan alparslan, Kazım Karabekir ve Suat İshakoğlu caddelerinin plentmiks temel binder yapım işi tamamlanması.

31 Mart 2019 Yerel Seçim sonuçlarına göre Bulanık belediyesinin yeni yönetimi, yerel partiden seçilmiştir. Yerel parti tarafından, ayrıca “eşbaşkan” görevlendirmesi yapılmıştır. Ancak, mevcut hukuk sistemimizde eşbaşkan sıfatı yoktur. Hatta eşbaşkanlık, yasal olmayan yetki kullanımı nedeniyle suçtur. Buna rağmen yerel parti, ikili bir yönetim tarzıyla hem seçilmiş, hem de (terör örgütüne belirlenen) eşbaşkan modelini uygulamaya çalışmaktadır. Bu girişim, söz konusu belediye başkanlığının döneminin daha başında meşru zeminden ayrılma çabası olarak görülmelidir.

Bulanık Belediye yeni yönetimi, belediyenin internet sitesinde belediyenin misyonunu “Belediyenin görev, yetki ve sorumluluğu çerçevesinde hizmet veren ve hizmetlerin sürdürülebilirliğini sağlayan katılımcı, eşitlikçi, özgürlükçü, güler yüzlü, kadın ve gençlerin ön planda olduğu bir belediye olmaktır.” şeklinde belirlerken; belediyenin vizyonunu da “Yerel değerlerine bağlı, yenilikte öncü, hizmet bakımından örnek bir belediye olmak.” şeklinde belirledikleri görülmüştür (Bulanık Belediyesi, 2019).

## SONUÇ

Terör ve terörizm, toplumların demokratik hak ve özgürlüklerini ararken saptıkları yanlış bir yol olurken; devletin kendisine haksızlık ettiğini düşünen insan veya insanların ne yazık ki şiddete dayalı tepkileri olmaktadır. Üstelik bu yanlış yolda hem kendileri, hem de yakınları zarar görebilecekken. Çünkü, bir taraftan devletin terörle mücadelesi, bu sözleşmeyi yapan halkın çoğunlukla istediği bir mücadele olurken; diğer taraftan da teröristlerin ve terör yanlılarının demokratik yolları tercih etmesi gerektiği akla gelen en doğru çözüm olmalıdır. Bunu Rousseau, 1762 yılında Amsterdam’da yayınladığı “Toplum Sözleşmesi” adlı kitabında şöyle açıklamıştır (Rousseau, 2019:23):

*“İnsanlar yeni kuvvet yaratamadıklarına ve mevcut kuvvetleri kullanmaktan başka bir şey yapamadıklarına göre, nefislerini korumak için bir araya gelmek suretiyle mukavemeti kırabilecek bir kuvvet toplama meydana getirmekten, bu kuvvetleri bir tek vasıta ile yönetmekten, uyumlu bir şekilde harekete geçirmekten başka çareleri yoktur.”*

Terörizme ilişkin bu kuramsal altyapıya dayanarak, terörizm gayrimeşrudur, yasadışıdır; terörle mücadele ise meşrudur ve yasal düzenlemesi yapılarak gerekli önlemler alınmalıdır. Bu çerçevede, demokratik hukuk devletinde terörle bağlantısı olan veya teröre destek veren hiçbir kamu görevlisinin veya demokratik haklarını kullanarak seçilmiş temsilcinin görevine devam etmesi uygun olmaz (Keleş ve Özgül, 2017). Zira esas olan demokratik yönetim ilkeleridir; yerel halkın temel hak ve özgürlüklerine saygıdır ve hukukun üstünlüğü gibi evrensel ilkelerin yönetime egemen olmasıdır.

Türkiye’de terörle mücadele konusunda, askeri ve polisiye önlemler yıllardır yürütülen uygulamalar olurken; sivil önlem olarak ekonomik, sosyal, hukuki ve idari önlemlerin genellikle geri planda kaldığı görülmektedir. Oysa askeri ve sivil önlemler birbirinin alternatifi olmayıp; eş zamanlı yürütülebilecek kısa ve uzun vadeli uygulamalar olmalıdır. Bu konudaki sorunlar, kendini en çok yerel ortam ve yönetimlerde hissettirmiştir. Çünkü bir taraftan askeri/polisiye önlemlerle güvenlik sağlanmaya çalışırken; terör örgütleri de sivil önlem sayılabilecek sosyal ve ekonomik amaçlı girişimlerin önünü kesmek için ne yazık ki bazı belediyelerin yönetimini ele geçirmişler; bütçesini, makine parkını, malzemesini ve en önemlisi personel sistemini kendi terör amaçları için kullanma fırsatı bulabilmişlerdir. Yerel demokrasi ve yerel kamu hizmeti adına bu olumsuz gelişmeler, Türkiye’de bazı belediyelerin Devlet otoritesini yok sayan çabaları sonucu, özyönetim ilan etmelerine kadar gidebilmiştir. Bardağı taşıran bu son aşama, bir taraftan devletin terörle mücadeledeki askeri/polisiye önlemlerini artırmasına neden olurken; diğer taraftan da önemli bir sivil önlem almasına yol açmıştır. İşte bu sivil önlem, terörle bir olan ya da teröre destek veren belediyelerin yönetimine müdahale edip, seçilmiş belediye başkanının görevden alınması ve yerine “kayyım” ataması önlemi olmuştur.

Türkiye’de kayyım belediye başkanlığı sivil önlemi ve dönemi, 1 Eylül 2016’da çıkarılan KHK ile hukuki altyapısı hazırlandıktan sonra başlamıştır. Hemen sonrasında da 11 Eylül 2016 tarihinde ilk 28 belediyenin başkanları görevden alınarak, yerlerine kayyım başkanlar atanmıştır. Bu sayı, 31 Mart 2019 yerel seçimleri öncesinde 102 sayısına kadar ulaşmıştır. Belki yerel seçimler yapılmasa, bu sayı daha da artabilecekti. Çünkü terörle mücadelede kayyım başkanlık sivil önleminin, teröre karşı alınmış başarılı bir sivil önlem olduğu, 2016’dan bu yana söz konusu belediyelerdeki yerel hizmet artışı açısından çok belirgin biçimde gözlenmiştir. Bu konuda bir yandan yukarıda ayrıntılı incelenen pek çok terör sorununa karşı önlem alınırken; bir yandan da belediye hizmetlerinin verilmeye başlandığı; hatta yerel halkın daha modern ve etkin kamu hizmeti alabildiği belirlenmiştir. Bunda, Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nce kayyım atanan mülki idare amiri vali, vali yardımcısı ve kaymakamların, profesyonel yöneticilikleri ve deneyimlerinin büyük payı olmuştur.

Ancak, Türkiye’de terörle sivil mücadele konusunda atılan bu önemli adımın kalıcı sonuçlar doğuracak bir idari yöntem olabilmesi için bazı noktalarda hassasiyet gösterilmesi veya göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Buna göre, kayyım atanan belediyelerde/beldelerde devlet eliyle yürütülen projelerle istihdamın artırılması; böylece bu istihdamın tüketim talebini yukarı çekmesi, artan taleple bölgede piyasa şartlarının oluşması yoluna gidilmelidir.

Kayyım belediyelerin bu bağlamdaki işlevi, bölgedeki yoksulluğu azaltıcı özellikle dar gelirli ailelerin durumunu iyileştirici adımlar atmak olmuştur. Ancak, bu adımların doğrudan veya dolaylı yöntemlerle atılabileceği dikkate alınarak, doğrudan yöntemlerle birbirinin alternatifi olmayan eş zamanlı yürütülebilecek kısa ve uzun vadeli uygulamalar geliştirilebilmelidir.

Öncelikli sorunlara geçici çözümler üretecek bir yöntem olmakla birlikte, ekonomisi sınırlı olan ailelere geçici ayni ve nakdi yardımlar yapılmalı; ayrıca bu ailelere daha uzun vadeli kalıcı çözümler sunabilecek eğitim bursu, eğitim danışmanlığı ve meslek edindirme kursları hizmetleri sunulabilmelidir.

Belediyelerin aynı zamanda yerel bir ekonomik girişimci, yatırımcı, planlayıcı olabileceğinden hareketle beldedeki altyapı yatırımlarının iyileştirilmesi sonrası, bölgeye daha fazla ekonomik yatırım çekilmesi sağlanarak, kalkınması ve refah seviyesinin artması planlanabilmelidir.

Ancak, sonuç olarak kayyım atanan belediyelerdeki başarılı hizmet politikaları ve başarılı uygulamalarının bölgedeki seçim sonuçlarına olumlu etkisi olmakla birlikte, yerel partinin bölgedeki birçok beldede iyi ve yeterli hizmet sunmadığı halde, sadece etnik kökene dayalı bir ideolojik propaganda ile seçimi tekrar kazanabilmekte olduğu görülmektedir. Bu nedenle kayyım belediyelerin, sadece yerel hizmet iyileştirmeleriyle ve yerel ekonomik kalkınmayı sağlamakla yetinmeyip yerel halk ile bütünleşme ve sosyalleşme politikalarıyla etkileşim içinde olmaları; etnik köken ayrımı konusundaki propagandaya karşı dikkatli olmaları gerekmektedir.

31 Mart 2019 yerel seçimleri öncesi görevini sürdüren 102 belediyedeki kayyım başkanının görev süresi, belediye başkanlığı seçimini kazanan yeni belediye başkanlarının göreve başlamasıyla sona ermiştir. Elbette gönül ister ki, Seçim öncesindeki terör destekçisi belediye olduğu için kayyım atanan bir yerel yönetim dönemine dönüş olmasın. Gönül ister ki, terör örgütlerine teslim olup, imkânlarını terör için kullanan belediyeler olmasın. Gönül ister ki, teröre-teröriste hizmet eden değil, halkın hizmetinde olan bir belediye yönetimi olsun.

## KAYNAKÇA

- Alkan, N. (2014). Türkiye'nin Terörizmle Mücadele Deneyimi.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*. Edit. Bal, İ. ve Özeren, S., Ankara: USAK yayını, 79-124.
- Alptekin, H. ve İlhan, B. (2018).*Kayyum Atanan Belediyelerin PKK Terörü ile Mücadeledeki Rolü*, İstanbul: SETA Vakfı yayınları.
- Anadolu Ajansı (2017). *Usulsüz ihalelerle PKK'ya para aktarmışlar*. 07.12.2017.<http://aa.com.tr/http://aa.com.tr/tr/turkiye/usulsuz-ihalelerle-pkky-para-aktarmislar/994458?amp=1>, (Erişim: 14.05.2019).
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu (2019). Terörle Mücadele Raporu. <https://www.avrupa.info.tr/tr/terorle-mucadele>. (erişim:14.05.2019).
- Baharççek, A. (2000). Etnik Terör Ve Etnik Terörle Mücadele Sorunu.*Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt:10(1), 11-27, <http://web.firat.edu.tr/sosyalbil/dergi/arsiv/cilt10/sayi1/011-028.pdf>, (Erişim: 14.05.2019)
- Basın İlan Kurumu (2015). 4 İl ve 15 İlçede “Özyönetim” Operasyonu, 15.10.2015, <https://www.bik.gov.tr/4-il-ve-15-ilcede-oz-yonetim-operasyonu/> (Erişim: 25.03.2019).
- Başaren, S. (2000), Terör İncelemeleri, Edit.Özdağ, Ü. ve Öztürk, O.M.,*Terörizm İncelemeleri*, Ankara:ASAM yayını.
- BBC Türkçe (2015).(2015, 9 11). *PKK'lılar Diyarbakır'da çorbacıyı taradı: 1 ölü*. [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150911\\_diyarbakir\\_saldiri](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150911_diyarbakir_saldiri),(Erişim:9.11.2015
- Belediye Kanunu (2005). 5393 sayılı Belediye Kanunu. 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. 23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete.
- Bulanık Belediyesi (2019). Bulanık Belediyesi İnternet Sitesi, <http://www.bulanik.bel.tr/>, (Erişim: 14.05.2019).
- Bulanık Kaymakamlığı (2019). Bulanık Kaymakamlığı İnternet Sitesi,<http://www.bulanik.gov.tr/> (Erişim: 14.05.2019).
- Cinoğlu, H. ve Özeren, S. (2014), ABD'nin Yeni Terörle Mücadele Konsepti: Savaş Yerine Uyumlu İşbirliği mi?.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*, Edit.Bal, İ. ve Özeren, S.,Ankara: USAK yayını, 347-375.
- Demir, C.K. (2016). Ayaklanmalardan Terörizmle Mücadeleye Öğrenen Askeri Örgütler.*Savunma Bilimleri Dergisi*, Kasım/November 2016, 15(2), 107-136. <http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/AlpSAVBENdergi/152/5.pdf>,(Erişim:14.05.2019).
- Devran, Y. (2015). Medya ve Terör Sorunsalı.*Gümüshane Üni., İletişim Fak.Dergisi*,C.3(2),84-95, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/83999>, (Erişim: 14.05.2019)
- Ergil, D. (1991). Terörizmin Mantığı ve Hedefi, *AÜSBF Dergisi*, C.XLVI, Ocak-Haziran, Ankara, 171-189.
- Güler, T. ve Yılmaz, A. (2018). Yerel Demokrasi–Güvenlik Sarmalında Yerel Yönetimler: Türkiye’de Belediyelere Kayyum Atanması Pratiği.*Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 17 (68), 801-1816, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/560208> (Erişim: 14.05.2019)
- İçişleri Bakanı Soylu (2017). FETÖ'nün Devlet İçine Sızmış Uzantıları Büyük Ölçüde Temizlendi, *Anadolu Ajansı*, 15 Kasım 2017.<https://www.aa.com.tr/tr/politika/icisleri-bakani-soylu-fetonun-devlet-icine-sizmis-uzantilari-buyuk-olcude-temizlendi/966209>, (Erişim:14.5.2019)

- İçişleri Bakanlığı (2016a). Terör Nedeniyle Görevden Uzaklaştırılan Belediye Başkanı ve Meclis Üyeleri Hakkında Basın Açıklaması 11.09.2016, <https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi11092016>, (Erişim: 25.03.2019).
- İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (1985). 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazete.
- İçişleri Bakanlığı (2016b). Belediyelerdeki Kayyum Sistemi ve Mevcut Durum Raporu.[https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum\\_nihai\\_rapor.pdf](https://www.icisleri.gov.tr/kurumlar/icisleri.gov.tr/IcSite/illeridaresi/Yayinlar/KayyumRaporu/kayyum_nihai_rapor.pdf), (Erişim: 25.03.2019).
- Kayaoğlu, M.veBaşbüyük, M. (2014). “Aydınlık Yol”un Karanlık Yüzü: Bölücü Terörle Mücadelede Peru Örneği.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*,Edit.Bal, İ. ve Özeren, S.,Ankara: USAK yayını, 413-440.
- Keleş, R.veÖzgül,C.G.(2017). Belediye Organlarına “Kayyum” Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme.*AÜSBF Dergisi*,Cilt 72(2), 299-313.
- Köseli, M. ve Yaşar, M. (2014), Uyuşturucu, Terör ve FARC: Kolombiya'nın (Narko) Terörle Mücadelesi.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*,Edit.Bal, İ. ve Özeren, S.,Ankara: USAK yayını, 377-412.
- Milliyet (2015). *Pkk'dan Büyük Tehdit: "Oyunuz Akpveya Başka Partiye Giderse Hesabımız Büyük Olacak"*.[www.milliyet.com.tr/pkk-dan-buyuk-tehdit-oyunuz-akp-veya-erzurum-yerelhaber-976656/](http://www.milliyet.com.tr/pkk-dan-buyuk-tehdit-oyunuz-akp-veya-erzurum-yerelhaber-976656/),(Erişim: 14.05.2019).
- Milliyet (2016). İçişleri Bakanlığı: "28 Belediyeye Kayyum Atandı", Milliyet.com, 11.09.2016,<http://www.milliyet.com.tr/icisleri-bakanligi-28-belediyeye-kayyum-ankara-yerelhaber-1551090/>, (Erişim: 14.05.2019).**
- Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında KHK (2016).674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 01.09.2016 tarih ve 29819 sayılı 2.Mükerrer Resmi Gazete.
- Özeren, S. ve Demirci, S. (2014). İngiltere'nin Ayrılıkçı IRA ve Dine Karşı Terörle Mücadele Politikası.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*.Edit.Bal, İ. ve Özeren, S.,Ankara:USAK yayını,237-304.
- Radikal (2015). “KCK: Silah Bırakma İradesi Bize Ait”, *Radikal*, 12 Haziran 2015.<http://www.radikal.com.tr/turkiye/kck-silah-birakma-iradesi-bize-ait-1378056/>
- Rousseau, J.J. (2019).*Toplum Sözleşmesi*.Çev.Ersin Cengiz, İzmit: Olympia Yayını.
- Sözer, M.A. ve Elmas, M.S. (2014). Terörle Mücadelede Farklı bir yaklaşım: Japonya Örneği.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*.Edit.Bal, İ. – Özeren, S.,Ankara:USAK yayını, 125-157.
- Şen,Y.F. (2018). *Demokratik Toplumlarda Siyasal Şiddet ve Terörizm Nedenlere ve Sonuçlara İlişkin Kavramsal Bir Çözümleme*.Ankara: Kilit yayını.
- Şenocak, H.E. (2006), *Avrupa Terör Örgütleri ve Ülke Uygulamaları*.Ankara: Platin yayını.
- Şimşek, Y. (2014). İspanya'nın Terörle Mücadelesinde ETA Örneği.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*. Edit.Bal, İ. ve Özeren, S.,Ankara: USAK yayını, 305-346.
- Terörle Mücadele Kanunu (1991). 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu. 12.04.1991 tarih ve 20843 sayılı Mükerrer Resmi Gazete.
- Türk Medeni Kanunu (2001). 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu. 08.12.2001 tarih ve 24607 sayılı Resmi Gazete.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2017).*Terör Suçu Nedeniyle Belediye Başkanı Görevlendirilmesi*.Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayını.



- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982). 2709 Kanun sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. 09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazete.
- Yamaç, F. (2014). Terörle Mücadele Politikalarında yeni Stratejiler:Fransa Örneği.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*.Edit.Bal, İ. ve Özeren, S.,Ankara:USAK yayını,219-236.
- Yayla, A. (1990). Terörizm:Kavramsal Bir Çerçeve.*AÜSBF Dergisi*, Cilt.XLV, Ocak-Aralık, Ankara, 332-349.
- Yeni Akit (2016). “Örgütün Gerçek Yüzü Ortaya Çıktı!”.*Yeni Akit*, 15 Şubat 2016<https://www.yeniakit.com.tr/haber/orgutun-gercek-yuzu-ortaya-cikti-134278.html>. (Erişim: 14.05.2019)
- Yılmaz, Ö. (2014). Aslan’ın Kaplanla Mücadelesi: Sri Lanka ve Tamil Anayurdu Özgürlük Kaplanları (LTTE) Terör Örgütü.*Dünyadan Örneklerle Terörle Mücadele*,Edit.Bal, İ. ve Özeren, S.,Ankara: USAK yayını, 159-217.

## E-DEVLET UYGULAMASININ GÜVENİLİRLİĞİ VE KULLANIM DÜZEYİNİN ÖLÇÜLMESİ: BITLİS İLİ ÖRNEĞİ

*Vedat YILMAZ\**

### Öz

Değişen ve dönüşen dünya ülkeleri vatandaşlarına vermiş oldukları kamu hizmetlerini elektronik ortamda sunmaya başlamıştır. Türkiye’de bu duruma duyarsız kalmayarak vatandaşlarına sunduğu kamu hizmetlerinin tamamı olmamakla birlikte birçoğunu elektronik ortamda e-devlet adı altında sunmaktadır. Elektronik devlet kısaca e-devlet olarak tabir edilen uygulama ile devletin vatandaşla, vatandaşın ise devlete daha yakınlaşması sağlanmıştır.

Halka verilen kamu hizmetlerinin devlet tarafından dijital ortamda sunulması süreci olarak tanımlanan elektronik devlet uygulamalarının Türkiye’de uzun bir tarihi geçmişi bulunmamaktadır. İnternet üzerinden istenilen her saatte e-devlet uygulamasına kayıtlı her vatandaş, sistem üzerinde var olan istediği hizmeti alabilme olanağına sahiptir. Devletin vatandaşla karşı vermekle sorumlu olduğu hizmetlerin bir portal üzerinde internete bağlı bir cihaz ile elektronik iletişim ve işlemlerin yapılması hem halkın hem de devletin işlerini hızlandırmış ve kolaylaştırmıştır. Türkiye’de son zamanlarda e-devlet üzerinden verilen hizmet sayısı her geçen gün artmaktadır. Burada önemli olan e-devlet üzerinden verilen hizmet sayısının artırılması ile birlikte, ülkenin genelinde e-devlet uygulamasının halk tarafından kullanımı noktasında teşvik edilmesi ve yaygınlaştırılması önem arz etmektedir. Ayrıca insanların e-devlet üzerinde almış olduğu hizmetlerin güvenilir olduğuna ve kişisel verilerinin güvenliği konusunda kaygılarının olmaması gerekir.

Araştırmanın amacı; Bitlis ili genelindeki e-devlet kullanım düzeyi ve e-devlet uygulamasını kullananların uygulama işlemleri esnasında uygulamanın güvenilirliği ve kişisel verilerinin güvenliği noktasında yerel halkın kaygılarının olup olmadığı sonuçlarının gündeme taşınmasıdır. Bu doğrultuda, Bitlis il genelinde yaşayan 300 katılımcı ile anket çalışması yapılmış olup, anket çalışmasında elde edilen veriler SPSS veri analiz paket programı ile analiz edilerek yorumlamalar yapılmıştır.

Araştırmanın bulgularına bakıldığında; Bitlis ili genelinde yaşayan vatandaşların çoğunluğunun e-devlet sistemine kayıtlı olduğu ve işlem yaptığı, ancak vatandaşların çoğunluğunun kişisel verilerinin güvenliğinde kaygı duyduğu, vatandaşların e-devlet sistemine girişte kullandıkları şifrelerin ne kadar düzeyde güvenilir olduğuna dair bilgilerinin olmadığı, ayrıca vatandaşların e-devlet sistemine giriş yapma yolları olan e-devlet şifresi, elektronik imza (e-imza), mobil imza (m-imza), Türkiye Cumhuriyeti kimlik kartı ve internet bankacılığı ile giriş seçeneklerinden katılımcıların büyük çoğunluğunun e-devlet şifre yolunu tercih ettiği araştırmaların bulguları arasındadır.

**Anahtar Kelimeler:** E-Devlet, Vatandaş, Kamu Hizmeti, Kişisel Veri Güvenliği, Bitlis

## THE RELIABILITY OF THE E-GOVERNMENT APPLICATION AND MEASUREMENT OF USAGE: THE EXAMPLE OF THE BITLIS PROVINCE

### Abstract

Changing and transforming world countries have started to offer public services they have given to their citizens in an electronic environment. But not all of the public services offered to citizens by Turkey to remain indifferent to this situation offers many of the electronic media together under the name of e-government. The state of the state, the so-called e-government, was brought closer to the state by the citizens and citizens.

Ring given the state of public services in electronic government applications by digitally defined as the submission process does not have a long history in Turkey. Every citizen who is registered to the e-government application at any time via the internet has the opportunity to get the service he wants on the system. The electronic communication and processing of the services that the state is responsible for giving to the citizen with a device connected to the internet on a portal accelerated and facilitated the works of both the public and the state. The number of e-government services provided through recently in Turkey is increasing every day. It is important to increase the number of services provided by the e-government, and to encourage and promote the use of e-government applications throughout the country. In addition, the services that people receive on e-government are reliable and they should not be concerned about the security of their personal data.

\* Dr.Öğr.Üyesi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, [vedatyilmaz1977@gmail.com](mailto:vedatyilmaz1977@gmail.com)

Purpose of the research; The level of e-government utilization in the province of Bitlis and the use of e-government applications are the issues of the reliability of the application and the security of the personal data during the implementation process. In this context, 300 participants living in Bitlis province were surveyed and the data obtained from the survey were analyzed and analyzed by using SPSS data analysis package program.

According to the findings of the study; The majority of the citizens living in the province of Bitlis are registered and operated in the e-government system, but the majority of the citizens are concerned about the security of their personal data, and the citizens do not have enough information about the reliability of the password they use to access the e-government system. roads; e-government password, electronic signature (e-signature), mobile signature (m-signature), the Republic of Turkey is the identity card and Internet banking. It is among the findings of the research that the majority of the participants prefer the e-government password path.

**Keywords:** E-Government, Citizen, Public Service, Personal Data Security, Bitlis

## GİRİŞ

Dünyada küreselleşmenin getirdiği teknolojik gelişmeler ile beraber bilgi iletişim ve internetin yaygınlaşmaya başlaması sonrası devletler yönetim anlayışlarında yeniden yapılandırma yoluna giderek insanların hem bilgiye ulaşması hem de kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi noktasında kolaylıklar sağlamaya çalışmışlardır. Türkiye’de de internet kullanımının yaygınlaşmaya başlaması ile birlikte, bir portal üzerinden birden fazla hizmete ulaşılmasını sağlayan e-devlet uygulaması kullanılmaya başlanmıştır. Kısaca hizmetlerin elektronik ortamda halka sunulması olarak ifade edilen e-devlet uygulamasının kullanımı her geçen gün artmakla birlikte e-devlet üzerinden verilen hizmet sayısı da giderek artmaktadır. E-devlet uygulaması ile vatandaşların verilen hizmetlere kolay ve kısa bir sürede ulaşması sağlanmıştır. Ancak e-devlet üzerinde işlem yaparken vatandaşların uygulamanın güvenilirliği noktasında yeterli seviyede bilgi sahibi olmadığı, kişisel verilerinin kaybolması ya da çalınması gibi güvenlik kaygılarının varlığının devam ettiği söylenebilir.

Bu çalışmada; Bitlis ili genelindeki e-devlet kullanımının düzeyi ve e-devlet uygulamasını kullananların uygulama işlemleri esnasında uygulamanın güvenilirliği ve kişisel verilerinin güvenliği noktasında yerel halkın kaygılarının olup olmadığı sonuçlarının dile getirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, Bitlis il genelinde yaşayan 300 katılımcı ile 03 Kasım ile 15 Aralık 2018 tarihleri arasında anket çalışması yapılmış olup, anket çalışmasında elde edilen veriler SPSS 22 veri analiz paket programıyla analiz edilerek yorumlamalar yapılmıştır. Çalışmada ayrıca; e-devlet kavramı, e-devlet uygulamasının vatandaşa sağladığı kolaylıklar, e-devlet uygulaması giriş yöntemleri, son zamanlarda e-devlet uygulamasına eklenen yeni hizmetler ve alan araştırması yapılan Bitlis ili hakkında genel bilgilere yer verilmiştir.

## E-DEVLET

Dünyada bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla gelişmesi sonrası geleneksel yönetim yapıları değişmeye ve yaşama yeni boyutlar kazandırılma sürecine girilmiştir (Bulut, 2003: 347). 1990’lı yıllardan itibaren küreselleşmenin etkisiyle ülkelerin yönetim yapılarında değişikliklere gitmek zorunda kalmaları sonrası, ülkelerin etkinliğini sağlayan üretim faktörü de değişime uğramış, bilgiyi temel alan üreten, işleyen, dönüştüren, kamusal taleplere hızlı cevap verme yeteneği ile donatılmış bir devlet yapılanmasına erişilmeye çalışılmıştır. Bu yeni devlet yapısı, bilgi toplumu üzerine inşa edilen, bilişim ve enformasyon teknikleri ile güçlendirilmiş ve elektronik uygulamalar aracılığıyla hızlandırılarak e-devlet adıyla karşımıza çıkmaktadır (Demirel, 2006: 111). E-devlet kavramının çeşitli yazarlar tarafından farklı tanımlamaları bulunmaktadır. Bunlardan bazıları şunlardır; e-devlet, tasarımları bir içerikten farklı bir bağlama dönüştüren, teknoloji transferinin küresel bir projesidir (Heeks, 2005: 51). E-devlet, vatandaşların 7/24 günün her saatinde internet vasıtasıyla kamu hizmetlerinden faydalandığı, şeffaf bir yönetim sayesinde yerel ve ulusal yönetim süreçlerinden bilgi sahibi olduğu, düşünce ve fikirlerini yetkililere ileterek bu yönetim sürecine katılabildiği bir yönetim modeli olarak tanımlanabilir (Tosun, 2008: 73). E-devlet, devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle sorumlu olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların devlete karşı sorumlu olduğu görev ve hizmetlerin karşılıklı olarak elektronik ortamda kesintisiz ve güvenli bir biçimde yürütülmesidir (Demirel, 2006: 84). E-devlet, dijital devlet olarak da ifade edilmektedir (Aktan, 2003: 420). E-devlet basit bir tanımlamayla kamu hizmetlerinin üretiminde ve halka sunulmasında bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılması sürecidir (Şahin, 2007: 164). İlk bakışta kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınması işleminin bir sonucu olarak görülen e-devlet kavramının ön plana aldığı konu devletin elektronikleşmesinde, bilgi ve iletişim teknolojilerinin

sadece birer araç olarak kullanılmasından öte, bilgi işleme kapasitesi artırılmış, hızlı karar alabilen ve taleplere aynı hızla yanıt verebilen bir devlet yapısının oluşturulmasıdır (Bilen ve Şanver, 2002: 103). E-devlet, tek bir şifre ile devlet tarafından verilen hizmetlerin elektronik ortamda vatandaşa sunulması hizmetidir. E-devlet uygulaması sayesinde; vatandaşın hizmet alması için devlet kapısına değil devletin vatandaşın kapısına gelmesi sağlamıştır (Yılmaz, 2019: 510).

Küreselleşmeyle birlikte gelişen ve değişen bilim ve teknoloji, devletleri elektronik ortamda hizmet sunmaya mecbur etmiştir. Elektronik hizmet; kamu kurumlarına ait olan bilgi, belge ve programlar vasıtasıyla verilen hizmetlere elektronik ortamda erişilmesidir (Parlak ve Sobacı, 2012: 247). E-hizmet uygulamaları ulusal düzeyde “e-devlet”, yerel düzeydeyse “e-belediye” olarak ifade edilmektedir. Yapılan literatür taramalarında e-devlet ile ilgili temel sayılabilecek önemli çalışmalara göre e-devlet uygulaması, Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi ülkelerde 1950 yılından sonra uygulamaya girmiş olsa da modern anlamda online uygulamaların 2000’li yıllarda olgunlaşarak yaygınlık kazandığı bulgusuna ulaşılmıştır. Türkiye’de de yaygınlığı artan e-devlet uygulaması sunulan hizmetlerin çeşitliliği, etkinliği ve türü bakımından farklılıklar ve eksiklikler olsa da e-devlet uygulamalarının yakın zamanda daha fazla gelişim göstereceği düşünülmektedir (Mecek, 2017: 2291). E-devlet hizmetlerinin tam anlamıyla sunulması ile birlikte hem vatandaş hem de devletin kazançlı çıkacağı söylenebilir (Doğan ve Ustakara, 2013: 5). Son olarak e-devlet ile vatandaş ve devlet arasında daha iyi ilişkilerin kurulması kolaylaşmıştır (Gupta and Jana, 2003: 368).

#### **E-Devlet Uygulamasının Vatandaşa Sağladığı Kolaylıklar**

Türkiye’de e-devlet uygulaması ile vatandaşa sunulan hizmet sayısı her geçen gün artmakla beraber vatandaşa önemli düzeyde fayda sağlayarak vatandaşın hizmete ulaşmasını kolaylaştırmıştır. E-devlet uygulamasıyla vatandaşa sağlanan bazı faydalar şöyledir (Yılmaz, 2019: 511-512):

- E-devlet sayesinde vatandaşla devlet arasında giren bürokrasi engeli azalmıştır. Vatandaş daha kolay bir şekilde devlet hizmetlerine erişebilmektedir. Vatandaş ile devlet arasında şeffaf bir iletişim sağlanmıştır.
- Kağıt kullanımının azalmasını sağlayarak doğanın korunmasına önemli düzeyde katkı sağlamaktadır.
- E-devlet sistemi vasıtasıyla vatandaşın kendisine ait bütün verilere ulaşabilmekte ve kendisi ile ilgili bilgisi dışında herhangi bir işlem yapılması durumlarında haberdar olma olanağı sağlanmıştır.
- Uygulama sayesinde kişiye ait açılmış herhangi bir dava dosyasının olup olmadığı, var ise dava dosyalarının takibini yapabilmeye imkânı vatandaşa sağlanmıştır.
- Vatandaşın ne zaman emekli olacağı, emeklilik işlemlerine ilişkin evrak takibini yapabilmeye, var olan sigorta prim sayısını öğrenebilir.
- Vatandaşın istediği sorgulama, başvuru ve ödeme işlemlerini kolay ve hızlı bir şekilde yapılmasını sağlamaktadır.
- Belediyelerin iletişim ve sundukları hizmetlere ilişkin bilgilere doğrudan ve hızlı erişim sağlamaktadır.
- Şirketlerdeki fatura ve aboneliklere vatandaşların ulaşımını kolaylaştırmıştır.
- Vatandaşın kendisine ait olan tapulara ulaşımı, vergi ve borç durumu hakkında bilgi edinilmesini sağlamaktadır.
- Vatandaşın kendisine ait daha önceki SSK ve BAĞ-KUR prim ödemelerine yönelik bilgilere kolaylıkla ulaşmasını sağlamaktadır.
- Vatandaşın adına tescilli bulunan araç sorgulama ve plakasına yazılmış olan trafik cezası olup olmadığını öğrenebilir.
- Bordrolu çalışanların maaş bordrolarını takip edebilmelerine olanak sağlamaktadır.
- İlgili kurumlara gidilmeden askerlik durum belgesi, sabıka kaydı belgesi, mezuniyet belgesi gibi belgelerin istenildiği zaman ulaşabilme olanağı sağlamaktadır.
- E-devlet sayesinde birçok konuda zaman, kaynak ve maliyet avantajı sağlanırken, veri ve bilgilerin kolay paylaşımı, gerekli olan bilgilere doğrudan ve hızlı erişim sağlamaktadır.

Yukarıda belirtilen e-devlet hizmetlerinin sağladığı faydaların sayısı her geçen gün artış göstererek vatandaşın çeşitli hizmetlere ulaşmasında kolaylıklar sağlamaktadır.

### E-Devlet Üzerinden Verilen Bazı Yeni Hizmetler

E-devlet uygulaması üzerinden vatandaşın hizmete ulaşmasını kolaylaştıracak birçok yeni hizmet uygulamaya eklenmektedir. 2019 Mart ayında eklenen hizmetlerden bazıları şunlardır ([www.turkiye.gov.tr](http://www.turkiye.gov.tr), 2019):

*Risk merkezi raporu başvurusu*; vatandaş bu hizmeti kullanarak “kredi limit ve borç bilgileri” ya da “çek bilgileri” rapor başvurusunu yapabilir ya da raporunu görüntüleyebilme olanağı sağlamaktadır.

*Elektrik hizmetleri*; vatandaş bu hizmeti kullanarak 62 ilde bulunan 16 elektrik görevli tedarik şirketlerinin serbest olmayan tüketicilerle son kaynak tedariki kapsamındaki tüketicilere verdiği bilgilendirme hizmetleri ile birlikte abonelik ve fesih başvuru hizmetlerinden yararlanabilmektedir.

*Doğalgaz Hizmetleri*; vatandaş bu hizmet ile 46 ilde bulunan 34 doğalgaz dağıtım şirketlerinin sunmuş olduğu bilgilendirmeler ile birlikte abonelik ve fesih başvuru hizmetlerinden yararlanabilmektedir.

*Adıma Tescilli Araç Sorgulama (Tüzel Kişiler için)*; vatandaşın bu hizmeti kullanmasıyla Emniyet Genel Müdürlüğü bilgi sisteminde sahibi, ortağı ya da yetkilisi olduğu şirket adına tescilli araçları sorgulayabilmektedir.

*Kalfalık, Ustalık, Usta Öğreticilik ve İş Yeri Açma Belgesi Sorgulama*; vatandaş bu hizmet ile Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı kurumlardan alınmış olan kalfalık, ustalık, usta öğreticilik ve iş yeri açma belgelerini görüntüleyebilmektedir.

### E-Devlet Uygulaması Giriş Yöntemleri

E-Devlet hizmetleri “[Türkiye.gov.tr](http://Türkiye.gov.tr)” adresinden verilmektedir. E-Devlet hizmetlerinden faydalanabilmek için uygulamaya giriş yapılırken kimlik doğrulaması istenmektedir. Ancak kimlik doğrulaması ile e-devlet sistemine giriş yapılabilmektedir. Kimlik doğrulama araçları ya da e-devlet sistemine giriş yöntemleri; e-devlet şifresi, elektronik imza (e-imza), mobil imza (e-mobil), Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Kartı ve İnternet Bankacılığı olmak üzere beş farklı yöntem ile kullanıcıları sisteme giriş yapabilmektedir.

### ALAN ARAŞTIRMASI YAPILAN BİTLİS İLİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Türkiye’nin Doğu Anadolu Bölgesinde yer alan Bitlis ili en kalabalık il sıralamasında 55.sırada ve yoğunluk bakımından kilometre kareye 39 kişinin düştüğü ([www.nufusu.com](http://www.nufusu.com), 2019), tarihi açıdan zengin bir kentimizdir. Karasal iklime sahip olan Bitlis ili topraklarının çoğu sarp ve yüksek dağlardan oluşmaktadır. Nemrut ve süphan dağları il sınırları içerisinde bulunmaktadır ([www.cografya.gen.tr](http://www.cografya.gen.tr), 2019). İlin ekonomisi ağırlıklı olarak tarım ve hayvancılığa dayanmaktadır. Ayrıca Van gölünün büyük bir kısmı Bitlis ili sınırları içerisinde yer almaktadır. Bitlis ilçelerine ilişkin bilgilere aşağıdaki tabloda yer verilmiştir.

**Tablo 1- Bitlis İl ve İlçelerine İlişkin 2018 Yılı İstatistikî Bilgiler**

Bitlis İli İlçe Adı	Nüfusu
Merkez	71.501
Adilcevaz	30.376
Ahlat	40.806
Güroymak	47.742
Hizan	34.186
Mutki	32.090
Tatvan	92,695
<b>TOPLAM</b>	<b>349.396</b>

([www.nufusu.com](http://www.nufusu.com), 2019).

Bitlis il ve ilçelerine ilişkin istatistikî bilgilerin yer aldığı tablo 1 incelendiğinde; Bitlis ilinin 6 ilçesinin bulunduğu, 2018 yılında en fazla nüfusa sahip olan ilçesinin merkez ilçe nüfusunu da geçen Tatvan İlçesi (92,695 kişi) olduğu ve en az nüfusa sahip olan ilçesinin ise Adilcevaz (30.376 kişi) olduğu, Bitlis ilinin toplam nüfusunun ise 349.396 olduğu görülmektedir.

### ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Araştırma verilerinin toplanması ve verilerin analizine ilişkin bilgiler başlıklar halinde aşağıda verilmiştir.

#### Araştırmanın Amacı ve Önemi

Araştırmanın amacı; Bitlis ili genelindeki e-devlet kullanım düzeyi ve e-devlet uygulamasını kullananların uygulama işlemleri esnasında uygulamanın güvenilirliği ve kişisel verilerinin güvenliği noktasında yerel halkın kaygılarının olup olmadığı sonuçlarının gündeme taşınmasıdır. Çalışmanın belirtilen amaca yönelik Bitlis ilinde ilk olarak yapılmış olması bakımından çalışma önemlidir.

#### Araştırmanın Varsayımları ve Sınırlılıkları

Araştırmaya ilişkin varsayımlar ve sınırlılıklar aşağıda belirtilmiştir.

- Çalışmada veri toplama aracı olarak kullanılan anketin konuya yönelik bütün detayları içerdiği varsayılmıştır.
- Anket çalışmasında katılımcıların anketteki sorulara verdiği cevapların gerçek durumu yansıttığı varsayılmıştır.
- Çalışmada katılımcılara uygulanan anketlerin katılımcılar tarafından içtenlikle ve doğru olarak cevaplandırıldığı, ayrıca verilen cevapların geçerli ve güvenilir olduğu, verilerin analizinde kullanılan istatistiksel yöntemlerin amacına uygun olduğu varsayılmaktadır.

Yukarıda belirtilen varsayımların yanında araştırmanın bir alan araştırması olması sebebiyle ulaşım, zaman ve maliyet unsuru göz önüne alınarak araştırma bir il (Bitlis) ile sınırlandırılmıştır.

#### Veri Toplama Yöntemi

Araştırmada; literatür taraması, yüz yüze görüşme ve betimleyici bir yöntem kullanılmasıyla beraber veri toplama yönetimi olarak anket tekniğinden faydalanılmıştır.

Araştırmada kullanılan anket Bitlis ilinde 300 katılımcıya uygulanmıştır. Toplam olarak 308 anket katılımcılara dağıtılmış olup, 301 anketin geri dönüşü olmuştur. Bu anketler içinde toplamda 1 tanesi eksik bilgilerden dolayı değerlendirmeye alınmamıştır. İlgili anket 03 Kasım 2018 ile 15 Aralık 2018 tarihleri arasında yapılmıştır.

#### Verilerin Analizi

Araştırmada elde edilen verilerin istatistiksel analizleri SPSS 22 paket programı ile yapılarak yorumlanmış ve değerlendirmelerde bulunulmuştur. Yapılan analizler; yüzde, frekans analizi ve Ki kare bağımsızlık testlerinden oluşmaktadır. Araştırmanın güvenilirlik analizinde Alfa (Cronbach) katsayısı 0,773 çıkmış olup, bu durum da kullanılan ölçeğin oldukça güvenilir olduğunu göstermektedir.

### ALAN ARAŞTIRMASINDA ELDE EDİLEN BULGULAR

Araştırmanın bu kısmında elde edilen bulguların analiz edilmesiyle birlikte elde edilen sonuçlar yorumlanarak konuyla ilgili öneriler verilmiştir.

**Tablo 2- Katılımcıların Demografik Özelliklerine İlişkin Tanımlayıcı Bilgiler**

	Değişkenler	F	%
Cinsiyet	Erkek	166	55,3
	Kadın	134	44,7
Doğum Yeri	İl merkezi	97	32,3
	İlçe	106	35,3
	Kasaba	6	2,0
	Köy	89	29,7
	Yurt dışı	2	0,7
Yaş	18-25	40	13,3
	26-30	64	21,3

	<b>31-35</b>	52	17,3
	<b>36-40</b>	42	14,0
	<b>41-45</b>	44	14,7
	<b>46 ve yukarı</b>	58	19,3
<b>Medeni Durum</b>	<b>Evli</b>	192	64,0
	<b>Bekar</b>	108	36,0
<b>Meslek</b>	<b>Memur</b>	65	21,7
	<b>İşçi</b>	110	36,7
	<b>Esnaf</b>	37	12,3
	<b>Çiftçi</b>	42	14,0
	<b>Diğer</b>	46	15,3
<b>Öğrenim Durumu</b>	<b>Okuryazar değil</b>	21	7,0
	<b>Okuryazar</b>	16	5,3
	<b>İlköğretim</b>	102	34,0
	<b>Lise</b>	74	24,7
	<b>Yüksekokul 2 yıllık</b>	49	16,3
	<b>Yüksekokul 4 yıllık</b>	30	10,0
	<b>Yüksek lisans</b>	6	2,0
	<b>Doktora</b>	2	0,7

Tablo 2 incelendiğinde; araştırmaya katılanların 166'sı (%55,3) erkek katılımcı, 134'ü (%44,7) ise kadın katılımcılardan oluşmaktadır. Erkek katılımcı sayısının kadın katılımcı sayısından 32 katılımcı daha fazla olduğu görülmektedir. Katılımcıların doğum yerlerine baktığımızda; 97 katılımcı (%32,3) il merkezinde doğduğu görülürken, 106 katılımcı (%35,3) ilçe merkezinde, 6 katılımcı (%2,0) kasabada, 89 katılımcı (%29,7) köyde ve 2 katılımcı (%0,7) ise yurt dışında doğduğu görülmektedir. Katılımcıların yaş grubu dağılımlarına baktığımızda; katılımcıların 40'ı (%13,3) 18 ile 25 yaş arasında yer alırken, 64'ü (%21,3) 26 ile 30 yaş arasında, 52'si (%17,3) 31 ile 35 yaş arasında, 42'si (%14,0) 36 ile 40 yaş arasında, 44'ü (%14,7) 41 ile 45 yaş arasında ve 58'i (%19,3) 46 ve yukarı yaş grubu aralığındadır. Katılımcıların çoğunluğunun 35 (156 katılımcı) yaş ve aşağısındaki yaş grubunda olduğu görülmektedir.

Katılımcıların medeni durumlarına baktığımızda; 192 katılımcı (%64,0) evli iken 108 katılımcı (%36,0) bekârdır. Katılımcıların çoğunluğunun evli olduğu görülmektedir. Katılımcıların meslek gruplarına baktığımızda; 65'i (%21,7) memur iken, 110'u (%36,7) işçi, 37'si (%12,3) esnaf, 42'si (%14,0) çiftçi ve 46'sı (%15,3) diğer meslek gruplarını oluşturmaktadır. Meslek grupları incelendiğinde mesleği işçi olan katılımcı sayısının (110 kişi) diğer mesleklere göre daha fazla olduğu görülmektedir. Katılımcıların öğrenim durumları incelendiğinde; 21'i (%7,0) okuryazar değil iken, 16'sı (%5,3) okuryazar, 102'si (%34,0) ilköğretim, 74'ü (%24,7) lise, 49'i (%16,3) yüksekokul 2 yıllık (Ön lisans), 30'u (%10,0) yüksekokul 4 yıllık (Lisans), 6'sı (%2,0) yüksek lisans ve 2'si (%0,7) doktora mezunudur. Katılımcıların öğrenim durumlarına baktığımızda çoğunluktaki katılımcının (102 katılımcı) ilköğretim öğrenim düzeyinde olduğu görülmektedir.

**Tablo 3- Katılımcıların İkamet Ettiği Yer Hakkındaki İstatistiksel Bilgiler**

<b>Değişkenler</b>		<b>F</b>	<b>%</b>
<b>İkamet Ettiğiniz Yer?</b>	İl Merkezi	122	40,7
	İlçe	153	51,0
	Kasaba	2	0,7
	Köy	23	7,7

Toplam 300 100

Katılımcıların ikamet ettikleri yeri gösteren tablo 3 incelendiğinde; 122 (%40,7) katılımcı il merkezinde ikamet ederken, 153 (%51,0) katılımcı ilçede, 2 katılımcı (%0,7) kasabada ve 23 (%7,7) katılımcının köyde ikamet etmektedir. Çoğunluktaki katılımcının (153) ilçede ikamet ettiği görülmektedir.

**Tablo 4- Katılımcıların İkamet Sürelerine İlişkin İstatistik Bilgiler**

	Değişkenler	F	%
Süre	1 Yıl ve Aşağı	8	2,7
	1-5 Yıl	30	10,0
	6-10 Yıl	28	9,3
	11-15 Yıl	17	5,7
	16-20 Yıl	75	25,0
	21 Yıl ve Yukarı	142	47,3
	Toplam	300	100

Tablo 4’de katılımcıların ikamet sürelerine ilişkin baktığımızda; 1 yıl ve aşağı sürede ikamet eden katılımcı sayısı 8 (%2,7) iken, 30’u (%10,0) 1 ile 5 yıl arasında, 28’i (%9,3) 6 ile 10 yıl arasında, 17’si (%5,7) 11 ile 15 yıl arasında, 75’i (%25,0) 16 ile 20 yıl arasında ve 142’si (%47,3) 21 yıl ve yukarı bir süre illerinde ikamet etmektedir. Katılımcıların ikamet sürelerini incelediğimizde; çoğunluk olarak 21 yıl ve üzerinde ikamet eden katılımcı sayısının (142 katılımcı) olduğu görülmektedir.

**Tablo 5- Katılımcıların İnternet Kullanıp Kullanmadıklarına İlişkin İstatistik Bilgiler**

	Değişkenler	F	%
İnternet Kullanıyor musunuz?	Evet	281	93,7
	Hayır	19	6,3
	Toplam	300	100

Tablo 5’de katılımcıların internet kullanıp kullanmadıklarına ilişkin durumlarına baktığımızda; 281 katılımcının (%93,7) interneti kullandığını belirtirken, 19 katılımcı (%6,3) internet kullanmadığını belirtmiştir. Büyük çoğunluktaki katılımcının İnternet kullandığı görülmektedir.

**Tablo 6- Katılımcıların Hangi Teknolojik Cihaz İle İnternete Daha Fazla Bağlandıklarına İlişkin İstatistik Bilgiler**

	Değişkenler	F	%
İnternet Üzerinde İşlem Yaparken Hangi Teknolojik Cihazı Daha Çok Kullanırsınız?	Bilgisayar	55	18,3
	Tablet	21	7,0
	Cep Telefonu	205	68,3
	Diğer	0	0,0
	İnternet Kullanmıyorum	19	6,3
	Toplam	300	100

Katılımcıların hangi teknolojik cihaz ile internete daha fazla bağlandıklarını gösteren tablo 6 incelendiğinde; katılımcıların 55’i (%18,3) bilgisayar ile internete bağlanırken, 21 katılımcı (%7,0) tablet, 205 katılımcı (%68,3) ise daha fazla cep telefonunu ile internete bağlandığını ve 19 katılımcının ise internet kullanmadığı belirtmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun daha fazla cep telefonu ile (205) internete bağlandığı görülmektedir.



**Tablo 7- Katılımcıların Buldukları Yerleşim Alanında İnternete Erişim Sorunu Yaşayıp Yaşamadıklarına İlişkin İstatistikî Bilgiler**

Değişkenler	F	%	
<b>Bulduğunuz Yerleşim Alanında İnternet Erişim Noktasında Sorun Yaşıyor musunuz?</b>	Evet	40	13,3
	Kısmen	144	48,0
	Hayır	97	32,3
	İnternet	19	6,3
	Toplam	300	100

Katılımcıların buldukları yerleşim alanında internete erişim sorunu yaşayıp yaşamadıkları görüşlerini belirten tablo 7 incelendiğinde; katılımcıların 40'ı (%13,3) bulunduğu alanda internete erişim noktasında sorun yaşadığını belirtirken, 144 katılımcı (%48,0) kısmen ve 97 katılımcı (%32,3) bulunduğu yerleşim alanında internete erişim noktasında sorun yaşamadığını belirtmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun (144 katılımcı) kısmen internete erişim sorunu yaşadığı görülmektedir. Türkiye'de internet erişim ve hızı her geçen gün hızla artmaktadır. Ancak bu artış merkezi alanlarda gerçekleşirken kırsal alana doğru gidildikçe azaldığı söylenebilir.

**Tablo 8- Katılımcıların E-Devlet Kayıtlarına İlişkin İstatistikî Bilgiler**

Değişkenler	F	%	
<b>E-Devlet Sistemine Kaydınız ve İşlemlerinizi Hakkında Bilgi Verir misiniz?</b>	E-Devlet Sistemine Kayıtlıyım	2	0,7
	Ancak Herhangi bir işlem		
	E-Devlet Sistemine Kayıtlıyım ve işlem yaptım	279	66,9
	E-Devlet Sistemine Kayıtlı	19	6,3
	Değilim		
Toplam	300	100	

Katılımcıların e-devlet kayıtlarına ilişkin bilgileri gösteren tablo 8'e baktığımızda; katılımcıların 2'si (%0,7) e-devlet sistemine kayıtlı ancak herhangi bir işlem yapmadığını belirtirken, 279 katılımcı (%66,9) e-devlet sistemine kayıtlı ve işlem yaptığını ve 19 katılımcının (%6,3) e-devlet sistemine kayıtlı olmadığını belirtmektedir. Katılımcıların çoğunluğunun (279 katılımcı) e-devlet sistemine kayıtlı ve işlem yaptığını görülmektedir. Türkiye'de e-devlet sisteminin vatandaşlar tarafından kullanımının hızla yayıldığı ve e-devlet portalı üzerinden verilen hizmet sayısının her geçen gün artması ile birlikte kullanıcı sayısının da arttığı söylenebilir.

**Tablo 9- Katılımcıların E-Devlet Hizmetlerinden Haberdar Olup Olmadıklarına İlişkin İstatistikî Bilgiler**

Değişkenler	F	%	
<b>İlinizde Sunulan E-Devlet Hizmetlerinden Haberdar mısınız?</b>	Evet	127	42,3
	Kısmen	154	51,3
	Hayır	19	6,3
	Toplam	300	100

Katılımcıların e-devlet hizmetlerinden haberdar olup olmadıklarına ilişkin bilgileri gösteren tablo 9'a baktığımızda; katılımcıların 127'si (%42,3) e-devlet hizmetlerinden haberdar olduğunu belirtirken, 154'ü (%51,3) e-devlet hizmetlerinden kısmen haberdar olduğu ve 19 katılımcının ise e-devlet hizmetlerinden haberdar olmadığını belirtmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun (154 katılımcı) e-devlet hizmetlerinden kısmen haberdar olduğu görülmektedir. Verilen bilgiler ışığında; e-devlet hizmetlerinden vatandaşın haberdar olması noktasında eksikliklerin olduğu ve bu bağlamda e-devlet hizmetlerinin vatandaşa duyurulması yollarının genişletilmesi gerektiği söylenebilir.

**Tablo 10- Katılımcıların Hizmetlerin E-Devlet Üzerinden Verilmesini Nasıl Karşıladıklarına İlişkin İstatistik Bilgiler**

	Değişkenler	F	%
<b>E-Devlet Üzerinden Hizmetlerin Sunulmasını Nasıl Karşılıyorsunuz?</b>	Gerekli ve Olumlu	281	93,7
	Gereksiz ve Olumsuz	19	6,3
	Toplam	300	100

Katılımcıların e-devlet üzerinden sunulan hizmetlerin katılımcılar tarafından nasıl karşılandığına ilişkin düşüncelerini belirten tablo 10'a baktığımızda; katılımcıların 281'i (%93,7) gerekli ve olumlu olduğu yönünde görüşünü belirtirken, 19 katılımcı (%6,3) gereksiz ve olumsuz yönde olduğu düşüncelerini belirtmektedir. Katılımcıların çoğunluğu (281) e-devlet üzerinden sunulan hizmetlerin gerekli ve olumlu yönde olduğu görüşündedir.

**Tablo 7- Katılımcıların E-Devlet Uygulamasına Giriş Yaparken Kullandıkları Yönteme İlişkin İstatistik Bilgiler**

	Değişkenler	F	%
<b>E-Devlet Uygulamasına Giriş Yaparken Hangi Yöntemi Kullanıyorsunuz?</b>	E-Devlet Şifresi	267	89,0
	Elektronik İmza (e-İmza)	1	0,3
	Mobil İmza (m-İmza)	2	0,7
	T.C. Kimlik Kartı	0	0,0
	İnternet Bankacılığı	11	3,7
	Kullanmıyorum	19	6,3
	Toplam	300	100

Katılımcıların e-devlet uygulamasına giriş yaparken kullandıkları yönteme ilişkin bilgi içeren tablo 11'e baktığımızda; katılımcıların 267'si (%89,0) e-devlet şifresi ile uygulamaya giriş yaptığını belirtirken, 1'i (%0,3) elektronik imza (e-imza), 2'si (%0,7) mobil imza (m-imza), hiçbir katılımcının T.C. Kimlik kartı ile uygulamaya giriş yapmadığı, 9'u (%3,0) internet bankacılığı ve 19'u (%6,3) e-devlet uygulamasını kullanmadığını belirtmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun e-devlet uygulamasına giriş yaparken e-devlet şifresini (267 katılımcı) kullandığı görülmektedir.

**Tablo 12- Katılımcıların E-Devlet Şifrelerinin Güvenirliğine Yönelik Bilgi Düzeylerine İlişkin İstatistik Bilgiler**

	Değişkenler	F	%
<b>E-Devlet Şifrenizin Ne Kadar Düzeyde Güvenli Olduğuna İlişkin Bilginiz Var mı?</b>	Evet- Yüksek Düzeyde	21	7,0
	Evet- Orta Düzeyde	77	25,7
	Evet-Düşük Düzeyde	25	8,3
	Hayır	158	52,7
	Kullanmıyorum	19	6,3
	Toplam	300	100

Katılımcıların e-devlet şifrelerinin güvenirliliğine yönelik bilgi düzeylerine ilişkin bilgileri gösteren tablo 12'e baktığımızda; katılımcıların 21'i (%7,0) evet-yüksek düzeyde e-devlet şifrelerinin güvenli olduğunu belirtirken, 77'si (%25,7) evet-orta düzeyde, 25'i (%8,3) evet-düşük düzeyde, 158'i (%52,7) e-devlet şifrelerinin ne kadar güvenli olduğuna ilişkin bilgilerinin olmadığı ve 19 katılımcının e-devlet kullanmadığı belirtilmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun (158 Katılımcı) e-devlet şifrelerinin hangi düzeyde güvenli olduğuna ilişkin bilgilerinin olmadığı görülmektedir.

**Tablo 13- Katılımcıların E-Devlet Şifrelerinin Toplam Kaç Sayı Harf ve Karakterden Oluştuğuna İlişkin İstatistik Bilgiler**

Değişkenler	F	%
8-10	195	65,0
11-13	72	24,0
<b>E-Devlet Şifreniz Toplamda Kaç</b>	208	74,8
<b>Sayı harf ve Karakterden</b>	2	0,7
<b>Oluşmaktadır?</b>	0	0,0
21 ve Üzeri	0	0,0
Kullanmıyorum	19	6,3
Toplam	300	100

Katılımcıların e-devlet şifrelerinin toplam kaç sayı, harf ve karakterden oluştuğuna ilişkin istatistik bilgileri gösteren tablo 13'e baktığımızda; katılımcıların 195'i (%65,0) 8-10 arasında, 72'si (%24,0) 11-13 arasında, 12'si (%4,0) 14-16 arasında, 2'si (%0,7) 11-13 arasında şifrelerini oluşturdukları, 21 ve üzeri şifre kullanan katılımcının olmadığı ve 19 katılımcının (%6,3) ise e-devlet kullanmadığı belirtilmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun (195 katılımcı) toplamda 8 ile 10 arasında sayı, harf ve karakterden oluşan şifreleri ile e-devlet uygulamasına giriş yaptıkları görülmektedir.

**Tablo 8- Katılımcıların E-Devlet Şifrelerini Her Üç Ayda Bir Değiştirip Değiştirmediklerine İlişkin İstatistik Bilgiler**

Değişkenler	F	%
Evet-Değiştiririm	33	11,0
<b>E-Devlet Şifrenizi Her Üç Ayda</b>	248	82,7
<b>Bir Değiştirir misiniz?</b>	19	6,3
E-Devlet Kullanmıyorum	19	6,3
Toplam	300	100,0

Katılımcıların e-devlet şifrelerini her üç ayda bir değiştirip değiştirmediklerine ilişkin verileri sunan tablo 14'e baktığımızda; katılımcıların 33'ünün (%11,0) e-devlet şifrelerini her üç ayda bir değiştirdiğini belirtirken, 248'i (%82,7) değiştirmeyip aynı şifresini kullanmaya devam ettiğini ve 19'u (%6,3) e-devlet kullanmadığını belirtmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun (248 katılımcı) e-devlet şifrelerini her üç ayda bir değiştirmeyerek aynı şifrelerini kullanmaya devam ettiği görülmektedir. Bu durumda vatandaşın e-devlet şifresinin güvenliğini artırma noktasında duyarsız kaldığı söylenebilir.

**Tablo 9- Katılımcıların E-Devlet Uygulamasını Kullanırken Kişisel Verilerinin Güvenliğinde Kaygı Duyup Duymadıklarına İlişkin İstatistik Bilgiler**

Değişkenler	F	%
Evet	143	47,7
<b>E-Devlet Uygulamasını Kullanırken</b>	75	25,0
<b>Kişisel Verilerinizin Güvenliğinde</b>	63	21,0
<b>Kaygı Duyuyor musunuz?</b>	19	6,3
Kullanmıyorum	19	6,3
Toplam	300	100

Katılımcıların e-devlet uygulamasını kullanırken kişisel verilerinin güvenliğinde kaygı duyup duymadıklarına ilişkin istatistik bilgileri sunan tablo 15'e baktığımızda; katılımcıların 143'ü (47,7) kaygı duyduğunu belirtirken, 75'i (%25,0) kısmen kaygı duyduğunu, 63'ü (%21,0) kaygı duymadığını ve 19 katılımcının ise e-devlet kullanmadığı belirtilmiştir. Katılımcıların çoğunluğunun e-devlet uygulamasını kullanırken kişisel verilerinin güvenliğinde kaygı duyduğu görülmektedir.

**Tablo 10- Katılımcıların E-Devlet Uygulaması Üzerinden Verilen Hizmetlerin Yeterli Düzeyde Olup Olmadığı Görüşlerine İlişkin İstatistik Bilgiler**

Değişkenler		F	%
E-Devlet Üzerinden Sunulan Hizmet Sayısı Yeterli midir?	Evet	23	7,7
	Kısmen	126	42,0
	Hayır	132	44,0
	Kullanmıyorum	19	6,3
	Toplam	300	100

Katılımcıların e-devlet uygulaması üzerinden verilen hizmetlerin yeterli düzeyde olup olmadığı görüşlerine ilişkin istatistik bilgileri sunan tablo 16'ya baktığımızda; katılımcıların 23'ü (%44,2) e-devlet üzerinden sunulan hizmetlerin yeterli düzeyde olduğunu belirtirken, 126'sı (%42,0) kısmen yeterli olduğunu, 132'sinin (%44) yeterli düzeyde olmadığını ve 19 katılımcının (%6,3) ise e-devlet uygulamasını kullanmadığını belirtmiştir. Katılımcıların çoğunluğu (132 katılımcı) e-devlet üzerinden sunulan hizmetlerin yeterli düzeyde olmadığını belirtmektedir.

**Tablo 11-Katılımcıların İkamet Ettikleri Yer ile E-Devlet Sistemine Kaydı ve İşlemlerinin Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-Kare Testi Analiz Sonuçları (n=300)**

Değişkenler			E-Devlet Sistemine Kaydınız ve İşlemlerinizi Hakkında Bilgi Verir misiniz?		
			E-Devlet Sistemine Kayıtlıyım. Ancak Herhangi Bir İşlem Yapmadım	E-Devlet Sistemine Kayıtlıyım ve İşlem Yaptım	E-Devlet Sistemine Kayıtlı Değilim
İkamet Ettiğiniz Yer?	İl Merkezi	F	2	120	0
		%	1,6	98,4	0,0
	İlçe	F	0	149	4
		%	0,0	97,4	2,6
	Kasaba	F	0	0	2
		%	0,0	0,0	100,0
	Köy	F	0	10	13
		%	0,0	43,5	56,5
Toplam		F	2	279	19
		%	100,0	100,0	100,0

$X^2=141,785$   $p=0,000^*$

\*P<0,01

Tablo 17'de yer alan katılımcıların ikamet ettikleri yer ile e-devlet sistemine kaydı ve işlemlerinin karşılaştırılmasına ilişkin ki-kare testi analiz sonucuna baktığımızda; İl merkezinde ikamet eden 2 katılımcının (%1,6) e-devlet sistemine kayıtlı ancak herhangi bir işlem yapmadığını belirtirken, 120'si (%98,4) e-devlet sistemine kayıtlı ve işlem yaptığını, e-devlet sistemine kayıtlı olmayan katılımcının olmadığı, İlçede ikamet eden e-devlet sistemine kayıtlı ancak işlem yapmayan katılımcının olmadığı, 149 katılımcının (97,4) e-devlet sistemine kayıtlı ve işlem yaptığı, 4 katılımcının (%2,6) e-devlet sistemine kayıtlı olmadığı, kasabada ikamet eden, e-devlet sistemine kayıtlı ancak herhangi bir işlem yapmayan, e-devlet sistemine kayıtlı ve işlem yapan katılımcının olmadığı, 2 katılımcının e-devlet sistemine kayıtlı olmadığı, köyde ikamet eden e-devlet sistemine kayıtlı ancak işlem yapmayan katılımcının olmadığı, 10 katılımcının (43,5) e-devlet sistemine kayıtlı ve işlem yaptığı, 13 katılımcının (%56,5) ise e-devlet sistemine kayıtlı olmadığını belirtmektedir.

P değerine baktığımızda, 0,000 olduğu ve  $p<0,05$  olduğundan aralarında anlamlı bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Kırsal kesimde yaşayanların merkez ve ilçede yaşayanlara göre e-devlet uygulamasını

daha az kullandığı ve işlem yaptığı söylenebilir. Ayrıca kırsal kesimde yaşayanların e-devlet sistemine kayıtlı olmayanların sayısının merkez ve ilçede ikamet edenlere göre daha yüksek olduğu söylenebilir.

**Tablo 12- Katılımcıların E-Devlet Şifrelerinin Güvenirliliğine Yönelik Bilgi Düzeyleri ile E-Devlet Uygulamasına Giriş Yaptıkları Yöntemin Karşılaştırılmasına İlişkin Ki-Kare Testi Analiz Sonuçları (n=300)**

Değişkenler			E-Devlet Şifrenizin Ne Kadar Güvenli Düzeyde Olduğuna İlişkin Bilginiz Var mı?					
			Evet-Yüksek Düzeyde	Evet-Orta Düzeyde	Evet-Düşük Düzeyde	Hayır	Kullanmıyorum	
E-Devlet Uygulamasına Giriş Yaparken Hangi Yöntemi Kullanıyorsunuz?	E-Devlet Şifresi	F	17	72	24	154	0	
		%	6,4	27,0	9,0	57,7	0,0	
	Elektronik İmza	F	1	0	0	0	0	
		%	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	Mobil İmza	F	2	0	0	0	0	
		%	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	T.C. Kimlik Kartı	F	0	0	0	0	0	
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	İnternet Bankacılığı	F	4	5	0	2	0	
		%	36,4	45,5	0,0	18,2	0,0	
	Kullanmıyorum	F	0	0	0	0	19	
		%	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	
	Toplam		F	24	77	24	156	19
			%	8,0	25,7	8,0	52,0	6,3
<b>X<sup>2</sup>=342,513 p=0,000*</b>								

\*P<0,01

Tablo 18’de yer alan katılımcıların e-devlet şifrelerinin güvenirliliğine yönelik bilgi düzeyleri ile e-devlet uygulamasına giriş yaptıkları yöntemin karşılaştırılmasına ilişkin ki-kare testi analiz sonuçlarına baktığımızda; e-devlet şifresi kullanan katılımcıların 17’si (6,4) evet-yüksek düzeyde güvenilir olduğunu belirtirken, 72’si (%27,0) evet-orta düzeyde, 24’ü (%9,0) evet-düşük düzeyde, 154’ü (%57,7) e-devlet şifresinin ne kadar düzeyde güvenli olduğu hakkında bilgisinin olmadığını, Elektronik imza (e-imza) ile e-devlet uygulamasına giriş yapan katılımcıların 1’i (%100) aynı zamanda tamamının evet-yüksek düzeyde güvenli olduğunu, Mobil imza (m-imza) ile e-devlet uygulamasına giriş yapan katılımcıların 2’si (%100) aynı zamanda tamamının evet-yüksek düzeyde güvenli olduğunu, Türkiye Cumhuriyeti Kimlik Kartı ile e-devlet uygulamasına giriş yapan katılımcıların olmadığını, İnternet Bankacılığı ile e-devlet sistemini kullanan katılımcıların 4’ü (36,4) evet-yüksek düzeyde güvenilir olduğunu belirtirken, 5’i (%45,5) evet-orta düzeyde, hiçbirisi (%0,0) evet-düşük düzeyde, 2’si (%18,2) e-devlet şifresinin ne kadar düzeyde güvenli olduğu hakkında bilgisinin olmadığını ve son olarak 19 katılımcı (%6,3) e-devlet uygulamasını kullanmadığını belirtmiştir.

P değerine baktığımızda, 0,000 olduğu ve p<0,05 olduğundan aralarında anlamlı bir ilişkinin olduğu görülmektedir. E-devlet sistemine internet bankacılığı, elektronik imza ve mobil imza yöntemi ile giriş yapanların diğer yöntemi kullananlara göre e-devlet şifresinin daha fazla yüksek düzeyde güvenli olduğu görülmektedir.

## SONUÇ

Küreselleşmeyle birlikte gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri akıl almaz bir şekilde gelişimine devam etmektedir. Bu gelişim karşısında ülkelerin yönetim anlayışında da değişim ve dönüşümler yaşanmaktadır. Ülkelerin yönetim anlayışlarında yaptıkları değişim sonrası ortaya çıkan e-devlet uygulaması ile vatandaşa daha yakın olma, etkin, verimli, şeffaf, hesap verebilir, katılımcılık ve demokratik ilkeler doğrultusunda kısa sürede vatandaşın hizmetlerle buluşmasının sağlanması amaçlanmıştır.

Bitlis ili genelindeki e-devlet kullanım düzeyi ve e-devlet uygulamasını kullananların uygulama işlemleri esnasında uygulamanın güvenilirliği ve kişisel verilerinin güvenliği noktasında yerel halkın kaygılarının olup olmadığı sonuçlarının gündeme taşınması amacı ile hazırlanan alan araştırması sonuçlarına göre; katılımcıların büyük çoğunluğunun e-devlet uygulamasına kayıtlı ve işlem yaptığı, e-devlet hizmetlerinden kısmen haberdar olduğu, e-devlet uygulamasına giriş yapılırken e-devlet şifresi, e-imza, m-imza, Türkiye Cumhuriyeti kimlik kartı ve internet bankacılığı yöntemlerinden e-devlet şifresi ile büyük çoğunluğunun giriş yaptığı, uygulamaya giriş yapan katılımcıların şifrelerinin en alt düzeydeki (8-10) sayı, rakam ve karakterden oluşturdukları ve her üç ayda bir şifrelerini yenileyerek eski şifrelerini kullanmaya devam ettikleri, e-devlet üzerinden verilen hizmetlerden memnun oldukları, ancak e-devlet hizmetlerinden katılımcıların kısmen haberdar olduğu, vatandaşların e-devlet sistemine girişte kullandıkları şifrelerin ne kadar düzeyde güvenilir olduğuna dair bilgilerinin olmadığı, e-devlet uygulamasını kullanırken kişisel verilerinin güvenliğinde kaygı duydukları, e-devlet üzerinden sunulan hizmet sayısının artırılması gerektiği, kırsal kesimde yaşayanların merkez ve ilçede yaşayanlara göre e-devlet uygulamasını daha az kullandığı bulgularına ulaşılmıştır.

Vatandaşların e-devlet şifrelerinin güvenliğini artırma noktasında duyarsız kalmalarının engellenmesi adına bilgilendirmelerin artırılması, şifrelerinin çalınma ihtimaline karşılık her üç ayda bir eski şifrelerinin kullanımının sınırlandırılarak yeni şifre belirlemelerinin zorunlu hale getirilmesi gerektiği, e-devlet hizmetlerinden vatandaşın haberdar olması için hizmetlerin vatandaşlara duyurulması yollarının genişletilmesi ve vatandaşların e-devlet üzerinden yapacakları işlemler esnasında kişisel verilerinin güvenliğine yönelik endişelerinin giderilmesine yönelik faaliyetlerin artırılması gerekmektedir. Ayrıca e-devlet kullanıcılarının mail adreslerine e-devlet üzerinden yeni sunulmaya başlanan hizmetler hakkında bilgilendirmelerin yapıldığı ancak e-devlet uygulamasını kullanmayan vatandaşların kullanımını sağlamak içinde faaliyetlerin artırılması gerektiği ve son olarak da ilçelerde ve özellikle kırsal kesimde yaşayan vatandaşların internete erişimleri noktasındaki yaşadıklarının sorunların çözüme kavuşturulması gerektiği ve bu sayede e-devlet hizmetlerinden faydalanan kullanıcı sayısında daha fazla artış sağlanacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (2003). *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitapevi, Konya,
- Bilen, M., Şanver, C. (2002). “Genişleyen Devletin Bunalımı ve E-Devlet”, 1. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi, s.101- 118, Kocaeli.
- Bulut, Y. (2003). “Teknoloji ve Yönetim: Yerel Yönetimlerin Teknolojiye Entegrasyonu”, Gazi Üniversitesi, 1. Uluslararası Yerel Yönetimler Üniversite ve Sanayi İşbirliği Sempozyumu, s.337-351.
- Demirel, D. (2006). “E-Devlet ve Dünya Örnekleri”, Sayıştay Dergisi, S.61, s.83-118.
- Doğan, K. C., Ustakara, F. (2013). “Kamuda Bir Yapılanma Dönüşümü Olarak E-Devlet ve E-Yönetişim İlişkisi Üzerine”, Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, C.2, S.3, s.1-11.
- Gupta, MP. Debashish, J. (2003). “E-Government Evaluation: A Framework and Case Study”, Government Information Quarterly, Vol. 20, pp. 365-387.
- Heeks, R. (2005). “E-Government as a Carrier of Context”, *Journal of Public Policy*, 25(1), pp.51-74.
- Mecek, M. (2017). “E-Belediyecilik, Halkla İlişkiler, Bilgi Edinme, Şeffaflık, vb. Unsurlar Açısından Belediye Web Sayfalarının Kullanılması ve Etkinlik Analizi: Bolvadin Belediyesi Örneği”, Uluslararası Bolvadin Sempozyumu Bildiriler Kitabı, s. 2287-2330, Bolvadin/Afyonkarahisar.

- Parlak, B., Sobacı, Z. (2012). *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*, Marmara Kitap Merkezi Yayınları, 4. Baskı, Bursa.
- Şahin, A. (2007). “Türkiye’de E-Belediye Uygulaması ve Konya Örneği”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi S.29, s. 161-189.
- Tosun, E. K. (2008). “Türkiye’de E-Belediyecilik Uygulamaları: Bursa Nilüfer-Osmangazi-Yıldırım Belediyelerinin Web Sitelerinin Analizi”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.12, S.2, ss. 70-94.
- <https://www.nufusu.com/il/bitlis-nufusu>, (Erişim Tarihi: 23/02/2019)
- <https://www.nufusu.com/turkiyenin-en-kalabalik-sehirleri>, (Erişim Tarihi: 23/02/2019)
- <https://www.turkiye.gov.tr/bilgilendirme?konu=sikcaSorulanlar>, (Erişim Tarihi: 05/02/2019)
- <http://www.cografya.gen.tr/tr/bitlis/>, (Erişim Tarihi: 25/02/2019)

## SOYLULAŞTIRMA VE KENT GÜVENLİĞİ

*Ahsen SAÇLI\**

### Öz

20. yüzyılın sonlarında devletlerin tercih ettiği ekonomik üretim modeli olan fordizmin, kapitalizmin karlılık ve verimlilik ilkelerini karşılayamayacak düzeyde eskidiği tartışmaları sürerken, 1970’li yılların sonlarından itibaren üretim modeli değişmeye, fiziksel emeğin yerini “bilgi” almaya başlamıştır. Ekonomik düzende ortaya çıkan bu gelişmelerle birlikte özellikle gelişmiş ülkelerde bulunan sanayi sektörü yerini, hizmet ve finans sektörüne bırakmıştır. Bu durum da öncelikle küreselleşmenin getirdiği mal ve işgücünün serbest dolaşımı nedeniyle, sanayinin gelişmiş ülkelere aktarılması sonucunda kentsel alanların sanayiden arındırılarak hizmet sektörünün kentlerde yaygınlaşmasını sağlamıştır. Böylece kentsel mekânların dönüşümü de gerçekleşmeye başlamıştır.

Sanayi sonrası oluşan durumda, kent merkezlerinin sanayi işletmelerinden arındırılması ve beraberinde hizmet sektörünün gelişmesi ile kent merkezleri yeni kentsel dönüşümlere ve yeni bir orta sınıfın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bununla birlikte hali hazırda kent merkezlerinde bulunan üst sınıfların kent merkezlerinden, kentin çevresinde bulunan, sonradan oluşturulan ve kentin merkezine kıyasla çeşitli yönlerden çekiciliği olan güvenli kentsel alanlara yönelik olarak o yıllarda başlayan göç, günümüzde de sürmektedir. Böylece eskinin üst-orta sınıfı kent merkezlerini terk ederken, yeni bir orta sınıf kent merkezlerinin özelliklerini keşfetmeye ve kentli olmanın yararlarını öğrenerek içselleştirmeye başlamıştır.

Soylulaştırma (Gentrification) kavramı, ilk kez Londra’da işçi mahallelerinde bulunan konutların üst ve orta sınıf tarafından satın alınarak yıkılması ve bu konutların yerine lüks konutların yapılması ile birlikte mahallelerin toplumsal ve sosyal yapısının değiştirilmesi üzerine, 1964 yılında sosyolog Ruth Glass tarafından kullanılan bir kavramdır. Soylulaştırma kavramı ile kelime anlamından da anlaşılacağı gibi seçkin bir sınıf oluşturmak için kentsel mekânlarda devrim niteliğinde dönüşümlerin yapılarak toplumsal yapının dönüştürülmesi kastedilmektedir. Sanayinin kaldırıldığı kentsel mekânlardan işçi sınıfı veya daha alt sınıfların gönüllü olarak ya da zorla uzaklaştırılması ile kentsel mekânların yeni orta sınıflara açılması söz konusudur. Bu durum aynı zamanda bir tür yerinden etme sürecini de kapsadığı için önemli bir toplumsal çatışma nedeni de olabilmektedir. Kentsel mekânlarda ortaya çıkan çatışma, bir tür sınıf çatışmasından başlayarak önemli kent güvenliği sorunlarına dönüşebilmektedir.

Küreselleşme ile birlikte olağanüstü bir hıza ulaşan kentleşme olgusu nedeniyle, zaten artan suç oranları ile kendi içinde güvenlik sorunlarını barındırırken, bir yandan da soylulaştırma çabaları, toplumsal çatışma ortamını besleyerek önemli toplumsal sorunlara yol açmaktadır. Bu çalışmada soylulaştırma çabaları ile beraber ortaya çıkan kent güvenliği konusu incelenecektir. Çalışma literatür araştırmasına dayanacaktır. Ekonomik sistemdeki dönüşümün, kentsel dönüşüme yansımaları ve bu durumun beraberinde toplumsal dönüşümü de getirmesi konularının üzerinde durularak, bu konu ile ilgili ortaya çıkan ve çıkabilecek kentsel güvenlik problemleri incelenecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Soylulaştırma, Kent Güvenliği, Kentsel Dönüşüm, Toplumsal Dönüşüm.

\* Dr. Öğretim Üyesi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Tlf: 0 532 248 00 58, e-mail: [ahsenltr@gmail.com](mailto:ahsenltr@gmail.com).



## GENTRIFICATION AND CITY SECURITY

### Abstract

While there were ongoing discussions about the fact that Fordism, which the states preferred to employ as economic production model at the end of 20<sup>th</sup> century, was an old model in a level that it did not meet profitability and productivity principles of capitalism any longer, production model started to change beginning from the late 1970's and "information" began to replace physical effort. With the advent of these developments occurring in economic order, service and finance sector took the place of industry especially in the developed countries. Because of free circulation of products and workforce which was caused by globalization and as a result of transfer of industry from developed countries to less developed ones and by cleansing urban areas from industrial zones, this situation enabled service sector to be common in the cities.

In the condition following industry, city centers caused urban transformation and a new middle class to emerge with the removal of industrial enterprises from city centers and development of service sector. Besides this, the immigration, which started at those years and in which high class people who lived in the city centers moved from city centers to later-built secure rural areas which were more attractive when compared with city centers in various ways, is continuing today. Thus, while upper-middle class people were leaving city centers, a new middle class started to explore the characteristics of city centers and internalize the benefits of being townsman.

Gentrification is a Notion which was firstly used by sociologist Ruth Glass in 1964 when high- and middle-class people bought houses in worker neighborhoods and demolished them causing building new luxurious housing and social structure to change. As it can be understood from the meaning of the word, it means conversion of social structure by performing revolutionary change in urban places in order to form an exclusive class. With mandatory or voluntary leaving of worker or lower-class people from urban areas in which industry was removed, the new middle-class people have been enabled to use available urban places. Because this condition involves a displacement process, it may also lead to a social clash between classes. Beginning from a kind of clash of classes, this clash which may occur in urban places can convert into important city security problems.

Because of the fact of urbanization which has reached an outstanding speed with globalization, gentrification efforts lead to important social problems by nurturing social clash environment while there are increasing crime rates and current security problems already. In this study, the subject of city security which has occurred with the efforts of gentrification has been discussed. The study will depend of review of literature. The change in economic system, reflection on urban transformation and social conversion caused by urban one will be discussed and security problems which are related to this subject and may occur will be examined.

**Key Words:** Gentrification, City Security, Urban Transformation, Social Conversion.

### GİRİŞ

1970'lerden sonra, ulus devlet olgusunun gelişmiş bir versiyonu olan refah devleti ve fordizm üretim modeli yerini; devletin ekonomi dâhil bütün alanlarda kendini sınırladığı, katı bir iş bölümü yerini post-fordizm de denilen esnek uzmanlaşma ya da başka bir deyişle kas gücü yerine "bilginin" geçtiği, büyük oranda serbest piyasa kurallarının geçerli olduğu neoliberal devlet modeline bırakmıştır. Bu dönem aynı zamanda bilim ve teknolojide çok hızlı ilerlemelerin gerçekleşmeye başladığı dönemdir. Dolayısıyla ekonomide üretim tarzı dâhil birçok şeyin değişmesi sonucunda, bilginin fiziksel emeğin yerini alması yepyeni bir dünya ortaya çıkardı. Bu durumu bazıları "yeni kapitalizm" bazıları da "post modern toplum" olarak kavramsallaştırmayı tercih etmektedir. Tanımlamalar konusu her ne kadar tartışmalı olsa da bu sürecin en belirgin özelliği gelişmiş ülkelerde üretimin ve istihdamın sanayi sektöründen hizmet sektörüne kaymış olmasıdır (Uysal, 2006: 78). Burada çalışmanın konusu açısından vurgulanması gereken nokta, sanayi devrimini önce yaşayan günümüzün gelişmiş ülkelerinin olağanüstü hızlı sanayileşme ve kalkınma gerçekleştirmesidir. Bu ortamda kentler bağlı buldukları devletlerin bir parçasıydı ve devletin gelişmişliğiyle orantılı bir gelişmişlik düzeyine sahiptiler. Ancak küreselleşme olgusu da çok hızlı ve etkili bir şekilde hayata geçince kentlerin küresel sistemdeki konumu da değişmeye başladı.

Richard Florida (2011: 19), “küreselleşme ekonomik oyun alanını değiştirdi; ancak bir eşitlik yaratmadı” diyerek küreselleşme olgusunun kentleşmenin üzerindeki etkilerini vurgulamıştır. Dünyanın tüm kentlerinin ekonomik üretime katkı sağlayacak aynı düzeyde yeterli bilgi kaynaklarına sahip olmadığını belirtmektedir. Günümüzde kentlerin büyümesinin yolu, büyük şirketleri çekmek için çeşitli avantajlar sağlamak, şehir merkezlerinde göz kamaştırıcı açık veya kapalı alan alışveriş merkezleri (AVM) yapmak ya da anlamsız mega projelerden geçmemektedir. Richard Florida’ya (2018: 17) göre, “insana dayalı, yer temelli yeni ekonomide kalıcı başarının bunlar değil, şehirleri yaşanacak ve çalışılacak müthiş yerler haline getiren küçük şeyler –yürünebilir yaya dostu sokaklar, bisiklet yolları, parklar, heyecan verici sanat ve müzik mekânları, insanların kafe ve restoranlarda bir araya gelebileceği canlı kaldırımlar gibi şeyler – yapmaya bağlıdır. Şehirlerin rekabetçi ortamından fazlasına, aynı zamanda bekâr, evli, çocuklu, cinsel yönelimi fark etmeksizin her türden insanı ve aileyi çeken büyük “insan iklimi”ne de ihtiyacı vardır”.

Bu “insan iklimini” yaratmak için de, sanayi devriminden bu yana çok da değişmeden gelen ve genel kabul gören eski kent düzenini oldukça değiştirmek gerekmektedir. 20. yüzyılın son yıllarına kadar olan mekanik düzen, büyük makineler, büyük araçlar, büyük binalar gibi büyük ve hantal olan ne varsa, 21. yüzyılın kentlerinde daha küçük, daha fonksiyonel, daha insani, daha kullanılabilir olanlar tercih edilmektedir. Bunun için yapılan pek çok çalışmanın yanında en önemlisi kentsel dönüşümdür. Bunu gerçekleştirirken daha doğal olanı tercih etmek, doğal, tarihi ve kültürel alanları korumak öncelenmektedir. Soylulaştırma uygulamaları bu çalışmalardan biri olsa da, içeriğiyle kent güvenliğini tehdit edecek boyutlarda bazı sorunlar çıkartmaya da elverişli bir uygulamadır.

Soylulaştırmanın uygulandığı alanlar genel olarak, gecekondu alanları, çöküntü alanları, eskimiş kent kesimleri gibi alanlardır. Bu alanlarda yaşayan kent sakinleri, ağırlıklı olarak alt gelir grubuna sahip işçiler, işsizler, etnik ayrımcılığa uğrayanlar, buldukları toplumla uyum sağlayamayanlar, dışlanmışlar gibi gruplardan oluşmaktadır. Özellikle toplumla bütünleşme sorunu yaşayan dışlanmışlar ve işsizler başta olmak üzere bu alanlarda yaşayanların büyük bir kısmının derin bir yalnızlık duygusu yaşadıkları ve toplumla bireylerin arasındaki sosyal bağların koptuğu bilinmektedir. Doğal olarak bu alanlardaki suç oranları da yüksektir.

Bu çalışmanın konusu açısından güvenliğin geniş boyutlarını daraltmak gerektiğinden soylulaştırmanın yarattığı ortamın kent güvenliğini tehdit etmesinin üzerinde durulacaktır. Kavramsal çerçeve ile bu çalışmada kullanılan kavramların açıklamaları yapıldıktan sonra soylulaştırma konusunun üzerine durularak, son bölümde de soylulaştırmanın güvenlik boyutu ele alınacaktır.

## 1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### 1.1.Kent Kavramı

Kentbilim Terimleri Sözlüğünde (1998: 75) kent, “sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidişgeliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi” olarak tanımlanmaktadır.

İlhan Tekeli’ye (2011: 18) göre kent, “belli bir tarım dışı üretim, büyüklük, yoğunluk, heterojenlik ve bütünleşme düzeyine varmış ya da bu düzeyi aşmış insan yerleşmesidir”. İkinci bir tanımda da Tekeli (2011: 20) kenti, “tarımsal olmayan üretim yapılan ve tüm üretimin denetlendiği, dağıtımın koordine edildiği, belirli teknolojinin beraberinde getirdiği, büyüklük, yoğunluk, heterojenlik ve bütünleşme düzeylerine varmış yerleşme türüdür” şeklinde tanımlamaktadır. Tanımlardan da anlaşıldığı gibi insan yerleşme yerlerinden biri olan kent, diğer yerleşme türlerinden özellikle ekonomik ve sosyo-kültürel bağlamda farklılaşmaktadır.

Kent ile kırsal arasındaki ayrım R. J. Holton’a (1999: 15) göre, toplumsal ve mekânsal yönlerden sınırlandırılmış birimler olan kentlerin sahip olduğu kendi kendini yönetme yeteneği ve özgür insanın siyasal katılım hakkı gibi vatandaşlıkla ilgili siyasal ve ahlaki nitelikler, kentleri, pozitif değerlerle kaynaşmasını sağlayan bir kültür geleneğinin parçası haline getirmiştir. Bu durum, kent ve kırsal arasında var olan çağdaş anlamdaki çelişkiye katkıda bulunmaktadır. Zaten 18. yüzyılın kavramı olarak ortaya çıkan “uygarlık”, kırsal olmaktan daha çok kentsel bir içeriğe sahiptir. “İyi yaşam” kavramı, kentin

kırsal alanlara karşı kazandığı siyasal bir zaferi simgelemektedir. Dolayısıyla kentler ile uygarlık, gelişme ve özgürlük arasında bir ilişki olduğu açıkça görülmektedir.

### 1.2.Kentleşme Kavramı

Türk Dil Kurumu Sözlüğünde kentleşme, *“elverişli koşulların doğmasıyla kırsal yörede bulunan küçük bir yerleşim yerinin zamanla büyüyüp kalabalıklaşması, kent niteliğini kazanması”* ya da *“tarım dışı etkinliklerin, özellikle işleyimin gelişmesi sonucu nüfusun kentlerde toplanması ve kentsel alanların genişlemesi süreci”* şeklinde tanımlanmaktadır (<http://www.tdk.gov.tr> , 03.03.2019). Kentbilim Terimleri Sözlüğünde (1998: 80) ise kentleşme, *“işleyimleşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplumda artan oranda örgütlemeye, uzmanlaşmaya ve insanlararası ilişkilerde kentlere özgü değişikliklere yol açan nüfus birikimi süreci”* olarak tanımlanmaktadır.

Ruşen Keleş’e (2008: 25-26) göre dar anlamıyla kentleşme, kent sayısının ve kentli nüfusun artmasıdır. Ancak kentleşmeyi nüfus hareketiyle sınırlı açıklamak eksik kalacaktır. Çünkü kentleşme aslında, kentte yaşayan kentli nüfusun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişim ve dönüşümlerden doğmaktadır. Buna göre kentleşmenin geniş anlamdaki tanımı; *“sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye paralel olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütlenme, iş bölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim sürecidir”*.

İlhan Tekeli (2011: 20-21) kentleşme kavramını, *“bir yerleşmede ya da bir ülkenin yerleşmelerinde tarımsal olmayan üretim oranının artması ve tüm üretimin denetim ve koordinasyonunun yoğunlaşması sonucu, büyüklük, yoğunluk, heterojenlik ve bütünleşme derecelerinin artması olayıdır”* şeklinde tanımlamaktadır. Kentleşme tanımından da görüldüğü gibi, nüfusun büyüklüğü, üretimin şekline denetimine kadar tüm boyutları ile tüketim ve istihdam düzeyi de kentleşmenin temel referans değerleri olarak belirtilmektedir.

### 1.3.Kentsel Yenileme Kavramı

Ruşen Keleş’e (2008: 445) göre kentler, *“canlı varlıklar gibi doğan, büyüyen, yapıları sürekli olarak değişen toplumsal birimlerdir”*. Ülkelerin gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın kentlerin eskiden kısımları zaman içerisinde yenileme gerektirir. Yine Ruşen Keleş (2008: 446) *“kentin yenileme gereksiniminin, kentteki yapıların fiziksel ve toplumsal anlamda eskimesinden doğabileceği gibi, belli bir semtin ve kent kesiminin değerini yitirmesi sonucunda da olabileceğini”* belirtmektedir. Gelişmiş ülkelerde olan kentsel yenilemenin esasen üç amacın gerçekleştirilmesinde yardımcı olarak kullanıldığını ileri süren Ruşen Keleş, bunları şöyle sıralamıştır:

- 1.Yoksulluk yuvalarının temizlenmesi,
- 2.Kent merkezlerinin özellikle de anakentlerin çevresiyle arasındaki ekonomik canlılık farklarını gidermek,
- 3.Kentteki yerel yönetimlerin maddi olanaklarını artırmak.

Ancak kentsel yenilemenin amacı sadece yoksulluk yuvalarının temizlenmesinden ibaret değildir. Bunun yanında, canlandırma, koruma ve yeniden geliştirme de kentsel yenilemenin amaçları arasındadır (Keleş, 2008: 447).

### 1.4.Kentsel Dönüşüm Kavramı

Ruşen Keleş’e (2008: 447) göre, *“kentsel yenilemenin amaçlarına son yıllarda eklenen kavramlardan biri olan kentsel dönüşüm kendiliğinden bir süreç değildir. Toplumsal, ekonomik, kültürel hatta siyasal amaçlarla kent parçalarının kullanım biçimine dışardan karışma sonucunda gerçekleşir”*. Yine Ruşen Keleş’e (2008: 449) göre kentsel dönüşüm kavramı, *“eskimiş kent kesimleriyle, kaçak yapılardan oluşan gecekondu topluluklarının yenilenmesini”* anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Özellikle bu kavramın Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nde 2003 yılında iktidara gelen hükümet tarafından kullanıldığını ve çıkarılan çeşitli kanunlarla da hayata geçirildiğini belirtmiştir.

İlhan Tekeli'ye (2011: 271-2) göre ise, dönüşüm kavramı ile “yapısal bir değişikliğe atıf yapılmaktadır”. Değişimden farklı bir olgudan bahsedilmektedir. Dönüşümden kastedilen, “kent parçalarının nitelik değiştirmesi” ya da parçaların dönüşmesi sonucunda toplam olarak “kent evrimsel bir oluşum geçirmesidir”. Dönüşümün nedenlerine bakılınca ilk olarak “kent nüfusunun sürekli artması” üzerinde en çok durulan konudur. İkinci olarak da “kent ekonomisinin ve dünyaya eklenme biçiminin değişmesidir”. Ayrıca dönüşümün gerçekleşmesinde kentin gelişmesi önemlidir. “Kent gelişmesinin nedenlerinin altında da artan refah, tüketim kalıplarının değişmesi, artan özel araba sahipliği ve bu talepleri karşılamak için yapılan yollar, geliştirilen altyapılar gibi çok yönlü değişme talepleri yatmaktadır”.

Özetle, kentsel dönüşüm faaliyetine konu olan alanlar Ruşen Keleş (2008: 448) tarafından da belirtildiği gibi, “gecekondu bölgeleri, yüksek yoğunluklu kaçak yapıların olduğu alanlar, doğal yıkım riski yüksek alanlar, kent merkezlerindeki çöküntü alanlarıyla, tarihsel kent merkezleri ve ekonomik ömrünü tamamlamış görünen kent alanlarıdır”. Ayrıca bu kent alanlarında gerçekleştirilen kentsel dönüşüm uygulamaları ötekileşme, soylulaştırma ve toplumsal dışlanma gibi kent yoksullarının yaşamak zorunda bırakıldıkları sorunları da beraberinde getirmektedir (Engincan, 2015: 109).

Kentsel dönüşüm projelerinin biçimlendirilmesinde “rant değeri” temel alınmaktadır. Mesela, özellikle çöküntü alanlarının önceliği bu değer üzerinden algılanmaktadır. Çöküntü alanları ya terk edilmiş ya da alt gelir gruplarının ve toplum tarafından dışlanmış grupların yaşadığı yerler olduğu için genellikle tehlikeli bölgeler olarak algılanmakta ve rant değeri düşük olmaktadır. Ancak potansiyel rantın yüksek olabileceği alanlar “kentsel dönüşüm alanı” ilan edilerek, yönetimler tarafından bu bölgede soylulaştırma uygulanmasında herhangi bir sakınca görülmemektedir (Engincan, 2015: 110).

Kentsel dönüşümün uygulandığı her alan soylulaştırmaya konu olmasa da, yine de her dönüşüm aslında bir tür soylulaştırma özelliği taşımaktadır. Çünkü her kentsel dönüşüm, uygulandığı kent alanı için maddi ve manevi değer dönüşümlerini de içeren sosyo-kültürel bir dönüşüme de neden olmaktadır.

### 1.5. Toplumsal Dönüşüm Kavramı

Toplum tarihsel süreçte, belli bir toprak parçasını paylaşan, ortak bir kültüre sahip olan ve yaşamlarını birlikte sürdürmek için belli bir irade gösteren insanların bütünü olarak ifade edilebilir. Toplum, yapısı itibarıyla geçmişte olduğu gibi gelecekte de sürekli bir değişim ve dönüşüm içinde olacaktır. Akışkan bir yapısı vardır. Anthony Giddens (2008: 79) toplumların değişimini etkileyen üç ana faktörün bulunduğunu belirtmiştir. Bunlar; kültürel etkenler, ekonomik etkenler, siyasal etkenlerdir. Önceleri nispeten daha yavaş ilerleyen değişim ve dönüşümün boyutları, özellikle son iki yüz yıldır modern dönemde olağanüstü büyük ölçekli olarak her alanda yaşanan gelişmelerle birlikte, oldukça dikkat çekici bir düzeye ulaşmıştır.

Toplumsal dönüşümün bu çalışmadaki önemi, çalışmanın ana konusunun toplumun tam anlamıyla sınır uçlarına dokunan soylulaştırma uygulamalarının, tam da bu konuyla ilgili olmasındandır. Dolayısıyla Andy Merrifield'in (2017: 54) Baudelaire'den alıntıladığı, “Ne yazık! Bir şehrin şekli bir faninin kalbinden daha çabuk değişiyor” sözünün kastettiğinden daha hızlı bir şekilde kentlerin sadece şekli değil, toplumsal yapısı da değişmektedir. Buradan hareketle, soylulaştırmanın asıl anlamını toplumsal dönüşümde bulması ve bunun yarattığı güvenlik sorunları bu çalışmanın ana konusudur.

### 1.6. Soylulaştırma Kavramı

Soylulaştırma kavramı ilk kez sosyolog Ruth Glass tarafından 1964 yılında kullanılmıştır. Kavram, Londra'nın işçi mahallelerinde bulunan konutların üst sınıflar tarafından satın alınması ve bunların yerine lüks konutların yapılması sonucunda mahallenin kimliğinin değişmesi ile ilgili olarak kullanılmıştır. Soylulaştırma, çöküntü alanı haline gelmiş, gerilemiş ya da değer kaybetmiş eski kent mekânlarında yeni bir sınıfsal ve mekânsal ayrışmayı anlatmaktadır (Uysal, 2006: 80).

Çeker ve Belge'ye (2015: 78) göre soylulaştırma genel olarak, “kent merkezinde yaşayan düşük gelirli grupların, kentsel dönüşüm sonrası orta ve üst gelirli gruplarla yer değiştirmesi olayıdır”. Dolayısıyla soylulaştırma bir kentsel dönüşüm türü olmakla birlikte, burada gönüllü veya gönülsüz

yerinden etme ile bir çeşit toplumsal dönüşüm gerçekleştirilmektedir. Soylulaştırma yapılan alanların fiziksel, ekonomik, belki de daha önemlisi sosyal ve kültürel açıdan değiştirilmesi söz konusudur.

### 1.7.Güvenlik ve Yeni Güvenlik Kavramı

Genel olarak güvenlik, tehdit veya tehlike durumunun minimum olması halidir. Ian Bellamy tarafından 1980'li yılların konjonktüründe yapılan tanımlamaya göre, güvenlik, savaş halinden görece uzak olma durumudur ( Bellamy, 1981: 102). 2010'lu yıllara gelindiğinde ise güvenliğin kapsamı sadece savaştan uzak durmaktan çıkmıştır. Artık güvenlik, toplumların yaşamlarının devamı açısından düzenli bir yönetim ve kontrol gerektiren bir olgudur (Smith, 2010: 2). Bilal Karabulut'a (2015: 1) göre "*Soğuk Savaş'ın bitmesi ve küreselleşme sürecinin ivme kazanmasıyla birlikte geleneksel güvenlik kavramının anlamı değişmeye başlamış ve yeni bir güvenlik anlayışı geliştirmek gerekmiştir*". Teorik olarak tam güvenlik durumu, hiçbir tehdit ve tehlikenin olmaması durumuna işaret etse de pratikte bu mümkün değildir. Karabulut'un (2015: 8) Richard Ullman'dan aldığı güvenlik tanımı, "*bireylerin, hükümet dışı birimlerin, grupların veya devletlerin sahip oldukları değerlere ya da yaşam standartlarına yönelik bir saldırı veya tehdidin olmadığı durumdur*". Yine başka bir tanımlama da, Karabulut'un (2015: 8) Carlo Masala'dan aldığı güvenlik tanımına göre, "*bir devletin vatandaşlarının hayat standartlarını düşürmeye yönelik tehditler ve hükümetlerin ve hükümet dışı birimlerin karar alma seçeneklerini daraltan tehditlerle mücadeledir*".

Küreselleşmenin de etkisiyle güvenlik kavramının değişen çerçevesi, tanımının içine farklı kavramların alınmasını da gerekli kılmıştır. Artık insanlığı tehdit eden sorunların, ekonomik, ekolojik ve sosyal değişimlerin dünyadaki yaşamı tehdit eden yeni güvenlik sorunsalı oluşturduğunu belirten Gülgün Tuna'ya (2003: 1) göre, şiddet, yoksulluk ve çevre yıkımı gibi sorunların birbiriyle yakından bağlantılı olduğu ve bu durumun da halihazırda bulunan ekonomik, siyasi ve sosyal kurumların doğasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Yeni güvenlik düzeninin önemli bir özelliği de kamusal güvenlik hizmetine ek olarak, özel güvenlik sisteminin ortaya çıkmasıdır. Bu durum refah devletinin çöküşü ile yeni kamu işletmeciliği anlayışının güvenlik hizmetlerine yansması ile ilgilidir. Keynesyen refah devleti anlayışı, girişimin gelişeceği ortamları ve hizmetin sağlanması açısından verimsiz bir durum yaratmaktadır. Bu çerçevede güvenlik hizmetleri sadece devletten beklenmemeli, piyasaya açılmalıdır. Özetle çoklu aktörler aracılığıyla güvenlik hizmetlerinin sağlanması literatürde genellikle olumlu karşılanmaktadır. Kent güvenliği konusuna gelince aynı zamanda suçla mücadeleyi de kapsadığı için bu konu daha karmaşık hale gelmektedir. Uluslararası düzende yaşanan hızlı değişimler kentlerin dünyadaki konumlarını da değiştirdiği ve artık ulus devlet sınırlarını her anlamda çoktan aşan kentler olduğu için kent ve devletin rolleri de değişmiştir. Kentler artık küresel hiyerarşi sisteminde en az ulus devletler kadar politik ve ekonomik rollere sahiptirler. Dolayısıyla uluslararası göçün aşırı artması, nüfusun yoğunlaşması, yoksulluğun artması, gelir eşitsizliğinin olağanüstü boyutlara ulaşması gibi nedenlerle küreselleşen kentlerde suç oranları ve güvenlik sorunları da uluslararası hale gelmiştir (Kavuncu, 2018: 181-182).

Ancak bütün bu sözü edilen konularda gerçekte dünya güvenlik politikalarının ne aşamaya geldiğini de burada kısaca belirtmek gerekmektedir. 2019 yılının Münih Güvenlik Konferansında, dünyada yaşanan gelişmelerin ışığında, dünyanın geleceği açısından oldukça dikkat çekici konular gündeme gelmiştir. Konferans düzenleme komitesinin başkanı Wolfgang Ischinger açılış konuşmasında, "*bir çağ kapanıyor, yeni bir dönem başlıyor. Yeni siyasi çağın ana hatları yavaş yavaş belirginleşiyor*" diyerek ana hatları sıralıyor: "*Her yerde siyasi krizler*"... "Fukuşima, Ebola, iklim değişikliği gibi büyük felaketlere yol açabilecek önemli güvenlik sorunları" ve "*yavaş yavaş belirginleşmeye başlayan yeni bir büyük güçler arası çatışma olasılığı*"... Ayrıca Ischinger'e göre, liberal demokrasi ve serbest piyasa modeli artık rakipsiz değildir. Çin ve Rusya bu modelin karşısına devlet kapitalizmi modelini çıkartmışlardır. Katılımcıları, büyük oranda dünyanın önemli liderleri olan, bu konferansta birçok görüş öne sürülmüştür. Alman Şansölyesi Angela Merkel, Amerika Birleşik Devletleri ile Avrupa arasındaki görüş farklılıklarını açık bir şekilde ortaya koymuştur. Çok taraflı iş birliğine, kurala ve diplomasiye öncelik veren bir dış politikaya ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır. Le Monde gazetesinden Sylvie Kauffmann'ın konferansın sonuçları hakkında yaptığı yorum kısaca;

-Küresel liberal düzenin sonlandığı,

-Küreselleşmenin sonunun geldiği,

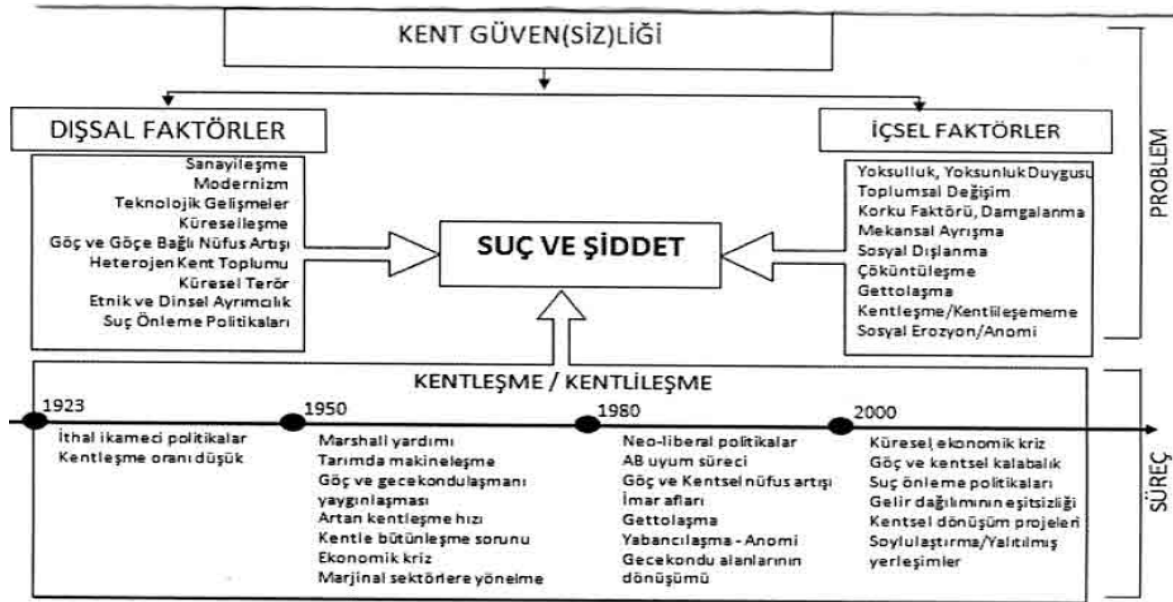
-3. Dünya Savaşının çok yaklaştığı,

-Orta Doğu coğrafyasının hedefe konulmuş olduğu (Yıldızoğlu, 2019) şeklinde özetlenebilir.

Dünya ekonomisi için Davos Zirvesi ne ise, dünyanın güvenliği için Münih Güvenlik Konferansı da aynı derecede öneme sahiptir. Bu çalışmanın konusu her ne kadar kent güvenliği olsa da Münih Konferansı'nda her yıl dünyanın güvenlik politikalarının kararları alındığı için burada kısaca değinmek gerekmiştir. Münih Güvenlik Konferansı gibi önemli bir konferansta küreselleşmenin sonunun geldiği vurgulanmıştır. Ancak yerine gelecek düzenin ne olduğu ve ne gibi etkilerinin olabileceği konusu belirsizliğini hala korumaktadır.

### 1.8.Kent Güvenliği Kavramı

Kentsel güvenlik yüzyıllar önce kentlerin çevresine örülen surlar, kazılan hendeklerle sağlanırken, artık dünyanın değişen şartları nedeniyle farklı şekillenmektedir. Burada belirtmek gerekir ki, tarih boyunca bir kentin güvenli olması uygar olmanın önemli bir kriteridir (Bahçeci ve Akpınar, 2019: 277). Bir kavram olarak kent güvenliği, kent sakinlerinin kent yaşamında ihtiyaçlarını karşılarken ve her türlü ilişkilerini gerçekleştirirken güvenlik içinde yapabilmelerinin sağlanmasıdır (Kaya, 2008'den alıntı yapan Kaypak, 2016: 42). Güvenli bir kentte yaşamak her kentin en temel haklarından. Zaten Maslow'un çok bilinen ihtiyaçlar hiyerarşisi piramidine göre, insanın fizyolojik ihtiyaçlarından hemen sonra gelen güvenlik ihtiyacı, en temel ihtiyaçlardandır. Dolayısıyla kent güvenliği, kentte yaşayanların yerine getirilmesini bekledikleri bir güvenlik sistemidir (Kaypak, 2011'den alıntı yapan Kaypak, 2016: 42). Kent güvenliği problemlerinin çözümünde ekonomik, politik, teknolojik, sosyal ve kültürel tüm koşulların dikkate alınması gerekmektedir. Aynı zamanda güvenlik güçlerini ilgilendiren bir tarafı da bulunmaktadır. Yani kent güvenliği sorunsalına bütüncül yaklaşım önemlidir. Kentlerdeki güvenlik sorunsalının nedenleri; aşırı nüfus artışı, hızlı kentleşme, göç, yoksulluk, denetim zorluğu ve yetersiz denetimin yanında altyapı yetersizliğidir (Kaypak, 2016: 42).



Tablo.1. Türkiye’de Kentleşme ile Kentin Güven(siz)liğinde Belirleyici Olan İçsel ve Dışsal Faktörler ( Erman Aksoy’dan alıntı yapan Bahçeci ve Akpınar, 2019: 280)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> (Kaynak: Erman Aksoy, *Güvenli Kent Planlama İlkeleri, Kentsel Suçları Önleme Kapsam ve Yöntemleri: Ankara Kenti Örneği*, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, s.87).

Tablodan da açıkça görüleceği gibi yukarıda anlatılan ve sonucu kentsel güvensizliğe kadar uzanan faktörler başlıklar halinde özetlenmiştir. Tablonun altında düz bir tarihsel çizgi olarak verilenler özellikle Türkiye Cumhuriyeti Devleti'ne ait gelişmeleri göstermektedir. Tablo bütünüyle dünyada gerçekleşen gelişmeler için bir fikir vermesi amacıyla bu çalışmaya alınmıştır.

Suç kavramına da kısaca değinilecek olursa; sözlüklerde, “ahlaka, törelere aykırı davranış” ya da hukuken “yasalara aykırı davranış” olarak tanımlanmaktadır. Suçun önlenmesi konusunda, suçun işlenmeden önlenmesi, bireylere ya da topluma yönelik oluşabilecek herhangi bir tehlikenin bertaraf edilmesi önemlidir. Suçun kentleşmenin bir sorunu ya da sonucu olduğu ileri sürülmektedir ( Saçlı, 2019: 267). Ayrıca belirtmek gerekir ki, kent hukuku açısından kente karşı suç kavramı önemlidir. Hukuki açıdan suç, kanunun suç kabul ettiği ve bir yaptırımı olan eylem olarak açıklanabilir. Suçun ekonomik, toplumsal ve psikolojik nedenleri olduğu gibi mekânsal nedenlerinin olduğu da bir gerçekliktir. Bu nedenle de kente karşı suç ile kentsel suç kavramları birbirinden farklıdır. Kentsel suç, kentsel mekânlarda işlenen suç anlamına gelmektedir. Kentsel suçlara gasp, tecavüz, kapkaç, otopark mafyası, arazi mafyası, uyuşturucu satışı gibi organize suçlar örnek olarak verilebilir. Kentsel suçların kent hukukunu ilgilendiren yönü, kentli haklarından biri olan güvenli bir kentte yaşama hakkının ortadan kaldırılmasıdır. Güvenli kentler, yalnızca suç oranının düşük olduğu kentleri değil, aynı zamanda fiziksel çevresi temiz, sağlıklı ve yaşam kalitesi yüksek olan kentleri anlatmaktadır. Kentsel suçların kentin ölçeği büyüdükçe arttığı bilinmektedir. Kentsel suç açısından kentlerde, yoksulluğun ve yoksunluğun artması, konut sorununun çözülememesi, kentsel bütünleşmenin sağlanamaması, işsizlik, sosyal güvenlik sisteminin yetersizliği, eğitim ve sağlık koşullarındaki yetersizlikler, terör saldırıları, gelir dağılımındaki adaletsizlik, kentleşmenin gerçekleştirilememesi gibi pek çok etken suçun nedenleri olarak sıralanabilir (Keleş ve Mengi, 2017: 65-66). Ayrıca günümüzde kentlerin nüfusunun aşırı artması, kentlerde kontrolün azalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla kentsel mekânda artan suçlar konusu giderek daha da tartışılmalı hale gelmektedir. Kentte işlenen suçların sayısı arttıkça doğal olarak, suçun mağduru ile suça maruz kalan kent sakinlerinin sayısı da artmaktadır. Geleneksel anlamdaki kent güvenliğinin dayandığı, bireysel güvenlik, toplumsal güvenlik ve sistem ve hizmetlerin güvenliği gibi temel özellikler, küreselleşmenin de etkisiyle günümüzün güvenlik beklentilerinde ihtiyaçları karşılayamamaktadır (Aksoy, 2007: 11).

Burada vurgulamak gerekir ki, Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslararası pek çok platformda ve anlaşmalarda belirtildiği üzere, güvenli kent olgusu çok önemlidir. Buna ek olarak 21. yüzyılın vatandaşlık kavramının da değişikliğe uğradığını belirtmek gerekir. Bireyselliğin giderek arttığı günümüzde bireyler katılımı önemsemekte, yaşadıkları kent ile ilgili her konuda söz sahibi olmak istemektedirler. Ufuk Ayhan'a (2008: 88) göre, “*katılımın temeli bilgi edinmedir... Sosyal politikalar açısından katılım, tüm dünyada yaygınlaşan marjinalleşmeye ve dıştan empoze edilen kültüre karşı mücadelede, ... Yönetimin merkezilikten kurtulması, demokrasi alanlarının korunması, yurttaşlara önerilen programlarda onların rızalarının alınması, zayıf, güçsüz grupların korunması demektir... Kentsel politikalar açısından katılım düzeyi ve süreci, mekân ölçeğine göre değişiklik arz etmektedir. Sokak ve mahalle düzeyinde yüksek olan doğrudan katılım derecesi kent, yerleşim bölgesi, bölge ve ulus ölçeğine çıktıkça düşmektedir*”. Dolayısıyla kentli haklarının sağlıklı bir şekilde korunması ve uygulanmasının ilk koşulu yönetime katılmaktır. Sadece katılmak da yetmemekte kararların oluşumundan uygulanmasına, denetlenmesi ve izlenmesine kadar her aşamada bilgi sahibi olmak gerekmektedir (Ayhan, 2008: 89). Özetle, kentsel dönüşümün her noktasında uygulamalara katılım olduğu oranda sorunlar ve suç oranları azalıyor, olmadığı kadar da suça ve şiddete varan toplumsal hareketler görülebiliyor.

Sonuç olarak bu çerçevede, güvenli bir kentte yaşamak hakkına dair özellikle Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Birliği (AB), daha güvenli kentlerin elde edilmesi için 2000'li yılların başından günümüze birçok eğitim ve bilinçlendirme programlarını dünya genelinde uygulamaya çalışmaktadırlar (Keleş, 2014: 135).

## 2. KENTSEL DÖNÜŞÜM, TOPLUMSAL DÖNÜŞÜM VE SOYLULAŞTIRMA

Son yıllarda küreselleşmenin de etkisiyle farklılaşan dünyada, kentler de farklı bir dönüşüme ve değişime uğramaktadır. Bu dönüşüm, kentlerin dünyadaki konumu başta olmak üzere, ekonomik, yapısal, toplumsal ve sosyal alanlar da dâhil, her alanda görülmektedir.

### 2.1.Kentlerde Dönüşüm Süreci ve Soylulaştırma

Kentler yüzyıllardır sürekli hareketin olduğu, dinamik yapısı ile değişim ve dönüşüm mekânlarıdır. Ekonomik ve sosyal yapısından kaynaklanan bu hareketlilik aynı zamanda fiziksel yapısına da yansımaktadır. Sanayi devrimi sonrasında kentlerde kurulan fabrikalar (tabii ilk zamanlar atölye şeklindeydi), daha sonra üretim tarzında yaşanan değişimlerle fordizm seri üretim modelinin tüm dünyada benimsenmesi, bunlara paralel artan nüfus, sürekli değişim içinde olan sosyal ve kültürel yaşam gibi birçok alanda yaşanan gelişmeler sonucunda kentler aslında, değişimin ve dönüşümün merkezi konumundadırlar.

Çeker ve Belge'ye (2015: 77) göre, sanayi devrimi sonrasında kentlerin nüfus ve alansal olarak büyümesini hızlandıran nedenlerden belki de en önemlisi olan göçler, kentlerin çok hızlı dönüşümüne neden olmuştur. Aynı zamanda bu durumun sonucunda gecekondulaşma, çarpık kentleşme, kentlerin nüfusunun aşırı artışı, çevre kirliliği, tarihi bölgelerin yıpranması ya da yok edilmesi, kentsel kirlilik, işsizlik, asgari eğitim ve sağlık hizmetine ulaşamama, yoksulluk ve yoksunluk gibi kavramların da ortaya çıkmasını sağlamıştır. Ayrıca belirtmek gerekir ki sanayi devrimi sonrasında, Avrupa ve Amerika Birleşik Devletlerinin (ABD) kentlerinde kurulan küçük çaplı üretim yapan işletmeler kent merkezlerinin çevresinde yapılmıştır. Zamanla büyüyen fabrikalar, küçük işletmeler, atölyeler vs. neredeyse şehir merkezinde ya da merkeze yakın yerlerde kalmıştır. Küreselleşme ile birlikte dünyada yaşanan tüm bu gelişmeler sonucunda özellikle gelişmiş ülkelerin kentlerinde bulunan büyük çaplı fabrika yatırımları ya şehir dışına taşınmış, ya daha uygun koşulları olan şehirlere aktarılmış, ya da teknoloji transferi adı altında az gelişmiş ülkelere transfer edilmiştir. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin kentleri ağırlıklı olarak hizmet sektörüne yönelmiştir. Tüm bu gelişmeler haliyle kentlerin üzerinde her yönden etkili olmuştur. Bireylerin kentten beklentileri de bu çerçevede oldukça büyük değişim ve dönüşüme uğramış, doğal olarak kentler de bu dönüşüme uymak zorunda kalmışlardır. Öncelikle Avrupa ve ABD'nin kentlerinde yaşayan varlıklı kesim şehir merkezlerinden şehrin çevresine doğru yerleşmeye başlamışlardır. "Banliyöleşme" olarak adlandırılan bu süreçte işçi sınıfı gibi alt gelir grubuna dâhil olan kent sakinleri şehrin merkezinde kalmış, üst gelir grubu şehrin çevresine doğru yönelmiştir (Çeker ve Belge, 2015: 78). Banliyöleşmenin yaygınlaşmasıyla birlikte kent merkezlerinde bulunan alanlar, ağırlıklı olarak alt gelir grubuna dâhil olan kent sakinlerine ve göçle gelenlere kalmıştır. Bu alanlar zamanla eskimiş çöküntü alanları haline gelmiştir. Sonuçta bu alanlarda meydana gelen değer düşüşü ile birlikte orta ve yüksek gelir grubundan olup, banliyölerde yaşayanların ilgisini çekmiştir. Bu durum da kentsel yenilemenin önünü açmış, böyle alanların iyileştirilmesi sürecini başlatmıştır. Soylulaştırma çalışmaları, bu şekilde böyle alanlarda yaşayan kent sakinlerinin gönüllü ya da gönülsüz yerinden edilmesi ile sonuçlanmıştır.

Kentsel yenilemenin ya da dönüşümün uygulandığı alanlar hakkında Pelin Pınar Özden'in (2010: 285) Herbert Gans'ın "Boston'un Batı Yakası" üzerine yaptığı yorumlardan derleyen T. Yörükkan'dan alıntıladığına göre, "*sefalet mahalleleri içerisinde bulunan konutlar ve diğer unsurlar fizik, sosyal ve duygusal yönden sakinlerine veya topluma geniş ölçüde zararlı olduğu bilinen birtakım yerlerdir. Düşük kirali konutlar ve diğer unsurlar ise, fazla kira ödemeyen, modern tesislerin yokluğunu, fazla yoğun bir şekilde oturmayı, müstakil olmamayı, merdiven çıkmayı ve diğer rahatsızlıkları kabul eden halkın oturmakta olduğu, insan sağlığı için zararlı olmayan zorunlu birtakım tesislerin bulunduğu yerlerdir*". Kentin merkezinde bulunan alt gelir grubuna dâhil olan bireylerin yaşadıkları olumsuz koşulların olduğu yerler, bu bireyler tarafından kabullenilmiş olup genellikle, tarihi mekânların bulunduğu eskimiş alanlar, çöküntü alanları, gecekondu bölgeleri gibi mekânlar olarak adlandırılmaktadır. Dolayısıyla bu bireylerin kentten peyzaj beklentileri de düşük olmaktadır. Orta ve üst gelir grubunun ise, hem peyzaj anlamında hem de alt yapı olarak beklentileri yüksektir. Farklı toplumsal sınıfların yaşadıkları kentten beklentileri de farklı olmaktadır (Çeker ve Belge, 2015: 78). Sonuçta, yaşam alanlarında düşük düzeyli kabulleri yapan alt gelir grubuna dâhil olan kent sakinlerinin



rızası olarak veya zorlayarak kentsel dönüşüm ya da soylulaştırma yapılmasının günümüz şartlarında kaçınılmaz olduğu ileri sürülmektedir.

Ülke Evrim Uysal'ın (2006: 81) Kennedy ve Leonard'dan alıntılıdığına göre, soylulaştırmanın gerçekleştirilmesinde dört önemli özellikten söz etmek gerekmektedir:

1. *Soylulaştırma düşük gelir gruplarının yaşadıkları alandan taşınmasını gerekli kılmaktadır.*
2. *Soylulaştırmanın alandaki konut stokunu iyileştirme sonucundan başka, fiziksel ve sosyal bileşenleri de vardır.*
3. *Soylulaştırma uygulandığı alanın karakterinde değişikliklerle sonuçlanır.*
4. *Soylulaştırma genellikle bir konut alanı bazında tanımlanırken, süreç ve etkileri tüm kent ve bölge düzeyinde görülmektedir.* (ayrıca, Ergün, 2006, Özden, 2002)

Çeker ve Belge'nin (2015: 79) Knox ve McCarthy'den yaptığı alıntıya göre soylulaştırmanın aşamaları aşağıda açıklandığı şekilde gerçekleşmektedir;

**1.Banliyöleşme;** mahallenin yaşamsal döngüsünün başlangıç aşamasıdır. Bu aşama orta ve üst gelir sınıfına dâhil grupların mahalleye yerleşmesiyle başlar. Birim alana düşen mesken yoğunluğunun düşük olması ve konutların müstakil aile tipinde olması bu evrenin en önemli özelliğidir.

**2.Doldurma;** banliyöleşme aşamasından sonra konutlar arasında kalan boş alanlara çok nüfuslu aileler kiracı olarak yerleşmeye başlar ve mahallenin yoğunluğunu artırır. Bu aşamada mahallenin sahip olduğu homojen sosyal ve ekonomik yapı hızla bozulmaya başlar.

**3.Gerileme;** doldurma aşamasından sonra, mahalleyi daha durağan ve uzun bir süreç beklemektedir. Gerileme aşaması denilen bu aşama mahallenin yaşamsal döngüsünün en uzun evresi sayılmaktadır. Bu aşamada mahallede bulunan konutlar bozulmaya ve değer kaybetmeye başlar. Bu evrenin en belirgin özelliği mahallenin nüfus yoğunluğunun artmasıdır.

**4.İnceltme;** mahallenin nüfus yoğunluğunun artması, konutların fiziksel olarak bozulması, mahallenin sosyal ve demografik açıdan değişmesi, mahallede bulunan konutların bazılarının dönüşümünü ya da yıkımını gerektirmektedir. Böylece inceltme aşaması olarak adlandırılan ve mahallede çöküntü alanlarının oluştuğu sonun başlangıcı aşamasına gelinmiştir.

**5.Yenileme veya Rehabilitasyon;** bu aşamada bozulan konutların yenilenmesi ya da yeniden inşa edilmesi mahallenin yaşamsal döngüsünü beklenmedik bir şekilde aniden sonlandırır ve bu yenileme yeni bir konut formunu ortaya çıkararak mekânsal anatomiye tamamen değiştirerek **soylulaştırma** olarak adlandırılan değişim ve dönüşüm sürecinin gerçekleşmesini sağlar.

Soylulaştırma neticesinde kentte yapılan evler, işyerleri, caddeler, alt yapı yatırımları gibi mimari ya da mühendislik çalışmaları sadece bu alanda kalmamakta, kentin kültürel ve sosyal dokusunda da önemli dönüşümlere sebep olmaktadır. Dolayısıyla soylulaştırma olgusu, sadece fiziki anlamda bir şekil değişimi ya da yenilenme anlamına gelmemekte, kentin ekonomisinden, tarihi ve kültürel dokusuna, nüfusun niteliğine kadar her konuda etkili olmaktadır. Sonuç olarak soylulaştırma, kent kültürünü ve kentin geleceğini sorgulatacak kadar etkili bir süreçtir.

## 2.2. Soylulaştırmanın Sosyo-Kültürel Boyutu

Soylulaştırma olgusunun 2. Dünya Savaşı sonrasında başladığına dair işaretler bulunmakla birlikte 1960'lı yıllarda Londra ve New York gibi sermayenin merkezi olan kentlerde hızla başladığı görülmektedir. 1970 ve 1980'li yıllarda ağırlıklı olarak gelişmiş ülkelerin büyük kentlerinde yüksek gelirli aktif grupların şehir merkezine yakın bölgelerde ikamet etmek istemeleri sonucunda binaların yenilenmesi işlemleri yaygın olarak gözlenmektedir. 1980'li yıllardan sonra mevcut ekonomik sistem ile birlikte gelişen küreselleşme nedeniyle sermayenin merkezi olmaya başlayan, özellikle de gelişmiş ülkelerin kentleri hem yönetim hem de kentin çehresi ve imajı başta olmak üzere, çok büyük değişim ve dönüşüme uğramıştır (Çeker ve Belge, 2015: 79). Bazı kentler bilinirlik açısından bulunduğu devletin önüne geçmiştir. Küresel ekonomiye entegrasyon aşamasında bu kentler lokomotif görevi görmekte, dolayısıyla buralarda gerçekleştirilen soylulaştırma uygulamalarının küresel meseleler olduğu

düşünülmektedir. Özellikle göçle bu kentlere gelenler açısından bakılırsa durum oldukça küresel bir görüntü vermektedir. Fakat soylulaştırma yalnızca gelişmiş ülke kentlerinde de görülmemektedir. Aynı zamanda az gelişmiş ülkelerin kentlerinde de soylulaştırma uygulamaları yaygın bir şekilde yaşanmaktadır.

Ülke Evrim Uysal'ın (2006: 83) Nilgün Ergün'den alıntılıdığına göre, soylulaştırma sürecinin üç aşaması vardır:

1. *Yeni gelenler bazı konutları satın alır ve rehabilite eder.*
2. *Alandaki kira değeri farkı veya değer farkı duyulur ve yer değiştirme oluşmaya başlar ve çıkar çatışmaları görülür.*
3. *Rehabilitasyonun etkileri daha belirgin hale gelirken, fiyatlar yükselir ve yer değiştirme zorla oluşmaya başlar. Yeni sakinlerle, orijinal sakinler, kurumları ve gelenekleri ile yer değiştirirler.*

Üst gelir grubuna dâhil olan kent sakinlerinin soylulaştırma ile birlikte kent merkezine yönelmeleri neticesinde fiyatların yükselmesi nedeniyle alt gelir grubuna dâhil olan sakinlerin bu alanda yaşamaları olanaksız hale gelmektedir. Dolayısıyla kentte sosyo-kültürel bir değişimin yaşanması doğaldır. Ayşen Şatroğlu (2011: 360) bu konuyu güzel özetlemektedir. *"Kent yoksullarına barınak olan bu konut alanları gayrimenkul yatırımlarının bir başka yüzünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla "çöküntü" nün bir yüzü toplumdaki yoksulluğa, diğer yüzü ise zenginliğe bakmaktadır... Değer yüklü bir kavram olan soylulaştırma, hedef bölgede / mahallede var olan toplumsal yapıyı değiştirmektedir. Ancak, yönetimler tarafından bazı bölgelerin yenilenme alanı olarak seçilmesi ve burada yaşayan nüfusun tümüyle başka bir alana aktarılması ise daha zorlayıcı bir süreçtir... Sonuçta soylulaştırmanın bir yönüyle rant, bir yönüyle turistik ilgi, bir başka yönüyle ise göç içeren bir süreç olduğunu söyleyebiliriz. Bireylerin ilgisi ve girişimleriyle meydana geldiği zaman daha yumuşak bir geçişin olduğu görülmektedir. Ancak soylulaştırma, projelere bağlı bir yatırım olarak yapıldığı zaman daha sert, yoksulu ve zengini çatışma içinde karşı karşıya getiren kentsel bir süreç olarak önümüzde durmaktadır".*

Soylulaştırmanın temelinde barındırdığı yoksulluk boyutu da oldukça önemlidir. Kent yoksulluğu konusu başlı başına oldukça geniş ve çok boyutlu bir konudur. Burada kısaca değinilmesinin nedeni yoksulluğun, soylulaştırmanın yapıldığı bölgelerin en dikkat çekici özelliği olmasıdır. Ayrıca yoksulluğun kendi başına önemli bir güvenlik problemi olabildiği de bilinmektedir. Yoksulluğun yarattığı eşitsizlik, kutuplaşma ve toplumsal dışlanma gibi olguların varlığı, soylulaştırmanın yapıldığı bölgelerde başlı başına güvenlik sorunları yaratmaktadır. Zengin ve yoksul arasındaki gelir düzeyi farkı açıldıkça eşitsizlikler artmakta ve kutuplaşma doğmaktadır. Kaldı ki özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yalnızca zengin-fakir ayrımı değil, yoksulluğun boyutları şiddetlendikçe kutuplaşmanın yaşandığı alanlar da çeşitlenmekte ve şiddeti artmaktadır. Bütün bunlar birleşip toplumsal dışlanmayı yarattığı gibi, bir de dezavantajlı grupların toplumsal eşitsizliklerden kaynaklanan ve nesilleri boyu sürecek olan toplumsal dışlanmaya yol açması da kaçınılmaz olmaktadır (Castells, 2007: 93). Bütün bunlar sonucunda biriken toplumsal problemler önemli güvenlik sorunları yaratacağı gibi, üzerine bir de soylulaştırma uygulamaları gelince sorunların boyutları çok fazla büyümektedir.

Sonuç olarak, soylulaştırma süreci toplumsal çatışmalara dönüşebilmektedir. Yerinden etme, eski sakinlerle yeni gelenler arasında ciddi anlaşmazlıklara neden olmaktadır. Bu durum kent alanlarında bir tür sınıf mücadelesi haline dönüşebilir. İşin bu kısmı maddi boyutunu gösterirken, dikkat edilmesi gereken önemli bir boyutta işin manevi kısmına aittir. Soylulaştırılacak alandan uzaklaştırılan sakinler beraberlerinde o alana ait değerleri de taşıdıkları için yeni gelenlerin sahip çıktıkları alan yapay bir mahalle ya da semt havasını vermektedir (Uysal, 2006: 83). Bu yapaylık da oraya yeni gelenlerin ilk başta arzuladıkları o havayı alamamaları ile sonuçlanır ki, aslında bu da beklenen ve istenen bir durum değildir.

### 3.SOYLULAŞTIRMANIN GÜVENLİK BOYUTU VE KENT GÜVENLİĞİ

Manuel Castells'e (1997: 123) göre, *"üretim araçlarının toplumsallaşması ile tüketim araçlarının artan toplumsallaşması birleşince; başka bir deyişle, ortak hizmetler günlük yaşamın*

yapısında ve ritminde stratejik bir rol oynamaya başlayınca, “kentsel sorunlar” giderek siyasi bir mesele haline gelmektedir. Kent yapısının işlemeyen yönlerini düzeltmek (ya da bu yolla toplumsal yapıdakileri de) ya da kurumsal olarak idari kuruluşlarla ifade edilen tüm toplumsal sistemin uzun-vadeli çıkarları doğrultusunda yönlendirilebilecek bir politikayı uygulayabilmek için, bu alanda giderek daha fazla idari müdahalede bulunmamız gerekecektir. Dolayısıyla kent planlaması, kentsel gelişmenin sinir merkezi haline gelmektedir ve bunun motoru olmaktan çok, yaygın eğilimlerin bir yansımasıdır”.

“Kent planlaması, kentsel gelişmenin sinir merkezi haline gelmektedir” diyen Castells, aslında tam da güvenlik sorununa işaret etmektedir. Castells’e (1997: 123-4) göre kent, bir çerçeveden çok, sürekli akış içinde bulunan bir toplumsal pratiği anlatmaktadır. Dolayısıyla, önemli bir konu gündeme geldiğinde, bu durum karşıtlıkların kaynağını oluşturmakta ve buradaki karşıtlık toplumsal güdümlerle ile toplumsal ve siyasi çelişkiler doğurmaktadır. Bütün bunlar özellikle kentsel karşıtlıklara bağlı çelişkili alan ile toplumsal hareketler arasında ortaya çıkmaktadır. Toplumsal hareketler, toplumsal pratiklerin bir tür örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, kentsel planlama müdahalelerinin toplumsal önemi, genellikle ideolojik içerikli belgelerin ve kent planlarının arasındaki tutarlılığın üzerinde ve ötesinde bir yerde ortaya çıkar. Ayrıca kentsel planlama kararlarına yönelik muhalefeti sadece tüketici tepkisi olarak nitelendirmek eksik kalır. Bu durumu, toplumsal çelişkilerle ve kentsel alanlarda ortaya çıkan toplumsal hareketlerin ortaya çıkış nedenleriyle birlikte değerlendirmek gerekmektedir.

Ani tepkilerden örgütlü müdahalelere kadar ister politik olsun ister belli taleplere yönelik olsun konutun büyüklüğü, konforu, fiyatı ve yeri açısından doyurucu bir teklif gelmedikçe, kişiler genellikle kendi konutlarında kalabilmek için harekete geçmektedir (Castells, 1997: 143). Manuel Castells gibi Andy Merrifield da (2017: 55) Paris’teki toplumsal gerginliklerden ve toplumsal hareketlerden bahsetmektedir. Balzac’ın “*eski Paris korkutucu bir hızla yok olmaktadır*” sözünü kitabının son cümlesi yapan Eric Hazan’ın “Paris’in Keşfi” kitabından bahseden Merrifield, O’nun anlattığı Paris’i şöyle ifade etmektedir:

“Kimisinin bilinçli kimisinin bilinçsiz bir şekilde koca başkenti gizlice fakirlerden kurtarma planları yaptığı, bir yandan doyumsuz gayrimenkul çıkarlarının diğer yandan görkemli turist pazarının – kültürülüler için bir Disneyland – dümeninin suyuna giden, çoğunluğu beyaz ve burjuva sakinlerden oluşan iki milyon, şehrin yerlileri değildir”.

Paris, burada yalnızca bir örnektir ve tek değildir. Bu durum dünyanın aşağı yukarı bütün kentlerinde karşılaşılabilen bir durumdur. Pelin Pınar Özden’e (2010: 287) göre, “*kentsel yenilemenin toplumsal dışlanmayı yaratan ya da artıran iki temel unsuru vardır. Bunlardan ilki, yenileme sonrasında mülk değerlerindeki ve kiralardaki artış, ikincisi yenileme alanlarında görev alan karar vericilerin dışlayıcı ve zorlayıcı politikalarıdır*”. Soylulaştırmanın genellikle zorlayıcı bir uygulama olması nedeniyle ortaya çıkan toplumsal sorunlar da daha büyük olmaktadır.

Dünya Bankasına göre, dünyadaki 65.6 milyon insan zorla yerinden edilmiştir. Bu insanlar bir şekilde sığınacakları şehri bulmak için çabalamaktadırlar. Yine dünyada 4 milyardan fazla insan kentlerde yaşamaktadır. Küresel nüfusun yarısı demek olan bu durum da, 2050 yılında nüfusun iki katına çıkması ve dünyadaki her 100 kişiden 70’inin kentlerde yaşaması anlamına gelmektedir. Ancak kentleşmenin hızı ve ölçeği çok büyük zorlukları beraberinde getirmektedir. Örneğin, dünyadaki yaklaşık 1 milyar kadar kentli fakir ve gecekondulu alanlarında yaşamaktadır. Genellikle bu insanlar kentli olmanın getirdiği birtakım hizmetlerden faydalanamamaktadır. Dahası bu insanlar uygun fiyatlı konutlara, kaliteli temel hizmetlere ve daha iyi iş ortamlarına erişimin dışında tutulmaktadır (World Bank, 2018).

Zygmunt Bauman, ekonomik ilerlemenin dünyanın her yanına yayılan zafer yürüyüşünün ürettiği insan zayıyatını, mültecileri, göçmenleri, sığınmacıları “*küreselleşmenin çöpu (atığı)*” olarak nitelendirmektedir. “*Geçim derdiyle dünyayı dolaşan, yaşamlarını sürdürebilecekleri bir yer bulup yerleşmeye çabalayan bu insanlar, iskartaya çıkma korkusundan kaynaklanan kolay bir hedef oluşturmaktadırlar...*”. Kaybolmuşluk, belirsizlik ve talihsizlik duygularının da bu korku ve endişeyi körüklediği bilinmektedir. Özellikle küresel atık olarak nitelendirilen göçmenler, mülteciler ve sığınmacıların buldukları kentte oturdukları alanlar devletler için suçun yuvası oldukları önyargısıyla,

orta ve üst sınıf kent sakinleriyle yüzleşmeden denetim altına alınmalarının gerekliliği yönünde kesin bir inanç vardır. Bauman'ın nitelemesiyle, "... *"küresel atıklar" yerleştikleri ülkeye uzaktaki savaşın görüntülerini, yıkılmış evlerin, yakılmış köylerin kokusunu getirirken ülke sakinlerine gündelik hayatlarının güvenli ve tanıdık kozasının kolayca yırtılabileceğini, evlerinde yaşadıkları güvenlik duygusunun ne denli yanıltıcı olabileceğini hatırlatıyor...*" (Bauman, 2018: 78-82). Bu durum yalnızca göç olgusuna örnek teşkil etmektedir. Buna ek olarak, buldukları toplum tarafından dışlananlar, yoksullar, işsizler, her türlü ayrımcılığa uğrayanlar da, kentlerin orta ve üst sınıfı tarafından görülme istemeyen, derin bir güvensizlik duygusu uyandıran çöküntü alanları, metruk, terk edilmiş binaların olduğu bölgelerde yaşamaktadırlar.

Orta ve üst gelir grubunu rahatsız eden ve güvensizlik duygusu veren böyle çöküntü alanlarında uygulanan dönüşüm projeleri soylulaştırma uygulamaları şeklinde olmaktadır. Soylulaştırma da ağır ekseriyetle bölge insanının zorla bölgeden tahliye edilmesi şeklinde gerçekleşmektedir. Elbette gönüllü olarak soylulaştırma projelerinin uygulandığı alanlar da bulunmaktadır. Ancak marjinal hayatların yaşandığı, her türlü suçlunun barınabildiği, dışlanmış, özellikle dış göçle kente gelmiş, fuhuş, uyuşturucu, gasp, hırsızlık vb. gibi önemli güvenlik problemlerini yaratan insanların bulunduğu yerlerde yapılan soylulaştırma çalışmaları sonucunda sorunların bütün kente yayılmasına da neden olunabilmektedir. Gönüllü olduğu varsayılan ve soylulaştırma uygulanan alanlarda da o bölgenin eski sakinleri, yeni kurulan düzene uyum sağlayamamaktadır. Böylece yeni sorunların da kapısı aralanmaktadır.

Manuel Castells'e (1997: 124) göre, kentsel planlama müdahaleleri ile değişik yönelimlere sahip toplumsal dinamikler arasındaki karşılıklı ilişki katılımcı, taleplere önem veren ya da rekabete dayanan bir ilişki türü olarak ortaya çıkabilir. Oysa kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasında genellikle, toplumla ilişkisi kurularak yapılmadığı için daha sürecin başlangıcından itibaren ciddi toplumsal gerilimlere yol açılmasına neden olmaktadır. Bundan dolayı Pelin Pınar Özden'in (2010: 268) belirttiği gibi, *"bu tarz bir kentsel yenilemenin toplumsal yenilenme ve bütünleştirme gibi hedefleri olmadığından yalnızca fiziksel uygulamalar olarak kalmakta ve sürdürülebilirliğinin de sağlanamamasına neden olmaktadır. Bu durumda da ortaya dış kabuğu yenilenen; ancak içi boşaltılıp yeni bir dolgu maddesi ile doldurulmaya çalışılan, yeni malzemeyi kabul etmeyip dışarı geri püskürten uyumsuz ve kentin geri kalanından kopuk, üstelik bu yönüyle hala sorunlu alanlar çıkmaktadır. Dolayısıyla toplumsal sorunlarla mücadeleyi konu almayan, sosyal yapıyı iyileştirmeyi içine almayan uygulamalar başarılı olamamaktadır"*.

Sonuç olarak, soylulaştırma uygulamaları gönüllü veya gönülsüz olmasına bakılmaksızın bir dışlanmışlık duygusu yaratmaktadır. Buna ilave olarak, küreselleşmenin de katkısıyla kentlerde oluşan bireyselliğin getirdiği yalnızlık duygusu da eklenince, bulunduğu durumu kabullenmemek başta olmak üzere, isyan etme, suça ve şiddete eğilim gibi sorunlar da beraberinde gelmektedir. Tüm bunlar yaşadığı kenti sevmeme, kenti sahiplenmeme sonucunu doğurmaktadır. Böyle sakinleri olan kentlerde de, güvenliği sağlamak ve yaşanabilir bir kent yaratmak neredeyse imkânsız hale gelmektedir.

## SONUÇ

Tarih boyunca kentler, sanayinin, ekonomik kalkınmanın ve kültürel birikimin aktif bir merkezi olmuştur. Ancak 1960'lardan itibaren bu durum değişmeye başlamıştır. Özellikle kent merkezlerindeki

çöküntü alanlarının oluşumu ile yoksulluk, suç ve şiddetin yükselmeye başladığı görülmektedir. Aynı zamanda geçerli ekonomik sistem, küreselleşme ile birlikte kentleri önemli çıkmazlara sokmuştur. Özellikle güvenlik konusu oldukça sorunlu hale gelmiştir. Kentlerin uluslararası düzeyde hem ekonomik hem de politik olarak bir ulus devlet kadar ön plana çıkmasına neden olan küresel sistem, kentleri aynı zamanda küresel suça da açık hale getirmiştir. Böylece küreselleşmenin etkisiyle suçun da küreselleşmesi, büyük suç örgütleri ile mücadele etmeyi zorlaştırdığı gibi, “meşru” ve “gayrimeşru” arasındaki olması gereken ayırımın da ortadan kalkmasına neden olmuştur. Dolayısıyla kent güvenliği sorunu olağanüstü büyüyen devletlerin kendi hukuk sistemleriyle çözemeyecekleri bir hal almıştır. Uluslararası göçün ve uluslararası suç örgütlerinin hedefinde olan kentlerin güvenliği de oldukça karmaşık hale gelmiştir. Bununla birlikte daha yaşanabilir bir kente ulaşmak için kent yöneticilerinin uyguladığı kentsel dönüşüm projelerinden biri olan soylulaştırma uygulamaları, suçu ve şiddeti en fazla artırma ve kent geneline yayma potansiyeli olan projelerdendir.

Soylulaştırma, tanımından da görüldüğü gibi kentsel dönüşümün yapısal kısmından çok sosyal kısmı ile ilgilidir. Özellikle de düşük gelir gruplarını ve dışlanmış grupları kapsamaktadır. Bu durumda gönüllü veya gönülsüz bir yerinden etme vardır. Dolayısıyla çatışmaya açık bir alandır ve kent güvenliği açısından tehdit oluşturmaktadır.

Aslında gecekonduların bölgelerine uygulanan sistem ağırlıklı olarak kentsel yenilemeyi anlatırken, kentsel dönüşümün uygulandığı alanlar, daha çok marjinal, yasa dışı, aşırı yoksul hayatların yaşandığı yerler olarak nitelendirilebilir. Soylulaştırma nitelik ve nicelik olarak değişimi anlatan kentsel dönüşümün uygulandığı bir sistemdir. Soylulaştırmanın özünde, uygulanan bölgenin yalnızca fiziki değişimini değil aynı zamanda toplumsal dönüşümünü de sağlamak amacı vardır. Gecekonduların bölgelerinde yaşayan insanlar daha çok alt gelir grubuna dâhil olan insanlardır. Orta ve üst sınıfa dâhil olanların gecekonduların bölgelerine olan yaklaşımları bir nebze daha ılımlıdır. Dolayısıyla gecekonduların bölgelerine ağırlıklı olarak kentsel yenileme uygulanmaktadır. Her iki halde de memnuniyetsizlik hâkimdir.

Küreselleşmenin etkisiyle, küresel bir toplumun üyesi olan bireyler olarak eski vatandaşlık anlayışından oldukça farklılaşmış yeni bir vatandaşlık anlayışı ortaya çıkmıştır. Bireyselliğin ön planda olduğu, tüm dünyadaki gelişmelerden bilgi sahibi olan ve yaşadıkları kentsel ya da kırsal alanla ilgili her düzeyde kararlara ve uygulamalara katılmak isteyen katılımcı vatandaş profili dikkat çekmektedir. Bu anlayışta olan vatandaşın beklentileri de elbette yüksektir. Yaşadıkları yerin kentsel dönüşümünde de söz sahibi olmayı beklemektedirler. Vatandaş karşılarına alan her proje aslında başarısız olmaktadır.

Kentsel dönüşümün uygulandığı alanlarda orada yaşayan kent sakinlerinin rızasıyla başlatılan projelerde, genellikle proje bitiminden sonra yükselen fiyatlar ve sosyo-kültürel olarak bölgenin yeni sakinleriyle uyum sağlayamamaktan kaynaklanan nedenlerle düşük gelir grubuna dâhil olanlar bölgeyi terk etmek zorunda kalmaktadırlar. Farklı olarak zorla gerçekleştirilen projeler, genellikle dışlanmış, aşırı yoksulluk içinde yaşayan, göçmenler, mülteciler, sığınmacılar gibi geldikleri toplum tarafından kabullenilmeyen insanlar ya da her türlü suça karışmış insanları hedef aldığı için oldukça önemli güvenlik tehdidi içermektedir. Buldukları bölgeden zorla tahliye edilen bu insanlar kentin geneline yayılmakta, dışlanmışlığın ve yalnızlığın da etkisiyle suçun ve şiddetin artmasına neden olmaktadır. Kent, tıpkı iltihaplı bir dokunun hiçbir önlem alınmadan iltihaplı bölgenin açılıp tüm bedeni iltihabın sarması gibi tedaviye muhtaç hale gelebilmektedir.

Sonuç olarak, soylulaştırma uygulamaları esas itibarıyla toplumsal dönüşüm projesidir. Aynı zamanda tüm boyutlarıyla da karmaşık bir uygulamadır. Genellikle soylulaştırma yapılan alanın yaşayanlarının rızası alınmadan yapılması da gerginliğe neden olmakta, çoğu zaman istenmeyen durumlara yol açmaktadır. Günümüz insanının yönetimin her düzeyinde katılım beklentisi, gelişen teknolojinin de katkısıyla toplumsal düzeyde olaylara neden olabilmektedir. Bu durum bazen bireysel suça ve şiddete, bazen sokak çatışmalarına, bazen yağma ve yıkımlara, bazen de büyük toplumsal bir harekete dönüşebilmektedir. Dolayısıyla kentsel dönüşüm ya da soylulaştırma uygulayacak olan yönetimin, her düzeyde kent sakinlerini uygulamanın ortağı yapması ve gerekli olan önlemleri alarak işe başlaması, özellikle kent güvenliği açısından gerek ve yeter şarttır.

## KAYNAKÇA

- AKSOY, E. (2007), “Suç ve Güvenli Kent Yaklaşımı”, Kent ve Suç, Dosya 06, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi, Bülten 55, Kasım – Aralık 2007, Ankara, ss. 11-15.
- AYHAN, U. (2008), *Metropol Alanlarda Kamu Güvenliği*, Ankara: Kripto Kitaplar.
- BAHÇECİ, H. I. ve İ., E., AKPINAR (2019), Kentsel Güvenliğin Sağlanmasında Mahalle Bekçiliğinin Rolü: Yahya Kemal Mahallesi Örneği, *Kamu Güvenliği Politikaları “Yerelden Küresele”*, Ed. Dr. Hasan Acar, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, ss. 273-295.
- BAUMAN, Z. (2018), *Iskarta Hayatlar – Modernite ve Safraları*, Çev. Osman Yener, İstanbul: Can Yayınları.
- BELLAMY, I. (1981), Towards a Theory of International Security, *Political Studies*, 29/1, s. 100-105.
- CASTELLS, M. (1997), *Kent, Sınıf, İktidar*, Çev. Asuman Erendil, Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- CASTELLS, M. (2007), *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür, Binyılın Sonu, 3. Cilt*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 190.
- ÇEKER, A., BELGE, R., (2015), İstanbul’da Kentsel Dönüşüm Kapsamında Gerçekleşen Bir Olgu: Soylulaştırma, *Türk Coğrafya Dergisi*, 65(2015), syf. 77-86,  
12. 03. 2019 tarihinde: <https://dergipark.org.tr/tcd/issue/21272/228392> adresinden alındı.
- ENGİNCAN, P. (2015), Kentsel Dönüşümün Sonuçları: Kent Yoksulluğu/Yoksunluğu ve Toplumsal Dışlanma, *İdealkent Kent Araştırmaları Dergisi*, Sayı 16, Mayıs 2015, ss. 107-122.
- FLORIDA, F. (2011), *Yaratıcı Sınıf Adres Değiştiriyor, Yetenek İçin Küresel Rekabet*, Çev. Zeynep Kökkaya Chalar, İstanbul: Kapital Medya Hizmetleri.
- FLORIDA, F. (2018), *Soylulaştırma, Eşitsizlik ve Seçkinler Şehri ile Gelen Yeni Kentsel Kriz*, Çev. Derya Nuket Özer, İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık.
- GIDDENS, A. (2008), *Sosyoloji*, İstanbul: Kırmızı Yayınları.
- HOLTON, R. J. (1999), *Kentler Kapitalizm ve Uygarlık*, Çev. Ruşen Keleş, Ankara: İmge Kitabevi.
- KAVUNCU, A. Ç. (2018), Neoliberal Güvenlik Politikaları Çerçevesinde Kente Yaklaşım ve “Kentsel Güvenliğin Çöküşü”, *Kentsel Politikalar*, Ed. Prof. Dr. Ayşegül Mengi, Doç Dr. Deniz İşçioğlu, Ankara: Palme Yayınları 1376, ss.173-187.
- KAYPAK, Ş. (2016), Kentsel Bir Sorun Olarak Kentsel Güvenlik, *The Journal of Academic Social Science*, Yıl: 4, Sayı: 33, Kasım, s. 35-50, 15.02.2019 tarihinde [https://www.researchgate.net/publication/310600822\\_KENTSEL\\_BIR\\_SORUN\\_OLARAK\\_KENTSE\\_L\\_GUVENLIK](https://www.researchgate.net/publication/310600822_KENTSEL_BIR_SORUN_OLARAK_KENTSE_L_GUVENLIK) adresinden alınmıştır.
- KELEŞ, R. (1998), *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara: İmge Kitabevi.
- KELEŞ, R. (2008), *Kentleşme Politikası*, Ankara: İmge Kitabevi.
- KELEŞ, R. (2014), *100 Soruda Türkiye’de Kentleşme, Konut ve Gecekondu*, Ankara: Cem Yayınevi.
- KELEŞ, R. ve A. MENGİ (2017), *Kent Hukuku*, Ankara: İmge Kitabevi.
- MERRİFIELD, A. (2017), *Yeni Kent Sorunu*, Çev. Duygu Toprak, Ceren Akyos, İstanbul: Tekin Yayınevi.
- SAÇLI, A. (2019), Küreselleşme ile Değişen Güvenlik Kavramı Çerçevesinde Kentlerin Güvenliği, *Kamu Güvenliği Politikaları “Yerelden Küresele”*, Ed. Dr. Hasan Acar, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, ss. 245-271.

SMITH, M. E. (2010), *International Security: Politics, Policy, Prospects*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire.

TEKELİ, İ. (2011), *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

TUNA, G. (2003), *Küresel Ekonomik, Ekolojik ve Sosyal Tehditler, Yeni Güvenlik*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

TÜRK DİL KURUMU, 03.03.2019 tarihinde:

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=192218](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&view=bts&kategori1=veritbn&kelimesec=192218) adresinden alınmıştır.

UYSAL, Ü., E. (2006), *Soylulaştırma Kuramlarının İstanbul'da Uygulanabilirliği: Cihangir Örneği*, Planlama, 2006 / 2, 20.11.2018 tarihinde Şehir Plancıları Odası :

[http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/705e1164a8394aa\\_ek.pdf](http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/705e1164a8394aa_ek.pdf) adresinden alındı.

ÖZDEN, P., P. (2010), Kentsel Yenilemenin Unutulan Ögesi: Toplumsal Yenilenme, Ed. Ö. UĞURLU, N. Ş. PINARCIOĞLU, A. KANBAK, M. ŞİRİNER içinde, *Kent Sosyolojisi Çalışmaları*, (s. 267-308), İstanbul: Örgün Yayınevi.

YILDIZOĞLU, E. (2019), Münih Güvenlik Konferansı: ABD ve Avrupa'nın ayrışmasını ortaya koyan zirve, 02. 03. 2019 tarihinde: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-47333464> adresinden alınmıştır.

3 Big Ideas to Achieve Sustainable Cities and Communities, [www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2018/01/31/3-big-ideas-to-achieve-sustainable-and-communities](http://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2018/01/31/3-big-ideas-to-achieve-sustainable-and-communities), (Erişim Tarihi:20.08.2018).

## KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ, İKLİM MÜLTECİLERİ VE GÜVENLİK

*Fırat Harun YILMAZ\**  
*Mücahit NAVRUZ\*\**

### Öz

İnsanların yer değiştirme süreci ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel birçok sebebe bağlıdır. Çevre sorunları da bu sebeplerden biridir. İnsanların yaşamını sürdürülebilmesi için gerçekleştirdiği faaliyetler, çevre sorunlarını beraberinde getirmektedir. Çevresel sorunlar ve değişimler nedeniyle geçici veya sürekli yer değiştirme durumu, insanlığın ortaya çıkışından beri var olmuştur. Kaynakların tükenmesi, ekilebilir arazilerin yokluğu, mevsimler değişiklikler insanları bir yerden farklı bir bölgeye göç etmeye zorlamıştır. Küresel ölçekte çevre sorunları sebebiyle meydana gelen yer değiştirmeler ise 1980'li yıllardan beri tartışılmaktadır. İnsan faaliyetleri sonucunda meydana gelen küresel ölçekli sorunlardan biri iklim değişikliğidir. Küresel iklim değişikliği yaşam koşullarına doğrudan etki edebilme potansiyeline sahiptir. Bu nedenle iklim değişikliği farklı disiplinlerin çalışma konusu haline gelmiştir. Küresel iklim değişikliğinin doğrudan veya dolaylı etkileri sonucunda meydana gelen göçler geleneksel mülteci yaklaşımından farklı olarak iklim mültecileri meselesini ortaya çıkarmıştır. Deniz seviyesinin yükselmesi, tarım arazilerinin verimsizleşmesi, doğal afetler gibi etkileri nedeniyle yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalan iklim mültecileri son yıllarda gündeme gelmektedir. Bu noktada küresel iklim değişikliği bağlamında kimlerin iklim mülteci olarak kabul edilmesi, iklim mültecilerine ne tür bir statü verilmesi ve bu kişilere yönelik ne tür politikaların geliştirilmesi gerektiği soruları ortaya çıkmaktadır. Mültecilerin Hukuki Duruma İlişkin Cenevre Sözleşmesi kapsamına girmeyen, çevresel mülteciler ile doğrudan ilişkili olan iklim mültecileri, sadece çevre değil güvenlik konusuyla da ilişkilidir. Bu kapsamda çalışma küresel iklim değişikliği bağlamında iklim mültecilerinin mevcut durumunu ve güvenlik açısından geleceğe yönelik olası etkilerini araştırmayı amaçlamaktadır. Çalışmada ilk olarak küresel iklim değişikliğinin meydana getirdiği sorunlar ve güvenlik ilişkisi mevcut literatür ve güncel olaylar üzerinden ele alınmaktadır. Ardından küresel iklim değişikliği bağlamında iklim mültecileri incelenmektedir. Bu kapsamda iklim mültecileri kavramının kapsamı, ulusal/uluslararası düzeydeki hukuki düzenleme ve uygulamalar üzerinden değerlendirilmektedir. Son olarak dünyadan iklim mültecileri örnekleri, iklim mültecilerinin meydana getirebileceği güvenlik meseleleri ve güvenlik yaklaşımları ele alınmaktadır. Çalışmada, gelecekte küresel iklim değişikliğinin ve bu değişim sonucunda sayıları artacak olan iklim mültecilerinin ulusal ve uluslararası güvenlik politikalarının oluşturulmasında etkin faktörler arasında yer alabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Küresel İklim Değişikliği, Güvenlik, Göç, Mülteci, İklim Mültecileri

\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, firatyilmaz@selcuk.edu.tr

\*\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, mucahitnavruz66@gmail.com



## GLOBAL CLIMATE CHANGE, CLIMATE REFUGEES AND SECURITY

### Abstract

Human displacement is based upon such as economic, social, political and cultural reasons. Environmental problems are one of these reasons. Human activities taken places for the survival of humanity brings about environmental problems. Temporary or permanent displacement caused by environmental issues and transformations exist since the appearance of humanity. Resource depletion, lack of arable lands, seasonal changes force people to move from one place to another. Displacement due to global environmental issues is argued since the 1980s. Climate change caused by human activities is one of the global environmental issues. Global climate change has the potential to affect directly the living conditions. Thus climate change becomes in the agenda of various discipline. As a consequence of the direct-indirect effects of climate change, climate refugee issue emerges apart from traditional refugee approaches. Climate refugees that are forced to move from their land due to factors as sea level rising, infertile land and natural disasters are brought to agenda. At this point, determining who is going to accept as climate refugee within the context of global climate change, what status needs to be given and what kind of policies needs to be implemented upon these people are at stake. Climate refugees who are outside the scope of Geneva Refugee Convention and associated with environmental refugees are not only environmental but also a security issue. Within this scope, this study aims to investigate current status and potential security issues of climate refugees. In this study; initially, relation between issues derived from global environmental change and security is addressed through certain literature and agenda. Than climate refugees investigated within the context of climate change. Afterwards status and scope of climate refugees are addressed via legal infrastructure and current events. Finally, cases of climate refugees from the world, security issues of climate refugees and security approaches are evaluated. It is concluded that global climate change and climate refugees play parts in factors determining the national/international security policies.

**Keywords:** Global Climate Change, Refugee, Climate Refugees, Migration, Security

## GİRİŞ

İnsanlık ortaya çıkışından günümüze sürekli hareket halindedir. Göç olarak nitelendirilen değişim ve hareketlilik süreci ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi birçok sebebe dayanmaktadır. Çevresel meseleleri de göçün nedenleri arasında saymak mümkündür. Doğal çevrede yaşanan değişim ve çevresel tahribatın yaşam koşullarını değiştirmesi bireyleri göçe zorlamaktadır. Bir bölgedeki doğal kaynaklar tükenmesi, mevsimsel değişimler, tarımsal verimliliğin azalması insanları göç ederek daha yaşanabilir mekânlar bulmaya itmektedir (Williams, 2008: 507). Çevresel değişim Sanayi devrimi sonrası süreçte yeni bir boyut kazanmıştır. Bu süreçte insan faaliyetlerinin meydana getirdiği tahribat yerel çevre problemlerinin yanı sıra küresel ölçekte etkili olmaya başlayan sorunları da ortaya çıkarmıştır. Yerel düzeyde kirlilik, doğal kaynakların tüketilmesi gibi sorunlar; küresel düzeyde ise okyanus asitlenmesi, çölleşme, ormansızlaşma, verimli arazilerin kaybı, biyolojik çeşitliliğin azalması, küresel iklim değişikliği gibi meseleler ortaya çıkmaktadır.

Sera gazı salınımlarının günümüz düzeyinde devam ettiği takdirde 21. yüzyıl boyunca bir önceki yüzyılda yaşanan değişikliklerden daha büyük değişimlerin yaşanacağı ifade edilmektedir (Türkeş, 2008: 36). Son 10 yıllık süreç içerisinde yaşanan doğal afetlerin sayısı iki katına çıkması bu durumu doğrular niteliktedir. Nitekim yaşanan her 10 doğal afetten 9'unun iklim değişikliği ile ilişkili olduğu ifade edilmektedir (Ziya, 2012: 236). İklim değişikliği küresel sıcaklıkların artması, buzul miktarının azalması, kaynakların azalması, kıyı şeritlerinin kaybı, tarım arazilerinin verimsizleşmesi, kuraklıklar, seller, aşırı hava olayları, mevsimlerin değişimi ve hastalıkların yayılması gibi fiziksel etkilere sahiptir. Bu değişiklikler kaynak güvensizliğinin ortaya çıkmasına, sosyal huzursuzlukların artışına, yoksulluğun yayılmasına, fiziksel güvenliğin azalması ve göçlerin artışına neden olmaktadır (Vural, 2018: 70-71; Arnell vd., 2002). Ekolojik etkilerinin yanı sıra küresel iklim değişikliğinin insani boyutu da bulunmaktadır. Kitleli göçlere neden olma bunlardan biridir (Naser, 2011: 718). Küresel iklim değişikliği dünyanın farklı bölgelerinde ulusal ve insani güvenliği doğrudan veya dolaylı olarak etkileyen göçlere neden olmaktadır (Gönenç ve Kibaroglu, 2017: 2).

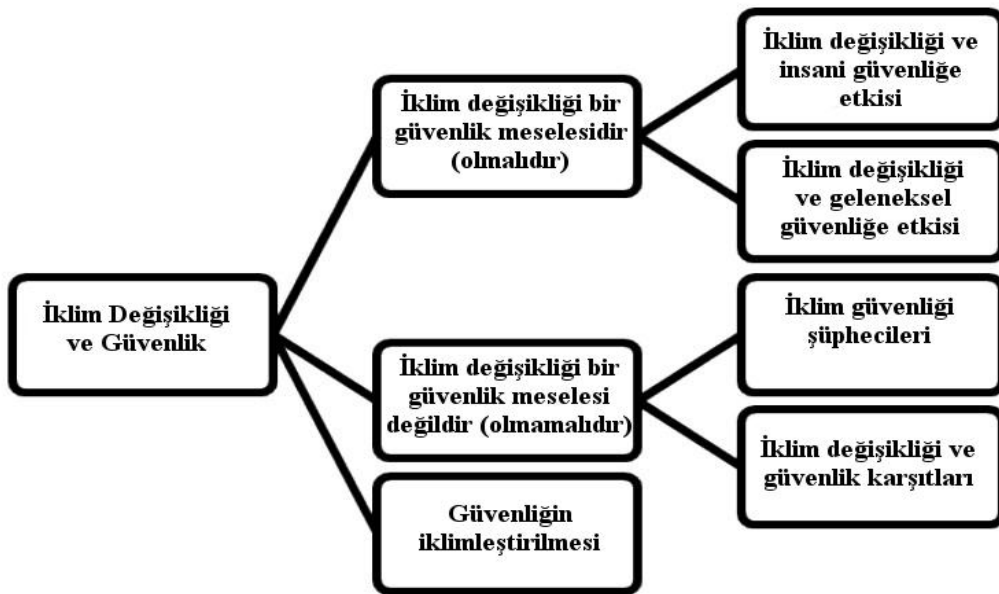
Çevresel değişimler nedeniyle geçici veya sürekli olarak yer değiştirme süreci çevresel mülteci kavramını; küresel iklim değişikliğinin etkileri nedeniyle insanların yer değiştirme zorunluluğu ise iklim mültecileri kavramını ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda çalışmanın ilerleyen bölümlerinde küresel iklim değişikliği bağlamında güvenlik, göç ve iklim değişikliği meseleleri değerlendirilmektedir.

## 1.KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE GÜVENLİK

Güvenlik günlük hayatta sıkça kullanılan; farklı biçim ve şekillerde çalışma konusu olan bir kavramdır. Soğuk Savaş öncesi süreçte güvenlik kavramı askeri güvenlik ile eş olarak ele alınırken, Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte güvenlik kavramının kapsamı genişlemiştir. Bu doğrultuda ekonomik, sosyal ve çevresel meseleler de güvenlik kavramı içerisinde dâhil edilmeye başlanmıştır. Güvenlik kavramının kapsamının genişlemesi ile birlikte tehlike ve risk kavramları sadece askeri meseleler ile sınırlı kalmamış; siyasal, ekonomik, sosyal ve çevresel meseleler de bu kavramların içerisine dâhil edilmiştir (Kaypak, 2012: 2). Richard Falk'un 1971 tarihli "Tehlike Altındaki Gezegen" çalışmasından günümüze geleneksel anlamda güvenlik kavramının yaşanabilir bir gezegenin geleceği açısından değiştirilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Benzer şekilde Richard Ullman "Güvenliği Yeniden Tanımlamak" adlı çalışmasında ulusal güvenlik yaklaşımlarının askeri olmayan tehditleri de kapsamı gerektiğini ifade etmiştir (Kaypak, 2012: 6). Çevresel meselelerin içerisinde en önemlilerinden biri olarak kabul gören iklim değişikliği yerel düzeyde etkilere sahip bir sorun olmaktan çıkarak küresel düzeyde devletlerin güvenlik meselesi haline gelmektedir. Çevre ve iklim değişikliği soğuk savaş sonrası dönemde alçak/ikincil politika olmaktan çıkarak yüksek politika (high politics) olarak kabul görmeye başlamıştır (Sağsen, 2011: 12). Çevresel meseleler her ne kadar askeri ve siyasal kaygıların arka planında kalsa da insanlara uygun yaşam koşulları sağlanamadığı takdirde bu kaygıların bir önemi kalmamaktadır (Kaypak, 2012: 6). Bu yaklaşımdan hareketle güvenlik yaklaşımlarının içerisine çevresel meselelerinin dâhil edilmesi Kopenhag Okulu'nun çalışmaları ile olmuştur. Kopenhag Okulu güvenlik kapsamının içerisine devlet içi ve devlet dışı unsurların da dâhil edilmesi gerektiğini öne sürmüştür. Çevresel meselelere ilişkin güvenlik yaklaşımı bu temelde incelenen alanlardan biridir (Vural, 2018: 58).

Barnett (2003: 7) iklim değişikliğinin farklı alanların çalışma konusu olmasına rağmen güvenlik boyutuna ilişkin yapılan araştırmaların nispeten az olduğunu ifade etmektedir. İklim değişikliğinin güvenlik meselesi olarak ele alınmasına çevresel güvenliğe ilişkin tartışmalar temel teşkil etmektedir. İklim değişikliği, güvenlik boyutuyla ele alınan gıda güvenliği, su anlaşmazlıkları ve göç gibi geniş ölçekli çevresel güvenlik meseleleri ile benzerdir (Baysal ve Karakaş, 2017: 24). Ancak iklim değişikliğinin bir güvenlik meselesi olup olmadığı hala tartışma konusudur.

Şekil 1: İklim Değişikliği ve Güvenlik Yaklaşımları



**Kaynak:** Baysal, B., & Karakaş, U. (2017). Climate Change and Security: Different Perceptions, Different Approaches. *Uluslararası İlişkiler/International Relations*, 14(54), 22

İklim değişikliği ve güvenlik meselesinde iki yaklaşım söz konusudur. İlk yaklaşım iklim değişikliği meselesinin bir güvenlik meselesi olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu yaklaşım kendi içerisinde iklim değişikliğinin geleneksel güvenliğe etkisi ve insani güvenliğe etkisi olarak ikiye ayrılmış durumdadır. Geleneksel güvenlik doğrultusundaki yaklaşımlar iklim değişikliğinin tehditleri arttırıcı rolü, çatışmaların kaynağı olması gibi meselelere odaklanmaktadır. İnsani güvenlik boyutu ise ekonomik, toplumsal bireysel, siyasi güvenliği; gıda, çevre güvenliği gibi meseleleri kapsamaktadır. İklim değişikliğini güvenlik kapsamında kabul eden yaklaşımlar birbiri ile ilintilidir. Örneğin iklimin değişmesi sonucu meydana gelen kıtlık gıda güvenliğini etkilemekte ve bu durum geleneksel güvenlik kapsamında değerlendirilen çatışmalara ve düzensiz göçlere neden olmaktadır. İklim ve güvenlik meselesine yönelik ikinci yaklaşım ise iklim değişikliğinin bir güvenlik meselesi olmadığına yöneliktir. Bu yaklaşımın ilk grubu olan şüphecilere göre iklim değişikliği ve çatışmalar arasında ilişki kurabilmek mümkün değildir. Diğer grup iklim değişikliğinin güvenlik meselesi olarak ele alınmaması gerektiğini; alındığı takdirde ise olumsuz etkilerinin ortaya çıkacağını ifade etmektedir. Buna göre iklim değişikliği gibi farklı ve çok sayıda konunun güvenliği kapsamına dâhil edilmesi önemli sorunlara çözüm bulmayı zorlaştıracaktır. Ancak iklim değişikliğinin geleneksel güvenlik boyutuyla ele alınmasına karşı çıkanlar insani güvenlik boyutuna karşı çıkmamaktadır. Bu doğrultuda iklim değişikliğinin insani güvenlik boyutunun varlığına ilişkin bir uzlaşımın var olduğunu ifade etmek mümkündür (Baysal ve Karakaş, 2017: 40; Trombetta, 2008: 586).

Adger (2010: 275) iklim değişikliğinin iki nedenden ötürü güvenlik meselesi olduğunu ifade etmektedir. İlk neden düşük karbon ekonomisine doğru bir dönüşüm geçiren küresel ekonominin küresel iklim değişikliğinin etkilerini hafifletmesi gerektiğidir. İklim değişikliğinin insanları etkileme kapasitesi doğal kaynaklar ve ekosistem hizmetlerine bağıllık durumuna göre değişmektedir. İnsan faaliyetlerinin sürdürülmesi için gerekli olan doğal kaynaklar ve ekosistem hizmetlerinin iklim değişikliğinden etkilenme oranı; birey ve toplumların da etkilenme düzeyini belirlemektedir. Örneğin gelişmiş ülkeler açısından bakıldığında tarım iş gücünün % 1-2'lik kısmını oluşturmaktadır. Ancak Doğu Timor bölgesinde nüfusun % 85'i geçimlerini tarımdan sağlamaktadır. Bu bölgede gıda güvenliği gelişmiş ülkelere nazaran iklim değişikliğinden daha yüksek oranda etkilenecektir. Buradan hareketle ikinci nedeni küresel iklim değişikliğinin bireysel ve toplumsal olarak herkesi bir şekilde etkileyecek olması olarak ifade etmek mümkündür (Barnett ve Adger, 2007: 641).

İngiltere'nin iklim değişikliği meselesini Birleşmiş Millet Güvenlik Konseyi'ne getirdiği ve bu doğrultuda sunduğu belgede iklim değişikliğinin güvenlik meselelerine potansiyel etkileri şu şekilde ifade edilmektedir (United Kingdom, 2007);

-Sınır anlaşmazlıkları: Uluslararası barış ve güvenliğe ilişkin tehditlerin önemli bir kısmı sınır veya toprak anlaşmazlıkları üzerinedir. İklim değişikliği nedeniyle buzulların erimesi ve deniz seviyesinin yükselmesi önümüzdeki yüzyılda gezegenimiz fiziki yapısında değişime neden olacaktır. Bu doğrultuda odaklanılması gereken meseleler küçük ada devletlerinin tamamen ortadan kalkması, kıyı şeritlerinin yapısının değişmesi ve yeni deniz yolculuğu rotalarının oluşmasıdır.

-Enerji Tedariki: Kıt enerji kaynakları, tedarik güvenliği enerji ve çatışma riski arasındaki ilişkiyi belirlemektedir. İklim değişikliğinin bu ilişkiyi karmaşıklaştırması beklenmektedir. Temel mesele güvenliği sağlarken enerji ihtiyaçları ile iklim değişikliğini de göz önüne almaktır. Bu süreçte kimi ülkeler salınımlarını azaltmak için enerji kaynaklarında değişikliğe gidecektir. Birtakım ülkeler ise iklim değişikliğinin fiziki etkilerinden dolayı enerji tedarik türlerini değiştirmek zorunda kalacaktır. Yavaş ve yönetimi mümkün olan değişikliklerin çatışmaya ve anlaşmazlıklara yol açması muhtemel değildir. Ancak ani değişimlerde bu durumun tersi söz konusudur.

-Diğer Kaynak Kıtlıkları: İklim değişikliği temel doğal kaynakları (tatlı su, ekilebilir araziler, tarım ürünleri, balık stokları vb.) daha kıt hale getirmektedir. Değişimlerin ani gerçekleştiği durumda kaynak kıtlığı insan yaşamını doğrudan etkilemektedir. Artan kıtlıklar ülkelerin kendi içerisinde ve birbirleri arasında çatışmalara neden olma potansiyeline sahiptir. Bu durum tatlı su örneğinde görülebilmektedir. Dünyanın belirli bölgelerinde nüfus sürekli artıyor iken tatlı su % 20-30 oranlarında azalmaktadır. Bu durum suya yönelik güvenlik endişelerini beraberinde getirmektedir.

-Sosyal Gerilimler: Birtakım devletler iklim değişikliğini gelişmelerinin önündeki en önemli engel olarak görmektedir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde iklim değişikliği yoksulluğun azaltılmasının önündeki engellerden biri olmaktadır. Bu durum az gelişmiş ülkelerde gelişmenin sekteye uğramasına, eşitsizliklerin artmasına ve nihai olarak sosyal gerilimlerin artmasına neden olmaktadır.

-İnsani Krizler: İklim değişikliği ani hava olayları nedeniyle insani krizlerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu tür olayların sınıraşan güvenlik meselelerini ortaya çıkarabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca hükümetler yaşanan doğal afetlerin sosyal etkileri ile başa çıkmak zorunda kalmaktadır.

-Göç: Mevcut tahminler iklim değişikliği nedeniyle önemli bölgelerin yaşanılmaz hale geleceğini göstermektedir. Deniz seviyesinin yükselmesi, tatlı su miktarının azalması ve tarımsal kapasitenin düşmesi kırsal alanlardan kentlere ve uluslararası zorunlu göçlere neden olmaktadır. Göç doğrudan anlaşmazlık ve çatışmaların ortaya çıkmasına neden olmamaktadır. Ancak göçün nüfusu artırması ve etnik yapıyı değiştirmesi gerilimlere yol açmaktadır. Özellikle kaynak kıtlıklarının yaşandığı bölgelerde güvenlik endişeleri ortaya çıkmaktadır. İlerleyen bölümde küresel iklim değişikliğinin güvenlik kapsamında meydana getireceği zorunlu göçlere bağlı olarak ortaya çıkan iklim mültecileri kavramı incelenmektedir.

## 2.KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE GÖÇ BAĞLAMINDA İKLİM MÜLTECİLERİ

Bireylerin sosyal, ekonomik, siyasi vb. nedenlerle bir bölgeden başka bir bölgeye göç etmesi günümüzde yaygın olarak gözlenen bir durumdur. Göç olgusunu tetikleyen faktörlerden biri çevrede yaşanan değişimlerdir. Çevresel göç, çevrede meydana gelen değişimler sonucu bireylerin zorunlu olarak yer değiştirmelerini ifade etmektedir. Çölleşme, ormanlık arazilerin kaybı, erozyon, su, hava, toprak kirliliği gibi çevresel değişimler; doğal veya insan kaynaklı afetler sonucu ortaya çıkan insan hareketliliği çevresel göç kapsamında değerlendirilmektedir. Tanımdan hareketle çevresel göçlerin iki temel nedeni olduğunu ifade etmek mümkündür. Nedenlerin ilki volkanik patlamalar, toprak kaymaları, deprem gibi doğal felaketlerdir. İkincisi ise ekosistemlerin insan faaliyetleri nedeniyle tahrip edilerek ekolojik dengenin bozulması; doğal sermayenin yenilenme oranlarının üzerinde kullanılarak kaynakların kıt hale gelmesi gibi insan kaynaklı nedenlerdir (Sipahi ve Tekin, 2016: 55). Küresel iklim değişikliği nedeniyle meydana gelen göçleri de çevresel göç kapsamında değerlendirmek mümkündür. Nitekim Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli raporları göçün temel sebepleri arasında küresel iklim değişikliğinin doğrudan veya dolaylı etkilerini saymaktadır (Naser, 2011: 722).

Göç bağlamında iklim değişikliğinin etkileri iki şekilde sınıflandırılmaktadır. İlk etki tarım arazilerinin kaybı, buzulların erimesi, deniz seviyesinin yükselmesi, su kaynaklarının azalması, kuraklık gibi değişimleri içeren iklim süreçleridir (climate processes). İklim süreçleri küresel iklim değişikliği nedeniyle belirli bir süre içerisinde nispeten daha yavaş şekilde gerçekleşen çevresel değişimleri kapsamaktadır. Göçe ilişkin ikinci etki ise şiddetli kasırgalar, su baskınları gibi değişimleri içeren iklim olaylarıdır (climate event). İklim olayları iklim süreçleri gibi uzun bir zaman diliminde değil kısa sürede ve ani bir şekilde gerçekleşmektedir (Brown, 2008: 9). Bu etkiler iklim değişikliği nedeniyle bireyleri zorunlu göçe itmektir. Gönüllü göçler açısından ise iklim değişikliği yerel çevresel koşulları etkileyerek bireylerin göç etmesinde etkili olmaktadır (McLeman, 2017: 100). İklim değişikliği sosyal ve ekonomik faktörler ile birleştiği takdirde göç oranının artması kaçınılmaz olmaktadır.

İklim değişikliğinin küresel göçün seyrine ilk etkisi tropik fırtınalar ve buna bağlı olarak meydana gelen su baskınlarıdır. Fırtına ve baskınlar ülke içinde yerinden olmayı ve göçleri doğrudan etkilemektedir. Bu duruma Mitch Kasırgası (Orta Amerika, 1998), Katrina Kasırgası (Amerika Birleşik Devletleri, 2005), Aila Kasırgası (Bangladeş, 2009) ve Haiyan Tayfunu (Filipinler, 2013) sonrası yaşanan göçler örnek verilebilir. İkinci etki deniz seviyesinin yükselmesidir. Yüksek nüfus yoğunluğuna sahip kıyı şeritleri deniz seviyesinin yükselmesinden doğrudan etkilenmektedir. Gelişmiş ülkeler yükselmenin etkilerinden Hollanda örneğinde olduğu gibi kıyı bariyerleri vb. araçlar ile korunmaktadır. Ancak bu durum az gelişmiş ülkeler için söz konusu değildir. Bangladeş gibi deniz seviyesinin altında topraklara sahip ülkeler yükselme ile birlikte tarım topraklarının tuzlanması; su kaynaklarının kirlenmesi gibi meseleler ile karşı karşıya kalmaktadır. Deniz seviyesinin yükselmesinden doğrudan etkilenen Hint ve Pasifik Okyanusunda yer alan ada ülkeleridir. Bunlardan biri olan Tuvalu'da halkın yaklaşık beşte biri göç etmek zorunda kalmıştır. Yine çok sayıda adadan oluşan Maldivler'de yaşanabilir alanlara doğru göçler yaşanmaktadır. İklim değişikliğinin göçe üçüncü etkisi bölgesel yağış rejimlerinin değişmesi ile birlikte yarı-kurak ve kurak bölgelerin ortaya çıkmasıdır. Bu bölgelerde yaşanan kıtlıklar insanları göçe zorlamaktadır (McLeman, 2017: 102-104).

Gelecekteki sera gazı salınımlarının artışı, nüfusun dağılımı ve artması; iklim değişikliğinin meteorolojik değişimi; yerel ve ulusal adaptasyon politikalarının etkinliği gelecekte iklim değişikliğinin etkilerine yön verecektir. Günümüz açısından bakıldığında ise küresel iklim değişikliğinin göçe olan etkisi birtakım sorular sorulmasını zorunlu kılmaktadır. Bunlar (Laczko ve Aghazarm 2009: 9);

-İklim değişikliği nedeniyle kaç insan göç etmektedir veya edecektir?

-Kimler göç etmek zorunda kalacaktır? Bu bireyler ne zaman ve nereye göç edecektir? Yeni yerleşim alanları bulunabilecek midir?

-Göç kalıcı mı yoksa geçici mi olacaktır? Ayrıca göçler ülke içi mi yoksa ülkeler arası mı gerçekleşecektir?

-Göçün göç eden insanlar, geride kalanlar ve varış noktalarında yaşayanlar için muhtemel sonuçları neler olacaktır?

-İklim değişikliğinin meydana getirdiği çevresel değişimler günümüzdeki göç olgusunu nasıl etkileyecektir? Özellikle savunması nüfus ve bölgeleri tespit etmek mümkün müdür?

Bu sorular yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerin cevaplaması gereken sorulardır. İklim değişikliği ve göç bağlamında cevaplandırılması gereken bir diğer mesele iklim değişikliği nedeniyle göç eden bireylerin ne şekilde tanımlanacağı ve buna ilişkin altyapının nasıl oluşturulacağı sorunudur. Bu noktada mülteci, çevresel mülteci ve iklim mültecisi kavramlarının incelenmesi önem arz etmektedir.

1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi Madde 1'de mülteci kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır: İşbu Sözleşmenin amaçları bakımından "mülteci kavramı" 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır (UNHCR, 1951). Sözleşmeye göre, mültecilerin din, ırk, tabiiyet, sosyal bir gruba mensubiyet veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğramaktan haklı olarak korkması gerekmektedir (Ekşi, 2016: 22). Sözleşme mülteci kavramını açık bir şekilde tanımlamakta ve zulmün içeriğini tanımda ifade edilenler ile sınırlandırmaktadır. Tanımda kuraklıklar, sel baskınları, çölleşme, deniz seviyesinin yükselmesi gibi çevresel meselelere yer verilmemektedir. Ancak zulmün kapsamının çevresel meseleleri de içerisine alacak şekilde genişlediği yadsınamaz bir gerçektir (Ziya, 2012: 238). Bu noktada çevresel mülteciler ve iklim mültecilerinin kavramsal çerçevesinin oluşturulması gerekmektedir.

Çevresel mülteci kavramı ilk olarak 1976 yılında Lester Brown tarafından ortaya atılmıştır. Kavram sonraki süreçte 1985 yılı Birleşmiş Milletler Çevre Programı raporunda El-Hinnawi tarafından tanımlanmıştır. Literatürde farklı biçimlerde ifade edilen kavramı (environmentally-induced displaced people, environmental refugees, environmental displacess, environmentally-induced displaced persons (EDPs), environmental forced populations) (Terminski, 2012: 1) kıtlık, çölleşme, ormansızlaşma, erozyon, su kıtlığı, iklim değişikliği; fırtınalar ve su baskınları gibi olağandışı faktörler nedeniyle yaşam alanlarının terk etmek zorunda kalan bireyleri ifade etmektedir (Myers ve Kent 1995: 18-19). 1985 tarihli Birleşmiş Milletler Çevre Programı raporuna göre, çevresel mülteciler varlıklarını tehlikeye sokacak veya yaşam kalitelerini doğrudan etkileyecek şekilde insan veya doğa kaynaklı çevresel riskler dolayısıyla mevcut yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalan bireylerdir (Biermann ve Boas, 2010: 62). İklim mültecileri kavramı ise çevresel mülteciler kavramından daha dar bir anlama sahiptir. Küresel Yönetişim Projesi<sup>33</sup> iklim mültecilerini iklim değişikliğinin üç etkisi (deniz seviyesinde yükselme, ekstrem hava olayları, kuraklık ve su kıtlığı) ile bağlantılı olarak çevrede meydana gelen değişimler nedeniyle yaşam alanlarını terk etmek zorunda kalan bireyler olarak tanımlamaktadır. Küresel Politik Coğrafya Ansiklopedisinde<sup>34</sup> iklim mültecileri iklim değişikliği ile ilintili çevresel felaketlerden dolayı yer değiştirmek zorunda kalan bireyler olarak ifade edilmektedir (Terminski, 2012: 8). İklim değişikliği nedeniyle yer değiştirme zorunda kalınması üç şekilde sınıflandırılmaktadır. Bunların ilki geçici yer değiştirmedir (temporarily displaced). Geçici yer değiştirmede bireyler doğal afet vb. nedenlerden ötürü ayrılmak zorunda oldukları yaşam alanlarına belirli bir süre sonra geri dönmektedir. İkinci sınıflandırma daimi yer değiştirmedir (Permanently displaced). Üçüncü sınıflandırma ise daimi veya geçici çevresel faktörler nedeniyle yaşadığı yeri terk edip hayat standardının daha iyi olduğu ülkelere gitmesidir (Ekşi, 2016: 3). Yer değiştirmeye ile ilgili bu somut sınıflandırmaya rağmen bireyler 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci olarak kabul edilmemektedir. İklim mültecilerine ilişkin temel sorun ve karmaşa kavramın uluslararası hukuk tarafından kabul edilecek biçimde yasal olarak tanımlanması meselesidir (Apap, 2018: 4). Mülteci Sözleşmesinde açıkça çevresel zararların mülteci statüsü için var olması gereken tehditler arasında sayılmaması; iklim mültecileri olarak ifade edilen bireylerin yasal olarak mülteci statüsünde kabul edilmelerine engel olmaktadır (McAdam, 2012: 44).

İklim mültecilerinin tanımlanması için uluslararası hukukta iki farklı görüş hakimdir. İlk grup 1951 Cenevre Sözleşmesinin kapsamının değiştirilmesini ve yeni mülteci kategorileri için yeni bir konvansiyon oluşturulmasını savunmaktadır. Bir diğer grup ise mevcut yasal mekanizmaların incelenerek 1998 tarihinde çıkarılan Ülke İçi Yerinde Olma Konusundan Yol Gösterici İkelere benzer bir yapının getirilmesini önermektedir. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) iklim mültecisi veya çevresel mülteci kavramlarının yerine çevresel nedenlerden ötürü yerinden olmuş birey (environmentally displaced person EDPs) kavramını kullanmakta ve mültecileri sadece 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında ele almaktadır. Ancak yine Birleşmiş Milletler Çevre Programının (UNEP) çevresel mülteci kavramını kullandığı görülmektedir. İklim mültecisi kavramı ise ulusal ve bölgesel düzeyde kabul görmeye başlamıştır. Avustralya İşçi Partisi (ALP) muhalefet konumunda iken hükümetinin iklim mültecisi kavramını kabul etmeyen hükümete karşı gelerek Pasifik Okyanusundaki ada ülkelerinden gelen kişilerin iklim mültecisi olarak kabulü için uluslararası toplantı çağrısı yapmıştır. 2007 yılında ise Avustralya Yeşiller Partisi iklim mültecilerine ilişkin yasa tasarısı hazırlamıştır (Biermann ve Boas, 2010: 66). Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi ve Cartagena Deklarasyonunda mülteci kavramının kapsamı geniş olarak ele alınmıştır. Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesinde mülteci konumuna düşme nedenleri arasında kamu düzeninin ciddi şekilde bozulduğu durumlar da yer almaktadır. Sözleşmede iklim mültecisi ve çevresel mülteci kavramları yer almamaktadır. Ancak “kendi ülkesinin bir bölümünde veya bütününde kamu düzeninin ciddi bir biçimde tehdit eden olaylar” ibaresi iklim değişikliği sebebiyle meydana gelen çevresel felaketlerin bu kapsamda değerlendirmesine imkân tanımaktadır. Cartagena Deklarasyonunda mülteci kavramının kapsamının genişletilmesi önerilmektedir. Deklarasyonda iklim mültecisi ve çevresel mülteci kavramı doğrudan yer almamaktadır. Mülteci statüsünde kabul edilmek için var olması gereken nedenler genel şiddet, dış baskılar, iç karışıklıklar, insan hakları ihlali ve kamu düzenini doğrudan bozan diğer unsurlar olarak ifade edilmektedir. Diğer unsurlar içerisinde çevresel meseleleri de dahil ederek mülteci tanımının kapsamının dolaylı olarak genişletilebilmesi mümkündür (McAdam, 2012: 48-49).



---

<sup>33</sup> Küresel Yönetişim Projesi (Global Governance Project) Toronto Üniversitesi Munk Kamu Politikası ve Küresel İlişkiler Okulu ile Londra merkezli bir yayın kuruluşu olan GT Medya Grubunun ortak girişimidir. Proje G7 ve G20 ülke liderlerinin tartıştığı temel konuları incelemektedir. Elde edilen verileri küresel paydaşlar ile paylaşarak özel ve kamusal kuruluşlara yönetim konusunda destek vermektedir ([www.globalgovernanceproject.org](http://www.globalgovernanceproject.org)).

<sup>34</sup> Chaudhary M.A. & Chaudhary, Gautam (2009). *Global Encyclopedia of Political Geography*. Global Vision Publishing House.

İklim mülteci kavramı uluslararası kamuoyunda ve akademik araştırmalarda kullanılmaktadır. Ancak tam bir tanımın yokluğu ve farklı kullanımlar birtakım olumsuzlukları beraberinde getirmektedir (Laczko ve Aghazarm 2009: 18). İklim mülteci kavramı kamuoyu farkındalığını arttırmak açısından etkilidir. Ancak yasal bir çerçevenin bulunmaması iklim kaynaklı olup olmaması fark etmeksizin çevresel tahribattan kaçan bireylere için koruma mekanizmalarının oluşturulmasına engel olmaktadır. İklim mültecileri ve çevresel nedenlerden dolayı yer değiştiren diğer bireyleri koruyan ve devletleri bu doğrultuda hareket etmeye zorlayan uluslararası bir düzenleme yoktur (Ekşi, 2016: 18). Ulusal ölçekte yapılan uygulamalardan biri Amerikan Hukukunda yer alan “Geçici Koruma Statüsü”dür. Bu statü silahlı çatışmalar, doğal afetler gibi yaşam koşullarını etkileyen veya olağanüstü niteliklere haiz bir durumda sağlanmaktadır. Bu statü ülkesine döndüğü takdirde yaşamı tehlikede olacak bireylere koruma sağlamaktadır. Ancak geçici süreli olan bu statü genellikle dar yorumlanarak belirli ülke vatandaşlarına verilmektedir. Bu konuda bir diğer örnek İsveç Hukukunda uygulanan “Başka Bir Yolla Korunmaya İhtiyacı Olan Kişiler” statüsünün oluşturulmasıdır. İsveç Yabancılar Kanununda yer alan maddeye göre çevresel felaketler sebebiyle ülkesine dönemeyen bireylere mülteci statüsünden ayrı bir koruma sağlanmaktadır (Ekşi, 2016: 35-37). Avustralya’da mülteci yasasında yapılan değişiklik iklim mültecileri tanımını içermektedir ve Göç Bakanlığını iklim değişikliği kaynaklı felaketler nedeniyle yer değiştiren kişilere vize verme konusunda yetkilendirmektedir. Yeni Zelanda ise iklim değişikliği ile yer değiştiren kişileri yıllık olarak belirlenen sayılarda Pasifik Erişim Kategorisi (Pacific Access Category) adı altında kabul etmektedir. McAdam (2012: 102) Avrupa Birliği Geçici Koruma Direktifinin (EU Temporary Protection Directive) yaygın şiddet, insan hakları ihlali ve silahlı çatışmalar nedeniyle meydana gelen göçlere koruma sağlayan maddesinin, iklim değişikliğinin meydana getirdiği felaketler sebebiyle yer değiştirmek olanlara da uygulanabileceğini belirtmektedir. İlgili madde (Madde 2/C) direktifin kapsamını ayrıntılı olarak düzenlemediği için iklim mültecilerini de bu kapsama dahil etmek mümkündür. Ancak bu koruma statüsü de sınırlı kalmaktadır. Uluslararası düzeyde uygulama uygulamaların ve yasal düzenlemelerinin yokluğu; koruma mekanizmalarının nasıl oluşturulacağı tartışma konusudur. Bu tartışmalar devam ederken iklim mültecilerinin sayısının her geçen gün artmakta olduğu gerçeği gözden kaçmamalıdır (Ziya, 2012: 239).

### 3. İKLİM MÜLTECİLERİ VE GÜVENLİK

İklim mültecilerinin güvenlik bağlamında ele alınması uluslararası ilişkiler teorilerinin mültecilere bakış açısı ile şekillenmektedir. Geçmişte insani güvenlik kapsamında ele alınan göçler ulusal güvenlik çerçevesinde değerlendirilmektedir. Realist görüş öncesinde iklim değişikliği ikincil bir mesele olarak ele alınmaktaydı. Ancak geçmişte ikincil bir güvenlik meselesi olarak ele alınan iklim değişikliği ve mülteciler meselesi devletlerin güvenlik konuları arasında yer almaya başlamıştır. Liberal görüşlerde ise iklim değişikliği ve mülteciler meselesi güvenlik politikaları içerisinde iki farklı yaklaşımla ele alınmaktadır. Bunların ilki yasal olarak iklim mültecilerinin tanınması ve adaptasyon politikalarının belirlenmesidir. Diğer yaklaşım ise iklim mültecilerinin güvenlik açısından sorun teşkil etmemesi amacıyla doğrudan iklim değişikliğinin etkilerinin azaltılması (mitigation) politikalarına yönelmektedir (Doyle ve Chaturvedi 2011: 282-283).

İklim mültecileri ve güvenlik arasındaki ilişki karmaşıktır. Güvenlik meselelerinin ortaya çıkışında iklim mültecilerinin doğrudan bir etkisi söz konusu değildir. Mülteciler çatışma çıkma olasılığı ve kırılganlıklara bağlı olarak güvenlik sorunlarına; sosyal ve siyasi gerilimlerin kötüleşmesine ve yeni gerilimlerin ortaya çıkmasına neden olabilir. İklim değişikliği nedeniyle kaynak kıtlığı yaşanan bölgelerde çatışmaların ortaya çıkması yanında mültecilerin gittikleri ülkelerde kaynaklar üzerinde yaşanan çatışmalar da ortaya çıkabilir. İklim değişikliğinin etkileri en yoğun şekliyle az gelişmiş ülkelerde ve Pasifik Okyanusunda yer alan ada ülkelerinde görülmektedir. Bu bölgelerde otoritenin zayıf olması, kurumsal altyapının yetersizliği, gerilimlerin gelişmiş ülkelere nazaran fazla olması iklim mültecilerinin neden olacağı sorunları derinleştirebilir (Reuveny, 2007: 659; McLeman, 2017: 105). Mültecilerin doğrudan çatışmaya neden olacağı durumları ayırt etmek mümkün değildir. Ancak zorunlu göçe maruz kalan iklim mültecilerinin sayısı her geçen gün artmaktadır. Uluslararası toplum bu gerçeği görmezden gelmekte veya ikincil bir mesele olarak ele almaktadır (Williams, 2008: 502). Myers (2005) 2050 yılına kadar iklim mültecilerinin sayısının 200 milyonu bulacağını ifade etmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında sayılan mülteciler kadar çok olmasa da iklim mültecilerinin güvenlik sorunlarına neden olma potansiyeli mevcuttur. Çad Gölü Havzasında yaşanan sorunlar meselenin somut örneklerindedir. Çad Gölü çevresinde yaşayan insanlar açısından güvensizliğin iki kaynağı Boko Haram terör örgütü ve iklim değişikliğidir. Gölün son 50 yılda % 90 küçülmesi ve bölgede yaşayanların göle bağımlı olması insani bir krizin ortaya çıkışına neden olmuştur. Yaşanan kriz yaklaşık 2.5 milyon insanı yerinden etmiş ve gölün çevresindeki dört ülkede (Nijer, Nijerya, Kamerun, Çad) 200.000 kişi mülteci konumuna düşmüştür. Boko Haram terör örgütünün bölgedeki varlığı ve faaliyetleri (mültecilerin ticareti, çatışmaların yaşanması, kaynak kıtlıkları nedeniyle yaşanan gerilimler) sorunu derinleştirmektedir (Tower, 2007: 9). Bir diğer sorun Nijerya ve Nijer’de yaşanmaktadır. Su baskınları, kuraklık nedeniyle yerlerinden olan insanlar etnik çatışmaları ve su kaynakları üzerindeki gerilimleri tetiklemektedir. Bölgedeki güvenlik sorunları daha fazla insanın göç etmesi ile sonuçlanmaktadır (Werz ve Conley, 2012: 18).

Biermann ve Boas (2010: 75-76) iklim mültecileri krizini yönetmek ve meydana gelebilecek güvenlik sorunlarını önlemek için kendine özgü (sui generis) bir rejimin kurulması gerektiğini ifade etmektedir. Bu kapsamda iklim mültecilerin tanınması, korunması ve yeniden iskânı sürecinde uygulanacak beş temel ilke önermektedir;

-Planlı yeniden yerleştirme ilkesi: İklim değişikliğinin temelde tahmin edilemez tekil olaylar - fırtınalar, baskınlar, kıtlıklar- ile bireyleri etkilemesi söz konusudur. Ancak bu olayların sıklığı ve sonuçlarına yönelik çalışmalar yapılarak gönüllü yer değiştirme ve iskân programları yapılabilir.

- Geçici sığınma yerine yeniden iskân ilkesi: Uzun vadede iklim mültecilerinin büyük bir kısmı (ilk olarak deniz seviyesinin yükselmesi nedeniyle kaybolan adalarda yaşayanlar) yaşam alanlarına geri dönmeyecektir. Bu nedenle iklim mültecilerine yönelik politikalar geçici sığınma temelli değil yeniden iskân odaklı (resettlement) olmalıdır.

-Yerel toplumların için kolektif haklar ilkesi: 1951 Cenevre Sözleşmesi Madde 1’e göre mülteci rejimi bireysel ve devlet temellidir. Topulukların kolektif hakları mültecilik açısından önem arz etmemektedir. Bu durumun aksine iklim mültecileri rejimi belirli kasabalar, kentler, bölgeler veya küçük ada devletleri örneğinde olduğu gibi tüm ulusu kapsayacak şekilde oluşturulmalıdır.

-Ülke içi önlemlere uluslararası yardım ilkesi: İklim mültecilerinin genellikle ülke içi koruma altında olması ve aşırı hava olaylarının ülkelerin belirli kesimlerini etkilemesi uluslararası rejimin mülteciler meselesine daha az odaklanmasına neden olmaktadır. Ancak ülke içi yeniden iskân programlarının uygulanması ve koruma rejiminin oluşturulması uluslararası rejim tarafından desteklenmelidir.

-Uluslararası külfet paylaşımı ilkesi: İklim değişikliği küresel bir sorundur ve bu sorunun ortaya çıkışının temel aktörleri gelişmiş ülkelerdir. Bu nedenle iklim değişikliği nedeniyle mülteci konumuna düşen bireylere yönelik politikalarda bu ülkelerin aktif rol alması gerekmektedir. Bu süreçte ortak fakat farklılaşmış sorumlulukların belirlenmesi; iklim değişikliğinden en çok etkilenen ülkelere ortak yardım fonlarının kurulması sağlanabilir.

İklim mültecileri rejiminin oluşturulması başta gelişmiş ülkeler olmak üzere bütün ülkelerin sorumluluğu altındadır. Bu süreçte ayrıca güvenlik meselesine yönelik güvenlik ve iklim göçü ilişkisine yönelik somut kanıtların ortaya konması; örnek olayların analiz edilerek geleceğe yönelik tahminlerin yapılması ve çatışma risklerinin belirlenmesi gerekmektedir. İklim mültecilerine yönelik etkin ve verimli bir uygulama rejiminin oluşturulması hükümetler, küresel sivil toplum, ulusötesi şirketler gibi farklı aktörlerin ortak bir zeminde işbirliği yapması ile mümkündür (McLeman, 2017: 100; Van Schaik, 2017: 10).

## SONUÇ

İklim değişikliğinin doğrudan veya dolaylı olarak etkileyeceği alanlardan biri güvenlik meselesidir. Askeri/ulusal güvenliği temel alan geleneksel politikaların yerini çevresel meseleleri de kapsayan güvenlik politikalarına bırakması iklim değişikliğinin güvenlik kapsamında incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Küresel iklim değişikliği insan hayatının her alanına nüfuz edebilme potansiyeline sahip bir olgudur. Güvenlik meselesi içerisine iklim meselesinin dâhil edilmesi tartışma konusu olsa da mevcut durumun devam etmesi halinde iklim değişikliğinin sınır anlaşmazlıklarına, enerji meselelerinde çatışmalara, kaynakların kıt hale gelmesi sebebiyle anlaşmazlıklara, sosyal gerilimlerin artmasına, ani hava olayları nedeniyle insani krizlerin yaşanmasına ve kitlesel göçlere neden olabileceği potansiyeli bulunmaktadır. Bir devleti veya topluluğu doğrudan hedef almadan herkese karşı güvenlik unsuru olması iklim değişikliğini yeni ve farklı bir güvenlik tehdidi haline getirmektedir.

İklim değişikliği doğa veya insan kaynaklı çevresel değişimler nedeniyle yapılan göçlerin yapısını değiştirmiştir. Kuraklık, deniz seviyesinin yükselmesi, su kaynaklarının ve tarım arazilerinin kaybı gibi uzun vadede iklim süreçleri ile kasırgalar, su baskınları gibi ani iklim olayları sebebiyle yer değiştirmek zorunda kalan bireyler iklim mültecisi olarak adlandırılmaktadır. Ancak iklim mültecileri kavramının uluslararası hukuk çerçevesinde kabul gören bir tanımı bulunmamaktadır. Yasal bir çerçevenin var olmaması bu kişilerin koruma statüsünün belirlenmesini zorlaştırmaktadır. Hukuki statüsü belirsiz olan iklim mültecileri kaynak kıtlıklarına bağlı sosyal gerilimlere ve dolaylı olarak güvenlik sorunlarına neden olabilir. Dolayısıyla Çad gölü çevresinde olduğu gibi iklim mültecileri mevcut sorunları derinleştirebilir.

Günümüzde iklim mültecilerine yönelik söylemler güçlüdür fakat uygulama sürecinde devletlerin çıkarları ön plana çıkmaktadır. Bu durum sorunların çözümünü zorlaştırmaktadır. İklim mültecileri meselesini yönetmek ve güvenlik sorunlarının ortaya çıkışını engellemek için yapılacak ilk şey küresel iklim değişikliği meselesine odaklanmak olmalıdır. İklim değişikliğinin etkilerinin hafifletilmesi ve insan faaliyetlerinin doğanın çizdiği sınırlar dâhilinde gerçekleşmesi bu noktada önem arz etmektedir. Doğrudan iklim mültecilerine yönelik atılması gereken ilk adım mültecilerin uluslararası yasal statüsünün belirlenmesidir. Bu bağlamda Avustralya gibi ülkelerde kabul edilen statüler uluslararası hukuk düzenlemelerine taşınabilir. Kısa vadede yapılması gereken bir başka önlem Pasifikte yer alan ada halklarının planlı olarak iskân edilmesidir. Bu noktada yaşam alanlarını tamamen kaybeden kişiler için geçici koruma programları yeterli olmamaktadır. Bu noktada aile, dil, eski yerleşim yeri gibi faktörler dikkate alınarak kalıcı iskanı sağlayan politikalarının oluşturulması gerekmektedir. Bir diğer önlem iklim değişikliğinden en çok etkilenen ülkelere yardım fonlarının kurulmasıdır. Küresel iklim değişikliğine ve iklim mültecilerine ulusal/uluslararası düzeyde güvenlik politikalarını etkileyen faktörler arasında yer verilmelidir. Özel olarak iklim mültecilerine yönelik uluslararası bir rejimin oluşturulması Birleşmiş Milletler, hükümetler, sivil toplum kuruluşları, ulusötesi şirketler gibi farklı aktörlerin iş birliğini zorunlu kılmaktadır.

## KAYNAKÇA

- Adger, W. N. (2010). Climate Change, Human Well-Being and Insecurity. *New Political Economy*, 15(2), 275-292.
- Apap, J. (2018). *The Concept of "Climate Refugee" Towards a Possible Definition*. European Parliamentary Research Service
- Arnell, N. W., Cannell, M. G., Hulme, M., Kovats, R. S., Mitchell, J. F., Nicholls, R. J., ... & White, A. (2002). The consequences of CO 2 stabilisation for the impacts of climate change. *Climatic Change*, 53(4), 413-446.
- Barnett, J. (2003). Security and Climate Change. *Global Environmental Change*, 13(1), 7-17.
- Barnett, J., & Adger, W. N. (2007). Climate Change, Human Security and Violent Conflict. *Political Geography*, 26(6), 639-655.
- Baysal, B., & Karakaş, U. (2017). Climate Change and Security: Different Perceptions, Different Approaches. *Uluslararası İlişkiler/International Relations*, 14(54), 21-44.
- Biermann, F., & Boas, I. (2010). Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, 10(1), 60-88.
- Brown, O. (2008). Migration and Climate Change. IOM Migration Research Series No. 31. *International Organization for Migration, Geneva*, 7.
- Chaudhary M.A. & Chaudhary, Gautam (2009). *Global Encyclopedia of Political Geography*. Global Vision Publishing House
- Doyle, T., & Chaturvedi, S. (2011). Climate Refugees and Security: Conceptualizations, Categories, and Contestations. *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press, 278-291.
- Ekşi, N. (2016). İklim Mültecileri. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 10-58.
- Gönenç, D. & Kibaroglu, A. (2017). İklim Güvenliği Kavramının Türkiye İklim Politikasındaki Yeri. *Alternatif Politika, İklim Değişikliği ve Enerji Özel Sayı*, 1-26.
- Kaypak, Ş. (2012). Güvenlikte yeni bir boyut; çevresel güvenlik. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(8), 1-22.
- Laczko, F. ve Aghazarm, C. (Eds.). (2009). Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence Geneva: International Organization for Migration
- McAdam, J. (2012). *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. Oxford University Press.
- McLeman, R. (2017). Migration and Displacement in a Changing Climate. (Eds. Caitlin E. Werrell-Francesco Femia). *Epicenters of Climate and Security: the New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*. The Center for Climate and Security. 100-107
- Myers, N. (2005). Environmental Refugees: An Emergent Security Issue. 13th Economic Forum, Prague, 23-27 May 2005 Session III – Environment and Migration
- Myers, N., & Kent, J. (1995). Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena. Climate Institute.
- Naser, M. M. (2011). Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Complex Nexus. *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 36(3), 713-766
- Reuveny, R. (2007). Climate Change-induced Migration and Climate Change, Human Well-Being and Insecurity Violent Conflict. *Political Geography*, 26(6), 656-673.
- Sağsen, İ. (2011). İklim Değişikliğinin Güvenlik Boyutu ve Ortadoğu'ya Etkileri. *Ortadoğu Analiz*, 3 (26) 43-52.
- Sipahi, E. B. & Tekin, S. (2016). Akdeniz'de İklim Değişikliği ve Çevresel Güvensizlik Kıskaçında İklim Mültecileri. Uluslararası Akdeniz'de Çevresel Güvenlik Konferansı. KKTC İmaj Yayinevi, 44-79
- Terminski, B. (2012). *Towards Recognition and Protection of Forced Environmental Migrants in the Public International Law Refugee or Idps Umbrella*. <http://ssrn.com/abstract=2029796>, 12.02.2019
- Tower A. (2007). Shrinking Option The Nexus Between Climate Change, Displacement and Security in the Lake Chad Basin. *www.climate-refugess.org Report No.1*

- Trombetta, M. J. (2008). Environmental Security and Climate Change: Analysing the Discourse. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(4), 585-602.
- Türkeş, M. (2008). Küresel İklim Değişikliği Nedir? Temel Kavramlar, Nedenleri, Gözlenen ve Öngörülen Değişiklikler. *İklim Değişikliği ve Çevre*, 1(1), 26-37.
- United Kingdom (2007). *Energy, Security and Climate*. United Nations Security Council Open Debate: UK Concept Paper.
- United Nations High Commissioner for Refugees (1951). Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>, Erişim Tarihi: 18.07.2019.
- Van Schaik, L. (2017). Climate Change, Migration & Security: Hype or Reality?. [http://gmacc.org/wp-content/uploads/2017/11/Presentation-Louise-van-Schaik\\_-\\_Climate-migration-security.pdf](http://gmacc.org/wp-content/uploads/2017/11/Presentation-Louise-van-Schaik_-_Climate-migration-security.pdf), 24.02.2019
- Vural, Ç. (2018). Küresel İklim Değişikliği ve Güvenlik. *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 7(1), 57-85.
- Werz, M.& Conley, L. (2012). Climate Change, Migration, and Conflict-Addressing Complex Crisis Scenarios in The 21st Century. January. Center for American Progress & Heinrich Böll Stiftung.
- Williams, A. (2008). Turning The Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law. *Law & Policy*, 30(4), 502-529.
- Yanık, M. (2012). *Küresel Isınmanın Güvenlik Boyutu*. Haliç Üniversitesi. Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yüksek Lisans Tezi.
- Ziya, O. (2012). Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde İklim Mültecileri. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 99, 229-240

## KENTSEL SUÇLARI ÖNLEMEDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ: NEW YORK'TA RUDY GIULIANİ VE SIFIR TOLERANS POLİTİKASI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

*Mücahit NAVRUZ\**

*Fırat Harun YILMAZ\*\**

### Öz

Kentler dünya nüfusunun çoğunluğuna ev sahipliği yapan heterojen birliktelikler olarak günümüzün ve geleceğin en önemli yaşam alanlarıdır. Dünyanın geleceği açısından sıklıkla gündeme gelen sürdürülebilirlik yaklaşımları kentleri insanların yaşam kalitesini artırma amacı ile düzenleme arayışı içerisinde. Sürdürülebilir bir kentin en önemli unsurlarından birisi ise kentsel güvenlidir. İhtiyaçlar hiyerarşisinin fizyolojik ihtiyaçlardan sonraki basamağı olan güvenlik unsuru kentlerdeki heterojen yapı içerisinde daha büyük bir önem kazanmaktadır. İnsanlar özel alandan kamusal alana doğru güvenlik ihtiyacı ile daha az ilgili hale geldiğinden dolayı makro düzeyde güvenlik sağlanması bireylerden ziyade kurumların misyonu haline gelmektedir.

Kentsel suç kaynağında önlemek daha büyük bir güvenlik sorununun ortaya çıkmasını önlemek için en önemli unsurlardan birisidir. Suç ekolojisi teorilerinde sıklıkla referans verilen kırık pencereler teorisinin kentsel güvenlik bağlamında ele alındığında kentsel alanda düzeltilmeyen küçük bir suç unsurunun kısa sürede büyük bir kentsel güvenlik zaafına yol açabildiği bilinmektedir. Bu bağlamda suç mahalline en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlere, kentlerin güvenliğinin sağlanmasında önemli yetkiler ve kaynaklar devredilmeye başlanmıştır. Aynı zamanda yerel yönetimler ve kolluk teşkilatları arasında eşgüdüm sağlanması için önemli mekanizmalar oluşturulmaya başlanmıştır.

1994 – 2001 yılları arasında New York belediye başkanlığı görevini yürüten Rudy Giuliani yönetimi uyguladığı sıfır tolerans (zero tolerance) politikası ile en fazla suç oranına sahip kentlerden birisinde suç oranları büyük miktarda düşüş göstermiştir. Bu çalışmada yerel yönetimlerin kentsel güvenliğinin sağlanmasındaki önemli rolünü bu alandaki en başarılı örneklerden birisi olarak kabul edilen Rudy Giuliani dönemi New York kenti üzerinden değerlendirilecektir. İstatistikî veriler ışığında Giuliani dönemi, öncesi ve sonrasındaki suç oranları ve yöntemleri karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel Suç, Kentsel güvenlik, Sıfır tolerans politikası, Kırık pencereler teorisi, Yerel Yönetimler

\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, mucahitnavruz66@gmail.com

\*\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, firatyilmaz@selcuk.edu.tr

## THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN URBAN CRIME PREVENTION: AN EVALUATION ON RUDY GIULIANI AND ZERO TOLERANCE POLICY IN NEW YORK

### Abstract

Cities are the most important living areas of today and the future as heterogeneous spaces hosting the majority of the world's population. Sustainability approaches, frequently emphasized for the future of the world, are in search to improve the quality of life of people in the cities. One of the most important elements of a sustainable city is urban security. The security, which is the first step of the hierarchy of needs, is more important in the heterogeneous structure of cities. Security at macro scale is becoming the mission of institutions rather than individuals as people become less interested to the need for security from the private sphere to the public sphere.

Preventing urban crime at the source is one of the most important elements to prevent the emergence of a larger security problem. In the context of urban security, broken windows theory which is often referenced in ecology of crime, it is known that a small element of crime not prevented in the urban area can lead to a major urban security weakness in a short time. In this context, local authorities, which are the closest administrative units to the crimes, have started to gain important powers and resources to ensure the security of cities. At the same time, important mechanisms for coordination between local administrations and law enforcement agencies have begun to be established.

Between 1994 and 2001, the mayor of New York City, Rudy Giuliani, has implemented a zero-tolerance policy, and crime rates have declined considerably in one of the most crime ridden city. In this study, Rudy Giuliani period, which is considered to be one of the most successful examples in crime reduction, will be evaluated through the city of New York. In the light of statistical data, the crime rates and methods before and after the Giuliani period will be evaluated comparatively.

**Keywords:** Urban Crime, Urban security, Zero tolerance policy, Theory of broken windows, Local Governments



## GİRİŞ

Dünya nüfusunun yarısından fazlasına ev sahipliği yapan kentlerin günümüzde karşılaştığı en önemli sorunlardan birisi güvenlidir.<sup>1</sup> Kentsel güvenlik sorununun çözümü için gerek ulusal yönetimler, gerekse yerel yönetimler tedbirler alma yoluna gitmekte ve kentsel suçların önlenmesi için yeni kurumlar ve mevzuat oluşturulurken kentsel politikalar bu çerçevede belirlenmektedir.

Kentsel güvenlik politikalarının belirlenmesinde suçun gerçekleşmesi sırasında ve sonrasında alınacak önlemler ile suçun gerçekleşmesinden önce alınacak caydırıcı tedbirlerin bütüncül bir bakış açısı ile birlikte ele alınması, etkinlik açısından hayati öneme sahiptir. Suç sırasında caydırıcılık kolluk kuvvetlerinin istihbarat faaliyetleri sayesinde sağlanabilmektedir. Suç sonrasında yönelik caydırıcılık ise güçlü bir yasal mevzuat ve düzenli biçimde işleyen adli yargılama sistemi ile mümkündür. Suç öncesine dair caydırıcılık ise suçlunun eyleme kalkışmasını önlemeye yöneliktir. Eylemi kaynağında önlemeyi öngören bu anlayış eylemin gerçekleşmeye başladıktan sonra alınacak önlemlere göre çok daha etkin olacaktır. Suçu yaratan, suçu çeken ve suçu kolaylaştıran unsurların ortadan kaldırılması biçiminde işleyen bu düşünce kentsel planlama, denetleme, gözetleme gibi birçok farklı araç kullanmaktadır. Bu bildiride öncelikle kentsel suç kavramına suç ekolojisi teorisi bağlamında kısaca değinilip, kentsel suçla mücadele örneği olarak 1994 – 2001 yılları arası New York belediye başkanlığı görevi yapan Rudy Giuliani'nin sıfır tolerans politikası olarak bilinen kentsel güvenlik politikaları analiz edilmiştir.

### 1.SUÇ EKOLOJİSİ ve KENTSEL SUÇ

Suç ekolojisi ve kent sosyolojisinin temelleri aynı dönemde Chicago Okulu tarafından atılmıştır. Sanayi devriminin ABD'deki simgelerinden birisi olan Chicago kenti 1830'lu yıllarda 100 nüfuslu bir köy iken yüz sene içerisinde 3 milyon nüfuslu devasa bir metropole dönüşmüştür (Bal, 2006: 150). Kısa süre içerisinde gerçekleşen bu kentsel büyüme ve sosyal dönüşüm sürecinin birbirine olan karşılıklı etkilerini incelemek üzere 1920'li yıllarda teorilerini oluşturan Chicago okulu öncülüğünde kent sosyolojisi bilimi doğmuştur. Mekanın insan davranışlarını yönlendirme etkisi üzerine odaklanan okulda, öncülüğünü Robert Park, Ernest Burgess, Louis Wirth, Roderick McKenzie, Amos Hawley'in yaptığı teorisyenler mekânı birçok açıdan sosyolojik analize tabi tutmuşlardır.

Kent sosyolojisi gibi suç ekolojisi teorisi de suçun meydana gelme şartları ve mekan ile bağlantısı üzerine yapılan analizlerden meydana gelmektedir. Daha önceki süreçte yalnızca suç ile suçlu veya mağdur arasında ilişkiler incelenirken, suç ekolojisi bu denkleme mekan değişkenini de dâhil etmiştir (Beşe, 2006: 4). Suç araştırmaları böylelikle 'belli özellikteki insanlar' perspektifinden 'belli özellikteki mekânlar' perspektifine kaymıştır.

Geleneksel dönemde suçu doğaüstü olaylar ile ilişkilendiren düşünce, 18.yy'da suçu bireyin rasyonel ve pragmatist tercihleri ile ilişkilendiren klasik ekol ve 19.yy'da suçu bireyden ziyade bireyi etkileyen koşullarda arayan pozitivist ekolün ardından 20.yy'da Chicago okulunun öncülüğünü yaptığı suçu çevresel ve mekansal koşullarla ilişkilendiren teoriye evrilmiştir. Suçun gerçekleştiği mekânı detaylı analiz ederek suçlu ile olan bağlantısı, suçu teşvik edici veya suçu önleyici unsurları tespit eden bu bakış açısı kentsel güvenlik bağlamında modern politikaların oluşturulmasında etkili olmuştur. Geleneksel kriminolojide önemli bir paradigma dönüşümüne işaret eden bu anlayış mekânın bireyi ve toplumu biçimlendirmedeki hayati önemine vurgu yapmaktadır. Suç ekolojisi teorileri de kendi içinde dönemsel olarak üçe ayrılmaktadır.

- Erken dönem suç ekolojisi (1920 – 1950)
- Modern dönem suç ekolojisi (1950 – 1980)
- Yeni dönem suç ekolojisi (1980 - )

<sup>1</sup> ABD'de büyük kentlerde suç oranı küçük kentlerden 79 kat, kırsal alanlardan 300 kat daha fazladır. Bkz: Glaeser, E. L., & Sacerdote, B. (1996). Why is there more crime in cities (No. w5430). National Bureau of Economic Research.

1950’li yıllara kadar önemini sürdüren geleneksel suç ekolojisinde suçu açıklamak için toplum yapısındaki gerilimler ve çatışmaları referans alan anomi teorileri, alt kültür teorilerinden oluşan işlevselci yaklaşımlar, suçun öğrenme yolu ile gerçekleştiğini savunan etkileşimci yaklaşımlar gibi teoriler ortaya çıkmıştır. 1950 – 1980 arası dönemde önem kazanan modern dönem suç ekolojisinde suçu izah etmek için savunulabilir mekan ve mekan dizim analizi teorileri ortaya konmuştur. 1980’li yıllardan sonra gelişen yeni dönem suç ekolojisinde ise suçu açıklamak için rasyonel tercih teorisi, suç deseni teorisi, gündelik aktiviteler teorisi (rutin aktiviteler teorisi), çevresel tasarım yoluyla suç önleme teorisi ve durumsal suç önleme stratejisi kavramları ortaya atılmıştır.

Farklı dönemlerde ortaya çıkan ve suçun farklı boyutları üzerine vurgu yapan suç ekolojisi teorileri birbirlerine alternatif oluşturan rakip teorilerden ziyade birbirlerini tamamlayan teorilerdir. Suç ekolojisi teorilerini politikaları için temel kabul eden yönetimler yalnızca bir teoriye odaklanmak yerine bunların sentezinden oluşan karma bir politika modeli benimsemektedirler. Hangi teoriye daha fazla ağırlık verileceği ise uygulayıcının güvenlik politikasının esnek veya katı olması ve onarımcı veya önleyici olması ile doğrudan ilişkilidir. Polisiye ve adli tedbirler suçun gerçekleşmesi sırasında ve sonrasında etkin olmakla birlikte suç ekolojisinin temelini teşkil eden önleyici tedbirler suçun gerçekleşmesinden öncesine yöneliktir. Bu farklılaşma geçmişe yönelik onarımcı tedbirler ve geleceğe yönelik önleyici tedbirler olarak tasnif edilebilir.<sup>2</sup> Günümüzde ulusal ve yerel yönetimler suç ekolojisi teorilerinden yola çıkarak kentsel güvenlik politikalarına yön verme eğilimindedir. Özellikle son dönemlerde teknolojik gelişmelerin yol açtığı coğrafi bilgi sistemlerinin aktif biçimde kullanılması mekan analizlerine yeni bir boyut kazandırmış ve politika belirleme bağlamında kolaylık sağlamıştır.

Kırık pencereler teorisi de suç ekolojisinin yöntemlerinden hareketle ortaya çıkan bir karma güvenlik politikasıdır. Suçların daha küçük boyutlarda iken önlenmesini öngören bu anlayış günümüzde bir çok metropol kentte etkin biçimde uygulanmaktadır. New York kenti ise 1990’lı yıllarda kırık pencereler kuramını temel kentsel güvenlik politikası olarak belirlemiş ve kısa süre içerisinde önemli sonuçlar elde etmiştir.

## 2.GIULIANI DÖNEMİ ÖNCESİ NEW YORK’TA DURUM

1970’li yıllar petrol krizinden kaynaklı ekonomik durgunluk dönemi olarak tüm dünya genelinde olduğu gibi New York’ta da suçlar ile mücadele edebilecek etkin bir polis gücüne sahip olma önünde büyük bir engel teşkil etmiştir. Böyle bir ortamda gerek bireysel suçlar gerekse mafya yapısı öncülüğünde gerçekleşen organize suçlar büyük bir artış göstermiş, ABD’nin en büyük metropol kenti aynı zamanda en büyük suç mahalli durumuna gelmiş ve suç başkenti olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Giuliani dönemi başlamadan hemen önceki yıllarda New York yılda iki bin üzerinde cinayet ile ABD’nin en tehlikeli kentlerinden birisi olarak kabul edilmekteydi. Günümüzde dünyanın en büyük kapitalizm simgelerinden birisi olan, eğlence ve alışveriş merkezi Times Meydanı 1980’li yıllarda uyuşturucu ve fuhuş bataklığına saplanmış bir kentsel çöküntü bölgesi konumundaydı. Kentsel çürümeye karşı bir refleks olarak New York’un kent merkezi orta ve üst kesim tarafından terk edilmeye ve banliyöler önem kazanmaya başlamıştır. Bunun sonucu olarak kent merkezi düşük gelir grubu veya dezavantajlı grupların geçimini sürdürdüğü alanlara dönmüştür.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Walsh’ın tasnifine göre ABD’de polis yönetimi üç tarihi süreçten geçmiştir. Bunlar siyasi etki ve yolsuzlukla anımsanan politik dönem (1840 – 1930), polis sisteminin rasyonelleştirmesi çabaları olan onarımcı politikaların görüldüğü bürokratik dönem (1930 – 1970) ve günümüze kadar süren toplumu güvenlik politikasına dahil eden, önleyici politikaları merkezine alan toplum destekli polislik ve coğrafi bilgi sistemlerinin kullanıldığı (Compstat vb.) dönem şeklindedir (Walsh, 2001). Bu süreç diğer ülkelerde de benzer biçimde gelişim göstermiştir.

<sup>3</sup> Merkezin ekonomik, sosyal ve demografik çöküş süreci ve çevre banliyölerin genişlemesi süreciyle biçimlenen kentler, fiziksel olarak ABD’de bol tüketilen donut yiyeceğine benzetilmiş ve donut etkisi (doughnut effect) olarak kavramsallaştırılmıştır. Bkz: UN-Habitat (2008) State of world cities. Earthscan,

**Tablo 1: David Dinkins Dönemi Suç Sayıları (NYPD CompStat Unit)**

Suç Tipi	1990	1993	Değişim %
Cinayet	2.262	1.927	%14,8
Tecavüz	3.126	3.225	%3,1
Soygun	100.280	85.892	%14,9
Hırsızlık	122.055	100.936	%17,3
Saldırı	44.122	41.121	%6,8
<b>Toplam</b>	<b>271.485</b>	<b>233.101</b>	<b>%14,1</b>

Tablo 1’de görüleceği üzere Giuliani dönemi başlamadan önceki birkaç yılda New York’ta suç oranlarında düşüş söz konusudur. Cinayet, soygun ve hırsızlık gibi suçlarda önemli düşümler gerçekleşmiş ve üç yıl gibi kısa bir sürede toplam suç oranlarında %14,1 gibi önemli bir azalma gözlenmiştir. David Dinkins’in 1991’de toplum destekli polislik uygulamasına geçmesi bu durumda etkili olmakla birlikte istenen başarı sağlanamamış ve suç olayının en tehlikeli boyutu olan ‘suç korkusu’ anlamında bir azalma gerçekleşmemiştir (Bratton and Knobler, 1998).<sup>35</sup> Güvenlik sorununu seçim kampanyasının merkezine alan ve suçlulukla etkin mücadele edeceği ve suç oranlarını düşürmek için çalışacağına dair “Law & Order” sözü veren Giuliani favori olmadığı seçimlerde az farkla Demokrat rakibi Dinkins’i yenerek başkan olmuştur. Seçimle ilgili dikkat çekici bir diğer faktör ise Dinkins’in son döneminde görülen suç oranlarındaki iyileşme sürecinin dahi Giuliani’nin seçim propagandası üzerindeki olumlu etkilerdir (Levitt and Dubner, 2006: 117).<sup>36</sup>

### 3.RUDY GIULIANİ VE SIFIR TOLERANS POLİTİKASI

Giuliani liberal eğilimli bir politikacı olarak öncelikle Demokrat Parti’den aday olmak istemesine rağmen adaylığı kabul edilmeyince daha muhafazakar Cumhuriyetçi Parti’den aday olmuştur.<sup>37</sup> Giuliani’nin belediye başkanı seçildiği dönem neoliberal politikaların tüm dünyada egemen olmaya başladığı ve yerel yönetimlere önemli konularda yetki devri yapıldığı bir dönemdir. 1980’li yılların başından itibaren Ronald Reagan önderliğinde neoliberal politikaların öncülüğünü yapan ABD’de geleneksel dönemde merkezi hükümetin devredilemez olarak görülen güvenlikle ilgili yetkileri dahi yerel yönetim birimlerine devredilmiştir. Giuliani döneminin yerel politikalarına da bu geniş yetkilerin imkan sağladığı güvenlik politikaları damga vurmuştur.<sup>38</sup>

Neoliberal bir kentte, kentsel güvenlik toplumsal düzenin olduğu kadar kapitalist düzeninsürekliliği için de gereklidir. Güvenlikle bağlantılı olarak insanların evlerinin terk etmemeleri kapitalizmin ve neoliberal iktisadi düzenin en önemli bileşeni olan tüketim kültürüne vurulan en büyük darbeyi teşkil etmektedir. David Harvey’e göre 11 Eylül saldırılarının ardından toplumsal dolaşımın tamamen durması neticesinde kapitalist sistem çatırdamaya başlamış

<sup>35</sup> 1991 yılında cinayet ve suç oranlarında %4,4 ve 1992 yılında %7,2 oranında düşüş görülmesine rağmen korku ortamı etkisini sürdürmüştür (Şeker, 2009: 50).

<sup>36</sup> Giuliani seçimde yalnızca beyaz Amerikalılardan değil, güvenlik sorunundan muzdarip olan bütün alt gruplardan destek toplamıştır. Demokrat Parti adayı Dinkins’in güvenlik bağlamında yetersiz vaatleri nedeni ile kültürel olarak Demokrat Parti’ye bağlı birçok grup bu seçimlerde Cumhuriyetçi Partiyi desteklemiştir. New York belediye başkanlığı gibi bu süreçte New York eyalet valisi de Cumhuriyetçi Parti’den seçilmiştir. 1995 – 2006 yılları arasında George Pataki valilik görevini yürütürken, başkan Giuliani ile uyumlu bir çalışma ortamı oluşturmuşlardır.

<sup>37</sup> New York kenti politik olarak daha liberal bir seçmen kitlesine sahip olduğu için Cumhuriyetçi Parti adaylarını genel olarak daha liberal kesimden göstermeyi tercih etmektedir. 2014’te De Blasio’nun Demokrat Parti’den başkan seçilmesine kadar olan yirmi yıllık süreçte Cumhuriyetçi Parti New York belediye başkanlığını elinde tutmuştur.

<sup>38</sup> New York’ta neoliberal politikalar Edward Koch (1978 – 1989) ve David Dinkins (1990 – 1993) dönemlerinde ivme kazanmakla birlikte bütün yönleriyle Giuliani döneminde işlerlik kazanmıştır. Giuliani iktidara geldiği dönemde miras aldığı kent ekonomisini şişkin bir hükümet ve azalan özel sektör arasında dengesiz bir yapı olarak nitelerken, yönetime gelir gelmez vergi azaltımı, harcama kontrolü, yönetsel küçülme, refah harcamalarında azaltım ve özelleştirme gibi ekonomik politikalar izlemiştir (Weikart, 2001: 364).

uçakların kalkmaması, köprü ve yolların kapanması neticesinde sistemin üç gün içerisinde büyük bir ekonomik krizin gerçekleşeceği görülmüştü.

Bunun üzerine ABD başkanı George W. Bush ve New York belediye başkanı Rudy Giuliani halktan kredi kartlarını alıp alışveriş yapmaya çıkmalarını, restoranları ve eğlence merkezlerini doldurmalarını istemiştir (Harvey, 2012: 25). Bu yoğun propaganda bazı eleştirmenler tarafından kent övücülüğü (urban boosterism) olarak eleştirilmiştir (Smith, 2006: 26). 11 Eylül'e özel olan bu geçici sorun 1970'li ve 1980'li yılların New York kenti için kronik bir sorun durumundaydı. Petrol krizinin neden olduğu ekonomik durgunluğa eşlik eden güvenlik sorunu nedeni ile tüketim kültürü büyük darbe almış kapitalizmin amiral gemisi olan New York kenti çıkış yolları aramaktaydı. 1980'li yıllar ile birlikte uygulamaya konan neoliberal politikalar durgun ekonomiyi canlandırmaya başlarken, Giuliani 1994 yılında güvenlik sorununu da çözme vaadi ile belediye başkanı seçilmiştir. Giuliani'ye göre New York kentinin en önemli sorunu güvenliği ve seçildikten hemen sonra bütçe oluştururken bu önceliği ön plana çıkarmıştır. Eğitim bütçesinden 1 milyar dolarlık kesintiye giderek kamu hastaneleri ve toplu konutları özelleştirerek güvenlik bütçesi için kaynak yaratmıştır (Susser and Schneider, 2003: 179). Politikaları uygulama bağlamında ise siyasi iktidarın desteğini alması Giuliani'nin elini fazlasıyla rahatlatmış ve gerek mali kaynak, gerekse yasal mevzuat bağlamında geniş imkanlar ile politikalarını uygulamıştır.<sup>39</sup>

Giuliani döneminin kentsel güvenlik politikalarını özetleyen kavram 'sıfır tolerans' politikasıdır. Temelini suç sosyolojisinin son dönemlerdeki gözde teorilerinden birisi olan 'kırık pencereler / kırık camlar' kavramından alan güvenlik politikalarının her aşamasında Giuliani sosyologları ekiplerine dahil etmiştir. Wilson ve Kelling tarafından ortaya atılan ve temelini Philip Zimbardo'nun sosyal psikoloji deneylerinden<sup>40</sup> alan kırık pencereler teorisine göre küçük suçları ilk aşamada önlemek daha sonraki aşamada büyük suçların oluşumunu doğrudan engelleyecektir (Wilson and Kelling, 1982).<sup>41</sup> Bu teori Giuliani tarafından sıfır tolerans politikası olarak benimsenmiş ve kamu politikasına dönüştürülmüştür. Giuliani döneminde uygulanan sıfır tolerans politikası ile güvenlik anlayışına göre suç tanımı değişmiş ve grafiti sanatçıları, sokaklara çöp atanlar, özensiz park yapanlar,<sup>42</sup> dilenciler, seyyar satıcılar ve ulaşım araçlarını kaçak kullananlar gibi daha önceki dönemde tolerans gösterilen birçok küçük eylem suça meyilli olmak bahanesi ile para cezası veya hapisle cezalandırılmıştır (Bratton and Knobler, 1998: 229; Levitt and Dubner, 2006: 116).<sup>43</sup> Bu politikaya göre önemsiz suçlarla etkin biçimde mücadele olmaması durumunda suça eğilimli olan kitleler rahat ortam bulacak ve kısa süre içerisinde öncelikle küçük suçlar

<sup>39</sup> Giuliani'nin belediye başkanlığı yaptığı dönemin tümünde (1993 – 2001) Demokrat Partili Bill Clinton iktidarda olmasına rağmen bu politikaların uygulanmasında herhangi bir zorluk çıkarmamıştır. Bu durumda ABD'nin adem-i merkezietçi politikalarının ve partiler arasında büyük ideolojik farklılaşmaların olmamasının rolü büyüktür.

<sup>40</sup> Zimbardo 1969 yılında yaptığı deneyde yoksul örneklem olarak New York'ta Bronx ve zengin örneklem olarak California'da Palo Alto bölgelerine iki adet otomobil bırakmıştır. Bronx bölgesinde başıboş araç on dakika gibi kısa bir sürede yağmalanmıştır. Palo Alto'daki araç iki hafta boyunca sorunsuz biçimde kalmıştır. Bunun üzerine Zimbardo aracın camlarını kırarak yeni bir durum yaratmıştır. Yeni durumdan çok kısa bir süre sonra bu araç ta yağmalanmıştır. Zimbardo bu deneyden yola çıkarak düzeltilmeyen bir aksaklığın mekanın sosyal, ekonomik ve demografik yapısı fark etmeksizin büyük bir aksaklığın öncüsü olacağı sonucuna ulaşmıştır (Wilson and Kelling, 1982: 32).

<sup>41</sup> Kırık Penceler kuramını destekleyen benzer bir tespitte bulunan Corman ve Mocan araştırmaları sonucunda eğitim, gelir gibi değişkenlerle suçlar arasında ilişki olmadığını, suça etki eden temel faktörün eylem sonrası olası ceza olduğu belirtmektedir. Giuliani döneminde küçük suçlara verilen büyük cezalar bu küçük suçların gerçekleşmesini önlediği gibi büyük suçların oluşması için elverişli ortamı da yok etmiştir (Corman and Mocan, 2005: 238-239)

<sup>42</sup> Giuliani uygulamalarında o derece katı bir politika izlemiştir ki Birleşmiş Milletler diplomatlarının gelişigüzel park ettikleri araçlarının Manhattan'daki trafiğin önemli bir bileşeni olduğu iddiası ile diplomatik plakalı araçları dahi çekmekle tehdit etmiştir (Smith, 2006: 14).

<sup>43</sup> Her ne kadar Giuliani politikaları küçük suçların önlenmesinde önemli bir faktör olsa da ABD tarihinin en büyük suç eylemi olarak kabul edilebilecek 11 Eylül terör saldırılarının da kendi döneminde denk gelmesi ilginç bir ironi oluşturmuştur. Bununla birlikte Giuliani'nin saldırıların hemen ardından gösterdiği paniği azaltıcı ve yatıştırıcı yöneticilik örneği ve kenti bir arada tutma girişimleri büyük bir beğeni ile karşılanmış ve ABD'nin başkanı (America's Mayor) lakabını almıştır. Bu dönemdeki başarılı yönetimi üzerine Time dergisi tarafından 2001'de yılın adamı seçilmiştir (Kaid, 2007: 269).

ardından ise büyük suçlar işlenmeye başlayacaktır (Beşe, 2006: 8; Ömeroğlu, 2012: 360).<sup>44</sup> Yaşam kalitesi suçları (quality of life crimes) olarak nitelendirilen bu küçük eylemlere yönelik müdahaleler daha ciddi suçlar hakkında bilgi ve istihbarat toplamak ve daha gerçekleşmeden önleme bakımından büyük avantaj sağlamıştır (Greene, 1999).<sup>45</sup>

**Tablo 2: Rudy Giuliani Dönemi Tutuklama Sayıları (NYPD CompStat Unit)**

Suç tipi	1993	1994	1995	1996
Büyük Suçlardan Dolayı Tutuklanma (Felony)	125.684	138.043	135.141	132.601
Önemsiz ve Küçük Suçlardan Dolayı Tutuklanma (Petty Crimes and Misdemeanor)	129.403	169.759	181.549	181.691

Tablo 2’de gösterilen Giuliani dönemi tutuklanma sayıları önemli veriler sunmaktadır. Dinkins’in son yılında New York’ta büyük suçlar için 125.684 tutuklanma söz konusu iken Giuliani yönetiminin ilk senesinde 138.043 tutuklama yapılmıştır. Bir sene içerisinde gerçekleşen %9’luk artış çok önemli bir artış olmamakla birlikte küçük suçlarla bağlantılı tutuklama sayılarına bakıldığında Dinkins döneminde 129.403 tutuklama görülürken, Giuliani’nin ilk senesinde 169.759 tutuklama gerçekleşmiştir. Tutuklama sayılarında gerçekleşen %31 oranında büyük artış iki belediye başkanının küçük suçlara yönelik güvenlik politikasını göstermesi açısından önemlidir.

Giuliani daha önceki dönemde verimsizlik ve rüşvet suçlamalarının odağında yer alan polis teşkilatının yapılanması üzerinde de önemli bir reform politikası izlemiştir. Bu reform politikası polis sisteminin hem niceliksel hem de niteliksel olarak yeniden yapılandırılması ve güçlendirilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Niceliksel olarak Giuliani döneminde polis sayısında önemli bir artış göze çarpmaktadır. 25 bin olan polis sayısı 38 bine, borough olarak tabir edilen kent bölgelerinin sayısı idari olarak olmasa da polis bölgesi olarak beşten sekize çıkarılmıştır.<sup>46</sup> Bu ölçek reformuna ek olarak 76 adet yerel ölçekli precincts olarak bilinen mntıka karakolları kurulmuştur (Ayhan, 2006: 129). Merkeziyetçi polis örgütlenmesinden taviz verilerek bu mntıka birimlerine geniş yetkiler tanınmış ve etkinlikleri arttırılmıştır. Dinkins döneminde uygulamaya başlanan ‘toplum destekli polislik’ anlayışının suçla mücadeleye odaklanma sorunları yaşadığı ve tecrübesiz devriye polislerinin suçu önleme konusundaki etkinliğinde sorunlar olmasından dolayı başkan Giuliani ve polis müdür Bratton polis memurlarına daha fazla yetki veren bir anlayış benimseme yoluna gitmiştir. (Bratton ve Knobler, 1998:198).<sup>47</sup>

Bu nicel gelişmelerin yanında polis sistemi niteliksel olarak da reforme edilmiştir. İlk olarak dünyanın en yoğun kullanılan ulaşım sistemlerinden birisi olan New York metrosunu kurduğu bilgisayar ağı ile dijital haritalar üzerinde izleyip analiz eden ve kısa sürede çok güvenli bir sisteme dönüştüren

<sup>44</sup> Ceza hukukunda suçlar genel olarak önemsiz suçlar (petty crimes), küçük suçlar (misdemeanor) ve büyük suçlar (felony) olarak üçe ayrılır. Önemsiz suçlar adli mevzuatta ceza olarak kabul görülme bile yerel yönetimler vb. tarafından ceza verilebilen olumsuz davranışlardır.

<sup>45</sup> Bratton tarafından uyuşturucu tacirlerine yönelik satın al ve yakala (buy and bust) stratejisi ve silahlı saldırılara yönelik silah karşıtı devriyeler (anti-gun patrols) çok etkili olmuştur(Bratton and Knobler, 1998:228).

<sup>46</sup> 1991 ve 2001 yılları arasında New York’un polis sayısı ulusal ortalamanın üç katı oranında %45 artış göstermiştir. Polis sayısındaki bur artış ile birlikte New York’ta 200 kişiye bir polis düşer konuma gelmiştir (Levitt and Dubner, 2006: 117).

<sup>47</sup> Toplum destekli polislik anlayışının New York gibi kalabalık ve kozmopolit kentlerden ziyade daha homojen ve düşük nüfuslu kentlerde uygulanması verimli olacaktır.

William Bratton polis teşkilatının başına getirilmiştir.<sup>48</sup> Bratton ve yardımcısı Jack Maple metro sistemi için uyguladığı sistemi bütün kente uyarlayarak işe başlamıştır.<sup>49</sup> Geleneksel polisiye tedbirlerinin metropollerde yetersizliğinin kanıtlanması üzerine Giuliani kırık pencereler teorisini hayata geçirmek için en önemli unsurun etkin bir denetim ve sürekli kontrol sistemi olduğunu tespit ederek, teknolojinin kullanımına özel önem vermiştir. Bu doğrultuda uygulamaya konulan Compstat sistemi New York'un kısa sürede çehresini değiştirmiştir. FBI verilerine göre New York Giuliani'nin başkan olduğu 1993 yılında ABD'nin en tehlikeli kentleri arasında 87. iken başkanlığının son yılında 165. Sırada yer almıştır (Henry, 2002: 2). 100 bin kişi başına işlenen cinayet sayısı 1990 yılında 30,7 iken 2001 yılında 8,42e kadar düşmüştür. ABD genelinde bütün kentlerde suç oranlarında düşüş görülen bir dönemde gerçekleşen %73,6'lık azalma ile New York'un başarısı genel trendin çok üstünde bir başarı olarak dikkat çekmektedir (Levitt and Dubner, 2006: 117).<sup>50</sup> Bir diğer karşılaştırmalı istatistiğe göre ise 1990 yılında New York kentine 2245 cinayet işlenmişken aynı yıl New York eyaletinin geri kalanında yalnızca 360 cinayet işlenmiştir. Bu dönemde New York kentinin New York eyaletinin toplam nüfusunun yalnızca %40'mı teşkil ettiği düşünüldüğünde aradaki uçurum dikkat çekmektedir. Giuliani dönemi ve sonrasında ise New York kenti ile geri kalan New York eyaleti sınırları içerisinde yaşanan cinayet sayıları birbirine yakın seviyelerde gerçekleşmiştir. Polis teşkilatında şeffaflık ve hesap verebilirlik (accountability) temeline dayanan bu yönetim anlayışı Harvard Üniversitesi Kennedy School of Government ve Ford Vakfı tarafından Amerika'da en iyi devlet kurumu çalışması ödülü almış ve takip eden yıllarda, Amerika'nın değişik polis birimlerinde ve dünyada birçok farklı polis teşkilatında uygulanmıştır (O'Connel and Straub, 2002: 184).

Türkçe açılımı 'Bilgisayar Karşılaştırmalı İstatistik Yöntemi' olan Compstat sistemi doğru ve zamanında bilginin elde edilmesi, elde edilen veriler ışığında etkin strateji ve taktiklerin oluşturulması, stratejilere ulaşabilmek için personel ve diğer kaynakların hızlı mobilizasyonunun sağlanması ve sürekli takip ve değerlendirme prensiplerinden oluşmaktadır (Bratton and Knobler, 1998: 224; Walsh, 2001: 353). Temelini Chicago okulunun suç ekolojisi teorisinden alan ve mekan ile suç arasındaki bağlantıların analiz edilmesi şeklinde işleyen bu sistem sayesinde suç odakları, suç zamanları ve suçlu davranışları önceden tespit edilebilir hale gelmiştir. Güncel istatistik veriler geçmiş veriler ile karşılaştırılmak suretiyle güvenlik politikaları ve önlemlerin başarısı analiz edilebilmektedir. Her hafta Compstat verilerinin değerlendirildiği toplantılara her birim amiri ekipleri ile katılarak haftalık raporlarını sunmuş ve bir hesap verme mekanizması oluşturulmuştur (Walsh, 2001: 352). Herkesin elindeki veri ve çözüm önerisini hiyerarşi fark etmeksizin ortaya koyduğu ve açıkça tartışıldığı bu toplantı ortamında bilginin yatay ve dikey akışı hızlı bir biçimde gerçekleşmiş ve bürokratik süreçler azaltılmıştır. Alt düzey birim amirlerinin üst düzey emniyet müdürleri ile aynı ortamda eşit söz hakkına sahip olduğu bu sistem personel için sorunlara çözüm bulma bağlamında üst düzeyde motivasyon sağlamıştır.<sup>51</sup> Bratton'a göre polis yetkilileri görevli oldukları bölgenin suç oranlarından doğrudan sorumlu tutulmalı ve elde edilen Compstat verileri ışığında başarıları sürekli olarak değerlendirilmelidir. Polis amirleri planlarının niteliği, çabalarının suç oranlarını düşürmedeki etkinliği, operasyonlar sırasındaki yönetsel liderlikleri

<sup>48</sup> Bu dönemde metro sisteminin yönetiminden sorumlu New York Transit Toplu Taşıma İdaresi'nin danışmanlığını 'kırık camlar' kuramının yaratıcısı George Kelling yapmıştır (Beşe, 2006: 9)

<sup>49</sup> New York'ta başarı ile uygulanan güvenlik politikaları daha sonra başarının paylaşılması konusunda rekabeti yanında getirmiştir. Bratton'un artan popülaritesi üzerine görev süresinin ikinci yılında Giuliani tarafından görevine son verilmiştir. Bununla birlikte ismi New York için bir efsaneye dönüşen Bratton 2013 yılında yeniden New York Polis Teşkilatı'nın başına getirilmiştir. Bratton'un uyguladığı güvenlik politikalarını anlattığı yarı biyografik kitabı için bkz: Bratton, W., & Knobler, P. (1998). Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic. New York: Random House USA.

<sup>50</sup> Compstat sistemi uygulamaya konulduğu andan itibaren gösterdiği başarı ile gerek ABD'de gerekse tüm dünyada birçok kentte örnek olarak uygulamaya konmuştur. New York'un hemen ardından Compstat'ı uygulamaya başlayan New Orleans, Minneapolis, Philadelphia, Newark ve New Jersey kentlerinde suç oranlarında kayda değer düşüş görülmüştür (Walsh, 2001: 353).

<sup>51</sup> Bu şekilde doğrudan katılım imkanı nedeni ile New York polis müdürlüğü doğrudan demokrasinin uygulandığı antik Atina kent devletine benzetilmiştir (Levitt and Dubner, 2006: 115).

ve hepsinden önemlisi sonuçlar bakımından değerlendirmeye tutulmuştur (Walsh, 2001: 355). Bu doğrultuda tamamen performansa dayalı bir yönetim modeline dönüşen Compstat ile bölgelerinde başarılı olan polisler terfi ettirilirken, başarısız olanlar rotasyona tabi tutulmuştur. Aynı dönemde gündeme gelen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde etkinlik, verimlilik, yerelleşme ve sonuç odaklılık gibi ilkeler göz önüne alındığı zaman New York polisinin bu anlayış için örnek bir kurum olduğu görülebilmektedir (Osborne 1993; Weikart, 2001).

Giuliani kentsel planlama kararlarının alınmasında da güvenlik öncelikli politikalar üretmiştir. Güvenlik odaklı planlama anlayışı nedeni ile imar müdürlüklerinin polis müdürlüklerine taşındığı benzetmeleri yapılmıştır (Davis, 2001: 43). Giuliani tarafından uygulanan kentsel planlama metodu suçlu kamusal alanı kalabalıklaştırmak (crowding out) suretiyle yenme uygulamasıdır. 1960'lı yıllarda suç mahalli olarak görülen Central Park dönemin belediye başkanı John Lindsay'ın toplumu parkın daha aktif kullanılmasını teşvikleri ile yeniden güvenli bir mekan haline gelmiştir. Benzer bir yöntem uygulayan Giuliani 'kamusal alanı yeniden kazanma' programı<sup>52</sup> ile kent merkezinde çöküntü alan haline gelen bölgeleri temizlemiş ve yeniden topluma kazandırmıştır (Molotch & McClain, 2003: 681).<sup>53</sup> Özellikle Times meydanının kentsel dönüşüm süreci kentin güvenliği bağlamında önemli bir faaliyet olarak değerlendirilmektedir (Kaid, 2007: 269). Bu süreç büyük başarı sağlamakla birlikte uygulama sırasında olumsuz etkilenen unsurların varlığından dolayı bazı kent bilimciler tarafından 'rövanşist kentleşme' politikaları olarak değerlendirilmiştir (Smith, 1998). Yine planlama uygulamaları sırasında varlıklı ve yoksul kesimlere yönelik politikalarda bazı eşitsizlikler göze çarpmıştır. Bunun en bariz örneği Giuliani'nin taşınma planları yapan New York borsasına kentte kalmaları karşılığında yaklaşık 900 milyon dolar vergi kesintisi yapılmasını sağlamasıdır. Neill Smith'e göre dünya tarihinde bir kentin küresel şirketlere ödediği en büyük coğrafi rüşvet olan bu süreç kenti cazibe merkezi haline getirme hedeflerinden birisidir (Smith, 2006: 13).

Giuliani döneminde gerçekleştirilen güvenlik eksenli uygulamalar pratikte sağladığı yararlar ile çok başarılı bulunmakla birlikte yine bu uygulamaların sonucunda bazı grupların yaşadığı sorunlar nedeniyle eleştiriler almıştır. Bu süreçte azınlık ve dezavantajlı grupların yerel ve federal ölçekte kolluk kuvvetlerine karşı güveni azalmıştır (Greene, 1999: 25). Özellikle Haitili göçmen Abner Louima ve Gineli göçmen Amadou Diallo olayları gibi bu yıllarda polis şiddeti ile birlikte gündeme gelen siyahilere yönelik şiddet olayları medyada sıklıkla yer bulmuştur (Siegel and Siegel, 2005: 206; Smith, 1998: 2). Giuliani dönemi pratikleri ile ilgili eleştirilerden birisi ise rakamların yanıltıcı olduğu ve suç oranlarının düşüşünde diğer unsurların yeterince dikkate alınmadığı yönündedir.<sup>54</sup> Giuliani ile aynı dönemde başkanlık yapan San Diego belediye başkanı Susan Golding<sup>55</sup> tam tersi bir güvenlik politikası izlemesine rağmen suç oranlarını New York'a yakın oranda azaltmıştır (Atasoy, 2007). Bununla birlikte San Diego nüfusunun New York'un hemen hemen onda biri olması ve San Diego'nun 1980'li yıllarda

<sup>52</sup> 'Police Strategy No.5: Reclaiming the public spaces of New York'

<sup>53</sup> Küçük suçları önlemede çok etkin olan kalabalıklaştırma yöntemi (crowding out) neticesinde metropol kentler bu sefer daha büyük bir tehlike olan küresel terör eylemleri için hedef durumuna dönüşmüştür. 11 Eylül saldırılarının New York'un göbeğindeki Dünya Ticaret Merkezi'ne yönelik gerçekleştirilmesi ve daha sonraki süreçte İspanya'nın Madrid, İngiltere'nin Londra, Fransa'nın Paris ve Türkiye'nin İstanbul gibi metropol kentlerinde gerçekleştirilen terör eylemleri bu duruma örnek gösterilebilir.

<sup>54</sup> New York'un suç oranlarındaki azalmanın sebebinin Giuliani'nin güvenlik politikaları dışında bazı unsurlara bağlayanlar da olmuştur. Bunlar:

- 1980'lerde ekonominin düzelmesine eşlik eden işsizlikte azalma,
- Vietnam savaşından dönenlerin neden olduğu bebek patlamasının (baby boom) etkisini yitirmeye başlaması ile genç suçluluğun azalması,
- Uyuşturucu kullanımında azalış başlaması,
- Suç potansiyeli olan kişilerin önceki dönemlerde mahkum olması ile sokaklardaki suçluların azalması,
- Kürtajın serbest bırakılması ile istek dışı doğan çocukların sayısının azalması şeklinde derlenmiştir

<sup>55</sup>Susan Golding 1992 – 2000 yılları arasında iki dönem San Diego belediye başkanlığı yapmıştır.

New York'un olduğu gibi hiçbir dönem suç batağına saplanmadığı gerçeği bu karşılaştırmaları anlamsız kılmaktadır.

## SONUÇ

Suçla mücadele politikaları oluşturulurken onarımcı politikalar ve önleyici politikaları birbirinin alternatifi olmaktan ziyade birbirini destekleyen biçimde uygulamak etkinliği artırmaktadır. Tek taraflı bir kentsel güvenlik politikası uygulamak suç sosyolojisinde 'suçun yer değiştirmesi' olarak bilinen duruma neden olabilecektir. Güvenlik politikalarına karşı gösterilen reaksiyonlar neticesinde suç altı farklı biçimde yer değiştirmektedir. Bunlar bölge, zaman, hedef, yöntem, çeşit ve suçlunun değişimidir. Kentin yalnızca bir bölgesine odaklanan politikalara tepki olarak suç olayları diğer bölgelere kaymaktadır. Yalnızca gece gerçekleşen suçlara odaklanması halinde suçlar gündüz meydana gelmeye başlamaktadır. Suçluların sürekli hedeflerine odaklanan güvenlik politikası ise diğer unsurların hedef olmasına neden olabilecektir. Suçluların yöntemlerine göre uyarlanan politikalara reaksiyon olarak suçlular yöntem değiştirmek sureti ile tepki vereceklerdir. Yine belli suç türlerine odaklanmak daha düşük sayıda gerçekleşen diğer suç olaylarının patlamasına neden olabilecektir. Son olarak suçlulara bireysel olarak odaklanan politikalar bu suçluların başkaları ile ikame edilmesine neden olabilmektedir. Bütün bu değişkenler suça karşı uygulanan politikaların kapsayıcı olması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Suçun gerçekleştiği anda ve sonrasında etkin olan onarımcı güvenlik politikaları suçun gerçekleşmesinden ziyade suçun etkisinin sınırlanmasına katkı yapmaktadır. Suç ekolojisi teorisinin temelini oluşturan suç kaynağında önleme yöntemleri ise bu anlamda en verimli çözümdür. Suçun sosyolojik boyutlarını ele alarak suç ve mekân arasında bağlantı kuran bu teori birçok farklı yöntem içermektedir. Kırık camlar teorisi de suç ekolojisinin bu yöntemlerini benimseyen karma bir güvenlik politikası olarak ortaya çıkmıştır.

Kırık camlar teorisini bütüncül bir yaklaşım ile dünyanın en büyük metropollerinden birisi olan New York'ta uygulayan belediye başkanı Rudy Giuliani döneminde suç oranlarında keskin bir düşüş gerçekleşmiştir. Sıfır tolerans olarak adlandırılan uygulamalar ile büyük suçlara dönüşme potansiyeli taşıyan küçük suçlar ve suça meyilli davranışlar ilk aşamada önlenmiştir. Her ne kadar bazı uygulamaları eleştirilene hedef olsa da Rudy Giuliani'nin New York'ta gerçekleştirdiği büyük dönüşüm kendisini ABD yönetim tarihinin bir efsanesi konumuna getirmiş ve tüm dünyada iz bırakmıştır.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Giuliani'nin bu etkisi başkanlık dönemi bittikten sonra Mexico City kent güvenliği danışmanlığı için 4 milyon dolarlık bir anlaşma yapmasında dahi görülebilir (Harvey, 2005: 100).



## KAYNAKÇA

- Ayhan, U. (2006). Metropolitan alanlarda güvenlik sorunu ve çözüm önerileri. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi.
- Atasoy, S. (2007). Giuliani'sini Bekleyen İstanbul. <http://www.hurriyet.com.tr/giuliani-sini-bekleyen-istanbul-6290499>
- Bal, H. (2006). Kent Sosyolojisi. Fakülte Kitabevi Yayınları. Ankara
- Beşe, E. (2006). Kırık Pencereler Teorisi Bağlamında Kentsel Yaşamda Suç ve Güvenlik. Polis Bilimleri Dergisi, 8(1), 1-24
- Bratton, W., & Knobler, P. (1998). Turnaround: How America's top cop reversed the crime epidemic. New York: Random House USA.
- Corman, H., & Mocan, N. (2005). Carrots, Sticks and Broken Windows. The Journal of Law and Economics, 48(1), 235-266.
- Davis, M. (2001). The Flames of New York. New Left Review, 12, 34.
- Greene, J. A. (1999). Zero tolerance A case study of police policies and practices in New York City. Crime & Delinquency, vol. 45, no 2, 171-187.
- Harvey, D. (2005). A brief history of neoliberalism. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2012). Marx'ın Kapitali için Klavuz. Çev. B. O. Doğan. İstanbul. Metis Yayınları.
- Henry, V. E. (2002), The Compstat Paradigm: Management Accountability in Policing, Business and the Public Sector, Flushing, NY: Looseleaf Law Publications
- Kaid, L. L., & Holtz-Bacha, C. (Eds.). (2007). Encyclopedia of political communication. SAGE publications.
- Levitt, S. D. & Dubner, S. J. (2006). Freakonomics. A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything
- Molotch, H., & McClain, N. (2003). Dealing with urban terror: Heritages of control, varieties of intervention, strategies of research. International Journal of Urban and Regional Research, 27(3), 679-698.
- O'Connell, P. E. (2002). Using performance data for accountability: the New York City Police Department's CompStat model of police management. *Managing for Results*, 179-223.
- Osborne, D. (1993). Reinventing government. Public productivity & management Review, 349-356.
- Ömeroğlu, Ö. (2012). Suç Korkusu, Cezanın Caydırıcılığı ve Küçük Suçlar. Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XVI, Y, 329-370.
- Siegel, F. & Siegel, H. (2005). The Prince of the City: Giuliani, New York and the Genius of American Life-Encounter Books.
- Smith, N. (1998). Giuliani time; the revanchist 1990s. Social text, (57), 1-20.
- Smith, N. (2006). Yeni Küresellik, Yeni Şehircilik; Küresel Kentsel Strateji Olarak Soylulaştırma. çev; İlknur Ürkun-Bowe-İbrahim Gündoğdu, Planlama Dergisi, (2), 13-27.
- Susser, I., & Schneider, J. (2003). Wounded Cities: Destruction and Reconstruction in a Globalized World. Berg.
- Şeker, G. (2009). Polisin Kent Güvenlik Uygulaması ve Yönetim Modeli. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi
- Weikart, L. A. (2001). The Giuliani administration and the new public management in New York City. Urban Affairs Review, 36(3), 359-381.

- Walsh, W. F. (2001). Compstat: An analysis of an emerging police managerial paradigm. Policing. An International Journal of Police Strategies & Management, 24(3), 347-362
- Wilson, J. Q. and G. E. Kelling, (1982), "Broken windows: The police and Neighborhood Safety", Atlantic Monthly, 29, 38.

## SU GÜVENLİĞİ AÇISINDAN SINIRAŞAN SULAR: FIRAT NEHRİ ÖRNEĞİ

*Abdullah ÇELİK\**

*Ö. Faruk BİLBAY\*\**

*A. Burak AKSUNGUR\*\*\**

### Öz

Dünya temiz su kaynakları doğal ve beşeri faktörlere bağlı olarak hızla tükenmektedir. Hızlı nüfus artışı, teknolojik gelişmeler ve küresel ısınmanın olumsuz etkileri bu süreci hızlandıran faktörlerin başında gelmektedir. Su sorunları, kentsel alanlarda içme, kullanma suyu yetersizlikleri ve su kirliliği olarak ortaya çıkmaktadır. Kırsal alanlarda ise bilinçsiz aşırı sulama sonucu yeraltı su seviyesi giderek düşmekte, tarımda kullanılan kimyasal atıklar toprağa karışarak yeraltı sularını kirletmekte ve bilinçsiz sulama sonucu oluşan buharlaşma su kayıplarını arttırmaktadır. Yaşanan bu sorunlar su kaynaklarının her geçen gün biraz daha önem kazanmasına yol açmıştır. Suyun artan önemiyle birlikte su kaynağı bol olan ülkeler mevcut su kaynaklarını en verimli kullanma, su kaynakları yetersiz olan ülkeler ise yeni su kaynağı bulma arayışına girmişleridir. Bu durum sınıraşan suların paylaşımındaki sorunların artmasına ve ülkeler arasında diplomatik krizler yaşanmasına neden olmuştur.

Su kaynaklarına sahip olmanın fırsat mı tehdit mi olduğu sorunsalı gündeme getirmiştir. Su güvenliği tartışmaları su kaynaklarının temiz, içilebilir ve sürdürülebilir olmasının yanı sıra su kaynaklarını uluslararası boyutta korumasının ve paylaşımının nasıl sağlanacağı üzere yönelmiştir. Söz konusu durum sınır aşan su kaynaklarına sahip ülkemiz içinde geçerlidir. Ülkemiz su kaynakları bakımından zengin olmamakla birlikte gelecekte su kıtlığı yaşayabilecek ülkeler arasındadır. Bu açıdan sınır aşan suların güvenliği ve verimli kullanımı konusundaki sorunların çözüme kavuşması ülkemiz su kaynakları yönetimi noktasında önem arz etmektedir. Öyle ki Fırat nehri, Türkiye'nin içilebilir, hidropolitikve yenilebilir enerji su potansiyeli açısından Türkiye'nin en önemli su kaynaklarının başında gelmektedir. Bu denli zengin bir yapıya sahip olan Fırat nehri yönetimi üzerinde tarihsel anlaşmazlıklar süregelmiştir.

Bu çalışmanın amacı Türkiye'nin en büyük içilebilir su ve hidroelektrik enerji kaynağına sahip olan Fırat nehri su yönetiminde ortaya çıkan-çıkacak sorunları uluslararası boyutlarda ele almaktır. Çalışmada literatür çalışması yapılacak olup tarihsel olarak Fırat nehri su yönetiminde ulusal ve uluslararası sorunların analizi yapılacaktır. Böylelikle kavramsal çerçeveden sonra su potansiyeline ilişkin bilgiler verilecektir. İkinci kesimde Fırat nehri su paylaşımında tarihsel olarak yaşanan anlaşmazlık nedenleri irdelenerek, güncel tartışmalara etkileri incelenecektir. Çalışmanın sonuç kısmında ise Fırat nehri üzerinde olası uluslararası risklerin neler olduğunun tespiti yapılacak ve çözüme yönelik önerilerde bulunulacaktır. Çalışma su yönetimini ulusal ve uluslararası boyutlarda ele aldığı için önem arz etmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Su yönetimi, Sınır Aşan Su Kaynakları, Fırat Nehri

\* Prof. Dr. Harran Üniversitesi, Türkiye, [abdullahcelik99@yahoo.com](mailto:abdullahcelik99@yahoo.com)

\*\* Arş. Gör. Harran Üniversitesi, Türkiye, [farukbilbay@gmail.com](mailto:farukbilbay@gmail.com)

\*\*\* Arş. Gör. Harran Üniversitesi, Türkiye, [aliburakaksungur@harran.edu.tr](mailto:aliburakaksungur@harran.edu.tr)

## TRANSBOUNDARY WATERS IN TERMS OF WATER SAFETY: THE EXAMPLE OF EUPHRATES

### Abstract

World clean water resources are depleted rapidly due to natural and human factors. Rapid population growth, technological developments and negative effects of global warming are the main factors that accelerate this process. Water problems arise in urban areas such as drinking, using water deficiencies and water pollution. In the rural areas, as a result of unconscious excessive irrigation, the groundwater level is gradually decreasing, the chemical wastes used in agriculture contaminate the ground water by polluting the ground water and the evaporation caused by unconscious irrigation increases the water losses. These problems caused the water resources to become more important with each passing day. With the increasing importance of water, the countries with abundant water resources use the most efficient water resources and the countries with insufficient water resources seek to find new water resources. This situation caused the problems in the sharing of transboundary waters to increase and diplomatic crises among the countries.

Recent developments have raised the issue of whether water resources are opportunities or threats the discussions on water security have led water resources to be clean, drinkable and sustainable, as well as how to maintain and share water resources internationally. This also applies to our country with transboundary water resources. Although our country is not rich in terms of water resources, it is among the countries that may experience water scarcity in the future. In this regard, the solution of the problems regarding the safety and efficient use of transboundary waters is important in terms of water resources management in our country. So much so that the Euphrates, Turkey's drinkable, hydropolitical and water potential in terms of renewable energy is one of Turkey's most important water sources. Historical disagreements over the Euphrates River, which has such a rich structure, have continued.

The aim of this study is to examine management problems over Euphrates having Turkey's largest hydropower sources of potable water by international dimension. A literature review will be carried out in the study and historical and national problems of Euphrates river water management will be analyzed. Thus, information about water potential will be given after the conceptual framework. The second part of the Euphrates River water sharing of the historical disagreements and reasons will be examined, will examine the effects of current debates. In the conclusion of the study, the possible international risks on the Euphrates River will be determined and suggestions for the solution will be made. The study is important because it deals with water management at national and international levels.

**Key Words:** Water management, Transboundary Water Resources, Euphrates River

### Giriş

Su dünyanın var olduğu günden bu yana vazgeçilmez bir kaynak olma özelliğini korumuş ve tarihsel süreç içerisinde insanoğlu tarafından farklı amaçlarla kullanmaya devam etmiştir. İnsanoğlu suyu ilk olarak içme-kullanma suyu olarak kullanmış daha sonra tarımda ve ulaşımda kullanmaya devam etmiştir. Sanayi devrimiyle birlikte suyun kullanım alanları genişlemiş ve suya olan ihtiyaç küresel ölçekte su talebini arttırmıştır. Su günümüzde artık içme suyu, tarımsal sulama, sanayi, enerji, kentsel ve evsel kullanım gibi birçok alanda kullanılmaktadır. Suyun kullanım alanlarının genişlemesi ve su kullanımına bağlı su ihtiyacının artması, su kaynakları üzerindeki baskının artmasına ve birçok sorunun gündeme gelmesine neden olmuştur. Başta su kaynaklarının yeryüzüne eşit şekilde dağılması olmak üzere, mevcut içilebilir ve temiz su kaynaklarının giderek azalması, tarımsal üretimdeki bilinçsiz ve aşırı kullanımının getirdiği su israfı, sanayi ve evsel atıklar sonucu artan su kirliliği, iklim değişikliği sonucu dünya su dengesinin bozulması, kentsel alanlardaki su altyapı yetersizlikleri, su kaynaklarının metalaşması ve temiz suya erişim sorunu su konusundaki sorunlarının temelini oluşturmaktadır. Su kaynaklarında sürdürülebilirliğin sağlanamaması, etkin ve verimli bir su politikasının oluşturulamaması, su talebinin yerine getirilemeyeceği ulusal ve uluslararası alanda su kaynaklarını yönetimin sorununun daha da artmasının yanı sıra “su güvenliği” sorunsalını gündeme getirmiştir. Su güvenliğinin nasıl sağlanacağı sorunsalı sınıraşan sular özelinde daha da karmaşıklaşmıştır. Sınır aşan sular üzerindeki mevcut hukuku doktrinler yeterli olmamakta ve sınıraşan suya sahip ülkelerde su paylaşımına bağlı su krizleri yaşanmaktadır. Ülkeler talep ettikleri su miktarına hukuki yollarla ulaşamadıklarında ise hukuk ve ahlak dışı alternatif yollara bile başvurabilmektedirler. Bu noktada bu çalışmada su ve yönetime ilişkin kavramsal bilgiler verildikten sonra su paylaşımında mevcut doktrinlerden bahsedilecektir. İkinci

kesimde ise Fırat nehri su potansiyeline, tarihsel süreç içerisinde paylaşım dayalı yaşanan krizler ve müzakereler süreci anlatılacaktır. Üçüncü kesimde Fırat nehrinde su güvenliği açısından mevcut ve olası riskler analiz edilecektir. Sonuç kısmında ise genel değerlendirme yapılacak ve çözüme yönelik önerilerde bulunulacaktır.

### 1.Su ve Su Yönetimine İlişkin Kavramsal Çerçeve

Kavramsal açıdan su kaynakları yönetimi, su döngüsü içerisinde su kaynaklarının kullanıcılar tarafından nitel ve nicel olarak en verimli düzeyde kullanımı şeklinde tanımlanmaktadır. Su kaynaklarını kullanılırken ekonomik, sosyal ve çevresel yararların gözetilmesi gerekmektedir. Bu yönetim, suyun çok yönlü kullanımının yanı sıra sürdürülebilir olmasını da hedeflemektedir. Su kaynaklarının yönetiminde, paydaşlar bir bütün olarak ele alınmaktadır. Suyun kullanım ve yönetim şekli ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Gelişmiş ülkelerdeki su yönetim sistemi ve su politikaları suyun etkin ve verimli kullanımının yanı sıra sanayi kullanım ağırlıklı olurken, gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelerde su politikaları ve su kullanım alanları tarımsal sulama ağırlıklı olmaktadır. Su yönetimiyle alakalı kurumsal ve hukuksal düzenlemeler bu ekseninde oluşturulmaktadır (Bilbay, 2015:22).

Su güvenliği kavramını tanımlamadan önce güvenlik kavramının tanımlanması su güvenliğinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır. Güvenlik insana, canlılara ve mala karşı tehdit unsuru oluşturacak tehlikelerin bertaraf edilmesidir. Bu bağlamda su güvenliği, su kaynakları üzerinde yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası ölçekteki tüm tehlikelerin önlenmesi su kaynaklarının erişilebilir olması, verimli kullanılması ve sürdürülebilirliğinin sağlanmış olması olarak yorumlanabilir. Suyun hayati bir önemi bulunması nedeniyle su kaynakları üzerindeki güvenlik zafiyeti beraberinde ciddi sosyal ve ekonomik sorunları gündeme getirecektir. Bu açıdan su güvenliği hayati önem taşımaktadır.

### 2.Hukuksal Açıdan Sınır Aşan Sular Paylaşımında Hâkim Doktrinler

*Mutlak Ülke Egemenliği Kuramı (MÜEK)*: Mutlak ülke egemenliği doktrini özünde bir ülkenin kendi topraklarından kaynaklanan sular üzerinde mutlak egemenliğinin (sovereignty) söz konusu olduğu, dolayısıyla ilgili ülke tarafından diğer devletler dikkate alınmaksızın dilediği gibi kullanılabileceği esasına dayanır. Mutlak ülke egemenliğinde bir akarsuyun sınır aşımının herhangi bir önemi bulunmadığı gibi, aşağı kıyıdaş bir devletin su kaynağına daha yakın devletin tasarruflarından ne ölçüde ya da ne yönde etkileneneğinin de önemi yoktur. Özellikle yukarı kıyıdaş devletler tarafından savunulan bu doktrin egemenlik hakkı bakımından tamamen tek bir devletin sınırları içerisinde kalan su kaynakları ile sınır oluşturan ya da sınır aşan su kaynakları arasında herhangi bir ayırım gözetmez (Dellapana, 2001:3-4).

*Mutlak Ülke Bütünlüğü Kuramı (MÜBK)*: MÜBK, tepki olarak ortaya çıkan bu kuram, bir devletin sınırları içerisindeki akarsuların ilgili devletin toprağının ayrılmaz bir parçası olduğu, dolayısıyla aşağı kıyıdaş devletlerin yukarı kıyıdaş devletlerden bu suyun nicelik ve niteliğine dokunmadan “doğal” mecrasında akmasını bir hak olarak talep edebileceği esasına dayanır. Bu kuram ulusal hukuk sistemindeki kıyıdaş hakları doktrininden esinlenmiş olup, kıyıdaş malikin arazisine giren suları hiçbir değişikliğe uğratmadan ve doğal durumunu muhafaza ederek akmasına izin vermesini öngörmektedir. Yukarı kıyıdaşların uluslararası su kaynağından faydalanmaya yönelik her türlü girişimi doğal duruma müdahale olarak yorumlanabileceği için, MÜBK ilgili devletlerin su kullanım hakkını son derece sınırlayan bir kuram olarak öne çıkar. Zira kuramın kabulü ile yukarı kıyıdaşların sadece herhangi bir akarsuyun miktarında ya da niteliğinde değişime neden olabilecek faaliyetleri değil, ilgili akarsuyun akış rejimini düzenleyecek ve belki de tüm taraflar için fayda sağlayacak girişimleri de otomatik olarak yasaklanmış olacaktır. Yine kuramın kabulü aşağı kıyıdaş devletlerin hem mevcut hem de gelecek kullanımına dokunulmazlık tanınması anlamına gelecektir (McCaffrey,2007:128). Böyle bir durumda, kuramın en keskin şekliyle uygulanması aşağı kıyıdaş devletlere, yukarı kıyıdaşların uluslararası akarsu kaynaklarından faydalanmalarına karşı bir nevi veto hakkı sağlamış olacaktır. Kuramın daha esnek uygulandığı durumlarda da yukarı kıyıdaş devletlerin herhangi bir uluslararası akarsuyun niteliğinde ya da niceliğinde değişime neden olabilecek faaliyetleri ile ilgili olarak aşağı kıyıdaşlara haber verme veya rızasını alma sorumluluğu doğmuş olacaktır (Kaya,2003:60).

*Hakça ve Makul Kullanım İlkesi ve Zarar Vermeme Yükümlülüğü:* İlk kez UHD tarafından 1966 Helsinki Kuralları ile tavsiye edilen, 1997 BM Su Yolları Antlaşması'nda da kendine yer bulan bu ilke kaynağını sınırlı ülke egemenliği ve sınırlı ülke bütünlüğü kuramlarından alır. Buna göre, her devlet kıyıdaş ülke konumunda olduğu uluslararası akarsu kaynakları üzerinde egemen haklara sahiptir. Ancak su kullanımına ilişkin bu egemen haklar, diğer kıyıdaşların haklarıyla sınırlıdır. Başka bir ifadeyle her kıyıdaş devletin uluslararası akarsu kaynağını kullanma hakkı diğer devletlerin hakça kullanımlarını olumsuz bir biçimde etkilememelidir (Kaya,2003:60).

Hem Helsinki Kuralları'nda hem de BM Su Yolları Antlaşması'nda neyin hakça ve makul olduğunun saptanması için yararlanılabilecek bir faktörler listesi sunulmuştur. Bu faktörler genel itibarıyla şu başlıklardan oluşur (<http://webworld.unesco.org>);

- Havza coğrafyası (her ülkenin toprakları içerisinde kalan drenaj alanı büyüklüğü dikkate alınmalıdır),
- Havza hidrolojisi (her ülkenin havza kaynakları mevcuduna yaptığı katkı dikkate alınmalıdır),
- Havzayı etkileyen iklimsel özellikler,
- Geçmiş ve hâlihazırdaki kullanımlar,
- Her kıyıdaş ülkenin ekonomik ve sosyal gereksinimleri,
- Kıyıdaş devletlerin nüfusları,
- Alternatif önlemler ve kaynaklar,
- Anlaşmazlık durumunda tazminat ödenip ödenmeyeceğinin saptanması,
- Bir kıyıdaş ülkenin gereksinimlerinin diğerlerine önemli zarar vermeden nasıl gerçekleştirilebileceği

Hakça ve makul kullanım ilkesini tamamlayan bir kavram olarak “zarar vermeme yükümlülüğü-no harm”, başka bir ifadeyle kıyıdaş devletlerin uluslararası su kaynaklarının niceliğinde ve niteliğinde zarara neden olmadan en uygun biçimde kullanması BM Su Yolları Antlaşması'nın 7. maddesinde düzenlenmiştir. Başlarda “kayda değer zarar-appreciable harm” terimi ile ifade edilen bu yükümlülük yerini “önemli zarar-significant harm” terimine bırakarak yukarı kıyıdaş devletlere uluslararası su kaynaklarının kullanımında nisbi olarak bir esneklik sağlamıştır. Çünkü ilk haliyle zarar vermeme, özellikle aşağı kıyıdaş devletlerce yukarı kıyıdaşların her türlü tasarrufuna karşı kolaylıkla ileri sürülebilen mutlak bir yükümlülük olarak kullanılmış, böylece üst havzadaki girişimlerin uluslararası hukuk tarafından perdelenebilmesinin önü açılmıştır. “Önemli zarar” kavramının ortaya çıkışıyla bu yükümlülüğün birtakım küçük ve ihmal edilebilir zararlar nedeniyle ihlal edilemeyeceği düşüncesi hâkim olmaya başlayınca da yukarı kıyıdaşların konumu bir bakıma güçlenmiştir (Dellapana, 2001: 268).

Özellikle 1950 öncesinde sınır aşan sulara ilişkin sorunlar gündeme geldiğinde, suyun hakça, eşit ve ihtiyaçlara göre paylaşımı da genel kabul görmüş olmakla birlikte, ülkelerin ekonomik ve politik güçlerine bağlı olarak değişik kabullere de rastlanmaktadır. (Aydoğdu ve Yenigün, 2006:1152).

### **3.Çalışma Alanına İlişkin Bilgiler**

Tarih boyunca birçok medeniyetin doğup gelişmesinde önemli rol oynayan Fırat Nehri üzerinde yapılan proje ve faaliyetlerle de adından söz ettirmekte ve önemi her geçen gün artmaktadır. Fırat Nehri içinde bulunduğu coğrafyanın içme, enerji, tarımsal sulama ve kentsel su ihtiyacının karşılanmasında önemli bir konuma sahiptir. Ayrıca Fırat nehri Türkiye'deki akarsuların toplam su potansiyelleri arasında %24,93 pay ile birinci sıradadır. Tatlı suların yetersiz kaldığı ve bu nedenle su savaşlarının yaşanabileceği gibi senaryoların yazıldığı günümüzde Fırat nehrinin sahip olduğu bu su potansiyeli bölgenin sosyo-ekonomik bakımdan gelişmesi için önemli bir faktör olurken; sınır aşan bir su olması gelecekte paydaş ülkeler arasında su paylaşım krizleri yaşanabileceği endişesini de gündeme getirmektedir. Bu bakımdan nehir suyunun etkin ve verimli kullanılması ve nehir yönetiminde ortaya çıkan sorunların minimum seviyeye indirilmesi durumunda Türkiye ve paydaş ülkeler için olası su kıtlığı sorunlarına çözüm niteliği taşıyan bir nehir olma özelliğine sahiptir.

Resim 1. Fırat Nehri Havzası haritası



Kaynak : <https://raptureorwrath.net/the-sixth-bowl-judgment-the-great-euphrates-river-dries-up/>

Resim 1’de görüldüğü üzere Fırat nehri Erzurum ve Ağrı bölgelerinde bulunan Murat ve Karasu nehirlerinin birleşmesiyle oluşur. Keban barajının su kaynağını oluşturan bu iki nehrin suyuna Keban barajından sonra Malatya bölgesinde bulunan uzun yayla ve Tohma çayları karışır. Bu çayların yıllık ortalama akımı 2 milyar m<sup>3</sup>’dür. Su potansiyeline daha sonra Adıyaman bölgesinde bulunan Kahta çayı, Ziyaret ve Göksu deresi dahil olur. Şanlıurfa ilinde ise Karacadağ yöresinden Hacılıdır ve Hacıkamil derelerini toplar, Gaziantep ili sınırlarında ise Karasu ve Nizip çaylarını da alarak Suriye sınırına ulaşır. Şanlıurfa bulunan Atatürk ve Birecik Barajı nehrin sularının toplaması açıdan merkez konumu oluşturur. Nehir Suriye’den sonra Irak’tan geçerek Fırat nehri, Dicle nehri ile birleştiği nokta olan Şattü’l-Arabı oluşturur. Burada birleşen nehirle buradan Basra Körfezine dökülür. Fırat nehri, Murat ve Karasu nehirlerinin birleştiği noktadan itibaren Dicle nehriyle birleşinceye kadar, 955 km’si Türkiye’de 559 km’si Suriye’de, 815 km’si ise Irak’ta olmak üzere yaklaşık 2330 km uzunlukta yol alır. Fırat nehri Türkiye’de 155.400 km<sup>2</sup>, Irak’ta 204.240 km<sup>2</sup>, Suriye’de 84.360 km<sup>2</sup> olmak üzere toplam 444.000 km<sup>2</sup>’lik bir havzadan beslenir (Bilen, 2009: 43-44).

Fırat nehri Türkiye’nin en büyük su potansiyeline sahip nehridir. Ayrıca sahip olduğu su potansiyelinin yanı sıra en uzun sınır aşan nehri olma özelliğine sahiptir. Tablo 1’e baktığımız zaman Fırat nehri suyunu oluşturan kaynakların nehre katkısı 31,6 milyar m<sup>3</sup> su olmakta bu oran toplam su miktarının %90’ını oluşturmaktadır. Bu bakımdan neredeyse nehir suyunu besleyen tüm kaynaklar Türkiye sınırları içinde kalmaktadır. Fırat nehrin akış rejimi iklime ve üzerindeki faaliyetlerine bağlı olarak akışı düzenli değildir. Buna bağlı olarak mevsimsel olarak azalıp artmaktadır. Doğal durumda yılda ortalama saniyede 996 m<sup>3</sup> akarken, yaz aylarında bu, saniyede 156 m<sup>3</sup>’e kadar düşebilmektedir. Fırat nehri beslendiği karların eridiği ilkbaharda özellikle Nisan ve Mayıs aylarında ise saniyede 5200 m<sup>3</sup>’e kadar çıkmakta ve bu durum çoğu kez sel felaketlerine neden olmaktadır.

Tablo 1. Fırat-Dicle Havzasına Kıyıdaş Ülkelerin Katkıları

Nehir	Ortalama Yıllık Akım (milyar m <sup>3</sup> )	Ülkelerin Suya Katkısı		
		Türkiye	Suriye	Irak
Fırat	35	31,6 (% 90)	3,4(% 10)	0
Dicle	52,7	21,3 (% 40)	0	31,4 (%60)
Toplam	87,7	52,9 (% 60)	3,4 (%4)	31,4 (%36)

Kaynak: Bilen, 2009: 46.

Nehir boyunca en büyük havzaya sahip olan Atatürk Barajı'nda su miktarı yıllık ortalama 26,6 milyar m<sup>3</sup> olur. Bu değer Birecik yakınlarında ise yıllık 30 milyar m<sup>3</sup>'e kadar çıkar. Fırat, Suriye sınırında Karkamış'ta 1937-1993 yıllarını kapsayan ölçümlere göre yılda ortalama 31,6 milyar m<sup>3</sup> su getirir. Bu su miktarı tek başına tüm Türkiye'ye düşen yağıştan akışa geçen miktarın yaklaşık %17'sidir. Fırat Nehri sınır aşan bir su olması sebebiyle Suriye sınırı içinde Türkiye'den gelen Habur kolunu ve Sacir sularını da kendisine katarak, Suriye ile Irak arasındaki sınırda yıllık yaklaşık 35 milyar m<sup>3</sup>'e ulaşır (Bilen, 2009: 43).

#### 4.Fırat Nehri Yönetimi: Tarihsel Gelişimi-Yaşanan Krizler

Fırat ve Dicle su sorunu paydaş ülkeler arasında 1960'larda görüşmelerle başlamış fakat 1980'den sonra çözülemeyen sorun haline gelmiştir. Fırat nehri yönetimi konusundan çıkan sorunların nedenlerini barajlar, hidroelektrik santralleri ve tarımsal üretimi arttırmaya yönelik yaptığı sulama projeleri olarak temellendirmek mümkündür. Sorunun başlangıç tarihi olarak Türkiye'nin 1964 yılında Keban ve Karakaya barajını yapmaya başladığı dönem olmuştur (Dursun, 2006:141). Baraj yapım arzusu ise Türkiye'nin enerji ve sulama ihtiyacı gibi zorunlu nedenlerinden kaynaklanmıştır. Fakat Suriye'nin Tabka barajını inşa etmesi Türkiye ile Suriye arasındaki ilişkilerin daha da bozulmasına neden olmuştur. Türkiye'nin Keban barajı inşa sürecinde Dünya Bankası'ndan istediği maddi destek talebine Suriye ve Irak ile uzlaşımın şart koşulması nedeniyle kredi alınamamıştır. Türkiye 1957-58 ve 1998 yılında savaşın eşğine gelmiştir. 1980 yılında Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) iki ülke arasında gerginliğin ikinci temelini oluşturmuştur. Türkiye'nin 1990 yılında Atatürk barajı inşası sırasında bir ay suyu tutması Suriye'nin terör örgütlerine destek vermesine neden olmuştur. Benzer bir kriz 1996 yılında Birecik barajı inşası sürecinde yaşanmıştır. Suriye ve Irak yapılan baraj nedeniyle Türkiye'ye nota vermiştir (Olson,1995:170). Projeler sürecinde Suriye ve Irak sorunu su arzının yetersizliği suyun kirlendiği iddiasını öne sürerek uluslararası boyuta taşımış ve Türkiye aleyhinde karar alınmasını sağlamışlardır (Bilgiç,2006:143). "Arap Baharı" sonrası yaşanan krizinin son bulması neticesinde su paylaşım sorunun nasıl bir boyut kazanacağı belirsizliğini korumaktadır.

#### 5.Su Güvenliği Açısından Fırat Nehri (Mevcut Durum-Olası Riskler)

Su güvenliği açısından Fırat nehri üzerindeki mevcut ve olası riskleri ulusal ve uluslararası boyutlarda ele almak mümkündür. Ulusal anlamda yaşanan sorunların yansımaları uluslararası sonuçları doğuracaktır. Bu kapsamda ulusal boyutta yaşanan sorunları nüfus artışı, su kirliliği, iklim değişikliği-kuraklık-kurumsal yetersizlikler olarak sınıflandırmak mümkündür. Uluslararası boyutlarda yaşanan sorunlar ise genel anlamda paylaşım, kirlilik ve uluslararası yetersizlikler olarak sınıflandırmak mümkündür.

*Nüfus Artışı:* Bölgenin artan su ihtiyacı nüfusa paralel olarak artmaktadır. Tablo 2'de görüldüğü üzere özellikle Şanlıurfa ve Gaziantep illerinde nüfus son 20 yılda ikiye katlanmıştır. Bu durum bölgedeki su ihtiyacının en az iki katına çıkmasına neden olmaktadır.



Tablo2. Fırat Havzasında Bulunan İllerin Yıllara Göre Nüfus Oranı

İller / Yıllar	1990	2000	2013	2018
TUNCELİ	133.143	93.584	85.428	88.198
ERZİNCAN	299.251	316.841	219 996	236.034
MALATYA	704.359	853.658	762 538	797.036
ELAZIĞ	498.225	569.616	568 239	595.638
ADİYAMAN	510.827	623.811	597 184	624.513
ŞANLIURFA	1.001.455	1.443.422	1 801 980	2.035.809
GAZİANTEP	1.010.396	1.560.023	1 844 438	2.028.563

Kaynak: Tablo tarafımızca hazırlanmıştır.

*Su Kirliliği:* Türkiye genelinde yaşanan su kirliliğın Fırat nehri havzasında da olduğunu söylemek mümkündür. Resim 2’de görüldüğü üzere nehir havzası fiziksel ve kimyasal atıklarla kirlenmiş durumdadır. Su havzasında yaşanan bu sorun suyun içilebilirlik düzeyini düşürmekle beraber nehir havzasında yaşayan sucul canlılar ve sazlıkları tercih eden kuşlarında yaşam alanını tehlikeye atarak eko-sisteme zarar vermektedir. Bunun yanı sıra nehir havzasında bulunan yerel yönetimlerin çoğunda atık su arıtma tesislerinin olmayışı kirlı suların arıtılmadan nehir yatağına deşarj edilmesine neden olmaktadır.

Resim 2: Birecik ilçesi merkezinde Fırat Nehri’ndeki su kirliliği

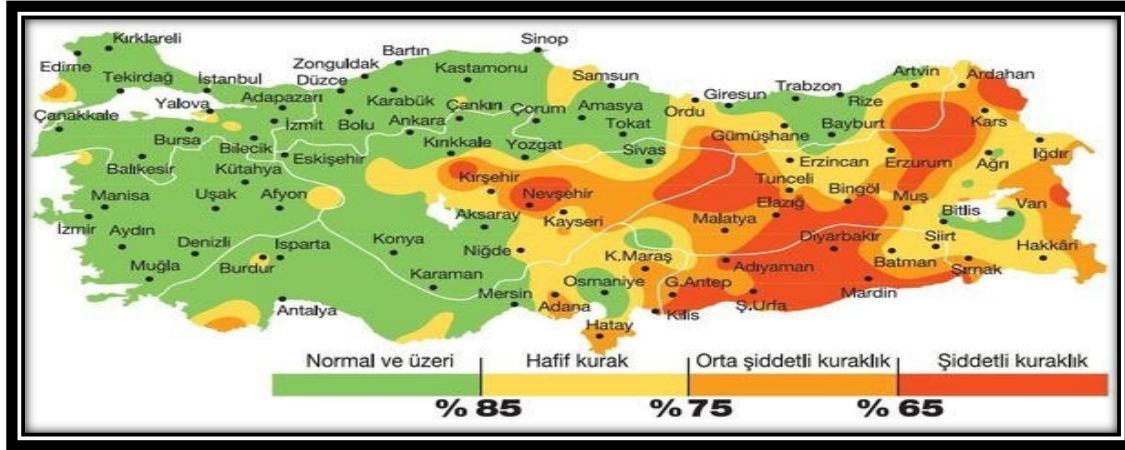


Kaynak: Resim tarafımızca 02.02.2019 tarihinde çekilmiştir.

*İklim Değişikliği:* Fırat nehri havzasında yaşanan diğeri bir sorun ise iklim değışikliğine bağılı meydana gelen kuraklık ve sıcaklık artışıdır. Resim 3’te görüldüğü üzere sıcaklık artışına bağılı olarak şiddetli kuraklık olan bölge genel olarak Fırat nehri havzasında ölçülmüştür. Kuraklık yağışlarda

azalmaya neden olacaktır. Yağışlardaki azalma yeraltı su seviyesini düşüreceğinden kentsel alanlarda içme suyu sorunu gündeme gelecektir. Sıcaklığa bağlı artışlar barajlarda buharlaşmayı artırarak su seviyesinde düşümlere neden olacaktır. Bu durum enerji düşüğü ve sulamadaki yetersizlikleri gündeme getirecektir. Tarımsal sulamadaki modern olmayan yöntemlerin kullanılması su israfına neden olmaktadır. Buna bağlı olarak GAP gibi önemli projelerin etkinlik düzeyi düşecektir.

Resim 3: Türkiye kuraklık haritası



Kaynak: <https://www.mgm.gov.tr/iklim/iklim-degisikligi.aspx?s=senaryolar>

*Bilinçsiz Su Tüketimi:* Bugün halen Türk halkının büyük çoğunluğu suyun sınırsız bir kaynak olduğu inancındadır. Bundan dolayı da içme suyunu israf ederek kullanabilmektedir. Sokakları hortumla sulayanlardan tutun, arabalarını tonlarca suyla temizleyenlere kadar, her türden israf anlayışı mevcuttur. Şehir merkezlerinde en basit yöntemlerle binlerce ton su tasarrufu mümkünken, aksi davranışlar çok daha yaygın bir davranış biçimini oluşturmaktadır. Bu noktada uygulanması hedeflenen politikalar kurumsal anlamda yöneticilerce belirlenmesine karşın kullanıcıların bilinçsiz davranışları su yönetiminde sürdürülebilirliğin sağlanmasında etkinliğin önüne geçen önemli faktörlerden birisi olmaktadır (Bilbay ve Kurt, 2017:177).

*Kurumsal Yetersizlikler:* Fırat nehri havzasında su yönetiminde ortaya çıkan sorunlardan bir diğeri ise kurumsal yetersizlikler olmaktadır. Kurumların su yönetimini geliştirmeye yönelik görev ve sorumluluklarının net olmayışı çok başlılık sorununu gündeme getirmektedir. Bu durum havza yönetiminde etkinlik sorunlarını gündeme getirmektedir. Ulusal ve planlı bir su yönetiminin olmayışı sürdürülebilir bir havza yönetimini zorlaştırmaktadır. Diğer yandan ülke genelinde altyapı sektöründe içme suyu konusunda görev üstlenen kuruluşların geliştirdikleri proje ve uygulama aşamalarında bilgi akışı, iş birliği ve iş bölümü sağlanamadığından; yatırım önceliklerinin belirlenmesi, finansman sağlanması, aktarılması, tekrar nitelikli çalışmaların önlenmesi konusunda aksaklıklara neden olmaktadır. Kentsel içme suyu sağlanmasında görevli iki kuruluş, DSİ ve İB( İl Bank) arasında özellikle nüfusu yüz binin üzerinde olan belediyelerin içme suyu temini ve dağıtımıyla arıtma tesislerinin yapımı konusunda, sağlıklı bir eşgüdüm sağlanamadığına da benzer sorunlar yaşanabilmektedir (Bilbay, 2014: 82).

*Uluslararası Boyutlarda Yaşanan Sorunlar:*Fırat nehri havzasında bulunan ülkeler arasında uluslararası sorunlar genel olarak su paylaşımı ve su kirliliği üzerinde yaşanmaktadır. Suriye ve Irak, Fırat nehrinden daha fazla su talep etmektedirler. Ayrıca Suriye Türkiye'deki tarımsal faaliyetlerin ve sanayi kaynaklı kimyasal atıkların nehir suyunu kirlettiğini iddia etmektedir. Fırat nehri üzerinde yapılan ve yapılacak barajlar ve diğer çalışmaları kıyıdaş ülkeler bir tehdit olarak algılamaktadır. Suriye ve Irak gelecekte olası kuraklık dönemlerinde Türkiye'nin suyu tutacağını ve yeterli su gönderilmeyeceğini suyu dilediği gibi kullanacağını söylemektedirler. Uluslararası boyutla sorunun çözümüne yönelik ortak

bir mutabakatın sağlanabildiği bir modelin veya yasal yaptırımın olmayışı sorunun çözümünü zorlaştırmaktadır.

### 6.Sonuç ve Öneriler

Dünya’da ve Ortadoğu’da su tüketiminin giderek artması mevcut suya olan talebi arttırmıştır. Bu durum yeni su kaynakları bulma yönündeki girişimlerin hız kazanmasına neden olmuştur. Mevcut ve gelecek su ihtiyacını karşılayacak yeterli su kaynağının olmayışı sınır aşan suları çatışma unsuru haline getirmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak Fırat nehri su paylaşımı konusunda dönemsel olarak paydaş ülkeleri arasında krizler yaşanmıştır. Sorunun çözümü noktasında yürütülen müzakerelerde Suriye ve Irak’ın kendi çıkarlarını önceleyen bir tutum izlemesi nedeniyle müzakerelerde çoğu zaman ortak bir mutabakata varılamamıştır. Bu durum Fırat nehri su yönetiminde uluslararası sorunların kaynağını oluşturmuştur. Belirtilen miktarda su akışının sağlanması koşusu Türkiye’nin nehir üzerinde yürüttüğü ve yürüteceği projelerin önünde engel konumundadır. Diplomatik ve hukuksal zeminde çözülemeyen sorunlar yerini stratejik tehditlere bırakmıştır. Bu durum Türkiye’nin su güvenliğine olan hassasiyetini arttırmıştır. Çünkü olumsuz bir durumun meydana gelmesi Türkiye’nin güvenlik konusunda uluslararası prestijinin zarar görmesine neden olacaktır. Bu bağlamda Türkiye’nin gelecekteki planlarını göz önünde bulunduran yeni bir müzakereye ihtiyaç vardır. Ulusal düzeyde su güvenli açısında su kaynaklarını etkin ve verimli kullanımını önceleyen projeler uluslararası anlaşmaların yükümlülüğünün yerine getirilmesinde büyük önem arz etmektedir. Su kaynaklarındaki verimsiz ve bilinçsiz tüketim su israfına neden olacak ve bu durum bölgesel politika önceliklerinin etkinliğine zarar verecektir. Su kaynaklarının stratejik bir değer unsuru olduğu bölgede su kaynakların güvenliğinin bir noktada ülkelerin siyasi, ekonomik ve sosyal yapısındaki istikrara bağlı olduğu göz önünde bulundurulmalıdır. Siyasi ve ekonomik istikrarsız ve kriz aynı zamanda su kaynaklarının uluslararası soruna dönüşmesine zemin hazırlayacaktır.

### KAYNAKÇA

- Aydoğdu M. H. ve Yenigün K. (2006). “Sınır Aşan Sularda Su Politikalarının Değerlendirilmesi ve Türkiye’de Durum; GAP Bölgesi Örnekleme”. *GAP V. Mühendislik Kongresi*. Şanlıurfa. Bildiriler Kitabı. 1150-1160.
- Eren V. ve Bilbay Ö. F.(2015).İdari ve Toplumsal Açından Antakya Su Sorunları. Hatay’ın çevre sorunları ve çözüm önerileri sempozyumu. Edt. (Mustafa YİPEL, Alpaslan KAYA, İbrahim Ozan TEKELİ içinde (ss.22), Mayıs. Hatay.<http://docplayer.biz.tr/1268307-hatay-in-cevre-sorunlari-ve-cozum-onerileri-sempozyumu.html>.
- Bilbay Ö. F. ve Kurt Z., (2017). Kentsel su sorunları ve sürdürülebilir su yönetimine yönelik yaklaşımlar. *Sürdürülebilir kent ve çevre üzerine yazılar I*. Edt. Uğur Ömürgönülşen, Kemal Öktem ve Uğur Sadioğlu içinde 171-183.
- Bilbay,Ö.F. (2014). *Türkiye’de Su Kaynaklarına İlişkin İdari Ve Toplumsal Sorunlar Ve Çözüm Önerileri: Fırat Nehri Örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hatay, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bilen, Ö. (2009). *Orta Doğu Su Sorunları ve Türkiye*. İstanbul. TESAV Yayınları.
- Bilgiç, E. (2006). *Su Sorunu: Fırat, Dicle ve Asi Nehirleri Örnekleri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dellapenna, J. W., (2001). “The Customary International Law of Transboundary Fresh Waters”, *International Journal of Global Environmental Issues*, C. 1, S. 3/4. 268
- Dursun, A. (2006). *Kutsal Topraklar ve Paylaşılmayan Sular: Fırat ve Dicle*, İstanbul: IQ Kültür Sanat Yay.

UNESCO, “The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers”,  
[http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/pdf/educational\\_tools/course\\_modules/reference\\_documents/internationalregionconventions/helsinkirules.pdf](http://webworld.unesco.org/water/wwap/pccp/cd/pdf/educational_tools/course_modules/reference_documents/internationalregionconventions/helsinkirules.pdf) , (Erişim Tarihi: 02.04.2019).

<https://raptureorwraith.net/the-sixth-bowl-judgment-the-great-euphrates-river-dries-up/>(Erişim Tarihi: 13.03.2019 )

<https://www.mgm.gov.tr/iklim/iklim-degisikligi.aspx?s=senaryolar>(Erişim Tarihi: 12.02.2019)

Kaya, İ., (2003).*Equitable Utilization: The Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses*, Ashgate, Aldershot.

McCaffrey, S.C., (2007), *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, Oxford.

Olson, R. (1995). “Turkey-Syria Relations Since The Gulf War: Kurds and Water”. *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* XIX (1): 168- 193.

## ULUSAL GÜVENLİKTE KÜRESEL BİR TEHDİT: BİYOTERÖRİZM

*Selma KARATEPE\**

*Mehmet Seyda OZAN\*\**

*A.Muhammet BANAZILI\*\*\**

### Öz

İnsanlık tarihi boyunca kitle ölümlerine sebebiyet veren salgın ve bulaşıcı hastalıklar ekonomik, siyasal ve demografik sonuçlarıyla daima küresel bir tehdit olmuştur. Görünmez ordular diye nitelendirilen ve yıkıcı etkileri olan bu hastalıkların dünya haritasını yeniden çizme hususundaki etkisi biyoterörizm kavramını ortaya çıkarmıştır. Biyolojik silah kullanma temelinde bir ülke veya toplum kesimine karşı en az savaş kadar yıkıcı etkileri olan biyoterör, ulusal ve küresel güvenlik adına oldukça önemli bir konudur. Konuyu hayati seviyede önemli kılan husus ise ulus yaşantılarını ve nihai olarak küresel yaşantıyı derinden etkileyebilme gücüdür. Biyoterörün bir millete veya devlete etkisi yalnızca hayat kayıplarıyla sınırlı kalmamaktadır. Bu tür saldırılar ulusların sosyo-ekonomik yaşantısını ve geleceğini de önemli ölçüde etkilemektedir. Ayrıca bu saldırıların genetiği değiştirilmiş bir virüs yoluyla kasıtlı olarak ortaya çıkarılabilmesi ve çok hızlı bir şekilde yayılabilmesi küresel tehdit boyutunu ortaya çıkarmaktadır. Biyoterör bu özelliklerinden ötürü nükleer terörden çok daha yıkıcı etkiler gösterebilmektedir. Herhangi bir nükleer terör saldırısı belirli sayıda insan kaybına sebebiyet verirken biyoterör ile insan kaybı hızla ve artarak devam etmektedir. Bu çarpıcı boyut konunun önemini, önceliğini ve alınması gereken önlemleri işaret etmektedir. Ayrıca bu tür salgın hastalıkların bulaşıcılığından ve kontrol altına alınmasının güç olmasından hareketle küresel güvenliği sağlama adına ciddi bir iş birliği gerekmektedir. Bu kapsamda ortaya çıkabilecek salgınları ve nedenlerini hızlı bir şekilde tespit edecek güçlendirilmiş bir küresel güvenlik iş birliği ile küresel halk sağlığı temel prensipleri dünyayı biyoterör tehdidine karşı savunmanın tek akılcı yolu olarak görülmektedir. Bu çalışmada ulusların salgın hastalıklar karşısındaki savunmasızlığı irdelenmiş olup önemli ölçüde artan biyoterör tehdidinin küresel güvenlik ve istihbarat çevrelerinde öncelik haline gelme süreci tartışılarak bazı önerilerde bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Ulusal Güvenlik, Küresel Güvenlik, Biyoterörizm

\* Prof. Dr., İstanbul Gelişim Üniversitesi İktisadi İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi Havacılık Yönetimi Bölümü, Türkiye, skaratepe@gelisim.edu.tr

\*\* Doktorant, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, mseydaoan@gmail.com

\*\*\* Doktorant, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim, a.muhammetbnzl@gmail.com

## A GLOBAL THREAT IN NATIONAL SECURITY: BIOTERRORISM

### Abstract

The epidemic and infectious diseases that cause mass deaths throughout human history have always been a global threat with their economic, political and demographic results. The effects of these diseases, which are called as invisible armies and which have destructive effects, to redraw the world map, have revealed the concept of bioterrorism. Bio-terrorism, which has the most destructive effects against a country or community on the basis of using biological weapons, is a very important issue for national and global security. What makes this matter vital is the power to deeply influence nation life and ultimately global life. The effect of bio-terrorism on a nation or state is not limited to loss of life. Such attacks also significantly affect the socio-economic life and future of nations. Moreover, the fact that these attacks can be deliberately revealed and spread very rapidly through a genetically modified virus reveals the global threat dimension. Due to these characteristics, bio-terrorism may have far more destructive effects than nuclear terrorism. While any nuclear terror attack has caused a certain number of human casualties, the loss of humanity through bio-terror continues rapidly and progressively. This striking dimension indicates the importance, priority and precautions to be taken. In addition, serious cooperation is needed to ensure global security, as these epidemics are infectious and difficult to control. With a strengthened global security cooperation to quickly identify outbreaks and causes, the basic principles of global public health are seen as the only rational way of defending the world against the threat of bio-terror. In this study, the vulnerability of nations against epidemic diseases was examined and some suggestions made by discussing the process of becoming a priority in the global security and intelligence circles.

**Keywords:** National Security, Global Security, Bioterrorism

## 1. GİRİŞ

Yakın geçmişte yeni bulaşıcı hastalıkların ortaya çıkması ve özellikle AIDS'in dünya genelinde yol açtığı büyük yıkım bulaşıcı hastalık tehdidinin boyutlarını ortaya koyarak ulusal güvenlik tartışmalarında kendine yer bulmuştur. ABD'de 11 Eylül 2001 tarihinde yaşanan olayların akabinde terörün tüm alanlardaki kasıtlı kullanımı bulaşıcı hastalıklar tehdidini dramatik ve keskin şekilde değiştirmiştir. Geçmişten bugüne ortaya çıkardığı yıkıcı sonuçlar ve kitle ölümleriyle ulusları derinden sarsan salgın ve bulaşıcı hastalıklar, küresel güvenlik için de daima bir tehdit olmuştur. Diğer bir tabirle "görünmez ordular" diye nitelendirilen bu hastalıkların ulusları istikrarsızlaştırması ve dünya haritasını yeniden çizme potansiyeli konuyu önemli kılmakta ve biyoterörizm kavramını gündeme getirmektedir. Biyolojik silah kullanma esasına dayanan ve bir ulusa karşı en az savaş kadar yıkıcı etkileri olabilen biyoterör ulusal ve küresel güvenliğe yönelik ciddi bir tehdittir. Biyoterör kavramı canlıların yaşamsal işleyişi ile ilgilenen biyoloji biliminin kısaltması olan "bio" ve korku salma temelinde yapılan saldırıları ifade eden "terör" kelimelerinin birleşimi sonucunda oluşmuştur. Biyoterör saldırıları ulusların sosyal ve ekonomik yaşantısı ile geleceğini de etkileyebilmektedir. Herhangi bir biyolojik terör saldırısının genetiği değiştirilmiş virüsler yoluyla kasıtlı olarak ortaya çıkarılabilmesi ve çok hızlı bir şekilde yayılabilmesi küresel tehdit boyutunu ortaya çıkarmaktadır. Bu doğrultuda biyoterör, ifade edilen özelliklerinden ötürü nükleer terörden çok daha yıkıcı etkiler gösterebilmektedir. Bu kapsamda gündeme gelen biyoterörizm gerçeği, bulaşıcı hastalık tehdidini savunma ve istihbarat çevrelerinde dikkat edilmesi gereken yüksek öncelikli bir konu seviyesine taşımıştır. Bu artan endişe ve mevcut durum ise salgınların hızlıca tespit edilmesinin ve küresel halk sağlığı güvenliği kapasitesinin güçlendirilmesinin biyoterörizm tehdidine karşı alınacak tek rasyonel yol olduğunu ortaya koymuştur. Biyoterörizme karşı geliştirilen bu ilke ve düşüncelerin ortaya çıkmasında; bulaşıcı hastalık tehdidinin yüksek oranda artması ve neredeyse tüm ulusların kasti salgınlara karşı savunmasız olması; AIDS'in Sahra Altı Afrika'ya olan yıkıcı etkisi ile bir hastalığın büyük bir coğrafi bölgeyi ciddi oranda baltalama kapasitesine sahip olması; yıkıcı ve bulaşıcı hastalık tehdidine karşı ulusal güvenlik kriterlerinin tekrar gözden geçirilmesi ve neyin güvenlik tehdidi oluşturup oluşturmadığının hızlı bir şekilde tespit edilmesi gibi faktörler etkili olmuştur. Bu çalışmada biyoterörizm tehdidinin ciddi bir şekilde artması ve savunma/istihbarat çevrelerinde bulaşıcı hastalıklara öncelik verilmesi hususları ele alınarak olağan veya kasti olarak ortaya çıkarılan salgın hastalıkların yol açtığı/yol açabileceği ulusal ve küresel tehditler üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda çalışmada ulusların salgın hastalıklar karşısındaki savunmasızlığı, bulaşıcı hastalıkların yıkıcı etkisi ve ulusal güvenlik parametreleri irdelenmiş olup önemli ölçüde artan biyoterör tehdidinin küresel güvenlik ve istihbarat çevrelerinde öncelik haline gelme süreci tartışılmıştır.

## 2. KÜRESEL VE ULUSAL GÜVENLİK ALGISININ DEĞİŞİMİ

Geleneksel anlamda ulus güvenliği, bir ülkenin toprak bütünlüğünü korumaya yönelik çabaların tamamı olarak ifade edilmektedir. Bu kapsamda geleneksel ulus güvenliğinin askeri işlevler içerdiğini ve nihai olarak ülke sınırlarını korumak olduğu söylenebilmektedir (Center for Strategic and International Studies, 2000). Ancak tarihsel akış içerisindeki iki önemli gelişme bu geleneksel anlama meydan okumuştur. Bunlardan birincisi Soğuk Savaşın sona ermesi olarak ifade edilebilir. Ülkelerdeki sivil huzursuzluk, iç çatışmalar, mültecilerin toplu göçü ve komşu ülkeler arasındaki yerleşmiş savaşlar gibi unsurlar ulusal güvenliğin farklı bir boyutunu ortaya çıkarmıştır (Kelley, 2000: 59-60). Sonuç olarak güvenlik sorunları gittikçe daha karmaşık hale gelmiş ve odak yönü dış saldırılara karşı ulusal sınırları savunmak yerine iç huzursuzluk, çatışma ve kitlesel nüfus hareketinin temel nedenlerinin ele alınması ile devletlerin iç istikrarını sağlamaya doğru kaymıştır. Bu gelişmelerin ardından çevresel koşullardan gelire, eğitime ve sağlığa kadar birçok faktör devlet içi istikrarın temel belirleyicileri olmuştur. İkinci gelişme ise hızlı küreselleşme sürecidir. Küreselleşme, ulusal sınırları ortadan kaldıran ve geleneksel olanı/olanları aşındıran bir süreci ifade etmektedir. 21.yüzyıl hızlı bir küreselleşme sürecine tanıklık etmektedir. Bu kapsamda birbirine oldukça yakın ve bağımlı günümüz dünyasında ülkelerdeki olumsuz gelişmelerin etkileri küresel boyutta hissedilebilmektedir. Örneğin küresel dünyanın birbirine sıkıca bağlı finansal sisteminde uzak bir ekonomideki kriz diğer ülkeleri etkileyebilmektedir. Benzer şekilde salgın hastalıklar da ulusal sınırlara meydan okuyan, küresel boyutta

hızla hareket edebilen, tek bir ulus tarafından kontrol edilemeyen ve küresel bir işbirliği gerektiren önemli bir husustur (Center for Strategic and International Studies, 2000). Buna karşın günümüzde küresel ve ulusal güvenlik algısını değiştiren salgın hastalıklarla mücadelede sanayileşmiş ülkelerde dahi aşı ve ilaç arzının yetersiz olduğu bilinmektedir. Ekonomilerin daha kırılgan olduğu ve sağlık altyapılarının daha zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde ise salgınlar çok daha yıkıcıdır. Bu kapsamda influenza (grip) gibi küresel salgınlar popülasyonları istikrarsızlaştırma kapasitesine sahip olmanın yanında oluşturdukları panik ile büyük bir sosyal bozulmaya neden olmaktadır. Bu ülkelerde, sıtma, tüberküloz ve AIDS kaynaklı yüksek oranlı ölümler yaşanabilmektedir. Endemik hastalıkların uzun süreli rutin kontrol programlarını ve sağlık hizmetlerini kesintiye uğratan dengesizleştirici etkisi ile ortaya çıkan salgın hastalıklar daha da direnç kazanmaktadır. Örneğin, düzenli olarak Afrika'da ortaya çıkan menenjit salgınları risk altındaki tüm bireylerin acil olarak aşılınması gerekliliğinden ötürü sosyo-ekonomik hayatı olumsuz yönde etkilemekte ve rutin sağlık hizmetlerini durma noktasına kadar getirmektedir. Salgın haberlerinin ortaya çıkması ise ticaret ve turizmi sekteye uğratarak gelişmekte olan ülkelere ağır ekonomik yükler getirebilmektedir (Heymann ve Rodier, 2001: 348-351).

Geçmişte yaşanmış vakaların ve ortaya çıkan salgın hastalıkların ulusal ve küresel güvenliğe yönelik ciddi bir tehdit olduğu gerçeği neredeyse tüm kesimler tarafından kabul edilmektedir. AIDS, bulaşıcı hastalıklar arasında bir güvenlik sorunu olarak değerlendirilen en ciddi hastalıklardan birisidir. AIDS'in güvenlik etkilerini anlama çabaları, Soğuk Savaş sonrası dönemde güvenlik tehdidi oluşturan unsurların yeniden değerlendirilmesi bağlamında gerçekleşmiştir. Bu kapsamdaki somut adımlardan ilki 1995 yılında ABD hükümetinin desteklediği bir çalışma ile AIDS'in bir iç-dış politika unsuru ve güvenlik tehdidi oluşturduğu sonucuna ulaşılmasıdır (Lederberg, 1996: 417). 1996 yılında ABD Savunma Bakanlığı, ortaya çıkan hastalıkların tıbbi kaynakları hızla azaltarak askeri personeli ve ailelerini tehdit edebileceğini ifade etmiştir. Bu kapsamda ABD'de yerel ve denizaşırı askeri laboratuvarlar ağı içerisinde yer alan Küresel Gelişen Enfeksiyonlar Gözetleme ve Müdahale Sistemi kurulmuştur (Health-Mil, 2013). 2000 yılında ise mikrobiyal patojenlerin ABD güvenliğine yönelik tehdidine karşı ABD Ulusal İstihbarat Konseyi tarafından çarpıcı bir rapor sunulmuştur. Rapor, Sahra Altı Afrika'da AIDS'in neden olduğu ölüm sayısının şaşırtıcı ve dengesizleştirici etkisine vurgu yaparak; azalan gayri safi yurtiçi hasıla, kısalan yaşam süreleri, zayıflayan askeri kapasite, sosyal parçalanma ve siyasi istikrarsızlık gibi olası sonuçlara vurgu yapmıştır. Ayrıca rapor, genel olarak bulaşıcı hastalıkların oluşturduğu artan tehdidi ele alarak kentsel büyüme, çevresel bozulma ve sınır ötesi nüfus hareketleri gibi hususlara da dikkat çekmiştir (Director of National Intelligence, 2000). Bu mikrobiyal düşmanların uluslararası barışı ve güvenliği tehdit edebileceğini kabul eden bir başka açıklama ise 2000 yılında Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin AIDS salgınlarının ulusal bir sağlık krizinin ötesine geçerek küresel bir kriz olduğunu beyan etmesidir (UN Security Council, 2000).

### **3. KÜRESEL VE ULUSAL GÜVENLİKTE BULAŞICI HASTALIK TEHDİDİNİN BOYUTLARI**

Bulaşıcı hastalıkların dağılımı/görülme sıklığı, ilaç duyarlılığı, coğrafi dağılımı ve yıkıcı etkileri sürekli farklılaşma eğilimindedir. Bu farklılaşma süreci ekolojik ve demografik dengelerin değişmesiyle birlikte mikrobiyal dünyanın güçlenmesinden kaynaklanmaktadır. Mikrobiyal dünyanın hayatta kalma mekanizması sürekli değişim ve gelişim üzerine kuruludur. Bu kapsamda bulaşıcı hastalık patojenleri kolayca ve hızla çoğalmakta, mutasyona uğramakta, ilaçlara karşı direnç göstermekte ve yeni ortamlara hızlıca adapte olmaktadır. Dünya nüfusunun hızla artması, toplu yaşantı, etkileşimin yoğun olduğu hareketli yaşam tarzları ve kalabalıklar bu döngüsel süreçte bulaşıcı patojenlere önemli avantajlar sağlamaktadır (Oaks vd., 1992: 1-3). Yeni hastalıklar gün geçtikçe çoğalırken eski hastalıkların farklı formlarda yeniden ortaya çıkması ve bu hastalıkların antimikrobiyal dirençlerinin olması bulaşıcı hastalık tehdidini gözler önüne sermektedir (Heymann ve Rodier, 2001: 347). Mikrobiyal bulaşıcı patojenler; görünmezlik, hareketlilik, hızlı adaptasyon ve ulusal sınırları anlamsız kılan sessiz kuluçka süreleri açısından özel avantajlara sahiptir. Bu bulaşıcı patojenler havaalanları ve hava yolculukları ile rahatlıkla taşınabilirken eş zamanlı olarak dünyadaki herhangi iki şehirde 36 saat gibi kısa bir sürede kuluçka sürelerini tamamlayabilmektedir. Herhangi bir taşımacılık sektöründe, yüklerde, kabinlerde ve bagajlarda gizlenen hastalık vektörleri henüz tespit edilmemişken dahi yeni bölgelere girebilmekte ve



kısa sürede endemik hale gelebilmektedir. Ayrıca bu bulaşıcı hastalık patojenleri göçmen kuşlar tarafından da uzun mesafeler boyunca taşınabilmektedir (Heymann, 2003: 192-193).

Tespiti/tedavisi zor ve çoğu zaman öldürücü olan yeni hastalıklar her yıl görülmemiş oranlarda ortaya çıkmaktadır. Afrika'da Ebola Hemorajik Ateşi, ABD'de Hantavirüs Pulmoner Sendromu ve Güneydoğu Asya'da Nipah virüsü bunlardan sadece birkaçıdır (Woolhouse, 2002: 4). Bunların yanında eski salgınlar da tekrardan ortaya çıkabilmektedir. Örneğin Kolera salgını neredeyse 100 yıllık bir sürenin ardından 1991 yılında Latin Amerika'ya tekrar dönmüştür. Kolera, bir yıl içerisinde Amerika kıtasındaki 11 ülkede 400.000 vakaya ve 4000 ölüme sebebiyet vermiştir (Tauxe vd., 1995: 141-142). 1998 yılında ortaya çıkan Dang Humması (Dengue Fever) hastalığı 2002 yılında dünya genelindeki salgınlar arasında yer almış ve kendisini tekrar hatırlatmıştır (Dünya Sağlık Örgütü, 2002a).

Sarıhumma gibi bazı salgınlarda ülke yoksulluğunun etkisi istenmeyen ölümlerle sonuçlanabilmektedir. Buna karşın sarıhumma ile mücadelede çocukluk dönemindeki rutin aşılanmanın önemi büyüktür. Ancak görülmektedir ki, yüksek risk altında olan çoğu yoksul ülke, ilgili giderlerden ötürü aşılama uygulamaları yapamamaktadır. Oysa çocukluk döneminde yapılacak rutin aşılanma, hastalığın ortaya çıkmasının ardından yapılacak giderlerden on kat daha düşük maliyetlidir ve kitle ölümlerini engellemektedir. Ayrıca salgın hastalıklar sonrası yapılan aşılar aşı stoklarını hızla tüketmektedir. 2001 yılında Afrika kıtasında bulunan Fildişi Sahili ülkesinde meydana gelen bir kentsel salgın ile 2 haftadan daha kısa bir sürede 2.9 milyon kişi aşılanmış ve uluslararası aşı stok rezervi hızla tükenmiştir (Dünya Sağlık Örgütü, 2003). Benzer şekilde Sarıhumma hastalığı 2002 yılında Senegal'de bir salgına sebebiyet vermiş ve yeterli aşı temini için üst düzey bir çaba gerektirmiştir (Weekly Epidemiology Record, 2002).

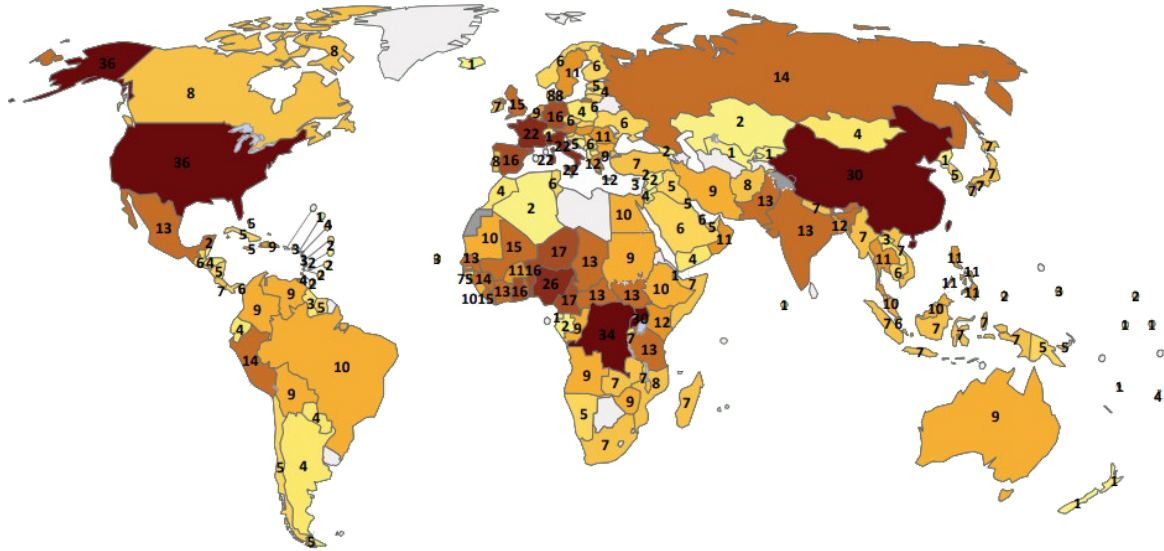
Tüm bulaşıcı hastalık vektörleri oldukça dirençli ve hızlı adaptasyon sağlayabilmektedir. Bu kapsamda sıtmayı ileten bazı sivrisinek türlerinin sivrisinek ilaçlarına karşı direnç gösterdiği tespit edilmiştir (Gubler, 2001: 21-22). Ayrıca AIDS'e yol açan HIV virüsünün Tüberküloza (verem) yakalanma riskini 20-30 kat arası artırmasının yanında tedavi edilmesi 100 kat daha fazla maliyetli olan ve birçok ilaca karşı dirençli olan yeni formların ortaya çıkması endişe vericidir (Dünya Sağlık Örgütü, 2003). Yaygın bakteriyel enfeksiyonların ilaçlara olan direnci yaşam boyu sürecek tedavilere yol açabilmektedir. Tüm bu hastalık patojenleri bulaşıcı olmalarının yanında önemli bir direnç geliştirmektedirler. Bu çarpıcı boyuttan hareketle; küresel olarak taşınan bulaşıcı hastalık tehditlerinin ulusal yaşam standartlarının artırılması ve güçlü ilaçlara erişimin kolaylaşması ile savılabileceği düşüncesi gerçekçi görünmemektedir. Ayrıca salgınların ekonomik boyutu da yıpratıcıdır. Örneğin 1994 yılında Hindistan'da yaşanan veba salgını; sağlık, ticaret ve turizm sektörlerine 2 milyar ABD doları kayıp yaşatmıştır (Cash ve Narasimham, 2002: 1360-1361).

Herhangi bir salgından etkilenen ülkelerde; kamusal panik, nüfusun yerinden edilmesi, milyonlarca sayıdaki insanın acil olarak aşılınması ve kitle ölümleri muhtemel senaryolardır. Yakın geçmişte bulaşıcı hastalıkların toplumda oluşturduğu panik durumuna yönelik örneklerden biri Türkiye'deki Kuş Gribi (Avian Influenza) ve Domuz Gribi (Swine Influenza Virus) vakalarıdır. Türkiye'deki ilk Kuş Gribi vakasına 2005 yılında Balıkesir şehrinin Manyas ilçesinde rastlanılmıştır. Hastalık kısa süre içerisinde 53 ile yayılmış ve ölümlü vakalar yaşanmıştır. Salgın hastalık toplumda büyük bir panik oluşturmuş ve hastalığa müdahale kapsamındaki harcamalar 32 milyon TL tutarına ulaşmıştır (Kuş Gribiyle Mücadele, 2017). Türkiye'deki ilk Domuz Gribi vakası ise 2009 yılında ABD'den Türkiye'ye seyahat eden bir turistte tespit edilirken ilerleyen aylarda ölümlü vakalar yaşanmıştır (Medimagazin, 2009). Her iki salgındaki ölümlü vakalar ciddi sayılara ulaşmasa da toplumda ciddi bir panik ve huzursuzluk ortamı oluşturmuştur.

Dünya genelinde bir hastalığın ulusları etkileme potansiyeline dair varsayımlar genellikle AIDS üzerinden yapılmaktadır. Bu kapsamda Sahra Altı Afrika'daki AIDS salgınının diğer ülkelerde yaşanması durumunda sosyo-ekonomik yaşantıyı ne denli etkileyebileceğine dair senaryolar üzerine odaklanılmaktadır. AIDS'in önemli bir boyutu hastalığın neden olduğu yüksek ölüm oranı ve etkilediği yaş grubu olarak ifade edilirken diğer boyutu ise ticaret pazarlarını etkileme gücü ile küresel ve ulusal topluma gerek tedavi süreçlerinde gerekse sosyo-ekonomik açıdan ciddi maliyetler yüklemesidir (Dünya Sağlık Örgütü, 2001a). Uluslar için tüm hastalıklar arasında AIDS; daha önce bilinmeyen bir

patojenin dünyaya hızla yayılması, kısa sürede salgın hale gelmesi, geniş bir coğrafi bölgeyi tehdit etmesi ve sosyo-ekonomik yaşantıyı derinden etkileme kapasitesi nedeniyle rahatsız edici bir örnektir. Hastalığın genel ve küresel bir dağılışı olmasına karşın etkisini büyük ölçekte Sahra Altı Afrika'da göstermiştir. Sahra Altı Afrika'da 2001 yılında yaklaşık 3,5 milyon yeni enfeksiyon meydana gelmiştir. 2002 yılında ise AIDS/HIV ile yaşayan toplam birey sayısı neredeyse 30 milyona kadar ulaşmıştır. Bu sayı 2002 yılındaki küresel AIDS vakalarının %72'sini oluşturmaktadır. Ayrıca aynı yıl içerisinde kentsel bölgelerdeki hamile kadınlar arasındaki HIV görülme sıklığı %44,9 seviyesine kadar çıkmıştır (UNAIDS, 2002). Bu tür yüksek ölüm oranlarına sahip herhangi bir hastalık veya patojen kitle ölümlerine sebebiyet verebilirken devlet güvenliğine karşı doğrudan bir tehdit oluşturmaktadır. Afrika'da AIDS, halkı etkilemesinin yanı sıra siyasi kurumların güvenliğini ve kolluk güçlerinin operasyon kapasitesini/performansını da etkilemektedir. Ayrıca Afrika tarihinde bazı üst düzey devlet görevlileri AIDS yüzünden hayatını kaybetmiştir. Bu kapsamda uluslararası güvenlik ve dış ilişkiler uzmanlarının analizleri de bulaşıcı hastalık tehdidin çarpıcı niteliğini doğrulamaktadır (Ostergard, 2002: 341-342).

**Resim 1.** 2011-2017 Yılları Arasında Kıtalar ve Ülkelere Göre Gerçekleşen Salgın Hastalık Vakaları



**Kaynak:** Dünya Sağlık Örgütü, 2018.

Günümüz verilerine bakıldığında da Sahra Altı Afrika'nın salgın hastalık vakalarında ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda geçmişten günümüze salgın hastalıklarla mücadele konusundaki endişeler ve senaryolar Afrika kıtası baz alınarak yapılmaktadır.

**Tablo1.** 2011-2017 Yılları Arasında Dünya Genelinde Gerçekleşen Salgınların Hastalıklar Bazında Sıralaması

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toplam
<b>Kolera</b>	62	51	47	37	44	42	25	308
<b>Zika Virüs Hastalığı</b>	-	-	5	7	19	54	52	137
<b>Menenjit</b>	14	20	19	19	19	23	23	137
<b>Şigelloz</b>	25	24	28	29	4	2	1	113

<b>Chikungunya Ateşi</b>	8	10	3	29	27	14	4	95
<b>Batı Nil Ateşi</b>	11	15	15	11	11	18	10	91
<b>Tifo</b>	20	23	5	2	8	3	14	75
<b>MERS-CoV</b>	-	3	10	17	12	7	8	57
<b>Sarıhumma</b>	17	12	8	2	4	10	4	57
<b>Grip A</b>	5	6	7	9	10	5	9	51
<b>Kırım-Kongo kanamalı ateşi</b>	3	5	6	8	7	7	13	49
<b>Veba</b>	8	7	6	10	7	6	3	47
<b>Lassa Ateşi</b>	2	1	2	3	2	7	6	23
<b>Ebola Virüsü Hastalığı</b>	1	2	-	11	4	3	1	22
<b>Rift Vadisi Ateşi</b>	1	1	1	1	1	4	5	14

**Kaynak:** Dünya Sağlık Örgütü, 2018.

Dünya genelindeki son on yıllık periyotta 1500’ü aşkın salgın vakası yaşanmıştır. Bu vakaların milyonlarca kişiye ulaşmış olması ve ulaşma potansiyelinin bulunması küresel ve ulusal güvenlikte bulaşıcı hastalık tehdidinin boyutlarını gözler önüne sermektedir.

#### 4. BİYOTERÖRİZM VE KÜRESEL GÜVENLİK ÇABALARI

Bulaşıcı hastalıkların dünya geneline yayılmasını önleme çabalarının uzun bir geçmişi vardır. 14. yüzyılda veba ile enfekte olmuş farelerin taşıyıcıları olan gemiler vebanın daha fazla yayılmasını önleme adına Venedik Limanı’nda karantinaya alınmıştır (Heymann, 2003: 199). 19. yüzyılda ise gelişmiş ülkeler arasında bir dizi uluslararası sağlık anlaşmaları imzalanmış ve ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Düzenlemeler ile bulaşıcı hastalıkların dünya geneline yayılmasını önleme adına küresel güvenliğin en üst düzeye çıkarılması ve bulaşıcı hastalıkların ticaret-turizm üzerindeki olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi hedeflenmiştir. 21. yüzyılda ise küresel anlamda bulaşıcı hastalık düzenlemeleri ve ilgili raporlamalar Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından yapılmaktadır. Bu düzenleme ve raporlar bulaşıcı hastalık bulunan kemirgenlerin ve böceklerin taşınmasını engelleme adına havaalanları ve limanlar için oluşturulan normları ve standartları içermektedir. İlgili belge ve düzenlemelerde bulaşıcı hastalıklara yönelik karantina uygulamalarından da bahsedilmektedir. Ayrıca Dünya Sağlık Örgütü, hükümetlerin sunduğu resmi bildirimlerden başka bilgi kaynaklarını kullanma yetkisine de sahiptir (Dünya Sağlık Örgütü, 2001b).

Biyolojik silah kullanma temelinde bir ülke veya toplum kesimine karşı bakteri, virüs ve hastalık patojenlerinin salgın amacıyla kasten ortaya çıkarılmasına biyoterörizm denilmektedir. Eylül ve Ekim 2001 olayları ile gündeme gelen biyoterörizm kavramı bulaşıcı hastalık patojenlerinin durumunu çarpıcı bir şekilde değiştirmiştir. Bir hastalık patojeninin ülkeler ya da şahıslar tarafından ortaya çıkarılıp çıkartılmadığının tespiti oldukça zordur. Bu durum küresel halk sağlığının karşılaşılabileceği en büyük

problemlerden birisidir. Ayrıca salgınların hızlı bir şekilde yayılması ve havaalanları gibi yüksek etkileşimli lokasyonlar aracılığıyla dünyanın farklı yerlerinde eş zamanlı olarak ortaya çıkabilmesi olası bir biyoterörist saldırıyı maskeleyebilmektedir. Örneğin her yıl büyük uluslararası havaalanlarına sahip ılıman ülkelerde ortaya çıkan sıtma, tropik hastalıklar ve hastalık patojenleri dünyanın muhtelif yerlerine kadar ulaşabilmektedir. Bu kapsamda bir salgının yüksek etkileşimli lokasyonlar veya bir biyoterörist saldırı yoluyla yayılıp yayılmadığının tespiti oldukça zordur. Dünyanın olası bir biyoterörist saldırı tehdidine karşı nasıl bir savunma mekanizması geliştirebileceği sorusu 1997 yılına kadar uzanan bir dizi pratik eylemde ele alınmıştır (Dünya Sağlık Örgütü, 2002b). Bunun yanında ilgili sorunun ilk somut vakası 5 Eylül 2001’de ABD Dış İlişkiler Senatosu Komitesi’nin “Biyoterörizm Tehdidi ve Bulaşıcı Hastalıkların Yayılması” konulu bir görüşmesinde gündeme gelmiştir. Bu kapsamda biyoterörizmin oluşturduğu tehdit ve meydana gelen salgınları tespit/kontrol etmek için kurulan sistemlerin küresel savunmada nasıl kullanılabileceği tartışılmıştır (Center for Health Security, 2001).

Kasıtlı olarak ortaya çıkarılan bir salgın ölçeğinin olağan olarak ortaya çıkan bir salgın ölçeğinden daha büyük olması kuvvetle muhtemeldir. Bunun yanında Dünya Sağlık Örgütü bulaşıcı hastalık tehdidine karşı en önemli savunmanın iyi istihbarat ve hızlı bir yanıt olduğunu ifade etmektedir. Bu kapsamda güçlü halk sağlığı sistemlerinin kasıtlı olarak ortaya çıkarılan bir salgına vereceği yanıt önemlidir (Knobler vd., 2002: 16-18). Dünya genelinde küresel gözetim ve müdahale mekanizmaları günlük olarak Küresel Salgın Uyarısı ve Müdahale Ağı (Global Outbreak Alert and Response Network) içerisinde konumlanmıştır. 1997’den beri geliştirilmekte olan bu kapsamlı ağ, elektronik olarak eş zamanlı 110 mevcut laboratuvar ve hastalık raporlama ağını birbirine bağlamaktadır. Bu tür ağlar ile küresel güvenlik sistemlerinin sürekli olarak uyanık kalması ve olası bir saldırıya yanıt vermeye hazır olmaları hedeflenmiştir (Heymann, 2003: 200). Bir diğer küresel ağ Nisan 2000’de resmileştirilmiş olan Global Halk Sağlığı İstihbarat Ağı (Global Public Health Intelligence Network - GPHIN)’dir. Health Canada tarafından geliştirilen ağ; web ve haber sitelerini, yerel çevrimiçi gazeteleri, halk sağlığı e-posta servislerini ve elektronik tartışma platformlarını sürekli ve sistematik olarak tarayarak olası saldırılara karşı ihtiyatlılığı hedeflemiştir. Böylece ağ, dünya genelindeki olağandışı hareket veya şüphe oluşturan bir olay durumunda resmi ve resmi olmayan haber kaynaklarını tarayabilmektedir (GPHIN Canada, 2017). GPHIN kapsamlı ve sistematik arama kapasitesinin yanı sıra herhangi bir acil durum vakasını yerel seviyeden ulusal seviyeye ve sonrasında da Dünya Sağlık Örgütüne raporlayabilmektedir. Ağda birbirine bağlı ek bilgi kaynakları arasında hükümetler, üniversite merkezleri, sağlık bakanlıkları, akademik kurumlar, BM ajansları, deniz aşırı askeri laboratuvar ağları ve salgın eğilimi yüksek ülkelerdeki güçlü sivil toplum kuruluşları bulunmaktadır. Bu kaynaklardan gelen tüm bilgiler günlük olarak değerlendirilmekte ve doğrulanmaktadır. Uluslararası bir yardıma ihtiyaç duyulduğunda, etkilenen ülke ve ağdaki uzmanlarla hızlı koordinasyon için elektronik iletişim kullanılmaktadır. Bu amaçla belirli salgın durumlarında küresel veri tabanlarının erişimi ülkelerdeki ilgili kurumlara ve sivil toplum örgütlerine açılmaktadır. Tüm dünyada bulunan uzmanlaşmış ulusal laboratuvar ve enstitüler tarafından desteklenen bu tür mekanizmalar, ilgili yerlerdeki kıt olan halk sağlığı kaynaklarından en üst düzeyde yararlanmaya yardımcı olmaktadır (Heymann ve Rodier, 2001: 349). Birçok ülkeden birçok organizasyonu kapsamına alan geniş çaplı uluslararası platformlar; koordinasyon, acil durum, doğrulama süreci ve küresel veritabanlarından yararlanma gibi faydalar sağlayarak operasyonel protokolleri kolaylaştırmaktadır. Bu protokoller ölümcül bir patojenin terörist bir grup tarafından tedarik edilmesi ve dağıtılması durumunda ilgili süreçleri yönetmeye yardımcı olmaktadır.

Bulaşıcı hastalıklar hızla değişen ve adapte olan patojenler yoluyla yayılmaktadır. Ayrıca biyoterör nükleer terörden çok daha yıkıcı etkiler gösterebilmektedir. Biyoterör saldırılarındaki kitle ölümleri sabit kalmamakla birlikte hızla katlanma potansiyeline sahiptir.

**Tablo2.** Nükleer ve Biyolojik Terör Arasındaki Ayrımlar

	<b>Nükleer Terör</b>	<b>Biyolojik Terör</b>
<b>Saldırıların hastalıkla sonuçlanma hızı</b>	Hızlı ve genellikle saldırıdan birkaç dakika sonra	Saldırıdan günler veya haftalar sonra fakat çok daha yıkıcı

<b>Etkilenen hastaların dağılımı</b>	Serbest bırakma noktasının yakınları ve rüzgar alanı	Şehir, bölge, ülke veya en kötü senaryoda uluslararası salgın
<b>Hastaların ve çevrenin dekontaminasyonu</b>	Gerekli ve önemli	Çoğu durumda gerekli değil
<b>Tıbbi müdahaleler</b>	Kimyasal antidotlar	Aşılar ve/veya antibiyotikler
<b>Karantina</b>	Dekontaminasyondan sonra gerekli değil	Gerekli ve önemli

**Kaynak:** Henderson, 1999: 1280.

Biyolojik patojenlerin kasten yani diğer bir deyişle biyoterörist saldırılar yoluyla kullanılabilme olasılığı bulaşıcı hastalık tehdidinin en çarpıcı boyutudur. Biyoterörizmin bir güvenlik tehdidi olarak önemi; salgın hastalıkların hızlı istilası, form manipülasyonu ve her ortama adaptasyon sağlaması bağlamında değerlendirilmektedir. Bu kapsamda aşı üretimi ve antibiyotik stokları hayati öneme sahiptir. Yakın geçmişte bulaşıcı bir hastalık olan şarbonun biyoterörist saldırı olarak kullanıldığı şüphesinin akabinde bulaşıcı hastalıklar profilindeki çarpıcı değişim tüm salgınlara uluslararası ve yerel platformlarda yüksek düzeyde dikkat çekmesine sebebiyet vermiştir (Henderson, 1999: 1280-1281). Buradaki zorluk bu yeni tehditleri olağan salgınlara verilen yanıtın ödün vermeden, her iki tehdidi de yerel ve küresel halk sağlığı altyapısını güçlendirecek şekilde yönetmektir. Bu kapsamda biyoterörizm tehdidine karşı bulaşıcı hastalıkların kontrol altına alınması ve her iki tehdit durumu için gereken aşı tedarikinin artırılması oldukça önemlidir.

2000'li yılların başlarında ABD'de gerçekleşen şarbon olaylarına karşı ilk müdahale yalnızca yerel halk sağlığı kapasitesinin güçlendirilmesine odaklanmıştır. Tehdidin uluslararası ve küresel güvenlik boyutuna ise çok az değinilmiştir. Ancak olağan şekilde ortaya çıkan salgınlara bir biyoterörist saldırı tehdidine dönüşmesine karşı ulusları savunmanın en rasyonel, en güvenilir ve en koruyucu yolu geliştirilmiş bir küresel kapasitedir (Chyba, 2002: 122-124). Bu kapsamdaki gelişmelere bakıldığında Kasım 2001'de G7 ülkeleri ve Meksika sağlık bakanlarının bir araya gelmesi ile oluşturulan Ottawa Sağlık Güvenliğini İyileştirme Planı dikkat çekmektedir. Plan ile biyoterörizm uluslararası iş birliğini gerektiren küresel bir sorun olarak kabul edilerek küresel hazırlık ve cevap verme kapasitelerini geliştirmeyi amaçlayan bir dizi toplu çaba başlatılmıştır (G7 Health Ministers, 2001). Aralık 2002'de Meksika'da yapılan üçüncü toplantıda, toplantı gündemi Dünya Sağlık Örgütünün çiçek hastalığı aşısının rezervini artırma planlarını da içerecek şekilde genişletilmiştir. Toplantıda yetersiz aşı tedariki ve salgınlara ilgili süreç yönetimine vurgu yapılarak olası salgınlara hazırlık ve mevcut problemleri ele almak için bir çalışma grubu kurulmuştur. Ayrıca olağan ya da kasıtlı olarak ortaya çıkarılan hastalıkların hızlı ve doğru bir şekilde teşhis edilmesi ve küresel kapasitenin artırılması adına Yüksek Güvenlik Laboratuvarları Ağı da bu plan dahilinde başlatılmıştır (Heymann, 2003: 202). Bir diğer önemli gelişme 2002 yılında kabul edilen ABD Küresel Patojen Gözetleme Yasası (US Global Pathogen Surveillance Act)'dır. Yasa ile bulaşıcı hastalık tehdidinin evrensel niteliği kabul edilerek biyoterörizmle mücadelede ulusal çabaların tek başına yeterli olamayacağı ifade edilmiştir. Yasa, Küresel Salgın Uyarısı ve Müdahale Ağı (Global Outbreak Alert and Response Network) ile benzer bir işlevde olup gelişmekte olan ülkelerin halk sağlığı altyapılarını inşa etmek için gerekli olan kaynakları oluşturma hususuna değinerek küresel iş birliği ve dış yardım ihtiyacını vurgulamaktadır. Ayrıca yasa ile olağan şekilde ortaya çıkan ve kasten ortaya çıkarılan salgınlara vurgu yapılarak bulaşıcı hastalık salgınlarını izleme, tespit etme ve bunlara yanıt verme konusundaki güçlendirilmiş kapasitenin her iki tehdiye karşı daha iyi koruma sağlayacağı kabul edilmiştir (Congress, 2010).

Bulaşıcı hastalık tehdidinin üst düzey bir güvenlik konusu olarak kabulü 2000’li yıllarda ortaya çıkan şarbon vakalarıyla gündeme gelmiştir. Çok kısa bir süre içerisinde gelişen şarbon olaylarının yankıları olağan salgınlara dahi şüphe ile yaklaşılmasına yol açmıştır.

Günümüze bakıldığında ise siyasi liderlerin halk sağlığının korunmasına karşı daha fazla çaba gösterdiği görülmektedir. Bu kapsamda küresel halk sağlığı kapasitelerinin güçlendirilmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca aynı derecede önemli olan husus güçlü ulusal ve uluslararası halk sağlığı kapasitesinin ulusal güvenliğin bir unsuru olarak görülmesi gerektiğidir. Ancak bu anlayışla ihtiyatlı ve istikrarlı bir küresel savunma sistemi geliştirilerek kalıcı faydalar sağlanabilir.

## 5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Son yıllarda uluslararası güvenlik konferanslarına sıklıkla konu olan biyoterörizm; salgın hastalıkların kasıtlı olarak ortaya çıkarılarak bir topluluğun hedef alınmasını ifade etmektedir. Biyoterörizmi ulusal ve uluslararası güvenlik gündemi açısından önemli kılan en çarpıcı boyut ise olası bir vakada hayat kayıplarının artarak ve katlanarak devam etmesidir. Bu doğrultuda çalışmanın ana odağı küresel sağlık güvenliği konusundaki artan salgın endişelerinin değerlendirilmesi ve herhangi bir kasıtlı salgın saldırısına yanıt verebilme kapasitesinin geliştirilmesi hususlarıdır. Biyoterör saldırıları ancak ulusal ve küresel halk sağlığı mekanizmalarının güçlendirilmesi ve ortak bir anlayışla savılabilir. Bu kapsamda çalışmada ifade edilen küresel güvenlik çabalarına ek olarak sunulan öneriler aşağıda belirtilmiştir:

- Biyoterör saldırıları ve bulaşıcı hastalık tehdidine karşı alınabilecek en iyi önlem hızlı yanıt ve güçlü bir istihbarattır. Bu istihbarat ise dünyayı salgın durumlarındaki değişiklikler konusunda uyarıcı, yüksek hassasiyete sahip küresel gözetim sistemleri ile sağlanmalıdır. Gerçek zamanlı olarak çalışan küresel bir gözetim sistemi, hızlı ve rasyonel tepkileri kolaylaştırmaktadır. Bu kapsamda rutin gözetim/kontrol sistemleri biyoterörist saldırıları tespit edilerek araştırma kapasitesi sürekli artırılmalıdır.
- İlgili ağlar ve küresel gözetim sistemlerinin herhangi bir acil durum vakasını yerel seviyeden ulusal seviyeye ve sonrasında Dünya Sağlık Örgütüne kadar raporlayabildiği görülmektedir. Ancak bazı salgınlar elektronik iletişimin ulaşamayacağı çok uzak kırsal alanlarda meydana gelebilmektedir. Bu kırsal alanlar ile iletişimin sağlanması ve bu alanları küresel gözetim sistemlerine dahil etmek adına çalışmalar yapılmalıdır.
- Bilinen patojenlerin doğal davranışları hakkındaki geçmiş verilerden hareketle alışılmadık veya şüpheli vakalar analiz edilerek biyoterörist saldırı olup olmadığı tespit edilmeli; küresel düzeydeki olağan salgın vakalarının neredeyse her gün gerçekleşmesinden hareketle küresel gözetim mekanizmalarındaki olağan veriler ile olağanüstü durumlardaki veriler sıklıkla karşılaştırılmalıdır.
- Olağan salgın vakalarının tespiti ve kontrolünde halk sağlığı uzmanlarının payı büyüktür. Bu kapsamda geçmişteki olağan salgın vakalarında ilgili süreçleri başarılı bir şekilde yöneten halk sağlığı uzmanları küresel bir sistemde buluşturulmalıdır.
- Salgınların ani artış kapasitesinden hareketle yetersiz aşı tedariki ve pahalı ilaçlar gibi olumsuzlukların giderilmesi adına ortak bir anlayışla gerekli işbirlikleri sağlanmalıdır.
- Gelişmiş ülkelerdeki biyoterörist saldırı ihtimali ile tetiklenen acil durum süreci, bu salgın hastalıklarla mücadele etmeye alışmış gelişmekte olan ülkeler için sıradan bir süreçtir. Bu kapsamda gelişmiş ülkelerin zengin kaynakları ile gelişmekte olan ülkelerin süreç deneyimleri ortak bir zeminde küresel halk sağlığı güvenliğine hizmet etmeli ve bu kapsamda koordinasyon sağlanarak ilgili çalışmalar yapılmalıdır.

Sonuç olarak ulusal ve küresel güvenliğin sağlanması ancak ortaya çıkan salgın hastalıkların hızlı bir şekilde tespit edilmesi ve dünyayı güçlendirilmiş bir küresel halk sağlığı kapasitesi ile biyoterörist saldırı tehditlerinden korumakla mümkündür.

## KAYNAKÇA

- Cash, Richard ve Narasimhan, Vasant (2000). “Impediments to Global Surveillance of Infectious Diseases: Consequences of Open Reporting in A Global Economy”. Bulletin of the World Health Organization, 78: 1358-1367.
- Center for Health Security, (2001), “Hearing on the Threat of Bioterrorism and the Spread of Infectious Diseases”, <http://www.centerforhealthsecurity.org/our-work/testimony-briefings/pdfs/2001-09-05-bt-and-spread-of-id.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Center for Strategic and International Studies, (2000), “Contagion and Conflict: Health As A Global Security Challenge”, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/000130\\_Moodie\\_ContagionConflict\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/000130_Moodie_ContagionConflict_Web.pdf), (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Chyba, Christopher (2002). “Toward Biological Security”, Foreign Affairs, 81: 122–136.
- Congress, (2010), “Global Pathogen Surveillance Act of 2002”, <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/2487>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Director of National Intelligence, (2000), “The Global Infectious Disease Threat and Its Implications for the United States”, [https://www.dni.gov/files/documents/infectiousdiseases\\_2000.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/infectiousdiseases_2000.pdf), (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Dünya Sağlık Örgütü, (2001a), “Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/CMHReport.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Dünya Sağlık Örgütü, (2001b), “Global Health Security: Epidemic Alert and Response”, <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s163536e/s16356e.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Dünya Sağlık Örgütü, (2002a), “Dengue Prevention and Control”, [http://apps.who.int/gb/archive/pdf\\_files/WHA55/ea5519.pdf](http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/WHA55/ea5519.pdf), (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Dünya Sağlık Örgütü, (2002b), “Preparedness for the Deliberate Use of Biological Agents: A Rational Approach to the Unthinkable”, <https://www.who.int/csr/resources/publications/deliberate/whacdscreph200216.pdf?ua=1>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Dünya Sağlık Örgütü, (2003), “Global Defence Against the Infectious Disease Threat”, <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42572/9241590297.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Dünya Sağlık Örgütü, (2018), “Managing Epidemics: Key Facts About Major Deadly Diseases”, <https://www.who.int/emergencies/diseases/managing-epidemics/en/>, (Erişim Tarihi: 18.07.2019).
- G7 Health Ministers, (2001), “G7 Health Ministers Meeting”, <http://www.g8.utoronto.ca/health/ottawa2001.html>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- GPHIN Canada, (2017), “About GPHIN”, [https://gphin.canada.ca/cepr/aboutgphin-rmispenbref.jsp?language=en\\_CA](https://gphin.canada.ca/cepr/aboutgphin-rmispenbref.jsp?language=en_CA), (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Gubler, Duane (2001). “Human Arbovirus Infections Worldwide”. Annals of the New York Academy of Sciences, 951(1): 13-24.
- Health-Mil, (2013), “Global Emerging Infections Surveillance and Response”, <https://www.health.mil/Military-Health-Topics/Health-Readiness/Armed-Forces-Health-Surveillance-Branch/Global-Emerging-Infections-Surveillance-and-Response>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).

- Henderson, Donald (1999). "The Looming Threat of Bioterrorism". *Science*, 283(5406): 1279-1282.
- Heymann, David (2003). "The Evolving Infectious Disease Threat: Implications for National and Global Security". *Journal of Human Development*, 4(2): 191-207.
- Heymann, David ve Rodier, Guenael (2001). "Hot Spots in A Wired World: WHO Surveillance of Emerging And Re-emerging Infectious Diseases". *The Lancet Infectious Diseases*, 1(5): 345-353.
- Kelley, Patrick (2000). "Transnational Contagion And Global Security". *Military Review*, 80(3): 59-64.
- Knobler, Stacey & Mahmoud, Adel & Pray, Leslie (2002). *Biological Threats and Terrorism. Assessing the Science and Response Capabilities*. Washington: National Academy Press.
- Kuş Gribiyle Mücadele, (2017), "Türkiye'de Kuş Gribi", <http://www.kusgribi.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3F93D97214554F97#ulkemizde>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Lederberg, Joshua (1996). "Infectious Disease - A Threat to Global Health and Security". *Jama*, 276(5): 417-419.
- Medimagazin, (2009), "ABD'li Turistte Domuz Gribi Vakası", <https://www.medimagazin.com.tr/ilac-sanayi/tr-akdag-abdli-turistte-domuz-gribi-virusu-var-8-681-20261.html>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Oaks, Stanley & Shope, Robert & Lederberg, Joshua (1992). *Emerging Infections: Microbial Threats to Health in the United States*. Washington: National Academy Press.
- Ostergard Jr, Robert (2002). "Politics in the Hot Zone: AIDS and National Security in Africa". *Third World Quarterly*, 23(2): 333-350.
- Tauxe, Robert & Mintz, Eric & Quick, Robert (1995). "Epidemic Cholera in the New World: Translating Field Epidemiology into New Prevention Strategies". *Emerging Infectious Diseases*, 1(4): 141-146.
- UN Security Council, (2000), "Security Council Holds Debate on Impact Of Aids on Peace and Security in Africa", <https://www.un.org/press/en/2000/20000110.sc6781.doc.html>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- UNAIDS, (2002), "Report on the Global HIV/AIDS Epidemic", [http://data.unaids.org/pub/report/2002/brglobal\\_aids\\_report\\_en\\_pdf\\_red\\_en.pdf](http://data.unaids.org/pub/report/2002/brglobal_aids_report_en_pdf_red_en.pdf), (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Weekly Epidemiology Record, (2002), "Yellow Fever in Senegal", <https://www.who.int/wer/2002/wer18207.pdf>, (Erişim Tarihi: 13.02.2019).
- Woolhouse, Mark (2002). "Population Biology of Emerging and Re-emerging Pathogens". *Trends in Microbiology*, 10(10): 3-7.



## KENTSEL DÖNÜŞÜM VE KENT GÜVENLİĞİ İLİŞKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME: ESENLER HAVAALANI MAHALLESİ ÖRNEĞİ

*Hülya KÜÇÜK\**

*Pelin Pınar ÖZDEN\*\**

### Öz

Kentsel dönüşüm, bir alanın sosyal, ekonomik, fiziksel ve çevresel koşullarında iyileşme sağlamanın peşinde olan ve kentsel sorunlara çözüm getiren, kapsamlı ve bütüncül vizyon ve eylemler dizisidir. 2012 yılında çıkarılan 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüşümü Hakkında Kanun, kentsel dönüşüm ile ilgili usul ve esasları belirlemektedir. Ülkemizde son yıllarda afet riski olan bölgelerde yoğun bir şekilde kentsel dönüşüm uygulamaları yapıldığı görülmektedir. Kentsel dönüşüm uygulamalarının en temel dayanaklarından ve çıkış noktalarından biri kent güvenliğidir. Kentsel dönüşümün amaçları arasında daha güvenli kentler inşa etmek ve insanların yaşadıkları yerde güvende hissetmelerini sağlamak da yer almaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı'nda 'Güvenlik' başlığı altında 'olabildiğince suç, yasa dışı olay ve şiddetten arınmış emin ve güvenli bir kent' nitelmesi kullanılmakta ve ilkeler önerilmektedir. Güvenli kent için, çarpık kentleşme olarak da bilinen plansız kentleşmenin önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması, güvenli konutların inşası, açık yeşil alanların ve spor tesislerinin sosyo-kültürel alan ve tesislerin sağlıklı ve standartlara uygun bir şekilde sağlanması gerekmektedir. Bu bağlamda da güvenli kentlerin varlığı kentsel dönüşümle birlikte sağlanmaya çalışılmakta ve mahalle yapısından güvenli sitelelere geçildiği görülmektedir.

Bu çalışmanın amacı kentsel dönüşüme uğramış alanların eski yerleşim yerine göre daha güvenli yerler olup olmadığını incelemektir. Çalışmada örnek alan olarak seçilen 2013 yılında kötü yapı stoğuna sahip olduğu ve olası bir depremde yıkılabileceği gerekçesiyle kentsel dönüşüm projesi olarak ilan edilen "Esenler Havaalanı Mahallesi"nde gerçekleştirilen kentsel dönüşüm ve kent güvenliği ilişkisi ele alınmaktadır. Çalışma kapsamında mahallede yaşayan ve evleri kentsel dönüşüme uğradıktan sonra sitede yaşamaya devam eden konut sahibi 50 kişi ile derinlemesine mülakat yapılmıştır. Bununla birlikte Havaalanı Mahallesi muhtarı, Esenler İlçe Emniyet Müdürlüğü ve Esenler Belediyesi yetkilileri ile de Havaalanı Mahallesi'nde meydana gelen kentsel dönüşümle birlikte güvenlik algısının değişip değişmediğini ölçmek üzere görüşmeler yapılarak mahalledeki güvenlik algısının ne yönde değiştiği ayrıntılı bir şekilde irdelenmiştir.

Çalışmadan elde edilen bulgulara göre, Havaalanı Mahallesi'nde yaşayan görüşmecilerin kentsel dönüşüm sonrasındaki güvenlik algısında olumlu bir değişim olduğu görülmektedir. Görüşmecilerin %80'i Esenler ilçesinin güvenlik açısından var olan olumsuz algısının Havaalanı Mahallesi özelinde büyük oranda ortadan kalktığını ifade etmektedir. Yeni konutlarda yaşamaya başlayan görüşmeciler kentsel dönüşümden sonra yapılan güvenli sitelelerde kendilerini daha güvende hissettiklerini belirtmişlerdir. Bununla birlikte görüşmecilerin %5'i kentsel dönüşümle birlikte Esenler'de güvenlik kaygısının arttığını ifade etmiştir. Bunun nedenini çevrede olan hızlı değişim ve dönüşümün halkı zor durumda bırakmasından kaynaklandığını belirtmişlerdir.

**Anahtar Kelimeler:** Kentsel Dönüşüm, Kent Güvenliği, Esenler Havaalanı Mahallesi

\* Öğretim Görevlisi: Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Yerel Yönetimler Programı, Doktora Öğrencisi: İstanbul Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, hulyakucuk2015@gmail.com.

\*\* Doç. Dr. İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, [pinozden@istanbul.edu.tr](mailto:pinozden@istanbul.edu.tr).

## AN EVALUATION OF THE RELATIONSHIP BETWEEN URBAN TRANSFORMATION AND URBAN SAFETY: ESENLER HAVAALANI NEIGHBOURHOOD CASE

### Abstract

Urban transformation is a comprehensive and holistic set of visions and actions that seek to improve the social, economic, physical and environmental conditions of an area and address urban problems. The law no. 6306 on Transformation of Areas Under Disaster Risk, which was legislated in 2012, determines the principles and procedures related to urban transformation. In recent years, urban transformation practices have been performed in regions with disaster risk. One of the main pillars and exit points of urban transformation practices is urban security. The aims of urban transformation can be listed as building safer cities and ensuring that people feel safe in the places they live.

Under the title of “security” in the European Urban Charter, ‘a delicate and safe urban characterization, free from crime, illegal incidents and violence’ is used and principles are recommended. For the safe city, it is necessary to take measures to prevent unplanned urbanization, also known as distorted urbanization. In addition, the construction of safe houses, green spaces and sports facilities, socio-cultural areas and facilities need to be provided in a healthy and compliant manner in accordance with the standards. In this context, the existence of safe cities is tried to be provided together with the urban transformation and it is seen that there is a transition from neighbourhood structure to gated communities.

The purpose of this study is to examine whether the areas where urban transformation takes place are more secure than the old settlement. In this study, the relationship between urban transformation and urban security in “Esenler Airport Neighbourhood” was selected as the sample area. Earlier, it had been declared as the urban transformation project in 2013 due to the fact that it had had a poor building stock in 2013 and could be destroyed in a possible earthquake. Within the scope of the study, an in-depth interview were held with 50 people who live in the neighbourhood and continue to live on the site after their houses have undergone urban transformation. On the other hand, interviews were held with the mukhtar of the Havaalanı Neighbourhood, Esenler District Police Department and the authorities from Esenler Municipality in order to determine whether the perception of security has changed with the urban transformation taking place in the Havaalanı Neighbourhood or not. In addition, the direction of change in the perception of security in the neighbourhood were examined in detail.

According to the findings of the study, it is seen that there is a positive change in the security perception of the interviewers living in the Havaalanı Neighborhood after the urban transformation. 80% of the interviewees state that the negative perception of Esenler district in terms of security has largely disappeared in the Havaalanı Neighbourhood. Interviewers who started to live in new houses stated that they felt safer in the security sites built after the urban transformation. However, 5% of the interviewees stated that security concerns increased in Esenler with urban transformation. They stated that this was due to the rapid change and transformation in the environment, leaving the public in a difficult position.

**Key Words:** Urban Transformation, City Security, Esenler Airport Neighbourhood

## 1) Giriş

Kentsel dönüşüm hem mekanı fiziksel olarak dönüştürmekte hem de sosyal açıdan gelişimi ve bütünleşmeyi sağlamaktadır. Bunun yanında yerel-ekonomik kalkınmayı, tarihi ve kültürel mirasın ve doğal çevrenin korunmasını sağlamaktadır. Tüm bunlarla birlikte kentsel dönüşüm zarar azaltma ve risk yönetimi, sürdürülebilirliğinin sağlanması vb. ilkeler çerçevesinde kapsamlı ve bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gereken bir konudur. Bu bağlamda “kentsel dönüşüm”, bir alanın sosyal, ekonomik, fiziksel ve çevresel koşullarında iyileşme sağlamanın peşinde olan ve kentsel sorunlara çözüm getiren, kapsamlı ve bütüncül vizyon ve eylemler olarak tanımlanabilir.

Kentsel dönüşüm yapılırken insanlara daha iyi yaşam alanları sunmak amaçlanmaktadır. Kentsel dönüşümün bu anlamda başarılı olduğu örnekler var olmakla birlikte son dönemlerde özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan kentsel dönüşüm projelerine karşı gerek siyasal gerekse toplumsal alanda tepkiler gelmektedir. Bu durumun en önemli nedeni, kentsel dönüşümle birlikte sermayeye hem kentin içinde hem de kentin dışında yeni rant alanları oluşturulmasının amaçlandığı endişesidir.

Bu endişenin nedeni, kentsel dönüşümün yapılacağı alanlarda yaşamını sürdüren yerel halkın, dönüşüm sonrasında yapılan konutlardan yararlanmasının engellenmeye çalışılmasıdır. Bununla birlikte bir başka endişe yaratan neden ise yerel halktan kendilerinden yüksek farklar istenmesi, kentsel dönüşümün yapılması planlanan bölgelerde lüks konut alanları oluşturabilmek için bu bölgelerde var olan tarihi ve kültürel dokunun yok edilmeye çalışılması ve yine aynı nedenle bölgede bulunan doğal kaynakların ve değerlerin tahrip edilmesidir.

Bu çalışmada kentsel dönüşüm projesi olarak ilan edilen “Esenler Havaalanı Mahallesi”nde 2013 yılında başlayan ve 2016 yılında biten kentsel dönüşüm projesi kent güvenliği bağlamında ele alınmıştır. Bu konunun seçilme nedeni ise Esenler Havaalanı Mahallesi’nin tanımlanan ilk kentsel dönüşüm projelerinden olması ve bu dönüşüm üzerine çok az çalışma yapılmasıdır.

Esenler Belediyesi yetkilileri tarafından, Havaalanı Mahallesi sakinlerine mahallenin sağlıksız yapı stoğuna sahip olduğu ve evlerinin olası bir depremde yıkılabileceği gerekçesiyle kentsel dönüşüm yapılmasının gerekliliği ifade edilerek projeye başlanmıştır. Bununla birlikte Havaalanı Mahallesi’nde evi olan vatandaşların topraktan tapuya sahip olması ve tapunun bölüşümünde sorunlar yaratması sebebi de kentsel dönüşüm uygulamasının yapılmasını önemli ölçüde etkilemiştir. Yerinde dönüşüm yapılan mahallede, yeni yapılan konutlarda yaşamaya başlayan vatandaşların güvenlik algısı çalışma kapsamında ele alınmıştır.

Çalışmada evlerine yerleşen 50 ev sahibi ile derinlemesine mülakat yapılarak kentsel dönüşüm öncesi ve kentsel dönüşüm sonrası durum kentin güvenliği, katılım ve yerel yönetimlerle iş birliği bağlamında ele alınarak değerlendirilmiştir. Aynı zamanda Esenler Belediyesi kentsel dönüşüm yetkilileri, Havaalanı mahallesi muhtarı ve Esenler İlçe Emniyet Müdürlüğü’nde konuyla ilgili olan yetkililerle görüşmeler yapılmıştır.

## 2) Kentsel Dönüşüm Kavramı ve Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikaları

Kentsel dönüşüm, yeni kentsel alanların planlanması ve geliştirilmesinden çok, mevcut kentsel alanların planlanması, yapılandırılması ve yönetimi ile ilgili bir süreçtir. “Kentsel dönüşüm çökme ve bozulma olan kentsel mekanın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarını kapsamlı ve bütünleşik yaklaşımlarla iyileştirmeye yönelik uygulanan strateji ve eylemlerin bütünüdür” (Akkar, 2006: 29).

Kentsel dönüşüm kentsel sorunları çözüme kavuşturmak için son dönemlerde yeni bir seçenek olarak ortaya çıkmıştır ve kentsel dönüşüm yapılmasının nedenleri ülkelerin gelişmişlik aşamalarına ve küresel sisteme entegrasyon düzeylerine bağlı olarak ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir (Görün ve Kara, 2010: 145). Kentsel sorunların giderek daha da artması ile kentsel dönüşüm, çözüme yönelik olarak çeşitli uygulama projeleri olarak da karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle kentsel dönüşüm projelerinin uygulama alanları; “sağlıksız yapılaşmış alanlar-gecekondu bölgeleri, afet ve savaşların sebep olduğu çöküntü bölgeleri, ekonomik canlılığını yitiren iş alanları, koruma ihtiyacı olan kentsel

*yapı ve alanlar*” şeklinde örneklendirilebilir (Karadağ ve Mirioğlu, 2014: 43). Kentsel dönüşüm projeleri uygulanacağı alanın nitelik ve ihtiyaçlarına göre değişiklik göstermektedir. Bu bağlamda kentsel yenileme, alansal temizleme, yeniden geliştirme, iyileştirme, sağlıklılaştırma, canlandırma gibi farklı müdahale biçimleri de kentsel dönüşüm kapsamında değerlendirilmektedir (Özden, 2008).

Türkiye’de kentsel dönüşümü uygulamaya geçirmek için yürürlüğe konulmuş olan doğrudan düzenlemeler ise şu şekildedir:

- “5104 Sayılı Kuzey Ankara Girişi Kentsel Dönüşüm Projesi Kanunu”
- “5162 Sayılı Toplu Konut Kanununda Ve Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerin Toplu Konut İdaresi Başkanlığına Ait Bölümünde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”
- “5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun”,
- “5393 Sayılı Belediye Kanunu “Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Alanı” başlıklı 73. Maddedir”.
- “6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun”
- “644 ve 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”

Türkiye’de 1980 ortalarından itibaren devletin teşvikleri ile birlikte müteahhitlerin kendi ticari girişimleri olarak özellikle gecekondu semtlerinde, gecekonduların imarlı planlı çok katlı yapılara dönüştürülmesi ile kentsel dönüşüm başlamıştır denilebilir. 2000’li yıllara gelindiğinde ise müteahhitlerin teşviki devam ederken, 2004-2005 yıllarında çıkarılan temel yerel yönetim kanunlarına konulan kentsel dönüşüm projeleri yetkileri sayesinde büyükşehir belediyeleri aktif hale gelmişlerdir (Kavruk, 2018: 88). TOKİ’nin 2004 yılında dönüşüm sürecinin merkezi aktörü olarak belirlenmesi kentsel dönüşüm uygulamalarına hız kazandırmıştır. Belediye eliyle kurulan şirketler ve Büyükşehir belediyelerinin Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ile işbirliği, dönüşüm sürecinin hızlanmasını sağlamış, projelere dayalı mahalle ve semt ölçeğinde kentsel dönüşüm uygulamalarına girişilmiştir. 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın kurulmasının ardından uygulamalar Bakanlık eliyle yürütülmeye başlanmıştır.

Türkiye’de yerleşim yerlerinin büyük bir bölümünün doğal afet riski altında olması nedeniyle de bu afet risklerine karşı çeşitli dönemlerde düzenlemeler yapılmıştır. Ancak yapılan bu düzenlemeler çoğunlukla afet olduktan sonraki süreci hedef almaktadır. Bu nedenle de önleyici politikaların eksikliğini gidermek ve “*afet riski altındaki alanlar ile bu alanlar dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve arazilerde, fen ve sanat norm ve standartlarına uygun, sağlıklı ve güvenli yaşama çevrelerini teşkil etmek üzere iyileştirme, tasfiye ve yenilemelere dair usul ve esasları belirlemek*”(6306 sayılı Kanun, md.1) amacıyla 2012 yılında “6306 Sayılı Kentsel Dönüşüm Kanunu” çıkarılmıştır.

Söz konusu Kanun, kentsel dönüşümün çerçevesini belirleyen ve idareye riskli alanlarda ya da risk taşıyan yapılarda kamu gücü kullanılarak bir dönüşümün zorlanması olanağı tanıyan bir düzenlemedir.

Riskli alan ve rezerv yapı alanı ile riskli yapıların bulunduğu taşınmazlara ilişkin her tür ve ölçekteki planı yapma, yaptırma ve onaylama yetkisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na verilmiştir (6306 sayılı Kanun m.6).

### 3) Kent Güvenliği

Kent, geçmişten günümüze kadar olan süreçte daima kargaşanın ve toplum tarafından kabul görmeyen davranışların kaynağı olarak görülmüştür. Wirth, kentin kıra göre büyük, yoğun, heterojen

bir yapıya ve karmaşık iş bölümüne dayalı bir toplum düzenine sahip olduğunu ifade etmektedir. Bu nedenle de kentin yapısı kişilerin birbirlerini yakından tanınmasına olanak tanımamaktadır. Kentte kurulan ilişkiler yüzeyseldir, kırsaldan farklı olarak gayrişahsi ve geçicidir. Dolayısıyla kentte var olan bu ilişki, toplumda kişiyi yalnızlığa ve güvensizliğe itmektir. Kent, bireylere özgürlük verir ve bu özgürlüğün arkasında toplumsal kontrolün azalması yatmaktadır. Kırsalda toplumsal kontrol daha fazladır ve bu durum insan davranışlarını etkilemektedir (Karasu, 2012: 178-179). Bu nedenle kırsal alanlar kentsel alanlara göre daha güvenilir yerler olabilmektedir.

Kentin insanlara özgür hava ve iyi imkanlar sunması kırdan kente göçün artmasına neden olmuştur. Böylece dünyada kentte yaşayan insan sayısı hızlı bir şekilde artış göstermiştir. Kentlerde yaşayan nüfusun gittikçe artması birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Kırdan kente büyük göçlerin yaşanması hem kentlerin yapısının değişmesine hem de kentlerde düzensizliğe ve suç oranının artmasına neden olmuştur. Kırdan insanı olumsuz çevresel uyaranların ya da stresörlerin varlığı azken kentte insan eliyle üretilmiş olumsuz uyaranlar oldukça fazladır (Gündüzöz, 2016: 338). Bu bağlamda da kentlerin güvenliğini sağlamak önemli bir sorun haline gelmiştir. Kırdan kente göçle birlikte sosyal dayanışmanın yok olması suç işleme konusunda kişileri kendi halinde bıraktığı için suç oranlarında artışa neden olmuştur. Bu nedenlerden dolayı da güvenlik meselesi kentlerin kuruluş aşamasından bugüne kentler için oldukça önemli bir hale gelmiştir. Tüm bu etkenler kentlerin güvenli yerler olmasının önemini ortaya çıkarmaktadır (Çözeli, 2013: 31).

Kent güvenliği kavramının iki farklı boyutu bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kent güvenliği kavramı, kentleşme süreci içerisinde meydana gelen güvenlik ihtiyacını ve bu ihtiyaca yönelik olarak geliştirilen stratejileri çağrıştırmaktadır. Bu bağlamda da kent güvenliği kavramı kente ait kırsaldan farklı olan bir güvenlik algısını ve buna yönelik sunulan hizmetleri kapsamaktadır. İkincisi ise, kent güvenliği kavramının günümüz kent yapısını ifade etmek için kullanılmasıdır (Kosiak, 2003: 7).

Güvenli kent kavramı ise plansız kentleşmenin önlenmesine yönelik tedbirlerin alınmasını, güvenli konutların inşa edilmesini, açık ve yeşil alanların, spor tesislerinin, sosyo-kültürel alan ve tesislerin sağlıklı ve standartlara uygun bir şekilde sağlanmasını ifade etmektedir (Çalı, 2012: 18).

Güvenli kentler kavramsal olarak, medeniyetin bir ölçüsü olarak değerlendirilmiş ve insan haklarının gelişmesiyle birlikte kentli hakları ortaya çıkmıştır. BM'nin verilerine göre, insanlığın yarısı kentlerde yaşıyor ve 2030 yılında bu nüfusun %60'ı kentte yaşıyor olacaktır. Nüfusun büyük bir oranının kentlerde yaşıyor olması kentlerin güvenli olmasının önemini ortaya çıkarmaktadır. Kentlerin güvenli olması demek, suçların barınmaması, suça olanak sunmayan, çarpık yapılaşmanın olmaması, kentte yaşayanların çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması, hayat kalitesinin yüksek olması demektir (Aytaç ve diğerleri, 2015: 261). Ancak kentlerde yaşayan nüfusun artış göstermesi nedeniyle kentlerde suç oranları artmakta ve güvenlik sorunu ön plana çıkmaktadır (Kanlı ve Kaplan, 2018: 143).

Bu bağlamda kentte suç oranlarının artması ve suça karşı duyulan korku, kentte yaşayanları önlem almaya daha güvenli ortamlarda yaşamının yollarını aramaya itmektir. Bu nedenle de hayatını kentte sürdürenler kapalı ve güvenli siteleri, arabalarını güvende tutabilecekleri garajı olan yerleri, kentin dışında yer alan özel bahçeli ve güvenli yerleri tercih etmektedirler. Güvenli siteler ise yeni bir kentsel gelişme biçimi olarak gündeme gelmektedir. Bu siteler, orada yaşayanlara yeni bir yaşam biçimi sunmakta; bununla birlikte güvenlik önlemleri ve inşa edilen sınırlarla, kentin diğer kesimlerinden ayırmaktadır (Sipahi, 2101: 110).

Güvenlik kaygıları kişilerin yerleşim yerlerini değiştirmelerine; daha güvenilir olduklarını düşündükleri konutlara, sitelere geçmelerine neden olmaktadır. Bu durum da kentsel kutuplaşmayı ortaya çıkarmaktadır. Kentte yaşayanlar arasında sosyal, kültürel ve ekonomik olarak önemli farklılıklar bulunmaktadır. Güvenlik kaygısı nedeniyle duvarlar, kameralar, özel güvenlik sistemleri ile de birbirinden ayrılmaktadır. Bu bağlamda da Türkiye'de güvenli sitelerde yaşamak yaygınlık kazanmaktadır (Karasu, 2012: 182).

Kentlerin daha güvenilir hale getirilmesi için kentsel dönüşüm gibi uygulamalara başvurulmaktadır. Bu uygulama ile kentlerin yapısı değişime ve dönüşüme uğramakta; kişilere

kendilerini daha güvende hissedebilecekleri konutlar yapılmaya çalışılmaktadır. Bu bağlamda bir sonraki bölümde kentsel dönüşüm ve kent güvenliği ilişkisi ele alınmıştır.

#### 4) Kentsel Dönüşüm ve Kent Güvenliği İlişkisi

Kentler, küreselleşmenin getirisi olan neoliberal politikalarla yeniden yapılanma sürecine girmektedir. Bu süreçte kent üzerindeki hâkimiyet kamu otoriteleri tarafından artırılmaktadır. Kentin bu dönüşümünden yerel toplumlar da etkileyenler ve etkilenenler olarak payını almaktadırlar. Bu nedenle kentler dönüştürülürken karar vericiler, sakinler ve kentin sivil aktörleri arasında yürütülen ilişkilerde kopukluk olmaması için katılım süreçlerinin ve aşamalarının doğru bir şekilde kurgulanarak yürütülmesi oldukça önemlidir. Kentlerin içinde buldukları gelişme ve değişme süreçlerinde yönetimler kentsel dönüşümü bir araç olarak görmektedir. Bu noktada kentsel dönüşümden olumlu sonuç alabilmek için mekanların toplumsal yapısı bir anlam ifade eden birer unsur olarak ele alınmalı ve sosyo-ekonomik arka planı ile birlikte okunmalıdır (Özden, 2008: 1).

Küreselleşmenin meydana getirdiği bu değişim ve dönüşümler kentlerde de güvenlik kavramı değişmiştir. Bu bağlamda kentlerin daha güvenli olması için de kentsel dönüşüm uygulamalarına başvurulmaktadır. Kalabalık ve yoğun bir yaşamın hüküm sürdüğü kentlerde güvenlik ihtiyacı ön plana çıkmakta ve kırsal alanlara göre kentsel alanlarda bu ihtiyaç daha fazla hissedilmektedir. Bunun nedeni ise kentleşme süreçleri ve nüfus hareketlerinin ilişkili olmasıdır. Kentlerde nüfusun fazla olması dolayısıyla insan ilişkilerindeki yabancılaşma, kente olan aidiyetin kırsala göre daha az olması gibi sebeplerle kentlerdeki suç oranının arttığı ve kentte yaşayanların kendilerini daha güvensiz hissettiği söylenebilir. Kentlerde meydana gelen kapkaç, cinsel suçlar, cinayet, gasp gibi olaylar kentlerde yaşayanları endişeye düşürmektedir (Şahin, 2016: 109). Kentlerdeki bu suç olgusu kentleri güvensiz kılmaktadır (Aytaç ve diğerleri, 2015: 260).

Kentlerle ilgili yukarıda sayılan etkenlerden dolayı kentlerde güvenliğin sağlanabilmesi için yeni çözüm arayışlarına gidilmiştir. Bunlardan biri de kentsel dönüşüm uygulamalarıdır. Kentsel dönüşümün uygulanma amaçlarından biri de kentlerin güvenli olmayan bölgelerinin daha güvenli hale getirileceği düşüncesidir. Kentlerin güvenli olmayan, suç oranlarının fazla olduğu, atıl durumda olan bölgelerinde kentsel dönüşüm uygulanması ile bu bölgelerin daha güvenli yaşanabilir yerler haline geleceği ifade edilmektedir. Kentlerin güvenliğinin önemi uluslararası antlaşmalarda da yer almakta ve bu durumun üzerinde önemle durulmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Konseyi'nin kentsel politikalarından yola çıkılarak Avrupa Kentsel Şartı oluşturulmuştur (Tekeli, 2011: 194). Avrupa Konseyi'ne taraf devletlerce 1992 yılında Şart imzalanmıştır. Şart, kentlilerin haklarını sayarken öncelikle güvenlikten söz etmektedir. Bunlar; suç, şiddet ve yasa dışı olaylardan arındırılmış emin ve güvenli bir kentte yaşama hakkıdır. Şart ayrıca kent güvenliği ve suçların önlenmesi konusunda kentlerde yaşanan güvenlik problemlerinin üzerinde önemle durarak güvenliğin sağlanmasında toplumsal ve sosyal politikalarıyla yerel yönetimlere dikkat çekmektedir. Özellikle güvenliğin herkesin kaygısı olduğu, kent güvenliği sağlanmadıkça ve güvenlik endişesi giderilmedikçe kent haklarından söz etmenin mümkün olmadığını üzerinde durmaktadır.

Avrupa Kentsel Şartı'nın kent güvenliği ile ilgili maddeleri şu şekildedir  
(<http://www.avrupakonseyi.org.tr>):

- “Yerel düzeyde tutarlı ve net bir güvenlik ve suç önleme politikası geliştirilmeli ve bu politikaların hukuki dayanağının yanında kolluk, halk, kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının müştereken desteğinin sağlanması gerekir”.
- “Kent güvenliğinin sağlanması sürecinde yerel düzeyde suç analizleri ve istatistikleri veri tabanı oluşturulması ve güvenlik politikaları bu veri tabanındaki bilgilere dayanmalıdır”.
- “Kent güvenliğinin sağlanması sürecinde yerel halkın katılımı sağlanmalıdır”.
- “Kent güvenliğini sağlamak amacıyla hazırlanacak kentsel güvenlik planlarının başarısı ancak halkın yardımına bağlıdır. Bu yardımın sağlanması için projeler üretilmelidir”.
- “Uyuşturucu ile mücadele konusunda yerel politikalar belirlenmeli ve uygulanmalıdır”.

- “Uyuşturucu alışkanlığının nüksetmesinin önlenmesine ve ceza verilmesi dışında seçeneklerin geliştirilmesine yönelik programlar zorunludur”.
- “Uyuşturucu kurbanlarının desteklenmesi hazırlanacak yerel güvenlik politikasının temel ögesidir”.
- “Suçların önlenmesine öncelik verilmeli ve bu konuya ayrılan kaynaklar artırılmalıdır” (<http://www.tbb.gov.tr>).

Bu ilkelerden de anlaşılacağı üzere kentlerin güvenli olması oldukça önemlidir. Kentlerin gelişebilmesi ve kentte yaşayanların sağlıklı bir hayat sürebilmesi için kentlerin güvenli olması şarttır. Bu ilkeleri, uluslararası antlaşmaları ortaya çıkaran etkenler kentlerin giderek güvensizleşmesidir. Kentlerin güvenli hale getirilebilmesi için kentteki tüm paydaşların sürecin içerisinde olması gerekmektedir. Şart, yerelde suç önleme politikaları geliştirmenin önemi üzerinde durmaktadır. Bu politikalar geliştirilirken hukuki dayanağı olmalı ve kolluk kuvvetlerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının, sivil toplumun ve halkın desteğinin alınması gerekmektedir. Kentteki suç oranları çıkarılmalı ve bu anlamda analizler yapılmalıdır.

Kentsel dönüşüm ile birlikte kentlerin güvenlik sorunlarının çözüldüğü, kişilerin toplu konutlarda kendilerini daha güvende hissettikleri yapılan çalışmalarda belirtilmektedir. Bazı çalışmalar ise toplu konutlarda yaşamın kişilerin kendilerini toplumdan soyutlanmış hissine kapıldığı bulgularını ortaya koymaktadır.

Bu sürecin olumlu bir şekilde ilerlemesi ve sonuçlanabilmesi için halka danışılmalı ve halkın desteği alınmalıdır. Aynı zamanda halk, tüm süreçten haberdar edilmelidir. Kentsel dönüşüm uygulamasından sonra güvenli sitelerdeki konutlarda yaşamaya başlayanlar için kent daha güvenilir görülebilmektedir. Ancak konutların hemen dışında kalan alandaki güvenlik algısı da önem taşımaktadır. Çünkü insanların yaşam alanı sadece güvenli sitelerin içi değil, tüm kenttir (Kaypak, 2016: 37). Bu nedenle kentin tümündeki güvenlik sorununun çözüme kavuşturulması önemlidir. Bu çalışma kapsamında bir sonraki bölümde Havaalanı Mahallesi’nde yapılan kentsel dönüşüm uygulamasının mahallede yaşayanların kentsel dönüşüm sonrasında güvenli sitelere geçtikten sonraki güvenlik algısı değerlendirilmeye çalışılmıştır.

##### **5) Kent Güvenliği Bağlamında Esenler Havaalanı Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi**

Çalışma kapsamında kentsel dönüşüm ve kent güvenliği ilişkisi bağlamında ele alınan Havaalanı Mahallesi, Esenler ilçesinin 16 mahallesinden biridir. Esenler ilçesi ise Bizanslılardan kalma bir yerleşim yeri olup, en eski ahalisi Litros ve Avas adlarıyla kurulan köylerde yaşayan Rumlar’dır. Esenler İstanbul’un yoğun göç alan ilçelerinden biridir 2016 yılında yapılan nüfus sayımına göre; Esenler’in toplam nüfusu 457.231’dir (<https://www.esenler.bel.tr>).

Esenler’in mahallelerinden biri olan Havaalanı mahallesinin nüfusu 2016 yılı nüfus sayımına göre 17.743 erkek ve 16.033 kadın olmak üzere toplamda 33.776’dır. Havaalanı mahallesinde bulunan toplam konut sayısı ise 2016’da 12.476’dır ([http://www.mahalleistanbul.com/MahallemSEGE\\_/](http://www.mahalleistanbul.com/MahallemSEGE_/)).

Havaalanı Mahallesi’nin yer aldığı Esenler ilçesi otogara ve hale yakın olması, ekonomik olarak konut kiralalarının İstanbul’un diğer ilçelerine göre ucuz olması gibi nedenlerle yoğun bir şekilde göç almaktadır. İlçenin çok fazla göç alması yabancılaşmayı ve güvenlik algısını da etkilemektedir. Özellikle son on yıla kadar Esenler ilçesinin diğer ilçelere göre suç oranının fazla olduğu ve güvenilir bir yerleşim yeri olmadığı algısı oldukça belirgindi. Tüm bunların yanında Havaalanı Mahallesi’ndeki yapıların yapımının eski tarihe dayanması ve dayanıksız olması kentsel dönüşümün uygulanmasına dayanak oluşturmuştur.

6306 Sayılı Kanun kapsamında Esenler ilçesinde bulunan Havaalanı Mahallesi’ndeki yapıların, yapı stoğunun sağlıksız ve dayanıksız olması, olası bir afet durumunda yıkılabilecek zayıflıkta olması nedeniyle bu alanda kentsel dönüşüm projesi hazırlanması kararı alınmıştır. Bu nedenlerin yanı sıra, Havaalanı Mahallesi’ndeki yapıların tapularının arsa tapusu olması, kat mülkiyetlerinin bulunmaması durumu da mahallelinin kentsel dönüşüme olan bakışını olumlu yönde etkilemiştir. Kentsel dönüşüm

sonrasında kendilerine teslim edilecek olan konutların kat mülkiyetli olmasının yanında, konutların site içinde yer alması ve güvenliğinin olması da mahallelinin bu olumlu tutumunu güçlendirmiştir.

Bu çalışmada Havaalanı Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi kapsamında mahallede değişen güvenlik algısı üzerine bir değerlendirme yapılmıştır. Çalışma kapsamında Esenler Belediyesi Havaalanı Mahallesi Kentsel Dönüşüm yetkilisi, Esenler İlçe Emniyet Müdürlüğü yetkilisi, Havaalanı Mahalle muhtarı ve Havaalanı Mahallesi'nde yaşayan ve konutları kentsel dönüşüme uğramış 50 kişi ile görüşülmüştür.

Çalışma için Esenler Belediyesi “Kentsel Dönüşüm Alanı Havaalanı Mahallesi yetkilisi” ile yapılan görüşme sonucunda mahallenin güvenliği ile ilgili bir veri ya da bilgiye ulaşılamamıştır.

Esenler Belediyesi'nden bir bilgi ve veri alınmadığı gibi, Havaalanı Mahallesi Muhtarından da mahallenin güvenliği ile ilgili bir bilgi edinilememiştir.

Çalışma kapsamında Esenler İlçe Emniyet Müdürlüğü ile yapılan görüşmede kentsel dönüşümden öncesi ve kentsel dönüşümden sonrası için genelde Esenler ilçesinin suç oranları, özelde ise Havaalanı Mahallesi suç oranları istenmiş, ancak veriler paylaşılmamıştır. Bu nedenle çalışma için önemli olan güvenlik ve kent ilişkisinde kentsel dönüşümün suç oranlarına etkisi değerlendirilememiştir.

Bu nedenle çalışmanın kapsamı, Havaalanı Mahallesi'nde yapılan kentsel dönüşüm uygulamasının mahallede yaşayanların kentsel dönüşüm sonrasında güvenli sitelere geçtikten sonraki güvenlik algısı ile sınırlandırılmıştır.

### **5.1.Kentsel Dönüşüm Öncesi Durum**

Kentsel dönüşüm projesi öncesinde Havaalanı Mahallesi'nde birbirinden çok farklı yaşam biçimleri ve farklı toplumsal konumlara dikkat çeken gecekondular ve apartmanlar bulunmaktaydı. Dolayısıyla mahalle çarpık ve birbirinden farklı yapılara ev sahipliği yapmaktaydı (Yulu, 2017: 36). Esenler, sosyo-ekonomik olarak düşük seviyede bir ilçedir. İlçede TÜİK verilerine göre, %9.60 oranında üniversite mezunu, %74.20 oranında ilköğretim, orta ve lise mezunu, %16.20 oranında diğer eğitim düzeyine sahip kişiler bulunmaktadır. Mahallede yaşayan kişilerin eğitim durumları kentsel dönüşüme olan bakış açısını etkilemektedir.

Havaalanı Mahallesi'nde kentsel dönüşüm yapılmadan önce mahallenin durumunu resimler üzerinden ele almak mümkündür. Fotoğraf 1 ve Fotoğraf 2'de görüldüğü gibi mahalledeki çarpık kentleşme belirgin bir şekilde kendini göstermektedir. Yapıların düzensiz bir şekilde yerleşmiş olduğu ve sağlıksız bir yaşam ortamı yarattığı görülmektedir.



Esenler’de bulunan 146.000 bağımsız bölümün yapı stoğunun yaklaşık % 85’inin 20 yaşın üzerindedir. Deprem Yönetmeliği’ne göre inşa edilen konutların oranı ise yalnızca % 10 seviyelerindedir. Havaalanı Mahallesi’nde kentsel dönüşüm öncesinde sağlıklı yapı stoğu, tapu ve parsel sorunlarına sahip toplam 254 bina ve 1.200 bağımsız konut bulunmaktaydı (www.keym.com.tr/projeler/havaalani-mahallesi-kentsel-donusum-projesi) (Şekil 1, Fotoğraf 1, 2).



Şekil 1: Havaalanı Mahallesi Uydu Görüntüsü



**Fotoğraf 1: Havaalanı Mahallesi Kentsel Dönüşüm Öncesi Görüntüsü**



**Fotoğraf 2: Havaalanı Mahallesi Kentsel Dönüşüm Öncesi Görüntüsü**

## 5.2. Havaalanı Mahallesi Kentsel Dönüşüm Projesi

Esenler'deki plansız, düzensiz ve sağlıksız kentleşmenin olumsuz yönlerine çözüm bulabilmek için özellikle semt ölçeğinde kentsel dönüşüm projeleri başlatılmıştır. Esenler'de yapılan kentsel dönüşüm projeleri, bölgedeki toplumsal iyi yaşama şartlarının sağlanmasını hedeflemiş olsa da, kentsel dönüşüm alanlarının yerinde, yüksek güvenlikli çok katlı konut tipi siteler özellikle Havaalanı Mahallesi'nde yükselmiştir (Yulu, 2017: 36).

Bu bağlamda afet riski altındaki alanlar ile bu alanların dışındaki riskli yapıların bulunduğu arsa ve araziler olarak görülen yapılar üzerinde kentsel dönüşüm projesi ile daha sağlıklı, düzenli, planlı ve güvenli bir kentsel alan elde edilmek amaçlanmıştır. Bu nedenle Havaalanı Mahallesi'nde uygulanan kentsel dönüşüm projesi mülk sahiplerinin kararlarından çok kamu kurumlarının (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Esenler Belediyesi) verdiği merkezi kararlar gerçekleştirilmiştir. Bakanlar Kurulunun ilan ettiği kentsel dönüşüm projeleri Esenler Belediyesi'nin öncülüğünde ve ağırlıklı olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, TOKİ, İ.B.B. ve özel inşaat şirketlerinin işbirliği ile yürütülmüştür (Yulu, 2017: 35).

07.10.2012 tarihinde Resmi Gazete 'de yayımlanan 2013/3791 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Havaalanı Mahallesi "Riskli Alan" ilan edilmiştir. Yaklaşık 146.000 bağımsız bölümün bulunduğu ve bu bölümlerin yapı stoğunun yaklaşık % 85'inin 20 yaşın üzerinde olduğu bölgede, Deprem Yönetmeliği'ne göre inşa edilen konutların oranı ise yalnızca % 10 seviyelerindedir.

"Kentsel Dönüşüm Alanı" olarak ilan edilmiş olan Havaalanı Mahallesi'nin proje alanında yer alan tüm bina ve eklentileri yıkılmış olup, Bakanlık tarafından onaylanan Kentsel Tasarım Projesi, uygulamaya geçirilmiş, 2014 yılı içerisinde ruhsatları alınarak inşaaata başlanmıştır (www.keym.com.tr/projeler/havaalani-mahallesi-kentsel-donusum-projesi). Bu bağlamda Havaalanı

Mahallesi'nde başlayan kentsel dönüşüm sağlıklı yapı stoğu, tapu ve parsel sorunları sebebiyle toplam 254 bina ve bin 200 bağımsız konutun yıkımı gerçekleşmiştir.

Proje, Esenler Belediyesi ve Esenler İnşaat Sanayi ve Ticaret (ESKON) A.Ş. tarafından 0.7 Ha büyüklüğünde bir alanda gerçekleştirilmiştir. 254 bina ve 1210 tane hane sayısı mevcuttur. Esenler Belediyesi tarafından başlatılmış olan proje, 2016 yılında Esenler Emlak Konutları'nın yapılmasıyla tamamlanmıştır. Kentsel dönüşüm projesi sonunda alanda hak sahiplerine 1403 adet konut birimi ve 32 adet ticaret birimi verilmiştir. Finans için ise 970 konut birimi ve 23 ticaret birimi satışa sunulmuştur ([www.keym.com.tr/projeler/havaalani-mahallesi-kentsel-donusum-projesi](http://www.keym.com.tr/projeler/havaalani-mahallesi-kentsel-donusum-projesi)).

Havaalanı Mahallesi'nde uygulanan kentsel dönüşüm projesi sonrasında mahalledeki yapıların görünimleri ve düzenlemeleri aşağıdaki fotoğraflarda görüldüğü gibi değişmiştir. Yapılar çok katlı ve yüksek, güvenli sitelere dönüştürülmüş böylece mahallenin çarpık görüntüsü küçük bir alanda ortadan kaldırılmıştır. Ancak daha geniş bir alanda yüksek katlı binalar ve üç, dört katlı binaların yan yana olması orantısız bir görüntü meydana getirmiştir.

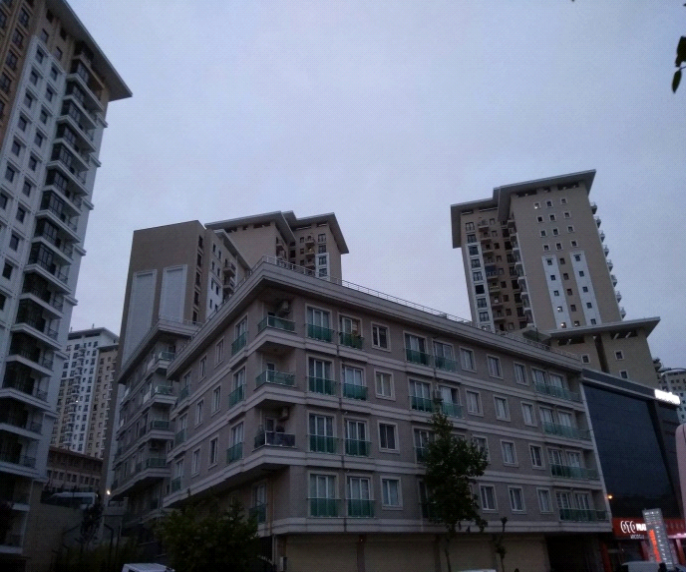
Kentsel dönüşüm sonrasında yapıların ve mahallenin maddi değeri artmıştır. Sitelerin sunduğu imkanlar dolayısıyla daha güvenilir yaşam alanları ortaya çıkmıştır (Fotoğraf 3, 4,5,6).



**Fotoğraf3: Kentsel Dönüşüm Blokları 1  
Blokları 2**



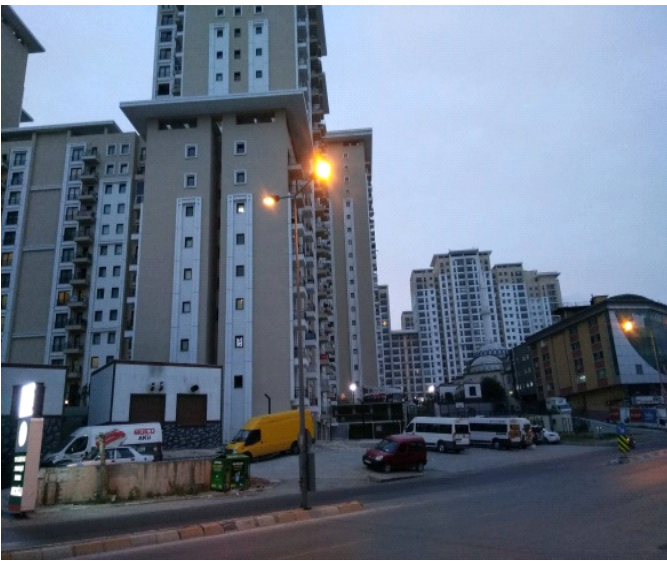
**Fotoğraf 4: Kentsel Dönüşüm**



**Fotograf 5: Kentsel Dönüşüm Blokları 3  
Blokları 4**



**Fotograf 6: Kentsel Dönüşüm**



**Fotograf 7: Kentsel Dönüşüm Blokları 5  
Fotograf 8: Kentsel Dönüşüm Blokları 6**

### 5.3. Esenler Havaalanı Mahallesi Sakinlerinin Kentsel Dönüşüm Sonrası Değişen Güvenlik Algısı Üzerine Bir Araştırma

Bu çalışmada görüşme yapmak için belirlenen kişiler Havaalanı Mahallesi kentsel dönüşüm yapılmadan önce ve kentsel dönüşüm sonrasında yeni yapılan konutlarda yaşayan 50 kişi ve Esenler Belediyesi Havaalanı Mahallesi Kentsel Dönüşüm'den sorumlu yetkili ile Havaalanı Mahalle muhtarlarıdır. Çalışmada mahalledeki kentsel dönüşüm öncesi ve kentsel dönüşüm sonrasındaki güvenlik algısını ölçmek amaçlanmıştır. Çalışmanın yöntemi, karma yöntemdir. Creswell bu yöntemi, nicel ve nitel yöntem ile aynı anda veri toplanan, farklı türde bilgi arayan, yan yana karşılaştırma, iki veri tabanının birleştirilmesi hem nicel hem nitel geçerliliğe bağlı olarak bir veri tabanının oluşturulması şeklinde tanımlamaktadır (2017: 219). Bu çalışmada nitel ve nicel yöntemler birlikte kullanılmıştır.

Bu çalışmanın temel iddiaları şu şekildedir:

- **Dönüşüm sonrası yeni konutlarda kişilerin kendilerini güvende hissedip hissetmedikleri**
- **Uzun süredir bu alanda yaşamının güvenlik duygusu oluşturup oluşturmadığı**
- **Yaşanılan çevrede suçla karşılaşmanın güvenlik algısını değiştirip değiştirmediği**

“Yeni yapılan toplu konutlar kentlerimizi daha güvenilir hale getiriyor mu?” “Bu konutlarda yaşayan vatandaşlarımız eski yapılanmalara göre kendilerini daha güvende mi hissediyor?” soruları üzerinden yola çıkılan çalışma kapsamında Havaalanı Mahallesi kentsel dönüşümüne gitmeden önce orada yaşayan ve kentsel dönüşümden sonra yeni site içinde konutlarda yaşayan 50 kişi seçilmiştir. Yukarıdaki temel iddialara dayanak oluşturabilmek için seçilen görüşmecilere aşağıdaki sorular yöneltilmiştir (Tablo 1).

**Tablo 1. Mülakat Soruları**

1	<i>Yaşın</i>
2	<i>Eğitim durumunuz</i>
3	<i>Hane halkı nüfusunuz ne kadardır?</i>
4	<i>Kaç yıldır Esenler Havaalanı Mahallesi'nde yaşıyorsunuz?</i>
5	<i>Kentsel dönüşüm olumlu-olumsuz nasıl bir etki yapmıştır?</i>
6	<i>Kentsel dönüşümden sonra oturduğunuz konutta ve sitede kendinizi daha güvende hissediyor musunuz?</i>
7	<i>Yaşadığınız çevrede sizi korkutan yerler var mı? Varsa nereler?</i>
8	<i>Aile bireyleri ve siz gece dışarıya rahat çıkıyor musunuz?</i>
9	<i>Yaşadığımız çevrede bir suçla karşılaştınız mı ya da duydunuz mu?</i>
10	<i>Aracınıza/malınıza zarar verildi mi? Zarar verilmesinden korkuyor musunuz?</i>

Çalışma kapsamında 50 kişi ile yapılan mülakat sonuçları şu şekildedir:

#### Genel bilgiler:

- Mülakat yapılan kişilerin yaş ortalaması 45'tir.
- Ev hanımları, memur ve işçi aile bireyleri ile görüşme yapılmıştır.
- Görüşülen kişilerin eğitim durumu %50 ilkokul mezunu, %30 ortaokul mezunu,%15 lise mezunu ve %5 üniversite mezunudur.
- 20-30 yıldır Havaalanı Mahallesi'nde yaşayan kişilerle mülakat yapılmıştır.

- Görüşmecilerin %100'ü kentsel dönüşümle birlikte evlerinin maddi değerinin ve kiraların arttığını ifade etmektedirler. Aynı zamanda kentsel dönüşüm ile birlikte semtin de değerinin ve öneminin arttığını ifade etmektedirler.
- Görüşmecilerin %80'i sitedeki yeşil alanın çok yetersiz olduğunu, %20'si ise yeterli olduğunu düşünmektedir.
- Görüşmecilerin %40'ı yapılan binaların çok yüksek katlı ve park alanının çok yetersiz olduğu için kentsel dönüşümün bu anlamda olumsuz olduğunu ifade etmektedir.
- Görüşmecilerin %40'ı evlerin teslim edildiğinde çok fazla eksiğinin olduğu, söz verildiği kalitede ve şartlarda yapılmadığını ifade etmektedir.

#### **Dönüşüm sonrası yeni konutlarda kişilerin kendilerini güvende hissedip hissetmedikleri:**

- Görüşmeciler toplu konutlara taşınmadan önce mahallede mahalle kültürünün var olduğunu ve komşuluk ilişkilerinin devam ettiğini ifade etmektedir. Şimdi oturulan konutlarda komşuluk ilişkilerinin yok olmaya başladığına dikkat çekilmektedir. Ancak görüşme yapılan kişilerin %80'i yeni konutlar eskiye göre daha yüksek, dayanıklı, planlı ve güvenilir olduğunu, yeni yapılan konutlarda kendilerini daha güvende hissettiklerini, %20'si ise güvende hissetmediklerini ifade etmektedirler.
- Havaalanı Mahallesi, Esenler ilçesinde bulunan diğer mahallelere göre daha güvenilir olmasına rağmen görüşmecilerin %60'ı yine de gece geç saatte dışarıya çıkmanın iyi bir fikir olmayacağını belirtmekteyken, %40'si ise gece de güvenli bir şekilde dışarı çıkabileceklerini ifade etmektedirler. Görüşmeciler, ilçelerin güvenliğini sağlamak adına göreve başlayan "gece bekçileri"nin mahallede görev yapması sonucu kendilerini daha güvende hissettiklerini ifade etmektedirler. Görüşülen kişilerin %80'i site içinde olmanın da güvenlik görevlilerinin olmasından dolayı daha güvende hissettirdiğini ifade etmektedir.
- Görüşmecilerin %20'si genelde sitenin özelde ise konutların güvenli olmadığını, çocukların sitenin içindeki park alanında güvenli bir şekilde oynayamadığını, %80'i ise sitenin güvenli olduğunu, kendilerini site içinde güvende hissettiklerini ifade etmektedirler.
- Görüşmecilerin %10'u teknik olarak güvenlik önlemlerinin yetersiz olduğunu, %90'ı ise yeterli olduğunu düşünmektedir.

#### **Uzun süredir bu alanda yaşamının güvenlik duygusu oluşturup oluşturmadığı:**

- Görüşmecilerin %60'ı yeni konutların yapılmasıyla birlikte eski komşuluk ilişkisinin kalmadığını ve aidiyet duygusunun azaldığını eskiden komşularıyla daha sık görüştiklerini şimdi ise çok az görüşebildiklerini eskiye özlem duyulduğunu, %40'ı ise eski komşularıyla bir arada bulduklarından dolayı eskiye özlem duymadıklarını ifade etmektedir.
- Görüşmecilerin %60'ı eski komşularıyla bir arada olanlar aidiyet duygusunda değişen bir şey olmadığını ifade etmektedir.
- Görüşmecilerin %40'ı eski komşularıyla bir arada olamayanlar ise, aidiyet duygusunu kaybettiklerini ifade etmektedir.
- Görüşmecilerin %100'ü eski komşularıyla birlikte olmanın yeni konutlara alışmakta çok etkili olduğu ifade edilmektedir.
- Görüşmecilerin %100'ü eskiden komşularıyla daha sık görüştiklerini şimdi ise çok nadir görüşebildiklerini ve komşuları olmasa kendisini buraya ait hissedemeyeceklerini ifade etmektedirler.

#### **Yaşanılan çevrede suçla karşılaşmanın güvenlik algısını değiştirip değiştirmediği:**

- Görüşmecilerin %5'i kiraya verilen evlerde kimlerin oturduğu bilinmediği için blokların içinde de güvenlik sorunu yaşandığını, %95'i ise böyle bir güvenlik sorunu yaşamadıklarını belirtmektedir.

## 6) Değerlendirme ve Sonuç

Esenler ilçesi sosyo-ekonomik durumunun düşük olması, konumunun hale ve otogara yakın olması nedeniyle yoğun bir şekilde göç almaktadır. Nüfusun sürekli ve yoğun bir şekilde artması sonucunda da ilçenin profili değişmektedir. Mahallelerdeki tanınırlık, sosyal dayanışma, destek olma durumları giderek azalmakta bu durum insanların birbirine yabancılaşmasına neden olmaktadır. Bu da ilçedeki suç oranlarını ve çeşitlerini arttırabilmektedir. Bu bağlamda genelde ilçe bazında özelde ise Havaalanı mahallesindeki güvende hissetme kaygısı önem taşımaktadır.

Çalışmada üç temel iddia üzerinden yola çıkılmış; yapılan görüşmeler ve mülakatlar sonucunda bu iddialara dayanak aranmıştır. *Dönüşüm sonrası yeni konutlarda kişilerin kendilerini güvende hissedip hissetmedikleri sorusuna verilen cevaplar değerlendirildiğinde;* uzun yıllardır Havaalanı Mahallesi'nde yaşayan görüşmecilerin kentsel dönüşüm sonrasındaki güvenlik algısında olumlu bir değişim olduğu görülmektedir. Görüşmecilerin %80'i Esenler ilçesinin güvenlik açısından var olan olumsuz algısının Havaalanı Mahallesi özelinde büyük oranda ortadan kalktığını ifade etmektedir.

Yapılan görüşmeler sonucunda yeni konutlarda yaşamaya başlayan görüşmeciler kentsel dönüşümden sonra yapılan güvenli sitelerde kendilerini daha güvende hissettiklerini belirtmişlerdir. Kentsel dönüşümün evlerinin ve mahallenin değerinin arttığı için bu durumdan memnun olduklarını ifade etmişlerdir.

Ancak görüşmecilerin %5'i kentsel dönüşümle birlikte Esenler'de güvenlik kaygısının arttığını ifade etmiştir. Bunun nedenini görüşmeciler, çevrede olan hızlı değişim ve dönüşümün halkı zor durumda bırakmasından kaynaklandığını belirtmişlerdir.

*Uzun süredir bu alanda yaşamının güvenlik duygusu oluşturup oluşturmadığı sorusuna verilen cevaplar değerlendirildiğinde;* görüşmecilerin %60'ı yeni konutların yapılmasıyla birlikte eski komşuluk ilişkisinin kalmadığını ve aidiyet duygusunun azaldığını eskiden komşularıyla daha sık görüştiklerini şimdi ise çok az görüşebildiklerini eskiye özlem duyduğunu, %40'ı ise eski komşularıyla bir arada bulduklarından dolayı eskiye özlem duymadıklarını ifade etmektedir.

Kentsel dönüşüm sonrası yapılan konutların sayısının fazlalığı sonucunda komşuluk ilişkilerinin azalması, konutlardaki tanınırlığın, bilinirliğin azalması güvenlik açısından kaygıya da neden olmuştur. Sitedeki blokların sayısının ve konut sayısının çok fazla olması eski komşuluk ilişkilerini değiştirmiş ve dönüştürmüştür. Eski komşularıyla aynı blok ya da katlarda oturanlar aidiyet ve güven duygularında herhangi bir değişiklik olmadığını ifade ederken, eski komşularından ayrılan ve tanımadığı kişilerle aynı blokta ve katta oturmaya başlayanlar kendilerini yaşadıkları yere ait hissetmediklerini ve tanımadıkları kişiler oldukları için de güven konusunda sorun yaşadıklarını belirtmişlerdir.

*Yaşanılan çevrede suçla karşılaşmanın güvenlik algısını değiştirip değiştirmediği sorusuna verilen cevaplar değerlendirildiğinde* ise görüşmecilerin %5'i kiraya verilen evlerde kimlerin oturduğu bilinmediği için blokların içinde de güvenlik sorunu yaşandığını, %95'i ise böyle bir güvenlik sorunu yaşamadıklarını belirtmektedir.

Avrupa Kentsel Şartı'na göre güvenli kentte yaşamak bir kentli hakkıdır. Bu bağlamda da kentlerdeki suç olgularının artması güvenli kentlerin inşası için kentte yaşayan tüm paydaşlarla birlikte karar alınmasını gerekli kılmaktadır. Kentsel tasarım ve çevresel tasarım, planlama ve yerel aktörlerin ve halkın bir arada karar alması ile kentlerdeki suç olgusu azaltılabilir ve kentlerde yaşamak daha güvenilir hale gelebilir. Havaalanı Mahallesi özelinde ise gerek yeni yapılan "güvenli" konutlarda yaşayan gerekse bu konutların dışında yaşayan kişilerle birlikte mahalle ile ilgili karar alınmadan önce onlara danışılması ve politika üretim sürecine dahil edilmesi güvenli bir kent için oldukça önem taşımaktadır. Kentin güvenliği için geliştirilecek politikaların yerel halkın katılımı ile gerçekleştirilmesi bu anlamda önemli bir yere sahiptir.

Son söz olarak, kentsel dönüşümle güvenli sitelerde yaşamaya başlayan görüşmecilere göre, yaşanılan yerdeki konut sayısının ve insan sayısının eskiye oranla artması yabancılaşmayı artırmış, aidiyet duygusunu ise azaltmıştır. Görüşmecilerden bazıları site içinde kendilerini eskiye oranla çok daha güvende hissettiklerini söylerken bazıları ise sitenin güvenliğinin yetersiz olduğunu ve site içinde

çok fazla insan yaşadığı ve çoğunu tanımadıkları için kendilerini güvende hissedemediklerini ifade etmişlerdir.

Kentsel dönüşüm uygulamalarıyla daha güvenli yapılar ve kentler inşa edileceği düşüncesi her zaman mümkün olmamaktadır. Kentsel dönüşüm yapılırken kişiler yerinden edilebilmekte, yeni konutlarda yaşayabilenler ise güvenliği olan etrafı duvarlarla çevrilmiş sitelerde olsalar bile yabancılaşmadan dolayı kendilerini güvende hissedememektedir.

## KAYNAKÇA

Aytaç, S., Derdiman, R. C., Baştürk, Ş. ve Öngen, B. (2015), “Kent Güvenliği Olarak Suç Korkusu: Bursa Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Mühendislik Bilimleri ve Tasarım Dergisi**, Sayı 3, Cilt 3, ÖS: Ergonomi 2015, ss.259-267.

Creswell, J. W. (2017), **Araştırma Deseni Nitel, Nicel ve Karma Yöntem Yaklaşımları**, (Çev. Ed. Selçuk Beşir Demir), Eğiten Kitap, Ankara.

Çalı, H. H. (2012), “Avrupa Kentsel Şartı Çerçevesinde Güvenli Kent ve Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 475, Aralık 2012, 9-32.

Gökulu, G. (2010), Kent Güvenliği Kentleşme Ve Suç İlişkisi, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 1, 209-226.

Görün, M. ve Kara, M. (2010), “Kentsel Dönüşüm ve Sosyal Girişimcilik Bağlamında Türkiye’de Kentsel Yaşam Kalitesinin Artırılması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi** (8: 2), 139-164.

Gündüzöz, İ. (2016), “Türkiye ve Dünyada Güvenli Kent Yaklaşımı: Kentsel Güvenlik Mi? Güvenli Kent Mi?”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 483, 335-369.

Kanlı, İ. B. ve Kaplan, B. (2018), “Kentsel Güvenliğin Sürdürülebilirliğinde İleri Teknolojilerin Kullanılması: Coğrafi Bilgi Sistemleri”, **TESAM Akademi Dergisi**, Nisan 2018, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, 143-186.

Karasu, M. A. (2012), “Kent ve Suç Üzerine Kavramsal Bir Çerçeve”, **C.Ü İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 13, Sayı 2, 175-193.

Kavruk, H. (2018), **Mahalle Yerleşimi ve Yönetimi**, Nobel Yayıncılık, İstanbul.

Karadağ, A. (2014), “Türkiye’de Kentsel Dönüşüm Politikaları ve Uygulamaları Üzerine Coğrafi Değerlendirmeler: İzmir Örneği”, **Ege Coğrafya Dergisi**, 20/2, 41-57.

Kaypak, Ş. (2016), “Kentsel Bir Sorun Olarak Kentsel Güvenlik”, **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl:4, Sayı 33, Kasım 2016, 35-50.

Kosiak M, S. (2003), “Funding for Defense, Homeland Security and Combating Terrorism Since 9/11: Where has all the Money gone?” Security After 9/11 Strategy Choices and Budget Trade offs, Center for Defense Information, 1779 Massachusetts Avenue, N.W

Özay, O. L. ve Demirbaş, F. (2017), “6306 Sayılı Kanun Bakımından Kentsel Dönüşüm Süreci ve Tapu Sicil İşlemleri Bakımından Değerlendirilmesi”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 8, Sayı 2, 217-248.

Özden, P. P. (2016), Kentsel Yenileme (Yasal-Yönetimsel Boyut Planlama ve Uygulama), **İmge Kitabevi**, 2. Baskı, Ankara.

Özden, P. P. (2008), “Türkiye’deki Kentsel Dönüşüm Politikaları ve Uygulamalarına Eleştirel Bir Bakış”, ss.1-23.  
([https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35269512/Tam\\_metin\\_1\\_.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1557533131&Signature=EC0TnGNCjfpYYPXky4XSzLC%2FQe8%3D&response-content-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35269512/Tam_metin_1_.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1557533131&Signature=EC0TnGNCjfpYYPXky4XSzLC%2FQe8%3D&response-content-)



[disposition=inline%3B%20filename%3DTurkiye\\_deki\\_Kentsel\\_Donusum\\_Politikalar.pdf](#), Erişim Tarihi: 04.04.2019).

Şipahi, E. B. (2012), “Yeni Liberalizmin Yeni Yaşam Alanları Olarak Güvenlikli Siteler: Konya Örneği”, İdeal Kent Dergisi, Sayı 7, 110-135.

Şahin, D. (2016), “Kent Güvenliği Algısı ve Suç Korkusu”, 4. Uluslararası Kentsel ve Çevresel Sorunlar ve Politikalar Kongresi Bildiri Kitabı, 20-22 Ekim 2016, 107-110, İstanbul.

Tekelli, İ. (2011), **Kent Kentli Hakları Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Yulu, A. (2017), Esenler’de Şehirselleme, **İstanbul Üniversitesi Coğrafya Dergisi**, Sayı 35, 29-40.

[http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5ccc3a03da1de0.01197245](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5ccc3a03da1de0.01197245), (Erişim Tarihi: 02.03.2019).

[http://www.mahalleistanbul.com/MahalleSEGE\\_/](http://www.mahalleistanbul.com/MahalleSEGE_/) (Erişim Tarihi: 12.03.2019).

[www.keym.com.tr/projeler/havaalani-mahallesi-kentsel-donusum-projesi](http://www.keym.com.tr/projeler/havaalani-mahallesi-kentsel-donusum-projesi), (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

<http://www.tbb.gov.tr>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019).

<http://www.avrupakonseji.org.tr>, (Erişim Tarihi: 12.09.2019).

## BM İNSANİ MÜDAHALE KARARLARI VE NATO’NUN LİBYA MÜDAHALESİ

*Zehra AKSU\**

*Ayça EMİNOĞLU\*\**

### Öz

Libya’da Şubat 2011’de sosyo-ekonomik ve siyasî sebeplerden dolayı bir ayaklanma başlamış ve halk, kendisi de bir askeri darbeye yönetimi ele geçirmiş olan, Kaddafi’yi iktidardan indirmek istemiştir. Kaddafi rejiminin halkın bu talebine aşırı kuvvet kullanımı ise binlerce sivil vatandaşın ölümüne sebep olmuştur. Libya’da yaşanan iç savaş durumu uluslararası kamuoyunun da dikkatini çekmiş ve Birleşmiş Milletler sivil halkın korunması amacıyla ilk önce Libya rejimine iç savaşı durdurmasına yönelik yaptırımları içeren S/RES/1970(2011) sayılı kararı; daha sonra da uluslararası topluma silahlı müdahale etme yetkisi veren S/RES/1973 (2011) sayılı kararları almıştır. Bu karar doğrultusunda Ekim 2011’de NATO, “Birleşik Koruyucu Operasyon” isimli müdahalesiyle Libya’da Kaddafi yönetimini başarılı bir şekilde sona erdirmiştir. Temel amacı, NATO’nun Libya’da yaşanan güvenlik krizine BM kararı doğrultusunda insani müdahalede bulunduğunu araştırmak olan bu çalışmada, BM insani müdahale kararları ve NATO açıklanmış olup NATO’nun Libya müdahalesi incelenmiştir.

**Anahtar Kavramlar:** Birleşmiş Milletler, Uluslararası Hukuk, İnsani Müdahale, NATO, Libya.

## THE UN HUMANITARIAN INTERVENTION DECISIONS AND NATO'S LIBYA INTERVENTION

### Abstract

In Libya, in February 2011, an uprising began due to socio-economic and political reasons, and the people wanted to remove Gaddafi from power. The excessive use of force by the Gaddafi regime to this demand has killed thousands of civilians. The civil war in Libya has attracted the attention of the international public opinion and the United Nations decision S/RES/1970 (2011) which includes the sanctions for the Libyan regime to stop the civil war in order to protect the civilian population; and S/RES/1973 (2011). In October 2011 This decision in accordance with NATO "Operation United Protector" has ended successfully with the Gaddafi government in Libya is intervention. The main aim of this study is to investigate NATO's humanitarian intervention in this security crisis in Libya in line with the UN resolution. UN humanitarian intervention decisions and NATO were explained and NATO's Libya intervention was examined.

**Keywords:** United Nations, International Law, Humanitarian Intervention, NATO, Libya.

\* Doktora Öğrencisi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Türkiye, zehraaksu46@gmail.com.

\*\* Dr. Öğretim Üyesi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, Türkiye, aeminoglu@ktu.edu.tr.

## 1. GİRİŞ

2010 yılında Tunus'ta başlayan Arap Baharı aradan geçen sürede birçok Arap ülkesini de etkisi altına alarak Ortadoğu coğrafyasının büyük bir bölümünü yeniden şekillendirmiş ve 2011 yılının başlarında Libya'da da halk yönetim değişikliği talebiyle sokak gösterilerine başlamıştır. Kaddafi rejiminin halkın bu özgürlük taleplerine silahlı müdahale ile karşılık vermesi sonucu ise bir iç savaşı beraberinde getirmiştir. Kaddafi rejiminin yol açtığı insanî zayıat binlerle ifade edilmeye başlamış ve Birleşmiş Milletler bu duruma müdahale etmeye karar vermiştir. Nitekim Arap Baharı sürecinde Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi insani müdahale doktrini temelinde yalnızca bir ülkeye müdahale etmiş ve bu ülke Libya olmuştur.

Bu karar Güvenlik Konseyi'nin sürekli üyeleri olan Fransa, ABD ve İngiltere'nin ortak girişimi sonucu kabul edilmiş olup burada öngörülen operasyonel yükümlülüğü de Mart-Ekim 2011 tarihleri arasında NATO üyesi ülkeler üstlenmişlerdir. NATO'nun Libya müdahalesi incelendiğinde ise, müdahalenin hukuki boyutu "NATO Kurucu Antlaşmasının 5. Maddesi veya Birleşmiş Milletler yetkisi altında, tek başına ya da diğer ülkeler ve uluslararası örgütlerle iş birliği içinde ve toplu savunma fıkrası" kapsamına dayanmıştır. NATO operasyonu ve insani müdahalesinin sonucunda Kaddafi rejimi 2011 Ekim ayında iktidardan düşürülmüştür.

Temel amacı; NATO'nun Libya'da yaşanan güvenlik krizine BM kararı doğrultusunda insani müdahalede bulunmasını araştırmak olan bu çalışma; NATO'nun askeri kuvvet kullanabilme potansiyeline sahip olması nedeniyle insani müdahale kararlarında, Libya örneğinde olduğu gibi, başarı sağlayabilen bir uluslararası örgüt olabildiği denencesine dayalı olarak hazırlanacaktır. Çalışmanın temel sorunsalı, uluslararası örgütlerin insani müdahalelerdeki başarı ve başarısızlıklarını Libya örneği üzerinden tartışmaktır. Bu kapsamda çalışmada, uluslararası hukukta insani müdahale açıklanmış olup, BM'nin insani müdahale kararları ve bu müdahalelerdeki NATO'nun yeri ve önemi bu iki kuruluşun yapılanmaları üzerinden değerlendirilerek, NATO'nun Libya müdahalesinin hukuki dayanakları ve müdahale süreci ele alınıp bu müdahalenin sonuçları üzerinde durulmuştur. Ayrıca araştırmanın kavramsal ve kuramsal çerçevesinin oluşturulmasında tarihsel ve betimsel araştırma yöntemleri kullanılmıştır.

## 2. ULUSLARARASI HUKUKTA İNSANİ MÜDAHALE

Karakoç'a göre (2004:247) uluslararası hukuk, "haklar ve yükümlülükler bakımından eşit ulusların aynı koşullar altında, aynı kurallara uymayı kendi özgür iradeleriyle yükledikleri küresel düzeni ifade etmektedir."Dolayısıyla uluslararası hukuk kısaca, uluslararası toplumun hukuku olarak kabul edilmektedir (Dinh, 1992: 31). Uluslararası hukukun başlangıcı ise, bu kavrama yüklenebilen anlamlara bağlı olarak farklılık göstermekte ve uluslararası hukuk uygulamaları eski çağlara ve daha da öncesine dayandırılabilir. Sınırlı sayıda kuralı kapsayan ve bağlayıcı gücü olan bir hukuk düzeni biçiminde düşünüldüğünde, 16. ve 17. yüzyıllardan sonrasına tekabül eden kavram; evrensel hukuk normlarını kapsaması bakımından algılandığında ise, 20. yüzyılda Milletler Cemiyeti'nin kurulmasından sonraki döneme tekabül etmektedir (Pazarcı, 1989: 35-36)

Uluslararası ilişkileri düzenleyen kuralların tarihinin çok eskilere uzandığının bilinmesinin yanı sıra "egemen eşitlik" varsayımına dayalı modern dönemin 1648 Vestfalya Antlaşması'yla başladığı bilinmektedir. 1648 Vestfalya Antlaşması'nın en önemli sonuçlarından birisi "egemen eşitler" yani devletler arası ilişkileri düzenleyen kurallara yer vermesi olmuştur (Denk, 2006: 2-3).

Bir uluslararası ilişkiler disiplini olarak uluslararası hukuk, uluslararası örgütler ve devletler arasındaki ilişkileri düzenlemekle birlikte, uluslararası hukukun en önemli konularından birisi insani müdahaledir. Günümüzde ağırlıklı olarak kullanılan insani müdahale kavramı, 1949 Cenevre Sözleşmelerinde çatışma dışı kalmış esirler ile çatışmalara katılmayan sivil kişilerin korunmasına yönelik olarak ortaya çıkmış ve 1956 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır (Pazarcı, 2010: 531). Ancak Soğuk Savaş döneminde uluslararası sistemin yapısı nedeniyle uygulamaya geçirilememiş, Soğuk Savaş'ın sonlanmasıyla birlikte yeniden uygulama alanı bularak uluslararası hukukun gündemine girmiştir. Dünyanın çeşitli bölgelerinde insanlık dramlarına yol açan mezhepsel, dinsel ve etnik

çatışmaların ortaya çıkması insani müdahaleyi devletlerin ve uluslararası sistemin temel konusu haline getirmiştir (Duran, 2001: 88).

Kavramın birçok tanımı yapılmakla birlikte Murphy (1996:11-12), insani müdahaleyi “kendilerine karşı güç kullanılan ya da güç kullanma tehdidinde bulunan bir devletin uyruklarının öncelikle uluslararası düzeyde tanınan insan haklarından çok vahim düzeyde mahrum edilmesini önlemek amacıyla bir devlet, bir grup devlet ya da bir uluslararası örgütün güç kullanma tehdidinde bulunması ya da güç kullanması” olarak tanımlarken; Herdegen ise insani müdahaleyi “Bir devletteki ağır insan hakları ihlallerini ortadan kaldırmak ve sivil halkı korumak maksadıyla, diğer devlet veya uluslararası örgütler tarafından kuvvet kullanma tehdidi yapılmasına da kuvvet kullanılması aracılığıyla yapılan müdahaleler” olarak ifade etmektedir (Herdegen, 2010: 257). İnsani müdahalenin meşru kabul edilebilmesi uluslararası hukuk normlarına dayandırılmasına bağlıdır. Yukarıda yapılmış değişik insani müdahale tanımlarında, müdahalenin meşru kabul edilebilmesinin mutlaka devletler ya da uluslararası örgütler tarafından gerçekleştirilmesine bağlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu koşulun yanı sıra herhangi bir insani müdahaleyle ilgili meşru bir karara varmadan önce sağlanması gereken altı şart vardır. Bu şartlar (Scheffer, 1992:11-12):

1. İnsani müdahalenin zarardan çok fayda sağlayacağına yönelik geçerli sebeplerin olması,
2. İnsan hakları ihlallerinin olduğuna inanılması ve bunun tartışılmaz bir hale gelmiş olması,
3. Alternatif önlemlerin denenmiş ve tüketilmiş olması,
4. Müdahale edecek gücün farklı aktörlerden oluşturulmasını sağlayacak gayretlerin harcanması,
5. Hedef ülkenin uzun vadede bütünlüğünün ve bağımsızlığının tehlikeye atılmaması,
6. BMGK'nın, insani müdahalenin yetkilendirilmesi hususunda çözüm bulamaması ve insani müdahaleyi yasaklamamış olmasıdır.

Bu çerçevede Birleşmiş Milletler'in bir ülke içerisinde gerçekleşen insan hakları ile bağlantılı hadiselere insani müdahalede bulunabilmesinin temel koşulu, BMGK'nın insan hakları ihlallerini barışı bozan veya tehdit eden bir olay olarak belirtmesi ve buna karşı gerekli önlemlerin alınması doğrultusunda karar vermesidir (Ramphall, 1996: 497). Öte yandan genelde ev sahibi ülkenin rızası dışında dış güçlerin insani amaçlarla askeri güç kullanmasını ifade eden insani müdahalenin uygulanabilirliği hususunda farklı değerlendirmeler bulunmaktadır. Doktriner olarak, her ne kadar uluslararası hukukta müdahale yasağı kuralı benimsenmiş olsa da uluslararası hukukta bu konuda bir teamül olduğu ve insani müdahalenin bu ilkenin bir istisnasını oluşturduğu ileri sürülmektedir (Forbes ve Hoffman, 1993: 147).

Bu kapsamda Soğuk Savaş'ın sona ermesinden itibaren belli sayıda insani müdahale gerçekleştirilmiştir. 1990'lı yıllarda Ruanda'daki soykırım nedeniyle 800,000 insan hayatını kaybederken eski Yugoslavya'daki savaş en az 250,000 insanın ölümüne ve binlerce insanın zorla yerinden edilmesine neden olmuştur. Sierra Leona, Sudan, Haiti, Somali, Liberya, Doğu Timor, Demokratik Kongo Cumhuriyeti ve başka ülkelerde uzun süre devam eden çatışmalar milyonlarca insanın ölümü sonucunu doğurmuştur. Sudan'ın Darfur bölgesindeki çatışmalar milyonlarca insanın hayatına mal olurken 3 milyondan fazla insanı yerlerinden etmiştir (Coebergh, 2005: 5-7). Mary Kaldor'un “yeni savaşlar” olarak tanımladığı bu çatışmalarda sivillerin ölümü, savaşın talihsiz bir yan ürünü olmayıp doğrudan savaş amaçlarından biri olarak görülmüştür (Kaldor, 1999:5). Bu savaşların çoğu devlet dışı milis gruplar arasında gerçekleştirilse de bazen sivillere karşı en kötü suçları işleyenler devletler ve onların müttefikleri olmuştur (Slim, 2008).

Tarihsel olarak devletler tarafından kendi halklarına karşı gerçekleştirilen soykırımlar iki şekilde sona ermiştir; suçu işleyenler ya hedef grupları yok etmiş ya da savaş alanında yenilgiye uğratılmıştır. Bu durum son dönemlerde görülen örneklerde de kendisini göstermiştir. 1994 Ruanda soykırımında, Ruanda Yurtseverler Cephesi olarak bilinen isyancı grup Ruanda hükümetini ve Interehamwe milislerini yenilgiye uğratmıştır. Darfur'da ortaya çıkan ölümler, 2003-2004'te zirve noktasına ulaştıktan sonra, Janweed milis grubu ile onların hükümetteki destekçileri düşmanlarını sürgüne göndermeyi başardıkları için azalışa geçmiştir (Bellamy, 2013:290). Nitekim 2011 yılında da NATO'nun askeri gücü ile yerel silahlı direnişçiler Libya'da Kaddafi rejiminin Bingazi'de katliam gerçekleştirmesini engellemişlerdir.

Küresel dünyada herhangi bir bölgede meydana gelen evrensel manada kabul görmüş temel hak ve özgürlüklere aykırı bir uygulamaya uluslararası toplumun sessiz kalması günümüzün değerleriyle örtüşmemektedir. Bu bağlamda ortaya çıkmış olan ve meşruiyeti çokça tartışma konusu edilmiş insani müdahale uygulamalarının başarısız ve eşitsiz örnekleri kavramın halen sorgulanır bir durumda olmasına neden olmakla birlikte, özellikle BM organları kanalıyla uygulamaya geçirilen insani müdahalelerin ise çoğu durumda meşru kabul edildiği görülmektedir. BM dışındaki uluslararası örgütler insani müdahale uygulamalarına meşruiyet sağlayabilmek için BM organlarından onay almayı meşruiyet kaynağı olarak görmektedirler.

### 3. BM İNSANİ MÜDAHALE KARARLARI VE NATO

Birleşmiş Milletler savaşların yıkıcı etkilerini ortadan kaldırmak ve Dünya'da barışın ve güvenliğin sağlanmasına katkı sağlamak amacıyla İkinci Dünya Savaşı'nın sonucunda, 26 Haziran 1945'te imzalanan BM Kurucu Antlaşması'nın İngiltere, Fransa, Rusya, ABD ve Çin tarafından onaylanmasının ardından, 24 Ekim 1945 yılında kurulmuştur. Kuruluşunun 73. yıl dönümünde olan örgütün halihazırda 193 üyesi bulunmakta ve örgütün, misyonu ve çalışmaları kuruluş sözleşmesinde yer alan amaç ve ilkelere göre yürütülmektedir (UN, 2018).

BM yapısı incelendiğinde, örgütün Birleşmiş Milletler antlaşması ile kabul edilen altı temel organı bulunmaktadır (Bennett ve Oliver, 2015:91). Bu organlar ise Güvenlik Konseyi, Genel Kurul, Vesayet Konseyi, Uluslararası Adalet Divanı, Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Genel Sekreterlik'dir. Öte yandan antlaşma çerçevesince 2. Maddenin 4. Fıkrası büyük bir önem taşımakta olup bu fıkraya göre, üye devletler uluslararası ilişkilerinde güce başvurmadan ya da güç kullanmaktan kaçınacaklardır. Bu yasağa aykırı davranan devletlere karşı gerekli tedbirleri alacak olan organ ise Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi olacaktır. Bu hususta BM'nin en önemli organı Güvenlik Konseyi olarak nitelendirilmiş ve Konsey'de 5'i 'sürekli üye' olarak temsil edilen 15 devlet yer almaktadır. Daimi üye olanlar ise, İkinci Dünya Savaşı'ndan zaferle çıkmış ABD, İngiltere, Fransa, Rusya ve Çin'dir. Ayrıca sürekli üyeler istemedikleri karar tasarılarını veto etme imtiyazına da sahiptir (UN, 2018). BMGK İnsani Müdahale Doktrini'ne göre herhangi bir devletin ülkesinde iç savaş, zorunlu göç, soykırım gibi çok vahim seviyede insani felaketler olduğu vaziyetlerde, BMGK'nın problemi çözmek için gerekirse askeri müdahale kararı alabileceği ayrıcalığına da sahiptir (Ağır ve Aksu, 2017:43).

BM Güvenlik Konseyi'nin insani müdahale doktrinini oluşturmasının temelinde, şu türden insani felaketlerle başa çıkma kaygısı bulunmaktadır; etnik temizlik, kitlesel katliam, demokratik bir yönetimin sıra dışı yollarla iktidardan düşürülmesi, daha ziyade masum sivillerin hayatını kaybettiği iç savaşlar, kıtlıktan kaynaklanan kitlesel açlık gibi sorunlardan oluşmaktadır. Bu çerçevede BM nezdinde egemenliği merkeze alan yaklaşımların en azından kuramsal olarak zayıflaması sonucunda, bu örgütün, kitlesel katliamlar, savaş suçları ya da masum insanların katledilmesine yol açabilecek bir müdahale karşısında konsey eliyle müdahale yetkisi verilmesi, hukuken mümkün hale getirilmiştir (Charter of the UN, 26 Haziran 1945). Gerçekten de bu doktrin çerçevesinde birçok insani kriz noktasına müdahale edilmiştir. Sözelimi bu müdahale noktaları arasında; 1992'de Somali, 1994'de Haiti ve 2011 yılında Libya, Güney Sudan ve Fildişi Sahilleri sayılabilir (Aral, 2016:233).

BM tarafından gerçekleştirilmiş olan insani müdahaleler incelendiğinde, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin çağrısıyla dünyanın birçok kıtasında gerek kolektif güvenlik örgütlerinin düzenledikleri gerekse devletlerin kendi girişimleriyle gerçekleştirdikleri insani müdahaleler ve barış operasyonları yapıldığı sonucuna varılmaktadır. Zira mavi kasklılar ya da bereliler dediğimiz BM'nin karar alma mekanizmalarına bağlı yetkili güçlerinin haricinde NATO ve Afrika Birliği gibi uluslararası kuruluşlarda kendi karar alma süreçleri çerçevesinde, BM'den izin aldıkları müddetçe, insani müdahale gerçekleştirebilmektedirler (Zara ve Büyükcakıncı, 2018:464). Çalışmanın konusu bağlamında NATO incelendiğinde ise; örgüt 4 Nisan 1949'da imzalanan ve Washington Antlaşması olarak da bilinen Kuzey Atlantik Antlaşması tarafından kurulmuş ve ABD, Fransa, Britanya ve Almanya'nın başını çektiği 28 üye sayısı ile merkezi Brüksel'de bulunmaktadır. NATO'nun birincil vazifesi ise üye devletlerin özgürlük ve güvenliklerini korumaktır. Ayrıca NATO, üyelerinin ortak ilgi alanına giren güvenlik konularında birarada istişarelerde buldukları ve ortak hareket ettikleri bir transatlantik forum işlevi de görmekte olup bu hususta örgüt üyelerinin ortak çıkarına uygun kararlar da alabilmektedir (NATO, 2018).

#### 4. NATO’NUN LİBYA MÜDAHALESİ

Çalışmanın bu bölümünde NATO’nun Libya müdahalesinin hukuki dayanakları açıklanarak, daha sonra NATO’nun Libya müdahalesinin kapsamı başlıklı bölümde, bu müdahalenin gerekçeleri, müdahale süreci ve sonucu ele alınacaktır.

##### 4.1. NATO’nun Libya Müdahalesinin Hukuki Dayanakları

NATO, BM Kurucu Antlaşması’nın 51. Maddesinde belirtilen (müşterek) meşru müdafaa hakkı çerçevesinde kurulmuş bir örgüttür (NATO, 2018). Meşru müdafaa hakkı, uluslararası ilişkilerde kuvvet kullanma yasağının bir istisnası olduğundan, bir eylemin meşru müdafaa sayılabilmesi için de sadece silahlı bir saldırı durumu olması gerekmektedir. Çünkü sadece silahlı bir saldırı durumu, mağdura güç kullanma yetkisi vermekte ve alınacak olan tedbirlerin de BM’ye bildirilmesi gerekmektedir. Bunun dışındaki tüm durumlarda, uluslararası barış ve güvenliğin bozulup bozulmadığına ve bu hususta alınacak önlemlerde yalnızca BM örgütü yetkilidir (Charter of the UN, 1945, 103. Mad.).

BM insani müdahale gibi, gerekli gördüğü durumlarda, diğer uluslararası örgütlerle iş birliği yapabilme olanağına sahiptir. Bu hususta insani müdahale kavramı, “stratejik amaçlardan çok insani amaçların takibinde yürütülen askeri müdahaleyi” ifade etmekte birlikte (Heywood, 2016:144); Libya’da BM’nin insani müdahale doktrini kapsamında iş birliğine gittiği ülkelerden biri olarak değerlendirilmektedir. Ancak Libya müdahalesinin operasyonel yükümlülüğünün kim tarafından üstlenileceği ve BM’nin hangi uluslararası kuruluş ile iş birliğine gideceği başlangıçta müphem kalmıştır.

Başka bir deyişle Mart 2011’de, Fransız askerî uçaklarının Libya’yı bombalamaya başlaması ve birçok devletin koalisyonla katılma isteklerini belirtmelerinin ardından operasyonun nihai hedefinin ne olduğu, kim tarafından ve nasıl yürütüleceği konusunda çeşitli fikir ayrılıkları su yüzüne çıkmıştır (Tekin, 2011: 41). BM ise bu süreçte; Libya hükümetinin S/RES/1970(2011)<sup>57</sup> sayılı kararın gereklerini yapmaması, genel olarak durumun, özellikle sivil halkın durumunun, kötüye gitmesi, insan haklarının sistematik ve ağır ihlali, 23 Aralık 2006 tarihindeki S/RES/1738 (2006) sayılı kararda talep edilen insancıl hukukun kurallarına uyulması ve medya organlarına ve mensuplarına uygulanan hukuk dışı muamelelerin terk edilmesi hususundaki kararın ihlal edilmesi dile getirildikten sonra, uluslararası güvenlik ve barışın tehdit edildiğini tespit etmiştir (UN-Doc.S/RES/1973 (2011)). Bu kararın neticesinde de 1973 (2011) sayılı kararı alarak Libya’daki sivil halkın korunması ve iç savaşın durdurulması için, uluslararası topluma silahlı müdahale etme yetkisi vermiştir. Ayrıca burada öngörülen operasyonel yükümlülüğü de, Mart-Ekim 2011 tarihleri arasında NATO üyesi ülkeler üstlenmişler ve bu karara dayanarak ABD, Fransa ve İngiltere’nin önderliğinde Libya’ya karşı, “Birleşik Koruyucu Operasyon” ismiyle, 18 Mart 2011 akşamı havadan askeri operasyonu başlatmışlardır (Demirel, 2015: 381).

NATO’nun Libya müdahalesi incelendiğinde ise, müdahalenin “NATO Kurucu Antlaşması (Washington Antlaşması’nın 5. maddesi) veya Birleşmiş Milletler yetkisi altında, tek başına ya da diğer devletler ve uluslararası örgütlerle işbirliği içinde ve toplu savunma fıkrası” kapsamına dayandığı bilinmektedir. NATO, uyuşmazlıkların barışçıl çözümüne kendini adanmış bir örgüt olarak, diplomatik çabalar başarısız kaldığında kriz yönetimi operasyonlarını üstlenecek, askeri güce sahip bir örgüttür (NATO, 2018).

##### 4.2. Libya İç Savaşı ve NATO’nun Libya Müdahalesi

Libya, II. Dünya Savaşı’nın sonucunda 1947 yılında imzalanan İtalyan Barış Antlaşması ile bağımsızlık sürecine girmiş ve BM Genel Kurulu’nun 1949 yılında aldığı kararla, 24 Aralık 1951’de bağımsızlığını ilan etmiştir (CIA, 2012). Bağımsızlığının ardından Kral İdris yönetimi başlamış ve siyasal partiler yasaklanarak anayasal monarşi tesis edilmiştir. 1959 yılında petrol rezervlerinin bulunmasıyla ekonomik manada önemli bir konuma taşınan ülke, 1961 yılında başlayan petrol ihracıyla

<sup>57</sup> Libya’da meydana gelen sivillere karşı kullanılan kuvveti ve sivillere uygulanan şiddeti, ayrıca büyük ve yaygın insan hakları ihlallerinin varlığını kınayan karar.

zengin bir monarşi devleti haline gelmiştir (Encyclopedia Britannica, 2012). Ancak petrol gelirlerinden elde edilen refahın giderek yönetici elite toplanması ile Libya'da hayatın her geçen gün pahalılaşması halk arasında huzursuzluklara sebebiyet vermiştir (US Department of State 2012). Ayrıca Kral İdris'in 1967 Arap-İsrail Savaşı'nda, İsrail'e açık bir şekilde tepki göstermemesi de halkı kızdırmıştır. Bütün bu hadiselerin sebep olduğu sürecin sonunda ise 1 Eylül 1969'da Albay Muammer Ebu Minyar elKaddafi yaptığı askeri bir darbeyle yönetimi ele geçirmiştir (Demirel, 2015:374).

1969'da ülkenin adı "Libya Arap Cumhuriyeti" biçiminde değişikliğe uğramış ve Libya'da siyasal sistem Kaddafi'nin "Yeşil Kitap" olarak bilinen kitabında belirttiği biçimde, parlamenter demokrasiyi ve siyasî partileri reddeden, İslamî ve sosyalist değerleri birleştiren bir felsefe üzerine kurulmuştur (Bölme ve diğ., 2011: 19). Ancak Kaddafi yeni rejim içindeki pozisyonunu sağlamlaştırarak, 1977 yılında ülkenin adını "Libya Arap Halk Sosyalist Büyük Cemahiriyesi" olarak değiştirmiştir. Böylece 1969'dan 2011 yılına kadar geçen süreçte yönetim ve siyaset de Kaddafi'nin başkanlığındaki Devrim Konseyi'nin sorumluluğu altında yürütülmüştür (Aşula, 2011). Öte yandan 1969 yılında Kaddafi bir darbeyle iktidarı ele aldığı anda, Birleşik Libya Krallığında meydana gelen kabileciliği, nepotizmi ve sosyal adaletsizliği ortadan kaldıracığını vaat etmiş (John, 2006: 253), ancak iktidarını sağlamlaştırma döneminde Kaddafi bizzat eleştirdiği kabileciliği ve nepotizmi kendisi uygulamıştır. Devletin önemli kademelerine ve özellikle güvenlik bürokrasisine, akrabalarını ve bağlı bulunduğu kabilenin üyelerini getirmiştir (Yaşar, 2013: 94). Girişimcileri "parazitler" olarak nitelendiren Kaddafi ithalat ve ihracat üzerinde tekel kurmuş, petrolü ve toprağı devletleştirmiştir. Bu sebeple ülkede petrol sektörü haricinde bir sanayi gelişmemiştir (Brahimi, 2011: 607).

Libya'da bütün bunlar yaşanırken, 2010 yılında Tunus'ta başlayan ve Mısır'a sıçrayarak Hüsnü Mübarek yönetiminin istifasına neden olan halk ayaklanmaları Libya'yı da etkilemiştir (Kuşoğlu, 2013:91). Diğer Arap devletlerinde yaşananlara benzer şekilde Libya'da da ülke kaynaklarının eşit dağıtılması, daha fazla özgürlük, sosyal adalet gibi sebeplerle halk ayaklanmaları başlamış ve Muhalif Avukat Fethi Terbil'in 15 Şubat 2011 yılında Bingazi'de tutuklanması, Libya'da iç çatışmaya evrilen süreci başlatmıştır. Barışçıl gösterilere karşı güvenlik güçlerinin sert müdahalesi ise, şiddet olaylarının tırmanmasına ve muhaliflerin 17 Şubat'ta "Öfke Günü" gösterileri düzenlemesine neden olmuştur (Ayhan, 2012:145). Bu gösterilerin ardından muhalifler Bingazi'yi ele geçirmişler ve askeri kuvvetler ile direnişçiler arasındaki çatışmalar artarak bu olaylarda yüzlerce sivil hayatını kaybetmiştir. Dahası ülke fiilen, Ulusal Geçici Konsey (UGK) ve Libya Sosyalist Cemahiriyesi olarak iki ayrılmıştır (Demirel, 2015:381).

Libya yönetimi ile Ulusal Güvenlik Konseyi'ne bağlı güçler arasında yaşanan çatışmaların devam etmesi üzerine ise BMGK; Uluslararası Ceza Mahkemesi (UCM) Savcısı tarafından soruşturma açılmasını, çatışmaların sona erdirilmesini, Kaddafi'nin ve bazı Libya yöneticilerinin mal varlıklarının dondurulmasını ve bu kişilere seyahat yasağı koyulmasını ve Libya'ya karşı silah ambargosu uygulanmasını içeren 1970 (2011) sayılı kararı almıştır (Kuşoğlu, 2013: 93). Ayrıca Güvenlik Konseyi bu kararla Libya'da yaşanan iç savaşın durdurulması ve sivil halkın korunması için uluslararası topluma silahlı müdahale etme yetkisi de vermiştir. Nitekim bu karara dayanarak NATO tarafından Libya'ya karşı 18 Mart 2011'de askeri operasyon başlatılmış ve Libya denizden ve havadan abluka altına alınmıştır (UN, 2018).

Libya'nın bilhassa doğu bölümünü elinde bulunduran direnişçiler 23 Ağustos 2011'de Trablus şehrini alarak Kaddafi'nin idare merkezi konumunda olan Bab-ul Aziziye'yi ele geçirmişler, ayrıca Trablus ve Bingazi'deki ikili yapı da sona ermiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2012). Sonuç olarak; Kaddafi yönetimine yönelik 17 Şubat 2011'de başlayan halk ayaklanmaları, 23 Ağustos 2011'de Kaddafi güçlerinin Trablus'tan çıkarılmasıyla neticeye ulaşmış, "Libya Arap Halk Sosyalist Büyük Cemahiriye" rejimi yıkılmış ve 20 Ekim 2011'de Kaddafi'nin öldürülmesiyle sona ermiştir. 19 Kasım 2011'de Muammer Kaddafi'nin oğlu Seyfülislam Kaddafi'nin tutuklanmasıyla da 42 yıldır süren diktatörlük sona ermiş, Kaddafi ailesi dönemi bitmiş ve Libya'nın 24 Kasım 2011'den beri görev yapan "Geçiş Hükümeti" (Kabine) tarafından yönetildiği yeni bir dönem başlamıştır. İç savaştan geriye kalanlar ise resmi açıklamalara göre, 10.000 insanın hayatını kaybetmesi ve 60.000 kişinin de yaralanması olmuştur (UN, 2018).

## 5. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Arap dünyasında baskıcı ve otoriter yönetimlere karşı bir demokratikleşme dalgası olarak 18 Aralık 2010'da başlayan halk ayaklanmaları, Tunus ve Mısır'ın ardından 2011 yılında Libya'ya da sirayet etmiştir. Tunus ve Mısır'da ihtilallerle sonuçlanan hareket, Libya'da ise Ağustos 2011'de rejimi deviren bir iç savaşa sebep olmuştur.

Bingazi'de başlayan halk hareketlerine başlangıçta Libya rejimi çözüm getirmeye çabalamış fakat taleplerin Muammer Kaddafi'nin görevi bırakması ve rejim değişikliği biçiminde siyasi bir anlam kazanması ile Libya güvenlik kuvvetleri sert karşılıklar vermeye başlamıştır. Yönetim ile muhalifler arasındaki bu çatışmalar ise, sivillere yönelik şiddet eylemlerine evrilmiş ve bu olaylarda yüzlerce sivil hayatını kaybetmiştir. Libya rejimi ile Ulusal Güvenlik Konseyi'ne bağlı güçler arasındaki çatışmaların devam etmesi üzerine de, BMGK, çatışmaların sonlandırılmasını esas olan 1970(2011) sayılı kararlar soruna barışçıl yollarla çözüm bulmayı amaçlamıştır. Ancak Libya'da çatışma durulmamış ve BM'nin 1973(2011) sayılı aldığı kararlar Libya'ya yönelik insanî müdahaleye giden barış operasyonlarının yolu açılmıştır.

Bu karar alınmadan önce rejim lehine olan durum ise bu kararın alınmasından sonra isyancılar lehine dönüşmüştür. Çünkü iç savaşı başlangıcında, devlet tarafındaki askerî kuvvetlerin sahip olduğu silahların konvansiyonel bir savaşı kazanmak için yeterli olduğu bilinmesine karşın, NATO'nun Fransa, İngiltere ve ABD'nin önderliğinde 1973 sayılı karara dayanarak Libya'ya karşı 19 Mart 2011'de havadan askerî operasyon başlatması durumun tam tersine dönmesine neden olmuştur. Çünkü Libya rejim taraftarlarının, uygulanan hava ve deniz ablukasını sebebiyle silah tedariki yapması zorlanmış ve giderek ellerinde bulunan mühimmat ve silah stoklarının azalması da muhaliflerin elini güçlendirmiştir.

Libya'da yaşanan bu iç savaş durumu ise, direnişçi tarafın finansal destek yanında BM şemsiyesi altında uluslararası askeri desteğe de sahip olması ve NATO'nun müdahalesi ile bir dış boyut kazanmıştır. NATO'nun Birleşmiş Milletler'in Libya hakkındaki kararının uygulayıcısı görevini üstlenmesi ise Soğuk Savaş sonrasında benimsediği Avrupa-Atlantik dışından gelen tehditlere karşılık önlemler ve bu hususta Birleşmiş Milletler başta olmak üzere diğer uluslararası kuruluşlar ile birlikte çalışma stratejisi ile uyumludur. Ancak her ne kadar operasyonu destekleyenler NATO müdahalesi ile koruma sorumluluğu teriminin uluslararası alanda kabul gördüğünü ve birçok kişinin yaşamının kurtarıldığını iddia etse de, müdahaleye dair ciddi eleştiriler de bulunmaktadır.

Bu eleştiriler temelinde iki noktada toplanmaktadır. Bunlardan biri, müdahaleye dayanak olan 1973 (2011) sayılı kararın ayaklanmaların başlamasından çok kısa bir süre sonra alınmasından dolayı çatışmalara son verecek barışçıl yollara başvurulmasının neredeyse imkansız hale gelmesi; ikincisi ise, 1973 (2011) sayılı karar ve kararın faaliyete geçirilme aşamasındaki eksiklikler ve yanlışlıklardır. Çünkü 19 Mart'ta Paris'te yapılan toplantıda, Birleşmiş Milletler'in NATO'ya verdiği yetkinin nasıl kullanılacağı konusunda daha planlar yapılırken, uçuşa yasak bölgenin denetiminin nasıl yapılacağıyla ilgili Birleşmiş Milletler'den bir açıklama yapılmadan ve görüşmeler henüz sonuçlanmadan Libya hava sahasına giren Fransız jetleri bombardımana başlamıştır.

Söz konusu eleştirilerin yanı sıra NATO'nun Libya müdahalesinin sadece sivil halkın korunması için yapılan bir operasyon olmadığı da ayrı bir endişe kaynağı olmuştur. Bu müdahaleler, muhaliflerin askeri destek bakımından bağımlı oldukları Batılı devletlerle ilişkilerinin temelinde ne olduğu sorusunu akıllara getirmiş ancak bu sorunun cevabı kamuoyu ile paylaşılmamıştır. Bu durum ise ülkenin üretebildiği ve karşı tarafta az olan bir kaynak olan petrolün gelecek dönemde de sağlanmasının garanti altına alınması gibi, taraflar arasında karşılıklı bir iş birliğinin mi olduğu düşüncesini akıllara getirmiştir.

Bu süreçte Çin ve Rusya, Libya'ya müdahale hususunda çekimser olarak ön plana çıksa da Güvenlik Konseyi'nin diğer üyelerinin farklı beklentileri olduğu da düşünülmüştür. Çünkü ABD, İngiltere ve Fransa'nın direnişçilerin temsilcisi olarak kabul edilen Ulusal Geçiş Konseyi ile petrol anlaşmaları imzalandıktan sonra faaliyete geçtikleri gözlemlenmiştir. Ayrıca bu operasyonların yürütülmesinde en aktif rol oynayan ülke Fransa olmuş bunun sebebinin ise, Fransa'nın Ulusal Geçiş Konseyi ile Muammer Kaddafi sonrası süreç için yaptığı ve Libya petrolünün %35'ini alacağı gizli petrol anlaşması oluşturmuştur.

Sonuç olarak; Libya'ya yönelik yapılan operasyonlar her ne kadar eleştirilse de NATO'nun Libya operasyonunu başarılı bir şekilde tamamladığı yadsınamaz bir gerçektir. İnsanî müdahalenin,



Libya halkı için fayda sağlaması, ülkedeki insan hakları ihlallerinin durdurulması ve son özgür genel seçimin 1952’de yapılmasından bu yana rejim değişikliği ile 7 Temmuz 2012’de Ulusal Kongre seçimlerinin yapılması, operasyonun başarılı bir müdahale olarak nitelendirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Geleceğe yönelik olarak ise bu başarı, sadece Libya’nın değil insani müdahale olgusunun da uluslararası toplumun gözündeki yerinin ve geleceğinin belirleyicisi olacağı varsayılmaktadır.

Bu kapsamda çalışma; NATO’nun askeri kuvvet kullanabilme potansiyeline sahip olması nedeniyle insanî müdahale kararlarında, Libya örneğinde olduğu gibi, başarı sağlayabilen bir uluslararası örgüt olabileceği denencesini doğrulamaktadır.

### KAYNAKÇA

- Ağır, O. ve Aksu, Z. (2017). Birleşmiş Milletler’in Suriye Krizine Yönelik Politikalarının Değerlendirilmesi. *ASSAM*. 4(9), 43-55.
- Aral, B., (2016). *Küresel Güvenlikten Küresel Tahakküme-BM Güvenlik Sistemi ve İslam Dünyası*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Aşula, M. (2011). Şaşırtan Libya. *TASAM*. <http://www.tasam.org/tr/icerik/2532/sasirtan-libya.html>.
- Ayhan, M. V. (2012). *Arap Baharı İsyandar. Devrimler ve Değişim*. İstanbul: MKM Yayıncılık.
- Bellamy, A. J. (2013). Humanitarian Intervention. *Contemporary Security Studies*. Allan Collins (Ed.). London: Oxford University Press.
- Bennett, A. L. & Oliver, J.K. (2015). *Uluslararası Örgütler*. Nasuh Uslu (Çev.). Ankara: BB101 Yayınları.
- Bölme, S. M., Ulutaş, U., Özhan T. ve Küçükkeleş, M. (2011). İsyandar, Müdahale ve Sonrası: Libya’da Dönüşümün Sancıları. *SETA*. <http://file.setav.org/Files/Pdf/libyada-donusumun-sancilari.pdf>.
- Brahimi, A.L. (2011). Libya’s Revolution. *The Journal of North African Studies*, 16(4), 605-624.
- Charter of the UN. 26 Haziran 1945. <http://www.un.org/en/charter-united-nations/>.
- CIA Factbook. (2012). Libya. Erişim Tarihi (01.12.2018). <https://www.cia.gov/library/publications/the-worldfactbook/geos/ly.html>.
- Coebergh J. (2005). Sudan; The Genocide Has Killed More Than The Tsunami. *Parliamentary Brief*. 7(9).
- Denk, E. (2006). Uluslararası Hukuk(T) Neler Oluyor? *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi GETA Tartışma Metinleri*. (96), 1-30.
- Demirel, N. (2015). *BM Güvenlik Konseyi ve Uluslararası Barışın Korunması*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Dinh, N. Q. (1992). *Droit International Public*. Paris: L.G.D.J.
- Duran, H. (2001). Yeni Bir Müdahale Şekli “İnsani Müdahale”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 6(1). 7-94.
- Forbes, I. & Hoffman, M. (1993). *Political Theory. International Relations and The Ethics of Intervention*. Dilys M. Hill (Ed.). New York: St. Martin's Press.
- Herdegen, M. (2010). *Völkerrecht*. München: C.H. Beck Press.
- Heywood, A. (2016). *Siyasetin ve Uluslararası İlişkilerin Temel Kavramları*. Fahri Bakırcı (Çev.). Ankara: BB101 Yayınları.
- John, R. B. (2006). *Historical dictionary of Libya*. Oxford: The Scarecrow Press.

- Karakoç, İ. (2004). Türk Hukuk Tarihinde Uluslararası Andlaşmaların Uluslararası Hukukun Gelişim Sürecindeki Yeri.*Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.6(2).199-253.
- Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.
- Kuşoğlu, B. (2013). Libya-Arap Baharı'na NATO Katkısı. Erişim Adresi: [http://www.yasader.org/web/yasama\\_dergisi/2012/sayi22/99-118.pdf](http://www.yasader.org/web/yasama_dergisi/2012/sayi22/99-118.pdf).
- Murphy, S. D. (1996). *Humanitarian Intervention: The UN in an Evolving Order*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.
- NATO Press Release. 12 September 2001. Statement by the North Atlantic Council, Erişim Adresi: <https://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>.
- Pazarcı, H. (1989). *Uluslararası Hukuk Dersleri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Pazarcı, H. (2010). *Uluslararası Hukuk Dersleri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ramphal, S. (1996). Law and Intervention. *Peace Review*. 8(4), 493-497.
- Slim, H. (2008). *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*. New York: Columbia University Press.
- TC Dışişleri Bakanlığı. (2018). <http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa>.
- TC Dışişleri Bakanlığı. (2012). 2012 Yılı İdare Faaliyet Raporu. <http://www.mfa.gov.tr/data/bakanlik/2012-faaliyet-raporu.pdf>.
- Tekin, S. (2011). İnsani Müdahale Kavramı ve Libya'nın Geleceği. *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, Ankara.
- UN, About The UN, Erişim Tarihi (10.11.2018). <http://www.un.org/en/about-un/index.html>.
- UN, Documents-Resolutions. (2011). <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/2011.shtml>.
- US Department of State. Background Note: Libya. (2012). Erişim Tarihi (02.12.2018). <http://www.state.gov/outofdate/bgn/libya/196690.htm>.
- Yaşar, N. T. (2013). Libya'da Trablus-Bingazi-Fizan Üçgeninde Federalizm Tartışması. *Orta Doğu Analiz*, 5(60), 90-97.
- Zara, A. T. ve Büyükkakıncı, E. (2018). Barış Operasyonları. *Barış Çalışmaları*, Erhan Büyükkakıncı (Ed.), Ankara: Adres Yayınları, 450-470.

## ULUSAL BİLGİ GÜVENLİĞİ POLİTİKALARI AÇISINDAN KAMU KURUMLARININ İNCELENMESİ: KAYSERİ BAROSU ÖRNEĞİ

Ali KAYA<sup>58</sup>

Damla MURSÜL<sup>\*\*</sup>

### Öz

Küreselleşme süreciyle birlikte teknoloji, hayatımızın her alanına girmiştir. İçinde bulunduğumuz süreçte yaşanan gelişmeler, klasik yönetim anlayışının ötesine geçerek bilgi ve hizmetlerin kullanıcıya (vatandaş-müşteri) daha hızlı daha kolay ulaşması yönünde talepler doğurmuştur. Bilgi ve hizmete erişebilirlik, bilgi toplumunun en önemli güç kaynaklarından biridir.

Çalışma, ulusal bilgi güvenliği sisteminin temel mevzuatını oluşturan strateji belgeleri ve eylem planlarından yola çıkarak kamu kurumlarının bilgi güvenliği kültürüne yaklaşımını uygulamaya koyduğu politikalar çerçevesinde ortaya koymayı amaçlamaktadır. Güvenlik kültürü; yöneticilerin, çalışanların, hizmetten faydalananların ve tüm kamu üyelerinin karşı karşıya kalabilecekleri sorunların en aza indirilmesi ya da ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamaları içermektedir. Günümüz bilgi toplumlarında bilgi güvenliği konusu, güvenlik kültürünün/güvenlik yaklaşımının önemli bir boyutudur. Gelişen teknolojiyle birlikte internet ortamında bireysel veya kamusal düzeyde çeşitli güvenlik riskleri ortaya çıkmakta, buna bağlı olarak kamu kurumları çeşitli önlemler almaya yönelmektedir. Kamu kurumlarında güvenlik kültürünün oluşturulabilmesi için bilgi güvenliği ve siber güvenlikle ilgili düzenlemeleri öngören mevzuat bilgi sistemi, çalışmanın ele aldığı kurumsal dokümanların kaynağını oluşturmaktadır.

Bu kapsamda çalışma, 2015-2018 arası dönemi içeren *Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planının* ele aldığı ulusal bilgi güvenliği politikalarını; bu politikaların kamu kurumları için belirlediği hedefleri ve uygulama önerilerini, nitel araştırmalarda kullanılan veri toplama araçlarından biri olan doküman incelemesi yöntemiyle Kayseri Barosu özelinde analiz etmeye çalışmaktadır. Analiz sonucunda bilgi güvenliği ve güvenlik kültürü yaklaşımları çerçevesinde Kayseri Barosu'nun başlangıç düzeyinde birtakım faaliyetler yürüttüğü, çevrim içi ortamda kullanıcılarla bu bilgileri paylaştığı ancak bu girişimlerin henüz yetersiz olduğu sonucuna varılmaktadır. Eylem Planı'nda sorumlu kuruluş olarak belirtilen Adalet Bakanlığı'nın bu konularda tüm barolara daha fazla katkı sağlaması önerilmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Kamu Kurumu, Bilgi Toplumu, Güvenlik Kültürü, Bilgi Güvenliği, Ulusal Bilgi Güvenliği Politikaları.

## A REVIEW OF PUBLIC INSTITUTIONS IN TERMS OF NATIONAL INFORMATION SECURITY POLICIES: SAMPLE OF KAYSERİ BAR ASSOCIATION

### Abstract

Technology has entered every aspect of our lives with the globalization process. The developments in the current period led to the need for information and services to reach the user (citizen-customer) faster and more easily beyond the classical approach of management. Accessibility to information and service is one of the most important sources of power in the information society.

The study aims to reveal approach of the public institutions about information security culture within the framework of the policies implemented by the strategy documents and action plans that constitute the basic legislation of the national information security system. Safety culture includes practices aimed at minimizing or eliminating the problems that managers, employees, service beneficiaries and all public members may face. In order to establish a security culture in public institutions, the legislation information system, which provides regulations on information security and cyber security, is the source of the institutional documents.

<sup>58</sup>Prof. Dr., Nuh Naci Yazgan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, akaya@nny.edu.tr

<sup>\*\*</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, dkabakusak@nny.edu.tr

In this context, the study includes the national information security policies addressed by the *2015-2018 Information Society Strategy and Action Plan*; it tries to analyze the objectives and implementation proposals of these policies for public institutions specific to Kayseri Bar Association by document analysis method which is one of the data collection tools used in qualitative research. As a result of the analysis, it is concluded that Kayseri Bar Association carries out some activities at the beginning level within the framework of information security and security culture approaches, and shares the related information with users by online services, but these initiatives are not sufficient yet. It is recommended that the Ministry of Justice, which is mentioned as the responsible institution in the Action Plan, should contribute further to all bar associations on these issues.

**Keywords:** Public Institution, Information Society, Security Culture, Information Security, National Information Security Policy.

## 1. Kavramsal Çerçeve

Çalışma, bilgi toplumu kavramından hareketle güvenlik kültürü ve bilgi güvenliği kavramlarına öncelik vermekte ve bilgi güvenliğine ilişkin ulusal politikaları, bu kavramlar üzerinden incelemeye çalışmaktadır.

### 1.1. Bilgi Toplumu

Bilgi toplumu, küreselleşme sürecinin hız kazanmasıyla birlikte 20.yüzyılın sonlarına doğru sıkça duymaya başladığımız, son dönemde ise doğrudan içinde bulunduğumuz toplumla özdeşleştirdiğimiz bir kavramdır. Geray (1997), aslında bilgi toplumu kavramının henüz 20.yüzyıla gelinmeden ortaya atıldığını ve ilk kez, iletişim uzmanı Marshall McLuhan tarafından 1962 yılında kullanıldığını ifade etmektedir (Geray'dan akt. Yılmaz, 1998: 149).

Bilgi toplumu; küresel toplum, endüstri toplumu, enformasyon toplumu, post modern toplum gibi pek çok kavramla birlikte, çoğu zaman birbirlerinin yerine anılmaktadır. Literatürde bilgi toplumu kavramına karşılık gelen alternatif adlandırmalar mevcuttur. İngilizce'deki 'information society' kavramını tam olarak karşılamadığı ve bu nedenle enformasyon toplumu olarak kullanılması gerektiği konusunda birtakım tartışmalar bulunmaktadır. Bu makalede farklı adlandırmalar üzerinde durmaktansa kavramdan ne anlamamız gerektiği üzerinde durulmaktadır.

Bilgi toplumu ya da bilgi toplumunun içinde bulunduğu bilgi çağı, internetin yaygınlaşması ve hem sunulan hizmetlerin hem de bu hizmetlere erişimin dijitalleşmesi süreciyle anlam kazanmıştır. İnsan zihninin de gücüyle beşeri sermayenin potansiyeline bağlı bir toplumsal dönüşüm olgusu, tüm dünyada yeni bir çağın başlangıcına vesile olmuştur (Meder, 2001: 73).

Çoban (1997), içinde bulunduğumuz çağın bilgi toplumunun temel özelliklerini aşağıdaki maddeler çerçevesinde sıralamaktadır;

- Bilgi, merkezi önemdedir,
- İşletmenin mantığı küreseldir,
- Bilgi sektörü kurumsallaşmıştır,
- Çevre koruma bilinci yüksektir,
- Sivil toplum etkindir,
- Birey, merkezi öneme sahiptir,
- Yoğun bilgisayarlaşma hakimdir,
- Toplum, örgütlü bir yapıdadır (Çoban'dan akt. Meder, 2001: 73).

Bilgi çağı, bilgiyi referans noktası olarak alan, üretim ve iletişimin yaygınlaşması ile değişim ve gelişimin kaçınılmaz olduğu yeni bir toplumsal ve ekonomik yapıyı ifade etmektedir (Öğüt'ten akt. Balay, 2004: 66). Günümüzde bilgi; doğal kaynaklar, sermaye, emek ve girişimci gibi adeta üretim unsurlarından biri haline gelmiş ve yaşamın merkezine oturmuştur. Sanayi sonrası toplumlarının geçirdiği dönüşüm sürecinde üretimi mümkün ve sürekli kılan, standart-rasyonel-kontrollü bilgi yığını

ve bunun yön verdiği iş bölümüdür (Meder, 2001: 74). Bilgi ve bilgi toplumunun öneminin temel göstergeleri, yukarıda sıralanan özelliklerin de birer yansıması olarak küresel güvenlik, insan hakları, sivil toplum, teknoloji, ekonomi, ekoloji, siyaset vb. konuların ya da sorun alanlarının doğrudan ulus üstü düzeyde çeşitli ortamlarda tartışılıyor olmasıdır (Çukurçayır ve Çelebi, 2009: 61).

Kuşkusuz bilgi toplumunun temel özelliklerine ilişkin pek çok eleştiri getirilebilir ancak burada önemli olan bilginin etkilediği ve yönlendirdiği bir kurumsallaşma ve buna bağlı olarak yaşanan toplumsallaşma sürecidir. Her iki süreçte de en önemli konuların başında güvenlik kültürü yaklaşımı gelmektedir.

### 1.2.Güvenlik Kültürü

Güvenlik kültürü kavramı, 1986 yılında yaşanan Çernobil faciasından sonra ortaya atılmış bir kavramdır (Cox ve Flin, 1998: 190). Uluslar arası Atom Enerjisi Kurumu (IAEA), 1991 yılında güvenlik kültürü kavramını şu şekilde tanımlar: 'Kurumun sağlık ve güvenlik programlarının yeterliliğine, tarzına ve uygulamadaki ısrarına karar veren birey ve grupların değer, tutum, yetkinlik ve davranış örüntülerinin bir ürünüdür' (Özkan ve Lajunen, 2003: 3).

Risk düzeyinin fazla olduğu durumlarda ya da olaylarda güvenliğin sağlanmasında insan faktörü, büyük önem taşımaktadır. Güvenlik kültürü, insanların güvenliğe dair tutumları, değerleri ve davranışlarını ifade etmekle birlikte; güvenliğin sağlanması, sürdürülmesi, kontrolü ve bu yöndeki her türlü politikayla ilgili uygulamaları içermektedir.

Geleneksel hizmet sunumunun elektronik ortama taşınması, yalnızca hizmeti sunan ya da hizmetten faydalananlar açısından değil; ülkeler açısından da önemli bir duruma gelmiştir. Hem kamu sektörünün hem özel sektörün bilgi alt yapılarını kapsayan güvenlik endişesi, zaman içerisinde güvenlik yaklaşımlarının geliştirilmesine ve bu konuda politikalar ve eylemler oluşturulmasına neden olmuştur. Güvenlik, yalnızca fiziki koşulların iyileştirilmesi olarak algılanmamalı, bu konuda bilinçli bireyler olabilmek adına farkındalığın artırılması ve kullanıcıların kişisel ve daha büyük çapta bilgilerinin/verilerinin korunması yönünde yeterli donanıma sahip olması şeklinde ele alınmalıdır. Bilgi eksikliği, kuşkusuz bu konudaki en önemli engellerden biridir (Dursun, 2011; Akalp ve Yamankaradeniz, 2013).

Katılımcılığın artırılması, kamu-özel iş birliğinin sağlanması, kurumsal yapılanma, ulusal bir stratejinin izlenmesi, yasal çerçeve oluşturulması, siber tehditlerle mücadele gibi pek çok girişim, güvenlik kültürünün birer bileşeni konumundadır. Hem kullanıcıların hem de bu teknolojileri kullanarak hizmet sunan yönetimlerin eğitilmesi, sorumluluk ve görevlerine dair bilgilendirilmesi gerekmektedir. Ülke genelinde olabileceği gibi meslek içi ya da kurum içi eğitimler aracılığıyla da eksiklikler giderilebilir. Bu konuda OECD ve AB tarafından bağlayıcı olmasa da rehber niteliği taşıyan birtakım ilkeler güncellenerek yayınlanmaktadır.

Benzer şekilde son olarak 2016-2019 yıllarını kapsayan Ulusal Siber Güvenlik Eylem Planı'nda da ulusal düzeyde tüm kullanıcıların (yöneticiler ve bilgisayar kullanan herkes) siber güvenlik kültürüne sahip olması, bu bilincin kazandırılması ve alanda uzman personel yetiştirilmesi yönünde girişimlerde bulunulmuştur (<https://www.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/2016-2019guvenlik.pdf>, 2016).

### 1.3.Bilgi Güvenliği

Bilgi, artık günümüz toplumlarında en merkezi konumda yer almaktadır (Meder, 2001: 72). Ulusal bilgi güvenliği konusu, günümüzde neredeyse her ülkede odak noktası haline gelmiş ve büyük önem kazanmıştır. Gelişmiş ülkelerden ziyade az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler açısından da bilgi güvenliği konusuyla ilgili birtakım politikaların hayata geçirildiği, mevzuat ve uygulama örnekleri aracılığıyla bilgi çağının gereği olan güvenlik ağının geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Bilgi güvenliği; bilginin tutulduğu bilgi sistemlerindeki her türlü bilginin kullanımını, korunmasını, değiştirilmesini, incelenmesini, ortadan kaldırılmasını ya da yetkisiz erişime karşı korunmasını ve buna ilişkin tüm önlemleri içermektedir. Kişisel bilgisayarlardan kurumsal ve ulusal çaptaki tüm bilgi sistemlerini kapsayan geniş bir güvenlik yönetimi anlayışı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye de bilgi güvenliği konusunda gereken teknolojinin yalnızca tüketicisi değil, aynı zamanda üreticisi konumunda yer almalıdır. Teknolojik yenilikler, eğitimden bilime, yönetimden üretime pek çok alt yapı çalışmasının sağlıklı ve uyumlu bir şekilde yürütülmesiyle mümkün olabilecektir (Yılmaz, 1998: 155).

Bilgi güvenliği açısından bakıldığında dijital ortamda verilerin, kötü niyetli kullanıcılara açık olduğu ve dolayısıyla tehlike altında olduğu açıktır. Diğer adıyla dijital güvenlik, 'yeni' bir tehlike formu olarak adlandırılmakta; gerçek dünyadaki tehditlerden farklı olarak bir de sanal dünyadaki tehdit unsurunun varlığıyla karşı karşıya kalındığını göstermektedir (Karabulut, 2015: 117). Bilgisayar teknolojileri açısından bilgi güvenliğinin amacı, kişi ve kurumların sahip oldukları bu teknolojileri kullanırken karşı karşıya kalabilecekleri tehdit ve tehlike unsurlarına yönelik gerekli tedbirlerin alınmasını ve ilgi faaliyetlerin tümünün önceden planlanmasını ifade etmektedir (Canbek ve Sağıroğlu, 2006: 169).

### 1.3.1.Bilgi Güvenliğinin Unsurları

Çağımızın önemli sorun alanlarından biri haline gelen bilgi güvenliği, bilginin üç ana unsuru üzerinde durulmasını gerekli kılmaktadır.

- ✓ Gizlilik,
- ✓ Bütünlük,
- ✓ Kullanılabilirlik (Güngör, 2015: 8).

Gizlilik, bilginin yalnızca yetki verilen; bilginin korunması, işlenmesi vb. süreçlerin yönetiminde sorumlu kılınan kişilerin erişimine açık olmasını sağlayarak; yetkisiz kişilerin tehdit oluşturmasını önleme amacını ifade etmektedir. Diğer yandan kaydedilen ya da girilen herhangi bir bilginin içeriğinin korunması, bütünlüğünün bozulmamasının sağlanması bütünlük; kullanıma hazır durumda muhafaza edilmesi ise kullanılabilirliğini (erişilebilirlik) içermektedir.

Bilgi güvenliğinin göz önünde bulundurulması gereken diğer ilkeleri ise kayıt altına alma, kimlik tespiti, güvenilirlik ve inkar edememe (sayısal imza yöntemiyle gönderici ve alıcı arasındaki işlemler) şeklinde sıralanabilir (Tekerek, 2008: 133-134).

Söz konusu unsurlar ve temel ilkeler çerçevesinde gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde bilgi güvenliğine dair politika araçları geliştirilmekte ve çeşitli politika önerileri hayata geçirilmektedir.

### 1.3.2.Bilgi Güvenliği Politika Alanları

Bilgi güvenliğinin temel unsurlarından hareketle ihtiyaç duyulan çok çeşitli alanlarda politika geliştirilmesi ihtiyacı kaçınılmazdır. Gerek özel gerek kamu sektörünü ilgilendiren bu alanlar;

- ✓ Bilgisayar ve ağ güvenliği,
- ✓ Bilgi güvenliği yönetim sistemi,
- ✓ Bilgi güvenliği yönetimi,
- ✓ Kriptoloji,
- ✓ Siber güvenliği,
- ✓ Bilişim suçları,
- ✓ Veri mahremiyeti ve korunması,
- ✓ Ulusal güvenlik ve
- ✓ Uluslararası işbirliği şeklinde sıralanabilir (Güngör, 2015: 13-24)

Bilgi teknolojilerinin hayata geçirilmesinde insan faktörü olduğu için bu alandaki güvenlik kaygılarının da dayandığı temel sorun, özünde insandır. Bilinçli olarak ya da bilinçsizce ihmaller neticesinde bazı riskler ve tehdit unsurları (kötüye kullanma, çalma, izinsiz alma, etkisiz kılma vb.) ortaya çıkabilir. Kısacası hayata geçiren de ortadan kaldıran da aynı faktördür, insan (Güngör, 2015: 2).

İnsan faktörünün etkisiyle gerek teknik gerek sosyal ve kültürel açıdan pek çok konu, politika alanlarına dahil edilebilir. İlk aşamada uygulama alanlarının çoğu, teknik ya da fiziki özellikler göstermektedir. Ancak bu durum, toplumsal ve kültürel açıdan bilgi güvenliği yaklaşımını göz ardı etmemize engel değildir.

## 2. Türkiye’de Ulusal Bilgi Güvenliği Politikaları

Kamu yönetiminde bilgi teknolojilerine dayalı uygulamaların kullanımı, son dönemde giderek yaygınlaşmaktadır. Özellikle ticaret, bankacılık, ulaştırma ve haberleşme gibi pek çok sektörde internet kullanımı, vatandaş ve müşteriye çeşitli kolaylıklar (*hız, basitlik, şeffaflık, maliyet, etkinlik gibi*) sağlamaktadır. Hizmet sunumunda internetten faydalanılması, bilgi sistemlerinin güvenilir olmasını ve risklere karşı korunmasını zorunlu kılmaktadır. Bu alandaki uluslararası düzenlemelerin, ulusal düzeyde uyumlaştırılması ve Türkiye’nin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde düzenlenmesi kaçınılmazdır.

### 2.1. Ulusal Bilgi Güvenliğinin Stratejik Unsurları

- ✓ Siyasi sahiplenme: Politika yapıcıların ve ilgili kamu yöneticilerinin bilgili olması, önlem alınması konusunda kararlılık göstermesi ve ulusal bir strateji oluşturulması yönündeki faaliyetlerin tümünü içerir.
- ✓ Kurumsal Yapılanma: Ulusal strateji çerçevesinde kurumlar arasında eşgüdüm ve koordinasyon sağlanmasıdır.
- ✓ Suçla Mücadelede Yasal Altyapı: Bilişim suçlarının ve bunlara yönelik cezai yaptırımların belirlenmesi, siber suçla mücadele edilmesidir.
- ✓ Kritik Bilgi Altyapılarının Korunması: Bir ülke açısından önem arz eden bilgilerin korunması için ayrı bir strateji oluşturulmasını gerekli kılan durumdur.
- ✓ Bilgisayar Olaylarına Müdahale Ekipleri: Güvenlik tehditlerini takip eden, bilgilendirme ve önlemeye yönelik faaliyetleri yürüten yetkili birimlerdir.
- ✓ Kamu Bilgi Sistemleri Güvenliği,
- ✓ Kamu-Özel Sektör Koordinasyon ve İş birliği,
- ✓ Eğitim, Farkındalık ve AR-GE Çalışmaları,
- ✓ Uluslararası İş birliği (ITU, 2011).

Ulusal anlamda örgütlenme ve yapılanma açısından yukarıda sayılan stratejik unsurlar, bilgi güvenliğini sağlama konusunda özen gösteren ülkeler açısından önem taşımaktadır. Bu ülkeler arasında AB’ye üye ülkeler, ABD, Çin ve Japonya dikkatleri çekmektedir. Özellikle e-devlet uygulamalarında güvenli bir ortamda zaman ve maliyet tasarrufu ile hizmet sunumu öne çıkmaktadır (Efendioğlu ve Sezgin, 2007: 222-226).

Türkiye de söz konusu unsurlar çerçevesinde birtakım politikalar geliştirmiştir ve de geliştirmeye devam etmektedir.

### 2.2. Türkiye’de Ulusal Bilgi Güvenliği Konusunda Yapılanlar

Türkiye’de ulusal bilgi güvenliği konusunda 90’lı yılların başlarından bu yana hayata geçirilen ve uygulamaya geçirilemeye de planlama aşamasında kalan birtakım düzenlemeler aşağıda sıralanmıştır:

a) Bilişim ve Ekonomik Modernizasyon Raporu: 1993 yılında Türkiye ve Dünya Bankası iş birliğinde hazırlanmıştır. Ulusal bilgi güvenliğine ilişkin ilk çalışmadır. Türkiye’nin bilgi toplumuna geçiş sürecindeki ihtiyaçları belirlenerek eylem planı oluşturulması yönünde öneriler sunmuştur ancak uygulanamamıştır. Kişisel verilerin korunması, bilgisayar güvenliği konularıyla sınırlı kalan çalışmanın şu anki algıdan oldukça farklı ve basit düzeyde olduğu belirtilmelidir.

b) Güvenlik Çalışma Grubunun kurulması (1996) (kanun tasarısına dönüşmemiştir)

c) E-Türkiye Girişimi ve taslak eylem planlarının hazırlanması

d) Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında kamu kurum ve kuruluşlarının katılımı ile Kamu-Net Üst Kurulu ve Kamu-Net Teknik Kurulu oluşturulması (1998): Bilişim güvenliğine yönelik çalışmalar yaparak eylem planı önerisi getirilmiştir. E-Türkiye Girişiminin hayata geçirilmesine dek kurullar faaliyet göstermiştir.

e) Türkiye Enformasyon Politikası ve Enformasyon Altyapısı Ana Planı (TUENA-1999): Bilgi güvenliği kavramına değinen önemli raporlardan biridir. Bilgi Toplumu Bakanlığına dönüşmesi öngörülen Bilgi Toplumu Kurumu şeklinde bir kurumsal yapılanma modeli önerilmiştir. Ulusal Bilgi Güvenliği Kanun Taslağı ile eş zamanlı çalışmalar yürütmüştür.

f) Ulusal Bilgi Güvenliği Kanun Tasarısı: Kanun tasarısında ulusal bilgi güvenliği, haberleşme güvenliği, personel güvenliği, kriptoloji gibi konularda düzenlemeler yapılmış; çalışmaları yürütecek yönetsel örgütler oluşturulmuştur. Bu amaçla Ulusal Bilgi Güvenliği Üst Kurulu ve Ulusal Bilgi

Güvenliği Kurumu Başkanlığı kurulması hedeflenmiştir. Tasarı halen yasalasmamıştır. Halen bu konuda ciddi bir boşluk bulunmaktadır (Kırışık, 2016: 118).

g) E-Dönüşüm Türkiye Projesi (2003): Projenin başlıca hedefleri; katılımcı, şeffaf, etkin ve basit iş süreçlerine sahip olan bir devlet yapısı geliştirmek, bilgi ve iletişim teknolojileriyle ilgili AB ile uyumlu mevzuat ve politikaları hayata geçirmek, aday ülkeler için öngörülen eylem planlarını Türkiye'ye uyarlamaktır.

h) 2003-2004 Yıllarını Kapsayan Kısa Dönemli Bir Eylem Planı

i) 2006-2010 Yıllarını Kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eki Eylem Planı: En kapsamlı ulusal politika metnidir. Adalet Bakanlığı'na ülke güvenliğini ilgilendiren bilgilerin elektronik ortamda korunması ve devletin bilgi güvenliği sistemlerinin geliştirilmesi için düzenleme yapma ve Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun Tasarısı Taslağını yasalastırma görevleri verilmiştir. 2016 yılı itibarıyla Resmî Gazetede yayımlanmıştır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf>, 2019).

j) 8. Kalkınma Planı: Ulusal düzeyde yasal düzenlemelere yer veren ilk kalkınma planıdır, 2001-2005 yıllarını kapsamaktadır. Son olarak da

k) Siber Güvenlik Kurulunun Oluşturulması (2012) gibi pek çok faaliyet sıralamak mümkündür.

### 3. 2015-2018 Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı

Çalışmanın ele aldığı temel politika dokümanı, 2015-2018 yıllarını kapsayan ve en son uygulanan Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı'dır. Söz konusu Eylem Planı, 2014 yılı Aralık ayında Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı tarafından yayınlanmıştır. 204 sayfadan oluşan raporun temel stratejiler ve 2018 yılı hedeflerinin yer aldığı bölümdeki ana başlıkları (sekiz eksen oluşmak üzere) şöyledir:

1. Bilgi Teknolojileri Sektörü
2. Genişbant Altyapısı ve Sektörel Rekabet
3. Nitelikli İnsan Kaynağı ve İstihdam
4. Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Topluma Nüfuzu
5. Bilgi Güvenliği ve Kullanıcı Güveni
6. Bilgi ve İletişim Teknolojileri Destekli Yenilikçi Çözümler
7. İnternet Girişimciliği ve e-Ticaret
8. Kamu Hizmetlerinde Kullanıcı Odaklılık ve Etkinlik.

Yukarıda yer verilen strateji ve hedef başlıkları arasında Bilgi Güvenliği ve Kullanıcı Güveni başlığı, çalışmanın özellikle üzerinde durmayı hedeflediği başlığı oluşturmaktadır. 5 numaralı eksen çerçevesinde *Adalet Bakanlığı, sorumlu kuruluş* olarak raporda yer almıştır. Bakanlığın sorumluluğuna verilen strateji ve 2018 hedefleri kapsamında yürütülmesi planlanan eylemler ise şöyledir:

**Eylem 1:** Siber Güvenlik Kanunu'nun çıkarılması,

**Eylem 2:** Kişisel verilerin korunması mevzuatının çıkarılması,

**Eylem 3:** Siber suçla mücadele stratejisi ve eylem planının oluşturulması,

**Eylem 4:** Bilişim suçları ihtisas mahkemelerinin kurulması.

#### 3.1. Adalet Bakanlığı Ayağı: Bakanlık Tarafından Verilen Elektronik Hizmetler

Bakanlık ve ilgili teşkilat yapısı içerisinde verilen e-hizmetlere bakıldığında ilk sırada UYAP (Ulusal Yargı Ağı) Bilişim Sistemi'nin yer aldığı görülmektedir. Bu uygulamayı, UYAP Uzaktan Eğitim Bilgi Sistemi, SMS Bilgi Sistemi, İcra Malları e-Satış Portalı, Vatandaş Portalı, Avukat-Bilirkişi-Kurum Bilgi Sistemleri, SEGBİS (Ses ve Görüntü Bilişim Sistemi) gibi çeşitli uygulamalar takip etmektedir (<http://afyonluoglu.org/e-devlet/tr-edevlet/#ADALET>, 2019)



Kamu sektöründe bilgi teknolojileri kullanımı konusunda öne çıkan önemli ve de ilk uygulamalardan biri, UYAP'tır. Uygulama ile adli işlemler açısından hem zaman hem de maddi tasarruf yapılmış, adli hizmetlerin görülmesinde mahkemeye gidilmesine gerek kalmamıştır. UYAP sistemi, Adalet Bakanlığı ile pek çok kamu kurumu arasında uyumlu çalışan bir altyapıya sahiptir. Bu kurumlar: Maliye Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Vakıf Bank, PTT, Türk Telekom, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, E-Devlet Kapısı ve Ulusal Baro Ağı Projesi'dir (<http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2017/08/03.08.2017-Koordinasyon-e-Devlet-Adalet-Bakanligi.pdf>, 2019). 1998 yılından bu yana devam eden çalışmalar sonucunda UYAP, yargı birimlerinin tamamını kapsar hale getirilmiştir.

UYAP, vatandaşlara ve avukatlara çeşitli adli hizmetlerin elektronik ortamda sunulmasını sağlayan bir sistemdir. Sistemde çalışan portallar; avukat, vatandaş, kurum, bilirkişi portalları, SMS bilgi sistemi ve e-satış portalıdır (Taş ve Uçacak, 2018: 507). UYAP'ın çok yönlü ve farklı toplumsal kesimlerin adli ihtiyaçlarına yönelik ortaya konan bir uygulama olduğunu söylemek mümkündür. UYAP, şemsiye bir oluşum olarak pek çok hizmeti bünyesinde barındırmaktadır.

UYAP öncesi ve sonrası ile hız kazanan işlemlerle ilgili olarak Adalet Bakanlığı'ndan edinilen bazı bilgiler şu şekildedir;

- Dosyanın başka birime gönderilme işi, yarım günden 0-1 dakikaya,
- Nüfus kaydı alma, 1 haftadan 0-1 dakikaya,
- Adli sicil kaydı alma, 1 haftadan 0-1 dakikaya,
- Dosya aşamalarını görme 10 günden 0-30 saniyeye,
- Matbu evrakların hazırlanması 5 dakikadan 0-30 saniyeye düşmüştür.
- Diğer istatistikler ise aşağıdaki gibidir (<http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2017/08/03.08.2017-Koordinasyon-e-Devlet-Adalet-Bakanligi.pdf>, 2019):

**Tablo1:** UYAP ve Sunulan e-Hizmetlerle İlgili Bazı Sayısal Bilgiler

2016 Yılında Üretilen Evrak Sayısı	780 milyon (adet)
2016 Yılında Günlük Okunan Evrak Sayısı	13 milyon (adet)
2016 Yılında Günlük Eklenen Evrak Sayısı	3 milyon 600 bin (adet)
2016 Yılında Güncellenen Evrak Sayısı	1 milyon 200 bin (adet)
Gönderilen e-Tebliğat Sayısı (01.01.2016-15.07.2017 tarihleri arasında)	1 milyon 406 bin 824 (adet)
Avukat Portalı Aktif Kullanıcı Sayısı (2017)	72 bin 17 kişi
Avukat Portalı Günlük İşlem Sayısı (2017)	8 milyon 338 bin 31 (adet)
Vatandaş Portalı Aktif Kullanıcı Sayısı (2017)	1 milyon 640 bin 125 kişi
Vatandaş Portalı Günlük İşlem Sayısı (2017)	41 bin 212 (adet)
UYAP SMS Üye Sayısı (2017)	1 milyon 514 bin 80 kişi

**Kaynak:** <http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2017/08/03.08.2017-Koordinasyon-e-Devlet-Adalet-Bakanligi.pdf>, 2019.

Tablo 1’de de görüldüğü üzere 2017 yılı itibarıyla avukat ve vatandaş portallarındaki kullanıcı ve günlük işlem sayıları giderek artmaktadır. 2016 yılında üretilen evrak sayısı, 780 milyon civarındayken; bu sayının günümüzde mümkün olduğunca e-hizmetler üzerinden yürütüldüğü açıkça görülmektedir. E-hizmetlere yönelim, yargıdaki bürokratik ağırlığın da azalmasına yol açmış ve işlem hızını arttırmıştır.

### 3.3.Kayseri Barosu Kapsamında Hayata Geçirilen e-Hizmetler ve Bilgi Güvenliği

Kayseri Barosu, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olarak 1926 yılında kurulmuştur (<http://www.kayseribarosu.org.tr/Detay.aspx?ID=9009>, 2019). Baro bünyesinde pek çok komisyon görev almakla birlikte konumuz gereği bilgi güvenliği ve kullanıcı güveni konularında doğrudan sorumlu ve görevli birim olan Mevzuat İctihat ve Bilişim Komisyonu’nun yer aldığını ayrıca belirtmek gerekir. Komisyon, 2013 yılında Kayseri Barosu’na üye olan sekiz avukat tarafından kurularak faaliyete geçmiştir.

Aşağıda Kayseri Barosu tarafından verilen e-hizmetlerden bazılarına yer verilmektedir;

#### -Türkiye Barolar Birliği Kimlik Doğrulama Sistemi

**-Baro Levhası Sorgulama:** Avukat adı ya da soyadıyla bölgedeki kayıtlı avukatların iletişim bilgilerine (eğer avukatın izni varsa telefon numaraları da dahil olmak üzere) erişim imkanı tanınmaktadır.

**-Baro TV:** Baro web sayfasından canlı yayına erişim olanağı bulunmaktadır.

**-UHAP:** Türkiye Barolar Birliği tarafından hazırlanan çevrimiçi bir otomasyon sistemidir. Barolar, TBB ve Adalet Bakanlığı arasındaki işleyişin hızlanması adına faaliyete geçirilmiştir.

Barolar; bilgi akışını arttırmak, süreç ve kaynaklarını denetim altında tutmak, bunları etkin şekilde planlamak ve bunu düşük maliyetle gerçekleştirmek, ayrıca iş bilgilerini güncelleştiremeye kaynaklı problemleri en aza indirebilmek için içerik yönetim sistemi kullanımının avantajlarını göz önüne almalıdır. Devlet hizmetlerinin tümü elektronik ortamdan verilmeye başlandığında ulusal, kurumsal veya kişisel olarak verilen kararlar, yürütülen süreçler ve yapılan anlaşmaların tek ve en önemli kanıtı elektronik ortamda tutulacak olan belgeler olacaktır. Bu yeni sürece uyum sağlayabilmek ve bu değişimi yönetebilmek sağlam temellere oturtulmuş bir Web Tabanlı İçerik, Kaynak, Proje, Süreç, İş Akışı, İletişim ve Elektronik Belge Yönetim Sistemi ile mümkündür (<https://www.uhap.com.tr/#/bilgi/tanitim>, 2019).

Güvenlik ve gizlilik politikası gereği, kullanıcıların sisteme girdiği bilgiler, sadece kullanıcılara aittir. Bu verilerin güvenliğinin sağlanması için endüstri standardı önlemler uygulanır. Sitede yer alan bilgiler için veri güvenliği maksimum düzeyde tutulur. Site üzerinde yapılan sayfa gezinme işlemleri kayıt altına alınmaktadır. Bu bilgiler kullanıcı ayırt edici değildir, sitenin geliştirilmesi ve daha iyi hizmet vermesi amacıyla toplanmaktadır. Olası kötü niyetli kullanımı önlemek için siteye giriş ve çıkış işlemlerinin yapıldığı tarih, saat ve IP (internet) adresi kaydedilmektedir ve ortaya çıkabilecek kötü niyetli kullanımda, bu bilgiler olası bir hukuki süreçte delil olarak kullanılabilir. Kişisel bilgileriniz internet güvenlik standardı olan SSL Secure sistemi ile 128 mbit şifrelenmiştir. Bu şekilde internet üzerindeki dolaşımını sırasında herhangi bir şekilde bu bilgilerinizin istenilmeyen kişi veya kurumlarca ele geçirilmesi önlenmiştir (<https://www.uhap.com.tr/#/bilgi/yasaluyari>, 2019).

**-İlan Panosu:** Stajyer avukatlar da dahil iş arayan/ortak çalışabilecekleri diğer avukatları arayan tüm avukatların yer aldığı ilanlara çevrimiçi ortamda paylaşılmaktadır.

#### -İcraTek – BüroTek – KararTek Uygulamaları:

**İcraTek,** Türkiye Barolar Birliği tarafından avukatlar için özel olarak hazırlanmış bir online icra takip sistemidir. İcraTek programının marka ve isim hakkı Türkiye Barolar Birliği’ne aittir. Program, kullanımının kolay olması, her yerden ulaşılabilmesi, her bilgisayardan kullanılabilmesi konularına özellikle dikkat edilerek hazırlanmıştır (<https://www.icratek.com.tr/hakkimizda>, 2019).

**SMS (kısa mesaj) modülü,** İcraTek ile icra takibi ile ilgili herkese kısa mesaj gönderme işlemini kolaylıkla gerçekleştirebilirsiniz. Sistem üzerinden yüklenecek kredi ile sistem üzerinden istenilen

numaraya kısa mesaj gönderimi yapılabileceği gibi, T.C. Kimlik Numarası ile telefon numarası sorgulaması ve TC Kimlik Numarasına kısa mesaj gönderimi yapılabilmektedir. İcraTek SMS modülü komple bir modül olup, sistem üzerinden yeni eklenecek telefon numarasına hızlı SMS, belirlenecek gruplara toplu SMS gönderilmesi, istenilen numaralar ile adres defteri oluşturulması, daha önce gönderilmiş mesajlara ait gönderme zamanı, iletim durumu, mesaj içeriği gibi kayıtlara ulaşılması mümkündür.

**BüroTek**, Türkiye Barolar Birliği tarafından Avukatlar için özel olarak hazırlanmış bir Online Büro Yönetimi Sistemi'dir. BüroTek programının marka ve isim hakkı Türkiye Barolar Birliği'ne aittir. Program, bir avukatlık bürosunun temel ihtiyaçlarını karşılaması, kullanımının kolay olması, her yerden ulaşılabilmesi, her bilgisayardan kullanılabilmesi konularına özellikle dikkat edilerek hazırlanmıştır (<https://www.burotek.av.tr/#/bilgi/hakkimizda>, 2019).

**BüroTekmodülleri;** Kişi İşlemleri; büro ile ilgisi olabilecek her kişiye ait kişisel bilgilerin ve iletişim bilgilerinin kaydedilebileceği, kişinin büro ile ilişki biçimine göre türünün belirlenebileceği modüldür. Kişi bilgileri sistemin diğer modüllerinde kullanılabilmesi gibi ve kişi bilgilerinin sorgulanması, raporlanması ile kişilerle iletişim araçlarında kullanılması mümkündür. Notlar; danışma, icra, dava gibi büro işlerine ait dosyalar içinden işlerle ilgili notların, doğrudan alınacak notların, takvim üzerinden alınacak notların kaydedilebildiği modüldür. Kaydedilen notların takvime eklenmesi, notlara hatırlatıcı eklenmesi, hatırlatıcı eklenen notların yapılacak işler listesi olarak raporlanabilmesi mümkündür.

Evrak; büroya gelen ve bürodan gönderilen tüm evrak, yazışma ve belgelerin kaydedilebileceği modüldür. Danışma; büronun verdiği hukuki danışma hizmeti olarak değerlendirilebilecek işlerin ve görüşmelerin kaydedilebileceği modüldür. Danışma kaydında danışma içeriği yanında, danışma hizmetine ait notlar ve yapılacak işler, gelir ve gider kaydının yapılabileceği alanlar bulunmaktadır.

Dava; dava dosyalarına ait bilgilerin kaydedilebildiği modüldür. Dava kaydında dava içeriği yanında, dava dosyası tutanak ve belgelerinin, duruşma tarihlerinin, dava dosyasına ait notlar ve yapılacak işlerin, dava dosyasına ait gelir ve gider kaydının yapılabileceği alanlar bulunmaktadır.

İcra; icra dosyalarına ait bilgilerin kaydedilebildiği modüldür. İcra kaydında icra içeriği yanında, icra dosyası tutanak ve belgelerinin, haciz, satış tarihlerinin, icra dosyasına ait notlar ve yapılacak işlerin, icra dosyasına ait gelir ve gider kaydının yapılabileceği alanlar bulunmaktadır.

Cari/muhasebe işlemleri; büro gelir ve giderlerinin kaydedilebildiği modüldür. Yapılan kayıtlara ilişkin hesaplamalar, not ve hatırlatmalar ile raporlamalar yapılabilmektedir. e-Arşiv; büro ile ilgili her türlü belge, evrak, tutanak gibi dosyaların tüm program kullanıcılarının kullanımına sunulmak üzere çeşitli formatlarda yüklenebildiği modüldür. Bilgilendirmeler; kullanıcının programa kayıtlı kişilere ya da rehberine ekleyeceği kişilere SMS ya da ses SMS (sesli mesaj) gönderebileceği modüldür.

Sorgulama hizmetleri; GSM operatörlerinin sunduğu sorgulama hizmeti seçeneklerinin program üzerinde kullanılabilmesi modüldür. Demirbaş; büro demirbaşlarının ve bulunduğu yerlerin ve kimin kullanımına tahsis edildiği bilgilerinin girilebildiği modüldür. Kütüphane; bürodaki her türlü yayının kütüphaneler, yayın grupları oluşturularak tüm bilgileri ile kaydedilebildiği ve gerek duyulursa hareketlerinin izlenebildiği modüldür. Araçlar; mevzuat, dilekçeler, hesaplama araçları, standart faiz oranları gibi büro içindeki işleyiş sırasında faydalanılabilecek pratik araçların kullanılabilmesi modüldür. İletişim; destek taleplerinin girişinin yapılabildiği modüldür (BüroTek modülleri hakkında bilgi için; <https://www.burotek.av.tr/#/bilgi/tanitim>, 2019).

**KararTek İçtihat Bilgi Bankası**, Türkiye Barolar Birliği tarafından avukatlar için özel olarak hazırlanmış bir çevrimiçi içtihat programıdır. Program ile yüksek yargı kararlarına interneti olan her cihazdan erişilmesi, kararlarda detaylı sorgulama yapılabilmekte, seçilen kararlar daha sonra ulaşılacak üzere karar havuzuna kaydedilebilmekte, programa üye olan kullanıcılar programa kendi ad ve soyadları ile karar ve karara ait yorum ekleyebilmektedir (<https://www.karartek.com.tr/#/kullanici/hakkimizda>, 2019).

SMS (kısa mesaj) modülü; KararTek üzerinden rehber kaydedilecek kişilere kısa mesaj ve SesSMS gönderme işlemi kolaylıkla yapılabilmektedir. Sistem üzerinden yüklenecek kredi ile istenilen numaraya kısa mesaj gönderimi yapılabileceği gibi, yazılan metnin ses dosyası haline getirilerek karşı tarafa robot aracılığıyla okunduğu SesSMS de gönderilebilmektedir.

T.C. Kimlik Numarası ile telefon numarası sorgulaması ve TC Kimlik Numarasına kısa mesaj gönderimi yapılabilmektedir. KararTek SMS modülü komple bir modül olup, sistem üzerinden yeni eklenecek telefon numarasına hızlı SMS, belirlenecek gruplara toplu SMS gönderilmesi, istenilen numaralar ile adres defteri oluşturulması, daha önce gönderilmiş mesajlara ait gönderme zamanı, iletim durumu, mesaj içeriği gibi kayıtlara ulaşılması mümkündür.

Sorgulama modülü; T.C. Kimlik Numarası ile GSM Numarası Doğrulama, TC Kimlik Numarası ile GSM Numarası Sorgulama, Kurumsal ve Bireysel Abonelik Sorgulama, Faturalı ve Faturasız Abonelik Sorgulama, Müşterim Bu Ülkede mi Sorgulama, SIM Kart Değişikliği Sorgulama, IMEI Aktiflik Sorgulama, Cihaz Değişikliği Sorgulama, Cihaz Modeli Sorgulama, Müşterim Yurtdışında mı Sorgulama Servisleri ile sorgulamalar KararTek üzerinden yapılabilmektedir. KararTek sorgulama modülü ile yapılacak işlemler GSM operatörlerine ve verdikleri hizmetlerin çeşidine göre değişebilmektedir (KararTek modülleri hakkında bilgi için; <https://www.karartek.com.tr/#/kullanici/tanitim>, 2019).

### 3.4.Bilgi Güvenliği Konusunda Yürütülen Çalışmalar

Kayseri Barosu, Adalet Bakanlığı ile koordineli bir çalışma yürüterek sunulan elektronik hizmetler konusunda gerek avukatlara gerek aktif kullanıcılara ve vatandaşlara yönelik pek çok eğitim semineri, panel ve staj programları sunmaktadır. Kayseri ölçeğinde üniversitelerle de iş birliği içerisinde bulunan Kayseri Barosu, avukatlara UYAP çerçevesinde yaşanan gelişmeler ve uygulama örnekleri hakkında da zorunlu eğitim ve bilgilendirme programları organize etmektedir.

Kişisel verilerin korunmasına yönelik bilginin güvence altına alınması, saklanması ve koruma sürekliliğinin sağlanması gerekliliği günümüzde artık sıklıkla dile getirilen ve bu konuda özenli çalışmaların yürütüldüğü bir alandır. Yargı kararlarına erişim imkanı, kayıtlı avukatların (izin verilenlerin) bilgilerinin herkese açık olması ve yukarıda sayılan pek çok e-hizmetle ilgili bilgiler, güvenlik programları aracılığıyla korunmaktadır.

Baro'nun resmi internet sayfasında yukarıda bahsedilen İcraTek, Bürotek ve KararTek uygulamalarının 24 saat hizmet verdiği belirtilmekle birlikte; bilgi kaybı, bilginin izinsiz kullanılması ya da izinsiz değiştirilmesi gibi konularda ilgili güvenlik firmasının teminatına yer verilmiştir. Alınan güvenlik önlemleri kapsamında güvenlik sertifikalarına ait bilgiler, işlem anına dair kart bilgilerinin korunması ve takip sistemine dair bilgiler de kullanıcılarla çevrim içi ortamda açıkça paylaşılmıştır.

UYAP aracılığıyla (güvenlik standartlarına uyma şartıyla) avukatlar, dava açma, harç yatırma, dilekçe verme, icra takibi, temyiz ve yetkileri çerçevesinde dosya açma işlemlerini elektronik ortamda yapabilmektedir. Vatandaşlar ise dosyalarının bulunduğu aşamaları öğrenebilir, örnek kararlara erişebilir, duruşma günlerini internet üzerinden takip edebilir.

Mevzuat İçtihat ve Bilişim Komisyonu'nun görev alanları ve bilgi güvenliği konusunda yürütülen faaliyetlere ilişkin olarak ilgili komisyonda yetkili olan bir avukat ile görüşülerek bilgi temin edilmiştir. Bu bağlamda güncel ve avukatlar için faydalı olan içtihatların derlenip paylaşıldığı, yasa değişikliklerinin takibinin mümkün olduğunca kolaylaştırıldığı ve Kayseri Barosu resmi internet sayfasında da duyurulduğu belirtilmiştir.

Ayrıca Baro tarafından çıkarılan 'Duruşma Arası' hukuk dergisinde de güncel içtihat ve önemli yasa değişikliklerine yer verilmektedir. Bunun yanında hukuk alanındaki teknolojik ve sanal değişikliklere; internet, UYAP, e-tebligat, ofis ve bilişim alanındaki güncel sorunlarla ilgili konularda etkili çözümler sunmak amacıyla e-imza, e-tebligat, e-dosyalama, e-duruşma, e-ödeme, e-makbuz, e-ofis ve e-güvenlik konularında seminer ve çeşitli bilgilendirme toplantıları düzenlendiği ifade edilmiştir.

Düzenlenen seminerlerde bilişim, internet, teknoloji ve sanal hukuk, UYAP, siber güvenlik ve sosyal medya konularında uzman olan katılımcılar tarafından sunumlar yapılmış; eğitimlere ve seminerlere katılan avukatlarla güncel gelişmeler ve gündem güne değişen teknolojik koşullar çerçevesinde planlanan hedefler paylaşılmıştır. Kısacası Baro üyelerinin bilgi teknolojileri, bilgi güvenliği ve hukuk alanındaki elektronik hizmetler konusunda bilgilendirildiğini ve böylece bir anlamda güvenlik kültürünün oluşturulması adına da peyderpey adımlar atıldığını söylemek mümkündür. Ancak şu aşamada ne derece yeterli olduğunu net olarak söylemek mümkün değildir.

### **Sonuç**

Tek ve bütünleşmiş bir sistem olarak UYAP, Adalet Bakanlığı ve bağlı kuruluşlar bünyesinde yürütülen faaliyetlerin otomasyon sistemine geçirilmesi, yurttaşın bilgiye erişimini kolaylaştıran sorgulama sistemleri içermesi ve birim bazlı değil de fonksiyon bazlı geliştirilen modüllerle her yeri kapsayan, her yerden ulaşılabilecek şekilde geliştirilmesi, adalet sistemi açısından geliştirilen elektronik hizmetlerin olumlu yanları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Diğer yandan bilgi güvenliği konusu, halen tartışmalı bir konudur. UYAP örneğinden hareketle hakim, Cumhuriyet Savcısı, adliye personeli, dosyadaki taraflar ve vekilleri kendilerine verilen yetkiler doğrultusundaki bilgileri görebilmektedir. Ancak bilgi güvenliğinin nasıl sağlanacağı, hangi sistemlerin kullanıldığı detaylı şekilde paylaşılmamış ve güvenlik koruması konusunda tartışmalara neden olmuştur.

Veri güvenliği konusunda gerek mevzuat gerek uygulama pratiklerinin geliştirilmesi ile günümüzde iç ve dış güvenlik sistemleri güçlendirilmiş; yardım masası oluşturulmuş, parola seçimi konusunda düzenlemeler yapılmış, pek çok teknik düzenleme ile güvenlik duvarları geliştirilmiştir.

Nitekim Kayseri Barosu'nun resmi internet sayfasında güvenlikle ilgili düzenlemeler ve yazılımlar hakkında açık şekilde bilgi paylaşılıyor olsa da tam anlamıyla bilgi güvenliği yönetim sistemi oluşturulduğuna dair bilgi paylaşılmadığı görülmektedir. Bilgi güvenliğine dair paylaşımların da kullanıcıların algılayabileceği düzeyde olmadığı, teknik birtakım ifadelerle geçiştirildiği gözlemlenmektedir.

Kurumların internet üzerinden akan verilerinin güvenliğinin sağlanmasında pek çok teknoloji bulunsa da yalnızca teknolojik ürünler ve bunların sunduğu önlemlerle iş süreçlerinde bilgilerin güvenliğini sağlamak imkansızdır. Bu nedenle güvenliği sağlamak için öngörülen ve planlanan yönetsel çerçevelerin belirlenmesinde kurumsal süreçlerin, bilgi toplumu ve ayrıca güvenlik kültürünün önemli bir parçası olduğu unutulmamalıdır.

Bu anlamda iş ve yönetim anlayışı çerçevesinde bilgi güvenliği konusundaki çağa uygun yönetim standartlarının oluşturulması ve bu standartların/bilgilerin her türlü ortamda şeffaf olarak vatandaş-kullanıcı odaklı olacak şekilde açık, net ve basit ifadelerle ortaya konması gerekmektedir. Diğer yandan 2015-2018 Bilgi Toplumu ve Eylem Planı'nda bilgi güvenliği ve kullanıcı güveni konularında doğrudan sorumlu kuruluş olarak ifade edilen Adalet Bakanlığı'nın, diğer ilgili kuruluşlarla iş birliği ve uyum içerisinde olması gerektiği; barolar ve diğer adli birimler ile kullanıcı arasındaki iletişim kanallarının daha şeffaf ve vatandaşa yönelik planlanması gerektiği vurgulanmalıdır.

## KAYNAKÇA

- 2015-2018 Bilgi Toplumu ve Stratejisi Eylem Planı, <http://www.bilgitoplumustratejisi.org/tr> (Erişim Tarihi: 20.04.2019).
- 2016-2019 Ulusal Siber Güvenlik Stratejisi, <https://www.uab.gov.tr/uploads/pages/siber-guvenlik/2016-2019guvenlik.pdf> (Erişim Tarihi: 01.09.2019).
- Akalp, G. ve Yamankaradeniz, N. (2013). İşletmelerde Güvenlik Kültürünün Oluşumunda Yönetimin Rolü ve Önemi. *Sosyal Güvenlik Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 96-109.
- Balay, R. (2004). Küreselleşme, Bilgi Toplumu ve Eğitim. *Ankara Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 2, 61-82.
- Canbek, G. ve Sağıroğlu, Ş. (2006). Bilgi, Bilgi Güvenliği ve Süreçleri Üzerine Bir İnceleme. *Politeknik Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, 165-174.
- Cox S. and Flin, R. (1998). Safety Culture: Philosopher's Stone or Man of Straw?. *Work and Stress*, 12(3), 189-201.
- Çukurçayır, M. A. ve Çelebi, E. (2009). Bilgi Toplumu ve e-Devletleşme Sürecinde Türkiye. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 9, 59-82.
- Dursun, S. (2011). *Güvenlik Kültürünün Güvenlik Performansı Üzerine Etkisine Yönelik Bir Uygulama*. Yayınlanmamış doktora tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Efendioğlu, A. ve Sezgin, E. (2007). E-devlet Uygulamalarında Bilgi ve Paylaşım Güvenliği. *Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 16, Sayı 2, 219-236.
- Güngör, M. (2015). *Ulusal Bilgi Güvenliği: Strateji ve Kurumsal Yapılanma*. Kalkınma Bakanlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı (Uzmanlık Tezi), Yayın No: 2919.
- International Telecommunication Union (ITU), (2011), "National Cybersecurity Strategy Guide", <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/ITUNationalCybersecurityStrategyGuide.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).
- Karabulut, B. (2015). Bilgi Toplumu Çağında Dijital Yerliler, Göçmenler ve Melezler. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 21, 11-23.
- Kayseri Barosu Resmi İnternet Sayfası, <http://www.kayseribarosu.org.tr/Detay.aspx?ID=9009>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).
- Kırışık, F. (2016). *Yönetsel Dönüşüm Sürecinde Şeffaflık ve Bilgi Edinme Hakkı*. Ankara: Ekin Yayınları.
- Kişisel Verilerin Korunması Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6698.pdf>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).
- Meder, M. (2001). Bilgi Toplumu ve Toplumsal Değişim. *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, Sayı 9: 72-81.
- Özkan, T. ve Lajunen, T. (2003). Güvenlik Kültürü ve İklimi. *Pivolka*, Yıl: 2 Sayı: 10, 3-4.
- Taş, İ. E. ve Uçacak, K. (2018, Ocak). Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Azaltılmasında UYAP Uygulamasının Önemi, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:5 Sayı: 19, 492-513.
- Tekerek, M. (2008). Bilgi Güvenliği Yönetimi. *KSÜ Fen ve Mühendislik Dergisi*, 11 (1), 132-137.
- Türkiye'de e-Devlet Hizmetleri Hakkında; <http://afyonluoglu.org/e-devlet/tr-edevlet/#ADALET>, (Erişim Tarihi: 20.04.2019).
- Yılmaz, B. (1998). Bilgi Toplumu: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Hacettepe Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 15 (1), 147-158.
- UHAP ve ilgili internet adresleri;

<http://www.edevlet.gov.tr/wp-content/uploads/2017/08/03.08.2017-Koordinasyon-e-Devlet-Adalet-Bakanligi.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.04.2019).

<https://www.uhap.com.tr/#/bilgi/yasaluyari>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

<https://www.uhap.com.tr/#/bilgi/yasaluyari>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

<https://www.uhap.com.tr/#/bilgi/tanitim>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

BüroTek hakkında;

<https://www.burotek.av.tr/#/bilgi/hakkimizda>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

<https://www.burotek.av.tr/#/bilgi/tanitim>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

İcraTek hakkında;

<https://www.icratek.com.tr/hakkimizda>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

KararTek hakkında;

<https://www.karartek.com.tr/#/kullanici/hakkimizda>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

<https://www.karartek.com.tr/#/kullanici/tanitim>, (Erişim Tarihi: 01.05.2019).

## BİR GÜVENLİK TEHDİDİ OLARAK İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ

*Duygu YILDIZ KARAKOÇ\**

*Ezgi KOVANCI\*\**

### Öz

Güvenlik kavramının Soğuk Savaş sonrası askeri olmayan tehditleri içerecek biçimde kapsamı genişletilmiştir. 1980'li yıllardan sonra önemli çevre sorunlarının ortaya çıkması ve eşzamanlı olarak güvenlik söyleminin genişletilmesi çevre ve güvenlik arasındaki ilişkiye yönelik tartışmaları artırmıştır. Güvenlik anlayışındaki bu değişikliklerle birlikte ekonomik, toplumsal ve çevresel tehditler güvenlik gündemine sokulmuş ve tüm güvenlik boyutlarının bir arada ele alınmasıyla güvenliğin tam olarak gerçekleştirilebileceği iddia edilmiştir. Çevrenin tahribi ve bunun sonucu ortaya çıkan çevresel kaynakların azalması ya da niteliğinin bozulması güvenliğe tehdit edecek boyuta ulaşmıştır. Küresel bir çevre sorunu olan iklim değişikliği ve iklim değişikliğinin neden olduğu kuraklık, aşırı hava olayları, deniz seviyesinde yükselme, gıda arzında azalma gibi sorunların güvenlik zafiyeti oluşturabileceği yakın dönemde gündeme gelmiştir. Bu söylemlerle birlikte iklim güvenliği çevresel güvenliğin bir alt bileşeni olarak literatürde ele alınmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. İklim güvenliği tartışmaları iklim değişikliğinin etkilerinin çatışmalara ve güvenlik sorununa neden olup olmayacağı üzerine yoğunlaşmıştır. Kavramsal olarak iklim güvenliğine yönelik yapılan çalışmalarda ise, güvenlik algısındaki nesnenin belirlenmesi önemli bir yer tutmaktadır. Nesneye göre farklılaşan iklim güvenliği konusu, özellikle ulusal güvenlik, insani güvenlik ve ekolojik güvenliğe odaklanmış ve bu ayrım, önerilecek politika ve stratejilerin güvenliğinin nesnesine göre yapılmasını gerektirmiştir. Çalışma bu bağlamda iklim değişikliği ve güvenlik arasındaki etkileşimi ön plana çıkararak çevresel güvenlik kapsamında iklim güvenliğinin kavramsal çerçevesini inceleyecek ve iklim değişikliğinin tehdit oluşturduğu güvenlik alanlarına yönelik bir analiz sunacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** İklim Güvenliği, Çevresel Güvenlik, Küresel İklim Değişikliği, İnsani Güvenlik, Ekolojik Güvenlik.

## AS A SECURITY THREAT: CLIMATE CHANGE

### Abstract

The concept of security expanded its scope to include non-military threats in the post-Cold War era. After the 1980s, simultaneously the emergence of important environmental problems and the expansion of the security discourse increased the debate on the relationship between environment and security. With this change in the understanding of security, economic, social and environmental threats were put on the security agenda and it was claimed that security could be fully realized by taking all security dimensions together. The destruction or degradation of the environmental resources resulting from the destruction of the environment has threatened security. In recent years, problems caused by climate change such as droughts, extreme weather events, increase in sea level and decrease in food supply, have become a safety issue. With these discourses, climate security has been discussed in the literature as a sub-component of environmental security. Climate security debates are focused on whether the effects of climate change will lead to conflicts and a security problem. In conceptual studies on climate security, determining the object in security perception is an important part. The subject of climate security, which is differentiated according to the object, has focused especially on national security, human security and ecological security and this distinction has required the policies and strategies to be proposed according to the object of security. In this context, the study will focus on the interaction between climate change and security and will examine the conceptual framework of climate security and provide an analysis of security areas where climate change is a threat.

**Key Words:** Climate Security, Environmental Security, Global Climate Change, Human Security.

\* Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü  
dyildiz@erzincan.edu.tr.

\*\* Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kentleşme Çevre Sorunları ABD, [ezgi.kovanci@hotmail.com](mailto:ezgi.kovanci@hotmail.com).



## Giriş

Çevre sorunlarının uluslararası güvenlik gündemine girmesi, Soğuk Savaş sonrası döneme rastlamaktadır. Bu dönemle birlikte askeri tehditler azalırken, güvenliğin kapsamı askeri olmayan tehditleri de kapsayacak biçimde genişletilmiştir. 20. yüzyılın başlarında çevre sorunlarına ağırlık verilerek uluslararası düzlemde yapılan birçok düzenleme ve oluşturulan politikalar neticesinde çevre ve güvenlik ilişkisi ortaya çıkmaya başlamıştır. Yaklaşık 12.000 yıl önce başlayan Holosen (Yeni Çağ) döneminin artık bittiği ve insan faaliyetlerinin etkilerini gezegende görebildiğimiz (insan egemen) bir çağa yani Antroposen çağa girdiğimiz tartışılmaktadır. Nitekim günümüzde yaşanan iklim değişikliği özellikle Sanayi Devrimi sonrası, temelde enerji arzındaki artış nedeniyle fosil yakıtların kullanımının artmasına bağlanmış ve bu değişikliğin esas sorumlusu olarak ‘sanayileşen insanın faaliyetleri’ gösterilmiştir. Son yıllarda yaşanan neo-liberal politikalar, küreselleşme, kalkınmacı ideolojiler, nüfusun hızlı artışı gibi gelişmeler de çevresel bozulmayı hızlandıran faktörler olarak görülmüştür. Yeni bir çağın başladığına yönelik tartışmaların temelindeki çevre sorunları, geleneksel güvenlik anlayışında, alt düzey siyaset (low politics) olarak ele alınırken, değişen güvenlik anlayışıyla birlikte üst düzey siyaset (high politics) konuları arasına girmeyi başarmıştır.

Çevresel güvenliğin bir alt araştırma alanı olarak ele alınan iklim güvenliği, kuraklıklar, seller, kasırgalar gibi afetlerin sayısının artması, gıda güvenliğinin azalması, su kıtlıklarının baş göstermesi ve suyla ilgili rekabet ve gerginliklerin artması, deniz seviyesinin yükselmesi nedeniyle ülke topraklarının sular altında kalması gibi güvensizlik alanlarının tanımlanması ve belirtilen sorun alanlarına yönelik politikalar üretilerek bu alanların güvenleştirilmesi çabalarıyla ilgilenmektedir. Literatür, iklim güvenliğini ulusal, insani (birey), uluslararası ve ekolojik güvenlik boyutlarıyla incelemektedir. Çalışmamızda ise, ilk olarak çevresel güvenlik kapsamının irdelenmesi neticesinde iklim güvenliği kavramının her bir boyutuyla kavranılmasına çalışılacaktır. İkinci bölümde, bölgesel ve uluslararası düzlemde iklim güvenliğine yönelik tartışmalara yer verilecek, bu düzeydeki örgütlerin iklim değişikliği ve güvenlik arasındaki ilişkiyi nasıl ele aldıkları, iklim güvenliğine nasıl katkıda buldukları ve ürettikleri politika ve stratejilerin neler olduklarına değinilecektir. Çalışmanın son kısmında, iklim değişikliğinin, çalışma kapsamında sınırlı olarak ele alınan, güvenlik alanlarına oluşturduğu tehditler araştırılacaktır.

### 1. İklim Güvenliğini Tanımlama Çabaları

Geleneksel güvenlik kavramının çevresel öğeleri kapsayacak biçimde genişlemesi ve güvenlik tanımının bu kapsamla birlikte yeniden tanımlanması çabaları, R.Falk (1971), L.R. Brown (1977), R.H. Ullman (1983), N.Meyers (1996) gibi bazı yazarlar tarafından geliştirilmiş ve çevresel güvenlik kavramı temelleştirilmiştir. Güvenlik tanımı 1994 İnsani Kalkınma Raporu’nda, “hastalık, açlık, işsizlik, suç, sosyal çatışma, politik baskı ve çevresel tehditlerden korunma” olarak tanımlanmaktadır (UNDP, 1994). Kopenhag Okulunun önemli temsilcilerinden biri olan Buzan, güvenlik kavramını siyasi, askeri, ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarıyla ele almıştır. Buzan’a göre çevresel güvenlik, “tüm insan faaliyetlerinin dayandığı temel destek sistemi olarak yerel ve küresel biyosferin korunmasıyla” ilgilidir. Belirlenen bu beş sektör birbirinden yalıtılmış halde işleyemez. Her biri, güvenlik sorunu içindeki bir odak noktasını tanımlar, öncelikleri sıralar ve hepsi güçlü bir bağlantı içinde bir araya getirilir (Buzan, 1991:433). Ullman, güvenliği yalnızca askeri biçimde tanımlamanın dar bir yorum olacağını belirterek, insanların yaşam kalitesini kısa bir zamanda tehdit edebilecek eylem ve doğal olayların da ulusal güvenliğe tehdit oluşturabileceğini ifade etmiştir. Son yıllarda, çeşitli kamu yararına çalışan kuruluşların, alternatif ulusal güvenlik anlayışları ortaya koymaya başladıklarını, neredeyse hepsinin nüfus artışını sınırlayan, çevrenin kalitesini artıran, açlığı ortadan kaldıran, insan haklarını koruyan konulara yöneliklerini ifade etmektedir (Ullman, 1983: 152).

Uluslararası düzeyde ise güvenlik ve çevre ilişkisini ele alan “Ortak Geleceğimiz” raporu bu anlamda ilk belge olarak ifade edilmektedir (Algan, 2005:14). Raporda, çevre ve güvenlik ilişkisi, “Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre” başlığı altında ele alınmış, çevresel baskıların güvenliğe, güvenliği sağlamaya yönelik politikaların da çevreye olan etkisi irdelenmiştir. Raporun savladığı “sürdürülebilir kalkınma” fikrinin temelinde barış ve güvenliğin olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte rapor, çevresel kaynaklar ve çatışmalar arasındaki bağı da ele almıştır. Çatışmaların, sadece ulusal egemenliğe yönelik politik ve askeri tehditler nedeniyle değil, çevresel bozulmadan ve kalkınma fırsatlarının

engellenmesinden de kaynaklanabileceği ifade edilmiştir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1989). Çevresel bozulmadan kaynaklı kıtlıkların çatışmalara yol açabileceği Homer-Dixon tarafından da analiz edilmiştir. Homer- Dixon'a göre, hâlihazırda kıt olan kaynaklar dünyanın birçok yerinde çatışma alanı yaratırken, yenilenebilir kaynakların nicelik ve niteliklerindeki azalış, nüfus artışı ve kaynakların eşitsiz dağılımıyla birlikte kaynakları daha da kıtlaştıracak, bu durum ise göçe ve azalan ekonomik verimliliğe neden olacaktır. Bu sonuçlar devletleri güçlerini yitirebilecekleri duruma getirerek, çatışmalara zemin hazırlayabilecektir (Homer-Dixon, 1994: 6-16). Kıtlığın çatışmaya yol açtığına yönelik varsayımlar, farklı siyasi, sosyal ve ekonomik unsurlar tarafından geniş ölçüde kısıtlanmıştır. Çatışma ve kıtlık arasındaki nedensellik, ekseriyetle su tartışmaları bağlamında gösterilmekte, bu durum da iklim değişikliğine yönelik kaygılara bağlanmaktadır. Ancak, deneysel çalışmalar göstermiştir ki, devletler bir nehrin suyuna savaş boyutuna varacak kadar çok az bağlıdır ve su savaşlarına gidebilecek kriz ve çatışmalar çok ihtimal dâhilinde değildir (Dalby, 2008: 183-184).

Çevresel bozulma ve güvenlik arasındaki ilişkide en önemli parametrelerden biri olarak görülen iklim değişikliği, yaratabileceği güvenlik ve çatışma riskleri bakımından titizlikle incelenmesi gereken bir konudur. Günümüz küresel siyasetinde artık bir güvenlik sorunu olarak ele alınan ve tartışılan iklim değişikliği, Birleşmiş Milletler (BM), BM'ye bağlı kuruluşlar, Avrupa Birliği (AB), ulus devletler, sivil toplum kuruluşları (STK) gibi birçok aktör tarafından tartışılmaya başlamıştır. Bununla birlikte, iklim güvenliğini tanımlamaya yönelik farklı yaklaşımlar mevcuttur. Literatürde hakim olan yaklaşımlar incelendiğinde, iklim güvenliği, "ulusal güvenlik", "uluslararası güvenlik", "insani güvenlik" ve "ekolojik güvenlik" gibi farklı boyutlara vurgu yapılarak ele alınmıştır. İklim güvenliğine yönelik farklı yaklaşımların ortaya çıkması, referans nesnesindeki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Örneğin, güvenlik için referans nesnesi devletse, ulusal güvenlik yaklaşımı dâhilinde iklim güvenliği konusu ele alınır. Eğer, tehdit edilen ancak korunması gerektiği düşünülen şey, insan dahil tüm biyosferse o halde ekolojik güvenlik yaklaşımına başvurulur. Nesnenin belirlenmesinde olan farklılık, esasında oluşturulacak politika ve stratejileri de farklılaştırır. Bu savı doğrulamak için, literatürde iklim güvenliğine yönelik ele alınan farklı yaklaşımlarda güvenliğe yönelik asıl tehditlerin ne olduğu, kimin/neyin korunacağı, uygulanacak politikaların neler olacağına bakılması gerekmektedir.

Ulusal güvenlik açısından iklim güvenliği meselesine bakan bir çalışmada, iklim güvenliğine yönelik tanımlamalarda, güvenlik tanımında olduğu gibi, bir muğlaklık olduğu belirtilmiştir. Çalışmada, iklim güvenliğinin "ekolojik sistemini sürdürülebilir kılmak ve korumak için yeryüzü sıcaklığını 1.5 derece altında sabitleyerek, atmosferdeki sera gazı emisyonlarını 280-350 ppm arasında tutmaya yönelik endişelerle" ilgili olduğu belirtilmiştir (Thomas, 2017: 24). İklim değişikliğine ulusal güvenlik bağlamında bakmak, bu konunun göç, çatışma, sınır ve toprak anlaşmazlıkları açısından değerlendirilmesini ve askeri güvenlik boyutunun öne çıkmasını gerektirir (Akt. Gönenç ve Kibaroglu, 2017: 4-5). Bu bağlamda, iklim güvenliğinin ulusal güvenlik boyutunda, iklim sisteminin ulusal güvenlik ve askeri güçler üzerindeki olası etkilerine bakmak gerekmektedir. Örneğin; küresel ısınma ve yağıştaki değişikliklerin, çölleşme ve yüzey ve yeraltı sularındaki düşüşlerin iklim değişikliğine bağlı olarak meydana geldiği; bu durumların, bazı ülkeleri daha az etkilerken, bazılarını daha çok etkilediği ifade edilmiştir. Isınma ve yağış değişimi, güvenlik bağlamında sıcaklığa bağlı ölüm sayısının artması, suyla ilgili hastalıkların ve bulaşıcı hastalıkların artması, ürün azalışına bağlı olarak gıda güvenliğine yönelik risklerin olması, suya erişimin azalması gibi riskleri doğurmaktadır. Askeri etkileri ise, kaynaklara erişim ve kaynakların kullanımında meydana gelen değişiklikler üzerinde artan olası gerilimin, ulusal, bölgesel ve uluslararası askeri müdahaleyi içeren çatışma ihtimali doğrulamasıdır. Dahası, ısınmanın artması askeri eğitim rejimlerini, askeri eğitim alanındaki değişiklikleri ve askeri lojistiği de etkileyebilir. Benzer bir örnek, aşırı hava olaylarıyla ilgilidir. 20. yüzyılın ortalarından sonra daha yaygın hale gelen aşırı hava olayları, sıcak hava dalgaları, şiddetli yağışlar, kuraklıklar ve bazı bölgelerde daha yoğun meydana gelen siklonlar, kasırgalar ve tayfunlar olarak örneklendirilebilir. Aşırı hava olaylarının güvenliğe yönelik etkileri, altyapı ve tarımdaki tahribatın daha fazla artması, yaşam kaybı, kırılğan ülkelere daha fazla baskı yaratması, gelişmiş ülkelerin cevap verme kapasitelerini azaltması, kitlesel göçlerin ortaya çıkması ve ekonomik üretimin bozulması olarak ifade edilebilir. Askeri olarak, askeri güç yapısını ve stratejik planları etkileyebilir. Ayrıca, aşırı hava olayları askeri

üslerin ve donanımın fiziki şartlarına da (yıkılma ya da tahrip) etkide bulunabilir (Thomas, 2017: 28-29).

İklim değişikliği, bir devletin vatandaşlarının temel kaynak veya refah taleplerini yerine getirme kabiliyetinden ödün vererek, hükümetin meşruiyetini aşındırabilir. Barnett'e göre, iklim değişikliği dolaylı olarak ekonomik geçimi zorlaştırabilir, tatlı su ve gıdaya erişimin azalmasına neden olarak insan sağlığını etkileyebilir; insanları yeni vektörel hastalıklara maruz bırakabilir; devletin refahını ve askeri kapasitesini zayıflatabilir ve insanlar arasındaki eşitsizlikleri artırabilir. İşte bütün bunlar, hükümetlerin meşruiyetlerini zedeleyebilir (Barnett, 2003: 9). Hükümetler, egemenlik alanlarındaki doğal kaynaklar üzerindeki baskıdan dolayı, gıda, su ve enerji temininde kendi kapasiteleriyle, nüfusun talebi arasındaki farkı karşılamak için sıklıkla küresel piyasaya yönelirler. Bununla birlikte, küresel piyasa aşırı hava olaylarının daha sık ve yoğun yaşanmasından dolayı, fiyat dalgalanmalarından daha etkilenir hale gelmektedir. Örneğin; Mısır, buğday pazarına en bağımlı ülkelerden birisidir. Küresel gıda pazarı ise iklim değişikliğinden etkilenerek, aşırı bağımlılığı önemli bir risk haline getirmiştir. 2010 yılında Çin ve Rusya'daki büyük kuraklık ve sıcak hava dalgaları yerel buğday üretimine büyük hasar vermiş, Çin ve Rusya'nın panik yaşamasına neden olarak küresel piyasadan büyük miktarda buğday satın almasına neden olmuştur. Bu durum, Mısır için 2010 ve 2011 yılları arasında ekmeğin yüzde 300'lük bir fiyat artışı yaratmıştır. Mısırın, ekmeği sübvans etmeye yönelik politikaları da çoğu kırsal alanda fiyatları düşürememiş ve kırsal kesimde birçok bölgede protestolar yaşanmıştır (The Center for Climate and Security, 2017: 13)

İklim değişikliği ve güvenlik arasındaki ilişki, ulusal güvenlikten insani güvenliğe doğru bir geçiş yaşamıştır. Güvenlik-iklim değişikliği bağlantısıyla ilgili ulusal güvenlik söylemine en bariz alternatif referans nesnesi olarak insan güvenliği ön plana çıkmıştır. 1994 UNDP (United Nations Development Programme) İnsani Kalkınma Raporu vasıtasıyla geliştirilen bu söylem, güvenliği devletlerden ziyade insanların refahı etrafında yönlendirmeyi amaçlamaktadır (McDonald, 2013:46). Raporla, insani güvenliğin bileşenleri olarak ekonomik güvenlik, gıda güvenliği, sağlık güvenliği, çevresel güvenlik, personel güvenliği, iletişim güvenliği ve siyasi güvenlik sayılmaktadır. İnsani güvenliğin sadece nükleer bir tehdide karşı korunmak anlamına gelmediği, bunun yerine iklim değişikliği, yasa dışı göç, terörizm gibi uluslararası sınırlarda gezinen küresel yoksulluğa cevap vermek anlamına geldiği belirtilmektedir. İnsani güvenliğe yönelik bu gerçek tehditlere karşı, küresel bir güvencenin olmadığı ve güvenlik kavramının acilen değiştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu değişiklik bölgesel güvenlikten insan güvenliğine ve silahlanmayla güvenlikten sürdürülebilir insani gelişmeye geçişle başarılabılır (UNDP, 1994). Güvenliğin yeniden yönlendirilmesi iki temel iddia üzerine kuruludur. İlk olarak, devletler vatandaşlarına güvenlik sağlama konusunda güvenilmez duruma gelmişlerdir ve bazı durumlarda kendi toplumlarının refahlarını doğrudan baltalamaktadırlar. İkinci olarak ise, devlet egemenliğinin ve topraklarının korunmasına odaklanan çağdaş küresel siyasetin gerçekleri, artık çoğu insanın güvenlik kaygılarını ve çağdaş güvenlik anlayışlarını yansıtmamaktadır (McDonald, 2013:46).

İklim değişikliğiyle ilgili önemli çalışmalar yürüten IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change/ Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli) de, iklim değişikliğini birey güvenliği bağlamında değerlendirmektedir. Siyaset ve hukuk düzleminde yürütülen tartışmalarda, iklim değişikliğinin etkilerinin yaşam, sağlık, barınma, gıda gibi temel insan haklarına zarar verdiği ifade edilmektedir. İklim değişikliği hem birey güvenliğini hem de birey haklarını riske atmaktadır. İklim değişikliği, geçim kaynaklarına zarar vererek, kültürü ve bireysel kimliği tehlikeye atarak ve göçü artırarak, devletlerin birey güvenliği için gerekli koşulları sağlama yeteneğini baltalayarak insan güvenliğini tehdit etmektedir. İklim değişikliği, bu gibi faktörlerin bir kısmını veya tamamını aynı anda etkileyebilir. Ancak, açlık, çatışma ve politik istikrarsızlık gibi güvensizlik durumları her zaman birçok faktörün etkileşiminden kaynaklanmaktadır. Sosyal olarak marjinalleştirilmiş, kaynağa bağlı biçimde yaşayan ve sınırlı sermayeye sahip birçok kişi için insani güvenlik iklim değişikliği nedeniyle giderek azalmaktadır (IPCC, 2014: 759).

Bireyi merkeze alan insan güvenliği yaklaşımı, farklı toplulukların karşılaştığı çeşitli zorluklarla ilgili detaylı bilgiler sağlayan geniş bir katılımı teşvik etmektedir. Böyle bir yaklaşım uzun vadede geçim kaynaklarını korurken, aynı zamanda acil müdahale edilmesi gereken güvenlik açıklarını ele alan topluluk odaklı çözümlere odaklanır. Birey güvenliği yaklaşımı, topluluk eylemlerini destekleyerek afet

risklerini azaltmayı, çevresel kaynakları sürdürülebilir ve adil bir şekilde kullanmayı ve barışçıl, müreffeh bir toplum oluşturmayı amaçlamakta; yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerin iklim değişikliğine yönelik alacağı tedbirleri daha iyi koordine etmelerine yardımcı olmaktadır (UNTFHS, 2019).

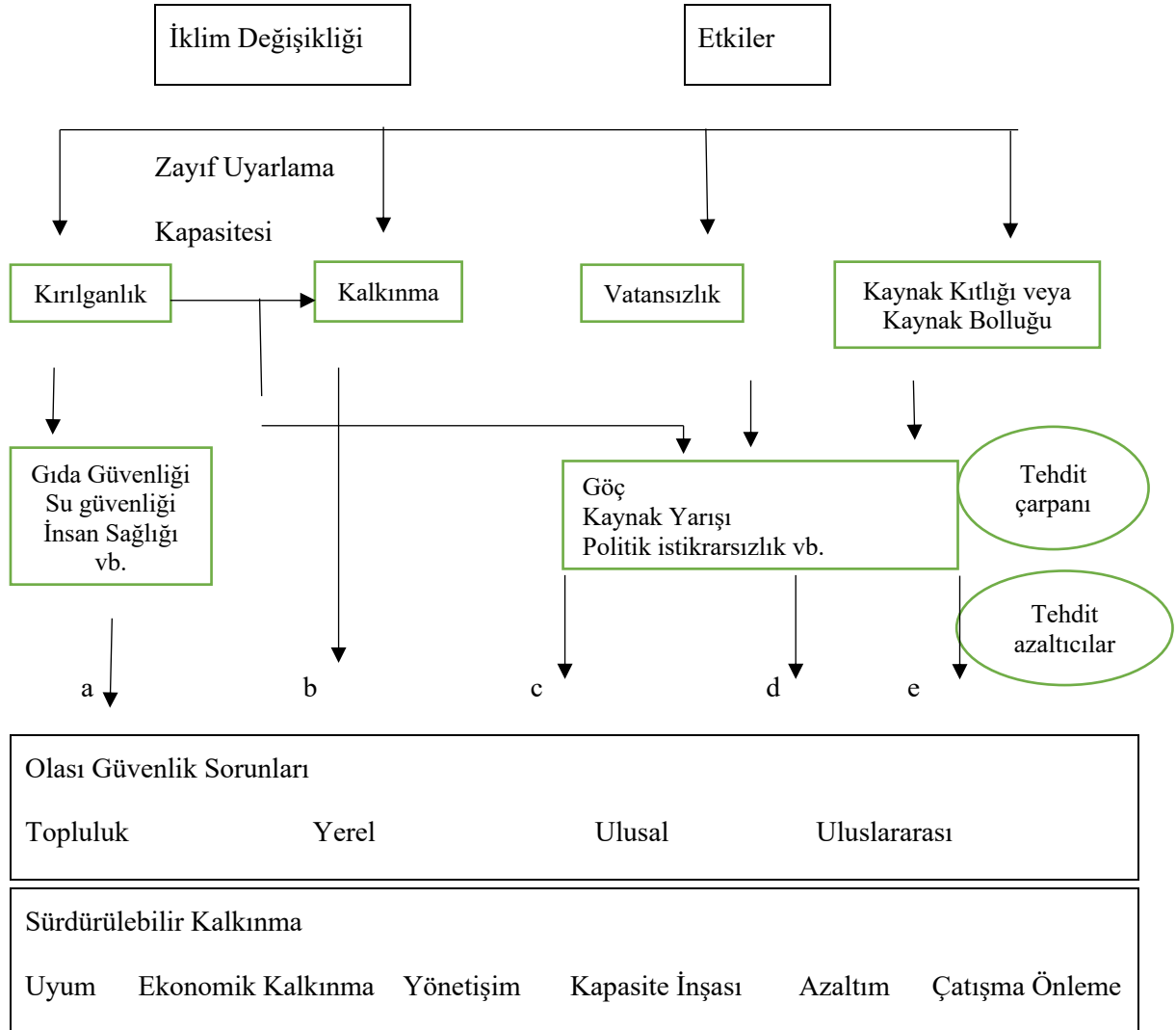
Güvenliğin neye/kime karşı ve neyin/kimin olduğu gibi sorular, çevre sorunları bağlamında birçok kez ulusal sınırları aşarak, uluslararası bir nitelik taşımaktadır. İklim değişikliği de etkilerine kimi ülkeler az kimileri çok maruz kalsa da küresel olarak hissedilen ve bu düzeyde ele alınması gereken bir sorunsaldır. Bu bağlamda, iklim değişikliğinin güvenikleştirilmesi, ülkelerin ulusal güvenliklerini ve aynı zamanda ortak güvenliği sağlamak için bu soruna karşı iş birliği ve koordinasyon içinde tepki vermesiyle mümkün hale gelecektir. Literatürde, iklim değişikliği etkilerinin birçok şekilde uluslararası güvenlik sorununa yol açtığı belirtilmektedir. Kaynaklar üzerindeki çatışmalar, kıyı kentlerine ve kritik altyapılarına oluşturabilecek önemli risk ve zararlar, toprak kaybı ve sınır çatışmaları, iklim değişikliği nedeniyle yerinden edilen göçmenler, uluslararası yönetimlere yapılan baskı, küresel ekonomik gerileme veya çöküşe katkı, yoksulluk ve eşitsizliğin artması gibi önemli sorun alanları iklim değişikliği ve uluslararası güvenlik kapsamında irdelenmektedir (European Commission, 2008: 5-8).

İklim değişikliğinin doğrudan çatışmalara, isyana, savaşa neden olacağını söyleyenler, daha önce de belirtildiği üzere, oldukça azdır. Ancak iklim değişikliği etkilerinin toplumsal sonuçlarının var olan sosyal ve politik eğilimleri daha da kötüleştirilmesi oldukça makul bir tartışmadır. Çalışmalar, iklim değişikliği etkilerinin dünya ekonomisinin yıllık küresel GSYİH'nin %20'sine mâl olacağını tahmin etmiş, etkin uyum önlemleriyle maliyetin %1 ile sınırlandırılabilirliği ifade edilmiştir. Genellikle deniz kenarında bulunan mega kentler, liman kentleri gibi bölgeler için deniz seviyesinin yükselmesi ve doğal afetlerin artışı, ekonomik beklentiler için ciddi birer tehdit oluşturmaktadır. Kara ve deniz sınırlarında meydana gelebilecek değişiklikler ve bölgesel haklar konusunda daha fazla anlaşmazlık yaşanması muhtemel görünmektedir. Bölgesel ve sınır uyumsuzluklarının çözümü ile ilgili olarak mevcut deniz hukuku kurallarını tekrar gözden geçirmeye ihtiyaç duyulabilir (European Commission, 2008:5-6). Keza, Kuzey Kutbu'nda yaşanan hızlı değişim, yeni ticaret yolları, turizm ve kaynak kullanımı (petrol ve doğal gaz) rekabet ve gerginlik yaratabilecek potansiyele sahiptir ve bölgedeki askeri varlığın artışına neden olabilir. Uluslararası düzlemde, iklim değişikliği kaynaklı zorunlu göçler ve bunun uluslararası hukukta tanınması, yer değiştirmek zorunda kalanların karşı karşıya bulunduğu güvenlik konuları ve göç ettikleri yerin güvenliğine etkileri gibi konular da iklim değişikliğinin uluslararası güvenlik boyutuna atıfta bulunmaktadır.

İklim değişikliğini ekolojik güvenlik söylemiyle ele alan çalışmalarda, ekolojik güvenliğin sistemler içindeki tüm birimleri güvenlik odağına alarak, daha geniş bir güvenlik kapsamı sunduğu belirtilmiştir (Vural, 2018: 78). Ekolojik güvenlik, üç farklı açıdan tanımlanmaktadır. Ekolojik güvenliğin doğa merkezli tanımı, organizmaların mikro düzeyde, organizmalarla ekosistemlerin makro düzeyde optimal birleşmesiyle ilgilidir. İnsan merkezli tanımı ise, insanı doğanın baskın kullanıcısı ve denetleyicisi olarak görür. Sürdürülebilirlik, çevre mültecileri ve çevre sorunları konusunda çatışan ülkeler bu yorumlamanın temel kaygılarıdır. Üçüncü yaklaşım, ekolojik güvenliği yaşam formlarını, ekosistemleri, sosyal sistemleri, bireyleri ve teknolojiyi birbirine bağlı bir sistem olarak görür; buradaki her birim bütünü anlamak için vazgeçilmezdir. Bu görüş, çoğu çevre sorununun küresel bir boyuta sahip olduğunu ve bu nedenle çözümlerin uluslararası alanda olması gerektiği felsefesiyle hareket eder. Ekolojik güvenlik arayışı disiplinlerarası olmalı ve en geniş kapsamı göz önünde bulundurmalıdır (Cherry, 1995: 87-88). İklim değişikliği ve güvenlik bağlantısı içinde, ekolojik güvenlik yaklaşımını ele almak sorunları daha iyi okumak ve daha hızlı ve etkin çözümler sunmak açısından önemlidir. Ekolojik güvenlik açısından, iklim değişikliği ise ele alınması gereken en acil sorundur. Bu bağlamda, iklim güvenliğini, "insan dâhil tüm canlı ve cansız varlıkların iklim değişikliğinden etkilenmemesi için birey ve devletler dahil tüm aktörlerin katılımı ve teknoloji ve bilimin iş birliğiyle iklim değişikliğini meydana getiren nedenlerin tüm düzeylerde (yerel, ulusal, küresel) ele alınarak ekosistem(ler)in ve sosyal sistemlerin güvenikleştirilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması" olarak ifade edebiliriz.

## 2. Bölgesel ve Uluslararası Düzlemde İklim Güvenliği Tartışmaları

İklim değişikliğine yönelik hazırlanmış olduğu sözleşme ve protokoller, düzenlediği konferanslar ve bünyesinde oluşturduğu çeşitli kurum ve uzmanlık kuruluşlarıyla iklim değişikliğiyle mücadele sürecinin yürütücüsü haline gelen BM, iklim değişikliği rejiminin öncüsü niteliğini taşır (Yıldız Karakoç, 2018: 409). İklim değişikliğini “tehdit çarpanı” (threat multiplier) olarak niteleyen BM, iklim değişikliğinin olası güvenlik etkilerini değerlendirerek, iklim güvenliği söylemine önemli katkılarda bulunmuştur. 2009 yılında Genel Kurul’un kabul ettiği Genel Sekreterlik Raporu’nda, iklim değişikliği; yoksulluk, kaynak yönetimi ve çatışmaların sonlandırılmasında zayıf kalan kurumsal yapı, uluslar ile topluluklar arasındaki güvensizlik, bilgi veya kaynaklara eşitsiz erişim gibi nedenlerden kaynaklanan tehditleri daha da şiddetlendirdiği için tehdit çarpanı olarak görülmektedir. Raporda iklim değişikliği kaynaklı güvensizliği azaltmak için bazı öneriler sunulmuştur. Bunlar; azaltma ve uyum politikaları, ekonomik gelişme, demokratik yönetim ve güçlü yerel ve ulusal kurumlar, uluslararası işbirliği, önleyici diplomasi ve arabuluculuk, bilgilerin zamanında edinilmesi ve iklim değişikliği ve güvenlik arasındaki bağlantıların anlaşılmasını geliştirmek için analiz ve araştırmalara artan destek olarak sayılabilir (United Nations General Assembly, 2009).



Şekil.1. Tehdit Çarpanı ve Tehdit Azaltıcıları: Beş Kanal

Kaynak: United Nations General Assembly (2009), Climate Change and Its Possible Security Implications, Report of the Secretary-General.

İlk kanal, iklim değişikliğinin etkilerinden, iklim değişikliğine en hassas toplulukların refahına yönelik tehditlere kadar uzanmaktadır. Bu bağlamda iklim değişikliği zaman zaman insan haklarına bir tehdit olarak algılanmaktadır. BM İnsan Hakları Anlaşmasının organlarının tümü çevre ile yaşam hakkı, sağlık hakkı, gıda hakkı, su hakkı ve barınma hakkı gibi bir dizi insan haklarının gerçekleştirilmesi arasındaki içsel bağı tanıır. İkinci kanal, iklim değişikliği etkilerinden ekonomik kalkınmaya kadar uzanmaktadır. Bu bakış açısıyla, iklim değişikliğinin neden olduğu büyümenin önemli ölçüde yavaşlaması veya durması, gelişmekte olan ülkeler için sadece yoksulluğu ve umutsuzluğu kötüleştirdiği için ciddi bir güvenlik tehdidi olmaz. Büyüme, aynı zamanda, toparlanmayı hızlandırma, siyasi istikrarı sağlama, iş birliğinin çekiciliğini artırma ve imtiyazsız nüfuslara umut vermede de önemli olarak görülmektedir. Üçüncü kanal, yerel toplulukların eşgüdümlü olmayan başa çıkma veya yaşam stratejileri biçimindeki başarısız adaptasyonlarının ikincil etkilerini ifade eder. Bu durum gönüllü olmayan göçler, kıt kaynaklar üzerinde diğer gruplar veya topluluklarla yaşanan rekabet, yerel ve ulusal yönetim kapasitelerine aşırı yüklenmeyle sonuçlanabilir. Bu tür eğilimler, kendilerini yerelleşmiş çatışma biçiminde gösterebilir veya artan gerilimler hatta kaynak savaşları biçiminde uluslararası alana da yayılabilirler. Dördüncü kanal, özellikle deniz seviyesinin yükselmesi ve ulusal toprakların kayıpla sonuçlanabilecek, iklim değişikliğinin bazı egemen ülkelerin geleceğini tehdit ettiği sorunlardır. Başlıca kaygıları ise böyle bir kayıp riskinin nasıl en aza indirileceği, vatansızlık, yerinden edilme ve komşularla münhasır ekonomik bölgeler üzerindeki uyumsuzluk riskiyle nasıl başa çıkılacağıdır. Son kanal ise, iklim değişikliğinin doğal kaynakların varlığı veya bu kaynaklara erişimdeki değişikliğe neden olmasıyla ülkeler arasındaki rekabet ve olası bölgesel anlaşmazlıkların ortaya çıkmasıdır (United Nations General Assembly, 2009).

BM'nin iklim değişikliği ve güvenlik arasındaki bağlantıyı detaylı olarak ele alması ve iklim güvenliği tartışmasının BM Güvenlik Konseyi'ne taşınması iklim güvenliği gündemi için oldukça önemli gelişmelerdir. 2007 yılında İngiltere'nin Güvenlik Konseyi'ne sunduğu "Enerji, İklim ve Güvenlik" başlıklı çalışmayla, iklim değişikliğinin ulusal ve uluslararası güvenliği tehdit eden bir fenomen olduğu gerçeği Konsey'de tartışılmaya başlamıştır. Konsey'de yer alan Rusya gibi daimi ve Pakistan ve Güney Afrika gibi geçici ülkeler, bu konunun Genel Kurul yerine Konsey'de tartışılmasına karşı çıkmışlar, ardından düzenlenen geniş katılımlı toplantıda, Genel Sekreter iklim değişikliği konusunun güvenlik boyutunun olabileceğini ancak esasen konunun sürdürülebilir kalkınmayla ilgili olduğunu belirtmiştir. AB temsilcisi ise, önleyici diplomasiyi vurgulayarak, iklim değişikliğinin bütüncül ve önleyici bir yaklaşımla ele alınması gerektiğini savunmuş ve Konsey'in her ne kadar uluslararası barış ve güvenliğe yönelik tehditlerle ilgilense de, daha uzak olan güvensizlik nedenlerine de kayıtsız kalmaması gerektiğini altını çizmiştir (Gönenç-Kıbaroğlu, 2017:6). 2019 yılı Ocak ayı içinde, Dominik Cumhuriyeti'nin bir ay süren başkanlığında, Konsey'de iklim değişikliği ve güvenlik üzerine bir açık tartışma düzenlenmiştir. Dünya Meteoroloji Örgütü, tarihinde ilk kez Konsey'e hitap etmiştir. Bir dizi ülke (Fransa, İngiltere, Almanya, Peru) Konsey'e uluslararası güvenliği ilgilendiren iklimle ilgili riskleri ele alması için, erken uyarı sistemini ve iklim ve güvenlik üzerine BM Genel Sekreterinden Konsey'e yıllık rapor gibi bir veri ve bilgi havuzunu içeren, daha fazla analitik kapasite oluşturma çağrısında bulunmuştur (The Center for Climate and Security, 2019). Dominik Cumhuriyeti'nin hazırladığı raporda beş iddia bulunmaktadır. İklim değişikliği, uluslararası barış ve güvenliğin korunmasında en acil zorluklardan birisidir. Aşırı hava koşulları ve iklimle ilgili felaketler Karayipler ve ötesindeki yerlerde uluslararası güvenliği tehdit etmektedir. Kuraklık, Orta Amerika, Karayipler ve dünyadaki geçim kaynaklarını etkilemektedir. Tedricen ilerleyen tehlikeler varoluşsal tehditlere ve yer değiştirmelere neden olacaktır. İklim değişikliğinden kaynaklanan etkileri azaltmak küresel istikrar ve çatışmaların önlenmesi için faydalı olacaktır (United Nations Security Council, 2019).

Avrupa Birliği, iklim değişikliğinin güvenlik sorunu yaratacağı endişelerini taşımakta ve iklim güvenliğine dair politikalarını hem Birlik içinde hem de uluslararası alanda tartışmaktadır. AB, iklim değişikliğini tehdit çarpanı olarak tanımlayan ilk kuruluşlardan biridir ve iklimle ilgili faktörleri güvenlik politikalarına entegre etmek için politika girişimlerinde bulunmuştur. Güvenlik politikasındaki bu gelişmelere ek olarak, AB iklim ve enerji politikalarında da değişiklik yapmaktadır. 2008 yılında, dış politika yüksek temsilcisi Javier Solana, Avrupa Komisyonu ile ortak olan "İklim Değişikliği ve Uluslararası Güvenlik" adlı bildiriye yayınlamıştır. Belgede iklim değişikliğinin AB güvenlik politikasının merkezine yerleştirilmesi gereken bir tehdit çarpanı olduğu kabul edilmiştir. Risklerin

yalnızca bireysel olmadığı aynı zamanda AB'nin çıkarlarını etkileyen siyasi ve stratejik riskler olduğu konusunda da uyarmıştır. 2011'de Avrupa Komisyonu uluslararası enerji politikalarına daha stratejik bir yaklaşım önermiştir. Bu yeni enerji stratejisi, iklim değişikliği politikalarının, AB'nin temel güvenlik politikalarıyla daha fazla ilişkilendirilmesini sağlamıştır (Youngs, 2014: 4-5). AB'nin 2016 yılında çıkardığı Küresel Strateji Raporu'nda, iklim değişikliği riskini yönetmenin Avrupa'nın güvenliği ve refahı için temel olduğu belirtilmiştir. Strateji, "iklim değişikliği ve çevresel bozulmanın, çölleşme, arazi bozulması, su ve yiyecek kıtlığı üzerindeki etkileri olası çatışmayı daha da artırdığını vurgulamaktadır. Ayrıca iklim değişikliğinin "su ve yiyecek kıtlığını, salgınları ve göç etmeyi katalize eden bir tehdit çarpanı" olduğu ifade edilmektedir (Stang ve Dimsdale, 2017: 1-2).

Küreselleşmeyle birlikte çeşitlenen risk ve tehdit tanımlamaları yanında iklim değişikliği, uluslararası göç gibi güvenlik özneleri NATO'nun da gündemine girmiştir. Devlet merkezli askeri güvenlik, yerini insanı ilgilendiren unsurları içeren ve birçok uluslararası ilişkiler aktörünün dâhil olduğu ortak güvenlik anlayışına bırakmış, yeni dönemde yeni güvenlik özneleri NATO'nun meşruiyetini sağlamıştır (Şahin, 2017: 71). NATO, geçtiğimiz on yıl boyunca, iklimin güvenlik üzerindeki doğrudan etkisinin farkında olmuştur. Yine de, NATO'nun iklim ve çevre güvenliğine katılımı mütevazı derecededir ve bu konuya yönelik çabaları konuyla ilgili temel farkındalığın sürdürülmesi, sponsorluklar veya etkinliklere katılım, İttifaktaki ülkelere yardım sağlanması biçimindedir. Ayrıca, NATO Parlamenter Meclisi, sürekli olarak iklim değişikliğine yönelik verilen çabaları desteklemiş, NATO'nun siyasi gündeminin iklim değişikliğini de içermesi çağrısında bulunmuştur. Bilim ve Teknoloji Komitesi iklim değişikliğinin güvenlik sonuçlarına dikkat çekmek için bir rapor yayınlamış ve NATO üyesi ülkeleri Paris İklim Anlaşması'nı desteklemek için teşvik etmiştir (Lippert, 2016: 36-37).

NATO, 2010 yılında yeni stratejik kavramını kabul etmiş, sürekli değişen dünyada iklim değişikliği, su kıtlığı, artan enerji gereksinimi, sağlıkla ilgili tehlikeleri gibi yeni tehditleri kapsayan durumlar karşısında uluslararası iş birliğinin önemini vurgulamıştır. İttifak, herhangi bir tehdit karşısında caydırıcılık önlemi alacağı gibi, İttifak'ın veya müttefiklerin iklim değişikliği, aşırı hava olayları, deniz seviyesinin yükselmesi gibi tehditler karşısında da savunma sağlayacağı ifade edilmiştir. İklim değişikliği ve artan enerji gereksiniminin İttifak'ın gelecekteki güvenlik ortamını şekillendireceği ve planlama ve işleyişini önemli ölçüde etkileyeceği belirtilmiştir (Çolakoğlu, 2012: 106).

### **3. İklim Değişikliğinin Tehdit Oluşturduğu Güvenlik Alanları**

İklim değişikliği, ilgili felaketlerin artan yoğunluğu ve sıklığı göz önünde bulundurulduğunda etkileri oldukça yıkıcı olabilen bir tehdit haline gelmektedir. Söz konusu etkilerin şiddeti, iklim değişikliğine yönelik sadece azaltım stratejisi değil, aynı zamanda uyum sağlama (adaptasyon) kabiliyetinin de odağa alınıp güçlü politikalar üretilmesine ihtiyaç duymaktadır. Bu bağlamda, iklim değişikliğinin tehdit oluşturduğu alanların detaylıca belirlenmesi, alınacak önlemler ve uygulanacak politikalar açısından önemlidir.

#### **3.1. Su Güvenliği**

Su yaşamın temel kaynağıdır ve insanların güvenilir ve temiz içme suya erişimi temel insan haklarından biri olarak tanınmıştır. Bununla birlikte, dünyada su kullanımı, geçtiğimiz yüzyılda nüfus artış oranının iki katından fazla bir oranda artmış ve çok sayıda bölge su hizmetlerinin sürdürülebilir bir şekilde verilebileceği sınıra ulaşmıştır. Esasen, demografik büyüme ve ekonomik gelişme, özellikle kural bölgelerde yenilebilir ancak sınırlı su kaynakları üzerinde büyük bir baskı oluşturmaktadır. 2025 itibarıyla, 1800 milyon insanın "mutlak" su kıtlığı (kişi başına yıllık <math>< 500 \text{ m}^3</math>) olan bölgelerde, dünya nüfusunun üçte ikisinin ise "su stresi" koşulu altında (kişi başına yıllık 500 ve 1000  $\text{m}^3$  arası) olan bölgelerde yaşayacağı tahmin edilmektedir (FAO, 2019). Bu görünüme, iklim değişikliğinden kaynaklı kuraklık dâhil edildiğinde, suyla ilgili karamsar bir tablo çizilmektedir.

İklim değişikliği nedeniyle meydana gelen seller, kuraklık, su kıtlığı ve gıda mevcudiyetindeki azalma ile iklim değişikliğinin insan güvenliği üzerindeki tehdidi arasındaki ilişki paralel bir seyir izlemektedir. Ancak, yaşam için vazgeçilmez olan suyun kıtlaşması sadece insani güvenliğe değil ekosistemin sürdürülebilirliğine de ciddi bir tehdittir. Sürdürülebilir kalkınmanın özü olarak nitelenen su, sağlıklı ekosistemler, sosyo-ekonomik gelişme, enerji, gıda üretimi ve insanlığın yaşar-kalması için temeldir.

Su, aynı zamanda toplum ve çevre arasında da bağlantı görevi gören iklim değişikliğine uyum politikalarının da merkezinde yer almaktadır. İklim değişikliğinin etkileri ilk olarak su aracılığıyla hissedilmektedir, kuraklık, seller, fırtınalar gibi doğa olayları su ve iklim değişikliği arasındaki ilişkiyi ortaya çıkarmaktadır. Diğer bir deyişle, iklim krizinin tüm canlı türleri üzerindeki etkileri taşkımlar, kasırgalar, ısı dalgaları ve kuraklıklar şeklinde, su dolanımıyla gerçekleşmektedir. Çok fazla ya da çok az su, her iki aşırı uç da yaşamı tehdit etmektedir. İklim değişikliğinden, kuraklıktan, eriyen buzullardan ve yükselen deniz seviyelerinden en çok etkilenecek olanlar ise Üçüncü Dünya'daki yoksul insanlardır. Yağmurlar yok oldukça, ürünler azaldıkça ve nehirler kurudukça, köylüler, hayvancılıkla uğraşan göçerler ve kıyı toplulukları çevresel mülteci haline geleceklerdir (Shiva, 2007: 62-73). Dahası, iklim değişikliği kaynaklı felaketler temiz su kaynaklarını kirleterek sanitasyonun yeterince sağlanamamasına neden olmakta, ya da kirliliği su kaynaklarını kullanan milyonlarca insanın, özellikle de çocukların hayatını riske atabilmektedir (UNICEF,2016).

Hanelerde kullanılmak üzere ihtiyaç duyulan yeterli, temiz ve güvenilir suya erişimin yanı sıra, tarım, enerji ve endüstri faaliyetlerinde de suyun önemi tartışılmaz. Ancak, küresel anlamda tatlı su kaynakları üzerinde özellikle nüfus artışı ve iklim değişikliğiyle tetiklenen antropojenik baskı, rekabeti artırmaktadır. İklim değişikliği tatlı su kaynaklarını nitelik ve nicelik açısından etkilerken, dağılımları üzerinde de olumsuz etkiler yaratmaktadır. Su kıtlığı yaşanan durumlarda, mevcut rekabet, yerel topluluklardan uluslararası nehir havzalarına kadar çeşitli seviyelerde kullanıcı tarafından verilebilmektedir. Bu durumda insani kaygıların bir sonucu olarak ortaya çıkan “su güvenliği” insanlık için kilit bir politika alanı haline gelmektedir. IPCC'ye göre, suyun pek çok açıdan insanlık için tehdit oluşturması ise bir güvenlik sorunu olarak kabul edilebilmektedir. Örneğin, nehirlerin taşması, deniz seviyelerinin yükselmesi, su kirliliği gibi sayılabilecek pek çok sorun siyasi gerginlik ve çatışma çıkarabilecek niteliktedir ancak şüphesiz ki su kıtlığı siyasi gerginlik sebeplerinin en önemlilerinden birisidir (IPCC,2014:67-68).

### 3.2. Gıda Güvenliği

İklim değişikliğinin doğrudan etkilediği alanlardan biri olan tarımsal üretim, iklim değişikliği nedeniyle yaşanan kuraklık, sıcaklıktaki artışlar, toprağın yapısının bozulması, yağış miktarının azalması gibi nedenlerden olumsuz biçimde etkilenmektedir. Tarımın, mevsim şartlarına olan bağlılığı iklim değişikliğine en kırılgan sektörlerden biri durumuna getirmiştir. Tarımı herhangi bir sektör olarak görmek mümkün değildir. Tarım, insanların yaşarmakalma durumu devam ettirmek için gerekli besine ulaşmalarını sağlayan hayati bir sektör durumundadır.

FAO'nun resmi verilerine göre, 2017 yılı itibariyle yeterli gıdaya erişemeyen kişi sayısı 821 milyon olup, toplam nüfusun yaklaşık %11'ne denk düşmektedir. Bu oranın 2005 yılı baz alındığında %14.5 olup azaldığı, ancak 2014 yılındaki oranın %10.7 olduğu dikkate alındığında arttığı görülmektedir. 2017 yılı verilerine göre, yeterli gıdaya ulaşmada en fazla sıkıntı çeken bölgenin Güney Afrika ve Afrika'nın diğer bölgeleri olduğu ifade edilmekte, bu bölgeleri Karayipler ve Güney Asya izlemektedir. Diğer yandan, obezite rakamlarına bakıldığında yetişkin obezite sayısının özellikle Kuzey Amerika'da artması dikkat çekmektedir (FAO vd., 2018: 2-6) . Böyle bir görünüme iklim değişikliğinin doğrudan yol açtığı söylenemez, ancak mevcut durumu daha da kötüleştirdiği kolaylıkla ifade edilebilir. Nitekim FAO, gıda güvenliğinin, tarımsal koşullardan ziyade sosyo-ekonomik koşullara ve gıdanın üretimi yerine gıdaya erişime bağlı olduğunun altını çizmiştir.

Gıda güvenliği, “herkesin her an beslenme gereksinimlerini karşılamak için yeterli, güvenli ve besleyici gıdaya fiziksel ve ekonomik olarak erişebilmesi ve aktif ve sağlıklı bir yaşam için gıda tercihlerinin karşılanması” olarak ifade edilebilir. İklim değişikliğinin gıda güvenliğinin dört boyutu olan gıda varlığı, gıdaya erişim, gıda tüketimi ve gıda sisteminin istikrarı üzerinde ciddi etkileri olduğu bildirilmiştir (World Food Summit, 1996)). Bu etkilerin hâlihazırda küresel gıda pazarlarında hissedildiği, tedarik zincirlerinin kesintiye uğradığı, fiyatların arttığı, satın alma gücünün düştüğü, insan sağlığının tehlike altına girdiği ve bu etkilerle baş edemeyecek insanların olduğu kentsel ve kırsal bölgelerde şiddetli hissedileceği aşikârdır.

IPCC Raporlarında da iklim değişikliğinin gıda güvenliği üzerinde olumsuz etkileri olduğu belirtilmiştir. Uyum politikaları uygulanmadan, küresel sıcaklık artışının tropikal ve ılıman bölgelerde



buğday, pirinç ve mısırın üretimini olumsuz yönde etkileyeceği, gıda talebinin artmasıyla özellikle 4 derece ve üzeri sıcaklık artışının hem bölgesel hem de küresel gıda güvenliğine yönelik çok büyük riskler doğuracağı ifade edilmiştir. Küresel ısınmayla birlikte, balıkçılık ve diğer ekosistem hizmetlerinin sürdürülebilir şekilde sağlanmasını zorlaştıracığı, yüzey suları ve yer altı su kaynaklarının azalmasının sektörler arasında rekabeti artıracığı yüksek ihtimaller arasında sayılmıştır (IPCC, 2014: 488-489).

İklim değişikliği, gıda güvensizliği ve çatışmalar arasındaki ilişki genellikle kısır bir döngü olarak sunulur. İklim değişikliği, gıda güvenliğini etkileyerek ayaklanmalar ve göç de dâhil olmak üzere çatışmalara yol açan istikrarsız bir yapıya neden olur, bu durum da gıda güvensizliği ve çatışmalara sebebiyet verir. Durumu daha açık izahat etmek için şöyle bir örnek gösterilmiştir. Kamerun'da çölleşmenin yoğunlaştığı ve hayvancılıkta meraların giderek yok olduğu bildirilmiş, sürülerin ekili tarlalara yönlendirildiği ve mahsullere zarar verdikleri için çiftçiler arasında çatışmalara neden olduğu ifade edilmiştir. Nüfus daha verimli topraklara yöneldiği için, önceki nüfusla arazi kullanımında sürekli biçimde rekabet yaşanmaktadır (Meybeck vd., 2017:22). İklim değişikliği, gıda güvenliği ve çatışmayla ilgili üzerinde en fazla tartışılan olay Suriye'de yaşanan iç savaştır. Suriye'deki iç savaştan önce Esad rejimi, yoğun su isteyen buğday ve pamuk gibi kazançlı mahsulleri yerel olarak yetiştiren az sayıda Arap ülkesinden bir tanesi olmakla gurur duymaktaydı. Ancak yağışların azalması ve Suriye'nin 2007 yılından 2010 yılına kadar tarihinin en kötü kuraklığını yaşaması gibi iklim değişikliğine bağlı nedenlerden dolayı bu mahsullerin üretimi azalmıştır. Nihayetinde bu dinamikler, Suriye'nin tarımsal ve kırsal yıkımına bir etken olarak katılmışlardır. Esad rejiminin, ülkenin kendine yeterli bir ülke olma ideali de, doğal kaynakların yönetimiyle ilgili yanlış siyasi kararlar, iklim ve altyapı koşulları nedeniyle sürdürülemez olmuştur (Werrell and Femia, 2017: 12-13). Bununla birlikte, mevcut bilgi durumu, iklim değişikliğinin ve iklim değişikliğinin yol açtığı gıda güvensizliğinin, doğrudan bir nedensel ilişkiyle çatışmalara yol açtığını iddia etmeyi imkânsız hale getirir. İklim değişikliği çatışmaları şiddetlendirebilecek etkenlerden biridir ve yukarıda temellendirilen kısır döngü, birden fazla nedenden kaynaklanmaktadır. Farklı kültürler arasındaki gerilimler, toplulukların ekonomik, sosyal ve çevresel kırılganlıkları ve başarısız yönetimler gibi faktörlerin bir araya bulunması çatışmaların ortaya çıkmasına sebebiyet verir (FAO, 2017: 22-23).

### 3.3.Doğal Afetler

Son yıllarda iklim değişikliği nedeniyle yaşanan afetlerin sayısı giderek artmaktadır. 2011 yılında Tayland'da yaşana sel felaketi, 2012 yılında ABD'deki Sandy kasırgası, 2013 yılında Filipinler'de Haiyan Tayfunu, 2014 yılının son 134 yılın en sıcak yılı olması önemli örneklerden bazılarıdır. Taşkın, fırtına, kuraklık ve sıcaklık dalgalarındaki artışın iklim değişikliğiyle olan bağlantısı son yıllarda giderek tartışılmakta, iklim değişikliği ile doğal afetler arasındaki nedensel ilişki tam anlaşılmasa da, iklimle ilgili doğal felaketlerin sıklığı giderek artmaktadır (Lopez vd., 2015: 4).

IPCC'nin afet riskleriyle ilgili çizdiği genel çerçevede, iklimle ilgili felaketleri içeren üç bağlantı ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, sera gazı emisyonları atmosferdeki emisyon yoğunluğunu artırmakta ve özellikle sıcaklık ve yağışlar gibi iklim değişkenlerini etkilemektedir. İkincisi, iklim değişkenlerindeki değişiklikler iklimle ilgili tehlikelerin sıklığını ifade etmektedir. Üçüncüsü ise, iklimle ilgili tehlikelerin sıklığı, doğal afet riskini etkilemektedir. Afet riskleri ise üç unsurun etkileşiminden kaynaklanmaktadır: (i) tehlikenin kendisi; (ii) tehlikeye maruz kalan nüfus; (iii) topluluğun afetin etkisine dayanma kabiliyeti (Lopez vd., 2015: 6).

Maruz kalma ve kırılganlık, çoğu zaman iklimsel olmayan faktörlerden ve dengesiz gelişim süreçlerinden kaynaklanmaktadır. Sosyal, ekonomik, kültürel, politik, kurumsal veya başka bir şekilde marjinalleşmiş olan insanlar, iklim değişikliğine karşı özellikle hassastır. Diğer bir deyişle, maruz kalma ve güvenlik açığı, nadiren tek bir nedenden kaynaklanmaktadır. Esasen, gelir, cinsiyet, sınıf, etnik köken, yaş gibi sosyal süreçlerin ürünüdür (IPCC, 2014: 54). İklim değişikliği nedeniyle meydana gelen fırtınalar, siklonlar, tayfunlar gibi doğal afetlerin insan güvenliğine tehdit oluşturduğuna şüphe yoktur. Ancak bazı grupların bu gibi olaylar karşısında daha savunmasız olduğu da bilinmektedir. Örneğin; kadınlar ve kız çocuklar, erken uyarı bilgisine, yiyecek ve sığınma gibi acil ihtiyaçlara daha kısıtlı erişebildikleri için doğal afet sonucunda ölüm oranları erkeklere göre daha fazla gerçekleşmektedir

(USAID, 2015). Doğal afetler, ulusal güvenliğe askeri olmayan en büyük tehditlerden biri olarak kabul edilmektedir. Afetler sonucunda yaşanan beşeri kayıplar ve ekonomik yıkımlar ülkeleri güvenlik alarmı boyutuna geçirmektedir. Özellikle, iklim değişikliğine duyarlı bölgelerde yaşanan afetlerin sıklığı ve şiddeti, iklim güvenliğine yönelik politika ve eylemlerin bir an önce harekete geçirilmesini gerekli kılar.

### 3.4. Göçler

Uluslararası düzlemde, iklim değişikliği nedeniyle meydana gelen doğal afetler, doğal kaynakların kıtlaşması, deniz seviyesinin yükselmesinden dolayı toprak kaybına uğranılması, insanları zorunlu olarak göçe maruz bırakmıştır. BM, önümüzdeki yıllarda milyonlarca çevre mülteci olacağını ve bu durumun en büyük itici güçlerinden birinin iklim değişikliği olacağını öngörmektedir. İklim değişikliği, göç ve güvenlik arasındaki bağlantının, akademik yazında giderek dikkat çeken bir konu haline geldiği görülmektedir. Esasen, insanlar ya da diğer canlılar çok eskiden beri daha iyi iklim koşullarına sahip olan yerlere göç etmektedir. Ancak, bugün geline konumda yerleşik düzene ve bir vatana sahip olan kimseler, iklim değişikliği nedeniyle yoğunlaşan ani ya da tedricen gelişen felaketler karşısında topraklarını zorunlu olarak terk etmek durumunda kalmaktadır. Hatta bazen çevresel kaynaklı yıkımlar bir ülkenin egemenliğine zarar verecek kadar ileri gitmektedir.

İklim değişikliği, güvenlik ve göç arasındaki sarmalın ulusal, uluslararası, insani ve ekolojik güvenlik boyutlarından her birine hitap ettiği belirtilebilir. İklim değişikliğinin ulusal güvenliğe tehdit oluşturması, deniz seviyesinin yükselmesi gibi nedenlerden dolayı ülkelerin toprak bütünlüklerini kaybetmeleri, sıklığı giderek artan afetlerin devletin hem vatandaşlarını kaybetmesi hem de ekonomik yük getirmesi, yaşanan tehlikeler karşısında vatandaşların zorunlu olarak yer değiştirmeleri ulusal güvenlik açısından önemli birer tehdittir. Resmin diğer boyutunda ise, geçici ya da sürekli olarak yer değiştiren kimselerin gittikleri ülkelerde ulusal güvenlik açısından yaratacağı sıkıntılar bulunmaktadır. Bu kimselerin gittikleri ülkelerde ekonomik, sosyal ve siyasi gerginlikler yaratabilme ihtimali de söz konusudur.

İklim değişikliğinin insanları yer değiştirmeye zorlayıcı etkide bulunması, bu durumda bulunan insanların maddi ve manevi durumları, uyum kabiliyetleri, yeni tehditlere maruz kalma durumu insani güvenlikle ilişkilidir. İklim değişikliğinin önemli politika alanlarından biri olan uyum stratejisi, bireylerin ve devletin iklim değişikliğinin etkilerinden en az biçimde etkilenmesini amaçlar. Uyum politikalarının başında iklime dirençli yapılar ve altyapılar geliştirmek; bunlara yönelik oluşturulan standartları, yasaları ve kuralları standardize ederek yeterince güçlendirmek gelir. Uyum politikaları bireylerin içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi durumdan etnik kökenleri, cinsiyetleri gibi geniş bir alanda farklılık göstermektedir.

İklim değişikliği nedeniyle yer değiştirmek zorunda kalan bireyler, gittikleri yerlerde kaynak kullanımını artırdığı ve çevresel bozulmayı hızlandırdığı ileri sürülmektedir. Bu bireylerin temel kaygısı çevreyi ve doğal kaynakları korumaktan ziyade kendi refahlarını artırmaktır. Dolayısıyla, yoğun göçle birlikte ev sahibi ülkenin ekosistem hizmetlerinde ve çevrenin taşıma kapasitesinde baskı yapacaktır. Ancak bu taşıma kapasitesi sabit olmayıp, yönetim ve teknoloji düzeylerine ve diğer girdilerin düzeylerine bağlıdır (Hoerz, 1995:7).

İklim değişikliği, çevresel ya da başka herhangi bir nedenden dolayı olsun, ülkeler arasında yaşanan göçler uluslararası güvenliğin kapsamındadır. Yer değiştirmek durumunda olan kimselerin, hem kendi ulusal ve bireysel güvenlikleri, hem de gittikleri ülkelerdeki bu tür güvenlik boyutuna vereceği etkiler uluslararası alanda ele alınıp çözülmesi gereken konulardan birini oluşturur. İklim değişikliği kaynaklı yer değiştirmeler özelinde konuşacak olursak, iklim değişikliğine karşı kırılgan ülkeler, iklim değişikliği ya da diğer çevresel kaynaklı göçlerin uluslararası hukukta tanınması için çağrıda bulunmaktadırlar. Çevresel kaynaklı yer değiştirmelerin göçmen ya da mülteci statülerinden hangisine gireceği, bu kimseler hak tanınması açısından oldukça önemlidir. Hâlihazırda, bu kimselerin uluslararası hukukta korunması için farklı öneriler ortaya atılsa da, şüana kadar herhangi bir koruma sağlanmış değildir.

### 3.5. Enerji

İklim değişikliğinin en önemli nedeni fosil yakıtlardan kaynaklanan karbondioksit emisyonlarıdır. Dolayısıyla, iklim değişikliğine yönelik alınacak önlemlerin ilki fosil yakıtların kullanımını azaltmak

hatta kullanımından tamamen vazgeçmektir. Enerji talebinin karşılanması için yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelim ve enerji tasarrufu en iyi alternatif politikalar olarak değerlendirilmektedir.

Temiz enerji konusu özellikle nükleer enerji kapsamında politik alanda ve literatürde sıkça tartışılmaktadır. Tartışmanın bir tarafı, nükleer enerjinin temiz ve az maliyetli bir enerji kaynağı olduğunu savunurken, diğer taraf nükleer enerjinin çok büyük bir tehlike barındırdığını ve kaza riski taşıdığını vurgulamaktadır. Dahası, nükleer enerjinin ürettiği atık da binlerce yıl yok edilmemekte, bu atıkların gelecek kuşaklar için riski devam etmektedir. Yenilenebilir ve temiz enerji kaynakları arasında, güneş ve rüzgâr enerjisi, enerji üretiminde ön plana çıkmakta ve gelişmiş ülkelerin ivmeyi fosil yakıtlardan bu enerji kaynaklarına yönelttiği görülmektedir. Çin, ABD, Japonya, İngiltere, Almanya gibi ülkeler yenilenebilir enerji kaynaklarında ilk sıralarda yer almaktadır. Ülkelerin enerji bağımlılıklarını azaltmak ve enerji güvenliklerini sağlamak için yenilenebilir enerji kaynakları uygun görünse de bu enerjiyi üretecek altyapı, teknik bilgi ve personel gibi gider kaynaklarının gelişmekte olan ülkelere yüksek maliyet getireceği ve kalkınmacı bakış açısını yavaşlatacağı gibi öngörüler, yenilenebilir enerji kaynaklarının istenilen düzeye çıkmasına engel olmaktadır.

İklim değişikliği ve enerji arasındaki ilişkide bir diğer görünüm, Arktik bölgesinde iklim değişikliği nedeniyle buzulların erimesiyle keşfedilmemiş petrol ve doğalgaz yataklarının bu bölgeden çıkarılmasının gündeme gelmesidir. 2000 yılında ABD Jeoloji Araştırması, dünyadaki keşfedilmemiş petrol ve doğal gaz yataklarının %23.9'unun Kuzey Kutbu'nda olduğunu ifade etmiştir. Değerlendirme, Kuzey Kutbu'nun 90 milyar varil keşfedilmemiş petrol, 1.669 trilyon fit küp doğal gaz ve 44 milyar keşfedilmemiş doğal gaz sıvısı içerebileceğini göstermiştir. Arktik bölgesinde, keşfedilmemiş petrolün yaklaşık %13'ünü, keşfedilmemiş doğal gazın %30'unu ve keşfedilmemiş doğal gaz sıvılarının %20'sini oluşturduğu tahmin edilmektedir (Jorgensen-Dahl, 2010). Kuzey Kutup bölgesine sınırları olan Rusya, ABD, Kanada gibi ülkeler bölgedeki enerji kaynaklarına ulaşmak için rekabet eder duruma gelmişlerdir. Yeni bir soğuk savaş alarmı çaldırılan bu gelişmeler, diğer yandan petrol sızıntıları gibi önemli çevresel sorunları ve ciddi sağlık sorunlarına neden olarak yerli halkları endişelendirmektedir.

## Sonuç

Etkilerini giderek daha sık ve şiddetli hissettiğimiz iklim değişikliğinin, doğrudan ve dolaylı olarak güvenliğe yönelik tehditler oluşturduğu ve mevcut tehditleri daha da şiddetlendiren bir "tehdit çarpanı" olduğu ifade edilebilir. Bazı bölgeler ve bazı kimselerin daha fazla maruz kaldığı bu tehditler, iklim sisteminin güvenlikleştirilmesini öncelikli politika haline getirir. Bu bağlamda, öncelikle tehdit edilen ve korunması gereken nesnenin belirlenmesi önemlidir. Çalışmada varılan sonuç, bu nesneyi en kapsamlı biçimde sunarak, insan dâhil tüm biyosferi güvenlik nesnesi haline getirmenin, yani iklim güvenliğini ekolojik güvenlik bağlamına oturtarak ele alınmanın gerekli olduğudur. Bu kapsamda, iklim güvenliği, iklim değişikliğinin etkilerini ortadan kaldırmayı ya da en az düzeye indirmeyi, ekolojik ve sosyal sistemlerin sürdürülebilirliğini sağlamayı amaç edinmektedir.

İklim değişikliğinin ekolojik güvenlik bağlamına oturtmadan ele almak, sorunu ve dolayısıyla çözüm yollarını eksik anlamak anlamına gelir. Birbirine bağlı öğelerden meydana gelen ve birbirleriyle ilişkili olan sistemlerin bütünsel ve ilişkisel olarak irdelenmesi ve bu irdelenmenin disiplinlerarası düşünmeye olanak tanınması iklim güvenliğini sağlamanın başat koşullarından birisidir. Sosyal, ekonomik ve ekolojik sistemlerin bir arada ele alınarak politikalar üretilmesi iklim değişikliğinin yıkıcı etkilerini ortadan kaldırmak için kalıcı çözümler üretebilir. İklim güvenliğinin gıda güvenliği, su güvenliği gibi diğer güvenlik alanlarıyla ilişkisi ayrıntılı sunulmalı, müdahale noktaları iyi kavranmalıdır. Ayrıca, iklim güvenliğini sağlamaya yönelik politikaların iklim adaleti ekseninde oluşturulması ve yürütülmesine önem verilmelidir. İklim güvenliği, uluslararası iklim rejiminin ekolojik güvenlik kapsamında bütüncül politikalar üretmesi ve tüm aktörlerin sürece işbirliği ve koordinasyon içinde katılmasıyla gerçekleştirilebilir.

## KAYNAKÇA

- Algan, N. (2005), Kirlilikten Ulusal Güvenliğe, *Yeşil Ufuklar*, 1(1), 14-16.
- Barnett, J. (2003), Security and Climate Change, *Global Environmental Change*, 13(1), 7-17
- Buzan, B. (1991), New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century, *International Affairs*, 67(3), 431-451.
- Cherry, V.A. (1995), Ecological Security, *Peace Reserch*, 27(2), 87-89
- Çolakoğlu, E. (2012), NATO'nun Çevreye İlişkin Rolü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.33, 101-112
- Dalby, S. (2005), Güvenlik ve Çevre Bağlantılarına Yeniden Bakmak, *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5(18), 179-195.
- Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, (1989 ), *Ortak Geleceğimiz*, (Çev. Belkıs Çorakçı), Türkiye Çevre Sorunları Vakfı Yayını: Ankara.
- FAO (2018), The State of Food Security and Nutrition in the World: Building Climate Resilience for Food Security and Nutrition, FAO: Rome.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP ve WHO (2019), Water Scarcity, <http://www.fao.org/land-water/water/water-scarcity/en/>, 13.04.2019
- Hoerz, T. (1995), Refugees and Host Environments: A Review of Current and Related Literature, *Refugee Studies Programme*, University of Oxfor, Oxford.
- Homer-Dixon, T. (1994), Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence From Cases, *International Security*, 19(1), 5-40.
- IPCC (2014), Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Cambridge University Press: New York.
- Jorgensen-Dahl, A. (2010), Arctic Oil and Gas, <http://www.arctis-search.com/Arctic+Oil+and+Gas>, 23.03.2019
- Lippert, T.H. (2016), NATO, Climate Change and International Security: A Risk Governance Approach, RAND Corporation: Santa Monica.
- Meybeck, A. Laval, E., Levesque R., Parent G., (2018), Food Security and Nutrition in the Age of Climate Change, FAO:Rome
- McDonald, M. (2013), Discourses of Climate Security, *Political Geography*, V.33, 42-51.
- Shiva, V. (2007), Su Savaşları, bgst Yayınları: İstanbul.
- Stang, G., Dimsdale T., (2017), The EU and Climate Security, EU Institute for Security Studies, [https://www.e3g.org/docs/The\\_EU\\_and\\_climate\\_security.pdf](https://www.e3g.org/docs/The_EU_and_climate_security.pdf), 12.04.2019
- Şahin, G. (2017), Küresel Güvenliğin Dönüşümü; NATO Bağlamında Kavramsal, Tarihsel ve Teorik Bir Analiz, *Savunma Bilimleri Dergisi*, 16(2), 59-81.
- The Center for Climate and Security, UN Security Council on Climate and Security from 2017-2019, <https://climateandsecurity.org/2019/02/05/un-security-council-on-climate-and-security-from-2017-2019/#more-16825>, 11.04.2019
- Thomas, M.D., (2017), Climate Security- The Physical Barriers, The Securitization of Climate Change: Australian and United States' Military Responses,
- Ullman, R.H. (1983), Redefining Security, *International Security*, 8(1), 129-153.
- UNDP (1994), Human Development Report, Oxford University Press: New York.

United Nations General Assembly (2009), Climate Change and Its Possible Security Implications, Report of the Secretary-General.

UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund) (2016), *Water, Sanitation and Hygiene*, [https://www.unicef.org/wash/3942\\_4472.html](https://www.unicef.org/wash/3942_4472.html), 20.03.2019

USAID (2015), Statement From Usaid Senior Coordinator for Gender Equality& Women's Empowerment by susan Markham: Women, Peace and Security in the Context of Climate Change, <https://2012-2017.usaid.gov/news-information/press-releases/jan-15-2015-statement-usaid-senior-coordinator-gender-equality-womens-empowerment>, 08.03.2019

Vural, Ç. (2018), Küresel İklim Değişikliği ve Güvenlik, *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 7(1), 57-85.

Werrell, C.A., Femia, F.(2017), Climate Change, The Erosion of State Sovereignty and World Order, *Epicenters of Climate and Security: the New Geostrategic Landscape of the Anthropocene*, The Center for Climate and Security

World Food Summit, Rome Declaration on World Food Security, <http://www.fao.org/WFS/>, 15.04.2019

Yıldız Karakoç, D. (2018), Birleşmiş Milletlerin İklim Değişikliğiyle Mücadeledeki Rolü, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(79), 407-424.

Youngs, R. (2014), Climate Change and EU Security Policy: An Unmet Challenge, *Carnegie Europe*, [https://carnegieendowment.org/files/climate\\_change\\_eu\\_security.pdf](https://carnegieendowment.org/files/climate_change_eu_security.pdf).

## VERGİ GÜVENLİĞİ AÇISINDAN OTOMATİK BİLGİ DEĞİŞİMİ

*Sibel BİLGİN\**

*Arzu YILMAZ\*\**

### Öz

Günümüzde küresel şirketler ekonomi piyasasında oldukça önemli bir yer kapsamaktadır. Küreselleşmenin olumlu etkileriyle birlikte ülkelerinin egemenlik haklarından olan vergilendirme hakkına yönelik meydana gelen aşınma hasebiyle olumsuz bir yönü de bulunmaktadır. Devletlerin elde etmesi gereken vergilerin aşınması ülke ekonomisine zarar verdiği gibi mükellefler arası eşitsizliğe de sebep olmaktadır. Uluslararası alanda mükellefler tarafından yapılan vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınma durumlarını engellemeye ilişkin olarak devletler ve uluslararası kuruluşlarca birçok çalışma yapılmaktadır. Bu alanda yapılan çalışmalardan bir tanesi de OECD bünyesinde düzenlenen çok sayıda devletin taraf olduğu Vergi Konularından Karşılıklı İdari Yardımlaşma Anlaşmasıdır. Ülkemiz de gerekli iç hukuk işlemlerini tamamladıktan sonra sözleşmeye 2017 itibarıyla taraf olmuştur. Bu anlaşmanın maddelerinden birine göre mükelleflerin mal varlığına ilişkin bilgiler diğer devletin yetkili kurumlarına toplu olarak gönderilmektedir. Amacı her ne kadar uluslararası alanda yapılan vergi kaçakçılığını önlemek olsa da mükellefin temel hak ve hürriyetlerin dokunan bir madde olması hasebiyle incelenmesi gerekli olan bir maddedir. Kişilerin kişisel verilerinin güvenliği en temel haklarından biridir. Ancak anlaşma düzenlemesine göre mükelleflerin bilgileri diğer devletlerle paylaşılacaktır. Bu paylaşım kişi haklarının korunması gereği diğer devlet tarafından gizli tutulmak zorundadır. Ancak gerek temel hak ve hürriyetler bakımından gerekse mükellef hakları bakımından konunun incelenmesi ve amacına aykırı kullanılmaması adına hukuki temelin doğru oturtulması gerekmektedir.

Çalışmamızda ülkelere mükellefe ait ve anlaşmada geçen bilgilerin toplu gönderilmesine ilişkin düzenleme iç hukukumuzdaki yasal düzenlemeler çerçevesinde incelenmektedir. İç hukukumuzdaki mükellef haklarını düzenleyen hükümler, Vergi Usul Kanunu 148-152. maddeleri arasında düzenlenen bilgi toplama yöntemleriyle alakalı düzenlemeler ile kişisel bilgilerin korunmasına yönelik düzenlemeler ile toplu bilgi değişimine ilişkin düzenlemenin sistematik bir incelenmesi yapılarak maddenin hukuka ve kanunlara uygunluğu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

**Anahtar kelimeler:** Vergi Güvenliği, kişisel verilerin korunması, otomatik bilgi değişimi, bilgi toplama, bilgi verme.

JEL Sınıflandırması: K, H2, H26, K34

## AUTOMATIC INFORMATION EXCHANGE IN TERMS OF TAX SECURITY

### Abstract

Nowadays, global companies have a very important place in the economic market. With the positive effects of globalization, there is also a negative aspect of the country's sovereignty rights. The erosion of the taxes that the states must obtain causes damage to the country's economy as well as the inequality between taxpayers. Many studies are being conducted by states and international organizations on the prevention of tax evasion and tax evasion by taxpayers in the international arena. One of the studies carried out in this area is the Mutual Administrative Assistance Agreement between the Tax Matters, which are regulated by many states regulated within the OECD. After completing the necessary domestic legal procedures, our country became a party to the contract as of 2017. According to one of the articles of this agreement, information on the assets of the taxpayers is sent collectively to the competent authorities of the other state. Although its aim is to prevent international tax evasion, it is necessary to examine the taxpayer's basic rights and freedoms as a matter of woven matter. The security of personal data is one of the most basic rights. However, the taxpayers' information will be shared with other states according to the agreement arrangement. This sharing must be kept secret by the other state, as the need to protect the rights of the person. However, in terms of fundamental rights and freedoms and the rights of

\* Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi B.S.Y.O. Türkiye, blgn.sibel@gmail.com

\*\* Ar. Gör. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Türkiye, aythemis@gmail.com

taxpayers, the legal basis must be established in order to examine the issue and not to use it in a way that is not against its purpose.

In our study, the regulation on the bulk sending of the information of the taxpayer and the agreement is examined within the framework of the legal regulations in our domestic law. Provisions governing the rights of taxpayers in our domestic law, Tax Procedure Law 148-152. Arrangements related to information gathering methods and regulations about protection of personal information and a systematic review of the regulation on collective information exchange will be tried to be put forward with the regulatory compliance and legitimacy.

**Key Words:** Tax Security, Protection of Personal Data, Automatic Information Exchange, Fact-finding (Information Gathering), Edification.

## Giriş

Tarihin ilk zamanlarında hükümdara verilen hediyeler şeklinde ortaya çıkan vergiler zamanla zorunlu hale gelmiştir (Mutluer, Heper, & Dönmez, 2006, s. 23). Vergiler günümüzde kamu gelirleri içerisinde en önemli yeri tutmaktadır. 2018 yılında elde edilen kamu gelirleri içerisinde vergilerin payı oldukça fazladır. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün 2017 yılı verilerine göre vergiler kamu gelirlerinin yaklaşık olarak %85,2'sine tekabül etmektedir (2018 Bütçe Gerçekleşmeleri, 2018). Bu durum vergilerin toplanmasının güvence altına alınması gereğini kendiliğinden ortaya çıkarmaktadır. Bunun sonucu olarak çeşitli usullerden oluşan vergi güvenliğini sağlamaya yönelik müesseseler ortaya çıkmıştır.

Vergi güvenlik önlemleri kişi hak ve hürriyetleriyle bağlantı içindedir. Devletçe kabul edilen vergi güvenlik önlemleri kişilerin temel hak ve özgürlüklerini etkileyebilmektedir. Bazı durumlarda çatışan iki hukuki değerden birinin tercih edilmesi söz konusudur. İki değer arasında tercih yapılırken temel hak ve hürriyetlere ilişkin anayasal düzenleme ve diğer hukuki düzenleme ve kabullere riayet edilmesi gerekir.

Uluslararası otomatik bilgi değişimi vergi güvenlik önlemlerinden bir tanesidir. Kişilerin devlet maliyesi veya finansal kuruluşlarca elde edilen bilgileri yapılan uluslararası antlaşma gereği diğer devlet maliyelerince vergilendirmeye ilişkin olarak paylaşılmasıdır. Kişisel veriler paylaşılması kişilerin birçok hak ve özgürlüğü ile çatışır durumda bulunmaktadır. Özellikle kişisel verilerin korunması, özel ve ekonomik hayatın gizli kalması gereken olguları bakımından tartışılması gereken bir olgu olarak görülmektedir. Bu nedenlerle uluslararası otomatik bilgi değişiminin içeriğinin ve sınırlarının saptanması önem arz etmektedir.

Çalışmamızda bu amaçlarla vergi güvenliği ve vergi güvenlik önlemleri incelenerek otomatik bilgi değişiminin yapısı ve hangi şartlarda yapılabileceği ele alınacaktır. Daha sonra uluslararası otomatik bilgi değişiminin anayasal hak ve özgürlüklerle olan bağlantısı tartışılacak ve değerlendirmelerimize yer verilecektir.

## 1. Vergi Güvenliğine İlişkin Genel Bilgiler

### 1.1. Vergi Güvenliği Kavramı

Güvenlik, kelime itibarıyla toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu ile emniyet anlamlarına gelmektedir (www.tdk.gov.tr, tarih yok). Güvenlik bir kelimeyle birlikte kullanıldığında ise yanına gelen sözcüğe ilişkin yasal düzenin aksamadan işlemesi anlamını taşımaktadır. Bu açıdan vergi güvenliği vergilere ilişkin yasal düzenlemelerin aksamaması adına getirilen korunma uygulamaları anlamını ihtiva etmektedir.

Vergi güvenliğinin dar ve geniş olmak üzere iki tanımı yapılmaktadır. Dar anlamda vergi güvenliği Aksoy'a göre vergilerin konuluş gayesine uygun olarak en yüksek gelirin elde edilmesine yönelik olarak yapılan uygulamalardır (Aksoy, 1998, s. 262). Saral ise benzer şekilde vergilerin konuluş amacına uygun olarak vergilerden optimal gelirin elde edilmesini sağlayacak uygulamalardır (Saral, 1980, s. 115). Batirel'e göre güvenli vergi sistemi, vergi denetimi vergi kanunlarına uygun şekilde uygulanan ve karşılıklı ilişkilerle özdenetimi sağlayan vergiler topluluğudur (Batirel, Semineri Değerlendirme, 1980, s. 117).

Öncel'e göre ise vergi güvenliği dar ve geniş olarak ikili ayrıma tabi tutulmuştur. Dar anlamda vergi güvenliği vergilerin konuluş amacına uygun olarak düzenli ve optimal vergi seviyesinin gerçekleştirilmesidir (Öncel Y. , 2001, s. 39). Geniş anlamda vergi güvenliği ise düzenli ve optimal vergi seviyesine ulaşmanın gerçekleştirilmesiyle birlikte vergi hasılatının da öngörülene yaklaşmasını kapsamaktadır (Öncel Y. , 2001, s. 39).

Solak, vergi güvenliğinin dar ve geniş anlamını ayrı ayrı vererek tanımlamıştır. Dar anlamda vergi güvenliği vergi ödevlilerinin üzerine düşen vergi ödevini kanunlara uygun yerine getirmesi adına vergi idaresince uygulanacak kurallardır (Solak, 2004, s. 6). Ancak Solak dar anlamda vergi güvenliğinde diğer görüşlerle aynı yönde, vergi güvenliğinin geniş anlamında vergilendirmenin diğer tarafı olan vergi ödevlisinin güvenliğini de kapsamakta olduğunu düşünmektedir. Ona göre geniş anlamda vergi güvenliği vergi yükümlüsü ve sorumlusundan oluşan vergi ödevlilerinin de güvenliğini içine almaktadır. Bu manada vergi sisteminin tüm taraflarının güvenliğinin sağlanması gerektiğini düşünmektedir (Solak, 2004, s. 6).

Vergi güvenliğine ilişkin yapılan tanımlara bakıldığında vergi güvenliği ile vergi güvenlik önlemlerinin aynı anlamda değerlendirilmemesi yerinde olur. Vergilerin konuluş amacına uygun olarak optimal seviyesine ulaşmasını sağlayan yöntemler vergi güvenlik önlemleridir. Ancak vergi güvenliği bu önlemlerle ulaşılmaması hedeflenen nihai amaçtır. Vergi güvenlik önlemleri öngörülen hukuki düzenlemelere uygun davranılmasını sağlamaya yönelik uygulamalardır. Bu açıdan Yeniçeri'nin tanımına katılmaktayız. Yeniçeriye göre kanunlara uygun olarak gerçekleşmesi beklenen veya gerçekleşmiş vergi alacağının zamanında toplanmasına ilişkin koşulların bir araya gelmesidir (Yeniçeri, 2005, s. 23).

## 1.2. Vergi Güvenlik Önlemleri

Vergi güvenlik önlemleri aracılığıyla toplanan verginin gerçek değerine ulaşması amaçlanmaktadır. Vergi güvenlik önlemleri verginin türüne ve teknolojik yeniliklere uygun olarak belirlenmekte ve vergi mevzuatında yerini almaktadır. Kanunilik ilkesine uygun olmayan bir vergi güvenlik yönteminin uygulanması imkanı yoktur. Vergi kanunlarında veya kanuna eşdeğer bir düzenlemede bulunmayan temel hak ve hürriyetlere dokunan vergi güvenlik önlemlerinin idare tarafından düzenlenmesi mümkün değildir (Güneş, 2014, s. 149).

Vergi güvenlik önlemlerinin çıkış nedenlerine bakıldığında daha çok vergilerin ve vergi ödevlerinin kanuni düzenlemelere uygun olarak yapılmasını sağlamaya yönelik denetim ön plana çıkmaktadır (Müezzinoğlu, 1980, s. 6). Bu denetimler kişilerin vergilendirilebilecek gelirlerin varlığının tespitine ve vergi ödevlilerinin vergisel ödevlerine riayet etmelerine ilişkindir. Vergi güvenlik önlemleri vergilerin mevzuata uygun olarak hazineye geçmesini sağlamaya yönelik önlemlerdir.

Vergi güvenlik önlemleri doktrinde vergi güvenlik kurumları (Kaneti, 1989, s. 345-349), Vergi güvenlik önlemleri (Yeniçeri, 2005, s. 74), veya vergi güvenlik tedbirleri (Şanver, 1980, s. 94) (Aksoy, 1998, s. 262-276) olarak anılabilmektedir. (Öncel, Kumrulu, & Çağan, Vergi Hukuku, 2017, s. 99) Öncel/Kumrulu/Çağan ise bu önlemlerin bir kısmını vergi tarihinde ön işlemler bir kısmını ise vergi alacağı için güvence önlemleri (Öncel, Kumrulu, & Çağan, Vergi Hukuku, 2018, s. 165) şeklinde adlandırmıştır. Ancak bu tanımların hepsi vergilerin optimal seviyesinde hazineye geçmesini sağlamaya ilişkin tedbirlerdir (Solak, 2004, s. 9 vd.).

Vergi güvenlik önlemleri farklı şekillerde sınıflandırılabilir. Yeniçeri tarihyat öncesi vergi güvenlik önlemleri, tarihyat sonrası vergi güvenlik önlemleri ve özel vergi güvenlik önlemleri şeklinde bir sınıflandırma yapmıştır (Yeniçeri, 2005, s. 94). Solak ise hukuki ve işlevsel olarak iki tür tasnif yapmış, hukuki tasnifte, karine niteliği taşıyan vergi güvenlik önlemleri ve karine niteliği taşımayan vergi güvenlik önlemleri şeklinde sınıflandırma yapmıştır (Solak, 2004, s. 38-43). İşlevsel sınıflandırmada ise vergi güvenlik önlemlerini vergi güvenliğinin sağlanmasına yönelik olup olmamasına göre tipik ve atipik şeklinde bir ayırım yapmıştır (Solak, 2004, s. 43-49). Biz çalışmamız açısından vergi güvenlik önlemlerini tarihyat öncesi ve tarihyat sonrası vergi güvenlik önlemleri şeklinde ayırmayı uygun bulmaktayız.



### 1.2.1. Tarhiyat Öncesi Vergi Güvenlik Önlemleri

Tarhiyat öncesi vergi güvenlik önlemleri tarh edilecek vergilerin kanunlara uygun olarak optimal ölçüde gerçekleşmesini sağlamaya yönelik getirilmiş önlemlerdir. Tarhiyat öncesi vergi güvenlik önlemleri; belge ve kayıt düzeni, yoklama, inceleme, arama, bilgi toplama, vergi kimlik numarası uygulaması, vergi dairesi otomasyon projesi, vergilerin açıklanması, vergi levhası, nakit ödemelerin sınırlandırılması, vergi istihbarat arşivi, vergi tabanı oluşturulması, ihbar ikramiyesi, uluslararası iş birliği, stopaj, vergi düzeninin işleme şekline sayılabilir (Yeniçeri, 2005, s. 25 vd.).

### 1.2.2. Tarhiyat Sonrası Vergi Güvenlik Önlemleri

Vergiler tarh edildikten sonra kesinleşme aşamasına geçmektedir. Kesinleşen vergi alacağının ödemesini sağlamak adına tarhiyat sonrası vergi güvenlik önlemleri öngörülmektedir. Tarhiyat sonrası vergi güvenlik önlemleri vergi tarh edilip kesildikten sonra uygulanan vergi güvenlik önlemleridir. Kesinleşmiş vergi alacağını güvence altına alan ve vergilerin tahsiline yönelik bu önlemler vergi icra hukuku alanına girmektedir (Mutluer, Heper, & Dönmez, 2006, s. 231). Tarhiyat sonrası vergi güvenlik önlemleri teminat isteme, ihtiyati haciz, rüçhan hakkı, vergi alacağının uluslararası alanda izlenmesi ve tahsili, vergi sorumluluğuna ilişkin hükümler, vergi cezaları ve gecikme zammı ve gecikme faizi olarak gösterilebilir (Yeniçeri, 2005, s. 221 vd.).

## 2. Bilgi Değişimi ve Bilgi Değişimine İlişkin Hukuksal Dayanaklar

### 2.1. İç Hukuk Mevzuatı Açısından

#### 2.1.1. Bilgi Toplama

Vergi Usul Kanununda bilgi değişimine hazırlık teşkil ettiğini de söyleyebileceğimiz vergi güvenlik önlemleri düzenlenmiştir. VUK 148-152 maddeleri arasında bilgi toplama buna ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bilgi değişimin sağlıklı işlenmesini sağlamak adına öncesinde bilgi toplanması gerekmektedir. Bilgi toplamaya ilişkin hükümler iç hukuk açısından mükelleflerin vergi uyumunu denetlemeye yönelik bir vergi güvenlik müessesesidir. Ancak aynı zamanda bilgi toplama müessesesi bilgi değişim antlaşmalarının da hazırlık aşamasını oluşturmaktadır. Elbette bilgi değişimi yalnız bu maddelere dayanarak yapılan bilgi toplama müessesesinden elde edilen bilgilerle yapılmamaktadır. Bilgi değişim antlaşmaları vergi dairesinin diğer vergi güvenlik yöntemleri ile elde edilen tüm bilgiler paylaşım hükümlerine tabidir. Bilgi toplamaya ilişkin vergi güvenlik önlemleri denetim alt yapısını sağlamak haricinde yükümlüyü psikolojik olarak doğru beyanda bulunmaya sağlama fonksiyonu da bulunmaktadır (Şenyüz, Yüce, & Gerçek, Vergi Hukuku, 2017, s. 162).

Vergi Usul Kanununun 148. maddesine göre “*Kamu idare ve müesseseleri, mükellefler veya mükelleflerle muamelede bulunan diğer gerçek ve tüzel kişiler, Maliye Bakanlığının veya vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların isteyecekleri bilgileri vermeye mecburdurlar.*”

Vergi Usul Kanununun devamlı bilgi verme başlıklı 149. maddesine göre “*Kamu idare ve müesseseleri (Kamu hizmeti ifa eden kurum ve kuruluşlar dahil) ile gerçek ve tüzel kişiler vergilendirmeye ilişkin olaylarla ilgili olarak Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve vergi dairesince kendilerinden yazı ile istenecek bilgileri belli fasıllarla ve devamlı olarak yazı ile vermeye mecburdurlar.*” Ayrıca 150. maddeyle bazı görevlilere ölüm ve intikale ilişkin olayları vergi idaresine bildirme yükümlülüğü getirilmiştir.

Bilgi toplamaya ilişkin açıklanan düzenlemelere 2013 yılında VUK’da yapılan bir değişiklikle 152/A maddesi eklenmiştir. Maddenin eklenmesinin sebebi vergi idaresini bilgi değişimine ilişkin bilgi toplama konusunda yetki vermektir. Bu hükme göre “*Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı veya vergi incelemesi yapmaya yetkili olanlar, usulüne uygun olarak yürürlüğe girmiş uluslararası anlaşmalarda yer alan bilgi değişimi hükümleri çerçevesinde, Maliye Bakanlığınca tespit edilecek usullere göre bu Kanunun 1 inci maddesinde belirlenen şümulle sınırlı olmaksızın bilgi toplayabilir.*”

Vergi Usul Kanununa eklenen 152/A maddesi Türkiye’nin başından beri üye olduğu ve aktif bir şekilde katılım sağladığı OECD bünyesinde oluşturulan Vergi Amaçlı Küresel Şeffaflık ve Bilgi Değişimi Forumuna uyum sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Böylece OECD Küresel Forumunun,

Türkiye açısından şeffaflık konusuna uyumsuzluk olarak gündeme getirdiği, ulusal vergi mevzuatında bilgi değişimine ilişkin bir düzenleme olmaması hususu ortadan kaldırılmıştır. Ayrıca Türkiye'nin taraf olduğu çifte vergilendirmeyi önleme antlaşmaları dışında uluslararası alanda vergi konularında bilgi değişiminde bulunması için yasal bir dayanak oluşturulmuştur (Çakmak, 2017).

Maliye Bakanlığı VUK 152/A maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul Esaslar Hakkında Yönetmeliğinde düzenleme yapmıştır. Maliye Bakanlığınca 2015'de Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 23/A maddesine göre "Uluslararası anlaşmalarda yer alan bilgi değişimine ilişkin hükümler çerçevesinde bilginin sağlanmasına yönelik gerçekleştirilecek araştırmalar öncelikli olarak ele alınır ve en kısa zamanda tamamlanır. Bu süre, bilgi talebinin Başkanlığa ulaştırıldığı tarihten itibaren iki ayı geçemez." Maliye Bakanlığınca bu konuda kanunla verilmiş yetkiye dayanılarak yapılmış tek düzenleme söz konusu yönetmelikte yapılan değişikliktir. Bu konunun daha ayrıntılı düzenlenmesi gerekmektedir. Özellikle bilgi toplamanın VUK'un şümülünü aştığı durumlarda bilgi toplanan kimsenin bilgilendirilmesi konusunda bir düzenleme temel hak ve özgürlüklerin korunması adına uygun görünmektedir.

Yapılan düzenlemeyle bilgi toplamaya yetki verilmiş kişiler vergi inceleme yetkisi olan kimselerdir. Toplanacak bilgiler açısından ise bir sınır getirilmemiştir. Vergi incelemesine yetkili olan kişiler her türlü bilgiyi toplayabilecektir. Konu bakımından düzenlemeyle getirilen tek sınır Türkiye tarafından daha önce yapılmış bir bilgi değişim antlaşmasının gerektirmesidir. Bu durumda yapılan bilgi değişim antlaşmasının sınırları 152/A maddesine göre toplanabilecek bilgilerin sınırını vermektedir. Ancak bu sınır 152/A maddesi belirlenmek yerine ilerde bilgi değişim sözleşmesinde geçebilecek tüm bilgileri kapsamı adına ucu açık bırakılmış gibi görünmektedir.

Vergi Usul Kanununun 152/A maddesi kanun yapma tekniği bakımından eleştirilebilir. Özellikle VUK 1. maddesinde belirlenen şümülle bağlı olunmadan her türlü bilginin toplanmasına ilişkin düzenleme kanun yapma tekniği bakımında uygun görünmemektedir. Her ne kadar VUK'un şümüülü gümrük vergilerini kapsamadığı için böyle bir madde getirildiği düşünülebilirdi de sınırları belirlenmemiş bir yetki verilmiş gibi gözükmemektedir.

### **2.1.2. Mali İstihbarat Arşivi**

Vergi Usul Kanununun 152. maddesine göre söz konusu kanunun 150. maddesine göre bilgi verilmesine engel durumlar dışında elde edilen bilgilerin Maliye Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmiş hükümlere göre arşivlenmesi hüküm altına alınmıştır. Söz konusu düzenlemeye istinaden 1951 de çıkarılan Mali İstihbarat Arşivi Yönetmeliği (T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 1951) çıkarılmıştır. İstihbari bilgilerin nasıl toplanacağı ve ne amaçlar için kullanılacağı ve nasıl saklanacağı bu yönetmelikte belirtilmektedir. Söz konusu yönetmeliğe göre toplanacak bilgiler de vergilendirme ile alakalı olarak sınırlandırılmıştır. Bilgilerin toplanma amacı ile bağlantılı olarak vergi ile ilgili faaliyet ve muameleleri, mükelleflerin vergi ile ilgili servet, sermaye ve hesap vaziyetlerini, üçüncü şahısların vergi karşısındaki durumlarını, tayin, tespit ve kontrole imkân sağlayacak bilgilerin arşivlenmesi gerekmektedir.

VEDOP projesi vergi işlemlerinin internet ortamında yapıldığı bir sistemdir. Bu sisteme göre verginin beyanı, tarh ve tahakkuku aynı sistem içerisinde internet ortamında yapılabilmektedir (Bilginli, 2011, s. 174). Bu sisteme 2010 yılının sonundan itibaren bütün gelir idareleri dahil edilmiştir (Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2011, s. 26). Böylece vergi idaresinin elektronik ortama geçirilen işlemlerine 2006 yılından itibaren, bankalarca kesilen vergilerin banka tarafından elektronik ortama geçirilmesi ve Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) ile paylaşılmasını sağlayan bir sistem oluşturulmuştur (Bilginli, 2011).

Bilgilerin arşivlenmesi ile alakalı olarak Veri Ambarı Projesi (VERİA) oluşturulmuştur. Bu projeye birlikte mükellefiyete ait vergi kaçakçılığını ve kayıt dışı ekonomiyi önlemek adına getirilmiş bir uygulamadır (Şakar, 2011, s. 71). Veri ambarında bilanço esasına göre defter tutan mükelleflerin mal ve hizmet alımlarına, mal ve hizmet satışlarına ilişkin kurum ve kuruluşlarla yaptığı çeşitli işlemlere yönelik bilgiler bulunmaktadır (Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi, 2011, s. 88).

Mali istihbarata ilişkin bilgilerin tutulması kanuni düzenlemeye uygun olarak yönetmelikle düzenlenmiştir. Ayrıca istihbari bilgilerin tutulması ve gerçek bilginin sağlanması adına VEDOP ve VERİA gibi projeler oluşturulmuş ve Maliye Bakanlığının bünyesinde bu bilgilerin doğrudan, kolay elde edilmesinin internet ortamında önü açılmıştır.

## 2.2. Uluslararası Mevzuat Bakımından

### 2.2.1. Uluslararası Bilgi Değişimi

Uluslararası bilgi değişiminin önemi kişilerin vergilendirme oranı daha az olan başka ülkelere veya vergi cennetlerine aktardıkları servet ve kazançları sonucu vergilendirme hakkı bulunan devletin bu konular üzerinde vergilendirme yapamamasıdır (Batirel, Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları Ve Vergi Cennetleri, 2014, s. 44). Asimetrik bilgi vergilendirmenin en önemli problemlerinden biridir (Lederman, 2010, s. 1735). Yapılan bilgi değişimi anlaşmalarıyla kişilerin taraf devletlerde bulunan servet ve banka hesap bilgilerine ulaşılmakta ve böylece kişinin devletlerden vergi kaçırmasının önüne geçilmektedir (OECD, The Global Forum On Transparency And Exchange Of Information For Tax Purposes, 2012).

Devletlerin vergi konularının yer bakımından uygulanmasında farklı ilkeleri benimsemeleri uluslararası düzeyde vergilendirme yetkisinin çatışmasına sebebiyet vermektedir (Oktar, 2013, s. 34). Devletler bu çakışma neticesinde oluşabilecek çifte vergilendirmeyi önlemek adına uluslararası vergi anlaşmaları imzalamaktadır. Vergi anlaşmaları iki veya ikiden fazla devletin katılımıyla kendi egemenlik alanlarında geçerli olacak şekilde yapılan vergi ilişkin düzenlemeler vergi anlaşmalarıdır. Vergi açısından yapılan uluslararası anlaşmaların vergilere ilişkin çifte vergilendirmeyi önlemekle birlikte uluslararası alanda vergi kaçakçılığı ile mücadele etmek, vergi teşkilatları arasında yardımlaşmayı sağlamak gibi amaçları da vardır.

Türkiye tarafından yapılan ikili veya çok taraflı anlaşmalar Anayasanın 90. Maddesine göre yürürlüğe girmektedir. Buna göre TBMM'nin yapılan anlaşmanın onaylanmasını uygun bulmasından sonra usulüne göre yürürlüğe konulur. Usulüne göre yürürlüğe girmiş uluslararası anlaşmalar kanun hükmündedir. Temel hak ve hürriyetlere ilişkin bir uluslararası anlaşma ile kanun hükmünün çatışması halinde uluslararası anlaşma hükmü uygulanmaktadır.

Vergi anlaşmalarına ilişkin OECD, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği bünyesinde model anlaşmalar bulunmaktadır. Vergilendirmeye ilişkin ülkemizce yapılmış uluslararası anlaşmalar genellikle çifte vergilendirmeyi önlemeye ilişkin anlaşmalardır. Ancak uluslararası vergi kaçakçılığının artmasıyla bilgi değişimine ve idari işbirliğine ilişkin anlaşmalar da sayısını gün geçtikçe artırmaya başlamıştır.

### 2.2.2. Çifte Vergilendirmeyi Önleme Anlaşmaları

Vergi kaçırma ve zararlı vergi rekabeti ile mücadele kapsamında bilgi değişiminin kolaylaştırılması amacıyla yönelik ilk düzenlemelerdir. Küreselleşme, ülkelerin vergi mevzuatlarındaki farklılık, finans piyasalarındaki teknolojik gelişmeler sermaye hareketliliğini artırmıştır (Doğrusöz, 2017). Bu durum çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları kapsamında düzenlenen bilgi değişim hükümlerinin yetersiz kalmasına sebep olmuştur. Yine de çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları günümüzde hala vergi rekabeti ve vergi kaçakçılığıyla mücadele açısından önemli bir anlaşma türüdür.

Aynı vergi konusu üzerinden aynı mükellefe birden fazla devlet tarafından vergilendirme yapılması uluslararası çifte vergilendirmedir. Devletlerin egemenlik yetkilerinin çatışmasından kaynaklanan çifte vergilendirmenin etkilerini ortadan kaldırmak adına devletler iç hukuk önlemleri almaktadır. Ancak bu yöntemler çifte vergilendirmeyi önlemede yetersiz kalabilmektedir (Şenyüz, Vergi Ceza Hukuku, 2015, s. 349). Ulusal düzeyde, ülkelerin vergi mevzuatlarını güncelleme yoluna gitmeleri tek başına çifte vergilendirmenin önlenmesinde etkili olmamaktadır (Berkay, 2011, s. 92). Mükelleflerin daha kalıcı yöntemlerle çifte vergilendirmenin dışına çıkartılması gerekmektedir (Şenyüz, Vergi Ceza Hukuku, 2015, s. 345). Devletler bu tehlikeyi önlemek adına birbirleriyle anlaşma yoluna gitmişlerdir. Çifte vergilendirmeyi önlemek adına karşılıklı mutabakat sonucu ortaya çıkan anlaşmalar, çifte vergilendirme anlaşmalarıdır.

Türkiye çifte vergilendirme antlaşmaları imzalamaya 1970 yılında başlamıştır. Ancak çifte vergilendirmeyi önleme çalışmalarının yoğunluk kazandığı dönem 1980’li yıllardır (Berkay, 2011, s. 100). Türkiye çifte vergilendirme antlaşmalarında, bir OECD üyesi olarak, OECD modelini örnek almakla birlikte, model antlaşma yorumuna bazı çekince ve şerhler koyarak diğer OECD üyeleriyle gelişmişlik düzeyi farklılıklarını kendi modeline yansıtmıştır. Gelişmekte olan ülkelerle olan çifte vergilendirme antlaşmalarında ise BM modeline yaklaştığı gözlemlenmektedir. Çifte vergilendirmeyi önleme antlaşmaları genel olarak gelir ve kurumlar üzerinden alınan vergilere ilişkin olup bilgi değişimi sadece antlaşma kapsamında düzenlenen gelir ve sermayeye ilişkin olarak kullanılabilir.

Çifte vergilendirmeyi önleme antlaşmalarına vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmayı önleme amacına bağlı olarak antlaşma konusuna giren yükümlüler hakkında alınan bilgilerin gizliliğine ilişkin hükümler konulabilmektedir. Bilgi sadece antlaşmanın konusuna giren vergilerin uygulanmasıyla görevli kişi veya makamlara verilebilmektedir.

Antlaşma kapsamında devletler; iki tarafta da faaliyet gösteren tam ve dar mükelleflerin işlemleri, diğer devlette ödenen vergiler veya tahsil edilen gelir unsurları, sahip olunan varlıklar ve bunların elden çıkarılması, kullanılan belgelerin gerçek olup olmadığı ile belgelerde yazılı tutarların kayıtlarının ne şekilde yer aldığı gibi konularda bilgi değişiminde bulunabilmektedir.

1983 yılından itibaren Türk Tipi Antlaşma Modelini geliştirerek ikili vergi antlaşmalarının sayısını artıran Türkiye, kullandığı yöntemleri ülkelere göre farklılaştırmıştır (Berkay, 2011, s. 100). İmzalanan antlaşmalara uygulama kolaylığı sağlaması açısından 1996 yılından başlayarak 2017 yılına kadar 4 ayrı çifte vergilendirmeyi önleme antlaşmaları genel tebliği yayımlanmıştır. 2019 yılı itibarı ile Türkiye’nin 85 ülke ile çifte vergilendirmeyi önleme antlaşması bulunmaktadır.

### 2.2.3. Yabancı Hesaplar Uyum Yasası (FATCA)

Kısaca FATCA olarak anılan ABD tarafından Yabancı Hesaplar Uyum Yasası (The Foreign Account Tax Compliance Act) ABD’nin vergi kaçakçılığı ve vergiden kaçınmayı önlemeye yönelik kendi mukimi olan veya mukim sayılan vatandaş ve kurumların yurt dışında elde ettikleri veya yurt dışına aktarılan gelirler açısından bilgi edinmesini sağlamak amacıyla düzenlenmiştir. Bu yasaya dayanarak ABD çeşitli ülkelerle vergi bakımından bilgi değişim antlaşmaları imzalamaktadır. Bu antlaşmalar ABD ile birçok ülke ile amaç ve genel hatları aynı olmakla beraber her ülkenin durumuna göre bazı farklılıklar da içermektedir. Ayrıca FATCA ülke iç hukuklarının izin vermesi halinde finansal kuruluşlarla ABD hükümeti arasında da imzalanabilmektedir (Grinberg, 2012, s. 23,24).

FATCA kapsamında yapılan antlaşmalar ile diğer ülkelerdeki Amerikan vatandaşı veya mukimi kişilerin hesap açma, hesaplarından para çekme ve aktarma işlemleri ile hesap sahiplerinin yakınları arasındaki gerçekleşen para trafiği de finansal kuruluşlarca ABD yetkili makamlarına bildirilmektedir (Dizdarevic, 2011, s. 2988). FATCA antlaşmaları verimliliğini yüzde otuzluk vergi stopajı yapılması uygulaması ile sağlamaktadır (Dizdarevic, 2011, s. 2991). Ancak yine müşterilerle yapılacak gizli antlaşmalarla bu vergilerin ödenmesinden kaçınılabilir. Bu nedenle finansal kuruluşların antlaşma hükümlerine karşı tutumları FATCA’nın beklenen etkiyi sağlaması bakımından önemlidir (Lederman, 2010, s. 1747). Diğer yandan FATCA’da yer alan yüzde otuzluk vergi kesintisi çifte vergilendirmenin önleme çalışmalarının aksine daha az vergi ödenmesi gerekiyorken yüzde otuzluk vergi ödenmesine sebebiyet verebilecektir (Dizdarevic, 2011, s. 2994).

FATCA, ABD yasama organları tarafından 2010 yılında kabul edilmiştir (Behrens, 2013, s. 213)(Gelir İdaresi Başkanlığı, tarih yok). Bu yasaya göre bilgi değişimi antlaşmaları iki şekilde yapılabilmektedir. İki ülke arasında karşılıklı otomatik bilgi değişimine yönelik olarak ya da ülke içindeki finansal kuruluşların doğrudan Amerikan Gelir İdaresi (IRS) ile bilgi paylaşımına yönelik yapılabilmektedir. ABD bu şekilde 100’den fazla ülke ile antlaşma yapılmıştır. FATCA Türkiye ile ABD arasında karşılıklılık esasına dayanan bir antlaşma söz konusudur (Gelir İdaresi Başkanlığı, tarih yok). 29 Ekim 2015’de “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Genişletilmiş Bilgi Değişimi Yoluyla Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılması Antlaşması” (FATCA Antlaşması) Ankara’da iki devlet tarafından imzalanmıştır.

Türkiye ile ABD arasında gerçekleştirilen bilgi değişim sözleşmesine göre iki devletin talebi halinde devlet yetkili organlarınca istenilen bilgilerin verilmesi kabul edilmiştir. Ayrıca FATCA antlaşması ile iki devlet arasında karşılıklı otomatik bilgi değişimi de kabul edilmiştir. Antlaşma 2016'da TBMM tarafından uygun bulunmuş(Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Genişletilmiş Bilgi Değişimi Yoluyla Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılması Anlaşması ve Eki Mutabakat Zaptının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanundur (T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 2016). Bakanlar Kurulunca (Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Genişletilmiş Bilgi Değişimi Yoluyla Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılması Anlaşması ve Eki Mutabakat Zaptının Onaylanması Hakkında Karar onaylanmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 2016). Söz konusu antlaşmaya binaen otomatik bilgi değişimi yürürlük kazanmış bulunmaktadır.

#### 2.2.4. Bilgi Değişimi Antlaşmaları

Daha çok pasifik bölgelerde yer alan vergi cenneti niteliğindeki küçük ülkeler vergiden kaçınmaya ve vergi kaçakçılığına neden olmaktadır. Vergi cennetlerinin ortaya çıkardığı en önemli sorun zararlı vergi rekabetidir (Batirel, Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları Ve Vergi Cennetleri, 2014, s. 46). Sermaye ve diğer finansal gelirlerden düşük vergi alan bu ülkeler vergi uygulamaları açısından şeffaf olmayan bir yapı sergilemektedir. Bu ülkelere yabancı uyruklu kişi veya şirketlere ait olan finansal bilgiler saklanmakta ve bu bilgileri paylaşmama yönünde bir eğilim gösterilmektedir. Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok ülke idaresi çeşitli yasal düzenlemelerle vergisel bilgilere ulaşılmasına imkan tanıyan geniş yetkilere sahiptir. Ancak ülke dışı kişi, varlık veya işlemler söz konusu olduğu durumlarda vergi idaresinin yetkileri yetersiz kalmaktadır (Ateş, 2015, s. 665). Çifte vergilendirme antlaşmaları da vergi kayıp ve kaçakını önlemek adına özellikle vergi cennetleriyle yeterli işbirliğini sağlayamamaktadır (Batirel, Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları Ve Vergi Cennetleri, 2014, s. 45).

Çifte vergilendirmenin önlemesi konusunda model antlaşmaları üreten iki uluslararası kurumdan biri olan OECD haksız vergi avantajını ortadan kaldırmak amacıyla zararlı vergi rekabeti ve vergi cennetleri karşısında uzun yıllar gerektiren ciddi bir uğraş içine girmiştir. Bu konuda birçok rapor hazırlayan OECD 2009 yılında "Vergi Amaçlı Küresel Şeffaflık ve Bilgi Değişimi Forumu"nu oluşturmuştur. Forumun temelinde 2008 finansal krize bağlı olarak finansal sistemin sağlıklı işleminin güvence altına alınması ile vergi kayıp ve kaçaklarına engel olmak adına ülkeler arasında şeffaflığın sağlanması yatmaktadır (Çakmak, 2017). Küresel forum vergide şeffaflık ve bilgi değişimi amacıyla OECD üyesi olan ve olmayan ülkelerin işbirliği yaptığı çok taraflı bir ağıdır. Forum bilgileri bilgi paylaşımına şeffaflığa ilişkin bilgi değişiminin uyumlaştırılması amacıyla gözden geçirme ve işleme yöntemlerini kullanırken üye devletleri üye devletleri bir ya da iki aşamada denetime tabi tutmaktadır. Denetim sonucu ortaya çıkan rapor oylamaya sunulmaktadır. Vergi konusunda şeffaf olmayan veya bilgi değişimine izin vermeyen ülkelerin raporu onaylanamamaktadır. OECD standartlarına göre vergi amaçları açısından şeffaf olmayan veya bilgi değişiminde bulunmayan ülkeler, forum tarafından onaylanmayarak zararlı vergi rekabetine sebep olan ülkeler arasında değerlendirilmektedir (Çakmak, 2017).

Küresel forum vergi idareleri arasında işbirliğine gidilerek ülkeler arası vergi değişimini sağlamak amacıyla OECD tarafından hazırlanan "Vergisel Bilgi Değişimi Antlaşmalarını desteklemektedir. Bu antlaşmalar vergi idarelerine yükümlülerin vergi cennetleri aracılığıyla yaptığı off-shore yatırımlara ilişkin bilgi değişiminin sağlanması amacını taşımaktadır (Ateş, 2015, s. 671). Bilgi değişim antlaşmaları çok taraflı olsalar dahi uygulamada iki taraflı bir antlaşmayla karşılıklı düzenlemeyi gerektirmektedir. Türkiye'de başından beri üye olduğu ve aktif bir şekilde katıldığı Forumun amaçları çerçevesinde bilgi değişim antlaşmaları imzalamaya başlamıştır.

Türkiye yapmış olduğu bilgi değişim antlaşmaları ile vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsili, vergi kayıp ve kaçaklarının cebri icrası ve takibine ilişkin sorunların incelenmesi veya takibine yönelik bilgiler talep halinde değişime tabi tutulmaktadır. Bilgi değişim antlaşmalarında taraflar otomatik olarak bilgi değişimine zorlanamamaktadır. Tarafların talebine bağlı olarak bilgi değişimi yapılmaktadır. Tarafların yetkili makamlarınca alınan tüm bilgiler gizli tutularak, talepte bulunulan tarafın yazılı ön izni olmadan

antlaşmada belirtilen amaçlar dışında kullanılamamaktadır. Ayrıca antlaşma kapsamında talepte bulunulan tarafından üçüncü bir devlete açıklanamayacaktır.

Türkiye yukarıda bahsi geçen hükümleri içeren antlaşma modelini beş ayrı ülke ile imzalamıştır. Antlaşma yapılırken Türk vatandaşı veya mukimi yatırımların bulunduğu ülkeler dikkate alınmıştır. Son olarak Man adası Hükümeti ile yapılan antlaşma ise 15.02.2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu ülkelerle yapılan bilgi değişimi antlaşmalarının yürürlük tarihini tespit eden cumhurbaşkanı kararı 23.11.2018 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

### 2.2.5. Otomatik Bilgi Değişimi Anlaşmaları

Bilgi değişimi anlaşma modeli hazırlayan Küresel Forumu ek olarak OECD bünyesinde 2013 yılında G20 ülkeleri ile birlikte, finansal bilgi değişiminin yıllık otomatik bir formatta standart haline getirilmesine ilişkin karar alınmıştır. 21 Temmuz 2014 tarihinde ise söz konusu otomatik bilgi değişimine ilişkin vergi ile ilgili finansal bilgilerin otomatik değişimine yönelik standartlar desteklenmiştir. Diğer taraftan OECD, Avrupa Konseyi ile birlikte “Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Antlaşması”nı 1988 yılında yayımlamış, 2010 yılında ise sözleşmeye ilişkin bir protokol hazırlamıştır.

Antlaşma Türkiye tarafından 3 Kasım 2011 tarihinde imzalanmıştır. Türkiye bu antlaşmayı imzalayarak yeni otomatik bilgi değişimi standardını desteklediğini, finansal bilgilerin karşılıklı olarak otomatik değişime tabi tutulacağını ve gerekli yasal düzenlemeleri tamamlayarak ilk değişimi 2018 itibarıyla gerçekleştireceğini taahhüt etmiştir. Ancak antlaşmanın uygun bulunmasına ilişkin süreç uzamış 3 Mayıs 2015 tarihinde 7018 sayılı Kanun ile sözleşmenin onaylanması TBMM’ce uygun bulunmuştur. Antlaşma 2017/10969 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla bazı çekince ve beyanlarla onaylanmıştır. Antlaşma vergi konularında otomatik değişim standardı kapsamında yasal dayanak oluşturmaktadır.

Otomatik bilgi değişimi, devletlerin kendi ülkesindeki finansal kuruluşlardan bilgi edinerek bu bilgileri yıllık olarak diğer üye devletlere otomatik olarak bilgilendirmesi kuralına dayanmaktadır (Doğrusöz, 2017). Otomatik bilgi değişimi ile mükelleflere ait kapsamı önceden belirlenen bilgiler sistematik ve periyodik olarak kaynak ülkeden mukim ülkeye aktarılmaktadır. Otomatik bilgi değişiminin dayanağını OECD tarafından hazırlanan “Vergi Konularında İdari Yardımlaşma Antlaşması”nın 6. maddesi oluşturmaktadır. Buna göre ülkelerin yetkili makamları, otomatik bilgi değişiminde bulunmak üzere karşılıklı anlaşabileceklerdir.

Vergi Konularında İdari Yardımlaşma Antlaşmasınının 6. Maddesinde düzenlenen otomatik bilgi değişiminin iki temel bileşeni bulunmaktadır. Birinci bileşen finansala hesap bilgilerinin otomatik değişimine ilişkindir. Türkiye bilgi değişiminin sağlanabilmesi için “Mali Hesaplar ile İlgili Bilgilerin Otomatik Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili Otorite Antlaşması”nı imzalamıştır. OECD’nin 5 Mayıs 2017 tarihinde duyurduğu bu antlaşma ile Türkiye bir yetkili otorite ile antlaşma imzalamak yerine çok taraflı bir antlaşmayı tercih etmiştir. Ancak Türkiye ikinci bileşen olan transfer fiyatlandırmasına ilişkin belgelendirme yükümlülüğü kapsamında hazırlanan “Ülke Bazlı Raporların Otomatik Bilgi Değişimine İlişkin Çok Taraflı Yetkili İdare Antlaşması”nı imzalamamıştır. Buna ilişkin hazırlanmış olan transfer fiyatlandırması tebliğ taslağı iki yılı aşkın süredir beklemekte olup henüz yürürlükte değildir (Ülkeler Arasında Otomatik Bilgi Değişimi Başlıyor, 2018). Taslak tebliğin yürürlüğe girmesi durumunda antlaşmaya taraf olma sürecinin hızlanması beklenmektedir.

Antlaşma; eş zamanlı vergi incelemeleri ve yurt dışı vergi incelemelerine katılım da dahil olmak üzere bilgi değişimi, koruma önlemleri de dahil olmak üzere tahsilatta yardımlaşma, belgelerin tebliğ edilmesi konularında iş birliğinin sağlanmasını kapsamaktadır.

Türkiye koyduğu çekincelerle antlaşmanın ülkemiz açısından gelir vergisi, kurumlar vergisi ve katma değer vergisi ile sınırlı tutmuştur. Vergi alacağı terimi, bu vergilerle ilgili borçlanılan, ancak henüz ödenmemiş herhangi bir tutardaki vergi, vergiye işletilen faizler, idari para cezaları ve tahsilata ilişkin giderleri kapsamaktadır. Türkiye sözleşmeye dahil etmediği vergilere ilişkin yardım sağlamama hakkını saklı tutmuştur. Antlaşma Türkiye açısından yürürlük tarihinden önceki alacaklarına uygulanmayacaktır. Antlaşmaya göre finansal bilgiler her taraf ülkeye değil yalnız kişi veya kurumun

mukimi olduğu ülkeye yapılacaktır. Dolayısıyla Türkiye’de mukim olan kişilerin bilgilerinin değişimi sözleşme kapsamında değildir (Doğrusöz, 2017). Antlaşmaya göre mukimle alakası olmayan 3. bir devlete bilgi aktarımı bilgiyi veren devletin onayına tabi bulunmaktadır.

Bildirime konu finansal hesaplar ise finansal kuruluş bünyesinde bulunan mevduat, saklama hesapları, ortaklık ve borç ilişkisi menfaati, nakdi değer sigorta sözleşmeleridir. Mukim kişi ve kurumlara ilişkin mali idare paylaşılacak bilgiler, kişilerin antlaşma hükümlerini dolanma yoluna giderek bilgi vermekten kaçınmaları önlenmek istenmiştir (Doğrusöz, 2017).

Maliye Bakanlığı bu süreç içerisinde bir tebliğ taslağı yayımlayarak antlaşma kapsamında bildirim yapma yükümlülüğü olan ve olmayan finansal kurumlar ile bildirime konu olan hesapları, zamanı, yöntemi açıklamıştır. Tebliğ taslağına göre saklama kuruluşları, yatırım kurumları, sigorta şirketleri Bakanlığa bilgi aktaracak kurumlardır. Türkiye’de mukim finansal kuruluşlar(yurt dışı şubeler hariç) ile yabancı finansal kuruluşların Türkiye’de bulunan şubeleri bildirim yapmakla yükümlüdür. Kapsama dahil finansal kuruluşlar ellerindeki bilgileri kendi mali idarelerine aktarmakta, toplanan bilgiler diğer ülkelerin mali idarelerine söz konusu idare tarafından gönderilecektir.

Mali verileri paylaşacak kişilere ilişkin olarak Antlaşmanın 21. madde ile koruma sağlarken, 22. madde ile bilgilerin gizliliğini sağlamıştır. Düzenlemeye göre sözleşmedeki hiçbir kurum, bilgi aktaracak Devletin kendi iç mevzuatı ve idari uygulamaları ile kişilere sağladığı güvenceleri etkilemeyecektir. Zaten taraflar arasında paylaşılan mali veriler sadece vergisel amaçlı olarak kullanılabilir. Ayrıca elde edilen bilgiler gizli tutulacak, bilgiyi sağlayan tarafın iç mevzuatında öngörülen hukuki düzenlemelere göre korunacaktır.

2019 yılının sonuna kadar ülkelerle bilgi paylaşımında bulunulabilmesi için idari, teknik ve yasal alt yapının tamamlanması gerekmektedir. Hangi ülkelerle bilgi değişimi yapılacağı ise Cumhurbaşkanı kararıyla belirlenecektir. Sadece belirlenen alanlarda bilgi paylaşımı yapılacağı ve ülkelerin vergi kayıplarını en aza indirmesi amaçlanan otomatik bilgi değişimine yönelik olarak Türkiye’nin çalışmaları da başlamıştır. Türkiye; Norveç (T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 2018) ve Letonya (T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 2018) ile otomatik bilgi değişimine ilişkin iki ayrı antlaşma imzalamıştır.

Antlaşmanın 3. maddesi gereği 2018 yılı ve takip eden yıllara ilişkin finansal bilgiler ait olduğu takvim yılının sona ermesini takip eden 9 ay içinde otomatik değişime tabi tutulacaktır. İkili antlaşmalarla aktarılan veriler açısından kişisel verilerin korunmasına ilişkin gerekli düzeyin sağlanması halinde antlaşmada öngörülen gizlilik kuralları ile iç hukuka ilişkin gizlilik kurallarına tabi olmaktadır.

Otomatik bilgi değişiminde mükelleflere yönelik bilgi gizliliği ve bilgi güvenliğinin sağlanmasına yönelik özel bir düzenleme henüz iç hukukta yer almamaktadır. Bu nedenle otomatik bilgi değişimine yönelik olarak verilecek bilgilerin mükelleflerin de bilgisine sunulması, aktarılan bilgilerin karşı ülkede kullanımının sınırlanması, saklanma koşulları gibi konular üzerinde durularak ayrıntılı çalışılması gereken bir alandır (Doğrusöz, 2017).

### **3. Otomatik Bilgi Değişimi ile Diğer Hukuksal Düzenlemelerin Etkileşimi**

#### **3. 1. Otomatik Bilgi Değişimi Açısından Vergi Mahremiyeti ve Sırrın İfşası**

Vergi mahremiyeti ve sırrın ifşası asıl olarak aynı hukuki değeri korumaya yönelmiş iki farklı düzenlemedir. İki farklı düzenleme olmasının sebebi VUK’un tahakkuka kadar olan süreçle ilişkin vergilendirme işlemlerini ele almış olması tahsilat aşamasındaki işlemlerin AATUHK’da düzenlenmiş olmasıdır.

Vergi mahremiyeti VUK’un 5. maddesinde düzenlenmiştir. Vergi mahremiyetine ilişkin bu madde; mükellef ve mükellefle ilgili kimselerin şahıslarına, hesap durumlarına, işlerine, işletmelerine, servetlerine veya mesleklerine ilişkin sırlar ve gizli kalması gereken diğer hususların ifşasını veya herhangi bir çıkarı için kullanılmasını yasaklamış bulunmaktadır. Maddede geçen “sırlar veya gizli kalması lazım gelen hususların neler olduğu belirlenmemiş ve deyiminin içeriğinin belirlenmesi somut olaya göre mahkemeye bırakılmış görünmektedir. Maddede geçen “şahsına ilişkin sırlar veya gizli kalması lazım gelen diğer hususlar” deyiminde yer alan gizlilik kişinin Anayasa ile de koruma altına

alınan özel hayatına ilişkin bilgilerdir. Bu alandaki sırlar kişinin kendi iradesiyle birkaç kişiyle paylaştığı “gizli alanı”na ilişkin bilgilerdir(Doktrinde özel hayatın gizliliği açısından kabul edilen ortak alan, özel alan ve gizli alana ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. (Kılıçoğlu, 2008, s. 114) (Tandoğan, s. 1 vd.) (İmre, s. 148) (İlkiz, 1999, s. 65). Bunlar açısından vergi mahremiyeti tam koruma gerektirmektedir.

Kişilerin mesleki alanına ilişkin bilgiler ise kişinin özel alanına giren bilgilerdir. Bunlardan sır olarak değerlendirilenler ile gizli kalması gereken hususlar da vergi mahremiyeti ile koruma altına alınmıştır. Doktrindeki görüşlerden yararlanarak ekonomik bir değeri olması, gizli kalmasında sahibinin menfaatinin bulunması ve rekabette avantaj sağlaması ticari sırrın önemli niteliksel unsurları olduğu söylenebilir (Bilge, 2005, s. 37) (Yasaman, 2009, s. 369) (Bulut, 2014, s. 41).Ticari sırlar olarak da değerlendirilebileceğimiz bu bilgilerin her somut olaya göre ayrı değerlendirilip bu değerlendirmeye göre ticari sır olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği belirlenmelidir (Durmuş, 2017, s. 375).

Sırrın ifşası ise AATUHK’da düzenlenmiştir. AATUHK VUK’a dahil kamu alacaklarından daha geniş düzenlenmiştir. Sırrın ifşası başlıklı 107. maddesinde kanunun tatbikinde görevli kişilerin kamu alacaklılarına dair ulaştıkları bilgileri ifşa etmeleri yasaklanmıştır. AATUHK’da mükellef deyimini değil kamu alacaklısı deyimini kullanılmıştır. AATUHK’da geçen sırrın ifşası korunan kişiler bakımından daha geniş düzenlenmiştir.

Vergi mahremiyetinin korunmasına ilişkin VUK’un 5. maddesi ile AATUHK’un 107. maddesinde düzenlenen hükümlere bakıldığında bilgilerin niteliği belirlenmiştir. Vergi mahremiyetinin kabul edilmesinin amacının temelde anayasal temel hak ve hürriyetlerin teminini sağlamak, olduğu söylenebileceği gibi mükelleflerin güvenlerini kazanarak doğru bilgileri elde etmek, vergilerin hazineye gerçek değerinin aktarılmasında kamuoyunun etkisinden yararlanmak, vergi verimini artırmak gibi amaçları da bulunmaktadır (Ünsal, 2008, s. 30).

Vergi mahremiyetine ilişkin bilgilerin idarenin diğer kurumları veya devletin diğer organlarıyla paylaşılması bu suçu oluşturmaktadır. Ancak kanunlara uygun olarak paylaşılması bu açıdan hukuka aykırılık oluşturmamaktadır. Örneğin VUK’un 5. maddesine göre kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilen adli veya idari bir soruşturmaya alakalı olarak istenilen bilgilerin verilmesi gerekmektedir (Danıştay 4. Dairesi, 1984). Bu açıdan bilgi değişimine ilişkin uluslararası antlaşmalar Anayasanın 90. maddesi gereği kanunlarla aynı nitelikte sayıldığından bilgi değişim antlaşmalarına göre bilgi paylaşımı bu anlamda kanuna aykırılık oluşturmamaktadır. Ancak elbette usulüne uygun yapıldığı durumlar için hukuka aykırılık söz konusu değildir.

Bilgi değişimine ilişkin antlaşmalar bakımından bilgi değişimi yapılırken öncelikle verilecek bilginin konusunun belirlenmesi gerekmektedir. Buna göre iç hukukumuzda vergi mahremiyetine aykırı olmaması adına antlaşmada yer verilen bilgilerin, antlaşmaya yetkili kimselere verilmesi gerekmektedir. Antlaşmada geçmeyen bir bilginin verilmesi veya antlaşmada geçmeyen bir bilginin verilmesi durumunda vergi mahremiyetine aykırı bir durum söz konusu olmaktadır.

Vergi mahremiyetini korumak ve mükelleflerin özel hayatlarına ilişkin sırlarının ifşa edilmemesi adına yapılan antlaşmalara gizliliğe ilişkin hükümlere yer verilmektedir. Buna örnek olarak ABD ile yapılan “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Genişletilmiş Bilgi Değişimi Yoluyla Uluslararası Vergi Uyumunun Artırılması Antlaşması”nın 3. maddesinde geçen hüküm verilebilir. Bu madde “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti İle Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Arasında Gelir Üzerinden Alınan Vergilerde Çifte Vergilendirmeyi Önleme ve Vergi Kaçakçılığına Engel Olma Antlaşması” (Resmi Gazete T. 31.12.1997, S. 23217)’nin 26. maddesine atıfta bulunulmuştur. Bu antlaşmanın 26. maddesine göre iki devlet elde ettiği bilgileri amacına uygun kullanmak ve gizli tutmak zorundadır. Aynı maddenin 2.1.c) bendine göre ise “*Herhangi bir ticari, sınai, mesleki sırrı veya ticari işlemi aleni hale getiren bilgileri*” vermek zorunda olmadığı belirtilmiştir.

Gizliliğe ilişkin olarak OECD bünyesinde ülkemizce de imzalanan çok taraflı sözleşme olan Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Antlaşması’na göre en az bilgiyi temin eden ülke düzeyinde koruma temin edilmiş bulunmaktadır. Böylece yine ülkemiz vergi mahremiyetine ve diğer



koruma hükümlerine atıfta bulunulmuştur. Yapılan atıf nedeniyle sözleşme kapsamında bilgi gönderilen taraf yetkilileri vergi mahremiyetine ilişkin hükümlere riayet etmek durumundadır.

Vergi Usul Kanununda vergi mahremiyetine ilişkin istisnalara yer verilmiştir. Bunlar vergi mahremiyetinin ihlali olarak değerlendirilmeyecektir. Ancak değişime tabi tutulan bilgiler açısından bu istisnalar söz konusu olmayacaktır (Öner, 2008, s. 131). Yine bilgi verilen ülkenin bilgi edinmeye ilişkin kanunlarında daha geniş bir bilgi edinme hakkı tanınmış olsa bile kabul edilen antlaşma metninde geçiyorsa bilgi edinme hakkı tanınabilir (OECD, "Gelir ve Servet Üzerinden Alınan Vergilere İlişkin Model Anlaşma", 2014, s. 372).

Otomatik bilgi değişimine tabi tutulacak bilgiler antlaşmada yer alan amaçları dışında kullanılamayacaktır. Ancak başka bir antlaşma söz konusu ise bu bilgiler kullanılabilmesi açısından o antlaşmada bu bilgilerin diğer antlaşma çerçevesinde kullanılacağı belirlenmesi gerekmektedir (Öner, 2008, s. 137). Vergiye ilişkin bilgilerin herhangi bir kanunda geçmemesi durumunda başka idarelerle bile paylaşılması olanağı yok iken başka bir devlete verilmesi söz konusu olamaz. Ancak usulünce yürürlüğe girmiş uluslararası antlaşmalar kanun hükmünde olduğu için burada geçen otomatik bilgi paylaşımına hukuka aykırılık oluşturmamaktadır.

Devletlerin iç hukukları uluslararası hukuktan ayrı ele alınmalıdır. Devletler iç hukuklarına aykırı davranma yetkisine antlaşmayla sahip kılınmamaktadır (Öner, 2008, s. 143). Diğer devlet yetkililerine sağlanan bilgiler uluslararası antlaşma kanun niteliğinde sayıldığından bu anlamda hukuka uygun bir işlem olduğundan vergi mahremiyetine aykırılık teşkil etmemektedir. Elbette usulüne uygun olarak yapılmış uygulamalar açısından durum böyledir.

Otomatik bilgi değişimine tabi tutulan bilgiler açısından bilginin gönderildiği ülkede de korunması devam etmektedir. Ancak bu durum doğrudan ülkemiz hukukunda yer alan vergi mahremiyetine göre antlaşmalarda yer alan gizliliğe ilişkin hükümler sebebiyle böyledir. Bilgi değişim sözleşmelerinde mükellefin bilgilerinin gizli tutulmasına yönelik hükümler genellikle bulunmaktadır. Gizliliğe ilişkin bu hükümler iç hukuka atıf yapmaktadır. Bu durumda ülkemiz tarafından gerçekleştirilen otomatik değişime tabi tutulan bilgilere ulaşan diğer ülke yetkilileri yapılan atıf gereği vergi mahremiyetine uygun davranmak zorundadır. Yani diğer ülkelerin yetkililerince otomatik bilgi değişimi sayesinde ulaşılan özel hayata ve ticari sırra ilişkin bilgiler gizli tutulmak ve ifşa edilmemek zorundadır.

### **3.2. Bilgi Edinme Hakkı Açısından Otomatik Bilgi Değişimi**

Bilgi edinme hakkı, anayasal temel haklardan bir tanesidir. Bu hak kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan bilgilerin kişilerce istendiğinde verilmesini genel olarak zorunlu kılmaktadır. Yapılan düzenleme ile kişilerin kurumlardaki bilgilere daha kolay ulaşması, kurumlarca bilgi verilmemesinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Ayrıca hangi hallerde bilgi vermemenin kanuna uygun kabul edileceği düzenleme altına alınmıştır. Mükellefler de kendileri hakkında yapılmış işlemler hakkında bilgi edinme hakkına sahiptir (Seer, 2010, s. 376). Bu durumda kişiler kendileri hakkında otomatik bilgi değişimi konusundan herhangi bir ülkeye bilgi verilip verilmediğini öğrenmek istediklerinde, bu bilgilerin de hakkında bilgi verilen kişiye verilmesi gerekmektedir.

Başka açıdan belli bir kimseye ilişkin bilgilerin diğer ülkelerle paylaşılıp paylaşılmadığının, bilgi edinmek isteyen üçüncü kişilere verilmesi vergi mahremiyeti ilkesi gereği mümkün görünmemektedir. Vergilendirmeye ilişkin bilgilerin kişi veya vekili hariç herhangi bir kimseye verilmesi bu anlamda kanuna aykırılık oluşturmaktadır (Danıştay 4. Dairesi, 2011). Ancak hangi ülkelerle kaç kere otomatik bilgi değişimi yapıldığı ve kaç mükellefin bu bilgilendirmede yer aldığı gibi konularda Gelir İdaresi Başkanlığının internet sitesi veya diğer bilgilendirme araçlarıyla bilgilendirme yapmasında herhangi bir hukuki engel yoktur. Hatta şeffaf idare ve iyi yönetim ilkeleri ile gün ışığında yönetim ilkeleri gereği bu bilgilendirmenin yapılması uygun ve yerinde olacaktır.

### **3.3. Ticari Sırra İlişkin Koruma Hükümleri Açısından Otomatik Bilgi Değişimi**

Vergi mahremiyeti ile ticari sırlara ilişkin korumanın bir kesişim kümesi olduğu söylenebilir. Ticari sırra ilişkin olarak vergi mahremiyeti ile koruma altına alınmış bir kısım vardır. Bu kısım daha

özel nitelikli vergi mahremiyeti hükmü ile korunduğundan bu kısım için vergi mahremiyetine ilişkin koruma hükümleri uygulanabilecektir. Ticari sır ilişkili koruma hükmü ile vergi mahremiyeti arasındaki fark sırrı ifşa eden veya kendi çıkarına kullanan kişinin statüsünde kendini göstermektedir (Şenyüz, Vergi Ceza Hukuku, 2015, s. 475) (Arslan, 2013, s. 28) (Durmuş, 2017, s. 379). Vergi mahremiyeti suçunu işleyebilecek kişiler VUK 5. Maddede sayılan kişilerin görevleri dolayısıyla ulaştıkları sırları ifşa etmeleri halinde vergi mahremiyeti suçu oluşmaktadır. Sayılan kimseler haricinde bir kişinin mükellef veya onunla alakalı kimselere ilişkin sırları ifşa etmesi durumunda Ticaret Kanununun 55. Maddesine göre hukuki sorumluluk ve TCK'nın 239. Maddesine göre de cezai sorumluluk doğmaktadır. Aynı şekilde VUK 5. Maddede sayılan kimselerin görevleri dolayısıyla değil de başka şekilde öğrendikleri sırları ifşa etmesi halinde de vergi mahremiyeti suçu oluşmamakta diğer koruma düzenlemelerine göre sorumlulukları doğmaktadır.

Ticari, sınai, mesleki sırlar veya ticari işlemin gizliliği yapılan antlaşmalarda koruma altına alınmıştır. Bu bilgilerin paylaşımı konusunda yapılan antlaşmalara göre herhangi bir yükümlülük bulunmamaktadır. Yükümlülük FATCA ve OECD bünyesinde imzalanan Vergi Konularında Karşılıklı İdari Yardımlaşma Antlaşması'na göre en az bilgi veren tarafın iç hukuk hükümlerine göre korunacaktır. Bu anlamda yalnız vergiye ilişkin düzenlemeler değil diğer düzenlemeler açısından da koruma söz konusu olabilecektir. Ancak OECD tarafından ticari, mesleki veya sınai sırrın yorumlanırken geniş yorumlanmamasının önerildiğinin unutulmaması gerekmektedir (Öner, 2008).

### **3. 4. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu ve Otomatik Bilgi Değişimi**

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişimin sonucu günümüzde kişilere ait çeşitli veriler her gün farklı platformda kolaylıkla işlenebilmekte ve aktarılabilir. Kişisel verilerin işlenmesi mal ve hizmet sunan ve yararlananlar bakımından bazı avantajlar sağlasa da verilerin istismar edilmesi riskini de beraberinde getirmektedir ( Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2018). Kişisel verilerin gelişen teknolojinin de etkisiyle bu kadar yaygın işleme tabi tutulması kişisel verilerin korunması gereği karşısında söz konusu verilerin korunmasının bir hak olarak kabul edilmesi ve hukuki düzenlemelere konu olmaktadır. Bu kapsamda kişisel verilerin korunması hakkı 2010 yılında Anayasa'da yapılan değişiklik ile 20. maddesine eklenen son fıkrada anayasal zeminde düzenleme altına alınmıştır.

Günümüzde gerek kamu gerekse özel sektör çeşitli amaçlarla kişisel verileri bir biçimde kaydetmekte, depolamakta ve üçüncü kişilere aktarabilmektedir. Bu durum bazen kanunlardan kaynaklanırken bazen kişilerin rızasına veya bir sözleşme sonucunda bazen de yapılan işlemin niteliğine bağlı olarak ortaya çıkmaktadır ( Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2018, s. 8). Kişisel veriler yoğun bir biçimde söz konusu eylem ve işlemlere konu olmasına rağmen sadece Türk Ceza Kanunu'nda yer alan "özel hayatın gizliliği ve kişisel verilerin korunmasına ilişkin 13. maddesi ile Türk Ticaret Kanununda ticari sır kapsamında yer alan düzenlemelerle birlikte Türk Ceza Kanununun 239. maddesi çerçevesinde de korunmaktadır.

Hâlbuki Anayasa'nın kişisel verilerin korunmasına ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği hükmü ile ilgili hükümlerin iç hukuka aktarılmasını öngören taraf olduğumuz kimi uluslararası antlaşma hükümlerinde bu konuda özel düzenleme yapılmasını zorunlu tutmaktadır. Bunun dışında Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan ve Türkiye tarafından imzalanan Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Bireylerin Korunmasına İlişkin 108 Sayılı Sözleşmenin 4. maddesi ile kişisel verilerin korunması konusunda düzenleme yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Sözleşme tüm üye ülkelerdeki kişisel verilerin aynı standartta korunması ve sınır ötesi veri akışı ilkelerinin belirlenmesi amacıyla yöneliktir ( Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2018, s. 8). Kişisel verilerin korunması konusunda hukuksal bağlayıcılığı olan ilk belge olma özelliğini taşıyan Sözleşme, çerçeve bir sözleşme niteliğindedir. Katılan ülkeler iç hukuklarında kabul edecekleri uygulama yasaları ile sözleşmeyi ülke koşullarına uydurmak zorunda bırakılmıştır (Kılınç, 2012, s. 1115). Sözleşmede öngörülen ilkelere uygun olarak Avrupa Birliğine uyum kapsamında hazırlanan 6698 sayılı "Kişisel Verilerin Korunması Kanunu" 2016 yılında Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete, 2016).

Kanunun amacı kişisel verilerin işlenmesinin disiplin altına alınması ve Anayasa’da öngörülen başta özel hayatın gizliliği olmak üzere temel hak ve özgürlüklerin korunmasıdır. Son yıllarda teknolojik gelişmelerle birlikte daha büyük önem kazanan, kişinin mahremiyet hakkı ve bilgi güvenliği hakkının korunması da bu kapsamda değerlendirilmektedir. Kanunda kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgi kişisel veri olarak tanımlanmıştır.

İşlenen kişisel verilerin dürüstlük kurallarına uygun olma, doğru ve güncel bilgiler olma, açık ve meşru amaçlar için işleme, işlendikleri amaçla bağlı ve sınırlı olma, ilgili mevzuatta öngörülen veya işlendikleri amaç için gerekli olma, kanunlara ve diğer mevzuat hükümlerine uygun olma zorunluluğu da bulunmaktadır ( Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2018, s. 35). Kişisel verilerin işlenmesi kavramı oldukça geniş bir alanı kapsayıp; verilerin ilk defa elde edilmesinden başlayarak verilerin üzerinde gerçekleştirilen tüm işlem türlerini ifade etmektedir.

Kişisel Verileri Koruma Kanununda kişisel verileri işlenecek gerçek kişilerden bahsettiği için hukuk ehliyetine sahip tüm gerçek kişiler bu koruma kapsamındadır ( Kişisel Verileri Koruma Kurumu, 2018, s. 13). Kişisel Verileri Koruma Kanununun amacı temelde işlenmiş olan verileri değil, bu verilerin ilişkili olduğu gerçek kişileri korumaktadır. Bu amaç kapsamında kişisel verilerin korunması kişinin verilerin geleceğini bizzat kendisinin belirleme hakkını ifade etmektedir.

Kişisel verilerin işlenebilmesinin temel şartı Kanunda açık rıza olarak belirlenmiştir. 95/46 sayılı Avrupa Birliği Direktifinde geçen rıza, ilgili kişinin kendisiyle ilgili verilerin işlenmesine özgürce ve yeterli bilgiye sahip olarak ve tereddüde yer bırakmayacak açıklıkta ve sadelikte o işlemle sınırlı olarak onay vermesi şeklinde ifade edilmiştir. Elbette rızanın herhangi bir şekil şartına bağlı olmaksızın varlığının ispatı da gerekmektedir. Rıza sözlü, yazılı, elektronik ortamda verilmesi açık rızanın ispatını sağlamaya yeterlidir.

Açık rıza alınmadan verilerin işlenebilmesine ilişkin olarak Kanunda bazı istisnalara yer verilmiştir. Bunlardan biri “kanunlarda açıkça öngörülme” halidir. Konuya mali veriler açısından bakıldığında VUK 5. Maddesinde düzenlenen vergi mahremiyetini ihlal sayılmayan hallerdir. Bu düzenlemede geçen istisnai durumlar bir bakıma vergi mahremiyetini ihlali açısından birer hukuka uygunluk nedenidir (Durmuş, 2017, s. 394).

Kişisel verilerin yurt dışına aktarılmasında yine temel kural kişinin açık rızasıdır. Kişisel verilerin yurt dışına aktarılmasında açık rıza bulunmaması halinde KVKK 5/2. Maddesinde geçen istisnai şartlardan birinin bulunması gerekmekte ancak bu tek başına yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda veri aktarılabilecek ülkede kişisel verilere ilişkin yeterli koruma hükümleri bulunması gerekmektedir.

Yeterli korumanın olup olmadığının tayinini Kişisel Verileri Koruma Kurumu tayin etmektedir. Yeterli korumanın olup olmamasının tayininde bazı kriterlerden yararlanılması gerekmektedir. Veri paylaşılacak ülke ile Türkiye’nin taraf olduğu bir veri paylaşımı sözleşmesi olması durumunda yeterli koruma Kurulca var kabul edilmektedir. Yeterli korumanın olmadığına kanaat getirildiği durumlarda ise ancak karşı ülke sorumlularınca yeterli bir korumanın taahhüt edilmesi halinde kişisel veriler paylaşılabilir.

Kişisel verileri Koruma Kanununun (KVKK) 28. maddesine göre bazı istisnai hallerde bu kanuna ilişkin hükümler uygulanamamakta, bazı durumlarda ise kanunun maddelerinin bir kısmı uygulanabilmektedir. Bu durum Kişisel Verileri Koruma Kurumunca “tam korumama” ve “kısmi korumama” olarak değerlendirilmektedir. KVKK’nın 28. maddesinin (1). fıkrasında düzenlenen tam korumama halinde KVKK’nın tüm maddeleri uygulanmamaktadır. 28. maddenin (2). fıkrasında ise vergisel bilgilere ilişkin bilgilerin otomatik değişimini de içerisinde değerlendirebileceğimiz “*Kişisel veri işlemenin bütçe, vergi ve mali konulara ilişkin olarak Devletin ekonomik ve mali çıkarlarının korunması için gerekli olması*” halinde uygulanacak olan kısmi korumama hali düzenlenmiştir. Söz konusu maddenin (2). Fıkrasına göre KVKK’nın uygulanmayacak hükümleri söz konusu Kanunun amacına ve temel ilkelerine uygun ve orantılı olmak kaydıyla veri sorumlusunun aydınlatma yükümlülüğünü düzenleyen onuncu, zararın giderilmesini talep etme hakkı hariç, ilgili kişinin haklarını düzenleyen on birinci ve Veri Sorumluları Siciline kayıt yükümlülüğünü düzenleyen on altıncı maddeleridir.

Kişisel verilerin korunması gereği kişilerin elde edilen bilgilerinin başka kişilerle paylaşılmaması gerekmektedir. Ancak aynı zamanda Türk idare hukukunda geçerli olan şeffaflık ilkesi gereği idarenin yaptığı uygulamaların açık ve ulaşılabilir olması gerekmektedir. Bu anlamda bilgi değişimine ilişkin yapıla uygulamaların internet sitesinde paylaşılması veya bilgi edinme hakkı gereği istenilmesi halinde hangi ülkeye hangi zamanlarda bilgi verildiğinin belirtilmesinde kişisel verilerin korunması, vergi mahremiyeti, ticari sırrın korunması gibi düzenlemeler bakımından bir sorun teşkil etmemektedir. Ancak kişilerin belirlenebilir bilgilerinin bu şekilde paylaşılması hukuka aykırılık teşkil etmektedir.

## SONUÇ

Vergi güvenliği devlet hazinesinin aşınmaması, bütçenin öngörülen şekilde gerçekleşmesi ve kişiler arasında eşit uygulamanın sağlanması adına devlet tarafından sağlanması gereken bir olgudur. Vergi güvenliğini ülke içerisinde sağlamak ve vergilerin aşınmasını önlemek adına devletlerce iç hukuka ilişkin düzenlemeler tarih boyunca yapılagelmiştir. Günümüzde ise alınan iç hukuk önlemleri vergi güvenliğini sağlamak adına yeterli gelmemektedir. Küreselleşme ve teknolojik gelişmeler sayesinde vergi cennetleri ve transfer fiyatlandırması yoluyla para ve sermayenin ülke dışına çıkarılmasının kolaylaşmıştır. Bu nedenler devletlerin vergi güvenliğini sağlamak vergilerin aşınmasını önlemek adına uluslararası önlemler almasını gerekli kılmıştır. Vergi güvenliğini sağlamak adına ülkeler arasında şeffaf bilgi akışının sağlanması önemli hale gelmiştir. Vergi güvenliğini uluslararası boyutta sağlamaya yönelik geliştirilen önemli önlemler arasında vergisel bilgilerin devletlerarasında paylaşılması gelmektedir. Vergisel bilgilerin otomatik değişimi ise hem mükellefler üzerinde ki psikolojik baskısı hem de vergilerin aslına uygun tahakkukunu sağlaması yönleriyle vergi güvenliğini sağlama açısından önemli bir önlem olarak görünmektedir. Aynı zamanda uluslararası vergi kaçakçılığını önlemede büyük rolü olacağı öngörülmektedir.

Otomatik bilgi değişimi ülkemizde taraf olduğu OECD bünyesinde ve diğer ülkelerle yaptığı antlaşmalar neticesinde 1980'lerden beri hakkında bilgi sahibi olduğu ancak 2000'li yıllardan sonra antlaşmalar imzalamak yoluyla dahil olduğu bir vergi güvenlik yöntemidir. Ancak buna ilişkin antlaşmaların onaylanma süreci uzun sürdüğünden 2018 yılından itibaren antlaşmadan etkilenecek olan mükellefler ve finansal kuruluşların ilgisini çekmeye başlamıştır.

Vergisel bilgilerin otomatik değişimine ilişkin olarak bilgilerin ülke içerisinde toplanmasına açısından VUK'un 152/A maddesi düzenlenerek otomatik bilgi değişimine tabi tutulacak bilgilerin ne şekilde toplanacağı iç hukuk açısından düzenleme altına alınmış bulunmaktadır. Bu düzenleme otomatik bilgi değişimine ilişkin amacın iç hukukta kanuni bir alt yapıya oturtmuştur. Bu düzenleme ile otomatik bilgi değişimine tabi tutulacak bilgilerin toplanması hukuka uygun hale gelmiştir. Ancak söz konusu hukukilik paylaşılacak bilgilerin gizliliği ve vergi mahremiyeti açısından açık değildir.

Duruma mükellef hakları açısından bakıldığında ise paylaşılan bilgilerin içeriği ve gizliliğinin temini konusunda bir tereddüt duyulmaktadır. KVKK gerçek kişileri koruyan bir düzenleme olduğundan kurumlara ait bilgilerin korunması konusunda net bir koruma vermemektedir. Ancak kişilerle ilişkilendirilebildiği durumda korunabilecektir. Bu nedenle vergi hukukuna göre mükellef kavramını toplu olarak koruyan vergi mahremiyetine ilişkin VUK maddeleri söz konusu olmaktadır. Ancak bu düzenleme ise otomatik bilgi değişimi açısından beklenen hukuki korumayı sağlamakta yetersiz görünmektedir.

Her ne kadar antlaşmalarda gizliliği ilişkin maddeler bulunsa da hukuk devleti olma ilkesinin bir alt gerekliliği olan hukuki öngörülebilirliğin sağlanması adına iç hukuka ilişkin olarak otomatik bilgi değişimini kapsayan bir kanuni düzenleme yapılması gerekmektedir. Kanuni düzenlemeye bağlı olarak da Anayasa ve kanunlara uygun ayrıntılı bir idari düzenleme ile hangi şekilde paylaşımına tabi tutulacağı belirlenmelidir.

## KAYNAKÇA

- Kişisel Verileri Koruma Kurumu. (2018, Nisan). *100 Soruda Kişisel Verilerin Korunması Kanunu*. nisan 1, 2019 tarihinde [www.kvkk.gov.tr:https://www.kvkk.gov.tr/SharedFolderServer/CMSFiles/7d5b0a2f-e0ea-41e0-bf0b-bc9e43dfb57a.pdf](http://www.kvkk.gov.tr:https://www.kvkk.gov.tr/SharedFolderServer/CMSFiles/7d5b0a2f-e0ea-41e0-bf0b-bc9e43dfb57a.pdf) adresinden alındı
- 2018 *Bütçe Gerçekleşmeleri*. (2018). 02 07, 2019 tarihinde <http://www.bumko.gov.tr:https://www.bumko.gov.tr/TR,8554/aranlik.html> E.T. 07.02.2019. adresinden alındı
- Aksoy, Ş. (1998). *Vergi Hukuku ve Türk Vergi Sistemi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Alicı, A. (2016). *Vergi Cennetleri Tarih mi Oluyor? BEPS Eylem Planının Rolü*. Sermaye Piyasası Kurulu Araştırma Dergisi . 04 05, 2018 tarihinde [www.spk.com.tr](http://www.spk.com.tr) adresinden alındı
- Arslan, Ç. (2013). Vergi Mahremiyetini İhlal Suçu (VUK md. 362). *Hacettepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2): 15-30.
- Ateş, L. (2015). Vergisel Bilgilerin Otomatik Değişimi Standardı ve Türkiye. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(Özel Sayı): 665-682.
- Batirel, Ö. F. (1980). Semineri Değerlendirme. (İ. İ. Akademisi, Dü.) *Yeni Vergiler Yasa Yasa Tasarısı ve Vergi Güvenlik Önlemleri*, s. 172-184.
- Batirel, Ö. F. (2014). Vergi Bilgi Değişim Anlaşmaları Ve Vergi Cennetleri. *Journal of Life Economics*, 43-50.
- Behrens, F. (2013). Using A Sledgehammer To Crack A Nut: Why Fatca Will Not Stand. *Wisconsin Law Review*: 205-236.
- Berkay, F. (2011). Vergilemenin Uluslararası Boyutlarından Çifte Vergilendirme Sorunsalının Türk Vergi Sistemine Etkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 3(5), 88-106.
- Bilge, M. E. (2005). *Ticari Sırların Korunması*. Ankara : Asil Yayın Dağıtım.
- Bilginli, N. K. (2011, Temmuz-Ağustos-Eylül). Vergi Dairesi Otomasyon Projesi(VEDOP). *Vergi Dünyası Dergisi*(173): 173-182.
- Bulut, A. (2014). *Anonim Şirket Elektronik Genel Kurul Uygulamasında Pay Sahiplerinin Bilgi Alma Hakkı*. Ankara.
- Çakmak, T. (2017, 6 5). *Otomatik Bilgi Değişim Anlaşmalarının Ulusal Vergi Hukukuna Etkileri*. 1 10, 2019 tarihinde [www.kpmgvergi.com:https://www.kpmgvergi.com/PDF/Sorumlu-Vergicilik/Timur%20%C3%87akmak.pdf](http://www.kpmgvergi.com:https://www.kpmgvergi.com/PDF/Sorumlu-Vergicilik/Timur%20%C3%87akmak.pdf) adresinden alındı
- Danıştay 4. Dairesi, E. 1984/291, K. 1984/294 (Danıştay 4. Dairesi 12 20, 1984).
- Danıştay 4. Dairesi, E. 2009/695, K.2011/1094, (Danıştay 4. Dairesi 2011).
- Dizdarevic, M. A. (2011). The FATCA Provisions of the Hire Act: Boldly Going Where No Withholding Has Gone Before. *Fordham L. Rev.* : 2966-2994.
- Doğrusöz, B. (2017, 12 5). *Otomatik Bilgi Değişimi*. 01 20, 2019 tarihinde [www.dunya.com:https://www.dunya.com/kose-yazisi/otomatik-bilgi-degisimi/393198](http://www.dunya.com:https://www.dunya.com/kose-yazisi/otomatik-bilgi-degisimi/393198) adresinden alındı
- Durmuş, N. K. (2017). Ticari Sırların ve Kişisel Verilerin Korunması Kapsamında Vergi Mahremiyeti. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*(31): 371-409.
- Gelir İdaresi Başkanlığı*. (tarih yok). 3 5, 2019 tarihinde [www.gib.gov.tr:https://www.gib.gov.tr/uluslararasi\\_mevzuat/fatca-sorular](http://www.gib.gov.tr:https://www.gib.gov.tr/uluslararasi_mevzuat/fatca-sorular) adresinden alındı

- Gelir İdaresi Başkanlığı Resmi İnternet Sitesi*. (2011). 02 08, 2019 tarihinde [http://www.gib.gov.tr: http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/2011\\_Performans\\_Programi.pdf](http://www.gib.gov.tr: http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/beyannamerehberi/2011_Performans_Programi.pdf) adresinden alındı
- Grinberg, I. (2012). Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System. [https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1162&context=fwps\\_papers](https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1162&context=fwps_papers).
- Güneş, G. (2014). *Verginin Yasallığı İlkesi* (Cilt 4. Bası). İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Kahriman, H., & Tepekule, U. (2014). Uluslararası Vergilendirmede Yeni Bir Otomatik Bilgi Değişimi Uygulaması Olarak FATCA. (C. B. Fakültesi, Dü.) *Prof. Dr. Naci Birol Muter'e Armağan*, 85-106.
- Kaneti, S. (1989). *Vergi Hukuku* (Cilt 2. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kılınç, D. (2012). Anayasal Bir Hak Olarak Kişisel Verilerin Korunması. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 61(3), 1089-1169.
- Kurumu, T. D. (tarih yok). 04 08, 2019 tarihinde [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5cab91476a1cc5.27500863](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5cab91476a1cc5.27500863) adresinden alındı
- Lederman, L. (2010). Reducing Information Gaps To Reduce The Tax Gap: When Is Information Reporting Warranted? *78 Fordham L. Rev.* :1733-1735.
- Mutluer, K., Heper, F., & Dönmez, R. (2006). *Vergi Hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayın no: 1536.
- Müezzinoğlu, Z. (1980). Türk Vergi Sisteminin Genel Görünümü ve Vergi Güvenlik Önlemleri. (İ. İ. Akademisi, Dü.) *Yeni Vergiler Yasa Tasarısı ve Vergi Güvenlik Önlemleri*, s. 3-7.
- OECD. (2012). The Global Forum On Transparency And Exchange Of Information For Tax Purposes. *Information Brief*.
- OECD. (2014, temmuz 15). "Gelir ve Servet Üzerinden Alınan Vergilere İlişkin Model Anlaşma". şubat 5, 2019 tarihinde [http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user\\_upload/Mevzuat\\_DisIliskiler/OECD\\_Model\\_Yorum\\_Kitabi\\_2014.pdf](http://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/Mevzuat_DisIliskiler/OECD_Model_Yorum_Kitabi_2014.pdf) adresinden alındı
- Oktar, S. A. (2013). *Vergi Hukuku* (Cilt 9. Bası). İstanbul: Turan Kitabevi.
- Öncel, M., Kumrulu, A., & Çağan, N. (2017). *Vergi Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Öncel, M., Kumrulu, A., & Çağan, N. (2018). *Vergi Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Öncel, Y. (2001). Gelir Vergisinin Vergi Güvenliği Açısından Değerlendirilmesi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* (s. 37-56). İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.
- Öner, C. (2008). *Uluslararası Alanda Vergi İdaresi Arası Bilgi Değişimi Doktora Tezi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Saral, T. (1980). Vergilerle İlgili Yasa Tasarısında Güvenlik Önlemleri. (i. i. akademisi, Dü.) *Yeni Vergiler Yasa Tasarısı ve Vergi Güvenlik Önlemleri*, s. 101-121.
- Seer, R. (2010). Almanya'da Vergi Yükümlülerinin Verilerinin Korunması (Çeviren Oğuz Şimşek. B. Ö. Yavaşlar içinde, *Vergi Hukuku Örneğinde Hukuka Uygun ve Etkin Kamu Denetimi Sempozyum Kitabı* (s. 376). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Solak, İ. (2004). *Türk Vergi Sisteminde Vergi Güvenlik Önlemleri Yüksek Lisans Tezi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Şakar, A. Y. (2011, Temmuz - Ağustos ). Türkiye'de E-Devlet Uygulamalarının Vergi Hukuku Alanına Yansımaları: E-Haciz Uygulaması Ve Karşılaşılan Sorunlar. *Mali Çözüm Dergisi*, 69-87.

- Şanver, S. (1980). Vergi Güvenlik Önlemleri Türkiye'deki Uygulama. (İ. İ. Akademisi, Dü.) *Yeni Vergiler Yasa Tasarısı ve Vergi Güvenlik Önlemleri Semineri*, s. 81-96.
- Şenyüz, D. (2015). *Vergi Ceza Hukuku* (Cilt 8. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Şenyüz, D. (2015). *Vergi Ceza Hukuku* (Cilt 8. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Şenyüz, D., Yüce, M., & Gerçek, A. (2017). *Vergi Hukuku*. Ankara: seçkin yayıncılık.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete. (1951, 7 21). 3 7, 2019 tarihinde [www.resmigazete.gov.tr: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7864.pdf](http://www.resmigazete.gov.tr: http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7864.pdf) adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete. (2016, 3 16). 3 15, 2019 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/03/20160316.htm> adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete. (2016, 10 5). 3 7, 2019 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr: http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/10/20161005.htm> adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete. (2016, 4 7). 3 7, 2019 tarihinde [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete. (2018, 12 30). 3 7, 2019 tarihinde [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) adresinden alındı
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete. (2018, 12 30). 3 7, 2019 tarihinde [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) adresinden alındı
- Taşkan, Y. Z. (2018). *Vergi Hukuku*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Ülkeler Arasında Otomatik Bilgi Değişimi Başlıyor. (2018, 6 27). [http://www.neksymm.com: http://www.neksymm.com/ulkeler-arasinda-otomatik-bilgi-degisimi-basliyor\\_d486/](http://www.neksymm.com: http://www.neksymm.com/ulkeler-arasinda-otomatik-bilgi-degisimi-basliyor_d486/) adresinden alınmıştır
- Ünsal, H. (2008). Türk Vergi Hukukunda Vergi Mahremiyeti, Sağladığı Yararlar ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(3):27-48.
- [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr). (tarih yok). 3 5, 2019 tarihinde [www.tdk.gov.tr: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cdabda2c95324.79349083](http://www.tdk.gov.tr: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5cdabda2c95324.79349083) adresinden alındı
- Yasaman, H. (2009). *Patent Hukukunda Ticari Sırların Korunması*. İstanbul: Fikri Mülkiyet Hukuku Yıllığı.
- Yeniçeri, H. (2005). *Türk ve Sisteminde Vergi Güvenlik Önlemleri Doktora Tezi*. İstanbul: Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

## AKILLI KENTLER VE DİJİTAL (SİBER) GÜVENLİK\*

*Hayriye ŞENGÜN\**

*Abdülşamet KOÇHAN\*\**

*Seçil Gül MEYDAN YILDIZ\*\*\**

### Öz

Kentler, tarihin ilk çağlarından bu yana, teknolojideki gelişmelerin etkisiyle sürekli değişim ve dönüşüm göstermektedir. Endüstrileşme ile birlikte kentler, insanların yoğun yaşadığı, gelişen ve değişen gereksinimlerin karşılandığı mekânlar olmuştur. Teknolojik gelişmeler yapı tarzlarının yanı sıra kentlerin biçimlenişinde de farklılıklara yol açmıştır. Ekonomik ve teknolojik gelişmelerin etkisiyle giderek nüfusları artan kentlerin, yaşayanların huzur ve güvenliğini sağlamak için yeni yönetim modelleri denemek durumunda kaldıkları görülmektedir.

Kentlerin giderek kontrol edilemez büyüklüklere ulaşması, bilişim teknolojisinin kendisine yeni bir uygulama alanı bulmasıyla birlikte, kent yönetimleri, kentsel hizmetleri akıllı uygulamalarla donatmaya başlamıştır. Akıllı uygulamaların kentlerdeki etkinliği arttıkça bu uygulamalara yönelik siber saldırılar ve tehditler de artacaktır. Uluslararası çabaların rekabeti tetiklemesi, kötü niyetli güçlerin kentsel güvenliği tehdit edecek eylemlere kalkışması, sık karşılaşılan bir durum olarak kendini göstermektedir. Dünyadaki uluslararası ilişkiler giderek barışçıl niteliğini kaybederken, bu gibi saldırıların olmayacağı düşünülemez. Siber saldırılarla ilgili olarak gerekli önlemlerin alınmaması bu teknolojiyi üretmeyen ülkelerde önemli sorunlara yol açabilecektir.

Bu çalışmada, sayıları giderek artan akıllı kentlerin siber tehdit karşısında ne denli güvenli olduğu ve yaşanabilecek siber sorunların niteliği araştırılmaktadır. Çalışma, Türkiye'deki akıllı kent uygulamaları ile sınırlıdır. Literatür tarama yöntemiyle konuya ilişkin verilere ulaşılarak, gelecekte yoğun kullanılacağı tahmin edilen akıllı kent uygulamalarının karşılaşılabilecekleri olası siber tehlikelerin neler olabileceği değerlendirilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Akıllı Kent, Siber Güvenlik, Siber Saldırı, Akıllı Kent Bileşenleri, Hacker

## SMART CITIES AND DIGITAL (CIBER) SECURITY

### Abstract

Cities have been constantly changing since the first ages of history with the effect of technological developments. With industrialization cities have become places developing and changing requirements have been met and where people live intensively. Technological developments have led to differences in the shape of the cities as well as the building styles. With the impact of economic and technological developments, they had to try new management models to ensure the peace and security of the inhabitants of the growing population.

With the cities becoming increasingly uncontrollable, with the new technology of information technology, urban governments have begun to equip urban services with intelligent applications. As the effectiveness of smart applications in cities increases, cyber attack sand threats to wards these applications will also increase. Today, one cannot deny the effect of the intense efforts of international companies that have a say in smart city applications in order to build smart applications one after the other. These international efforts are triggered by competition, and some anti-government forces are taking advantage of the possibilities of information technology to act as a threat to urban security. As the effectiveness of smart applications in cities increases, cyber attack sand threats to wards these applications will also increase. The fact that international efforts triggered competition and malicious forces attempted to threaten urban security is a common case. While international relations in the world are gradually losing their peaceful character, it is unthinkable that such attacks will not occur. Taking necessary measures in relation to cyber attacks may also cause significant problems in countries that do not produce this technology.

\* Doç. Dr., Bayburt Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, hsengun@bayburt.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1899-8329>

\*\* Abdülşamet KOÇHAN, Öğrenci, Bayburt Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, redlin3q@gmail.com

\*\*\* Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, MMF Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, secil.meydan@bozok.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9869-4159>



In his study, the safety of the number of smart cities in the face of cyber threats and the nature of the cyber problems that can be experienced are investigated. The study is limited by the smart city applications in Turkey. With the literature scanning method, the data on the subject is reached and evaluates the possible cyber hazards that the smart city applications, which are predicted to be used intensively in the future, will face.

**Keywords:** Smart City, Cyber Security, Cyber Attack, Smart City Components, Hacker.

## GİRİŞ

Tarihin ilk çağlarından beri kentlerin ortaya çıkışı ile birlikte, kentte toplanan artı ürünün korunmasının yanı sıra yaşayanların güvenliği de bir sorun olarak algılanmıştır. Tarihsel gelişim süreci içerisinde kentler hem bilimsel gelişmelerin üretildiği mekân hem de bu bilimsel gelişmelerin ürünlerinin kullanım alanı olmuşlardır. Günümüzde bilimsel ve teknolojik gelişmelerin düzeyi, yeni ve farklı bir yaşam biçimine kaynaklık etmektedir. Kentlerdeki birçok hizmet, bilgi teknolojisinin kullanım alanı haline gelmiştir. Kentsel mekânda bu yeni teknoloji ürünlerinin kullanılmasıyla birlikte kentlerde yaşayanların yaşamını kolaylaştıran ve hizmet üretiminde zaman tasarrufu yaratan sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Günümüz dünyasında küreselleşmenin de etkisiyle çok hızlı gelişmeler yaşanmakta, ülkeler ve kentler arasında ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel etkileşim alanları da her geçen gün artmaktadır. Kentlerin yarışmacı bir anlayışın etkinlik alanı haline gelmelerinde, günümüzdeki bilimsel gelişmelerin bunu kaçınılmaz kılmasının rolü çok fazladır.

Türkiye’de olduğu gibi dünyada da kentlerde yaşayan insan sayısı her geçen gün artmaktadır. Kentler, bu kalabalık nüfusun kentsel hizmetlere erişimini kolaylaştırmak, kentsel hizmetlerin sunulmasını etkin ve verimli hale getirmek için yeni ve modern teknolojilerden olabildiğince yararlanmanın çabası içerisinde. Kentsel nüfustaki hızlı ve düzensiz artış, kent ve çevre değerleri üzerindeki olumsuz etkinin giderilmesine olanak sağlayacak yeni yönetim bileşenlerini gerektirmektedir. Bilişim teknolojisinin olanaklarından yararlanarak, kentsel hizmetlerin hızlı, etkin ve verimli olmasını sağlayacak bu yeni bileşenler insan etkisinin en az düzeyde olduğu bilişim teknolojisi ürünü yazılım programları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilişim teknolojisinin yaşamın her alanında etkinliğinin artması insanlar, ülkeler ve kentler arasındaki rekabeti de artırmaktadır. Bu rekabetin yapıcı etkilerinin yanında, ülkelerin ve insanların başkaları üzerinde egemenlik kurma isteği gibi yıkıcı riskleri de bulunmaktadır.

Bilgi teknolojilerinde yaşanan hızlı gelişmeler ve küreselleşme sürecinin etkisiyle kentlilerin değer sistemleri giderek farklılaşmakta ve insanlar kent yönetimlerinden daha farklı beklentiler içine girmektedir. Dünyadaki bu değişimler kentsel hizmetlerin sürekli yenilenmesini ve yeni gelişmelere ayak uydurulmasını zorunlu hale getirmektedir. Günümüz dünyasında bilişim teknolojilerinden bağımsız sosyal yaşam söz konusu olmadığı gibi ekonomik yaşamın da bu gelişmelerden bağımsız olması düşünülemez. Küreselleşme ile sermayenin serbest dolaşımının yanı sıra bilginin de serbest dolaşımı ve erişilebilirliği artmıştır. Küreselleşmenin dayattığı koşullarda yeni pazar alanlarından birisi de bilişim sektörü ürünlerinin kentlere yönelttiği akıllı uygulamalardır. Bilişim alanında öncü şirketlerin kentsel hizmetlere ilişkin geliştirdikleri yazılımlar veya yeni kent tasarımlarında her türlü ayrıntıyı bilişim yazılımlarıyla kurgulamaları, kentleri bu uygulamaları kullanma konusunda da yarışır hale getirmiştir.

Dünyadaki ekonomik ve siyasi ortamdaki rekabet unsurları her zaman dengeli ve barışçıl bir ilişki kurmak amacıyla yürütülmemektedir. Günümüzde egemenlik sınırları coğrafi sınırlarla değil, ekonomik etkinlik alanlarıyla da tartışılmaktadır. Ulusal sınırları aşan bu egemenlik tartışmalarında siber güvenlik tartışmaları en önemli noktaya oturmaktadır. Bilişim teknolojilerinin uygulamalarının temelinde bilişim teknolojisinin çıktılarının olması, bu teknolojileri geliştiren veya bu gelişme eğilimlerine müdahale edebilecek birikimi olanların saldırı ve korunma davranışlarının mücadele alanı olmaktadır. Dijital güvenlik veya siber güvenlik olarak literatüre geçen bu korunma süreçlerinin kontrolü de bilişim teknolojisine ve bu teknolojiyi kontrol gücüne sahip olmayı gerektirmektedir.

Bu çalışmada kentlerde giderek artan akıllı uygulamaların güvenli kullanımına yönelik tehditlerin neler olabileceği ve bu konuda ne gibi gelişmeler olduğunun tartışılması amaçlanmaktadır.

Tartışmanın kapsamı kentsel altyapı ve yönetim süreçlerinde kullanılan bilişim teknolojisinin uygulamalarıyla sınırlıdır. Çalışmada literatür tarama yönteminden yararlanılmıştır. Bu çalışmanın çıktısını, akıllı kent uygulamalarının kurulması ve işletilmesi kadar, dijital güvenlik konularının tartışılmasının sağlanmasının önemi oluşturmaktadır.

## I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

### 1.1. Akıllı Kent

Yerleşik düzene geçilmesiyle başlayan kentsel sistemler, aynı zamanda uygarlığın yansımaları olarak da önemli işlevler yürütmüşlerdir. Ticaretin, sanayinin, kültürün ve eğitimin yeşerdiği yerler olarak kentler bugün de bilimin, sanatın ve diğer gelişmelerin ortaya çıkmasına kaynaklık etmektedir. Genel anlamda kenti tanımlamak için geçmiş yüzyıllarda kale ve sur olarak referans alınan değerler bugün ekonomi biliminin aktörleri olan istihdam, ekonomik işlevler ve işbölümü gibi etkinlik alanları ile tanımlanmaktadır (Yılmaz ve Çiftçi, 2011: 255). Bugünkü işlevleri ile kent; tarım dışı üretimin yapıldığı, üretim yapılan alanlardaki sürecin denetlendiği, dağıtımın eşgüdümlü bir şekilde gerçekleştirildiği, kırdan farklı ve yoğun üretim tarzının aynı zamanda farklı bir yaşam tarzını da beraberinde örgütlediği, farklı nüfus görünümünü de içinde barındıran bir yerleşim birimi ve yaşam alanı olarak tanımlanabilir. Günümüz dünyasında kimilerine göre kent; sürekli bir devinim ve yoğun bir iş enerjisinin yanı sıra olağanüstü yeniliklerin gerçekleştiği yerdir. Kimilerine göre ise kent; tüketimin yanı sıra yeni şeyler bulmak için tahrik edici ve pahalı olanakların olduğu bir oyun bahçesi olarak görünür (Herzberg, 2018: 19).

Teknoloji yönelimli kentsel tasarımlar 2000’li yılların başından itibaren bilgi toplumu kavramsallaştırması içerisinde kentlerde mekânı dönüştürmeye başlamıştır. Nitelikli işgücünü kendilerine çekmeyi de öncelikli hedef edinen ve bu doğrultuda kentsel stratejiler geliştiren, Dubai, Singapur, Barselona, Melbourne, Boston, Manchester gibi dünya kentleri önemli adımlar atmışlardır. Yeni kentsel stratejilerde ağırlıklı yönelim teknolojik bakış açısının kentsel ve toplumsal yaşama yuarlanmasıdır.

Kentlerin her geçen gün artan nüfusu ve yetersiz altyapısı gelişen teknolojilerle desteklenerek daha yaşanabilir mekânlar üretilmesinde kullanılmaktadır. Bu yeni kentsel oluşumun temel aktörlerinin bilişim teknolojisinin akıllı uygulamaları olması, bu teknolojiyi kullanan kentlerin de akıllı kent tanımlanması ile anlatılmasına kaynaklık etmektedir. Bir kenti akıllı yapan şey, kentsel temel hizmetleri halka daha etkin sunabilmek amacıyla akıllı bilişim sistemlerinin kullanılmasıdır. Akıllı kent kavramıyla tanımlanan bu yeni kentsel yaklaşım giderek yaygınlaşmaktadır. Zeki Kent, Bilgi Kenti, Sürdürülebilir Kent, Yetenekli Kent, Kablolulu Kent, Dijital Kent, Eko- Kent (Uçar vd., 2017: 1787) gibi kavramlarla da anlatılmaya çalışılan kavramın net bir tanımı henüz yapılmamış olsa da “akıllı kent”, akıllı kent altyapısı ve hizmetlerinin bir koleksiyonu olarak nitelendirilmektedir. Akıllı kent, kentlerdeki kritik altyapı bileşenlerinin ve kentsel yönetimin, kamu güvenliği, eğitim, ulaşım, sağlık, gayrimenkul gibi kamu hizmetlerinin akıllı bilgi işlem teknolojileri kullanılarak daha akıllı ve daha verimli hale getirildiği kentlerdir (Washburn ve Sindhu, 2010). Velibeyoğlu (2016) ise, akıllı kentleri, fiziksel dünyanın içine sanal uygulamaları entegre ederek etkileşimli alanlar yaratan bilgi ve iletişim teknolojilerine sahip akıllı ortamlar olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir deyişle akıllı kentler; kentlerde bilgi iletişim teknolojilerinin ve sensörlerinin gündelik yaşamda seyahat ederken, çalışma yaparken kullanılan fiziksel nesnelere içine gömülmesi ile görünmez oldukları fiziki ortamlar haline gelmesi olarak adlandırılmaktadır (Stratigea, 2012). Akıllı kentler aynı zamanda insan aklının ürünü olan bilgi ve iletişim teknolojilerini kentin yaşanabilirliğini, çalışılabilirliğini ve sürdürülebilirliğini sağlamak için kullanabilen kentlerdir (Kamu Teknoloji Platformu, 2016: 10-13). Kentlerde bu dijital teknoloji ürünlerinin kullanılmasında temel amaç, kentle ilgili riskleri ölçmek ve belirsizlikleri yönetmektir. Özellikle kamu hizmetleri, altyapı, enerji, ulaşım, inşaat, sağlık, çevre ve tarım alanlarında kullanılan birçok farklı akıllı kent teknolojisi bu alanlarda etkinliği ve verimliliği artırmaktadır.

Akıllı kent hem düz hem de mecazi (değişmeceli) bir tanım niteliği taşımaktadır. Bazen bir kentin bir parçası, ancak istisnasız olarak kent sakinlerinin kentin geleceğinin en önemli bir parçası olarak dijital teknolojiye kucak açtığı bir yerdir. Bu kentler birçok biçimde ve farklı derecelerde akıllı olarak kurulacak olsalar da, en temel ilke, kentsel hizmetlerin tek bir platformda toplanmasıdır. Tarihsel

olarak ayrı ve verimsiz olan bu hizmetler dijitalleşme yoluyla birbirine bağlanabilmekte ve iyileştirilebilmektedir (Herzberg, 2018: 21).

Akıllı kentlerde kentsel teknolojiler temel altyapıyı oluşturmakta, kentin gerçek zamanlı analizinde ve değerlendirilmesinde Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS) veri tabanlarından, sanal gerçeklik ve simülasyon (benzetim) teknolojilerinden yararlanılmaktadır. Mobil-kablosuz iletişim, internet erişimi, kablolu, dijital yayıncılık, dijital kent ekranları gibi bilgi ve verilerin gerçek zamanlı iletimi ve yayılımını düzenleyen teknolojiler kullanılarak kentsel geleneksel hizmetlerin yerini alması, akıllı kentlerin temel prensibini oluşturmaktadır. Kentsel mekânların yeni bileşenleri olarak; “esneklik”, “mobilité”, “bağlanabilirlik”, “ağ örüntüsü” gibi kavramlar öne çıkmaktadır.

## 1.2. Siber Güvenlik ve İlgili Kavramlar

*Siber* kelimesi, bilişim sistemleri altında çalışan soyut ve geniş bir alt yapıyı ifade etmektedir. Buna kısaca “siber uzay” (âlem) da denilmektedir. Siber âlemin ana aktörü olarak internet; küresel internet protokol sistemini (TCP/IP) destekleyen aygıtları ve ağları birbirlerine bağlayan, insanların ve bağlı aygıtların birbirleri arasındaki etkileşimi ve iletişimi sağlayan ağ olarak “nesnelerin interneti” konseptinin temel altyapısını oluşturmaktadır (<https://donencebilisim.com>). Sayısal bilgileri depolayabilen veya işleyebilen hemen hemen her bilgisayar aygıtı siber alanın bir parçası olarak düşünülebilir (Goychayev vd., 2017).

*Siber uzay* terimi ilk kez William Gibson’ın “Neuromancer” adlı romanında kullanılmış ve daha sonra yaygınlık kazanmıştır (Kut, 2013: 2). İnternetin ilk çıktığı zamandan bu zamana kadar her geçen gün daha fazla insanın yaşamını meşgul ettiği ve yaşamın her alanına dâhil olduğu, aynı zamanda insanların kendi kimlikleri yanında sosyal hayatlarında da kimlik sahibi olmasına olanak sağladığı görülmektedir.

Kişinin veya toplumun hassas ve değerli olarak gördüğü varlıklara yönelik herhangi bir zarara, hasara ve kötülüğe karşı korunma veya karşı koyma derecesi anlamında kullanılan kavram olarak *güvenlik*, Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğünde; “Toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet” ([www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), 2019) olarak açıklanmaktadır. *Siber güvenlik* ise, kavramsal olarak bilişim ve yazılım tabanlı sistemleri, ağları ve programları dijital saldırılara karşı koruma uygulamasıdır. Bu siber saldırılar genellikle hassas bilgilere erişmeyi, değiştirmeyi veya imha etmeyi amaçlamakta; kullanıcıların hesaplarından para çekmek veya normal iş süreçlerini kesintiye uğratmak olarak sıkça görülmektedir. Etkili siber güvenlik önlemlerinin uygulanması her geçen gün daha fazla gündem oluşturmakta, ancak siber alanda güvenliği sağlamak da o denli zor olmaktadır. Bu tehditlerin ve saldırıların fazla olmasında, insanlardan daha fazla dijital teknoloji için kullanılan cihazların olması ve saldırganların giderek daha yenilikçi gelişmeleri biliyor hale gelmesi önemli bir etkidir. (<https://emoji.com.tr>, 2019).

Başarılı bir siber güvenlik yaklaşımı, bilgisayarlarda, ağlarda, programlarda veya güvende tutmak istediği verilerde yayılan birden fazla koruma katmanına sahiptir ([www.cisco.com](http://www.cisco.com), 2019). Bir örgütte insanlar, süreçler ve teknoloji, siber saldırılara karşı etkili bir savunma oluşturmak için birbirlerini tamamlamalıdır ([www.cisco.com](http://www.cisco.com), 2019). Günümüzün networklerle birbirine bağlı dünyasında, herkes gelişmiş siber savunma programlarından yararlanmaktadır. Bireysel düzeyde, bir siber güvenlik saldırısı kimlik hırsızlığından, zorla girme denemelerine, aile fotoğrafları gibi önemli verilerin kaybolmasına kadar her şeyle sonuçlanabilmektedir. Herkes enerji santralleri, hastaneler ve finansal hizmet şirketleri gibi kritik altyapıya güvenmektedir. Bunları ve diğer kuruluşları güvence altına almak ve toplumsal yaşamın devamlılığını sağlamak için çalışır durumda tutmak esastır ([www.cisco.com](http://www.cisco.com)). Bütün ülkeler ortaya çıkan tehditleri ve siber saldırı stratejilerini araştıran siber tehdit araştırmacılarının çalışmalarından da faydalanmaktadır. Buna örnek olarak Talos’taki 250 tehdit araştırmacısı ekibinin çalışmaları gösterilebilir. Bu ekibin çalışmaları ile yeni güvenlik açıkları ortaya konulmakta, halk siber güvenliğinin önemi konusunda eğitilmekte ve açık kaynak araçları güçlendirilmektedir. Bütün çabaların temelinde, interneti herkes için daha güvenli kılmaya düşüncesi yatmaktadır ([www.cisco.com](http://www.cisco.com), 2019).

Siber güvenlik kavramı, internetin gündelik yaşama uyarlanması ve bu internet içerisindeki güvenlik kaygılarının ortaya çıkmasıyla yakından ilgilidir. Kavram, tüm dünyada sık sık gündeme gelmekte ve bu konuyla ilgili devletler tarafından eğitimler, etkinlikler, çalışmalar yapılmaktadır. Artık sadece bireylerin değil, devletlerin, kamu kurumlarının, sosyal platformların, KOBİ'lerin, özel şirketlerin sunmuş oldukları tüm hizmet ve ürünlerin iletişimleri de sanal ortamlar üzerinden sağlanmaktadır. Bu durumda tüm bilgi ve veri kaynakları sanal sistemlerde birikmektedir. Bu durum hizmetler ve kaynaklar açısından büyük bir tehlike oluşturmaktadır.

Siber güvenliğin kapsamı, internet kullanımının evreni olarak tanımlanabilecek siber uzayın tamamı olarak kabul edilmektedir. Siber güvenliğe, sadece internetteki sanal ve fiziksel sistemlerin güvenliğini kapsayan yapay zeka ve makine öğrenimi, aynı zamanda “kriptografi” gibi birçok bilim dalından yararlanan teknik bir alan olarak yaklaşmak doğru olmayacaktır. Siber güvenlik, kendisi de alt dallara sahip olan, bilgisayar biliminin bir alt dalıdır. Siber güvenlik konusunda öncelikli olarak devletlerin yasal düzenleme yapma, politikalar belirleme yükümlülükleri vardır. Sadece bununla kalmayıp kamu ve özel sektörün ya da uluslararası diğer örgütsel yapıların da bu alanın düzenlenmesine yönelik stratejik planlamaları bulunmaktadır. Buradan anlaşıldığı üzere, siber güvenliğin hem hukuksal hem siyasal hem de yönetsel boyutu bulunmaktadır (<http://afyonluoglu.org>, 2019).

Siber güvenlik akıllı kent ilişkisine bakıldığında, akıllı kentsel çözümleri ve bunları kullanacak kentlileriyle akıllı kentler de siber uzayın bir parçasıdır. Geniş bir yayılma alanına ve yükselen potansiyele sahip olan akıllı kentlerin, siber uzayın karanlık tarafının da ilgi ve odak noktası olması beklenmektedir. Bu nedenle her türden aygıtın ve insanların büyük çoğunluğunun internete bağlı olduğu akıllı kentlerde gerçekleşecek bir siber saldırının etkisinin büyük olacağı açıktır (Çelik, 2018:112-115). Kentlere yönelik kötü niyetle gerçekleştirilecek ve etkili olacak bir siber saldırı sonucunda, kentsel yaşam süreçleri olumsuz etkilenecek, kentin kaynakları boşa harcanacak ve altyapı sistemleri zarar görecektir. Bununla da kalmayacak, gizli verilerin kötü niyetli kişilerin eline geçmesiyle kentsel işlemler yavaşlayacak hatta durma noktasına gelebilecektir. Gerçekte daha yaşanabilir ve sürdürülebilir yaşam sunmayı amaçlayan akıllı kentler, bir siber saldırı ile vadettiklerini sunamayacak ve akıllı kent olmaktan uzaklaşacaklardır. Bu ve benzeri olumsuzluklarla karşılaşılması için akıllı kentlerde de siber güvenliğin öneminin kavranması ve kentte yaşayan akıllı sistemlerin kullanıcıları durumundaki her bir bireyin siber güvenlik ile ilgili farkındalığının oluşturulması gereklidir (<http://afyonluoglu.org>, 2019).

## II. AKILLI KENTLER VE SİBER GÜVENLİK

Bir kentin akıllı olarak nitelendirilebilmesi için, dijital teknolojilerin etkin kullanımı ile akıllı ekonomi, akıllı ulaşım, akıllı yönetim, akıllı yaşam, akıllı vatandaş, akıllı çevre bileşenlerinin kentte dönüşüm sürecini gerçekleştirdiği bir yapıdan söz etmek gerekmektedir (Uçar, 2017: 1789- 1793) Avrupa, Amerika, Çin gibi gelişmiş teknolojilere sahip ülkelerde kentin stratejik planlarına entegre edilen akıllı uygulamalar, Türkiye’de de İstanbul, İzmir, Ankara, Bursa, Kayseri, Yalova vb. pek çok kentte parçacıl uygulamalar olarak hayata geçirilmiştir. Türkiye’de 2025 yılına kadar, 26 kentin “Akıllı Kent” niteliğine kavuşacağı açıklanmaktadır ([www.emlaksayfasi.com.tr](http://www.emlaksayfasi.com.tr), 2019). Gün geçtikçe akıllı uygulamaları hayata geçiren kentlerin sayısı ve uygulamaların çeşitliliği artmaktadır. Ancak burada temel sorun akıllı kentlerin; akıllı teknoloji, akıllı ulaşım, akıllı bina, akıllı enerji, akıllı altyapı, akıllı sağlık hizmetleri ve bu akıllı uygulamaları kullanma becerisine sahip akıllı kentlilere ne denli sahip olduğu gerçeğidir.

Akıllı kent uygulamaları kentsel yaşama ilişkin temel verilerin, çeşitli yazılımlar ile yürütülmesi olduğuna göre, bu yazılımların sürdürülebilirliğinin sağlanması da aynı zamanda bir güvenlik sorununu beraberinde getirmektedir. Örneğin, akıllı ulaşım sistemine yapılacak bir dijital müdahale bütün trafik düzeninin bozulmasına yol açabilir. Aynı şekilde akıllı enerji uygulamasının bir müdahale ile karşılaşması bütün sistemin kullanımını olumsuz etkileyebilecektir.

Günümüz teknoloji dünyasında güçler arası çatışmalarda eksen kaymaları yaşanmaktadır. Amerikan seçimlerine Rusya’nın müdahale ettiği iddiası, başka ülkelerdeki dijital sistemlere çeşitli ülkelerin hackerlarının saldırı tartışmaları ([www.haberturk.com](http://www.haberturk.com), 2019), akıllı kent uygulamalarının da tehdit altında olduğunu ve siber güvenliğin ne denli önemli olduğunu ortaya koyan ciddi bir olgudur. Siber güvenlik bağlamında dikkat edilmesi gereken konular aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir.

## 2.1. Kişisel Verinin Korunması

Kişisel veri kavramı, 24.03.2016 tarihinde yürürlüğe giren 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nda (KVKK) "kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgi" şeklinde tanımlanmaktadır. (KVKK, 2016). Bu bilgiler içerisinde bireyi tanımaya yarayan özgün bilgilerin (adı, soyadı, anne adı, baba adı, doğum tarihi, doğum yeri gibi) yanı sıra diğer (fotoğrafi, ev ve e-posta adresi, banka bilgileri, tıbbi bilgileri, sosyal medyadaki paylaşımları veya bilgisayarının IP adresi gibi) fiziksel, fizyolojik, ekonomik, kültürel, sosyal veya psikolojik pek çok bilgiyi de içermektedir (<http://afyonluoglu.org>, 2019). Kanun'la kişisel veri olarak tanımlanan bilgilerin, ilgili kişilerin izni olmadan kullanılması yasaklanmıştır. Kanunu ihlal edenlere ve veri ihlali yapanlara yönelik ciddi cezalar getirilmektedir.

Kentlerin, hizmetleri daha hızlı, ucuz ve kentlinin memnuniyet düzeyini arttıracak şekilde oluşması için üretilen akıllı uygulamalar, teknolojiye bağımlılığı artırdığı gibi aynı zamanda verilere duyulan ihtiyacı da artıracaktır. Bu nedenle verilerin korunmasında her zamankinden daha çok özen göstermek gerekmektedir. Akıllı kentlerde, kentsel hizmet kullanıcılarının verileri, her şeyi akıllı yapmak adına elektronik veri depolama aygıtlarında saklanmaktadır. Bunların en önemli ve en çok kullanılan örneği ise akıllı telefonlardır. Bir sosyal medya uygulaması olan Facebook'un veri sızdırma skandalı bile bu güvenilirliği sorgulatmaktadır ([www.cnbc.com](http://www.cnbc.com), 2019).

## 2.2. Dijitalleşmiş Nesnelerin Siber Saldırlara Hedef Olması (Hacklenmesi)

Hack kelime anlamı olarak eski İngilizce'de "*haccian*" balta veya bıçakla doğramak fiilinden evrilmiştir. Almanca'da da *hakkôn* olarak kullanılan kavramın günümüzde yaygın olarak kullanılan bir başka anlamı ise, "bir bilgisayar sistemine izinsiz girmek", dijital bir nesnenin, başka bir sistem veya ağa, bu sistemin veya ağın zayıflıkları sonucunda, yetkisiz şekilde sızmasıdır ([www.etimoloji.com](http://www.etimoloji.com), 2019). Sistemlere sızmayı sağlayan bu zayıflıklar; dijital sistem zayıflıkları veya nesneleredeki zayıflıklar ve insan kaynaklı zayıflıklar olarak sınıflandırılabilir. Hacklenmek ise hackleme işleminden etkilenme durumudur. Hackleme işini yapan kişiler "Hacker" olarak adlandırılmaktadır ([www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), 2019).

Hackleme işlemi, dijital sisteme yetkisiz kişilerce erişim sağlanıp zarar verilmesine neden olabilmekte veya bu sistemlerde kayıtlı verilerin başka amaçlar için kullanılmasına yol açabilmektedir. Hack saldırısına maruz kalan kişi "kurban" olarak adlandırılmaktadır. Hackerlar, teknik saldırılar dışında sosyal mühendislik (kandırma sanatı) yöntemiyle de kurbanlarını hackleyebilmektedirler. Kaba kuvvet (brute force), sosyal mühendislik, parola kırma, sahtekarlık (spoofing), exploit saldırıları, trojanlar vb. birçok yöntem hackerlar tarafından yaygın şekilde kullanılmaktadır. Bu saldırıları yapanlar üç temel hacker grubu bulunmaktadır ([www.diyalogin.com](http://www.diyalogin.com), 2019).

a. White Hat (Beyaz-Ak Hackerlar)

b. Black Hat (Siyah Hackerlar)

c. Gray Hat (Gri Hackerlar)

Dijital nesnelerin kötü amaçla hacklenmesi, insanlar, şirketler, kent yönetimleri ve devletlere karşı çeşitli boyutlarda zararların verilmesi amacıyla Siyah Hacker'lar (Black Hat) tarafından gerçekleştirilmektedir. Kişisel veya kurumlara özel verilerin ele geçirilmesi halinde bu bilgilerin kimlik sahtekarlığı için kullanılabilmesi ya da başka kişilere satılabilmesi mümkün olmaktadır. Hacklenme sonucu kötü kişilerce ele geçirilen sistemler üzerindeki dosyalar şifrelenerek fidye istenebilmekte, kişi veya kurumlara ait çeşitli hesaplar ve veri tabanları ele geçirilerek büyük çaplı, olumsuz ekonomik etkiler yaratılabilmektedir ([www.digisophia.com](http://www.digisophia.com), 2019).

## 2.3. Siber Suçlar

Teknolojik gelişmelerle beraber siber suçlarda artmaktadır. Bilişim teknolojisinin gelişmesine koşut olarak giderek büyüyen ve sürekli değişen siber uzay, hukuk normlarının tanımladığı gerçek yaşamda karşılaştığımız birçok suç türüne de ev sahipliği yapmaktadır. Bu suçlar gerçekleştirilirken

bilişim sistemlerinin kullanılması veya yardım alınması da siber suçlar olarak tanımlanmaktadır (<http://afyonluoglu.org>, 2019).

Siber suçları bu kadar yaygınlaştıran belli başlı nedenlerin en önemlisi artık internet üzerinde çok değerli kişisel veri kaynaklarının bulunmasıdır. Örneğin; alışveriş, bankacılık, kent bilgi sistemi verileri gibi internet üzerinden verilen servisler kişisel veri kaynakları olarak gösterilebilir. Gerçek para ile internet üzerinde yapılan işlemler, dikkat çekmek amacıyla değil de özellikle kar amacına yönelik çalışan siber suçluların ilgi odağı haline gelmektedir. Dolandırıcılık ve para kazanmak amacıyla işlenen ve suç istatistiklerine giren olay sayılarına bakıldığında 2003 yılında 95 olan olay sayısı, kullanıcı sayısının ve verinin artmasına paralel olarak 2012’de 6718’e yükselmiştir. Bu sayısal artışta bilişim suçları çok büyük bir orana sahiptir (Taşçı ve Can, 2015).

Siber saldırılar karşısında birçok güvenlik türünden söz edilebilir. Bunlar; “bilgi (istihbarat) güvenliği”, “bilişim güvenliği”, “fiziki güvenlik”, “gıda güvenliği”, “insan can ve mal güvenliği”, “iş/işçi güvenliği”dir ([www.arelzaman.com.tr](http://www.arelzaman.com.tr), 2019).

### III. SİBER SALDIRI SENARYOLARI

Siber saldırıların sonucunda, akıllı kentlerde çeşitli ölçekte hasarlar ortaya çıkmaktadır. Gerçekleşen siber saldırıların olası sonuçları arasında; siber sistemlerin bir kısmının veya tamamının ele geçirilmesi, veri sızıntısı-dolandırıcılığı, kentin altyapı hizmetlerinin durması veya kesintiye uğraması, enerji kaynaklarının hasara uğratılması, insanların yaşamını tehlikeye sokacak doğrudan zararların ortaya çıkarılması, kentin özel plan veya bilgilerini ele geçirip fidye istemek, sistemleri çökertmek veya etkisiz kılmak sayılabilir.

“Siber ortamdaki sanal veya fiziksel yapıyı, yazılım, donanım ve alt yapı sistemlerini, genellikle de bu sistemler üzerindeki bilgiyi ve kullanıcıları hedef alarak eylemlerini gerçekleştirirken, temel olarak üç prensibe göre hareket etmektedirler. Bunlar, gizli bilgilerin elde edilmesi veya bilginin gizliliğinin açık edilmesi, bilgiye zarar verilerek değiştirilmesi yani bütünlüğünün bozulması ve bilgiye kullanıcıların erişiminin engellenmesi yani kullanılabilirliğinin önlenmesidir” (Şenol, 2017: 2).

Güvenlik önlemleri gerektiği gibi olmazsa sonuçlar daha ağır ve beklenilmeyen ölçüde zarara ve hasara neden olabilir. Güvenlik gerektiği şekliyle sağlanamazsa, küçük bir cihazdan bile, ağa dahil olan bütün kentin akıllı sistemleri üzerinde kontrol sahibi olunabilir. Siber güvenlik siber savaşın gelecekte daha fazla önem kazanacağı, uluslararası ilişkilerde güç kontrolünü elinde tutan ülkelerin bunu kullanmaktan çekinmeyeceği uluslararası düzeyde sorunların boyutunun bugünden tahmin edilmesinin güç olduğu çeşitli vesilelerle vurgulanmaktadır. TRT Haber kanalında yayınlanan bir habere göre, **eşgüdümlü olarak gerçekleştirilecek bir siber saldırının olası maliyeti 85-193 milyar dolar olduğu tahmin edilmektedir. Siber güvenlik suçlarının dünya ekonomisine toplam maliyetinin 2021 yılında ise 6 trilyon dolara ulaşmasının beklendiği belirtilmektedir** ([www.trthaber.com](http://www.trthaber.com), 2019).

#### 3.1. Mobil Cihazlar ve Dijital Platformlar

Mobil cihazlar (cep telefonu, el bilgisayarı (notebook), Ipad vb.) üzerinden erişilen dijital platform ve uygulamalar, bulundukları açıklar nedeniyle saldırılara maruz kalabilmektedir. Akıllı uygulamalarla hizmetlerin yürütüldüğü kentlerde insanlar, yapacakları işleri ve birtakım tercihleri ile ilgili olarak, mobil cihazlarına kuracakları uygulamalarla, saldırganlara veri sızıntısına neden olacak ortam sağlayabilmektedirler. Yöneticilere yönelik olacak bir saldırıda verilerin çalınması, ifşa edilmesi, fidye istenmesine yol açılması, kullanıcı-yönetici yanıtına da sebep olabilmektedir. Örneğin, siber saldırıya uğrayan bir toplu taşıma uygulamasında, saldırganlar, seyir halinde olduğu halde birçok aracın servis dışı olduğu bilgisini paylaşabilirler. Bu yanlış bilgi sonucunda şehirdeki binlerce insan kişisel araçlarıyla trafiğe çıkarak trafik yoğunluğunu artırıp, kentin trafik güvenliğini etkileyecek sonuçlara neden olabilir (<http://afyonluoglu.org>, 2019; <https://www.sehirsizin.com>, 2019).

#### 3.2. Büyük Veri ve Açık Veri

Akıllı kentlerde herkese açık çok büyük miktarda veriler bulunmaktadır. Bu veriler kötü niyetli hackerlerinde işine yaramaktadır. Veri koruma ve inovasyon arasında iyi bir denge ayarlanamazsa,

insanlarla ilgili konum, zaman ve durum bilgilerini sızdırabilirler. Bu sızdırılan bilgiler terör saldırısı ve siber saldırılara uygun ortam ve bilgi kaynağı olabilir. Terör saldırıları için gereken en uygun duruma, zamana ve mekâna ilişkin bilgiler, açık veriler üzerinden elde edilebilmektedir.

### 3.3. Nesnelerin İnterneti

Nesnelerin interneti kaynağına ulaşmak, herhangi bir siber saldırıda kenti en çok etkileyecek saldırı senaryolarından birisidir. Kentteki elektronik cihazların internete bağlı olarak çalışması nedeniyle gerçekleştirilen bu saldırı az ya da çok etki yaratmaktadır. Örneğin; IoT altyapısıyla idare edilen bir metro, tren hattı, bir siber saldırıya hedef olarak kazalara, büyük felaketlere yol açabilir. İnsanların hayatını kaybetmesine ve devlet araçlarının zarar görmesine neden olabilir. Akıllı enerjiler hacklenerek kentin kaynakları boşa harcanabilir. Bu durum ise hem doğaya hem de kent ekonomisine ciddi zararlar verebilmektedir.

Akıllı kentlerdeki pek çok acil durum veya çözümler, internet üzerindeki duyurgalar (sensör) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bunlara yönelik bir saldırıda, olmaması gereken gerçek dışı senaryolar yaşanabilir. Saldırganlar olmayan bir sel, deprem, nükleer saldırı gibi afet veya silahlı saldırı alarmları çalarak kentte ayaklanma, panik havası yaratabilirler. Kentteki belediye, polis, vb. gibi ekiplerinin dikkatini başka yönlere çekerek, şehrin güvenlik ve diğer olası risklerini artıracak girişimlerde bulunabilirler.

### 3.4. Sosyal Etkileşimli Robotlar

Akıllı kentlerde birçok hizmetler robotlarla düzenlenmektedir. Kentsel altyapıyı idare eden robotların hizmet üretirken gerek duyduğu kritik verileri depolayan sunucularla olan iletişiminin kesintisiz sağlanması gerekir. Bu robotların bir siber saldırı ile ele geçirilmesi, kentin kritik veri tabanlarına kötü niyetli kişilerin erişimine olanak sağlanmış olacaktır. Bu şekilde elde edilecek bilgilerle altyapı çalışmayacak, sosyal ve ekonomik zararlar ortaya çıkacaktır. Örneğin, yerel yönetimlerde kişisel verilerin toplanmasında kullanılan bir robot, hizmet kullanıcıların kişisel verilerini alıp saldırıya geçerek, kişisel verilerin güvenliğini zedeleyebilir, kimlik hırsızlıklarına neden olabilir. Diğer bir tehdit olarak da “saldırganların bu robotlarla sosyal mühendislik çalışması yapmadan direkt olarak veri tabanı sunucularından bu bilgileri alarak kolaylıkla farklı saldırılarda kullanması” (<http://afyonluoglu.org>) söylenebilir. Bu dijital robotlar hacklenerek fiziksel birer silaha dönüştürülüp canlı veya cansız kentsel unsurlara zarar verebilirler.

### 3.5. İnsansız Araçlar

Akıllı kent uygulamalarında çeşitli boyut ve içerikte birçok insansız hava ve karasal araç kullanılmaktadır. Bu araçlar kargo, izleme, yolcu taşımacılığı, alarm üretme ve müdahale gibi farklı alanlarda işlev görmektedir. Dolayısıyla bu insansız araçlara yapılacak saldırılar da çok olumsuz sonuçlara yol açabilir. Örneğin; kargo izlemede kullanılan bir aracın siber saldırı yöntemiyle ele geçirilmesi sonucu saldırıya geçirenler kargoyu kendi adreslerine yönlendirebilir veya izleme yapan bir araçla bilgi toplayabilir. Yolcu taşımacılığı yapan araçlar ile trafikte kargaşaya neden olup, kente zarar verebileceği gibi insanlara da zarar verebilir, hatta ele geçirilen bu araçlar silahlandırılarak savaş makinesi haline dönüştürülebilir (<http://afyonluoglu.org>, 2019).

## IV. SİBER KORUMA UYGULAMALARI

Dünyanın birçok modern kentinde uygulanan siber saldırılara karşı güvenlik uygulamaları devletler ve iş dünyası için bir zorunluluk haline almıştır. Herhangi bir metropol kenti güvenli hale getirmek için uygulanması gereken kritik sistemler vardır. Avrupa Birliği'nin Network ve Bilgi Sistemleri'nden sorumlu birimi olan ENISA'daki uzmanlara göre; “akıllı olma yolunda ilerleyen kentlerde siber güvenliğe gösterilen önem halen oldukça düşük seviyelerde seyretmektedir” (<http://www.hurriyet.com.tr>). Avrupa Birliği uzmanlarına göre, akıllı kentin kullanıcıları arasında siber güvenlik kültürünün yaygınlaştırılması ve altyapısının mutlaka oluşturulması gerekmektedir. Bu kültürün oluşmasında etkili olacak siber güvenlik uygulamaları aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

#### 4.1. Dijital Erişim Kontrol Sistemleri (DEKS)

Dijital Erişim Kontrol Sistemleri geçerli izni olan kişi veya bölümlerin akıllı kent veri ağlarına erişimine izin veren tek ve mutlak bir prensip üzerine inşa edilmiştir. Erişim serbestisi olan bu kişiler, resmi yetkililer, ilgili şirket ve servis sağlayıcılarının belirlediği görevlilerden oluşabilmektedir. DESK sistemleri, kent servislerini hırsızlık ve saldırı sonucu bozma/zarar verme gibi sonuçlardan koruması açısından yaşamsal öneme sahiptir. Ayrıca bu güvenlik önlemleri, tutarlı ve temiz bir veri erişim tabanı sunarak herhangi bir güvenlik ihlali durumunda yetkilendirilmiş kişilerin sorumluluk seviyelerini belirlemeye de yardımcı olmaktadır. İyi geliştirilmiş bir DEKS, akıllı veri işleme üniteleri ve veri iletim ağları gibi kentin altyapısında yer alan tüm katmanların korunmasını sağlamaktadır.

#### 4.2. Acil Durum Kurtarma ve Yedekleme Servisleri

Dijital veri merkezleri, akıllı kentlerden akıllı binalara veya akıllı sokak lambalarından sürücüsüz araçlara kadar IoT'nin sunduğu her şeyin tam kalbinde yer almaktadır. Veri merkezi mimarisinin yaşamsal oluşumu ise “Acil Durum Kurtarma”dır. Çünkü sunucuların çöktüğü durumlarda tüm sistemleri en kısa sürede yeniden çalışır duruma getirmek çok önemlidir. “Yedekleme süreci de en az kurtarma süreci kadar büyük bir öneme sahiptir. Veri yedeklemeleri, daha güvenilir olması amacıyla, düzenli olarak dışarıdan (off site) yapılmalıdır” (<https://tr.nec.com>, 2019).

#### 4.3. Donanım / Yazılım Hatalarını Gözlemleme

Bilişim sistemlerinin kullanım durumunun dünden bugüne daha hızlı ve aktif bir şekilde yayılması, bu sistemlerdeki hataların da orantılı olarak artmasına yol açmaktadır. Bu noktada ise devreye donanımlar girmektedir. “...Yakın gelecekte hemen hemen her yerde sensörler, geçitler (gateway), toplayıcılar (integrator), kontrol aygıtları, switchler veya beaconlar gibi donanım aygıtları görülüyor ve kullanılıyor olacaktır” (<http://bestdergisi.com.tr>). Bu denli önem taşıyan bu cihazların ve akıllı kent mimarisinde kullanılan donanımların ve yazılımların herhangi bir siber saldırıya karşı sürekli gözlem altında tutulmasının ve korunmasının sağlanması büyük önem taşımaktadır.

#### 4.4. Özel Sanal Ağlar

Özel Sanal Ağlar (Virtual Private Network- VPN) olarak bilinen ağlar, belirli kişi veya grupların kullandığı ağı, herkesin erişebileceği hale getirmeyi sağlamaktadır ([www.akillikentler.org](http://www.akillikentler.org)). Bu özel ağlar IPsec olarak bilinen ve IoT kent şebekesinin farklı parçaları arasındaki veri alış-veriş halindeki veriler (örneğin; arabayla aydınlatma direği arasında) “kimlik doğrulama”, “yetkilendirme” ve “şifreleme” gibi süreçleri yürüten İnternet Protokol Güvenliği’ni kullanmaktadır. Şifreleme, VPN’lerin sunması gereken en hayati unsurdur. Şifreler ile tüm veri metinleri teoride erişim verilmemiş hiç kimse tarafından anlaşılamayacak bir şifreli metin (cipher-text) haline getirilir. Şifrelemedeki herhangi bir açık veya hata, hackerların paylaşılan bu özel verileri çalmasına olanak tanır ki bu da küçük çaplı bir felaket senaryosuna sebebiyet olabilmektedir.

#### 4.5. Siber Olaylara Müdahale Organizasyonu (SOME) Ekiplerinin Kurulması

Dijital veri tabanına sahip uygulamaları kullanan bütün akıllı kentlerin, kötü niyetli olası siber saldırılara ve doğuracağı kötü sonuçlara karşı eğitilmiş, bu olaylara müdahale edebilecek nitelikte SOME ekipleri bulundurmaları gerekmektedir. Çünkü olası siber saldırılara karşı nasıl tepki verileceğini, nasıl önlem alınacağını bilmemek, büyük kargaşalara ve olağan kent yaşamının durmasına neden olabilir. Akıllı uygulamalarla yönetilen kentler için ciddi siber güvenlik stratejileri oluşturulması bir zorunluluktur. Alınmakta olan güvenlik önlemlerinin sürekli güncellenmesi ve denetlenmesi gereklidir. Yani saldırılara karşı korunmak isteyenler korsanlardan hep birkaç adım önde olmalıdır. Konunun uzmanlarına göre, olası bir Ddos saldırısında akıllı sistemi yeniden kontrol edip eski haline getirmek, saldırının hangi bölüme yönelik olduğunu analiz etmek, ortaya çıkan hasarın belirlenmesini ve analizini yapmak, saldırıyla ilgili gerekli önlemleri alıp güvenlik açıklarını kapatmak önem arz etmektedir (<https://www.btk.gov.tr>, 2019).



#### 4.6. DDos/Dos Saldırılarına Karşı Önlem Almak

Nesnelerin İnterneti (Internet of Things- IoT) tabanlı sistemler için DDos-Dos saldırılarına karşı önlem almak önem taşımaktadır. IoT tabanlı sistemleri etkisiz hale getirmek için kullanılan yöntemlerden biri de DDos/Dos saldırıdır. DDos saldırıları akıllı kentte kullanılan dijital altyapıyı çöktürmek için kolaylıkla kullanılabilir bir yöntem olarak görülmektedir. Bu nedenle saldırının boyutlarına ve en kötü senaryoya göre; kentin SOME takımı DDos saldırılarını önlemek üzere etkili bir strateji geliştirmesi ve uygulaması gerekmektedir (Aksoy, 2016). DDos saldırılarını önlemek veya engellemek bulut tabanlı “scrubber” içeren hibrit bulutlar aracılığıyla olabilmektedir (Aksoy, 2016). Olası siber saldırıları önlemek amacıyla alınabilecek diğer önlemler arasında, sistemler için güçlü bir şifrelemenin kullanılması, dışarıdan müdahaleleri önleyecek güçlü korumaya sahip sistemlerin tasarlanması ve manuel (elle) müdahale olanağı sağlanması, aktivitelerin detaylı LOG kayıtlarının tutulması sayılabilir.

#### 4.7. Siber Güvenlik Akademisi Kurmak

Son zamanlarda artan hacktivist saldırıların daha hızlı şekilde önlenmesi, zamanında müdahale edilmesi, müdahale edilemese bile hasarının azaltılması için, bilişim sistemlerinde uzman, siber saldırıları çözümlenebilecek, siber stratejileri kurabilecek ve uygulayabilecek, hasar tespiti ve analizi yapabilen, yetenekli insanların acil durumlarda müdahale edebilmesi için eğitilip yetiştirileceği bir akademinin kurulması gereklidir.

#### 4.8. Akıllı Kentlere Yönelik Siber Saldırı Örnekleri

Akıllı kentler veya kentlerdeki akıllı uygulamalar, artan siber saldırılarla, teknolojik ilerlemede gösterdikleri çabalara yönelik tehditlerle giderek daha fazla karşı karşıya kalmaktadırlar. 2018 yılından bugüne kadar Atlanta, Baltimore ve SintMaarten Adası'nın, hayati devlet hizmetlerini etkileyen ve bu belediyelerin milyonlarına mal olan geniş çapta çevrimiçi saldırılara maruz kaldığı bilinmektedir. Amerika'nın Atlanta kentinde, 22 Mart 2018 tarihinde bir fideye yazılımı olan SamSam tarafından sistem zarara uğratarak kritik görev yazılımlarının % 30'unun hasar görmesine yol açılmış, istenen 55.000 dolarlık bitcoin kent yönetimi tarafından ödenmemiştir. Bu saldırı ile hukuk düzeni açısından çok önemli olan Atlanta'nın on yıllık yasal belgeleri ve polis kamera kayıtları silinmiştir. Bu saldırının maliyetinin 12.2 milyon dolar olduğu açıklanmıştır ([www.dilitrust.com](http://www.dilitrust.com), 2019).

Dünyanın pek çok yerinde siber saldırılara hedef olan akıllı kent uygulamaları söz konusudur. Bunlardan bazıları dünyada siber saldırı örnekleri başlığı altında belirtilmiştir.

#### 4.9. Dünyada Siber Saldırı Örnekleri

- 23 Aralık 2015 Ukrayna: Enerji istasyonlarına yapılan siber saldırıdan dolayı 230.000 kişinin elektriği kesilmiştir ([www.hurriyet.com.tr](http://www.hurriyet.com.tr), 2018).
- 4 Kasım 2016 İsveç: İsveç'te Hava Trafik Kontrol Sistemi hacklenmiştir. Bundan dolayı 1 günlüğüne yurt içi ve dışı tüm uçuşlar iptal edilmiştir (<https://siberbulten.com>, 2019).
- 7 Nisan 2017 Dallas-Amerika: Hackerlar saat 11.40'ta 156 acil yardım sirenlerini aktif hale getirip halkta gerginlik sağlamıştır. Sirenler saat 1.20'de ancak kapatılmıştır. O gün içerisinde 911'e 4.400 tane arama yapılmıştır (<https://ioactive.com>, 2019).
- 18 Kasım 2017 Sacramento: Bir fideye yazılımı 30 milyon dosyayı silmiş ve saldırganlar 7000 \$ Bitcoin cinsinden talep etmiştir ([www.cnbc.com](http://www.cnbc.com), 2019).
- Mart 2016 Undisclosed City: Su Arıtma Sistemleri aracılığıyla saldırganlar suyu arıtmak için kullanılan kimyasalların seviyelerini değiştirerek 2,5 milyon müşterinin verilerini çalmışlardır (<https://ioactive.com>, 2019).
- 25 Kasım 2016 San Francisco: Belediye demiryolu sistemine fideye yazılımı bulaşmış ve en az 100 Bitcoin fideye istenmiştir ([www.cnbc.com](http://www.cnbc.com), 2019).
- 11 Ekim 2017 İsveç: Ulaşım yönetimi sistemlerine Ddos saldırısı gerçekleştirilmiş ve tren izleme sistemlerine saldırılmıştır. Ayrıca bu saldırı federal ajansın e-

posta sistemini, web sitesini ve yol trafik haritalarını da etkilemiştir. Trafik yönetimi ve diğer hizmetlerin yedekleme işlemleri elle yapılmak zorunda kalınmıştır. Bazı trenler durmuş ve binlerce yolcuyu etkileyen gecikmeler yaşanmıştır (<https://siberbulten.com>, 2019).

- 31 Mart 2015 Türkiye: Siber saldırı sonucunda Türkiye genelinde en az 40 ilde Elektrik kesintisi yaşanmıştır (<http://dergipark.gov.tr>, 2019).

- 21 Mart 2016 İstanbul: Ekber Was Here: Sabah saatlerinde İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün (İETT) internet sitesinin siber saldırıya uğraması sonucu İstanbul'daki toplu taşıma araçlarının ekranlarında 'Ekber was here' yazıları görülmüştür. Bu tarihte 07.20 - 09.00 saatleri arasında, İETT'nin internet sitesine de erişim sağlanamamıştır ([www.milliyet.com.tr](http://www.milliyet.com.tr), 2016).

- 2017 Xian-Çin: *Trafik lambalarının bozulması sonucu oluşan trafik sıkışıklığı, Xi'an, Çin korsanların akıllı trafik lamba sistemlerini ele geçirmesi bu tür kargaşalara sebep olmuştur* (<http://www.win-eurasia.com>, 2019).

- 19 Şubat 2013 Çongçing: Çin'in en büyük beşinci şehri Çongçing'de bulunan Yangrenjie Eğlence Parkı'ndaki trafik ışıklarının aynı anda hacklenmesi yine trafik sorunu yaşanmasına neden olmuştur ([www.dilitrust.com](http://www.dilitrust.com), 2019; <http://www.milliyet.com.tr>, 2019).

## SONUÇ

Kentsel hizmetlerin ve kentsel altyapının, daha iyi hizmet sunmak üzere, gelişen teknolojinin olanaklarından yararlanarak akıllı uygulamalarla donatılması bir gereklilik haline gelmiştir. Bilgisayar ve internetle birlikte toplum yaşamının her alanına giren bilişim teknolojisi, kent ve mekânla uyumlaştırılarak, insanların yaşam biçimlerini ve alışkanlıklarını değiştirmekte, kolaylaştırmakta veya insanları buna zorlamaktadır.

Kentsel altyapıda ve diğer hizmetlerde bilişim teknolojisinin kolaylıklarından ve olanaklarından yararlanmak iyi sonuçlar doğuruyor olsa da, birer bilişim yazılımı sistemi tabanıyla gerçekleştirilen kentsel düzenlemeler, dijital tehditlere karşı da açık durumdadır. Küreselleşme bilginin erişimini kolaylaştırdığı gibi kullanım risklerini de aynı oranda artırmaktadır.

Günümüzde küreselleşmenin ve dijital teknolojinin etkisiyle bilgiye erişimin kolaylaşması, kent yönetiminde de yeni bir rekabet sistemi oluşturmuştur. Bu sistem kentsel mekânda yaşanılabilirliği artırmayı ve teknolojik imkanlardan daha fazla yararlanmayı sağlayacak dijital altyapı yazılımlarının kurulmasını teşvik etmektedir. Ancak bu yazılımların gelişmiş ülkelerin büyük yazılım firmaları eliyle gerçekleştiriliyor olması, yeni bir bağımlılık alanı yaratmaktadır. Bu şirketlerin kurduğu altyapılara yönelik tehditlerin önlenmesi ve giderilmesi noktasında da yine bu şirketlerin ürünlerine ihtiyaç duyulması bir başka bağımlılığı beraberinde getirmektedir. Eğer bir ülke teknolojinin üreticisi değil, sadece kullanıcısı durumunda ise teknolojik kullanımdan doğan riskleri de kabul etmek zorunda kalmaktadır. Bu da çok uluslu şirketlere ve gelişmiş ülkelere bağımlılığı artırmaktadır.

Kapitalizmin yeni karlılık alanı olarak hayatımıza giren akıllı kent uygulamalarının kentsel hizmetlerde getirdiği kalite ve hız tartışmasız yaşam kalitesini artırmaktadır. Ancak bu uygulamaların yazılım altyapısının yerli teknolojiler tarafından yapılması için gereken çabanın da gösterilmesi gereklidir. Aksi halde dışa bağımlılık ve siber tehditler karşısında savunmasızlık her an için söz konusu olacaktır. Her geçen gün siber uzay ile ilgili yeni bir gelişmeye tanık olunurken, akıllı sistemlerin kentsel mekâna uygulanması kadar korunması konusunda da duyarlılık gösterilmesi gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Aksoy, D. (2016), Akıllı Şehirlerde Siber Saldırıları Önlemek, Global-Tech Magazine.
- Çelik, S. (2018), Siber Uzay ve Siber Güvenliğe Multidisipliner Bir Yaklaşım, *Academic Review Of Humanities And Social Sciences*, 1(2), 110-119.
- Washburn, D. and Sindhu, U. (2011), “Helping CIOs Understand “Smart City” Initiatives, Forrester, February,11.
- Goychayev, R, Clements, S. L.,McKinnon, A.D, Carr, G.A., Benz, J. M, Andres, R. B., Weise, R.A, Rodda, K.E., Donnelly, D.A.,and Bartholomew, R.A. (2017), Cyber Deterrence and Stability Assessing Cyber Weapon Analogues Through Existing WMD Deterrence and Arms Control Regimes, September  
[https://www.pnnl.gov/main/publications/external/technical\\_reports/PNNL-26932.pdf](https://www.pnnl.gov/main/publications/external/technical_reports/PNNL-26932.pdf) (Erişim Tarihi: 20.01.2019)
- Kut, S. (2013), Sibertektonik Mekân, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İTÜ Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Stratigea, A. (2012), The Concept of “Smart Cities”. Towards Community Development? NETCOM Networks and Communication Cities, 26 (3/4), 375-388.
- Şenol, M. (2017), Türkiye’de Siber Saldırlara Karşı Caydırıcılık, *Uluslararası Bilgi Güvenliği Mühendisliği Dergisi*, 3 (2), 1-9.
- Taşcı, U. ve Can, A. (2015), Türkiye’de Polisin Siber Suçlarla Mücadele Politikası: 1997-2014, *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25 (2), 229-248.
- Uçar, A., Şemşit, S. ve Negiz, N. (2017), Avrupa Birliği Kent Uygulamaları ve Türkiye’deki Yansımaları, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22, Kayfor 15 Özel Sayısı, 1785-1789.
- Velibeyoğlu, K. (2016), “Akıllı Kentler: Vaatler ve Ötesi”, Yenilikçi Sürdürülebilir Gelişme Stratejileri Bağlamında Türkiye Ekonomisinin Geleceğine Yönelik Çözüm Arayışları içinde, Editör: Şanlısoy, S., DEÜ İktisat Bölümü, İlkim Ofset ve Dijital Baskı Sistemleri, İzmir.
- Yılmaz, E. ve Çitçi, S. (2011), Kentlerin Ortaya Çıkışı ve Sosyo- Politik Açından Türkiye’de Kentleşme Dönemleri, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (35), 252-267, [www.esosder.org](http://www.esosder.org) (Erişim Tarihi: 10.02.2019).
- Kişisel Verinin Korunması Kanunu, Resmi Gazete 07.04.2016 Tarih ve 29677 Sayı, [www.resmigazete.gov.tr](http://www.resmigazete.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.03.2019).
- <https://www.dilitrust.com/en/blog/cyber-attacks-smart-cities/> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).
- <https://www.emlaksayfasi.com.tr/guncel/2025-yilina-kadar-turkiye-de-26-akilli-kent-olusacak-h25620.html> (Erişim Tarihi: 10.03.2019).
- <https://journals.openedition.org/netcom/1105>, (Erişim Tarihi: 21.02.2019).
- <http://www.arelzaman.com.tr/kamera-sistemleri> (Erişim Tarihi: 23.01.2019).
- <http://www.win-eurasia.com/tr/akilli-sehirlerin-siber-guvenligi> (Erişim Tarihi: 12.02.2019).
- <http://www.milliyet.com.tr/cin-de-trafik-lambasi-kaosu-gundem-1670524/> (Erişim Tarihi: 22.03.2019).
- <https://www.endustri40.com/akilli-sehirlerin-siber-guvenligi/> (Erişim Tarihi: 09.04.2019).
- <http://www.hurriyet.com.tr/teknoloji/turkiyenin-siber-kalkani-ahtapot-yayginlastirilacak-41065234> (Erişim Tarihi: 02.02.2019).
- <http://bestdergisi.com.tr/arsiv-eski/118-akilli-kentler-icin-iot-siber-guvenlik-uygulamalari/> (Erişim Tarihi: 13.04.2019).

- <https://www.btk.gov.tr/haberler/siber-guvenlik-akilli-sehirlerin-vazgecilmezidir> (Erişim Tarihi: 11.04.2019).
- [https://tr.nec.com/tr\\_TR/global/solutions/safety/index.html](https://tr.nec.com/tr_TR/global/solutions/safety/index.html) (Erişim Tarihi: 18.04.2019).
- <https://www.sehirsizin.com/Documents/Deloitte-Vodafone-Akilli-Sehir-Yol-Haritasi.pdf> (Erişim Tarihi: 23.02.2019).
- <http://www.diyalogin.com/hacker-saldiri-yontemleri/> (Erişim Tarihi: 23.03.2019).
- <https://emoji.com.tr/siber-saldiri-nedir/> (Erişim Tarihi: 12.03.2019).
- <https://www.globaltechmagazine.com/2016/12/23/akilli-sehirlerde-siber-saldirilar-onlemek/> (Erişim Tarihi: 11.03.2019).
- <https://www.cnbc.com/2018/04/10/facebook-cambridge-analytica-a-timeline-of-the-data-hijacking-scandal.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2019).
- <https://ioactive.com/wp-content/uploads/2018/10/IOActive-SmartCities-cybersecurity-worries.pdf> (Erişim Tarihi: 03.02.2019).
- <http://afyonluoglu.org> (Erişim Tarihi: 11.01.2019).
- <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/hack> (Erişim Tarihi: 30.01.2019).
- [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr) (Erişim Tarihi: 10.02.2019).
- <http://www.digisophia.com/article/details/34> (Erişim Tarihi: 23.03.2019).
- <http://www.akillikentler.org/detay/3086/6/akilli-kentler-icin-iot-siber-guvenlik-uygulamaları.html> (Erişim Tarihi: 11.04.2019).
- <https://www.haberturk.com/abd-2016-baskanlik-secimleri-nde-rus-siber-saldirisinin-izleri-ortaya-cikarildi-2058952-ekonomi> (Erişim Tarihi: 11.04.2019).
- <https://www.trthaber.com/haber/bilim-teknoloji/dunya-6-trilyon-dolarlik-siber-saldiri-riskine-karsi-hazirlaniyor-408564.html> (Erişim Tarihi: 15.03.2019).
- <https://www.globaltechmagazine.com/2016/12/23/akilli-sehirlerde-siber-saldirilar-onlemek/> (Erişim Tarihi: 15.03.2019).
- <https://siberbulten.com/siber-saldirilar-2/ddos-saldirilar-isvecte-trafigini-etkiledi/> (Erişim Tarihi: 15.03.2019).
- <http://www.hurriyet.com.tr/teknoloji/ukraynada-elektrik-dagitim-sistemi-siber-saldiriya-ugradi-40043686> (Erişim Tarihi: 25.02.2019).
- <https://www.cnbc.com/2018/11/21/hacker-lifts-1-million-in-cryptocurrency-using-mans-phone-number.html> (Erişim Tarihi: 25.02.2019).

## TÜRKİYE'DE YAPI DENETİM SİSTEMİ VE AFET YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

*Seçil Gül MEYDAN YILDIZ\**

### Öz

Dünyanın gezegen olarak var olmasıyla başlayan doğal afet olgusu, insanlığın zamanla oluşturduğu değerlerin yok olmasına yol açmasıyla afet haline dönüşmüştür. Doğal hareketten afet olarak adlandırılmaya değin varan süreçte, insanlık gücünün yetmediği bu olgu karşısında günün koşulları doğrultusunda önlemler geliştirmiştir. Her afet türüne göre farklı önlemler geliştirmeye çalışan insanoğlu, kimi zaman yaşadığı yeri değiştirmiş, kimi zaman da başka çözümler aramıştır. Anadolu coğrafyası tarihin ilk çağlarından itibaren çeşitli uygarlıkların vatanı olmuştur. Tarihi kalıntıların da gösterdiği gibi bu coğrafyada depremler ve diğer afetler birçok uygarlığın varlığına son vermiş, yaşam alanlarını yerle bir etmiştir. Günümüzde bilim ve teknolojinin gelişmesiyle değişen kentler ve oluşan yeni yaşam alanları çeşitli afetlerin tehdidi altındadır. Her yıl binlerce can kaybına, milyarlarca ABD Doları zarara yol açan afetler büyük oranda yapıların güvensiz ve dayanıksız yapılmasından kaynaklanmaktadır. İnşaat yapımında kullanılan yeni teknolojilerin deprem meydana gelmesi halinde büyük ölçüde can kaybını önlemesi bu yapıların gerekli denetimlerden geçmiş olmasına bağlıdır.

1999 Marmara Depremlerine kadar afetler nedeniyle çok fazla can ve mal kaybının yaşandığı ülkemizde, 1999'dan sonra afet yönetimi sisteminde önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Can ve mal kayıplarının önlenmesinin ancak güvenli ve dayanıklı yapı yapmaktan geçtiği bilinmesine karşın gerekli denetimi yapacak mekanizmalar yeterince oluşturulmamıştır. 1999 Marmara Depremi sonrasında, 27 Ağustos 1999 tarihli ve 4452 sayılı Yetki Kanunu'na dayanılarak çıkarılan "Yapı Denetimi Hakkında 595 sayılı Kanun Hükmünde Kararname" yapıların denetlenmesinin bir kurala bağlanması konusunda atılan önemli bir adımdır. Bu KHK'nın Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi ve 4708 sayılı Yapı Denetimi Kanunu'nun çıkarılması bina yapımının denetlenmesi konusunda önemli bir aşamadır. Bu çalışmada, güvenli yaşam alanları oluşturulmasında yapı denetiminin öneminin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Çalışma, konuya ilişkin olarak 1999 Marmara Depremi sonrasında yapılan düzenlemelerle sınırlıdır. Literatür taranarak ve ilgili kamu kurumundan edinilen veriler yorumlanarak yapı denetimi sisteminin yapı güvenliği ve afet yönetimi sürecinde risk azaltma amacına ne denli hizmet ettiği tartışılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Yapı Denetimi, Afet Yönetimi, Afet, Güvenli Yapı.

### RELATIONSHIP BETWEEN CONSTRUCTION INSPECTION SYSTEM AND DISASTER MANAGEMENT IN TURKEY

The phenomenon of natural disaster, which started with the existence of the world as a planet, has turned into a disaster with the destruction of the values created by humanity in time. In the face of this phenomenon, where humanity power is not enough, measures have been developed in accordance with the conditions of the day. Human beings who try to develop different measures according to each type of disaster have changed their places and sometimes took other measures. Anatolian geography has been the homeland of various civilizations since the first ages of history. As the historical ruins show, earthquakes and other disasters have ended the existence of many civilizations and destroyed their living areas. Today, the standard of living achieved by the development of science and technology is threatened by disasters. The disasters that cause thousands of lives and millions of US dollars a year are mostly due to the insecure and insecure nature of the buildings. In order to prevent the loss of life in case of earthquake in new technologies used in construction; these structures must have undergone the necessary inspections.

Until the 1999 Marmara Earthquake, a lot of life and property loss were experienced due to disasters. After 1999, disaster management system developed in our country. Although it is known that the prevention of loss of life is only through making a safe and durable structure, the mechanisms to perform the necessary supervision have not been sufficiently established. Following the 1999 Marmara Earthquake, "Decree Law No. 595 on

\* Dr. Öğr. Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi, MMF Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, secil.meydan@bozok.edu.tr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9869-4159>

Building Inspection”, issued on the basis of the authorization law, is an important step towards the establishment of a code of auditing structures. The cancellation of this Decree by the Constitutional Court and the issuance of Law No. 4708 on Building Inspection is an important stage in the supervision of the construction of the building. In this study, it is aimed to reveal the importance of building control in the creation of safe living spaces. The study is limited to the studies conducted after the 1999 earthquake. By reviewing the literature and interpreting the data obtained from the related public institution, it is discussed how the structure control system serves the purpose of risk reduction in the structure security and disaster management process.

**Keywords:** Construction Inspection, Disaster Management, Disaster, Safe Structure.

## GİRİŞ

Türkiye bulunduğu coğrafi konum nedeniyle afetler açısından tehlike boyutları oldukça geniş bir bölgededir. Yüzyıllardır bu topraklar üzerinde oluşan deprem, sel ve yangın gibi afetler nedeniyle birçok uygarlık yok olmuştur. Afet denildiği zaman akla ilk olarak deprem geliyor olsa da afetler; sel, fırtına, toprak kayması, çığ, iltica ve göç gibi büyük nüfus hareketleri, yangınlar ve kazalar, kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları, tehlikeli ve salgın hastalıklar, terörist eylemler olarak sınıflandırılabilen geniş bir risk alanını içermektedir (Karaman, 2017). Günümüzde bu risklerin insanlık üzerindeki yıkıcı etkisi her geçen gün artmaktadır. Afetlerin olumsuz etkilerinin en aza indirilmesi çabası bütün dünyanın ortak sorunu haline gelmiştir. Gelişmiş ülkeler, afet zararlarını en aza indirebilmek için en başta yerleşim yerlerinin uygunluğuna ve binaların dayanıklılığını sağlayıcı uygulamaların kontrolüne önem vermektedir. Afetlerin olumsuz etkilerini azaltmanın ve afet bilincini topluma benimsetmenin en güvenli yöntemlerinden biri toplumsal, yasal ve ekonomik yaşam biçimine uygun bir yapı denetim sisteminin oluşturulmasıdır.

Ülkemizde afetler nedeniyle her yıl binlerce kişi yaşamını yitirmekte, yaralanmakta veya evsiz kalmakta, diğer taraftan ülke ekonomisinde de çok önemli zararlar ortaya çıkmaktadır (Kadioğlu, 2008). Afetlerin sayısal artışı ve yarattığı kayıplardaki hızlı yükseliş, ülkelerin sürdürülebilir kalkınma sürecini de olumsuz etkilemektedir. Afetler, yoksul, geri kalmış veya kalkınmakta olan ülkelerde daha fazla can ve mal kaybına yol açmaktadır. Bununla birlikte afetlerin neden oldukları zararlar küresel ölçekte tarihi, kültürel, çevresel ve ekonomik kayıplara da yol açabilmektedir (Bahçeci ve Meydan Yıldız, 2018: 714).

Ülkemizde çok sık afet yaşanmasına rağmen, afetlerle ilgili mevzuat ve kurumsallaşma süreçleri yalnızca Cumhuriyet sonrası yeni yapılanmanın gereksinimlerine göre oluşturulmuş, bu düzenlemeler de, ancak yaşanan yeni bir afet nedeniyle yeniden düzenlenmiş ya da revize edilmiştir. Genel olarak afet mevzuatı, afetten özellikle depremden etkilenen bölgelerin yeniden yapılandırılmasına yönelik önlemlerin geliştirilmesiyle başlamıştır. Ülkemizde 17 Ağustos ve 12 Kasım 1999 Marmara Depremleri sonrasında, yalnızca afet olduktan sonraki gelişmelere odaklanan ve yıkılanın yeniden yapılışı veya yaraların sarılması ekseninde yoğunlaşan bakış açısının bir çözüm olmadığı kabul görmüştür (Şengün ve Meydan Yıldız, 2017: 192-193).

1999 yılından itibaren afet yönetim sisteminde önemli bir dönüşüm başlamıştır. 10 Nisan 2000 yılında 27 pilot ilde uygulanmak üzere, 595 sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yürürlüğe girmiştir. 2001 yılında Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilerek yerine “4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası” çıkarılmıştır. Bu yasanın öncelikle 19 pilot ilde uygulanmasına, 13 Temmuz 2010 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile 2011 yılından itibaren ise ülke genelinde uygulanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır.

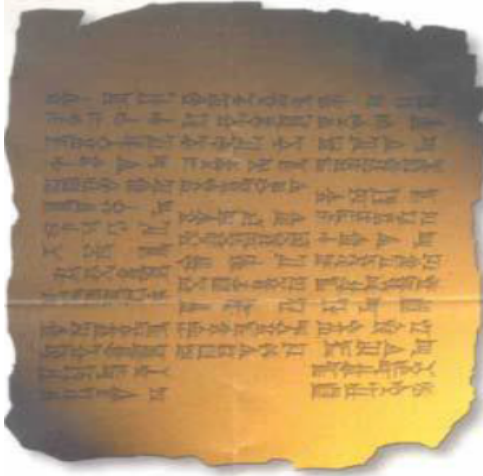
“Türkiye’de Yapı Denetim Sistemi ve Afet Yönetimi İlişkisi” başlıklı bu çalışmada, güvenli yaşam alanları oluşturulmasında yapı denetiminin öneminin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Çalışmanın kapsamını sınırlandırmak amacıyla Marmara ve Van Depremleri sonrasında ülkemizde düzenlenen yapı denetim süreci ele alınmaktadır. Literatür tarama metodunun kullanıldığı bu çalışmada ilgili kamu kurumundan edinilen veriler yorumlanarak yapı denetimi sisteminin yapı güvenliği ve afet yönetimi sürecinde risk azaltma amacına ne denli hizmet ettiği tartışılmaktadır.

## 1. KAVRAMSAL OLARAK AFET, AFET YÖNETİMİ VE YAPI DENETİMİ

Dar anlamıyla afet, beklenmedik bir anda aniden ortaya çıkan olaydır (AFAD, 2014). Geniş anlamıyla afet: “Toplumun tamamı veya bir kısmında gerek insan varlığı gerekse flora (bitki varlığı) ve faunayı (hayvan varlığı) olumsuz etkileyerek fiziksel, ekonomik ve sosyal kayıplar doğuran, normal hayatın işleyişini, insan faaliyetlerini durduran ya da kesintiye uğratan doğal, teknolojik veya insan kaynaklı olaylar” olarak tanımlanmaktadır (Karaman vd., 2017). Afet yönetiminde afet öncesi, sırası ve sonrasında yapılması gerekenleri tanımlayan döngüsel bir ilişki söz konusudur (Işık ve Gündoğdu, 2017: 131; Kadioğlu, 2008: 38). Afet yönetiminin tüm evreleri bir bütünlük içerisinde ele alınmalı ve denetimli bir şekilde uygulanmalıdır.

Doğa olaylarına karşı bir korunma ve sığınma imkanı sunan barınma ihtiyacı insanlığın tarihi kadar eskidir. İlk yaşama mekânı mağara olan insan, teknolojik, bilimsel, kültürel ve ekonomik gelişmelerin ışığında barınma mekânlarını fiziksel, biçimsel ve yapısal olarak sürekli geliştirmiş ve geliştirmeye devam etmektedir. Yapı denetim sisteminin tarihsel sürecine yönelik kesin belgeler bulunmasa da Antik Çağ’da Hammurabi Kanunları’ndaki kısasa kısas ilkesiyle karşımıza çıkan yapı denetimi uygulamaları Roma ve Yunan Antik Kent yönetiminde de yer almaktadır.

### Şekil 1. Hammurabi Kanunları’nda Yapı Denetimi (Demir, 2017: 11)



dayanıklı olmadığı için çökerse evi yapan usta, evi kendi malzemeleri ile tekrar yapmak zorundadır.

233- Bir ustanın yaptığı evin duvarı yapım hatası yüzünden yıkılırsa, o duvar ustanın parasıyla onarılır.”

«228- Bir usta, bir kişi için bir ev yapıp tamamlarsa, o kişi, ustaya ücret olarak 12 ft başına 2 gümüş lira verecektir.

229- Bir usta, bir kişi için yeterince güçlü olmayan bir ev yapar ve yaptığı ev çöküp de ev sahibinin ölümüne neden olursa öldürülür.

230- Eğer ev sahibinin çocuğu ölürse, o evi yapan ustanın çocuğu öldürülür.

231-Eğer ev sahibinin kölesi ölürse, o evi yapan usta ev sahibine ölen köleye karşılık başka bir köle verir.

232-Eğer evin içindeki eşyalar zarar görürse, zarar gören eşyalar yenileri ile değiştirilir. Eğer ev

Romalı Mimar Vitruvius'a göre bir yapının taşınması gereken temel ilkeler; işlevsel ve uyumlu olması, estetik olması, sağlam ve güvenli olması şeklinde sıralanmaktadır. Sağlam ve güvenli olma ilkesi "deprem, rüzgar, hareketli ve sabit olan diğer yüklere mukavemetli olmalı, fonksiyonuyla birlikte doğru bir şekilde çözümlenmiş strüktüre sahip olmalı" prensibiyle açıklamaktadır (Arkitera, 2019). Günümüzde hala geçerliliğini sürdüren bu ilkeler sürdürülebilirlik ve engelli yaşamına duyarlı olma ilkeleriyle geliştirilmektedir.

Yapı denetimi: "Güvenilir, sağlıklı ve ekonomik bir yapı elde etmek için yapının, ilgili mevzuat ve standartlar çerçevesinde, yapının tasarım aşamasından bitimine kadar olan süreçte tüm erkten bağımsız olarak denetlenmesi" işidir (Bekiroğlu, 2010:4-8). Yapı denetimi yaşamın sağlıklı ve güvenli bir biçimde sürdürülebilmesi için yapıların fen, sanat ve sağlık kurallarına göre inşa edilmesini sağlayan bir kontrol mekanizmasıdır. Yapı denetim süreci ihtiyaç duyulan yapının, yapım kararı verilmesinden, tamamlanmasına kadar yürütülen faaliyetlerin tümünü içine alan bir süreçtir (4708 Sayılı Yapı Denetimi Yasası, R.G. 13 Temmuz 2001, Sayı: 24461). Bu süreç içerisinde özel sektörün, resmi kurumların ve halkın görev, yetki ve sorumlulukları yasayla belirlenmelidir (Kadıoğlu, 2005).

## 2. YAPI DENETİMİNİN YASAL VE YÖNETSEL DAYANAKLARI

### 2.1. Yapı Denetimi ile İlgili Mevzuatın Tarihsel Gelişim Süreci

Ülkemizde tarihsel olarak yapı denetimi konusundaki ilk düzenleme, Osmanlı Dönemi'ndeki padişah fermanları ile büyük afetlerde evleri yıkılanlara yapılan nakit para yardımı ve konut yapılması için yapılan yardımlardır. Bu döneme ilişkin bilinen ilk inşaat yönetmeliği II. Mahmut'un kentsel yenileme ve düzenleme konularındaki danışmanlarından Prusyalı Mareşal Helmuth von Moltke'nin önerileri dikkate alınarak hazırlanan 1848 tarihli "Ebniye Nizamnamesi"dir. Bu nizamname ile önce sadece İstanbul'daki yapılaşmalara birtakım kurallar getirilmiş, daha sonra da 1877 yılında Osmanlı İmparatorluğu egemenliğindeki bütün belediyelere yaygınlaştırılmıştır. 1882 yılında çıkarılan "Ebniye Kanunu" ile belediye teşkilatı olan yerlerde, yapılarla birlikte altyapılar ve yolların düzenlenmesine yönelik esaslar belirlenmiştir (Alataş Yener, 2003: 32).

Yapı denetimi esas itibarıyla 1926 yılında kurulan o günkü adıyla "Emlak ve Eytam Bankası"nın kurulması ile uygulanmaya başlamıştır. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930 yılında uygulamaya konan "Mimarlık ve Mühendislik Kanunu", 1933 yılında Belediyeler Bankası'nın kuruluşu (İller Bankası; bugünkü yeni örgütlenme yapısıyla İlbank A.Ş.) diğer önemli yasal ve kurumsal düzenlemeler arasındadır. Yapı denetim sürecini etkileyen diğer başlıca düzenlemeler ise; 1933 yılında yürürlüğe giren 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" ve 26 Aralık 1939 Erzincan Depreminden sonra çıkarılan "Erzincan'da ve Erzincan Depreminden Müteessir Olan Mıntıkalarda Zarar Görenlere Yapılacak Yardımlar Hakkında Kanun" dur.

1939 Erzincan Depremi ve onu izleyen Niksar-Erbaa, Adapazarı- Hendek ve Bolu- Gerede Depremlerinin yarattığı yıkım, deprem hasarlarının yarattığı sorunların, sadece yıkılanın yerine yenisi yapmak ve yardımları sürdürmekle çözülemeyeceği, zarar azaltmaya yönelik politikaların da uygulanması gerektiği düşüncesiyle 1944 yılında 4623 sayılı "Yer Sarsıntılarında Evvel ve Sonra Alınacak Tedbirler Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. İlk deprem bölgeleri haritasının çıkarılması da bu döneme rastlamaktadır. Yine yapılar için özel kurallar getirilmesine yönelik olarak "Türkiye Yer Sarsıntısı Bölgeleri Yapı Yönetmeliği" bu Kanun çerçevesinde hazırlanmıştır. Ancak, depremde evsiz kalanlara yapılacak konutların yapımına ilişkin düzenleme olan "Erzincan'da Yapılacak Meskenler Hakkında Kanun"da da yapıların nasıl yapılacağına ilişkin bir kural konulmamıştır. Bu gelişmelerin sonucunda, her afetten sonra, sınırları çizilmiş afet zararlarına odaklı düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

1950'li yıllarda sanayileşme, tarımda makineleşme, kırdan kente göç hareketleri, hızlı kentleşme süreçlerine bağlı olarak kentlerdeki hızlı nüfus artışı vb. etkiler sonucunda yerleşme ve yapılaşmaları düzenleyen kuralların yetersizliği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle 1956 yılında 6785 sayılı yeni bir İmar Yasası çıkarılmış ve ilk kez yerleşim yerlerinin belirlenmesi sırasında doğal afet tehlikesinin dikkate alınması, fenni mesuliyet ve yapı denetimi konularına önem ve öncelik verilmesi sağlanmıştır. Bu Kanun'un ardından imar, şehirleşme, konut ve afet gibi konular Bayındırlık Bakanlığı yetkilerinden ayrı



olarak ele alınmış ve bu bağlamda 1958 yılında “İmar ve İskân Bakanlığı” kurulmuştur. 1959 yılında 7269 sayılı “Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirler ve Yapılacak Yardımlara Dair Kanun”, 1984 yılında 2985 sayılı “Toplu Konut Kanunu”, 1985 yılında 3194 sayılı “İmar Yasası” ve bağlı yönetmelikler, 3838 sayılı “Erzincan, Gümüşhane ve Tunceli illerinde vukuu bulan Deprem Afeti ile Şırnak ve Çukurca’da Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun”, “Tabii Afet Nedeniyle Meydana Gelen Hasar ve Tahribata İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Hakkında Kanun” (Dinar Depremi sonrasında değişiklikler yapılmıştır) çıkarılmıştır.

1992 Erzincan Depremi sonrasına kadar afetlerin olumsuz etkilerinden korunma amacına yönelik politikaların kalkınma planlarında öncelikli olarak dikkate alınan konulardan biri olmadığı görülmektedir. Planlı döneme geçilmesinden sonra kırdan kente hızlı göçün yarattığı kentsel sorunlar, yoğun barınma sorununu, gecekondulaşmayı ve kalitesiz yapı stokunun artmasını hızlandırmış, ancak bu durumu önlemeye yönelik kapsamlı politikalar oluşturulamamıştır. 1945 yılında ilk resmi “Yersarsıntılar Bölgesi Haritası” yürürlüğe girmiş olmasına karşın, depreme dayanıklı binaların yapılması ve bunların denetlenmesi konusunda yetersiz kalmıştır. Erzincan Depremine kadar ülkemizde gerçekleşen depremlerin genellikle kırsal alanda etkili olması, kentsel yapıların depreme karşı dayanıklı hale getirilmesi konusunda yeterli çaba olmamasının nedeni olarak görülebilir (Şengün ve Meydan Yıldız, 2017). Sık sık çıkarılan imar afları da yapıların sağlamlığından ödün verilmesi konusunda belirleyici olmuştur. Deprem ve diğer afet zararlarının azaltılması konusundaki en kapsamlı ilke ve politikalar Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ele alınmıştır. Bu planda, yapı denetimindeki mevcut aksaklıkların giderilmesi için yeni bir yapı denetim sisteminin geliştirileceği, inşaatlarda kullanılan malzemelerin standartlara uygunluğunun denetleneceği, deprem bölgelerinde prefabrike veya depreme dayanıklı uygun yapı teknolojilerinin geliştirilerek uygulanmasının özendirileceği ve araştırma geliştirme çalışmalarında bu konuya öncelik veren kamu kurum ve kuruluşlarının destekleneceği şekilde ifadeler yer almıştır. Ancak bu planda sıralanan ilke ve politikalar doğrultusunda yeni bir yapı denetim sistemi geliştirilememiştir. İnşaat sektöründe standart dışı malzeme kullanılması önlenememiştir. Altıncı Kalkınma Planı döneminde inşaatlarda prefabrike ve tünel kalıp sistemlerinin kullanımı teşvik edilmiş ve yapılarda hazır beton kullanımı yaygınlaşmıştır (Akdağ, 2002: 33). Afet zararlarının azaltılması ve konut sektörüne ilişkin politikalarda köklü değişiklikler Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda yer almıştır. Yürürlükteki İmar Yasası’nın ve Afet Kanunu’nun değiştirilmesi, plan yapan veya yaptıran kurumların sorumluluklarının ve uygulanacak cezai yaptırımların yer aldığı birçok değişiklik ve yeni kurumsal düzenlemeler önerilmektedir. Kalkınma planlarına afet zararlarını azaltıcı önlemlerin konulmasında Marmara ve Van Depremlerinin etkisi olmuştur (Akdağ, 2002: 33). Onuncu Kalkınma Planı’nda afet zararlarının en aza indirilmesi amacıyla kurumsal yapının ve müdahale kabiliyetlerinin iyileşmesine yönelik faaliyetlere ağırlık verilmiştir. Onuncu Kalkınma Planı uygulama döneminde kentsel dönüşüm projelerine devam edilmiş, konut açığı azaltma eğilimi sürmüştür. Bu planda, afet riski taşıyan, altyapı darboğazı yaşayan, eski değerini ve işlevini kaybeden, mekân kalitesi düşük bölgeleri sosyal, ekonomik, çevresel ve estetik boyutlar dikkate alınarak yenilemek; kentsel refahı, yapı ve yaşam kalitesini yükseltmek amaçlanmıştır. Plan içeriğinde ayrıca “İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri” başlığı altında yapı denetim sistemine yönelik mevzuat, sistem ve uygulamalar gözden geçirilerek iyileştirileceği ve kullanıcı odaklı, güvenli, çevreyle barışık, enerji verimli ve mimari estetiğe sahip yapıların üretimi için tasarım ve yapım standartları geliştirileceği belirtilmiştir (<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>).

Onbirinci Kalkınma Planı’nda da konut üretiminde kalite, sağlamlık, erişilebilirlik, enerji verimliliği, afetlere dayanıklılık standartları geliştirileceği ve her aşamanın gözetileceği hedeflenmektedir. Bu planda da Onuncu Kalkınma Planı’nda olduğu gibi kentsel dönüşüm projelerine ağırlık verilmiştir. Tehlikeli ve riskli alanlardaki yapıların risk önceliklendirilmesi yapılarak ülke çapında konutların ve kent içinde kalmış sanayi sitelerinin illerden gelen talep ve ihtiyaçlara göre kentsel dönüşüm hizmetlerinin yürütüleceği belirtilmiştir. Afet yönetimi başlığı altında: “Afetlere karşı toplumsal bilincin artırılması, afetlere dayanıklı ve güvenli yerleşim yerlerinin oluşturulması ve risk azaltma çalışmaları yapılarak afetlerin neden olabileceği can ve mal kaybının asgari düzeye indirilmesi” amaçlanmaktadır. Plan içeriğinde ayrıca “İnşaat, Mühendislik-Mimarlık, Teknik Müşavirlik ve Müteahhitlik Hizmetleri” başlığı altında yapı denetim sisteminin iyileştirilerek teknolojik uyum kapasitesinin güçlendirileceği belirtilmiştir.

## 2.2. Yürürlükteki Yapı Denetimi Mevzuatının Oluşum Süreci

1999 yılında 4452 sayılı “Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğal Zararların Giderilmesi İçin Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Yasası, 587 sayılı Zorunlu Deprem Sigortası Hakkında KHK (2012 yılında yürürlüğe giren 6305 sayılı Afet Sigortaları Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır), 10 Nisan 2000 yılında 595 sayılı “Yapı Denetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” yürürlüğe girmiştir (2001 yılında Anayasa Mahkemesi’nce iptal edilince, yerine 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası çıkarılmıştır). Son olarak 13 Ağustos 2001 tarihinde 4708 sayılı Yapı Denetimi Hakkında Kanun 19 Pilot ilde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun 13 Temmuz 2010 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile 1 Ocak 2011 tarihinden itibaren yürürlükte üzere ülke geneline yaygınlaştırılmıştır. 4708 sayılı Kanunun nasıl uygulanacağına ilişkin düzenlemeleri içeren Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği 2008 yılında yürürlüğe girmiştir (R.G. Tarihi: 05.02.2008, Sayısı: 26778) 2012, 2018 ve 2019 yıllarında çeşitli değişikliklere uğrayan Yönetmelik yapı denetiminin nasıl uygulanacağına ilişkin en önemli rehberdir. Bu yönetmeliğin yanı sıra 14 Temmuz 2007 tarihinde 26582 sayılı “Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmelik” günün koşullarına göre yeniden düzenlenerek yürürlüğe girmiştir. 2010 yılında Bütünleşik Kentsel Gelişim Stratejisi ve Eylem Planı (KENTGES) ile 2011 yılında Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı- 2023 (UDSEP-2023) yapılmıştır. 31 Mayıs 2012 tarihinde 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun çıkarılarak kentsel dönüşüm projelerinin uygulanmasına başlanmıştır.

Marmara ve Van Depremleri’nin ardından yapı güvenliği ve denetimi konularında önemli adımların atıldığı görülmektedir. 2000 yılında yürürlüğe giren 595 sayılı KHK ile, “Yapıda can ve mal güvenliğini sağlamak, kaynak savurganlığına neden olan plansız, denetimsiz ve kalitesiz yapılaşmayı önlemek ve bunun için, yapılaşmanın denetimini sağlamak, yapı hasarı nedeniyle zarara uğrayan kişilerin haklarını korumak ve doğabilecek zararların tazmin edilmesini sağlamak” amacı güdülmüştür. KHK eleştiriler; Kararnamenin yapıyı a) tek başına ele alması, b) yapı üretimi konusunu göz ardı etmesi, c) yapı denetimi tekellerinin oluşmasına yol açması, d) yerel yönetimlere ait olması gereken yapı denetimi yetkilerinin özel hukuk tüzel kişilerine devrine olanak tanınması, e) konunun makro-ekonomik politikalarla ilişkisinin kurulmamış olması ve f) meslek kuruluşlarının devre dışı bırakılmış olmasıdır. İptal edilen 595 KHK ile yerine çıkarılan 4708 sayılı yasanın amaçları arasında önemli bir fark yoktur. Buna karşın, yapı denetim kuruluşlarının kuruluşunu ve çalışmalarını ilgilendiren kurallar yeniden düzenlenmiştir. Yapı denetim kuruluşları, Yasada, “salt yapı denetleme görevi yapan, ortaklarının tümü mimar ve mühendislerden oluşan tüzel kişiler” olarak tanımlanmıştır. Böylece, Yapı Denetimi Yasası, 3194 sayılı İmar Yasasını değişikliğe uğratmış ve yapı denetim kuruluşlarını, İmar Yasasındaki yapının yönetime karşı sorumluluğunu üstlenecek kuruluşlar olarak göstermiştir.

## 3. YAPI DENETİMİNİN AMACI, KAPSAMI VE UYGULANMA SÜRECİ

### 3.1. Yapı Denetiminin İçeriği

Yapı denetim sisteminin oluşturulmasının temel amacı yapıların afetlere karşı daha sağlam ve güvenilir bir hale getirilmesidir. Ülkemizde uygulanmakta olan yapı denetim sürecinin amacı ve kapsamı 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası (R.G. 13 Temmuz 2001, Sayı: 24461) ile belirlenmiştir. Bu yasa “can ve mal güvenliğini teminen, imar planına, fen, sanat ve sağlık kurallarına, standartlara uygun kaliteli yapı yapılması için proje ve yapı denetimini sağlamak ve yapı denetimine ilişkin usul ve esasları düzenlemek” amacıyla yürürlüğe girmiştir. Yapı denetiminin amaçları başlıca:

- Afetler sonucunda oluşabilecek zararların azaltılması için afetlere dayanıklı ve çağdaş standartlarda yapı üretmek,
- Yapıda can ve mal güvenliğini sağlayarak ekonomik ve sosyal kayıpları azaltmak,
- Yapı kalitesini arttırmak, ekonomik ömrü uzatmak, bakım ve onarım maliyetlerinin azaltmak,
- İnşaat sektöründe tüketici bilincini geliştirmek ve tüketicuyu korumak,
- Kaçak ve denetimsiz yapının yapılmasını engellenmek,
- Yapım ve denetim sistemi içerisinde görev alan müteahhidi, proje müellifi, laboratuvar görevlileri, yapı denetim kuruluşları ve denetçi mühendis ve denetçi mimar gibi yapı sorumlularına etkin görev, yetki ve sorumluluklar vermek,

- Mühendislikte uzmanlaşma kavramı getirilerek mühendislik ve mimarlık hizmetlerinin kalitesini yükseltmek,
- Yapılaşma süreci içerisinde kanun denetiminin etkinliğini artırmak,
- İnşaat sürecinde kusur işleyenlere karşı yaptırımları etkili şekilde uygulamak ve
- Hukuk ve adalet düzenine olan güveni artırmak, şeklinde sıralanabilir (Kılıçarlan, 2013: 5-6; Bilecik Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2017: 2-4; Demir, 2017: 9).

Yapı denetiminin kapsamına girmeyen alanlar; 3 Mayıs 1985 tarihli 3194 sayılı İmar Yasası'nın 26. maddesinde belirtilen kamuya ait yapı ve tesisler ile 27. maddesinde belirtilen ruhsata tabi olmayan yapılar; bodrum katı dışında en çok iki katlı ve yapı inşaat alanı toplam 200 metrekareyi geçmeyen müstakil yapılar; entegre tesis niteliğinde olmayan tarım ve hayvancılık amaçlı yapı ve tesisler; köy yerleşik alanlarında, belediye ve mücavir alan sınırları içinde olmayan iskân dışı alanlarda ve nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bodrum katı ve çatı arası dışında en çok iki katlı ve yalnızca bir bodrum katın inşaat alanı hesaba katılmaksızın toplam inşaat alanı 500 metrekareyi geçmeyen konut yapıları ile bunların kömürlük, otopark, depo gibi müştemilat kısımlarıdır (bkz. Şekil 2).

**Şekil 2. 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası Kapsamı Dışındaki Alanlar (Kılıçarlan,2013:10)**



Şekil 2'de gösterilen alanlar hariç olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak yapıların tamamının denetimi 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Ruhsata tabi olup, bu Yasa hükümlerine tabi olmayan yapılarda denetime yönelik fennî mesuliyet 3194 sayılı İmar Yasası'nın 26. ve 28. maddelerine göre mimar ve mühendislerce yapılmaktadır. Birden fazla müstakil yapının bulunduğu parsellerde, bütün yapıların toplam yapı inşaat alanının 200 metrekareyi geçmesi hâlinde de 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası uygulanmaktadır.

Bunun yanı sıra 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Yasası'nın (R.G. 13 Temmuz 2005, Sayı: 25879) acil durum planlamasına ilişkin 53. maddesi, sanayi kazaları, deprem ve diğer yıkım olaylarından korunmak ve bunların zararlarını azaltmak amacıyla gerekli önlemlerin alınması konusunda belediyelere yetki verilmiştir (Keleş, 2018: 8). 2007 yılında Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesinde: "Yapı ve ikamet için yasak bölge sayılan yerlerde bina yapılamaz ve mevcut binalar onarılamaz. Ayrıca, yapay dolgu zeminler üzerinde inceleme ve

değerlendirme yapılarak özel önlem alınmadıkça bina yapılamaz. Çığ düşmesi, kaya düşmesi veya yer kayması afetlerinden herhangi birine uğrayan ve bu afetlerden herhangi biri için 7269 sayılı yasanın 2. ve 14. maddelerine göre, afet bölgesi olduğu kararname ile tespit ve ilan edilen yerlerde bina yapılamaz ve mevcut binalar onarılamaz” (R.G. 14 Temmuz 2007, Sayı: 26582) ilkesi bulunmaktadır.

2014 yılında yürürlüğe giren Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği’nde yapılaşma ve yer seçimi sürecine yönelik olarak “afet, jeolojik ve doğal veriler esas alınır” ilkesi ile plan yapım sürecinin araştırma ve analiz aşamasında “afet ve diğer kentsel risklerin yüksek olduğu yerleşmeler veya yapıları kentsel çevre için, gerekli görülmesi halinde kentsel risk analizleri veya sakinim planlaması çalışmaları yapılır” ilkesi bulunmaktadır. Ayrıca “afet ve diğer kentsel riskler için yapılmış risk azaltıcı tedbirler planlarda esas alınır” ilkesi yer almaktadır (R.G. 14 Haziran 2014, Sayı: 29030). Ayrıca insan sağlığı ve güvenliği üzerinde doğrudan veya dolaylı olumsuz etkileri olan taşkın risk alanları veya afete maruz alanlarda herhangi bir yapılaşma kararı alınabilmesi için ilgili kurum ve kuruluş görüşleri alınması gerektiği belirtilmektedir.

Ülkemizdeki kent planlaması sürecinde yer alan yapı denetimi ve afet yönetimi konuları oldukça yenidir. İmar Yasası’na göre, yapı denetiminin yapı sahipleri tarafından yerine getirilmesi gerekmektedir. Yasanın 26. maddesinde:

“Kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak veya yaptırılacak yapılara, imar planlarında o maksada tahsis edilmiş olmak, plan ve mevzuata aykırı olmamak üzere mimari, statik, tesisat ve her türlü fenni mesuliyeti bu kamu kurum ve kuruluşlarınca üstlenilmesi ve mülkiyetin belgelenmesi kaydıyla avan projeye göre ruhsat verilir. Kamu kurum ve kuruluşlarınca inşaatın yapımına ve denetimine ilişkin hizmet alımı yapılmış ise inşaatın yapımına ve denetimine ilişkin her türlü fenni mesuliyet kamu kurum ve kuruluşu adına danışman firmanın mimar ve mühendislerince üstlenilebilir. Danışman firmanın fenni mesul mimar ve mühendisleri uzmanlık alanlarına göre yapının, tesisatı ve malzemeleri ile birlikte bu Kanuna ve ilgili diğer mevzuata, uygulama imar planına, ruhsata, ruhsat eki etüt ve projelere, standartlara ve teknik şartnamelere uygun olarak inşa edilmesini kamu kurum ve kuruluşu adına denetlemekle görevlidir” şeklinde belirtilmiştir.

Ayrıca devletin güvenlik ve emniyeti ile Türk Silahlı Kuvvetleri’nin harekât ve savunması bakımından gizlilik arz eden yapılarda yapı denetimi aşamaları uygulanmamaktadır. Dolayısıyla ruhsata tabi olup, 4708 sayılı Yapı Denetimi Yasası’na tabi olmayan yapılarda denetime yönelik fenni mesuliyet, 3194 sayılı İmar Yasası’na göre mimar ve mühendislerce üstlenilmektedir.

### 3.2. Yapı Denetim Süreci

Güvenli ve sağlıklı bir konutta oturmak, sağlıklı bir çevrede yaşamak anayasal bir haktır. Devlet, bu hakkı yurttaşların can ve mal güvenliğini sağlayacak kamusal önlemleri alarak sağlamak zorundadır. Barınma hakkı aynı zamanda bir tüketim hakkıdır. Dolayısıyla tüketici bilincinin artması yapı kalitesinin artmasını sağlamaktadır. 1985 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nda kabul edilen, Türkiye’nin de imzaladığı Tüketici Hakları Evrensel Beyanamesi’nin sekiz maddelik bildirgesinin “Tüketicilerin Temel İhtiyaçlarının Karşılansın Hakkı” başlıklı 1. maddesinde: “İnsanın insan olmaktan doğan ve hayatını devam ettirebilmesi için gereken asgari ihtiyaçlarını karşılayabileceğini belirten bu hak, tüketicinin en temel hakkıdır. Gelişen ve değişen dünya şartları içerisinde; beslenme, barınma, ısınma, aydınlanma, içecek su bulma, ulaşım ve haberleşme gibi bütün ihtiyaçlar tüketicinin en temel haklarıdır” şeklinde açıklanmıştır (Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı, 2019). Bu bildirmede bir tüketici eylemi olarak tanımlanan ve barınma hakkı çerçevesinde üretilen yapıların güvenli olması için tasarım evresinden, denetim ve kullanım evresine kadar olan tüm aşamalarının gerekli önlemler alınarak gerçekleştirilmesi, aynı zamanda tüketicinin de bilinçli olmasının önemi vurgulanmaktadır (Gökçe, 2015: 3).

Yapı denetiminin temel mekanizması son kullanıcı olan tüketicinin kontrolüdür. Yapı denetimi sisteminin temel aktörlerinden mimar ve mühendisler bilimsel ve teknik bilgileri dikkate alınan ve doğrudan yapı üretim sürecinde yer alan meslek insanlarıdır. Ancak bu meslek insanlarının mesleki yeterliliğe sahip olduklarını belirleyecek ölçütlerin oluşturulmadığı görülmektedir. Asli iş bulana kadar idare edilecek bir iş ya da emeklilik sonrası ek iş gibi düşünülmemesi gereklidir. Yapı denetimi konusu, ne yazık ki bugün için yapı sahiplerinin ve kullanıcıların talep ettikleri bir hizmet değil, yasa gereği

almak zorunda oldukları formalite bir hizmet durumunda görülmektedir. Ayrıca yapı denetim kuruluşları rekabet ortamının içine çekilerek fiyat kırmak durumunda bırakıldığı, bu durumun da kalitesiz üretime neden olduğu görülmektedir (Şengün, 2014).

Yapı denetimi kamu yararını dikkate alan bir hizmettir. Nitekim gelişmiş batı ülkelerinde yapı kullanıcısının olmazsa olmaz gördüğü ve talep ettiği, yapı güvenliği için gereksinim duyduğu bir hizmet türüdür. Oysa Türkiye’de yapılan araştırmalar, tüketici yaşam mekânı talebinin öncelikleri; erişilebilir fiyat aralığında olması, iç malzemesindeki albenisi, oda sayısının ihtiyacı karşılama düzeyi, iş merkezlerine ve okullara yakınlık, manzara vb. şeklinde sıralanmaktadır. Bu tercihler arasında depreme dayanıklılık ve güvenli yapı olması neredeyse ilgi alanı içerisinde bulunmamaktadır (Demir, 2017; Bekiroğlu, 2010).

Yapı denetim kuruluşlarında toplamda üç taraf bulunmaktadır. Bunlar 1) yapı denetim şirketi, 2) yapı sahibi, 3) yapı müteahhidi olarak karşımıza çıkmaktadır (Demir, 2017: 34). Yapı sahibi tarafından hazırlanan plan ve projeler için kanun gereği bir müteahhitle anlaşılması zorunludur veya yapılan yapının müteahhitlik vasıflarına yapı sahibi sahip ise kendisi de üstlenebilmektedir. Daha sonra yapı sahibi veya yapı müteahhidi yapı denetim kuruluşu ile anlaşmaktadır. Yapı denetim kuruluşları ilgili mevzuat ve yönetmeliğe göre yapı sahibi adına müteahhidi denetlemektedir (Bilecik Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, 2017: 12).

Yapı Denetimi Hakkında Kanun’a göre faaliyet gösteren Merkez ve İl Yapı Denetim Komisyonları, yapı denetim kuruluşları ve laboratuvarlar çalışanları uygulamalarına ilişkin usul ve esaslar 5 Şubat 2008 tarihli Yapı Denetimi Uygulama Yönetmeliği doğrultusunda belirlenmiştir. Yönetmelikte yapı denetimi süreci: “Proje ve uygulama denetçisi mimar ve mühendisler aracılığıyla, proje müelliflerince hazırlanan uygulama projelerinin ve hesaplarının, mühendislik ve mimarlık proje düzenleme esaslarına, imar planına, imar yönetmeliklerine ve diğer mevzuata, şartname ve standartlara uygunluğunu kontrol eder, proje müelliflerinin ilgili meslek odasına üyeliğinin devam ettiğine dair taahhünamesi ile mesleki kısıtlılığının olmadığına dair taahhünamesinin olup olmadığını kontrol eder. İdareler sorumluluk alan mimar ve mühendislerin yaptıkları işlemlere ilişkin bilgileri her ayın ilk haftası içinde ilgili meslek odalarına bildirir” şeklinde tanımlanmaktadır. Dolayısıyla, illerde faaliyet gösteren yapı denetim kuruluşlarının ve denetçi mimar ve mühendislerin mevzuata aykırı uygulamaları ve denetim sonuçları il yapı denetim komisyonlarında görüşülerek karara bağlanmaktadır.

#### 4. YAPI DENETİMİNDE UYGULAMA SORUNLARI

Ülkemizde yapı denetim sisteminin planlı ve güvenli bir şekilde gerçekleştiğini söylemek zordur. Yapı denetim sürecinin en önemli iki aşaması tasarım/projelendirme ve yapıdır. Projelendirme mimari, statik, mekanik, elektrik disiplinlerini kapsamakla beraber, taşıyıcı sistem seçimi ve statik projelendirme en önemli mühendislik hizmetidir (Yapı Denetim Kuruluşları Birliği, 2019, [www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan\\_varol\\_seminer\\_sunum.ppt](http://www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan_varol_seminer_sunum.ppt)). Ülkemizdeki mevcut yasalar ve yönetmelikler çerçevesinde üniversitelerden yeni mezun olan genç ve deneyimsiz bir mühendis statik proje yapıp imzasını rahatlıkla atabilmektedir (Şengün, 2014). Gelişmiş ülkelerde ise üniversiteden yeni mezun olan mühendisler belli bir aşama ve evreden sonra ilgili denetim kuruluşlarınca sınava tabi tutulmakta, başarılı olanlara sertifika verilerek sertifikalı mühendis, yetkin mühendis unvanı ile proje yapabilme yetkisine sahip olabilmektedir (Yapı Denetim Kuruluşları Birliği, 2019, [www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan\\_varol\\_seminer\\_sunum.ppt](http://www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan_varol_seminer_sunum.ppt)). Ülkemizde böyle bir uygulama olmadığından yeterli tecrübeye sahip olmadan, yasa ve yönetmeliklerin içeriğini özümseyemeden tüm mühendislere proje yapabilme imkânı sağlanmaktadır. Ülkemizde yapıların planlanması öncesinde yapılan etütlerin yetersiz kalması, ya da uygulamada dikkate alınmaması sık rastlanan durumlardan biridir (Demir, 2017: 35-36). Özellikle yapılan jeolojik ve jeofizik etütlerle belirlenen verilerin yapı temel tipi seçimlerinde çok nadir kullanıldığı ya da bu işlemlerin hiç yapılmadığı düşünülürse, ülkemizin son dönemde geçirdiği afetlerdeki kayıpların boyutlarının nedenleri daha iyi anlaşılabilir. Bunların yanında, mimari ve statik projelere gerekli özenin gösterilmemesi ve ucuz proje elde etme amacı bir diğer olumsuzluktur (Yapı Denetim Kuruluşları Birliği, 2019, [www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan\\_varol\\_seminer\\_sunum.ppt](http://www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan_varol_seminer_sunum.ppt)).

İmar Yasası’nda proje denetimi yapılması gerekliliği açık şekilde belirtilmemiştir. Yerel yönetimlerde ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerinde proje denetimi yapabilecek yeterli sayıda ve

nitelikte teknik eleman bulunmamaktadır. Zorluk derecesine ve büyüklüğüne bakılmaksızın tüm projeleri kontrol yetkisi yerel yönetimler ve Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüklerine verilmiştir (Yapı Denetim Kuruluşları Birliği, 2019, [www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan\\_varol\\_seminer\\_sunum.ppt](http://www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan_varol_seminer_sunum.ppt)). Proje denetimi yapmakla sorumlu idarenin görevini ihmal etmesi durumunda bu ihmali tespit eden ve yasal yaptırım uygulama yetkisine sahip olan bir üst teknik otorite bulunmamaktadır (Demir, 2017: 37). İleride proje kusurlarından doğabilecek zararlardan dolayı proje müellifinin ve projeyi onaylayan ilgili idarenin cezai sorumluluğu bulunmamaktadır. İmar Yasası'nda Afet Bölgelerinde Yapılacak Yapılar Hakkında Yönetmeliğin uygulanması konusunda yeterli ve açık hükümler bulunmamaktadır. Belediyeler denetim yapma konusunda kendilerine dönük kısa dönemli bir fayda görmemekte, aksine seçmenine yaptırım uygulayan siyasi kurum durumuna düşmek istememektedir. Fenni mesul olacak kişilerde diploma dışında herhangi bir nitelik aranmamaktadır. Belediyelerde veya valiliklerde ihbar yöntemi dışında ruhsatsız yapıları tespit edebilecek bir imkân veya mekanizma bulunmamaktadır. Yıkım kararı kesinleşen ruhsatsız ve ruhsata aykırı yapıların yıkımını yapma konusunda belediyede veya valiliklerde araç, gereç, eleman ve güvenlik bakımından yetersizlikler söz konusudur (Demir, 2017: 37-38).

### SONUÇ VE ÖNERİLER

Doğa olayları dünyanın doğal değişim sürecinin bir parçası olmasına karşın, afet haline dönüşmesi, gerçekleştiği yerdeki nüfus yoğunluğu ve yapılaşmanın özelliklerine göre değişmektedir. Ülkemizde bu anlamda depremlerde en çok can ve mal kaybına uğrayan ülkeler arasında ön sıralardadır. Doğa olayından kaçmak ve tüm riskleri ortadan kaldırmak olanaksız olsa da, deprem sonrası ortaya çıkacak yıkımların, sosyal ve ekonomik bozulmanın ölçüsünü azaltabilecek teknik önlemlerin geliştirilmesi mümkündür.

Çağdaş bir afet yönetimi yapı denetim sistemini de içinde barındırmaktadır. Bütünleşik afet yönetim sistemi olarak tanımlanan bu süreç afetlerin doğurabileceği tüm olumsuz sonuçların önceden ele alınmasını ve afetlerle baş edebilen, afetlere karşı dayanıklı, afet konusunda dirençli bir toplum öngörmektedir (Ekşi, 2016). Riskli alan ve konuların tespiti, doğal, teknolojik, sosyal, beşeri, politik koşulların kontrolü, rasyonel plan, politika ve yöntemlerin geliştirilmesinin sağlanması, karar alıcı ve uygulayıcıların eğitimi dâhil, her detayın düşünülerek yönlendirilmesi, farkındalığın artırılması ve bir kültür olarak benimsetilmesi; ancak, planlama, kontrol ve denetim mekanizmasını içeren çağdaş bir yapı denetim süreci ile sağlanabilir (Karaman, 2016).

Doğa olaylarına karşı kırılganlıklar kentsel mekânların fiziksel özelliğinin yanı sıra yerleşilebilirlik analizi göz önünde bulundurulmadan yapılan yapılaşma süreciyle ilişkilidir. Afetlerin zararlarının başlıca nedeni, kentleşme sürecinin planlı gelişmemesi, imar uygulamalarının yapı denetimine uygun yapılmaması ve kontrol edilmemesidir (Balamir, 2011). Yönetim ve planlama süreçlerinde öncelikle kentsel alan kullanımına yönelik kararların detaylı alan araştırması gerektiren bir uzmanlık ve ekip işi olduğunun; imar uygulamalarının planlama etiği ve insan hakları çerçevesinde alınması gerekli hukuki kararlardan oluştuğunun bilincinde olunması gereklidir (Meydan Yıldız, 2018: 111).

Yapı denetimi bir kamu hizmeti niteliği taşıdığından, kâr elde edilecek bir alan olarak görülmemesi gereklidir. Bu alanda görev alacakların başka herhangi bir işle uğraşmamaları, tarafsız mesleki yetkinliğe sahip olmaları önemlidir. Yapı üretim sürecinde yer alan kurum, iş sahibi, proje tasarımcısı, yüklenici ve denetçilerin birbirlerini denetleyici nitelikleri göz önünde tutulması gereklidir. Yapı denetimi ile ilgili düzenlemenin kamu ve özel ayrımı yapılmadan bütün yapılar için geçerli olması ve kapsamının genişletilmesi risk önleme açısından çok önemlidir (Gökçe, 2015: 14).

Ülkemizde yapı denetim süreciyle ilgili uygulamada özellikle yazılı metinlerde oldukça düzenli bir sistemin tanımlanmakta olduğu söylenebilir. Oysa uygulamada bu sistemde büyük aksaklıklar görülmektedir. Yasalar, yapılarla ilgili her türlü denetim yetkisini yerel yönetimlere vermiştir. Ancak yerel yönetimler bu işlevi yerine getirecek yeterli teknik kadroyu oluşturamamıştır. Yaşanan bütün gelişmelere karşın, imarla ilgili sorunların devam etmesi ve yapının proje aşamasından bitimine kadar gerekli olan tüm denetim aşamalarının yerel yönetimlere çok büyük yük getirmesi nedeniyle sistemin gereği gibi yürümediği söylenebilir. Yapı denetim sürecinde güvenlik ilkesine uyum önemli bir aşamadır, ancak tek başına yeterli olmadığı ekonomi, tasarım, çevre şartlarına uyum, sürdürülebilirlik

ilkesine bağlılık, mesleki ve etik sorumluluk, toplumsal ve siyasal konularda farkındalık bilincine sahip olacak tüketici bilici ve imar hukukuna uyum gibi ilklerinde yapı denetim sürecine entegre edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

#### KAYNAKÇA

- Akdağ, E. (2002). *Mali Yapı ve Denetim Boyutlarıyla Afet Yönetimi*, Sayıştay Araştırma Dizisi Sayı: 20, Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara.
- Alataş Yener, Z. (2003). *Afet Yönetiminde Hukuksal ve Kurumsal Yeniden Yapılanma: Yapı Denetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- AFAD, (2014). “Açıklamalı Afet Yönetimi Terimleri Sözlüğü”, T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Ankara.
- Arkitera, (2019). <https://www.arkitera.com/haber/4743/vitruvius-a-gore-mimarligin-yeri-ve-gunumuz-mimarligi-arasindaki-farklar>, (Erişim Tarihi: 04.08.2019).
- Bahçeci, H. I. ve Meydan Yıldız, S. G. (2018). “Türkiye’de Bütünleşik Afet Yönetimi Sistemi ve Kriz”, 1. Bozok Uluslararası Siyaset Bilimi Kongresi Geçmişten Günümüze Yerel, Bölgesel ve Küresel Krizler Bildiriler Kitabı, 24-26 Ekim 2018, Yozgat, s. 712-731.
- Balamir, M. (2011). *Uluslararası Afetler Politikası Güvenli Kentler Kampanyası ve Sasakawa Ödülleri*, *Dosya 26: Afet ve Mimarlık*, s. 17-24.
- Bekiroğlu, D. (2010). “Yapı Denetimin Tarihçesi”, *Yapı Denetim*, Yapı Denetim Kuruluşları Derneği Yayınları.
- Bilecik Valiliği Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, (2017). “4708 Sayılı Kanuna Genel Bakış ve Kanunda Yapılan Değişiklikler”, *Yapı Denetimi Uygulamaları ve 2016 Yılı Değerlendirme Toplantısı Raporu*, Bilecik.
- Demir, M. Ş. (2017). *Güneydoğu Anadolu Bölgesinde Yapı Denetimi Uygulaması Ve Yeni Bir Yapı Denetimi Modeli Önerisi*, Adıyaman Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü İnşaat Mühendisliği Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman.
- Ekşi, A. (2016). “Afet Yönetiminde Temel Etik İlkeler ve İnkilemler”, *Bütünleşik Afet Yönetimi*, editörler: Zerrin Toprak Karaman, Asuman Altay, s. 75-100, İzmir: İlkem Yayınları.
- Gökçe, C. (2015). “Niçin Yapı Denetimi? Nasıl Bir Yapı Denetimi?”, 4. Yapı Denetim Sempozyumu, 25 Aralık 2015, İMO İzmir Şubesi <http://imoistanbul.org/imoarsiv/2015seminernotlari/2015-kasim/cemal-gokce/yapi-denetim-25-aralik2015-izmir-cemal-gokce.pptx.pdf> (Erişim Tarihi: 04.08.2019).
- Işık, Ö. ve Gündoğdu O. (2017). “1999’dan Günümüze Afet Yönetiminin Ülkemizdeki Gelişimi”, *Disiplinlerarası Afet Yönetimi Araştırmaları*, editörler: Zerrin Toprak Karaman, Oğuz Sancakdar, İlkim Kaya, s. 127-136, İzmir: Birleşik Matbaacılık Yayınları.
- Kadioğlu, M. (2008). *Modern, Bütünleşik Afet Yönetiminin Temel İlkeleri*; Kadioğlu, M. ve Özdamar, E., (editörler), “Afet Zararlarını Azaltmanın Temel İlkeleri”; s. 1-34, JICA Türkiye Ofisi Yayınları No: 2, Ankara.
- Kadioğlu, M. (2005). *Afete Hazırlık ve Afet Bilinci Eğitiminde Verilen Mesajların Standardizasyonu*. Deprem Sempozyumu Kocaeli 2005, 23-25 Mart, 2005. Kocaeli Üniversitesi, Veziroğlu Kampusu Yer ve Uzay Bilimleri Araştırma Merkezi, Kocaeli.
- Karaman, Z. T. (2016). “Afet Yönetimine Giriş ve Türkiye’de Örgütlenme”, *Bütünleşik Afet Yönetimi*, editörler: Zerrin Toprak Karaman, Asuman Altay, s. 1-36, İzmir: İlkem Yayınları.
- Karaman Z. T., Sancakdar, O. ve Kaya, S. İ. (ed.), *Disiplinlerarası Afet Yönetimi Araştırmaları*, Birleşik Matbaacılık, İzmir, 2017.

Keleş, R. (2018). “Kentsel Politikalar ve Afet Yönetimi İlişkisi”, *Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla*, Editörler: Hayriye Şengün, Seçil Gül Meydan Yıldız, Binali Tercan, s. 3-20, Palme Yayınevi, Ankara.

Kılıçarlan, A. (2013). “4708 Sayılı Yapı Kanunu & Uygulamaları”, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yapı İşleri Genel Müdürlüğü, 2013 Yılı Seminer Sunumları, Ankara.

Meydan Yıldız, S. G. (2018). “Afete Duyarlı Kent Planlaması”, *Türkiye'nin Afet Yönetimi: Sosyal, Siyasal ve Yönetim Boyutuyla*, Editörler: Hayriye Şengün, Seçil Gül Meydan Yıldız, Binali Tercan, s. 111- 132, Palme Yayınevi, Ankara.

Şengün, H. (2014), “Yerel Özerklik Bağlamında Türkiye’de Değişen Afet Yönetimi Yapısı”, *5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, 21-23 Kasım 2014, Ankara.

Şengün, H. ve Meydan Yıldız S. G. (2017). “Birleşmiş Milletler Öncülüğündeki Afet Risk Azaltma Çalışmaları”, *Disiplinler Arası Afet Yönetimi Çalışmaları*, Editörler: Zerrin Toprak Karaman, Oğuz Sancakdar ve Saadet İlkin Kaya, Birleşik Matbaacılık, İzmir.

Tüketici ve Çevre Eğitim Vakfı, (2019). Sekiz Temel Tüketici Hakkı, <http://www.tukcev.org.tr/8-temel-tuketici-hakki> (Erişim Tarihi: 04.08.2019).

Yapı Denetim Kuruluşları Birliği, (2019). [www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan\\_varol\\_seminer\\_sunum.ppt](http://www.kent-koop.org.tr/editor/upload/files/irfan_varol_seminer_sunum.ppt) (Erişim Tarihi: 05.08.2019).

4708 Sayılı Yapı Denetimi Yasası R.G. 13 Temmuz 2001, Sayı: 24461.

3194 Sayılı İmar Yasası R.G. 3 Mayıs 1985, Sayı: 18749.

5393 sayılı Belediye Yasası R.G. 13 Temmuz 2005, Sayı: 25879

<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf> (Erişim Tarihi: 05.08.2019).

<http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf> (Erişim Tarihi: 05.08.2019).



## KENT GÜVENLİĞİNDE ARAÇ BOMBA SALDIRISI TEHDİDİ

*Gökhan İbrahim ÖĞÜNÇ\**

### Öz

Kentler, toplumun sosyal, ekonomik, siyasi, psikolojik ve dini ağırlık merkezi konumundadır. Ayrıca, ülke için kritik öneme haiz sağlık, eğitim, enerji, haberleşme gibi teknik alt yapılarında merkezidir. Bu durum terör örgütlerinin kent merkezinde saldırılar düzenlemeleri için önemli bir gerekçedir. Günümüzde kentlerde terör örgütleri tarafından el yapısı bomba, araç bomba, bombalı araç, ateşli silah, roket, havan, motorlu araç ve insansız araçlar kullanılarak pusu, tuzak veya intihar saldırıları gerçekleştirilmektedir.

Arap Baharı sonrasında kentlerde gerçekleştirilen terör saldırılarında el yapısı bombaların önceki dönemlere oranla daha yaygın olduğu görülmektedir. 2011-2014 yılları arasında gerçekleştirilen el yapısı bomba ile gerçekleştirilen saldırılar incelendiğinde 58% oranında araç bomba, 36% intihar saldırısı ve 6%'sı diğer yöntemler ile gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de ilk araç bomba saldırısı 14 Şubat 1991 tarihinde gerçekleştirilmiştir. 01 Ocak 1991 ile 17 Aralık 2016 tarihleri arasında kentlerde toplam 89 adet araç bomba saldırısı gerçekleştirilmiştir. Kentlerin hedef alınmasının temel nedenleri topluma güvensizlik duygusunu vermek, ekonomik ve sosyal hayatı sekteye uğratmak, toplumda ilk terör saldırısının ardından ikinci saldırının beklentisini doğurmak, sivil kayıplar ile hükümetler üzerinde siyasi baskı oluşturmak olarak sıralanabilir.

Literatürde araç bomba ve bombalı araç kavramları birbirlerine karıştırılmaktadır. Araç Bomba, aracın iç kısımlarına, bagajına veya araç ile çekilen römorka patlayıcı madde ile ateşleme sisteminin yerleştirildiği, aracın bombanın taşıyıcı kabı haline getirildiği bir El Yapısı Bomba türüdür. Bombalı araç ise, aracın veya araç içerisindeki kişilerin hedef alındığı ve bu amaçla el yapısı bomba yerleştirilmiş araçlardır. Araç bomba saldırısında hedefin özelliğine göre bisikletten kamyonu kadar uzanan geniş yelpazedeki taşıyıcı araçlar kullanılabilir. Bir el yapısı bombanın tahrip gücünü; patlayıcı maddenin TNT denklisindeki gücü, patlayıcı maddenin miktarı, şarapnel yükü miktarı, taşıyıcı kabın özelliği, yerleştirildiği ortamın özelliği ve patlayıcı maddenin yerleştirilme şekli belirler.

Bu çalışmada, araç bomba saldırılarında patlayıcı madde miktarına bağlı olarak meydana getirmesi muhtemel tahribat ve kentlerde tahribatı azaltacak tedbirler ile araç bombaların önceden tespit edilmesine yönelik tedbirler üzerine bilgilere yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** El Yapısı Bomba, Araç Bomba, İntihar Saldırısı, Kent Çatışmaları, Kent Güvenliği

\*Doç.Dr., Balistik Uzmanı, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü Ankara Türkiye e-posta:gokhan.ogunc@gmail.com, Tel: +90 312 464 6942

## VEHICLE BORNE IMPROVISED EXPLOSIVE DEVICES ATTACK THREAT IN CITIES

### Abstract

Cities are the social, economic, political, psychological and religious centre of gravity of society. It is also the centre of technical infrastructure such as health, education, energy, communication, which is critical for the country. This situation is an important motivation for terrorist organizations to perform the attacks in the city centre. Nowadays, the terrorist organizations are performing the ambush and suicide attacks with the Improvised Explosive Devices (IED), the Vehicle Borne IED (VBIED), rocket, the vehicle ramming, and firearms conflict methods in the urban.

In the terrorist attacks carried out in cities after the Arab Spring, hand-made bombs are more common than the previous periods. The IED attacks' methods distribution between the 2011-2014 years were 58% of the vehicles were bombed, 36% were suicide attacks and 6% of them were carried out with other methods. The first Vehicle Borne IED attack in Turkey was made on February 14, 1991. Between 01 January 1991 and 17 December 2016, the total of 89 vehicle bomb attacks were carried out in the cities. The main reasons for targeting cities are to give the feeling of insecurity to the society, to disrupt the economic and social life, to give the expectation of the second attack following the first terrorist attack in the society, to create political pressure on government with the civilian casualties.

There is a confusion on the term of "Vehicle Borne IED" and "Bomb Vehicle" in the literature. As a type of Improvised Explosive Devices, the Vehicle Borne IED contains the detonator and trigger systems, electronic components, wires, batteries, cables and explosive substance in the interior of the vehicle, in the trunk or in the trailer. The Bomb Vehicle, is a vehicle that is targeted to the people in the vehicle or vehicle and where a hand-built bomb is placed for this purpose. According to the characteristics of the target, the vehicle of VBIED can be in a wide range from bikes to trucks. The destruction force of IED is determined by the power of the explosive substance in the TNT equivalent, the amount of the explosive material, the amount of the shrapnel load, the nature of the container, the nature of the medium to which it is placed, and the manner in which the explosive material is placed.

In this study, the information about the measures to reduce the destruction and damage of the VBIED to the cities/urban areas and the measures for the prediction of the VBIED are given.

**Keywords:** Improvised Explosive Devices, Vehicle Borne Improvised Explosive Devices, Suicide Attack, Urban Warfare, Urban Security

## GİRİŞ

Günümüzde sosyal ve ekonomik hayat ile politik ve psikolojik açıdan toplumun ağırlık merkezi konumunda olan kentler, ülkenin ve devletin kritik teknik alt yapısı olan sağlık, eğitim, enerji, haberleşme alt yapıları da barındırmaktadır. Bu durum terör örgütlerinin kırsal alanlardan kentlere yönelmesinin bir nedenidir. Kentlerde terör örgütleri tarafından el yapısı bomba, araç bomba, bombalı araç, ateşli silah, roket, havan, motorlu araç ve insansız araçlar kullanılarak pusu, tuzak veya intihar saldırılarının gerçekleştirildiği özellikle son 15 yılda sıklıkla görülmektedir (Öğünç, 2018).

Hem taktiksel hem de stratejik sonuçları itibariyle terör örgütleri tarafından ağırlıklı olarak tercih edilen el yapısı bombaların imalinde farklı amaçlar için üretilen çok çeşitli kimyasal madde, teknoloji ve teknikler devşirilerek kullanılmaktadır. Terör örgütleri tarafından bir teknolojinin silah olarak kullanılması için dört unsurun varlığına dikkat etmektedirler. Bunlar; Göreceli Avantaj, Basitlik, Uyumluluk ve İzlenebilir Olmamak şeklinde sıralanabilir (Laska, 2016).

Ülkemiz ve bölgemizde terör örgütlerinin kentlerde gerçekleştirdikleri saldırılarda özellikle Arap Baharıyla birlikte “Araç Bomba” saldırılarını yoğun olarak tercih ettiği görülmektedir. Dünyada 2011-2014 yılları arasında gerçekleştirilen El Yapısı Bomba saldırılarının yöntemleri incelendiğinde %58 oranında Araç Bomba, %36 oranında intihar yeleğiyle ve %6’sı diğer yöntemler ile gerçekleştirilmiştir (Homeland Security Research, 2018). Araç bomba saldırılarının tercih edilmesinin başlıca nedenleri, hareket kabiliyeti, hedefte anlık değişiklik imkanı, etkin kamuflaj, saldırının yer ve zamanında esneklik, tespit edilme zorluğu, hedefin yanına kadar yaklaşarak yüksek tahribat olarak sıralanabilir (Thurman, 2017). Diğer bir ifade ile araç bomba saldırısında zaman, yer ve hedef inisiyatifi tamamen teröristin elindedir ve güdümlü bir silah olarak hedefi etkin şekilde imha etme imkanı sağlamaktadır. Araç bombaların terör örgütleri tarafından tercih edilmesinin başka bir nedeni ise her geçen gün yol zemini altına veya yol kenarına yerleştirilmiş el yapısı bombaların tespitine yönelik geliştirilen sistemlerin hem sayısının hem de kabiliyetlerinin artmasıdır. Araç bombalar diğer EYB yöntemlerine oranla daha zor tespit edilebilmektedir (Özçelik, 2016).

Türkiye’de ilk araç bomba saldırısı 14 Şubat 1991 tarihinde gerçekleştirilmiştir. 01 Ocak 1991 ile 17 Aralık 2016 tarihleri arasında kentlerde toplam 89 adet araç bomba saldırısı gerçekleştirilmiştir (University of Maryland, 2018). Kentlerin hedef alınmasının temel nedenleri topluma güvensizlik duygusunu vermek, ekonomik ve sosyal hayatı sekteye uğratmak, toplumda ilk terör saldırısının ardından ikinci saldırının beklentisini doğurmak, sivil kayıplar ile hükümetler üzerinde siyasi baskı oluşturmak olarak sıralanabilir (Coaffee J. , 2009).

Bu noktada literatürde ve medyada karıştırılan “araç bomba” ve “bombalı araç” kavramları hakkında bilgi verilmesi gerekmektedir. Araç Bomba, aracın iç kısımlarına, bagajına veya araç ile çekilen römorka patlayıcı madde ile ateşleme sisteminin yerleştirildiği, aracın bombanın taşıyıcı kabı haline getirildiği, sabit veya hareketli olarak hedefe saldırıda kullanılan bir El Yapısı Bomba (EYB) türüdür (Johnson, 2013) (Özdemir, Apaydın, & Paltacı, 2004). Bombalı araç ise, aracın veya araç içerisindeki kişilerin hedef alındığı ve bu amaçla el yapısı bomba yerleştirilmiş araçlardır. Bombalı araçlarda kullanılan EYB miktarı, araç bombalara kıyasla çok sınırlı miktardadır.

Bir araç bombayı oluşturan unsurları incelendiğinde temel olarak el yapısı bomba morfolojisi ile karşılaşılmaktadır; patlayıcı madde, başlatıcı (kapsül/fital), anahtar sistemi, dış kap, akım kaynağı, parça tesiri amaçlı şarapnel yükü, kablolar, kamuflaj malzemeleri ve bant. Araç bombada dış kap ve büyük ölçüde kamuflajı aracın kendisi sağlamaktadır (Özdemir, Apaydın, & Paltacı, 2004). EYB’nin ateşlenmesi için elektronik uzaktan kumanda, cep telefonu ile uzaktan kumanda, zaman ayarlı ve manuel anahtar gibi farklı anahtar sistemleri kullanılabilir (Nance, 2008).

Tarihte ilk araç bomba saldırısı 1800 yılının Aralık ayında Napolyon Bonapart’a yönelik olarak arabasına yerleştirilmiş bir EYB ile gerçekleştirilmiştir (Simon, 2013). Araç bombaların temeli olan El Yapısı Bombalar, savaş ve çatışmalar tarihinde kullanılan hiçbir silahın neden olmadığı seviyede siyasi ve sosyolojik sonuçlar doğurmuştur. Bu özelliği nedeniyle yaygın olarak kullanılan bir silah ve yöntem haline gelmiştir (Revill, 2016). Bu çerçevede kentlerin araç bomba saldırılarına karşı gerekli aktif ve pasif tedbirleri alması kaçınılmaz bir sonuçtur.

## 1. Araç Bomba Saldırı Yöntemleri

Araç bomba saldırı konsepti, bisikletten başlayan ve kamyonlara kadar uzanan geniş bir yelpazedeki taşıyıcı araçları kapsamaktadır. Hedefe ve patlayıcı miktarına göre farklı alternatifler kullanılmaktadır. Türkiye’de kentlerde gerçekleştirilen araç bomba saldırılarının araç tipi itibariyle yüzdelik dağılımları Tablo-1’de yer almaktadır.

Araç Tipi	Olay Sayısı	Yüzdelik Dağılımı
Bisiklet/ Motosiklet	7	%8
Binek Araç	33	%37
Hafif Ticari Araç	6	%7
Minibüs	19	%21
Kamyonet	12	%14
SUV/Arazi Tipi Araç	3	%3
Kamyon	9	%10

**Tablo-1** Türkiye’de kentlerde meydana gelen 89 Araç Bomba saldırısının araç tipine göre dağılımı<sup>†</sup>

Hedefin özelliğine göre araç bomba sabit veya hareketli olarak terör örgütleri tarafından hazırlanmakta ve saldırı gerçekleştirilmektedir. Eğer hedef hareket halindeki bir araç veya konvoy ise genellikle sabit halde bulunan araç bomba kullanılmakta; hedefin araç bombaya yaklaşması beklenmekte ve uzaktan telli ya da telsiz veya karıştırıcı tedbirine karşı olarak hibrit sistemle araç bomba patlatılmaktadır (Ronczkowski, 2018). IRA tarafından İngiltere’de 1970 – 1990 yılları arasında gerçekleştirilen araç bomba saldırıları sabit araç bomba niteliğindedir (Bunker, 2016). Sabit araç bombalar literatürde “Yol Kenarına Yerleştirilmiş Bomba” (Roadside Bomb) olarak da tanımlanmaktadır.

Kentlerde meydana gerçekleştirilen araç bomba saldırıları ağırlıklı olarak sabit hedeflere yöneliktir ve “intihtar saldırısı” şeklinde olan hareketli araç bombalar kullanılmaktadır. Bununla birlikte hedefin önemine göre kesin neticeye ulaşmak maksadıyla araç bombanın seyir halindeki hedefe yönlendirildiği saldırılarda gerçekleştirilmektedir. Teröristin hedefin zayıf ya da en fazla zararı vereceği kritik noktaya kadar mümkün olan en fazla miktarda el yapısı bombayı nakletme ve güdümlene imkanı veren bir yöntemdir.

Hareketli araç bomba saldırılarının Ortadoğu bölgesinde yaygın olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Özellikle İsrail, Batı Şeria ve Lübnan’da Şii milisler ve sonrasında Hizbullah tarafından gerçekleştirilen araç bombası saldırıları bu tip saldırıların örnekleridir. Grozni çatışmalarında Çeçenler tarafından kullanılan araç bombalar önceki örneklerine göre çok daha karmaşık bir yapıdadır. Günümüzde IŞİD ve PKK/KCK’nın yaptığı araç bomba saldırıları da karmaşık araç bomba saldırılarının örnekleridir (Bunker, 2016).

2016-2018 yılları arasında Suriye ve Irak’ta araç bombaların uzaktan kumanda ile sevk edildiği saldırı yöntemini IŞİD tarafından kullanılmaya başlanmıştır. İntihar saldırılarında bulunacak militan bulmakta zorlanan terör örgütlerinin sabit araç bomba yöntemini veya uzaktan kumandalı araç bomba saldırılarını tercih ettiği görülmektedir (Bunker, 2016). Uzaktan kumandalı araç bombaların yaygınlaşması, bu araçların trafikteki diğer araçlardan uzak mesafelerden ayırt edilmesi ve etkisiz hale getirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu ihtiyacın karşılanması maksadıyla ABD ordusu tarafından termal kameralar kullanılarak aracın sürücü bölgesinde insan olup olmadığının tespit edilmesi yöntemi geliştirilmiştir. Bu tekniğe karşı tedbir olarak IŞİD aracın sürücü koltuğuna rezistans ile ısıtılan vitrin mankeni yerleştirmiş ve termal kamera kullanan gözcülerin yanıtılmasına çalışmıştır (SKYNews, 2016). Bu durum terör örgütlerinin güvenlik güçleri tarafından uygulanan tedbirlere karşı adaptasyon kabiliyetini göstermektedir.

Türkiye’de gerçekleştirilen araç bomba saldırılarında kullanılan araçların temin yöntemleri incelendiğinde satın alma, hırsızlık, yurt dışından getirme veya kiralama şeklinde olduğu görülmektedir







<sup>†</sup> Araç Bomba saldırılarında kullanılan araç tiplerine ilişkin sayısal bilgiler açık (basın) kaynaklardan temin edilmiştir.

(Özçelik, 2016). Hırsızlık yoluyla çalınan araçlar ile aynı marka, model ve renkli bir aracın plakalarının çalınması veya ikiz plaka olarak kopyalanması şeklinde aracın güvenlik kontrollerinden geçmesi sağlanmaktadır. Çalıntı araçlara karşı güvenlik güçlerinin hızlı reaksiyon göstermesi neticesinde terör örgütleri saldırıdan kısa süre önce saldırıda kullanılacak aracı yasal yollardan satın aldığı ve ardından aracı saldırı için hazırladığı görülmektedir. Benzer şekilde kiralık araçlarda yasal yollardan temin edildikten sonra araç bomba saldırılarında kullanılmaktadır. Özellikle sınır illerinde yurtdışında hazırlanan araç bombaların Türkiye'ye sokulduğu görülmektedir.

## 2. Araç Bombaların Tahrip Güçleri

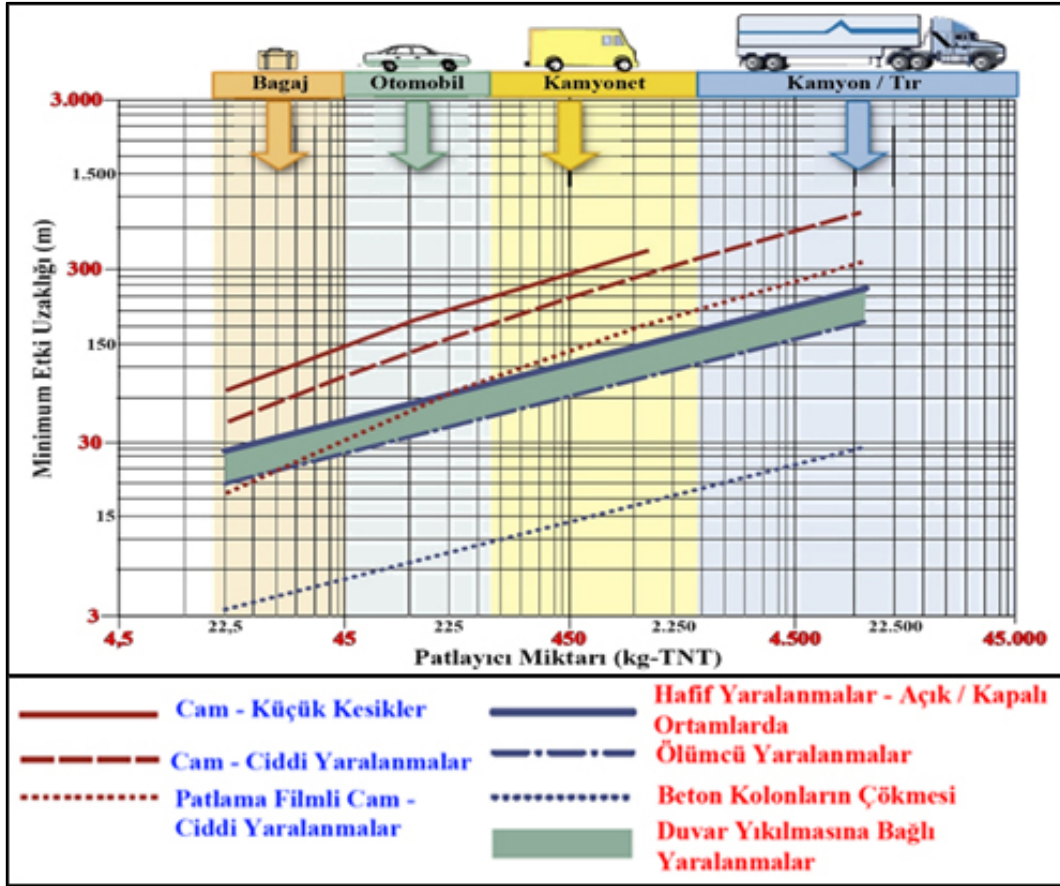
Bir el yapısı bombanın tahrip gücünü belirleyen özellikler, patlayıcı maddenin TNT denklighindeki gücü, patlayıcı maddenin miktarı, şarapnel yükü miktarı, taşıyıcı kabın özelliği, yerleştirildiği ortamın özelliği ve patlayıcı maddenin yerleştirilme şekli olarak sıralanabilir. Araç bombalar önceki paragraflarda ifade edilen avantajlarına ek olarak yüksek miktarda patlayıcıyı tespit edilmeden nakledebilme özelliği ile saldırılarda büyük tahribatlara neden olabilmektedir. Araç bombanın tespit edilememesi için aracın normalden farklı görülmemesi gerekmektedir. Bu nedenle terör örgütleri kentlerde gerçekleştirecekleri saldırılarda güvenlik güçlerinin dikkatini çekmemek ve dışarıdan bakıldığında şüphe uyandırmamak için araç bombalarda aracın istiap haddinden fazla patlayıcı madde koymamaya özen gösterirler. Bu çerçevede Amerikan Alkol, Tütün, Ateşli Silah ve Patlayıcı Maddeler Dairesi (ATF) tarafından istiap hakkını aşmadan bir araç içerisine yerleştirilebilecek TNT miktarı ile bu miktardaki patlayıcının infilak etmesi durumunda gerçekleşecek hasar durumu ile tahribat yarıçapını belirten bir tablo hazırlamıştır (Tablo-2) (Laska, 2016). ATF tarafından hazırlanan bu tablodan faydalanılarak tehdit analizi yapılmakta ve koruma tedbirleri planlanmaktadır.

Tablo-2'de de görüldüğü üzere yaygın olarak kullanılan bir sedan arabasının sadece bagajındaki 455 kg TNT patlayıcı yükünün infilakı sonucunda en az 38 metre yarıçap içerisindeki kişilerde patlama basıncına bağlı olarak ölümcül yaralanmalar meydana gelecektir. EYB'nin içerisinde şarapnel yükü bulunması halinde ölümcül yaralanma yarıçapı daha da genişleyecektir. Yine Tablo-2'de gösterildiği gibi, 455 kg TNT'nin patlamasına karşı tahliye edilmesi gereken minimum yarıçap 534 metredir. Araç bombanın boyutu ve patlayıcı yükünün miktarı arttıkça patlama basıncının ölümcül etki ile tahliye edilecek alan yarıçapı artmaktadır. Kent merkezlerinde dikkat çekmeden en fazla patlayıcı madde taşıyabilen araç tipi olarak 15 tonluk kamyonlar ile hafriyat kamyonlarının araç bomba saldırısı gerçekleştirmesi halinde patlama basıncına bağlı ölümcül yaralanma meydana getirme yarıçapının 137metre ve tahliye yarıçapı ise yaklaşık olarak 2km'dir.

Araç Tipi		Maksimum Patlayıcı Taşıma Kapasitesi	Öldürücü Basınç Menzili	Minimum Tahliye Mesafesi	Cam Hasarının Oluşacağı Menzil
	Kompakt Sedan	227 kg TNT (Bagajda)	30 metre	457 metre	381 metre
	Sedan	455 kg TNT (Bagajda)	38 metre	534 metre	534 metre
	Minibüs / Hafif Ticari / SUV	1.818 kg TNT	61 metre	838 metre	838 metre
	Kamyonet	4.545 kg TNT	91 metre	1.143 metre	1.143 metre
	Kamyon / Tanker	13.636 kg TNT	137 metre	1.982 metre	1.982 metre
	Tır	27.273 kg TNT	183 metre	2.134 metre	2.134 metre

**Tablo-2** ATF tarafından hazırlanan Araç Bomba Tahribat Tablosu (Laska, 2016)

Kent ortamında belirtilen yarıçaplardaki alan ve binaların tahliye edilmesinin güçlüğü dikkate alındığında araç bomba saldırılarının ölümcüllüğü bir kez daha görülmektedir. Ayrıca, kent mimarisi patlama sonrasında oluşan basıncın yönleneceği, artması ve odaklanmasına neden olacak koridorlara sahiptir. Bu koridorları izleyen patlama basınç dalgaları, patlama merkezine diğer binalara oranla daha uzakta olan hatta patlama merkezini gören cephesi olmayan binaların hasar görmesine neden olabilir.



**Tablo-3** Patlayıcı madde miktarına bağlı olarak mesafeye göre binalarda oluşacak tahribat (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2005)

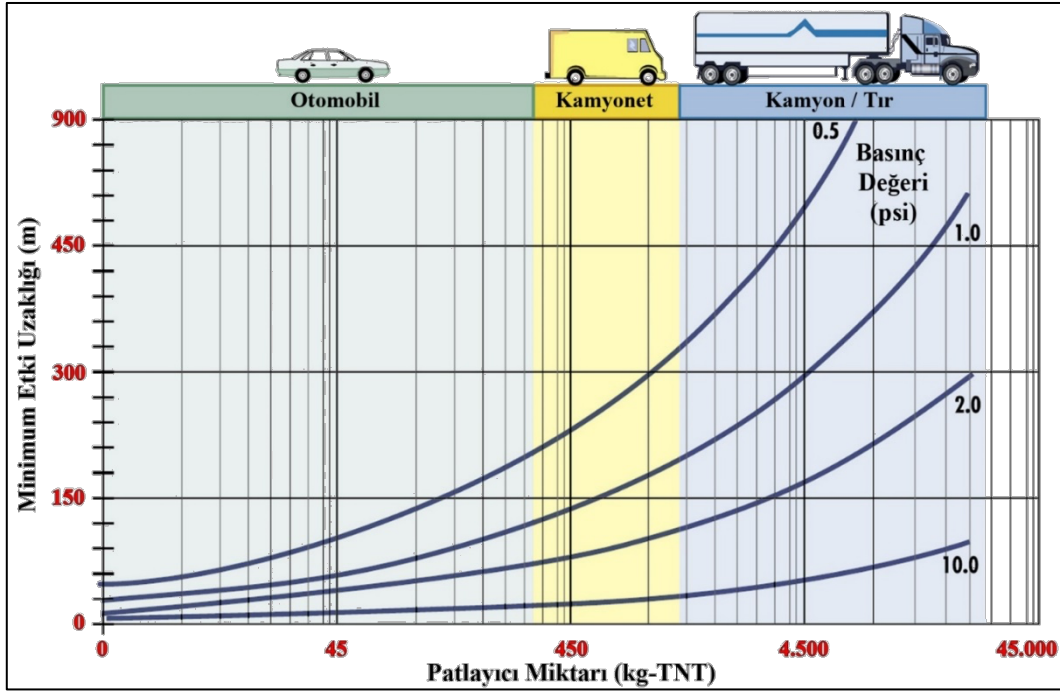
Dışarıdan fark edilmeden ve aracın istiap haddini aşmadan taşınabilecek maksimum patlayıcı madde miktarı dikkate alınarak araç bombaların patlaması halinde mesafeye göre tahribat etkisinin mesafeye göre değişimi Tablo-3’de gösterilmektedir (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2005). Tablo-3’e göre 30kg taşıma kapasitesine sahip bavul içerisindeki TNT’nin patlatılması durumunda; patlama merkezine 30 metre mesafedeki duvarın yıkılmasına ve 50 metrede ciddi yaralanmalara neden olabilir. Patlayıcı yükü arttıkça gerçekleşen tahribatın boyutları da artacaktır. Binek otomobilin bagajında bulunan 226kg TNT’nin patlaması neticesinde oluşan patlama basıncı 150 metre mesafedeki bir kişinin cam kırılmasına bağlı ciddi olarak yaralanmasına neden olmaktadır. Aynı tip yaralanma 2.260kg TNT taşıyan kamyonun patlaması durumunda 300 metrede meydana gelmektedir (Tablo-4) (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007).

Yaralanma/Tahribat	Minimum Etki Mesafesi (m)	
	226kg TNT (500 lb)	2.260kg TNT (5.000lb)
Beton Kolonlarda Çökme	9	18
Ölümcül Yaralanma İhtimali	45	105
Duvar parçalarından dolayı yaralanma ihtimali	45-75	105-150
“Patlama Filmi” bulunan camların kırılmasından dolayı ciddi yaralanma	75	200

Normal camların kırılmasından dolayı ciddi yaralanma	150	300 +
Küçük kesikler	240	300 +

**Tablo-4** Patlayıcı miktarı ve mesafeye göre yaralanma ve tahribat tablosu (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007)

El yapısı bombanın birincil yıkıcı etkisi olan patlama basıncının tahrip yarıçapı ile ilgili olarak yapılan çalışmalara göre patlayıcı miktarına bağlı olarak oluşan patlama basıncı ile etki mesafesi arasındaki ilişki Tablo-5’de gösterilmektedir (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2005).



**Tablo-5** Patlayıcı madde miktarına bağlı olarak mesafeye göre binalarda oluşacak tahribat (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2005)

Söz konusu patlama basıncına bağlı olarak binaların bileşenlerinde meydana gelecek tahribat durumu ise Tablo-6’da belirtilmiştir (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2003).

Basınc Değeri (psi)	Binada Meydana Gelen Hasar
0,15 – 0,22	Normal camlar kırılır
0,5 – 1,1	Bina dış yüzeylerinde ufak hasarlar oluşur
1,1 – 1,8	Metal panel ve kaplamalarda bükülmeler oluşur
1,8 – 2,9	Beton bloklarda ve duvarlarda yıkılmalar oluşur
5,0 ve üzeri	Ahşap çerçevesi binalar çöker
4 – 7	Çelik çerçevesi binalarda ciddi hasar oluşur
6 – 9	Güçlendirilmiş beton yapılarda ciddi hasar oluşur
10 – 12	Binaların çoğu tamamen yıkılır

**Tablo-6** Patlama basıncının binalarda oluşturacağı tahribat (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2003)

Patlama sonrasında yapılacak incelemelerde de olay yerindeki binalarda meydana gelen hasar incelenerek oluşan patlama basıncı Tablo-6’ya göre tespit edildikten sonra patlama merkezine binanın uzaklığına bağlı olarak EYB’de kullanılan patlayıcının miktarı Tablo-5’e göre tahmin edilebilir. Patlama sonrasında oluşan başta patlama çukuru (krater) olmak üzere tüm hasar ve emareleri etkileyen birden fazla bağımsız değişken olduğundan patlayıcı miktarı hakkında yapılan tespit kesinlik derecesi değişken

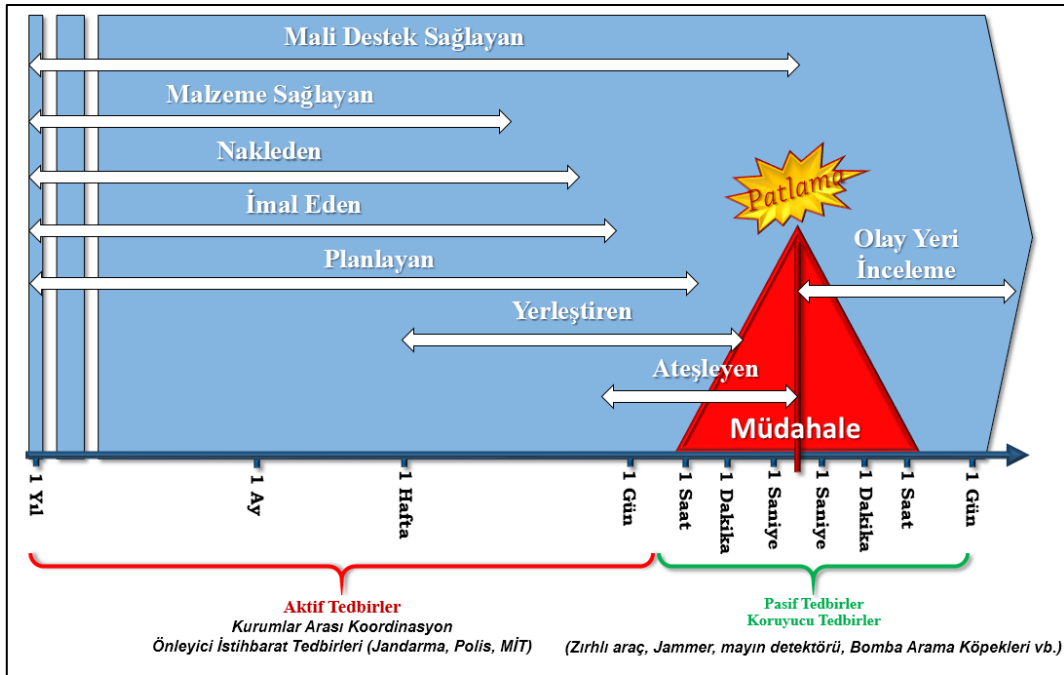
tahmin veya hesaplamadan öteye gidememektedir. Örneğin bir araç bombada, patlayıcı maddelerin araç içerisine yerleştirilme yöntemi, araç şasisinin yapısı, araç taban yüksekliği, patlamanın meydana geldiği zeminin özellikleri ve patlamanın meydana geldiği alanın topografik yapısı, patlama sonrasında oluşan hasar ve emarelerde değişikliklere neden olur.

Araç bombalara karşı alınacak fiziki engellemelerin konumları ve yapılarının belirlenmesinde minimum etki uzaklığı tanımı önemlidir. Minimum etki uzaklığı, yapılacak risk analizi sonucunda belirlenecek tehdidin ve patlayıcı madde miktarının boyutları ile doğru orantılıdır. Örneğin kamyonetin girmesi mümkün olmayan bir sokakta en yüksek tehdit minibüs seviyesinde ve en fazla 1818kg olacağı dikkate alınır. El yapısı bomba olaylarında en önemli sorun herhangi bir standardın olmaması ve tamamen teröristin elindeki imkanlar ve hayal gücü ile teknik kabiliyetleri ile hazırlayacağı bombaya karşı tedbir alınmaya çalışılmasıdır.

### 3. Kent Ortamında Araç Bombaların Tespiti

El yapısı bombaların uzaktan (emniyetli mesafeden) tespit edilmesine yönelik olarak başarılı olan tek bir sistem bulunmamaktadır. Bunu başlıca nedeni her bir bomba düzeneğinin ve EYB'nin yerleştirildiği ortamın özelliğinin farklı olmasıdır. EYB'lerde kullanılan patlayıcı maddelerin tespitinde görsel sistemler ile şekil/geometri analizi, madde yoğunluğu tespiti, element analizi, emisyon tespiti gibi temel yöntemler kullanılmaktadır (Bielecki, ve diğerleri, 2012). Bu noktada tek bir sistem veya teknoloji ile değil; birden fazla sistem ve alıcının birlikte kullanıldığı ağ ile başarının sağlanması mümkün olabilmektedir.

El yapısı bomba ile mücadele çok katmanlı ve çok aşamalı bir süreçtir. NATO tarafından geliştirilen EYB ile mücadele doktrininde EYB şebekesinin bir saldırı için hazırlık süresinin ortalama 1 yıl olduğu ifade edilmektedir (Tablo-7).



Tablo-7 El Yapısı Bomba Şebekesi (JIDO, 2019)

El yapısı bomba saldırıları ile mücadelede başarı, EYB'nin tespit edilmesinden çok daha önce henüz hazırlık aşamasında müdahaleye bağlıdır. EYB'nin yerleştirildikten sonra imha veya etkisiz hale getirilmesinden daha önemli olan EYB Şebekesinin tespit edilmesi ve imha edilmesidir.

El yapısı bombaların tespitine yönelik olarak geliştirilen teknolojiler iki bileşen üzerine yoğunlaşmaktadır. Bunlardan ilki el yapısı bombanın yıkıcı etkisini oluşturan patlayıcı maddeyi tespit etmek. İkincisi ise patlayıcının istenen zamanda ve yerde patlatmasını sağlayacak olan anahtar, iletişim ve ateşleme unsurlarının tespit edilmesidir.

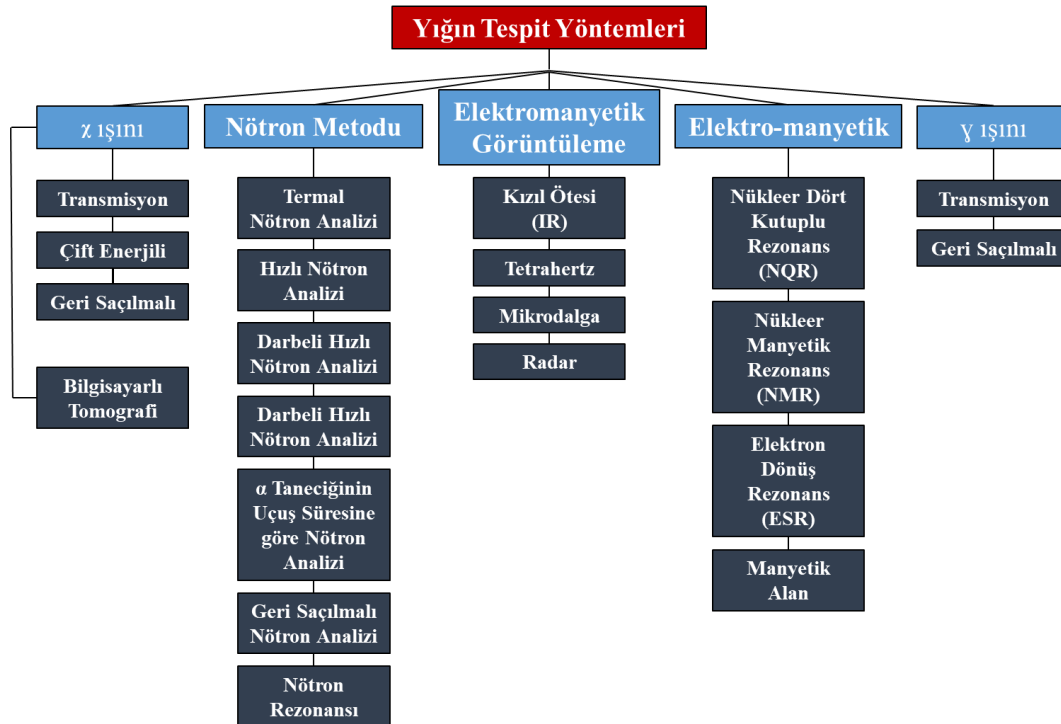


El yapısı bombaların yapısında yer alan patlayıcı maddeyi tespit etmek için patlayıcı maddenin miktarına bağlı olarak “Yığın” ve “Eser Miktar” olmak üzere iki farklı yaklaşım izlenmektedir. Yığın halindeki patlayıcı madde, makroskopik boyutta olan ve  $\chi$  Işını tarayıcı gibi cihazlar ile görsel olarak tespit edilebilecek nitelikteki patlayıcı maddelerdir. Eser miktardaki patlayıcı maddeler ise, mikroskobik boyutta olan ve tespit edilmeleri için kimyasal tanımlayıcıların kullanılması gereken katı veya gaz halindeki patlayıcı madde artıklarıdır (Bielecki, ve diğerleri, 2012).

Gaz halindeki patlayıcı madde artıklarının (buharı) tespit edilmesindeki etkinlik, patlayıcı madde moleküllerinin havadaki yoğunluğuna, patlayıcı maddenin gaz halindeki basıncına, patlayıcı maddenin konulduğu yerde kalma süresine, paketlenme yöntemi ve izolasyonu ile hava akımı durumu gibi çevresel etkilere bağlıdır (Bielecki, ve diğerleri, 2012). Katı fazda olan ve mikroskobik miktarlarda olan patlayıcı madde artıkları bombayı yapan veya taşıyan kişinin ellerinde ve kıyafetlerinde olabileceği gibi araç bombaların bagaj ve yolcu kapı kollarında veya gövdesinde de bulunabilir. Eser miktardaki patlayıcı madde artıklarının tespit etmek üzere geliştirilen alıcılar, mikrogramdan daha küçük miktarlardaki hidrojen, nitrojen, karbon ve oksijen gibi patlayıcı maddelerin temel dört bileşenini aramaktadır.

Patlayıcı madde yığını tespit etmek için  $\chi$  ve  $\gamma$  ışını detektörleri, nötron metodu ve elektromanyetik sistemler kullanılmaktadır (Tablo-8). Eser miktardaki patlayıcı madde tespitinde Elektro-Kimyasal Metot, Optik Metot ve Biyolojik-alıcılar kullanılmaktadır (Tablo-9) (Bielecki, ve diğerleri, 2012).

Araç bomba içerisindeki patlayıcı maddelerin uzak mesafeden tespit edilmesine ilişkin olarak geliştirilen ve Tablo-8 ile Tablo-9’da belirtilen tüm teknolojilerin ortak sorunu, hareket halindeki bir araç içerisindeki patlayıcı maddenin tespit edilmesi için gereken sürelerin uzun olmasıdır. Ayrıca, araç bombaların sağladığı izolasyon, patlayıcı madde buharının araç dışına sızmasını engellediğinden patlayıcı madde artıklarının uzak mesafelerden tespit edilmesini güçleştirmektedir. Yığın tespiti için alternatif olan  $\chi$  ve  $\gamma$  ışını detektörleri, elektro-manyetik ve nötron metodu, araç yolcuları ile birlikte normal trafikte seyir halindeyken kullanımı araç içerisindeki yolcularda sağlık sorunlarına neden olabileceğinden çok tercih edilmez. Bu nedenle araçların uzak mesafeden incelenmesinde optik metotların kullanılması daha fazla tercih edilmektedir. Özellikle Spektroskopik teknolojilerin yakın bir gelecekte patlayıcı maddelerin uzak mesafelerden tespit edilmesi yönünde daha etkin olacağı değerlendirilmektedir (Caygill, Davis, & Higson, 2012). Ancak her iki metodunda analiz için uzun süreye ihtiyaç duyması akan trafikte anlık kontrollerin yapılmasında kullanılmalarını mümkün kılmamaktadır.

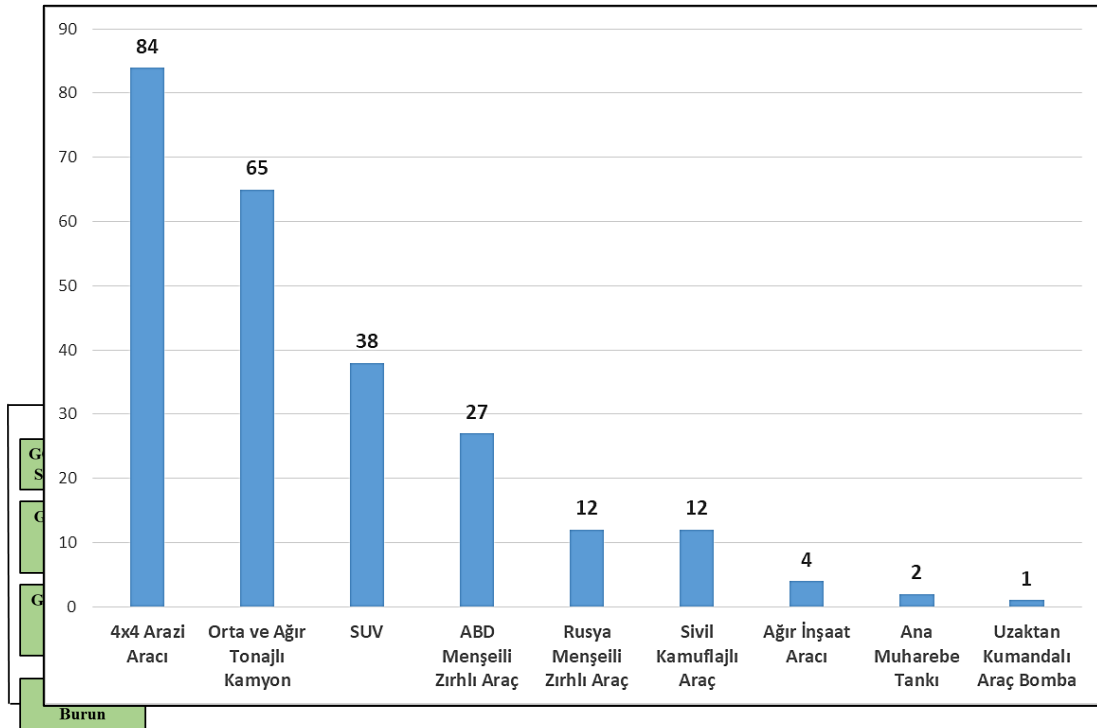


**Tablo-8** Patlayıcı Yığınlarının Tespit Yöntemleri

**Tablo-9** Eser Miktarındaki Patlayıcı Tespit Yöntemleri

#### 4. Kentlerin Araç Bomba Saldırılarına Karşı Zayıf Yönleri

Terör örgütleri araç bombalar ile hiçbir ordunun sahip olmadığı etkinlikle bir silaha sahip olduklarının farkına vardıkları andan itibaren içerisinde buldukları coğrafyanın, erişebildikleri teknolojilerin özelliklerine bağlı olarak farklı tasarım ve yapılar da araç bomba tasarımları yaptıkları görülmektedir (Rak, Drozd, & Flasar, 2017). Bu bağlamda özellikle DAEŞ terör örgütünün Suriye ve Irak'ta gerçekleştirdiği araç bomba saldırılarında kullandığı araçların gövdeleri, karşı saldırılara önlem olarak dışarıdan çelik ile kaplanmakta ve uzak mesafelerden dahi kolaylıkla fark edilebilir. Hatta bazı örneklerde araç bombaların uzaktan kumanda ile hedefe yönlendirildiği görülmektedir (Kaaman, 2017). Bunun aksine çatışma ortamının olmadığı bir kentte gerçekleştirilecek saldırı için hazırlanan araç bomba, aracın doğal görüntüsünden farklı değildir ve dikkat çekmeyecek bir yapıdadır, kamuflaj ön plandadır.



**Tablo-10** Suriye ve Irak'ta 01.07.2015 ile 01.01.2017 tarihleri arasında DAEŞ Terör Örgütü tarafından gerçekleştirilen Araç Bomba saldırılarında kullanılan araç türleri (Kaaman, 2017)



**Resim-1** A. DAEŞ tarafından zırhlı araç bombası (Kaaman, 2017), B. Normal araç görünümüne yerleştirilmiş El Yapımı Bomba (Sabah, 2016).

Günümüzde sosyal ve ekonomik hayatın merkezi olan kentlerde yaşanan yoğun insan hareketliliği, terör saldırılarının şüphelilerinin ve tehditlerinin önceden tespit edilmesini güçleştirmektedir. Benzer şekilde kent merkezlerinde araç trafiğinin de yoğun olması, trafik içerisinde seyreden araç bombanın tespit edilmesini önlemektedir. Ayrıca, kent yaşamının bir parçası olan kamu

araçlarının gasp edilmesi, çalınması veya sahte kamu araçlarının hazırlanması sonrasında araç içerisine el yapısı bombaların yerleştirilmesi, araç bombaların sokaklarda ve kontrol noktalarında rahatça hareket etmesini sağlamaktadır.

Günümüzde aktif olarak kullanılan kent güvenlik sistemleri ile patlayıcı ve diğer zararlı/toksit maddeleri tespit etmek amacıyla geliştirilen Tablo-8 ve Tablo-9'da belirtilen metotların her biri kontrollü ortamlarda başarılı sonuçlar göstermektedir. Ancak, yaşayan dinamik bir kent ortamında hayatın doğal akışını en az oranda etkileyecek şekilde bu sistemlerin tasarlanması, yerleştirilerek kullanılması ve kontrollü ortamlarda sağlanan tespit oranlarına ulaşılabilmesi kritik noktayı oluşturmaktadır. Bu bağlamda kent giriş ve çıkış noktalarında kurulacak kontrol noktalarına yerleştirilen patlayıcı madde tespit sistemlerinin, trafik akışında duraklamalara neden olmadan ve araç içerisindeki kişiler için sağlık riski oluşturmadan araçların kontrol edilmesini sağlamalıdır (Coaffee J. , 2009).

Kentlerde araç bombaların tespit edilmesinde karşılaşılan başka bir sorun kaynağı da uzak mesafeden patlayıcı maddeleri tespit etmek üzere geliştirilen optik metotlar ile biyolojik alıcıları yanıltıcı çok fazla kimyasal izin (gürültünün) kentlerde bulunmasıdır. Bu durum uzaktan tespit sistemlerinin başarısını azaltmakta ve hatalı alarmlardan dolayı güvenlik güçleri ile vatandaşların duyarsızlaşmasına neden olmaktadır.

Araç bomba saldırılarının başarılı olmasında son ana kadar hedefin belirlenememesi ve hedefin son anda değiştirilebilmesinin etkisi önemlidir. Bu durum şüpheli hareketler yapan araçların takip edilmesini zorunlu kılmaktadır. Mevcut kent güvenlik sistemleri çerçevesinde anlık olarak şüpheli hareket kalıplarının tespit edilmesi operatör marifetiyle mümkün değildir. Kent güvenlik sistemlerinde yapay zekâ bu noktada işlevsel hale gelecektir. Bununla birlikte düzensiz yapılaşma, kentleri araç bomba tehdidine karşı daha da savunmasız kılmaktadır (Coaffee J. C., 2008) Zira kent güvenlik sistemlerinde kullanılan kamera sistemleri ile alıcı ağlarında düzensiz yapılardan dolayı çok fazla kontrolsüz nokta oluşmaktadır. Ayrıca, kentlerin doğal unsuru olan araçların hayatın olağan akışına uygun şekilde hareket etmesi, içerisinde patlayıcı madde ve bomba düzeneği bulunan bir aracın tespit edilmesini zorlaştırmaktadır.

Diğer bir ifade ile kentlerin araç bomba saldırılarına karşı korunmalarını güçleştiren yine kentlerin yaşam dinamikleridir.

## 5. Kentlerde Araç Bomba Saldırıları Etkilerini Azaltacak Yöntemler

Kentlerin güvenliği sadece kolluk güçlerinin sorumluluğu olmadığı gibi tek başlarına kolluk güçleri tarafından da sağlanabilecek bir husus değildir. Özellikle kentlerin imar planları hazırlanırken terörle mücadele teknikleri ve kolluk güçleri ile ilk yardım ve itfaiye gibi unsurların olay yerine kolay ulaşımı, kurbanların hızlı bir şekilde tahliyesi ve sağlık merkezlerine erişimleri dikkate alınmalıdır (Coaffee J. C., 2008).

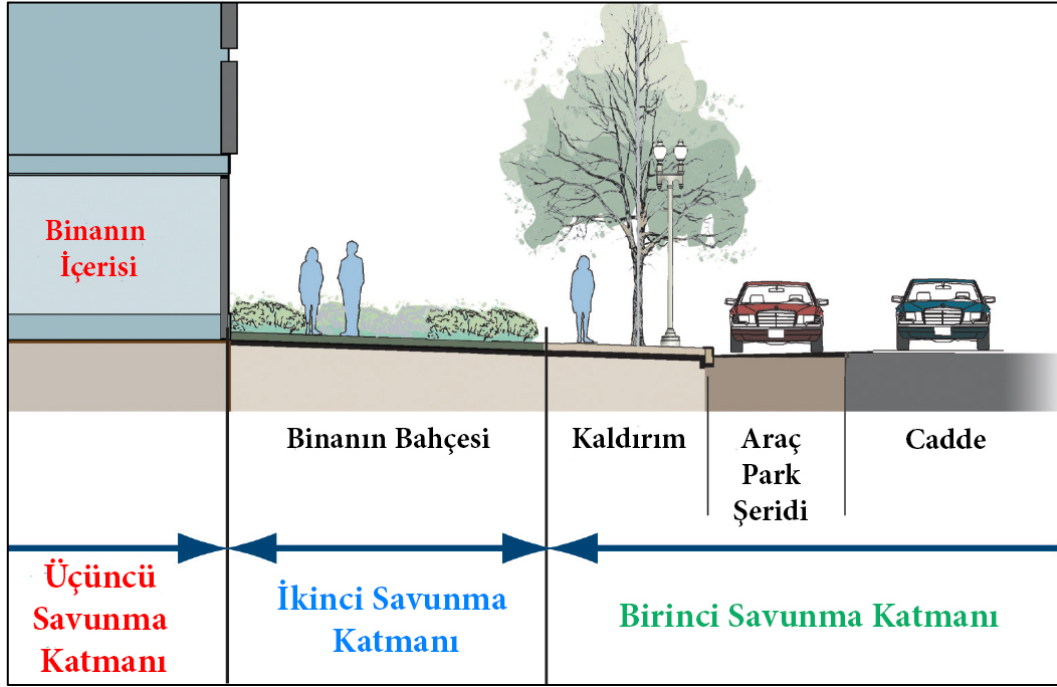
Ayrıca kent mimarisinde terör örgütleri tarafından araç bomba ile gerçekleştirilebilecek saldırılara karşı risk analizleri yapılarak fiziksel anti-terör unsurlarının inşası da göz önünde bulundurulmalıdır. Araç bomba saldırılarının terör örgütlerine verdiği en önemli avantaj, hedefin yakınına kadar yüksek miktarda patlayıcı maddenin taşınabilir olmasıdır. Bu nedenle yapılacak analizler sonucunda belirlenecek kritik noktalara veya muhtemel hedeflere araç bombanın yaklaşmasını engelleyecek fiziksel anti-terör unsurları ve yapılarının inşa edilmesi etkin bir önlemdir (Öğünç, 2018). Ancak, araç bomba saldırılarına karşı alınan fiziki tedbirlerin, siviller üzerinde güvensizlik veya tedirginlik yaratacak seviyede görünür olmaması da gerekmektedir. Bu doğrultuda kent mimarisinin doğal bir unsuru gibi görünen yapılar inşa edilmektedir (Bosher L. S., 2007).

Genel olarak ifade edilen hususlara ek olarak aşağıda maddeler halinde belirtilen tedbirlerin gerçekleştirilmesi araç bomba saldırılarının etkilerini azaltacaktır:

- a) Daha önceden gerçekleştirilen araç bomba saldırıları analiz edilmeli, kentnin hassas/yumuşak hedefleri tespit edilmeli ve risk analizi yapılmalıdır. Bu analizler ışığında kent planlamaları yapılmalıdır.
- b) Kent giriş ve çıkış noktalarına gece/düşük aydınlatma ortamında görüş imkanına sahip güvenlik kameraları ile plaka tanıma sistemlerinin yerleştirilmesi ve bu noktalardan sonra araç kontrol

noktaları/istasyonları oluşturulmalıdır. Şüpheli araçlar araç kontrol istasyonlarında emniyet tedbirleri alınmış şekilde kontrol edilebilirler. Ancak, büyük şehirlerde mevcut kent güvenlik sistemlerine entegre olan kamera ve alıcıların sayısındaki fazlalık, insan operatör tarafından tamamının kontrol edilmesini zorlaştırmaktadır. Bu amaçla yapay zekâ ve öğrenen makine yazılımlarının kent güvenlik sistemlerinde görev alması çok uzak bir gelecek değildir.

- c) Araç kontrol noktalarında araçlar, herhangi bir patlama riskine karşı kuvvetlendirilmiş beton duvarlı koridor içerisinde kontrol edilmelidir. Söz konusu koridorda patlama olması halinde patlama basıncını emniyetli yöne doğru sevk edecek saptırıcılar veya kanallar olmalıdır. İmkân dahilinde olması halinde, kontrol koridoru içerisinde yığın ve eser miktardaki patlayıcı maddeleri tespit etmek üzere geliştirilen sistemler bütünlük olarak kurulmalıdır.
- d) İnceleme süreleri uzun olan uzak mesafeden patlayıcı tespit amaçlı geliştirilen optik sistemlerinin açık ve kapalı otoparkların merkezi noktalarına kurulmaları ve park halinde oldukları süre boyunca araçlarda patlayıcı madde analizlerini yapmaları sağlanmalıdır.
- e) Araç bombalarda ikiz veya sahte plaka kullanımına karşı çoklu RFID etiketli plakaların kullanımına geçilmeli ve kent giriş-çıkış noktalarına RFID plaka tespit sistemleri plaka okuma sistemlerine ek olarak kurulmalıdır.
- f) Kentteki önemli ticaret ve sosyal merkezlere ulaşım için kullanılan caddelerin tek yönlü ve geniş olmasına dikkat edilmelidir. Tek yönlü trafik araçların daha rahat kontrol edilmesini sağlar (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007).
- g) Sivil nüfusun fazla olduğu alışveriş merkezleri, parklar, pazar yerleri, ulaşım merkezleri gibi yumuşak hedefler ile kamu hizmeti vermeleri nedeniyle devlet otoritesini temsil eden Valilik, Kaymakamlık, Adliye, Emniyet ve Jandarma Birimleri, Belediye gibi kamu binalarının farklı bölgelerde, birbirleri arasında mesafe olacak şekilde planlanması gerekmektedir. Kamu hizmeti veren binaların belirli bir sınır içerisinde olması, bu bölgelerin korunmasını daha da kolaylaştıracaktır. Ayrıca kamu binalarının hedef alınması durumunda sivillerin yoğun olduğu bölgelerin zarar görme oranı da azalacaktır (Bosher L. S., 2007).
- h) Risk analizlerine göre öncelikli hedef konumunda olan kamu binalarının inşasında bombalı saldırılar başta olmak üzere diğer güvenlik sorunlarına karşı özelleşmiş ulusal standartlar belirlenmeli ve kamu binalarının inşasında bu standartlar zorunlu kılınmalıdır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığında kritik bina ve tesislerin inşası için özel bir birim kurulmalıdır.
- i) Hem sivil hem de kamu binalarının birbirlerine olan mesafe, araç bomba saldırısı başta olmak üzere el yapısı bomba saldırıları türlerinin tamamında zayıfatı doğrudan etkilemektedir. Binalar arasındaki mesafe genişledikçe patlama sonrası oluşan yüksek basınçlı şok dalgalarının kontrollü olarak dağılmasını sağlayacaktır. Ayrıca araç bomba patlaması sonrasında açığa çıkacak toksit gazlarında hızlı şekilde ortamdan uzaklaşmasını sağlayacaktır. Birbirlerine bitişik nizam halinde inşa edilen yapılar ile aralarındaki mesafe dar olan binalar, patlama sonrası oluşan patlama basıncının bina duvarlarından yansıyarak katlanmasına neden olacaktır.
- j) Araç bomba saldırısı riski bulunan alan, tesis ve yapılara 50 metreden daha yakın araç parklarının yapılmasını önleyecek fiziki önlemler alınmalıdır. Bu önlem patlama basıncının vereceği hasarın azalmasına fayda sağlayacaktır. (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2003).
- k) Binaların araç bomba saldırılarına karşı korunması amacıyla birbirini tamamlayan 3 katmanlı bir savunma yapısı yapılmalıdır. Birinci savunma katmanı, yol, araç park şeridi ve yaya kaldırımıdır. Birinci katmanın eni, araç bomba ile bahçe duvarı arasındaki mesafe olan emniyet alanının genişliğini belirler. Bu alanda yer alacak doğal ve yapay bariyerler, (ağaç, kaya, tepe vb.) şarapnel ve patlama basıncına karşı ek koruma sağlayacaktır. İkinci savunma katmanı, yaya kaldırımından başlayarak binanın duvarına kadar olan çimlendirilmiş veya ağaçlandırılmış bahçedir. Üçüncü Savunma katmanı, binanın dış duvarından başlayarak, penceredekiler çelik panjurlar, patlama basıncına karşı güçlendirilmiş camlar, turnike kapılar, binaların bağımsız kompartımanlar halinde inşa edilmesi, kompartımanlar arasında yangın ve hava geçirmez kapıların bulunması gibi güvenlik unsurlarını ifade etmektedir. Genel savunma doktrininde tehdidin ilk savunma katmanında durdurulması esastır. Araç bomba saldırılarında patlamanın birinci katmanda meydana gelmesi, etkin koruma için ikinci savunma katmanının genişliği kritiktir (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007).



**Resim-2** Binaların Terör Saldırılarına Karşı Korunması için Tavsiye Edilen 3 Katmanlı Koruma (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007)

- l) Birinci ve ikinci savunma katmanlarında araç bombanın hedef binaya ulaşmasını engelleyecek mimari ve estetik açıdan hoş görünen, siviller tarafından bir koruma tedbiri olduğu anlaşılmasın fiziki engellemeler yerleştirilmelidir.
- m) Araç bomba saldırılarının yapılan analizinde, saldırı anından hem önce araçların hızlandığı görülmektedir. Bu nedenle hedef olma riski yüksek olan binaların veya tesislere giden ve etrafında bulunan yollara hız kasisleri yapılmalıdır. Hız kasislerinin uzunlukları, en az sedan bir aracın kasis üzerinde durmasına müsaade edecek kadar olmalıdır. Ayrıca, havaalanı, otopark, kampüs içi yol gibi yollarda araçların seyir hızlarına duyarlı olan ve otomatik olarak çok kısa bir sürede açılan aktif araç bariyerleri kullanılmalıdır.
- n) Kapalı otopark içerisinde meydana gelecek bir patlama, otoparkın çökmesine ve üzerinde bulunan binanın yıkılmasına neden olabilir. Bunun önlenmesi amacıyla patlama gazını kontrollü olarak tahliye edecek patlama kanalları/bacaları inşa edilmelidir.
- o) Binanın mimarisinde patlama basınç dalgasını odaklayacak geometriler kullanılmamalıdır.

## Sonuç

Günümüz güvenlik kavramı ve tehdit ile riskleri dikkate alınarak kent planlamacıları, politikacılar, inşaat mühendisleri, kent mimarları ve güvenlik güçlerinin bir araya geldiği çalışma ekipleri kurulmalı ve her bir kent için farklı saldırı senaryolarına yönelik terör risk haritası hazırlanmalıdır. Kent güvenlik ve izleme sistemlerinin sayıları arttırılmalıdır. Bu sistemlerin etkinliğini arttırmak için de yapay zekâ teknolojilerinin kullanımı desteklenmelidir.

Daha öncede ifade edildiği gibi araç bombalara karşı uzaktan teşhis ve tespit sistemlerinin kabiliyetleri teknik açıdan sınırlıdır. Araç bombalar mücadelede en başarılı sonuçlar istihbarat alanında yapılan çalışmalar neticesinde elde edilmektedir. Araç bomba hazırlanmadan veya hedef bölgeye intikal etmeden önce tespit edilmesi ve ele geçirilmesi dışındaki tüm tedbirlerin başarı oranı düşüktür.

İstihbarat birimleri tarafından tespit edilemeyen bir araç bombanın neden olacağı hasarın azaltılması için ilk aşama, sert ve yumuşak hedefleri birbirlerinden bölgesel olarak ayırmak ve yapılacak risk analizinde öncelikli hedeflerin tespitini yapmaktır. Öncelikli hedeflerin tespit edilmesinden sonra bu bölgelere erişim yollarının kontrolü ve güvenliği fiziki ve elektro-optik sistemler kullanılarak sağlanmalıdır.

Risk analizlerine göre terör saldırılarının öncelikli hedefi olacak kamu binalarının inşasında tüm terör saldırılarına yönelik olarak, ancak özellikle de bombalı saldırılar karşı özelleşmiş ulusal standartlar hazırlanmalı ve kamu binalarının inşasında bu standartlar zorunlu kılınmalıdır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığında kritik bina ve tesislerin inşası için özel bir birim kurulmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Bielecki, Z., Janucki, J., Kawalec, A., Mikołajczyk, J., Pałka, N., Pasternak, M., Tadeusz, P., Tadeusz, S., Wojtas, J. (2012). "Sensors And Systems For The Detection Of Explosive Devices – An Overview". *Metrology And Measurement Systems*, 19 (1), 3-28.
- Bosher L. S., Dainty A. R. J., Carrillo P. M., Glass J. ve Price A. D. F. (2007). "Integrating Disaster Risk Management into Construction: A UK perspective". *Building Research & Information*, 35 (2), 163–177.
- Bunker, R. (2016). "Daesh/IS Armored Vehicle Borne Improvised Explosive Devices (AVBIEDs): Insurgent Use and Terrorism Potentials". *Claremont Graduate University Trends Research & Advisory*. Claremont: Claremont Graduate University.
- Caygill, J., Davis, F., & Higson, S. (2012). "Current Trends In Explosive Detection Techniques". *Talanta*, 88, 14-29.
- Coaffee, J. (2009). "Protecting the Urban The Dangers of Planning for Terrorism Theory". *Culture & Society*, 26 (7–8), 343–355.
- Coaffee, J. C. (2008). "Resilient Design For Community Safety And Terror-Resistant Cities". *Proceedings of the ICE: Municipal Engineer*, 161 (2), 103-110.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2003). *Reference Manual to Mitigate Potential Terrorist Attacks Against Buildings FEMA-426*. Washington DC: Department of Homeland Security.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA). (2005). *Risk Assessment A How-To Guide to Mitigate Potential Terrorist Attacks Against Buildings FEMA-452*. Washington DC: Department of Homeland Security.
- Homeland Security Research. (2018). "Standoff IED, VBIED, PBIED, Weapon & Explosives Detection Market & Technologies – 2016 – 2020". <https://homelandsecurityresearch.com/reports/>, (Erişim Tarihi:10.03.2018)
- Johnson, R. (2013). *Antiterrorism and Threat Response Planning and Implementation*. Boca Raton: CRC Press.
- JIDO. (2019). "Joint Improvised-Threat Defeat Organization, Defense Threat Reduction Agency". <https://www.dtra.mil/Mission/JIDO/> (Erişim Tarihi: 12.01.2019)
- Johnson, R. (2013). *Antiterrorism and Threat Response Planning and Implementation*. Boca Raton: CRC Press.
- Kaaman, H. (2017). "The History and Adaptability of the Islamic State Car Bomb, Open-Source Research on SVBIED Design and Tactics". <https://hugokaaman.com/2017/02/14/the-history-and-adaptability-of-the-islamic-state-car-bomb/> (Erişim Tarihi: 01.02.2019).
- Laska, P. (2016). *Bombs, IEDs, and Explosives; Identification, Investigation, and Disposal Techniques*. Boca Raton: CRC Press.
- Nance, M. (2008). *Terrorist Recognition Handbook*. Boca Raton: CRC.
- Öğünç, G. İ. (2018). "Yeni Dönem Terör Saldırıları Çerçevesinde Meskûn Mahal İmarı ve Yapı Tasarımı". X. Uluslararası Uludağ Uluslararası İlişkiler. 8-12 Ekim 2018, Bursa.
- Özçelik, N. (2016). *The PKK and Car Bomb Attacks*. Ankara: SETA.
- Özdemir, C., Apaydın, K., Paltacı, Y. (2004). *Patlayıcı Maddeler*. İstanbul: Lebib Yalkın Yayınları ve Basım.

- Rak, L., Drozd, J., Flasar, Z., (2017). “Selected Aspects of Vehicle Born Improvised Explosive Devices”, International Conference Knowledge-Based Organization, 15-17 Haziran 2017, Bükreş.
- Revill, J. (2016). IEDs in “New Wars”. *Improvised Explosive Devices : The Paradigmatic Weapon of New Wars* (149-155). Brighton, İngiltere: Palgrave Macmillan.
- Ronczkowski, M. (2018). *Terrorism and Organized Hate Crime; Intelligence Gathering, Analysis, and Investigations*. Boca Raton: CRC Press.
- Sabah (2016). “Bomba Yüklü Araç Yakalandı” (04.13.2016). <https://www.sabah.com.tr/fotohaber/gundem/bomba-yuklu-arac-yakalandi> (Erişim Tarihi: 03.03.2019)
- Simon, J. (2013). “The Forgotten Terrorists: Lessons from the History of Terrorism”. *Terrorism and Political Violence*, 20(2), 195-214
- SKYNews (2016). “Exclusive: Inside an Islamic State Terror Weapons Lab” (01.05.2016). <https://www.youtube.com/watch?v=A9tDIhpMHo&t=380s> (Erişim Tarihi: 21.02.2019)
- Thurman, J. (2017). *Practical Bomb Scene Investigation*. Boca Raton: CRC Press.
- University of Maryland (2018). “VBIED in Turkey” Global Terrorism Database: <https://www.start.umd.edu/gtd/> (Erişim Tarihi: 01.11.2018).



## DEĞİŞEN GÜVENLİK ANLAYIŞINDA GELECEĞİN AKILLI KENTLERİ

*İlke Bezen TOZKOPARAN\**

### Öz

Güvenlik, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Huzur ve güven arayışının insanoğlunun ilk var oluşundan bugüne kadar geçerliliğini koruyan bir ihtiyaç olduğu bilinen bir gerçektir. Dünya tarihinde, insanların ilk yerleşik düzene geçmesiyle emniyet, asayiş, huzur ve düzen ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Güvenlik ihtiyacı, Maslow'a göre insan bedeninin canlı kalması için gereken fizyolojik ihtiyaçlarından sonra ikinci sırada gelmektedir. Günümüzde geleneksel güvenlik anlayışı, küreselleşmenin yarattığı dinamik ortamın da etkisiyle değişmiştir. Ulusal ve uluslararası güvenliğe yönelik tehditler farklılaşmıştır. Böylece, güvenlik; küreselleşme, teknolojinin gelişmesi ve yeni tehditler sayesinde yeniden tanımlanmayı gerektirmiştir. Değişen ve dönüşen güvenlik kavramının etkisiyle, dünya daha önceden öngörülemeyen, hiçbir sınır tanımayan tehdit ve risklerle karşı karşıyadır.

Yine insanlık tarihinin başlangıcında nüfusun yarısından çoğunun kentlerde yaşadığı varsayılmaktadır. 2030 yılına kadar da dünya nüfusunun üçte ikisinin kentlerde yaşayacağı düşünülmektedir. Artan bu nüfus yoğunluğu kentsel altyapılarda, kaynaklarda ve hizmetlerde de bir artışa yol açacaktır. Bu yüzden, kentsel altyapıların ve kaynakların yönetiminde ve vatandaşların bugünkü ve gelecekteki ihtiyaçlarının etkin ve verimli bir şekilde karşılanmasında, kentlerin akıllı hale gelmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak literatürde herkes tarafından kabul gören bir "akıllı kent" tanımı bulunmamaktadır. Akıllı kentin zeki kent, bilgi kenti, dijital kent, teknolojik kent, sürdürülebilir kent ve yeşil kent gibi farklı anlamları bulunduğu ifade edilmektedir. Akıllı kent tanımlamalarında teknoloji, altyapı, bilgi yönetimi, bağlantılılık, sürdürülebilirlik, yaşam kalitesi, katılımcı yönetim gibi kavramların öne çıktığı da görülmektedir. Bir kentin, kullanılan ifadelerdeki gibi bir kent olabilmesi için, kentte ortaya çıkabilecek sorunların çözümünde bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak çözümlerin geliştirilmesi ve kentte yaşayanların da bu çözümleri bir yaşam biçimi olarak benimseyip kullanmaları gerekmektedir. Bu bağlamda bir kentin değişip dönüşmesi, üst nesil teknolojik sistemlerin kullanılmasını gerektirmekte ve bu durum da ancak yenilikçi adımlar atılarak gerçekleştirilebilmektedir. Ancak bu teknolojik sistemler yeni nesil güvenlik tehditlerini de beraberinde getirmektedir.

Buradan yola çıkılarak, zeki kent, bilgi kenti, dijital kent, teknolojik kent, sürdürülebilir kent ve yeşil kent gibi farklı anlamları bulunan; genel olarak, bilgi ve iletişim teknolojilerinin katkısıyla yönetim, hareketlilik, çevre ve yaşam bileşenleri bütününde oluşan ve pek çok boyutu bir araya getiren akıllı kentlerin, değişen güvenlik kapsamındaki durumu bu çalışmanın ana konusunu oluşturacaktır. Çalışmada, kent, akıllı kent ve güvenlik kavramsal çerçevesinden sonra bilgi ve teknolojinin kentsel hizmetlerde daha fazla kullanılmaya başlanmasıyla kentlerde meydana gelen değişim ve dönüşümler yeni güvenlik anlayışı kapsamında ele alınacaktır. Türkiye'den ve dünyadan uygulamalar ile bu değişimin ve dönüşümün yeni güvenlik anlayışında nasıl yer aldığı ve gelecekte nasıl yer alacağı incelenecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Kent, Akıllı Kent, Güvenlik, Yeni Güvenlik, Teknoloji

\* Dr. Öğretim Üyesi, Fırat Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Elazığ, [ilke@firat.edu.tr](mailto:ilke@firat.edu.tr).

## SMART CITIES OF FUTURE IN THE CONCEPT OF CHANGING SECURITY

### Abstract

Security is as old as human history. It is a well-known fact that the search for peace and confidence has been a necessity since the first existence of mankind. In the history of the world, the need for security, order, peace and order has emerged with the first settling of people. According to Maslow, the need for safety comes second after the physiological needs of the human body. Today, the concept of traditional security has changed with the effect of the dynamic environment created by globalization. The threats to national and international security have varied. Thus, security; has necessitated to redefine because of the globalization, development of the technology and new threats. As a result of the changing and transforming security concept, the world is faced with unpredictable threats and risks.

At the beginning of human history, it is assumed that more than half of the population lives in cities. By 2030, two thirds of the world's population is expected to live in cities. This increasing population density will lead to an increase in urban infrastructure, resources and services. Therefore, cities need to become intelligent in the management of urban infrastructures and resources and to meet the present and future needs of citizens effectively and efficiently. However, there is no definition of "smart city" accepted by everyone in the literature. It is stated that the smart city has different meanings such as smart city, information city, digital city, technological city, sustainable city and green city. It is seen that concepts such as technology, infrastructure, knowledge management, connectedness, sustainability, quality of life, participatory governance are prominent in smart city definitions. In order for a city to be a city like expressions used, it is necessary to develop solutions by using information and communication technologies in solving the problems that may arise in the city and those who live in the city should adopt and use these solutions as a way of life. In this context, changing and transforming a city requires the use of high-end technological systems and this can only be achieved by taking innovative steps. However, these technological systems bring new generation security threats.

From this point of view, it has different meanings such as intelligent city, information city, digital city, technological city, sustainable city and green city; in general, the status of smart cities, which are formed in the whole of governance, mobility, environment and life components with the contribution of information and communication technologies and which bring together many dimensions, will be the main subject of this study. In this study, after the city, smart city and security conceptual framework, the changes and transformations in cities will be discussed within the scope of new security concept. With applications from Turkey and the World, these changes and the transformation how takes place at the new security concept and how the future will take place will be investigated.

**Keywords:** City, Smart City, Security, New Security, Technology

## GİRİŞ

Son zamanlarda bilim ve teknoloji alanındaki gelişmelerin ve yeni buluşların toplumların sosyokültürel değerleriyle birlikte zaman ve mekân algılarını da değiştirdiği bilinen bir gerçektir. Aynı anda birçok olanak ve problem oluşturan bu gelişmeler, 21. yüzyılda yaşam tarzlarını biçimlendirmeye ve düzenlemeye yönelmiştir. Geçmiş ve şimdi arasındaki bağlantı kopmuş, birbiriyle ilişkisi olmayan bir dizi deneyim eşzamanlı olarak yaşanmaya başlanmıştır. Türk dil kurumuna göre zaman, “bir işin, bir oluşun içinden geçtiği, geçeceği ve geçmekte olduğu süre, vakit, bir sürenin belirli bir parçası, belirlenmiş bir an, çağ, mevsim, bir işe ayrılmış, veya bir iş için alışımlı saatler, dönem devir, bir süre ile ilgili durum, şartlar, olayların oluş ve akış sırasını belirleyen düzenli ve dönemli gök olaylarını birim olarak kullanan sanal bir kavram” olarak tanımlanmıştır. Zamanın “geçmiş” olarak geriye doğru sonsuza değin uzandığı, “gelecek” olarak da ileriye doğru akıp gittiği belirtilmektedir. (Kaçar, 2007: 58)

Zamanın değişmesi, bilgi ve teknolojinin ilerlemesi; mekânları, toplumu, güvenlik anlayışını ve kentleri değiştirmiştir. İnsanlık tarihi kadar eski bir olgu olan güvenlik anlayışı, küreselleşmenin yarattığı dinamik ortamın da etkisiyle geleneksel anlayışından farklı bir boyuta geçmiştir. Ulusal ve uluslararası güvenliğe yönelik tehditler farklılaşmıştır. Böylece, güvenlik; küreselleşme, teknolojinin gelişmesi ve yeni tehditler sayesinde yeniden tanımlanmayı gerektirmiştir. Değişen ve dönüşen güvenlik kavramının etkisiyle, dünya daha önceden öngörülemeyen, hiçbir sınır tanımayan tehdit ve risklerle karşı karşıya kalmaktadır.

Bu değişim ile birlikte artan nüfus yoğunluğunun kentsel altyapılarda, kaynaklarda ve hizmetlerde de bir artışa yol açacağı düşünülmektedir. Kentlerin yerleşik ve gelişmiş bir toplumsal durum olduğu belirtilebilir (Kayan, 2015: 277). Bu yüzden, kentsel altyapıların ve kaynakların yönetiminde ve vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanmasında, kentlerin akıllanması gerekmektedir. Ancak literatürde herkes tarafından kabul gören bir “akıllı kent” tanımı bulunmamaktadır. Bir kentin, akıllı bir kent olabilmesi için, kentte ortaya çıkabilecek sorunların çözümünde bilgi ve iletişim teknolojileri kullanılarak çözümlerin geliştirilmesi ve kentte yaşayanların da bu çözümleri bir yaşam biçimi olarak benimseyip kullanmaları gerekmektedir. Bu bağlamda bir kentin değişip dönüşmesi, üst nesil teknolojik sistemlerin kullanılmasını gerektirmekte ve bu durum da ancak yenilikçi adımlar atılarak gerçekleştirilebilmektedir. Ancak bu teknolojik sistemlerin yeni nesil güvenlik tehditlerini de beraberinde getirdiği bilinmektedir.

## 1. BİLGİDEN AKILLI KENTLERE BİR KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın akışında kullanılan kavramlar bu bölümde kısa bir şekilde ele alınmaya çalışılacaktır. Bilgi, bilgi güvenliği özellikle çalışmada üzerinde durulmaya çalışılan veri güvenliği; kent, kent güvenliği ve akıllı kentler şeklinde kavramsal çerçeve verilecektir.

Bilgi, günümüzde temel ekonomik kaynak olarak ele alınmakla birlikte yeniçağın bir özelliği olarak ortaya çıkmaktadır. Bilgi ve teknoloji birlikte sadece küresel ekonomik başarıyı sağlamamakta, aynı zamanda demokrasiyi de yeniden canlandırmaktadır. (Aydoğdu, 2011: 1776) Bilgi çağı, öğrenmeyi herkes için olanaklı kılan yeni eğitim teknolojilerinin gelişmesine yol açtığı için, Sanayi Devrimi’nden sonra insanlığın bugüne dek tanık olduğu en önemli olay olarak nitelendirilmektedir. (Aydoğdu, 2013: 18)

Bilgi güvenliğiyle ilgili kullanılan terminoloji ulusal güvenlik söylemlerinde kullanılan terminoloji ile uyum içindedir. Tehditler, başarısızlıklar, kazalar ve saldırılar olarak ayrılmaktadır. Başarısızlıklar yazılım tasarımıındaki hatalar, insani hatalar, virüsler; kazalar doğal afetler gibi rastgele çıkan olaylar; saldırılar ise düşmanlar tarafından tasarlanan zarar verici olaylardır. (Collins, 2017: 363) Bilgi güvenliği, bilgiye sürekli olarak erişilebilen bir ortamda, bilginin göndericisinden alıcısına kadar gizlilik içerisinde, bozulmadan, değişikliğe uğramadan ve başkalarının eline geçmeden bütünlüğünün sağlanması ve güvenli bir şekilde iletilmesi süreci olarak tanımlanmaktadır. Bilgi güvenliğinin temel unsurları; gizlilik, bütünlük ve erişilebilirlik olarak ifade edilmektedir. (Yılmaz, 2015: 1-2) Bilgi altyapısının teknik boyutları sürekli değişikliğe uğradığı için siber güvenlik söylemi hiçbir zaman durağan olmamıştır. Güvenlik çalışmaları alanında en son yaygınlaşan konulardan biri siber güvenliktir. Bilgi ile birlikte onun üretimi, yönetimi ve manipülasyonu her zaman önemli bir olgu olmuştur. Bilgi,

inanç ve fikirleri kontrol etmek, askeri güç ve hammaddeler gibi somut kaynaklarla güvenlik elde etmek kadar önemlidir. (Collins, 2017: 8) Günümüzde bilgi güvenliği konusunda dijital veri güvenliği kavramı ön plana çıkmaktadır. Dijital veri güvenliğini de “elektronik ortamlarda verilerin veya bilgilerin saklanması ve taşınması sırasında bilgilerin bütünlüğü bozulmadan, izinsiz erişimlerden korunması için güvenli bir bilgi işleme platformu oluşturma çabalarının tümüdür” (Yılmaz, 2015: 3) biçiminde tanımlanmıştır. Kişilerin ve kurumların, bilişim teknolojilerini kullanırken kendilerini bekleyen tehdit ve tehlikeleri daha önceden analiz ederek gerekli önlemleri aldıklarında dijital veri güvenliğini sağlamış olacağı da düşünülmektedir. (Yılmaz, 2015: 3)

Kent “Sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidişgeliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi” (Keleş, 1998: 75) olarak tanımlanmıştır. Yine kent, “toplumsal bakımdan benzerlik göstermeyen bireylerin oluşturduğu, göreceli olarak geniş, yoğun nüfuslu ve mekânda süreklilik niteliği olan yerleşme” (Keleş, 2004: 107) olarak da tanımlanabilir.

Kent güvenliği; kent sınırları içerisinde yaşayan insanların gerek sosyal gerekse iş yaşamında can ve mal güvenliğinin sağlanmasıdır. Devletlerin sınırları içerisinde çatışmaların artması, uluslararası toplumu toplumsal şiddet, göç hareketleri, yoksulluk ve işsizlik, örgütlü suç ve terörizm gibi konularda daha fazla meşgul etmekte ve bu konularla daha fazla ilgilenmeye zorlamaktadır. (Kılıç, 2019: 50-51) Kentlerde güvenliğin olmamasının işsizlik, yoksulluk, eğitimsizlik gibi nedenlerinin bulunduğu bilinmektedir. Kentle bütünleşemeyen birey topluma yabancılaşmakta ve bir anlamda suça yönelmektedir. Burada bireyin yaşam kalitesi kentin yaşam kalitesi ile birlikte hareket etmektedir. Hem bireyin toplumda refah içinde yaşaması hem de kentin yaşam kalitesinin sağlanması kent güvenliği için en temel olgu olarak ifade edilmektedir. (Kılıç, 2019: 50-51) Bununla birlikte, güvenli kentin bileşenleri, kentin yaşam kalitesinin yükselmesi, yaşanan mekândan memnun olunması ve yaşanan mekânla ilgili olarak bireylerin olumlu bir algıya sahip olması, kentte çöküntü alanları, terk edilmiş mekânlar ve suçluları suç işlemeye yönelten mekânların olmaması, kentte ışıklandırmanın yeterli olması, kentte işsizliğin düşük düzeylerde olması ve kente sosyal, ekonomik ve çevresel yatırımların yapılması olarak belirtilmektedir. (Kılıç, 2019: 53)

Kent ve kent güvenliği tanımlarının yanında, genel olarak akıllı kent tanımında tam bir kabule ulaşmadığı ifade edilmektedir. (Akbulut, 2009: 38) Akıllı kent kavramının ise üzerinde aynı fikirde olunan bir tanımının olmadığı belirtilmektedir. (Bilici ve Babahanoğlu, 2018: 127) Bir anlamda, akıllı kentler, kentlerde yaşam kalitesinin iyileştirilmesi için dijital teknolojilerin ve verinin günümüzde yoğunlaşan kullanımı ile birlikte kent yönetiminin bütünleştirilmesi olarak ifade edilmektedir. Yükselen büyük veri ve veri madenciliği uygulamaları, açık veri ve açık kodlu yazılımlar ile Web 2.0 ve sosyal medya uygulamalarının yaygınlaşması 1990’ların sonundan itibaren gündeme gelen e-belediyeçilik kavramını da dönüşüme yönlendirmiş ve artık e-belediyeçiliği aşan “akıllı kent” aşamasına geçildiği söylenmektedir. (Köseoğlu ve Demirci, 2018: 42) Akıllı kentin öğeleri akıllı ekonomi, akıllı toplum, akıllı ulaşım, akıllı çevre, akıllı yaşam, akıllı teknoloji ve akıllı şebeke olarak tasnif edilebilir. (Gül ve Atak Çobanoğlu, 2017: 1549) Akıllı kentler, sunduğu kentsel hizmetler bakımından kullanıcıların tercihlerini ve ihtiyaçlarını dikkate alan, farklı araçlarla her yerden erişilebilen, çok sayıda ve farklı uygulamalardan veri ve hizmetlerin bütünleşmesine dayanan kentler olarak ifade edilebilir. (Akbaş, 2018: 141) Akıllı kentlere ulaşabilmek için akıllı süreçler geliştirmek, mevcut süreçlerin etkinliğini ve verimini arttırmak için veri odaklı yönetim yaklaşımı benimsemek gerekmektedir. (Akdamar, 2017: 204) Bunun yanında, akıllı kentler bir ağ yönetimi olarak, nesnelere interneti, bulut bilişim ve farklı araçlar sayesinde birbirine bağlıdır. Söz konusu ağın yönetimi insan müdahalesinden bağımsız olarak çalışmaktadır. Akıllı kentler, yeşil uygulamaların temel gerekliliklerini karşılamak için verimli kaynak kullanımına dayanmaktadır. (Köseoğlu, 2019: 34) Akıllı kentler içerdiği teknik altyapı sayesinde küresel ölçekte başarı kazanmaktadır. Akıllı kent yoğun bilgi, teknoloji ve iletişim kullanımına dayanmaktadır. Elektronik içeriğin geliştirilmesini esas almaktadır. Çoğunlukla “güçlendirilmiş gerçeklik” olarak tanımlanmaktadır. (Kaygısız ve Aydın, 2017: 60) Nesnelere interneti (IoT) akıllı kentlerin yapılandırılmasına yönelik erişilebilir açık veriye açık sistemler sayesinde ulaşmaktadır. (Memiş, 2018: 70) Bilgi teknolojisinin kentler üzerindeki etkisine ilişkin yapılan varsayımlar, online alışverişte, online bankacılıkta, online uzaktan öğrenimde büyük bir artışın olacağıdır. Bu bağlamda e-iş, e-devlet, e-

hizmet olaylarının gelişeceği üzerinde durulabilir. (Castells, 2008:526-529-531) Akıllı kentleri oluşturan veri toplanmasına ilişkin hukuki altyapının sağlanması ve idari düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Ticari sır, devlet sırrı, özel hayatın gizliliği gibi konularda veri toplanması ve paylaşılmasına ilişkin esasların güvence altına alınması vurgulanmaktadır. (Köseoğlu, 2019: 37)

## 2. AKILLI KENTLERİN GÜVENLİĞİ

Kamusal güvenliğin sağlanması, devletlerin en eski fonksiyonlarından birisidir. Ulusal güvenlik politikalarının yanında, 1980'lerden itibaren kent güvenliği kavramı da politika gündeminin bir parçası haline gelmiştir. Bu dönemde hem kentleri ilgilendiren güvenlik problemleri artmış hem de nitelik bakımından farklılaşmıştır. Yine 1980'lerden itibaren kamu sektörünün büyük kısmının özelleştirilmesi ve kısıtlamalardan arındırılması ve 1990'lardan itibaren küreselleşmenin hızlanması, önemli altyapıların birçoğunun özel (ulus-ötesi) girişimcilere geçmesiyle sonuçlanınca, önemli altyapıları koruma daha önemli hale gelmiştir. Bu gelişme, piyasa güçlerinin belli önemli altyapı sektörlerinde arzu edilen güvenlik düzeyinin sağlanmasında yeterli olmadığı bir durum ortaya çıkarmıştır. En fazla dile getirilen örnekler, bankacılık ve finans, devlet hizmetleri, telekomünikasyon, bilgi ve iletişim teknolojileri, acil durum ve kurtarma hizmetleri, enerji ve elektrik, sağlık hizmetleri, ulaştırma, lojistik ve dağıtım, su sağlanması'dır. (Collins, 2017: 373) Kent güvenliği, 1987'de düzenlenen Kentsel Güvenlik İçin Avrupa Forumu'nda tartışılmış, 1992'de Avrupa Konseyi tarafından duyurulan Avrupa Kentsel Şartı'nda kent sakinlerinin sahip oldukları haklar arasında sayılmıştır. Şarta göre Avrupa kentlerinin yurttaşları imkânlar el verdiği ölçüde emin ve güvenli bir kentte yaşama hakkına sahiptir. 1996'da Afrikalı belediye başkanlarının kentsel suç ve şiddetle mücadele konusundaki talepleri üzerine BM-HABİTAT tarafından "Daha Güvenli Kentler Programı" başlatılmıştır. Böylece kent güvenliği konusu, yerel ve ulusal sınırların ötesinde küresel siyaset gündemine eklenmiştir. (Köseoğlu, 2019: 25)

Kent güvenliğini tehdit eden unsurlar arasında suç ve şiddet öne çıkmaktadır. Kolektif şiddet, kadına yönelik şiddet, nefret suçları, organize suçlar, uyuşturucu ve insan kaçakçılığı ve terörizm bu kapsamda değerlendirilebilir. (Caragliu ve Del Bo, 2019: 375) Kentte yaşayanların suç ve şiddete karşı kişisel güvenliğinin sağlanmasının yanında dijitalleşmeyle birlikte bilgi güvenliği ve siber güvenlik; iklim değişikliği ve doğal afetlerin etkileriyle güvenli kentsel altyapı ve planlama sistemlerinin kurulması; salgın hastalıklarla mücadele, su, orman alanları ve tarım arazilerinin korunması ve gıda güvenliği gibi konular ise sağlık güvenliğinin günümüzde önem kazanmasına neden olmaktadır. (Zygiaris, 2013: 221-224)

Kişisel güvenlik, günümüzde halen kent güvenliğinin en önemli boyutunu oluşturmaktadır. Son yıllarda metropol kentlerde yaşanan terör saldırıları insanlarda kişisel ve toplumsal huzur ve güven açısından derin izler bırakmaktadır. Özellikle genç işsizliğin yüksek olduğu kentlerde gençlerin şiddet eğilimlerinde artışlar gözlemlenmektedir. Öte yandan akıllı kentler kapsamında kullanılan sensörler, drone ve kamera sistemleri gibi akıllı teknolojiler kentsel hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesine katkı sağlamaktadır. Ancak akıllı kent uygulamalarına yapılan yatırımlar, siber güvenlik yatırımlarıyla birlikte gerçekleşmediği takdirde güvenlik sorunlarını artırıcı bir etkiye sahip olmaktadır. Güvenli kentlerin önemli unsurlarından biri de sağlık güvenliğidir. Kentte yeterli yürüyüş yolu ve yeşil alanların bulunması, trafik kazalarının önlenmesi ve hava kirliliğinin kontrol altına alınması, sağlıklı gıda temini ve gıda denetimlerinin yapılması gibi faaliyetler sağlıklı kentlerin inşasında önemli role sahiptir. (Köseoğlu, 2019: 26)

İstenilen güvenlik seviyesini sağlayamadıkça, akıllı kentler akıllı sayılmazlar. Genel güvenlik ve mahremiyet bütünlük, gizlilik, erişim kontrolü, gizlilik ve reddedilme şartlarını içermektedir. Akıllı kentler, bu ortamlarda yaşayan insanlar hakkında ayrıntılı bilgiler içeren fiziksel alanlardan algılanan verileri kullanmaktadır. Bu verilerin yolculuğu bir sensör düğümünde başlar ve kullanıcı uygulamasında sona ermektedir. Bu nedenle, akıllı kent benzersiz güvenlik gereksinimleri ortaya koymaktadır, çünkü verileri birbiriyle paylaşan birbirine bağlı sistemler sistemidir. Bu, akıllı kent hizmetlerinin yaygın kullanımını engelleyen temel argümandır. (Butt ve Afzaal, 2017: 2)

Akıllı bir kentin güvenlik gereksinimleri iki kategoriye ayrılabilir: Operasyonel güvenlik gereksinimi; kullanılan teknolojinin ve altyapının güvenli olmasını ve siber saldırılara karşı bağlılığına

sahip olmasını sağlamaktır. İkinci; veri ile ilgilidir. Altyapı içerisinde farklı teknolojiler kullanılarak üretilmekte ve iletilmektedir. Bununla birlikte, veri güvenliği ve koruması, işletim güvenliğine bağlıdır. (Butt ve Afzaal, 2017: 7)

Güvenliğin yanında önemli bir konu olarak karşılaşılan gizlilik kavramı, istenmeyen ilgiden ve korunmadan uzak durma halidir. Ancak, gizlilik kavramı, farklı kültürlere, bağlamlara ve bilgi türüne göre farklılık gösterir. Gizlilik çeşitli boyutlara sahiptir: (Martinez-Ballesté, Pérez-Martinez, Solanas, 2013: 115) Kimlik gizliliği, bir bireye ilişkin kişisel verilerin korunması ile ilgilidir. Bedensel mahremiyet, fiziksel yönlerin korunmasına odaklanmaktadır. Bölgesel gizlilik, bir bireyin kişisel mülkünü ve alanını korumaktadır. Mobilite gizliliği, konum koordinatlarını ve izleme ile ilgilidir. İletişim gizliliği, gizlice dinlenmeye karşı iletişim kanallarının korunması ile ilgilidir. Bu kanallar arasında donanım aygıtları bulunur, veri aktarımını kolaylaştıran iletişim, kablolu ya da kablosuz iletişim araçlarıdır ancak bunlarla sınırlı değildir. İşlem gizliliği sorguları ve yanıtları izlemeye karşı korumaya odaklanmaktadır.

Bununla birlikte kurumlara ve bireylere yapılan ya da yapılacak olan siber saldırılar genellikle aşağıdaki üç saldırının birinde kategorize edilmektedir. (Martinez-Ballesté, Pérez-Martinez, Solanas, 2013: 116-117):

1. Uygunluk saldırıları: Bu sınıflandırma, bazı hizmetleri reddeden saldırılar veya sistemi tamamen yıkanlar içindir.

2. Gizlilik saldırıları: Bu saldırılar yetkisiz izleme ve bilgi erişimi ile ilgilidir.

3. Bütünlük saldırıları: Bu saldırılar, saklanmış bilgiyi birleştirmek veya değiştirmek için sisteme girmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, bu saldırılar kritik hizmetleri durdurmak, sistemi virüslere bulaştırmak veya sistemi etkin kılmamak gibi konfigürasyonları değiştirmektedir.

### **3. AKILLI KENTLERDEKİ GÜVENLİK AÇIKLARI VE SORUNLARI**

Akıllı kentlerde unutulmaması gereken kamusal güvenliğin sağlanması ile birlikte bireyin güvenliğinin ve gizliliğinin de sağlanması, birey mahremiyetinin de korunmasıdır. Bu bağlamda, bir sistemin güvenlik açığı, zayıf şifreleme, insan hatası gibi sorunların neden olabileceği güvenlik açıkları şeklinde ifade edilmektedir. Akıllı bir kentte sistemlerin kullanımını siber saldırılara karşı savunmasız bırakan çok yönlü bileşenler mevcuttur. Bu bileşenler karmaşık ve karşılıklı olarak birbirine bağımlıdır. Bununla birlikte, bu karmaşıklık ve birbirine bağımlılık kamusal alanlarda fiziksel olarak dağılmış sensörlerle daha da ağırlaştırılmıştır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir: (Butt ve Afzaal, 2017: 7-9)

Algılama Katmanında Sınırlandırılmış Cihazlar: Nesnelerin interneti, tüm radyo frekansı ile tanımlama ve sensör cihazlarını internete bağlamaktadır. Radyo frekanslı tabanlı nesnelere, ulaşım sistemleri için kullanılan akıllı kartlar, internete bağlanmak için bir okuyucu ve bir ağ geçidi gerektirdiği için pasiftir. Öte yandan, sensör aygıtları sensörler, aktüatörler ve mikro denetleyicileri içermektedir. Günümüzde, sıcaklık, nem, konum, hız, yakınlık gibi farklı fenomenleri algılamak için mevcut çeşitli sensörler bulunmaktadır. Dahası, geleneksel olarak cihazlar; elektronik cihazlar, kapılar ve ışıklar bile kullanıcılar tarafından uyarılmakta ve uzaktan kontrol edilmektedir. Bu sensör cihazlarının çoğu kaynaklarla sınırlıdır ve etkili bir güvenlik veya gizlilik mekanizmasına sahip değildir. Böylece, bu cihazlar saldırıya açık hale gelmekte ve güvenliği tehdit eden riskler için her türlü bağlantı portalı açılmaktadır.

Zayıf Şifreleme: Ağa bağlı bir yazılım aygıtını güvenceye almanın geleneksel yollarından biri, şifreleme kullanmaktır. Şifreli kanalın, sistemi saldırganlara karşı koruma sağladığına inanılmaktadır. Mevcut akıllı kent girişimleri, sistemleri test etmeden dağıtmaktadır. Siber güvenlik tehditleri için akıllı kentlerde IoT cihazlarının çoğunun kısıtlamaları bulunmakta ve uygun şifreli bağlantıları destekleyememektedir. Şifreli bağlantılar bile diğer güvenlik sorunlarına eğilimlidir, çünkü saldırganlar hala yan kanal ve soğuk önyükleme saldırıları kullanarak şifreli sistemlere girmektedir. Bu sorunlar akıllı kent sistemlerinin geniş kabul görmesinin önündeki en büyük engellerdendir.

Entegrasyon Katmanında İletişim Teknolojileri: Yeteneklerine bağlı olarak farklı IoT cihazları tarafından kullanılan çeşitli iletişim teknolojileri bulunmaktadır. Bu teknolojiler arasında RFID, NFC,

Bluetooth, WiFi, 3G ve 4G mobil teknolojilerine dayalı 6LoWPAN sayılabilir. Bütün bu teknolojilerin güvenliği bulunmaktadır. Bu, en gelişmiş teknolojilerin bile altyapısında zayıflıkları vardır.

**Bulut Katmanı:** Bulut katmanı, akıllı kentlerde ölçeklenebilirliği desteklemek için gereken esnekliği sağlamaktadır. Ancak, bulut sistemlerinin dış kaynak kullanımı, çok kiracılık ve yoğun hesaplama gerektiren büyük veri gibi güvenlik sorunları da bulunmaktadır. Veriler üzerinde daha az kontrol sağlayan ve sonunda güvensizliğe neden olan uzaktan erişim gizlilik ihlalleri dış kaynak sağlamak gerektirir. Bu, bulut sağlayıcısının güvenilir olduğundan ve dış kaynaklı verilerin güvenlik ve gizlilik perspektifinden doğrulandığından emin olarak ele alınabilir. Çok kiracılık, birden çok kullanıcının bulut platformunu kullanmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, çok kiracılık çeşitli güvenlik açıkları ortaya çıkarmaktadır. Bir diğeri, bulut bilişim ile ilgili husus, geleneksel güvenlik tekniklerini çok fazla gerektirdiğidir. Bulutun muazzam miktarda veriyle başa çıkmak için iletişim veya hesaplama yükü bulunmaktadır. Bu ek yük, örneğin; uzaktan saklanan tüm veri kümesinin karma olması durumundadır.

**Sistemlerin Karmaşıklığı ve Cascade Etkisi (Öngörülme Olaylar Zinciri):** Akıllı kent sistemleri, heterojen cihazlar ve ağlar içeren büyük ölçekli ve karmaşık sistemlerdir. Akıllı kent mimarisinin birden fazla katmanı bulunmaktadır. Her katman cihaz ve teknolojilerin bolluğundan oluşmaktadır. Birçok paydaşın varlığında riski ölçmek ve azaltmak bileşenleri ile diğer sistemler arasındaki karşılıklı bağımlılık ağı bulunmaktadır. Çoklu bağlantılar sistem bileşenleri, her sistem bağımsız olsa bile onları güvenlik risklerine maruz bırakmaktadır. Ayrıca, bu karşılıklı bağımlılıklar bir sistem bileşeninin ara yüzünü korurken veya yükseltirken bir sorun haline gelmektedir. Yüksek derecede birbirine bağlı bileşenler ayrıca, örneğin bir sisteme yapılan bir saldırı; diğer sistemleri de ciddi şekilde etkileyebilir. Bu güvenlik riski, başarılı bir saldırının bir sistemin tüm sistemlerini yıkabileceği akıllı bir şehrin yönetiminin gerçekleştirilmesini büyük ölçüde zorlamaktadır.

**Yazılım Hataları:** Yazılım tabanlı bir cihaz, saldırganların sisteme gizlice girmesi için delikler açan böcek yazılımı nedeniyle siber saldırılara açık hale gelebilmektedir. Bu faktör daha çok, bu hataların bulunduğu milyonlarca kod satırı içeren karmaşık sistemlerde yoğunlaşmaktadır. Saldırganlar için bir arka kapı açabilmektedir. Bir saldırgan akıllı şehir sistemine girdiğinde sistemin kontrolünü ele geçirebilir ve mevcut verileri kullanabilir.

**Kullanıcı Ekipmanı:** Akıllı bir kentin farklı kullanıcıları kalabalıkta, güvenliği tehdit edici risklere açık olan mobil cihazlarını kullanarak, katma değerli servisler tüketebilir ve katılabilir. İlk olarak, her cep telefonu kendi IMEI'si tarafından benzersiz bir şekilde tanımlanabilir. Bu IMEI kişisel bilgileri ve mobil cihazları izlemek için kullanılabilir. Ayrıca, birçok kullanıcı kötü niyetli uygulamalara yanlışlıkla erişim izni de verebilmektedir. Bu tür bir uygulama izin aldığı anda, kullanıcının bilgilerine ve cihazın kontrolüne erişebilmektedir.

**İnsan Faktörü:** Akıllı kent sistemlerinin tamamen özerk bir şekilde çalışmasına izin verilmemektedir. Bu nedenle, insan her zaman akıllı kent sistemleri ile etkileşimin karar verme döngüsünde yer almaktadır. Yanlışlıkla veya kasıtlı olarak insan hatası veri sızıntısına veya sistem arızasına neden olabilmektedir. Akıllı bir kent kullanıcısı, örneğin belediyenin çalışanı sistemi sabote edebilir.

**Eski Sistemler:** Eski sistemler kentin her alanında bulunmaktadır. Bu sistemlerinin yetkilerinin çoğu mevcut altyapının akıllı bir kente entegre edilmesini gerektirir. Eski sistemlerin çoğu güvensiz ve yoğunlukla bugünün güvenlik zorlukları göz önünde bulundurulmadan on yıllar önce oluşturulmuştur. Bu sistemler düzenli olarak güncellenmemekte ve saldırganlara giden çevre yolu doğal güvenlik açıklarına sahiptir. Akıllı bir kentteki yeni sistemlerin bile herhangi bir kesinti olmadan, düzenli olarak güncellenmesi gerekmektedir.

#### 4. AKILLI KENT ÖRNEKLERİ

Bu bölümde bazı kentlerdeki akıllı uygulamalar ile Türkiye'deki durum kısaca verilmeye çalışılmıştır.

##### 4.1. Melbourne

Belirli güvenlik konuları doğrudan belediyelerin görev alanına girse de genelde suç ve şiddetle mücadele, uyuşturucu veya iklim değişikliğine karşı tedbir alınması gibi politik konular kentteki resmi ve hükümet dışı aktörlerin birlikte çalışmasını gerektirmektedir. Bu nedenle metropoliten kentlerde farklı güvenlik konularına ilişkin kapsamlı stratejiler ve eylem planlarının geliştirilmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Melbourne Belediyesi 2014-2017 Güvenli Kent Stratejisi buna örnek verilmektedir. "Melbourne kenti insanların güvenli, birbirine bağlı, gündüz ve gecenin herhangi bir saatinde kent yaşamına katılabileceği bir yer" olma vizyonu doğrultusunda beş konuya odaklanan bir eylem planı geliştirmiştir. Bu konular; müreffeh ve yaratıcı 24 saat canlı bir kent, güvenli ve kapsayıcı kent, dayanıklı çocuklar ve gençler, uyuşturucu ve alkol kullanımıyla ilgili zararların azaltılması, güvenli ve memnuniyet oluşturuvcu bir ortamın inşası olarak sayılmaktadır. (Beyond the Safe City: Strategy 2014-2017, Melbourne, 2019)

##### 4.2. Atina

Atina'da 1982'de araç trafiğini sınırlandırmak amacıyla geliştirilen alternatif sistemde plakasının sonu tek ve çift rakamla biten araçlara farklı günlerde kent merkezine giriş izni verilmiştir. Ancak bu politika etkili olmamıştır. Çünkü ailelerin farklı bir rakamla biten ikinci bir araç satın alma, taksi ve motosiklet kullanma oranlarının hızlıca artmasına neden olmuştur. Bu nedenle, sistem karbon emisyon oranlarına göre çevreyi daha az kirleten araçlara öncelik verme şeklinde değiştirilmiştir. (Köseoğlu, 2019: 27)

##### 4.3. Daejeon

Daejeon'da (Güney Kore) hususi araç kullanımını azaltmak için 2012'de "Arabasız Bir Gün" adı verilen bir kampanya yürütülmüştür. Kampanyaya katılanlara haftanın bir günü 07:00'dan 22:00'a kadar hususi araçlarını kullanmazsa otomobil vergisinden yüzde 10 kesinti, park ücretinde yüzde 30 indirim, araç sigorta primlerinde yüzde 8,7 indirim, araç muayene ücretinde yüzde 10 indirim ve toplu taşımada ücretsiz sigorta hizmeti gibi faydalar sağlanmıştır. (Köseoğlu, 2019: 27)

##### 4.4. San Francisco

San Francisco'da koruyucu aile, çocuklar için göz hapsi ve akıl sağlığı departmanları bölge başsavcısı ile vaka bilgilerinin kurumlara verilmesi ve kurumlar arasında sınırlı paylaşımı konusunda uzlaşmıştır. Böylece kurumlar hizmetlerden yararlanmadaki çakışmaların farkına varmışlardır. Ayrıca hizmetleri kullanan iki bin çocuğun departmanların kaynaklarının yarısını tükettiğini ve çoğunun da kurumlara yürüme mesafesinde olduğunu görmüşlerdir. Veri paylaşımı sayesinde İnsan Hizmetleri Kurumu (Human Service Agency) hizmet sunumunu en ihtiyacı olan kullanıcılara yönlendirmiş, hizmetlerini güncellemiş ve vaka koordinasyonunu geliştirmiştir (Köseoğlu, 2019: 36).

##### 4.5. Helsinki, Espoo, Vantaa ve Kauniainen

2010'da Helsinki, Espoo, Vantaa ve Kauniainen kentleri bölgesel bilgiye hızlı ve kolay bir şekilde erişilmesini amaçlayan bir web hizmeti olarak Helsinki Region Infoshare (HRI) kurmuştur. "https://hri.fi/en\_gb/" adresinden ulaşılabilen açık veri platformunda 1.000 civarında veri seti ücretsiz olarak kullanıma açılmış ve bir süre sonra rutin belediye faaliyetlerinin bir parçası haline gelmiştir. Web sitesinde paylaşılan veri temelde istatistikî bilgi olup genelde CBS tabanlıdır. Zaman içinde paylaşılan veri kategorileri artarak 12'ye ulaşmıştır (konut, yerel yönetim, haritalar, kültür ve rekreasyon, trafik ve turizm, eğitim, imar, ekonomi ve vergileme, sağlık ve sosyal hizmetler, nüfus, çevre ve doğa). Paylaşılan veri AR-GE faaliyetleri, karar verme, görselleştirme, veri gazeteciliği ve metropoliten alanda sunulan kamu hizmetleri için uygulama geliştirilmesi gibi alanlarda kullanılmaktadır (Köseoğlu, 2019: 36).



#### 4.6. Barcelona

Barcelona'da çöp kutularına yerleştirilen sensörler çöp seviyesini izlemekte ve çöp toplama hizmetleri düzenlenmektedir. Kentin yeşil alanlarında sulamayı yönetmek için akıllı su sistemlerinin kullanılmaktadır. Sokak lambalarındaki sensörler gün ışığına göre ışık yoğunluğunu ayarlamaktadır (Gül ve Atak Çobanoğlu, 2017: 1553).

Bu kentler özelinden çıkılıp Türkiye'ye bakılacak olursa; Türkiye'de hem merkezi idarede ilgili bakanlık ve kurumlar bünyesinde hem de bu konuda politikalar geliştiren belediyelerde akıllı şehirlere ilişkin idari birimler bulunmaktadır. Ayrıca ulusal düzeyde Bilgi Toplumu Stratejisi ve Eylem Planı ve E-Devlet Stratejisi ve Eylem Planı gibi politika ve strateji belgelerinde akıllı şehirlere ilişkin altyapının ve uygulamaların geliştirilmesi konusunda amaç ve hedefler belirlenmiştir. Yerel ölçekte bakıldığında, belediyeler kendi stratejik planlarında ve politikalarında konut ve yerleşim, ulaşım ve trafik, acil yardım ve afet yönetimi gibi alanlarda akıllı şehir uygulamalarını kullanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde çıkan kararnamelerde ise, Cumhurbaşkanlığı teşkilatında teknoloji politikalarını belirlemek ve uygulamaları takip etmek üzere bir başkanlık ofisi ve politika kurulunun oluşturulması ifade edilmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise 2019-2022 Ulusal Akıllı Kentler Stratejisi ve Eylem Planı hazırlık çalışmalarını sürdürmektedir (Köseoğlu ve Demirci, 2018: 45).

#### SONUÇ ve TARTIŞMA

Kentte bir silah sesi duyulduğunda, onun nereden geldiğini bulmak, emniyet güçlerinin işlerini kolaylaştırır mı? Ya da dar bir sokaktaki evde çıkan yangına en kısa sürede ulaşma ve müdahale etmenin en iyi yöntemi ne olabilir? Bu sorular kentlerin akıllı ve güvenli olma yollarında önemli sorulardır. Zaten bir kentte yaşayan insanlarda, kameraların, sensörlerin, veri ağlarının yaşama, çalışma ve seyahat etme biçimini nasıl değiştirdiğini fark etmektedirler.

Kentler hem sürekli büyümekte ve genişlemekte hem de küresel olarak erişilebilir duruma gelmektedir. Kentlere yönelik insan merkezli tehditler de artmaktadır. Kent yönetimlerinin, büyüme ve genişleme ile meydana gelen sorunlara çözüm bulmaları için kamu güvenliğine öncelik vermeleri gerekmektedir. Ulaşım, atık yönetimi, aydınlatma gibi sorunlara büyük oranda çözümler getiren akıllı kentler; kamu güvenliği ve afetler için de çözümler sunabilmektedir.

Akıllı kentler, sahip oldukları konforun yanı sıra güvenli kentlerdir. Akıllı kentte ulaşım, altyapı, aydınlatma gibi unsurlar ve kamu güvenliği oldukça önemlidir. Kamu güvenliğine yönelik olarak geliştirilen tüm akıllı uygulamalar, bu sayede devlet ve yerel hükümetlerin işlerini kolaylaştırmaktadır.

Ayrıca siber güvenlik zamanla ve mekânla değişmektedir, hatta yeri geldiğinde teknoloji güvenliğidir. Değişen güvenlik politikası alanında dikkat çekmektedir. Önemli altyapılara yönelik büyük çaplı, sistematik ve yıkıcı olayların gerçekleşmesi ihtimali bulunmaktadır. Yapılan çalışmalardan bu tür olaylara karşı alınacak tedbirler olduğu ve bunlar alındığı takdirde kentlerde istenilen düzeyde hem güvenlik hem de kişi gizliliğinin sağlanabileceği üzerinde durulmaktadır. Bununla birlikte, akıllı kentlere olan ya da olacak güvenlik tehditlerini kavramlaştırma ve onlara tepkiler verme konusunda temel aktörlerin sübjektif bir şekilde ortak bir anlayışa ulaşma süreçlerini belirleyen bağlamlara ve şartlara kaymalıdır, politikalar üretilmelidir, varolan politikalar uygulanmaya çalışılmalıdır.

Yine de akıllarda kentlerin geleceği ile ilgili sorular ucu açık bir şekilde yer alabilmektedir. Örneğin, Hindistan gelecek birkaç on yılda 100 yeni kent kurmayı planlamaktadır. Suudi Arabistan ve Malezya yeni ve canlı ekonomik merkezlere ihtiyaç duymaktadır. Bunların yanında, gelişmiş ülkeler de dijital küresel hayatta ya da ekonomide geride kalmamak için geçmişten miras aldıkları kentleri yeniden canlandırmak durumundadırlar. Bu canlandırmayı yaparken de güvenlik ve gizlilik açıklarını düzenleyerek ve kurumların ve kişilerin güvenliğini ve gizliliğini sağlayarak yol almaları gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akbaş, İ. (2018). “Akıllı Kentler: AB ve Türkiye Analizi.”*Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, 139-163.
- Akdamar, E. (2017). “Akıllı Kent İdealine Ulaşmada Büyük Verinin Rolü.”*Kent Kültürü ve Yönetimi Hakemli Elektronik Dergi*, 10(2), 200-218.
- Akbulut, M. R. (2009). “21. Yüzyıl Kentleri İçin Teknolojik Kurgular.”*Tasarım+Kuram*, 7, 36-53.
- Aydoğdu, İ. B. (2011). “Bilgi Toplumunda İnsani Güvenlik ve İnsan Hakları Sorunlarının Etik Bağlamında İncelenmesi”, *Uluslararası 9. Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildirileri*, Saraybosna, Bosna-Hersek, 1770-1783.
- Aydoğdu, İ. B. (2013). “Bilgi Kenti: Bir Değişimin Anatomisi”, *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, VIII, II, 15-26.
- Beyond the Safe City: Strategy 2014-2017”, Melbourne, <https://www.melbourne.vic.gov.au/SiteCollectionDocuments/beyond-safe-city-strategy-2014.pdf>, (Erişim tarihi: 11.05.2019)
- Bilici, Z. ve Babahanoğlu, V. (2018). “Akıllı Kent Uygulamaları ve Konya Örneği.”*Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 9(2), 124-139.
- Butt, T. and Afzaal, M. (2017). Security and Privacy in Smart Cities: Issues and Current Solutions, [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net), 1-15.
- Caragliu, A. Del Bo, C. F. (2019). “Smart Innovative Cities: The Impact of Smart City Policies on Urban Innovation.”*Technological Forecasting&Social Change*. 142, 373-383.
- Castells, M. (2008). *Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür*, Birinci Cilt, *Ağ Toplumunun Yükselişi*, Çev., Ebru Kılıç, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Collins, A. (2017). *Çağdaş Güvenlik Çalışmaları*. Çev., Nasuh Uslu, İstanbul: Uluslararası İlişkiler Kütüphanesi.
- Gül, A. ve Atak Çobanoğlu, Ş., (2017). “Avrupa’da Akıllı Kent Uygulamalarının Değerlendirilmesi ve Çanakkale’nin Akıllı Kente Dönüşümünün Analizi.”*Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Kayfor15 Özel Sayısı*, C.22, 1543-1565.
- Kaçar, D. (2007). “Kentsel Mekâna Alternatif Bir Bakış: Kentin Zamanı, Zamanın Kenti.”*Anadolu Sanat*, 18, 57-63.
- Kayan, A. (2015). “Küreselleşmenin Kentler Üzerindeki Etkileri ve Küresel Kentlerin Özellikleriyle İlgili Bir Değerlendirme.”*Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 10 (1), 271-295.
- Kaygısız, Ü., Aydın, S. Z., (2017). “Yönetişimde Yeni Bir Ufuk Olarak Akıllı Kentler.”*Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(18), 56-81.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2004). *Kentleşme Politikası*, 8. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kılıç, E. (2019). *Yoksulluk, Kent Güvenliği ve Suç İlişkisinin Kentsel Yaşam Kalitesine Etkileri: İzmir Örneği*. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Köseoğlu, Ö. ve Demirci, Y. (2018). “Akıllı Şehirler ve Yerel Sorunların Çözümünde Yenilikçi Teknolojilerin Kullanımı.”*Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 4(2), 40-57.

Köseoğlu, Ö. (2019). *Metropoliten Kentlerin Geleceği, Yeni Yaklaşım, Model ve Uygulamalar*. İstanbul: Seta Yayınları.

Martinez-Ballesté, A., Pérez-Martinez, P. A. And Solanas, A., (2013) *The pursuit of citizens' privacy: a privacy-aware smart city is possible*, vol. 51, IEEE, 136-141. DOI [10.1109/MCOM.2013.6525606](https://doi.org/10.1109/MCOM.2013.6525606)

Memiş, L. (2018). “Akıllı Teknolojiler, Akıllı Kentler ve Belediye Örgütlenmesinde Dönüşüm.”*Yasama Dergisi*, 36, 66-92.

Yılmaz, E. (2015). *Öğretmenlerin Dijital Veri Güvenliği Farkındalığı*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Eğitim Bilimleri Enstitüsü, Eskişehir.

Zygiaris, S. (2013). “Smart City Refence Model: Assisting Planners to Conceptualize the Building of Smart City Innovation Ecosystems.”*J KnowlEcon*, 4, 217-231. DOI [10.1007/s13132-012-0089-4](https://doi.org/10.1007/s13132-012-0089-4)

## ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİNDEKİ KLASİK YÖNETİM MODELİNDEN YÖNETİŞİM MODELİNE GEÇİŞ

*Emre Çakmak\**

*Mesut Samastı\*\**

*Can Bayraktar\*\*\**

*İsmail Önden\*\*\*\**

### Öz

Organize Sanayi Bölgeleri (OSB), belirli bir bölge içinde ve uygun koşullarda nitelikli üretim yapılmasını sağlayan sanayi bölgeleri olup, coğrafi bölgelerin ve devletlerin ekonomik kalkınmasına ve küresel rekabet gücünün artırılmasına olanak sağlayan, teşvik politikalarındaki öncelikli stratejik araçlardan birisidir. Bu çerçevede OSB bünyesindeki firmalara teşvik politikaları kapsamında farklı avantajlar sunulmaktadır. Bu faydalar; finansal destekler, vergi indirimleri ve buna benzer maddi avantajlar olabildiği gibi, işletmelerin büyüebilmesi için daha uygun ve daha düzenli iş ortamının sağlanması, üretim için uygun ekosistemin oluşturulması gibi maddi olmayan avantajlar da olabilmektedir. OSB'ler, devletler için hem önemli bir bölgesel gelişim aracı olmasından hem de firmaların gelişiminde önemli bir rol oynadığından bu bölgelerin etkin ve verimli yönetilmesi hususu üzerinde durulması gereken önemli bir konudur. OSB'lerin yönetimleri incelendiğinde, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgesi kanununa tabi olmaları nedeniyle çoğunlukla geleneksel yönetim şekli ile yönetildikleri görülmektedir. Ancak, bu yönetim yaklaşımı küresel rekabete bağlı olarak ortaya çıkan çevik yönetim ihtiyacı, gelişen teknolojilere uyum sağlayama ve yeni teknolojilerle başa çıkabilme gibi günümüz ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Ayrıca mevcut OSB kanunu ve OSB'lerin gelir kaynaklarının kısıtlı olması hem OSB'lerin kurumsal kapasitelerini geliştirmelerinin hem de temel altyapılarını iyileştirmelerinin önünde engel teşkil edebilmektedir. Çalışma kapsamında gerçekleştirilen anketler neticesinde ortaya konulan ihtiyaçların karşılanabilmesini sağlamak için mevcut yönetim modelinden yönetişim modeline geçişin sağlanabilmesi amacıyla dünyanın başarılı sanayi bölge örnekleri ve literatürdeki çalışmalar incelenmiş, 4562 sayılı OSB kanununda yönetişim modeline geçişi sağlayacak önerilerde bulunulmuştur. Böylelikle ülkemizdeki OSB'lerin çağın ihtiyaçlarına uygun bir biçimde yönetilmesi için gelecekte gerçekleştirilecek çalışmalara da ışık tutulması hedeflenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Yönetişim, Organize Sanayi Bölgeleri, Özel Bölge Uygulaması, Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi Uygulaması

\* Dr. Öğr. Üyesi, Piri Reis Üniversitesi, ecakmak@pirireis.edu.tr

\*\* Araştırmacı, TÜBİTAK TÜSSİDE, mesut.samasti@tubitak.gov.tr

\*\*\* Uzman, TÜBİTAK TÜSSİDE, can.bayrkr@tubitak.gov.tr

\*\*\*\* Başuzman, TÜBİTAK TÜSSİDE, ismail.onden@tubitak.gov.tr

## TRANSITION FROM CLASSICAL MANAGEMENT MODEL TO A GOVERNANCE MODEL IN ORGANIZED INDUSTRIAL ZONES

### Abstract:

Organized Industrial Zones (OIZ) are industrial districts that provide favorable conditions for high quality manufacturing in a certain region. Besides it is one of the strategic tools among the incentive policies that fosters economic development of geographical regions and states, and increases their global competitiveness, as well. In this framework, various benefits are offered to firms in the OIZ, as a part of incentive policy mix. These benefits may include both non-financial and financial benefits such as financial supports, tax deductions, provision of a suitable work environment designed for the growth of enterprises and creating an ecosystem suitable for manufacturing. Playing an important role in development of enterprises, as well as being an important regional development tool for the states, effective and efficient management of OIZs is a crucial issue. When management structures of OIZs are examined, it is seen that they are mostly governed by traditional management models due to the fact that being subject to the Organized Industrial Zone Law No. 4562. However, this traditional management approach fails to satisfy the requirements of today's business world, such as the need for agile management arising from global competition, being able to catch up with emerging technologies and coping with new technologies. In order to address the needs expressed in the scope of this paper, literature and successful industrial zone examples have been examined and suggestions were made to enable the transition from existing management model to a governance model in the Organized Industrial Zone Law No. 4562.

**Keywords:** Governance, Organized Industrial Zones, Special Zone Application, Incheon Free Economic Zone Application

## 1. GİRİŞ

Organizasyonlar için hayati öneme sahip olan yönetim yaklaşımları, sürdürülebilir rekabet ortamında gerek firmaların gerekse kamu kurum ve kuruluşlarının öncelikli gündem konuları arasında yer almaktadır. Etkin bir yönetim anlayışı organizasyonlara ciddi avantajlar sağlayabildiği gibi, etkin olmayan yönetim yaklaşımları organizasyonlarda telafisi mümkün olmayan hatalara sebebiyet verebilmektedir. Bu nedenle öncelikli olarak yönetim yaklaşımlarında “etkinlik” kavramının mercek altına alınmasında fayda görülmektedir.

Etkin bir yönetim, alınan kararların organizasyonlarda ne derece doğru uygulandığı ve ne kadar verimli sonuç verdiği ile ölçülebilir. Yönetimler karar alırken organizasyonunun alt birimlerini, organizasyonun içerisinde bulunduğu çevresel ve politik koşulları, organizasyonun etkileşim içerisinde olduğu paydaşların ihtiyaçlarını ve beklentilerini gözetenek bu kararları alıyorsa kararların daha doğru uygulanma ve verimli sonuçlar verme ihtimali de artacaktır. Ancak alınan kararlarda, kararı etkileyen ya da alınan kararlardan etkilenen birimlerin ihtiyaç ve beklentileri dikkate alınmadığında, verilen kararlarının sahiplenilmesi ve verimli sonuçlar vermesi yönetimin istediği seviyede olmayabilmektedir. İhtiyaç ve beklentilerin yönetim tarafından anlaşılması ve kararlara dahil edilebilmesi, birimler ile yönetimin etkin iletişimi ile mümkün olmaktadır. Bu durum ise yönetimin etkileyen ve etkilenen tüm birimler ile düzenli iletişim içerisinde olduğu yönetim olgusunun temelini oluşturmaktadır.

Çalışmanın amacı, klasik yönetim yaklaşımına alternatif olarak gelişmiş olan yönetişim yaklaşımının Organize Sanayi Bölgeleri’nde (OSB) nasıl uygulanabileceği, mevcut yönetim durumunun ne olduğu, öncelikli ihtiyaçların nasıl giderileceğine yönelik bir yol haritası ortaya koymaktadır. Çalışma kapsamında ilk olarak yönetişim yaklaşımının literatürdeki kavramsal açıklaması yapılmıştır. OSB’lerin mevcut yönetim yaklaşımı ve organizasyonel yapısı ortaya konulduktan sonra, özel sanayi bölge uygulamaları incelenmiş ve ülkemizdeki OSB’ler dünyadaki uygulamalar doğrultusunda değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme sonucu yönetişim açısından iyi bir örnek uygulaması ile karşılaştırma yapılarak OSB’lerin yönetişimsel eksiklikleri ortaya konulmuştur. Bölge genelinde OSB firmaları ile gerçekleştirilen anketler ve birebir görüşmeler sonucu yönetişim yaklaşımına yönelik elde edilen mevcut durum tespitlerine de çalışmada yer verilmiştir. Elde edilen veriler ışığında yönetişim ilke ve fonksiyonları ile bölge ihtiyaçları ve mevcut OSB’lerin organizasyon yapısı incelenerek yapılması gereken faaliyetler ortaya konulmuştur.

## 2. YÖNETİŞİM KAVRAMINA GENEL BAKIŞ

Yönetim tarzı tüm örgütlerde olduğu gibi kamu kurumları için de önemli bir konudur. En uygun yönetim şeklinin belirlenmesi için zaman içinde farklı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Geleneksel yönetim yaklaşımında kamu örgütleri çok sıkı ve belirli kurallar içinde işleyen, değişikliğin zor ve uzun zaman aldığı ve dikey yapılanmış hiyerarşik bir yönetim modeliyle yönetilmekteydi (K. Yıldırım, 2018). Bu yönetim modeli, “kısıtlı kaynakları (finans, makine, zaman, işgücü vb), etkin ve verimli şekilde örgütleyerek, yöneterek, koordine ve kontrol ederek belirli bir amaca ulaşmaya çalışılması” şeklinde tanımlanabilir. Bu açıklamadan da anlaşılacağı gibi bu yöntemde her zaman “yöneten” ve “yönetilen” taraflar bulunmaktadır. Ancak bu yönetim şekli, beklenildiği gibi örgütleri etkin ve verimli şekilde yönetmediği ve değişen dünya dinamiklerine cevap veremediği için yerini alternatif kamu yönetim modellerine bırakmak zorunda kalmıştır.

Kamu için yeni sayılabilecek yönetim modellerinden birisi olan yönetişim, geleneksel modele göre daha esnek, daha az keskin çizgilerle ayrılmış ve katı hiyerarşik dikey yapılanma yerine yatay yapılanmaya sahip bir yönetim modelidir. Bu söz konusu modelde taraflar, “yöneten” ve “yönetilen” rollerini yerine karşılıklı etkileşim ve iletişim sağlanarak “birlikte yönetme” rollerine sahip olmaktadır. Yönetişim olarak adlandırılan bu yeni yönetim modeli ile geleneksel yönetim arasındaki farklılıklar Tablo 1 üzerinde özetlenmiştir.

Tablo 1. Geleneksel Yönetim Modeli ve Yeni Yönetim Modelinin Karşılaştırılması

	Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
<b>Yapı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weber'in bürokratik yaklaşımı</li> <li>• Kurallara aşırı bağlılık</li> <li>• Esnek olmayan hiyerarşik yapı</li> <li>• Merkezi yönetim yaklaşımı</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar merkez</li> <li>• Geniş-yatay çevre</li> <li>• Merkezlesizleşme</li> <li>• Esnek organizasyon yapısı</li> <li>• Esnek Hiyerarşik yapı</li> </ul>
<b>Kamunun Faaliyet Alanı</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hizmet devleti</li> <li>• Devlet, yoğun kamusal mal ve hizmet üreticisi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimal devlet</li> <li>• Hizmet sorumluluğu ile hizmet sunumu ve üretimi ayrılır</li> </ul>
<b>Sistem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Merkezin birçok kademe tarafından yürütüldüğü ayrıntılı gözetim ve denetim</li> <li>• Denetimde mali ve hukuki ilkeler</li> <li>• Bürokrasi ve siyaset merkezli</li> <li>• Hizmette nicelik</li> <li>• Bürokrat yönetici tipi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Performans hedefleri</li> <li>• Maliyetler</li> <li>• Ekip ve görev anlayışı</li> <li>• Piyasa sisteminin denetimi</li> <li>• Çıktılar</li> <li>• Müşteri vatandaş merkezli</li> <li>• Kamuya karşı sorumluluk</li> <li>• Hizmetlerde nitelik</li> <li>• İşletmeci girişimci yönetici tip</li> </ul>

Kaynak: Eryılmaz, 2006:24

Yönetişim; Türkçe'deki "yönetim" ve "iletişim" kelimelerinden türetilmiş bir kelimedir. Yönetim kelimesi ilk beş harfiyle iletişim kelimesinin son dört harfinin birleşiminden oluşturulmuş yaratıcı ve etkileyci bir türetilmiş kelimedir (Fidan, 2010). Yönetişim kelimesi İngilizce "governance" kelimesine karşılık gelmektedir. Dünya Bankası, yönetişimi "bir ülkenin kalkınması için gerekli olan ekonomik ve sosyal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi" olarak tanımlamaktadır (Dünya Bankası, 2018). Diğer bir kapsamlı tanım ise Fidan Y. (2010) tarafından ortaya konmuştur. Yönetişim, "örgütsel amaçların mükemmel olarak gerçekleştirilmesi için güçlendirilmiş kişilerin, ortak çıkarları kişisel çıkarlarının önüne alarak davrandığı, iletişim ve etkin bilgi paylaşımı, karşılıklı güven ve şeffaflığı benimsemiş, müşterek karar verebilen, duygusal zekâsı yüksek, empatik, proaktif ve sinerjik davranarak gerçekleştirilen örgütsel etkinlikler" şeklinde tanımlanabilir.

Bu yeni kamu yönetim modelinde tüm yönetim kararlarının sadece hükümet tarafından verilmesi değil, yerel yönetimler, iş dünyasından ve akademik camiadan gelen insanlar, işçiler, kadınlar, gençler, çocuklar gibi toplumun tüm kesimleri ortak edilerek, tüm kesimlerin kararlarda söz sahibi olması sağlanarak ve ilgili kesimlere sorumluluklar verilerek kararların alınması hedeflenmiştir (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 2007). Bu yönetim modeliyle kamudaki yönetim kararları süreçlerinde tüm paydaşlar arasında iş birliği ve katılım sağlanarak, kamu yöneticilerinin aldığı kararlarda daha uzlaşmacı, daha saydam, daha hesap verebilir, daha etkin ve daha sorumlu bir yönetim anlayışı içerisinde oldukları söylenebilir. Bu yönetim anlayışı, yönetsel kararların sadece seçimler vasıtasıyla gelen seçilmiş yoluyla belirlenmiş bir grup tarafından değil; sivil toplum kuruluşları, çeşitli odalar, meslek grupları, özel sektör kuruluşları, üniversiteler gibi toplumun birçok önemli gruplarını da karar alma süreçlerine dahil ederek verilmesi gerektiğini göstermektedir (TESEV, 2008).

Yönetişimin temel karakteristik özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Kljin, 2012):

- Yönetim üreteceği politikalarda ve hizmetlerde kurumlar arası iletişime ve etkileşime odaklanır.
- Kurumlar yönetimin ürettiği politikaları ve hizmetleri halka sunulmakta farklı yollar izleyebilir ve bağımsız hareket eder.
- Yönetimde merkezi güç ve dikey örgütlenme yerine toplumsal örgütler arasında iş birliğini gerektiren yatay bir örgütlenme ve adaletli güç dağılımı söz konusudur.
- Üretilen politikaların ve hizmetlerin kalitesi ile ilgili geri bildirimler alır ve bu bilgiyi toplumsal örgütler arasında paylaşır.
- Karar alma süreçlerinde toplumun her bireyinin katılımı özendirilmesi amaçlanır.

## 2.1. Yönetişim Modelinin Fonksiyonları ve Faydaları

Yönetişimi temel alan yönetim modelinin etkin ve verimli şekilde çalışabilmesi için uzlaşya dayalı, katılıma açık, hukukun üstünlüğünü kabul eden, etkin ve etkili, hesap verebilir, saydam, duyarlı, tarafsız ve kapsayıcı ilkelere sahip bir yönetim olması gerekmektedir (Ali, 2015). Bu belirtilen ilkeler, iyi bir kamu yönetişim yaklaşımı için büyük önem arz etmektedir. Yönetişimin temel ilkelerinin sağlanması durumunda ortaya çıkacak olan faydalı sonuçlar (TESEV, 2008);

- Kamu yöneticilerinin vatandaşa daha çok yaklaşmasının sağlanması,
- Kamu yönetiminin daha etkin yapıya dönüşmesi,
- Yolsuzlukların azalması,
- Kararlarda farklı fikirlerin değerlendirilmesi ile verilen kararların zenginleşmesi,
- Sosyal birçok aktörün karar sürecine dâhil olması ile kararların uygulamaya daha hızlı ve daha etkin şekilde alınması,
- Demokrasinin güçlenmesi,
- Kurumların gücünün ve meşruluğunun artması,
- Kararların daha şeffaf ve daha anlaşılabilir olması

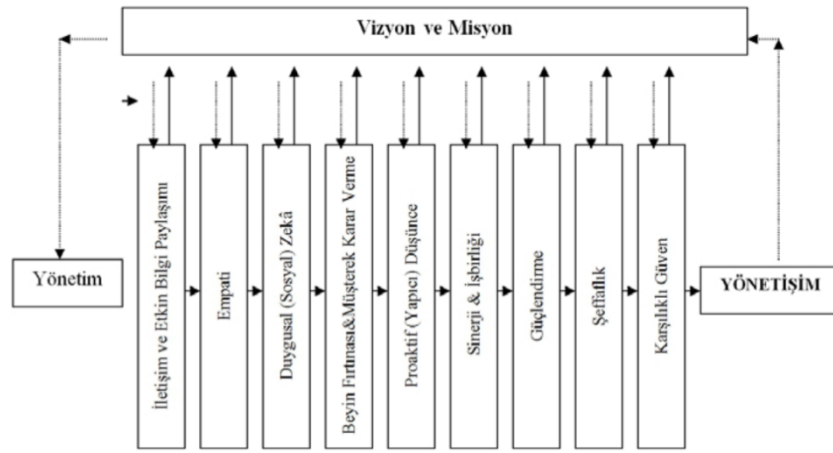
şeklinde listelenebilir.

Bu faydaları elde etmek için kamu yönetiminde geleneksel yönetim anlayışından yönetişimi temel alan bir yönetim anlayışına geçişin yapılması gerekmektedir. Bu geçişin sağlanabilmesi için yönetişim sürecini oluşturan kavramların (fonksiyonlar) üzerinde durulması ve bu kavramların içselleştirilmesi elzemdir. Bu geçiş Şekil 1’de şematize edilmiştir (Fidan, 2010). Bu kavramlar;

- **İletişim ve etkin bilgi paylaşımı:** Yönetişimin adından da anlaşılacağı gibi en önemli ve diğer tüm kavramlar üzerinde etkisi olan bir kavramdır. Bu kavram tam olarak sağlanmadan diğer kavramlardan beklenen faydalara ulaşma zor olacaktır. Bu kavramın etkin olması için kamu örgütlerinin sürekli ve etkin bilgi paylaşması ve örgütlerin bilgi paylaşımına açık olması gerekmektedir. Bununla birlikte yöneticileri de bilgi paylaşımında tek yönlü değil çok yönlü olması ve kurum içinde bilgi paylaşılması desteklemelidir.
- **Empati:** Kişinin karşılıklı etkileşim ve iletişim sırasında, kendisini karşısındakinin yerine koyarak karşılaşılan duruma onun tarafından bakması ve onun düşünce ve duygu yapısını duyarlı bir yaklaşımla anlamaya çalışmasına empati denir (Pala, 2008). Empati düzeyi yüksek yöneticiler, karşısındaki kişiler yerine kendilerini koyarak, onların iç dünyasında düşünebilir, hissedebilir ve bu düşünce yapısıyla duygu ve düşünceleri ifade edebilirler.
- **Duyusal zekâ:** Kendi iç dünyasındaki duygularını fark edip tanımlamış, bu duygular ile nasıl baş edeceğini ve nasıl kontrol edeceğini anlamış, bu duyguları kontrolü altına almış ve bunu gelecek hedefleri için gerekli motivasyona dönüştürmüş bireyin sahip olduğu, karşısındaki kişilerin duygularını tanımlama, onlarla empati kurabilme ve onlarla iyi ilişkiler içinde etkileşim kurabilme sosyal yeteneğine ve becerilerine duygusal zeka denmektedir. Duyusal zekâsı yüksek liderler, kendisini takip eden ve destekleyen kişiler ile kurdukları güçlü ilişkileri sürekli geliştirip güçlendirebilirler (Acar, 2002).
- **Beyin fırtınasına dayalı ortak karar verme:** Beyin fırtınası, örgüt içindeki bir araya gelmiş kişilerin yeni fikirler üretmesi için teşvik edilmesi ve onların katkılarına önem verilerek ve desteklenerek yaratıcı düşünce geliştirme ve üretme yöntemlerinden biridir. Örgüt içindeki bireylerin bir araya gelerek ortaya çıkardığı ortak kararın çoğunlukla yöneticilerin tek başına vereceği kararlardan daha etkili olacağı düşünülür.
- **Proaktif düşünce:** Mevcut durumu değiştirmek ve geliştirmek için inisiyatif göstererek karar verme sürecidir. Bu tür kişiler, kısıtlamalara ve engellere aldırmadan ve hatta onlara rağmen çözüme odaklanan kişilerdir (Karabatak, 2018). Proaktif düşünceye sahip yöneticiler, örgütün mevcut durumunu iyileştirme yönünde sürekli aksiyon almaya çalışırlar.
- **Sinerji ve İşbirliği:** Örgüt içindeki her bireyin tek başına bir şeyleri değiştirme şansının, bir araya gelmiş ve işbirliği içinde olan bireylerin bir şeyleri değiştirme şansından çoğunlukla daha düşük olduğu yaklaşımına dayanmaktadır. Birlik olarak hareket eden örgütlerin alacakları aksiyonlar daha güçlü, daha etkili, daha hızlı ve daha az problemlidir olacaktır.



- **Güçlendirme:** Örgütteki bireylere daha fazla görevler verilmesiyle ve onları karar alma süreçlerinde daha serbest bırakılmasıyla bireylerin örgüt içindeki rolünün güçlendirilmesidir. Bu sayede bireylerin daha yaratıcı kararlar geliştirmesi ve daha serbest karar alma süreci desteklenir.
- **Şeffaflık:** Kararların daha önceden belirlenmiş kurallar ve düzenlemelere bağlı kalınarak alınması, alınan kararların sonucunda etkilenecek kişi ve kurumlara bu kararın ulaşması ve alınan kararın açık, net ve anlaşılabilir olması prensibidir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018). Örgütler içinde alınan kararlar; örgüt kurallarına uygun, açık ve her bir çalışan tarafından anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmalıdır.
- **Çok yönlü güven:** Etkin bilgi paylaşımı ve iletişim kavramı için olması gereken kavramdır. Karşılıklı güven ortamının tam olarak sağlanmadığı örgütlerde çatışmalar ve anlaşmazlıklar ortaya çıkar. Güven ortamı hem çalışanların bir birleri arasında, hem çalışanlar ile kurum arasında hem de kurum ile diğer kurumlar arasında sağlanması gerekmektedir.



Şekil 2. Geleneksel Yönetim Modelinden Yönetişim Modeline Geçiş Süreci

Kaynak: **Fidan, 2010:9**

İyi bir yönetişim 10 temel ilkeye dayandırılabilir. Bu ilkeler, adillik, hukuka bağlılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, tutarlılık, sorumluluk, katılımcılık, yerindenlik, etkinlik ve ölçülülük olarak sıralanabilir (Toksöz, 2008):

- **Adillik:** İdari otoritenin belirlemiş olduğu kararların açık ve net olarak ortaya konulması ve bu kararların uygulanması aşamasında herhangi bir kesim ya da kişilere ayrıcalık yapılmadan uygulanmasıdır. Adil ortam kişilere güven duygusu verir.
- **Hukuka bağlılık:** İdari otorite karar alma süreçlerini hukukun üstünlüğünü gözeterek yürütmelidir. Yönetim kararları tarafsız yaklaşımla hukuk kuralları çerçevesinde verilmeli ve denetime açık olmalıdır (Çelen, 2011).
- **Hesap verebilirlik:** İdari Yetkililer gerektiğinde hesap verebilecek şekilde kaynakların nasıl bütçelemesi, kullanıldığı ve raporlanması konularında sorumlu olduğunu bilmelidirler.
- **Şeffaflık:** Kararların daha önceden belirlenmiş kurallar ve düzenlemelere bağlı kalınarak alınması, alınan kararların sonucunda etkilenecek kişi ve kurumlara bu kararın ulaşması ve alınan kararın açık, net ve anlaşılabilir olması prensibidir (Uluslararası Şeffaflık Derneği, 2018). Örgütler içinde alınan kararların örgüt kurallarına uygun, açık, anlaşılabilir ve ulaşılabilir olmalıdır.
- **Tutarlılık:** Verilen kararların belli bir uyum içerisinde olması gerekmektedir. Alınan kararlar kendi içerisinde ya da ileriye yönelik planlanan politika uygulamalarıyla çelişmemesi gerekmektedir.
- **Sorumluluk:** İdari yönetim, toplumsal değişimlere ilgisiz kalmaması gerekmektedir. Gerçekleşen değişimlerde esnek ve hızla cevap verebilecek kapasitede olmalıdır.

- **Katılımcılık ve Yerindenlik:** Katılımcılık, karar alma sürecinde bu kararı etkileyen ya da etkilenen bütün paydaşların sürece dahil olmasını ister. Katılımcılık ile alınan kararlar paydaşlar tarafından kabul gördüğünden bu kararların hayata geçmeleri daha kolaydır.
- **Etkinlik ve oransallık:** İdare tarafından alınan kararlar herhangi bir kesim ya da topluma ayrıcalık tanımadan eş zamanlı hayata geçirilmesi gerekmektedir. Alınan karardan olumlu ya da olumsuz etkileneceklerin arasında makul bir denge olması gerekmektedir.



Şekil 3. İyi Yönetişim İlkeleri

Kaynak: Toksöz, 2008:20

### 3. ORGANİZE SANAYİ BÖLGELERİNİN MEVCUT YÖNETİM MODELİ

Organize Sanayi Bölgelerinin (OSB) geleneksel yönetim modelinden yönetim modeline geçişinin açıklanmasından önce OSB'lerin 22.08.2009 tarihli 27327 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği'ndeki OSB Müdürlüğü'nün tip teşkilat yapısı düzenlenmiştir. OSB'lerin tip teşkilat yapısı, bölge müdürü, teknik birim ve idari birim olarak 3'e ayrılmış ve en az on yedi kişiden oluşan bir örgütlenme yapısına sahiptir. OSB tip teşkilatlanma yapısı incelendiğinde bir bölge müdürünün altında; teknik birimlerde şehir bölge plancısı, mimar ve mühendis unvanında en az beş kişi ve tekniker, teknisyen, topograf ve sürveyan unvanlarında birer kişi; idari birimde de her bir pozisyon için birer kişi olmak üzere muhasebeci, muhasebe memuru, sekreter, evrak memuru, güvenlikçi, odacı ve şoför istihdam edilmesi öngörülmektedir. Bu unvanlar için istenen niteliklere ise aşağıda yer verilmektedir (OSBUY, 2009);

- **Bölge Müdürü:** Proje ve altyapı inşaatından önce herhangi bir özel şart aranmaz. Proje ve inşaat aşamasında lisans eğitimi veren veya denkliği Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) tarafından onaylanmış üniversitelerden mühendis, mimar ve şehir bölge planlayıcısı olarak mezun ve en az 3 yıllık iş tecrübeye sahip olan kişiler olabilir. İşletme aşamasında proje aşamasındaki şartlar geçerli olup mimari, mühendis ve şehir bölge planlayıcısı yerine lisans mezunu olmalı ifadesi gelmiştir.
- **Kontrol Mühendisi:** Proje ve inşaat aşamasında lisans eğitimi veren veya denkliği Yüksek Öğretim Kurumu (YÖK) tarafından onaylanmış üniversitelerden inşaat mühendisi, mimar ve harita mühendisi, elektrik mühendisi, çevre mühendisi ve makine mühendisliğinden mezun ve en az 2 yıllık iş tecrübeye sahip olan kişiler olabilir. Ruhsat ve izin aşamasında imar birimi için proje ve inşaat aşamasında özellikler geçerli olup sadece şehir plancısı ve mimar olan kişiler olabilir.

- **Muhasebeci:** Muhasebe ile ilgili eğitim veren üniversitelerden mezun olan kişiler olabilir.
- **Muhasebe Memuru:** Muhasebe ile ilgili en az 2 yıllık yüksek okul ve ticaret lisesi mezunu olan kişiler olabilir.
- **Tekniker, Topograf, Sürveyan ve Teknisyen:** İlgili alan ile olarak asgari meslek yüksek okulu veya meslek liselerinin harita, inşaat, makine veya elektrik bölümlerinden mezun olan kişiler olabilir.
- **Sekreter ve Evrak Memuru:** Lise mezunu ve bilgisayar işletmenliği belgesine sahip olan kişiler olabilir.
- **Şoför ve Güvenlik Görevlisi:** En az ilköğretim mezunu olan, güvenlik görevlisi için özel güvenlik sertifikası olan kişiler olabilir.

Organize Sanayi Bölgeleri'nde inşaatı aşamalarına bağlı olarak istihdam edilecek personel niteliği değişkenlik göstermektedir. OSB'nin kamulaştırılması başladığında bölge müdürü olarak çalışan kişiler harita mühendisi ve muhasebeci olmalıdır. Alt yapı proje ihale aşamasında kontrol mühendisi olarak inşaat mühendisi istihdam edilir. Alt yapı inşaatı sırasında topograf, sürveyan ve teknisyen ile duruma bağlı olarak teknik ve idari personel istihdam edilir. AG-YG elektrik şebekesi yapımı sırasında elektrik mühendisi, doğal gaz şebekesi yapımında makine mühendisi istihdam edilir. Arıtma tesisi yapımında ise çevre, inşaat, elektrik ve makine mühendisi istihdam edilmelidir. Gerekli görülürse avukat, serbest muhasebeci, mali müşavir, yeminli mali müşavir ve benzerleri de istihdam edilebilir. Bu bölgelerde istihdam edilen bölge müdürünün ve personelin görev ve sorumlulukları ise, kendilerine verilen iş ve görevleri, kanun, yönetmelik, kuruluş protokolü, ana sözleşme, genelge ve talimatlara belirlenmiş emirlere ve iş icaplarını yerine getirmekle sorumludur (OSBUY, 2009).

#### 4. ÖZEL BÖLGE UYGULAMALARI

Özel bölgeler, bölgeye yatırımların artmasını, bölgenin ekonomik büyümesini teşvik etmesini ve bölgenin rekabet avantajı kazanması için hem yerel ve bölgesel hem de ulusal hükümetler tarafından bölgesel ekonomiyi geliştiren stratejilerden biridir. Endüstriyel Park '*Industrial Park*' (IP), Özel Ekonomi Bölgesi '*Special Economic Zone*' (SEZ), Eko-Endüstriyel Park '*Eco-Industrial Park*' (EIP), Teknoloji Parkı '*Technology Park*' (TP) ve İnovasyon Bölgesi '*Innovation District*' (ID) olmak üzere beş farklı yapıda ekonomik bölge bulunmaktadır (UNIDO, 2015). Özel Bölge olarak tanımlanan Organize sanayi bölgelerinin literatürdeki karşılığı Endüstriyel Park olup bu bölgelerde sanayicilerin ve şirketlerin en temel ihtiyaçları karşılanır (Çakmak vd., 2017). Bu tür bölgelerde sanayicinin ve şirketlerin en temel ihtiyaçları karşılandığı için bölgesel kalkınma için Özel Ekonomi Bölgesi, Teknoloji Parkı ve İnovasyon Bölgesi gibi daha güçlü stratejik bölgelere doğru dönüşüm yapılması gerekmektedir (UNIDO, 2015). Ancak, Teknoloji Parkı ve İnovasyon Bölgesi gibi özel bölgeler teknolojinin daha ağır bastığı bölgelerdir. Organize Sanayi Bölgesi yapılanması başlangıçta Özel Ekonomi Bölgesine doğru dönüşmeli ve daha sonra Teknoloji Parkları ve İnovasyon Bölgeleri ile geliştirilmelidir.

##### 4.1. Incheon Özel Ekonomi Bölgesi

Özel Ekonomi Bölgesi'nin dünyadaki başarılı örneklerinden birisi olan Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi (Incheon Free Economic Zone) organizasyon yapısı (IFEZ, 2018) Şekil 3 üzerinde gösterilmiştir. Bu organizasyon şeması ile 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunundaki tip teşkilatı yapısı karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırma sonuçları Tablo 2 üzerinde gösterilmiştir. Ancak, karşılaştırmalara başlamadan önce Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi'nden kısaca bahsetmekte fayda bulunmaktadır.

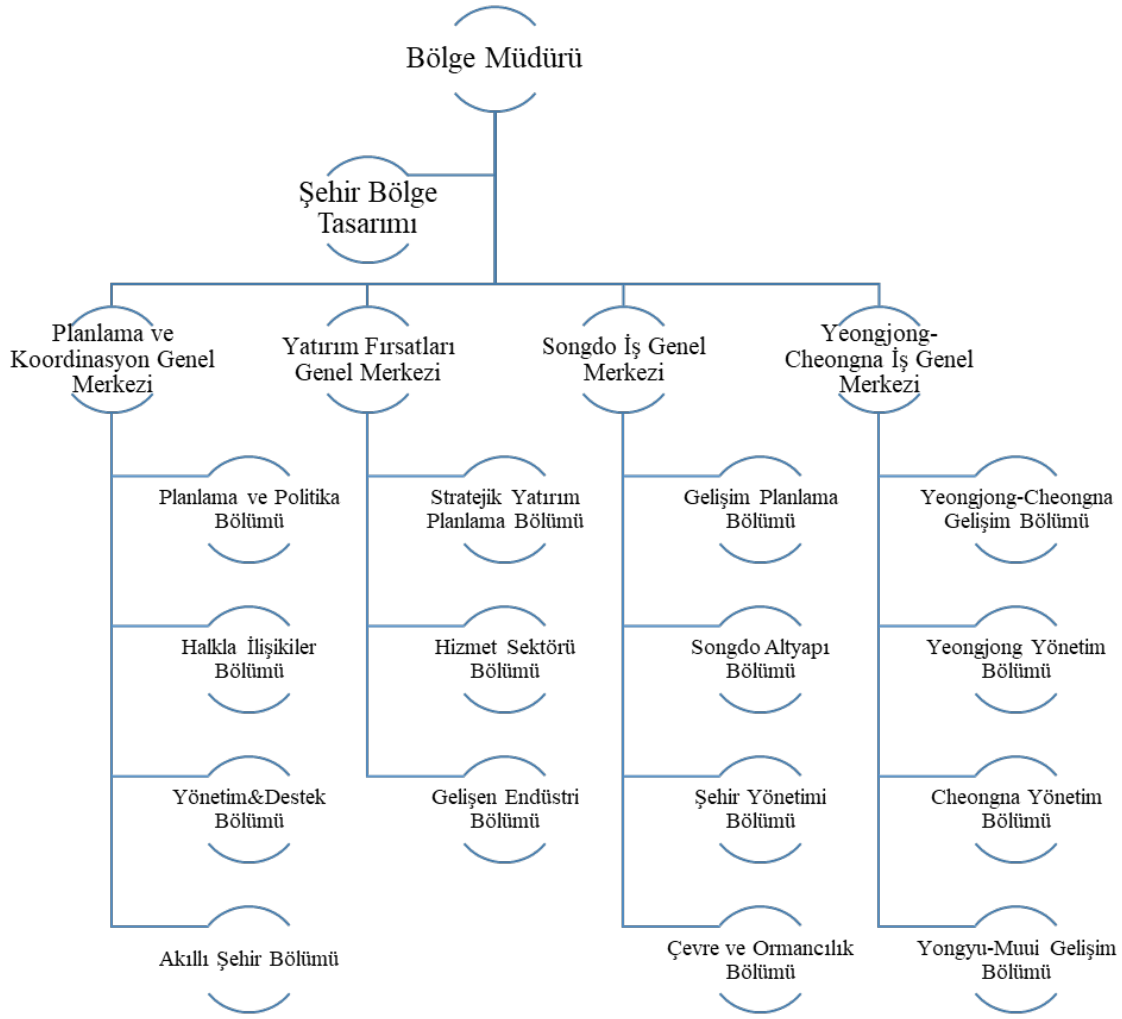
Bir devlet stratejisi olarak Ağustos 2003'te Kuzeydoğu Asya ekonomisine ait önemli bir merkez haline gelebilmesi için Cheongna (17,8 km<sup>2</sup>), Songdo (53,45 km<sup>2</sup>) ve Yeongjong (61,7 km<sup>2</sup>) uluslararası şehirlerini kapsayacak şekilde Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi (IFEZ) kuruldu. Toplamda 132.9 Km<sup>2</sup>'lik alana yayılan IFEZ, Cheongna, Songdo ve Yeongjong şehirlerine ait uluslararası limanları ve Incheon Uluslararası Havaalanı'nı da içerisine almıştır. Başkent Seoul'un yakınında ve Güney Kore'nin batı kıyısında yer alan bir bölgedir (IFEZ, 2018).

IFEZ'in öne çıkan bazı özellikleri incelenecek olursa;

- **Coğrafi Konumu:** Küresel ekonominin beşte birini oluşturan Rusya, Çin, Hong Kong ve Japonya gibi büyük ekonomik ülkeleri kapsayan Kuzeydoğu Asya'nın merkezi konumundadır.
- **Mükemmel Lojistik Ağ:** IFEZ'de yer alan Incheon uluslararası havalimanı, dünyanın en hızlı büyüyen havalimanı olup, dünyadaki diğer havalimanları da dikkate alındığında şu an en iyi üçüncü havaalanıdır (SWAA, 2018). Kargo taşımacılığında ise dünyanın en iyi dördüncü havalimanına sahiptir (ACI, 2018).
- **İyi Yetiştirilmiş İşgücü:** Bölgede iyi üniversiteler eğitim hizmeti verdiği için iyi eğitimli insan gücü seviyesi yüksektir. Biyoteknolojileri (BT), Bilişim Teknolojileri (IT) ve Yeni Teknolojilerde Songdo Global Üniversitesi ön plana çıkmaktadır.
- **İyi İş Çevresi:** Bölgede küresel birçok şirketin merkez ofisi ve üretim sahaları faaliyetlerini yürütmektedir.
- **Yüksek Yaşam Kalitesi:** Uluslararası okul ve hastanelerin hizmet verdiği, alışveriş merkezi gibi sosyal ve kültürel tesislerin yer aldığı bölgede yaşam kalitesi yüksektir.

IFEZ 6 bölgeden oluşmaktadır. Bu bölgeler; medikal-bio faaliyetlerin yürütüldüğü bölge, yüksek teknoloji sanayi bölgesi, küresel şirketlerin hizmet aldığı bölge, lojistik hizmetinin verildiği bölge, turizm, kültür ve eğitim hizmetinin yürütüldüğü bölgedir. Bu bölgelerde yer alan tesisler aşağıdaki gibidir;

- Uluslararası firmalara ofis, toplantı salonu, sunum ve fuaye alanları gibi olanakların sunulduğu iş kuleleri yer almaktadır.
- Uluslararası lojistik faaliyetler iki bölgede yürütülmektedir. Bunlardan ilki Yeongjong bölgesinde yer alan Incheon uluslararası havalimanıdır. Daha önce belirttiği gibi dünyanın en iyi ikinci, hava kargo faaliyetleri açısından ise dünyanın en iyi 5. havalimanıdır. İkinci bölge ise Songdo bölgesinde bulunan limandır. Denizyolu ile Çin'e gönderilen yüklerin %65'i Songdo limanından geçmektedir.
- Yüksek teknoloji üretim faaliyetleri IFEZ'de üç alana dağılmış şekildedir. Bu faaliyetlere yönelik tesis tasarımları gerekli olan ihtiyaçlar dikkate alınarak tasarlanmıştır.
- Medikal/Bio endüstri faaliyetleri Songdo bölgesinde yoğunlaşmıştır.
- Songdo ve Cheongda bölgelerinde yurtiçi ve yurtdışı eğitim hizmeti veren kurum bulunmaktadır. Ulusal üniversitelerin yanı sıra uluslararası bazı üniversitelerin bölgede kampüsü bulunmakta, ulusal ve uluslararası öğrencilere eğitim hizmeti vermektedir. Biyoteknolojileri (BT), Bilişim Teknolojileri (IT) ve Yeni Teknoloji ve Ürünlere yönelik eğitimler verilmektedir.
- IFEZ'de Kültürel faaliyetler hobi ve turistik amaçlı bölgede yaygın olarak bulunmaktadır. Örneğin elit tabakanın hizmetinde olan golf kulübü ve yat limanları vardır.



Şekil 4. Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi Organizasyon Şeması

Kaynak: <https://www.ifez.go.kr/eng/abo4>

Yukarı anlatıldığı gibi bu derece büyük bir bölgenin yönetimi de birçok departmanın entegre, etkileşimi yüksek ve eş zamanlı çalışması ile olabilmektedir. Genel olarak organizasyon yapısına bakılacak olursa, bölgenin yönetiminden bölge müdürü sorumludur. Bölge müdürün altında, planlama ve koordinasyon genel merkezi, yatırım fırsatları genel merkezi, Songdo iş merkezi, Yeongjong-Cheongna iş merkezleri bulunmaktadır. Bu merkezlerin altında amacına uygun diğer departmanlar yer almaktadır.

#### 4.2. Organize Sanayi Bölgesi ile Incheon Özel Ekonomi Bölge Karşılaştırması

Organize Sanayi Bölgesi ile Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi organizasyon yapısında ciddi farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılardan birisi, Yatırım Fırsatları Genel Merkezinin yapılanmasıdır. Bu genel merkez; Stratejik Yatırım Planlama, Hizmet Sektörü ve Gelişen Endüstri Bölümü olarak üç farklı departmandan oluşmaktadır. Bu bölümler sayesinde bölgenin bugününün nasıl olacağını, sektörel bazda firmaların isteklerinin ve beklentilerinin farklı olduğunu ve bunların nasıl karşılanacağını ve gelecekte bölgenin hangi sektörlere önem vereceği ya da vermesi gerektiği gibi stratejik konuların yönetildiği ve planlandığı bir bölümler topluluğudur. Tablo 2’de IFEZ ile OSB tip teşkilatlanmasının karşılaştırılması verilmektedir.

Tablo 2. IFEZ ile OSB Tip Teşkilatlanmasının Karşılaştırılması

	OSB	IFEZ	Unvan	
Bölge Müdürü	X	X	Bölge Müdürü	
Kontrol Mühendisi: Şehir Plancısı / Mimar	X	X	Şehir Bölge Tasarım Bölümü	Şehir Bölge Tasarım
Tekniker, topograf, süveyan ve teknisyen	X			
Muhasebeci	X	X	Yönetim & Destek Bölümü	Planlama ve Koordinasyon Genel Merkezi
Muhasebe Memuru	X			
Sekreter / Evrak Memuru	X			
Güvenlik Görevlisi/Şoför	X			
Odacı	X			
Avukat, serbest muhasebeci, mali müşavir, yeminli mali müşavir ve benzeri personelin istihdam edilmesi, istihdam edilmesi gereken personelin edilememesi gibi nedenler dolayı yapılamayan teknik hizmetlerin bakanlığın belirlediği şekilde ve şartlarda hizmet alımı yapılabilir ve bu hizmet alımının ücreti proje kapsamında kredilendirilir.	X			
		X	Halkla İlişkiler Bölümü	
		X	Akıllı Şehir Bölümü	
		X	Stratejik Yatırım Planlama Bölümü	Yatırım Fırsatları Genel Merkezi
		X	Hizmet Sektörü Bölümü	
		X	Gelişen Endüstri Bölümü	
		X	Gelişim Planlama Bölümü	Songdo/Yeongion g-Cheong İş Genel Merkezi
		X	Songdo Altyapı Bölümü	
		X	Şehir Yönetimi Bölümü	
		X	Yönetim/Gelişim Bölümü	
		X	Çevre ve Ormancılık Bölümü	

Karşılaştırma tablosundan da anlaşılacağı gibi Organize Sanayi Bölgesi tip teşkilatlanma yapısı Incheon Serbest Ekonomi Bölgesine göre yapısal olarak çok geridedir. Ancak, ülkemizdeki başarılı OSB'leri incelediğimizde Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi kadar olmasa da bu bölgelerin verdiği bazı hizmetlerden söz edilebilir. Ancak, bu durum çoğu zaman bölge yöneticilerinin bireysel başarısına dayanmaktadır. Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi'ne bakıldığında ise yönetimden bağımsız çok iyi planlanmış kurumsal kültür ile hizmetlerin sağlandığı dikkati çekmektedir. Bilindiği üzere kişiler geçici, kurumlar kalıcıdır. Bu bağlamda kurumsal kimliğe sahip olan bölgelerin başarılarını sürdürülebilir kılmaya daha yatkın olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Incheon Serbest Ekonomi Bölgesinin en güçlü olduğu ve fark yarattığı yapı ise "Yatırım Fırsatları Genel Merkezi" bölümüdür. Yatırım Fırsatları Genel merkezi bölümünün en önemli hizmeti, yerli ve yabancı yatırımcılara "Tek-Durak Hizmetleri" vermesidir. Tek-Durak hizmetleri, hem bu bölgeye yatırım yapacaklar ile yerel ve merkezi hükümet arasında hem de yatırımcı ile bölge yönetimi arasında

iletişimi ve koordinasyonu sağlayan ofis konumundadır. Bu ofis sayesinde bölge sakinleri ile bölge yöneticileri ve diğer kamu kurumları arasında etkin, şeffaf, yerinde, sorumlu ve hukuka bağlı bir yapı kurgulanmıştır. Tüm bölge sahipleri, en kısa yoldan doğru bilgiye, eksiksiz ve hızlı şekilde ulaşabilmektedir. Süreçlerdeki her hangi bir değişiklik, bu ofis sayesinde bölge sakinlerine açık, katılımcı ve şeffaf şekilde aktarılmaktadır. Bölgenin bu denli başarılı olmasının bir nedeni de bu ofisin bölge için çok kilit rol oynamasıdır.

Bu ofis aşağıdaki hizmetleri yatırımcılara sunmaktadır;

- Yatırım ile ilgili gerekli bilgi desteğini sağlamak,
- Yeni yatırım fırsatlarının keşfedilmelerini desteklemek,
- Kanun, vergi ve muhasebe ile ilgili konularda destek vermek,
- Yatırım teşvikleri ile ilgili danışmanlık yapmak,
- Daha iyi yatırım kararı vermek için lokasyon koşulları ve bu konu ile ilgili bilgi desteği sağlamak,
- Yabancı yatırımcılar için umut vadeden ortak/partnerler aramak,
- Sorumlu makamlar adına yatırımla ilgili idari işleri ele almak,
- İdari otorite, ajans ve yatırımcı arasındaki görevleri koordine etmek,
- Yatırımcıların karşılaştığı problemleri çözmesinde yardımcı olmak,

Yatırım Fırsatları Genel Merkezi, gelecekte umut vadeden sektörler için öncelikli yatırım fırsatı sunmaktadır. Bu sektörler, küresel şirketlerin ana merkezleri, lojistik şirketleri, yüksek teknoloji firmaları, Bio/Sağlık merkezleri, medikal şirketleri, eğitim ve turizm/kültür öncelikli endüstri alanlar olup yukarıda sayılan hizmetleri yatırımcılara sunmaktadır. Yabancı yatırımcılar bu endüstrilere yatırım yapmak istediklerinde umut vadeden yerel yatırımcı ortakları bulmakta ve şirket birleşmelerini desteklemektedir. Bu sayede hem yerel ve yabancı yatırımcılar desteklenmekte hem de yabancı yatırımcıların sahip olduğu bilgi birikiminin yerel firmalara geçmesi sağlanmaktadır. Umud vadeden sektörlerin öncelik verilmesi ile bölge etkin, adil ve şeffaf bir yapı kazanmaktadır. Bölgeye yatırım yapmak isteyen yatırımcılar, açık ve net şekilde hangi sektör yatırımcılarının bölgeye yatırım yapabileceğini, ne gibi destekler ve teşvikler alabileceğini bilmektedir. Bununla birlikte, seçici davranılması ile sektörel kümelenme desteklenerek bölge etkinliği artırılmaktadır.

Bu bölgenin sunduğu diğer bir hizmetse, bölgelerin gelişim bölümleri sayesinde bölgelerin şimdiden hangi amaçla, ne için, ne kadar büyüyecekleri, hangi sektör için ne kadar alan ayrılacağı önceden belirlenmiş ve bu gelişim değerlendirmeleri sonucunda uygun olacak altyapı hizmetleri planlanmıştır. Bu demektir ki bölge, gelecek alanlar nasıl değişecek, birbirleri arasındaki etkileşim nasıl olacak ve buna benzer birçok soruya şimdiden cevap bulmuş durumdadır. Bölge gelişimlerinin belirli olması ve altyapıyı bu büyümeye göre belirlemesiyle, bölgenin ölçülü şekilde büyümesini sağlamakla birlikte bölgede verilen hizmetlerin süreklilik ve tutarlılık göstermektedir.

## 5. PAYDAŞLARIN YÖNETİŞİMDEN BEKLENTİLERİ

Yönetişim yaklaşımdan beklentileri ortaya koyup, yol haritası oluşturabilmek için ilk aşamada mevcut durumunun ortaya konulması gerekmektedir. Mevcut durum tespitinde geçmiş çalışmaların yeterli olmamasından dolayı mevcut durumun tespitinde saha çalışması ile bilgi toplanması gerekmektedir. Mevcut durumun tespitine yönelik veri toplama sürecinde yaygın olarak kullanılan birebir görüşme ve anket yöntemleri ile mevcut durumun yansıtılabileceği değerlendirilmiş ve çalışma kapsamında uygulanmıştır.

Yol haritasının uygulanabilmesi için sanayi açısından gelişmiş olan Gaziantep gibi illerin yanı sıra, Şırnak gibi sanayisi az gelişmiş illerin yer aldığı Güneydoğu Anadolu Bölgesi (GAP) pilot bölge olarak seçilmiş ve saha çalışmaları bu Bölge'de faaliyet gösteren OSB firmalarında gerçekleştirilmiştir.

Saha çalışması 5 aşama olacak şekilde tasarlanmıştır. İlk aşamada kavramsal tasarım yapılmıştır. İkinci aşamada tasarlanan anketin pilot uygulaması yapılmıştır. Üçüncü aşamada, anketin pilot uygulaması sırasında anlaşılmayan ya da yanlış yorumlanan sorular revize edilmiştir. Dördüncü anket uygulaması Bölge'deki paydaşlarla gerçekleştirilmiş, beşinci aşamada ise anket bulguları birebir mülakatlarla detaylandırılmıştır.

Anketin kavramsal tasarımı aşağıdaki başlıklardaki durumları ölçecek ve görüş/önerilerini alacak şekilde 8 bölüm halinde tasarlanmıştır:

- Firmaya Dair Genel Bilgi
- İşgücü Bilgileri
- Satış/Pazarlama - Dış Ticaret Bilgileri
- Üretim Bilgileri
- Ar-Ge ve İnovasyon Bilgileri
- Rekabet Bilgileri
- İşbirliği ve Kümelenme Bilgileri
- Organize Sanayi Bölgesine Dair Değerlendirmeler

Değerlendirme ifadeleri için likert ölçeği, çoktan seçmeli, açık uçlu ve kapalı uçlu toplamda 53 soru kullanılmıştır. Likert ölçeği 3 ya da 5 olarak uygulanmıştır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı verilerine göre GAP Bölgesi'ndeki OSB'lerde toplam 2082 firma faaliyet sürdürmektedir. 2500 kişi için %95 güven aralığında yansıtılabilmek için 333 örneğe ihtiyaç bulunmaktadır (Yazıcıoğlu ve Erdoğan, 2004). Bu gerekliliği sağlayabilmek için 344 firmaya anket uygulanmıştır.

344 firmanın katılımı ile yüz yüze gerçekleştirilen anket OSB'lerin mevcut durumunu tespit etmek ve OSB'lerde faaliyet gösteren firmaların ihtiyaçlarını ortaya koymak amacıyla yönetsel, örgütsel, istihdam, eğitim, teknoloji, rekabetçilik, işbirliği, Ar-Ge, inovasyon, üretim, OSB'de firma olmanın avantajları vb. başarı/performans ölçütleri doğrultusunda 53 sorudan oluşmaktadır. Anket, firmalarla verinin daha sağlıklı temini ve açık uçlu soruların yoğunluğu nedeniyle yüz yüze görüşme şeklinde uygulanmıştır. Böylelikle soruların boş bırakılması, anlaşılamayan hususlar olduğu takdirde yanlış doldurulması ya da anketin hiç doldurulmaması gibi riskler bertaraf edilmeye çalışılmıştır.

Uygulanan ankette katılımcılardan ankette bulunan ifadeleri değerlendirerek kendileri ve firmaları için en uygun değerlendirmeyi yapmaları istenmiştir. OSB'lerde faaliyet gösteren firmalar tarafından yanıtlanan anketlerin analizi ise kantitatif analiz programı olan SPSS 20'de yapılmıştır.

Anket sonuçları, OSB'lerdeki mevcut durumun nasıl olduğunu ve eksikliklerin neler olduğunu göstermekle birlikte bu makalede anket sonuçlarının ve değerlendirmelerinin tamamına değil yalnızca yönetim ile ilgili olan değerlendirmelere yer verilmekte ve OSB'lerdeki aksaklıkların hangi yönetim eksikliğinden kaynaklandığı ortaya konulmaktadır. Yönetişime dair eksikliklerin ortaya konulmasının yanı sıra bu eksikliklerin nasıl giderileceği üzerinde de ayrıca durulacaktır.

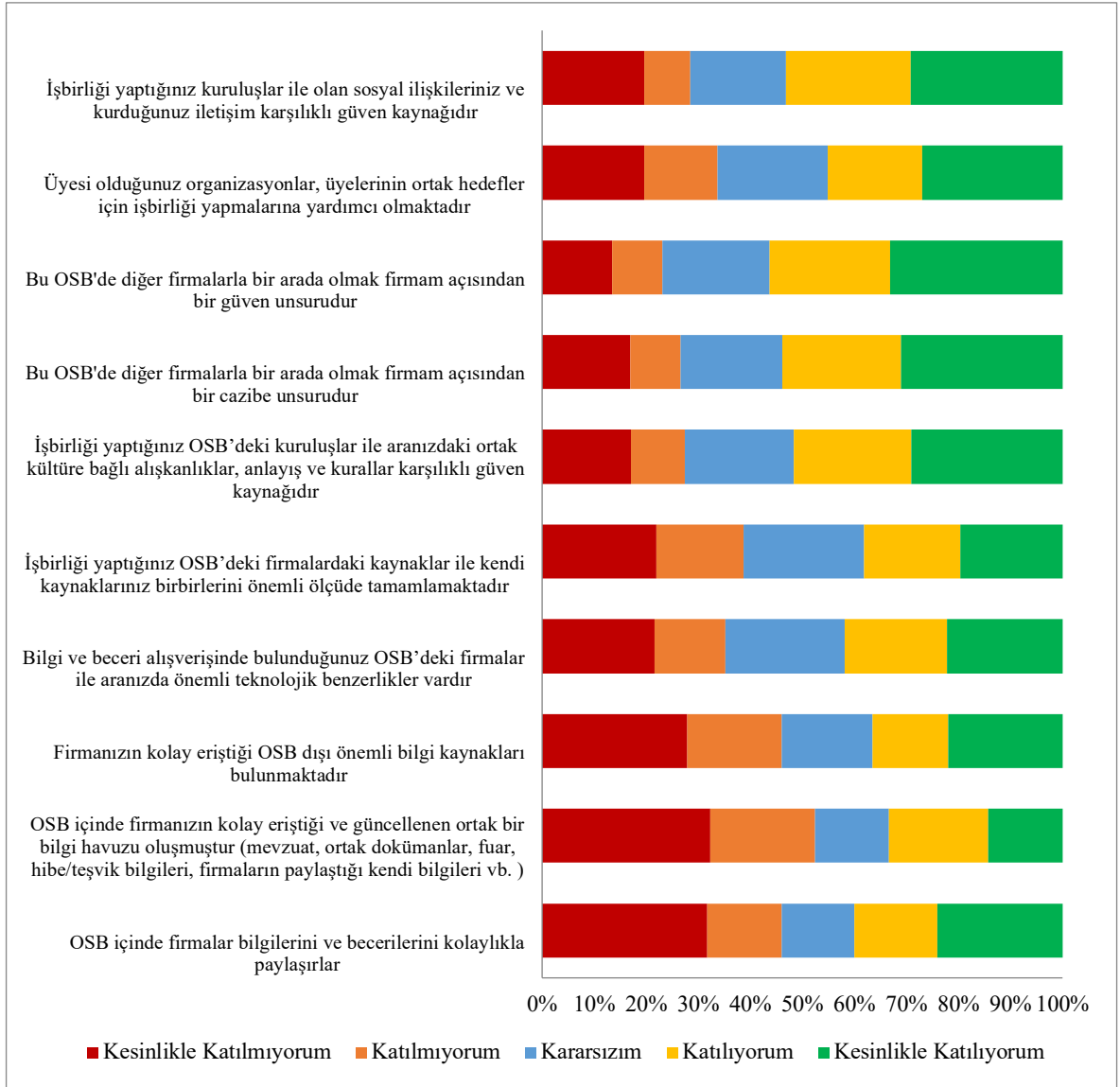
Ankete katılan firmaların, faaliyet gösterdikleri OSB'lere yönelik görüşleri sorgulandığında, diğer firmalarla bir arada olmaktan kaynaklanan güven ortamı en fazla olumlu görüş bildirilen husus olmuştur (Bk. Tablo 3). Öte yandan önem derecelerine bakıldığında, OSB'lerde kümelenme ve buna bağlı rekabet gücü kazanma açısından önem taşıyan bilgi ve beceri dâhil kaynak paylaşımını esas alan faaliyet, ortam ve imkânların yeterince gelişmediği firmaların cevaplarından anlaşılmaktadır. Yine OSB'ler içinde firmaların kolayca erişebildiği ve güncellenen bir bilgi havuzunun oluşmamış olması da OSB'leri kurumsallık seviyeleri hakkında önemli bir göstergedir. Şekil 5'te her bir önermenin verilen cevaplar bazında kendi içerisindeki değerlendirilmesine de yer verilmektedir. Ayrıca yapılan anketlerde firmalar OSB yönetimlerinin öncülüğünde firmaların ortak makine ve teçhizat kullanımı, tanıtım ve pazarlama faaliyetlerini yürütülebilmeleri için adımlar atılması gerektiğini ve OSB yönetimlerinin ve bölgedeki kamu kurumlarından yetkililerin firmaları düzenli olarak ziyaret ederek sorunları ve ihtiyaçları konusunda görüş alışverişinde bulunulmasını beklediklerini ifade etmişlerdir.



**Tablo 3. OSB Firmalarının Genel Değerlendirmeleri**

Değerlendirmeler	Toplam
OSB içinde firmalar bilgilerini ve becerilerini kolaylıkla paylaşırlar	2,86
OSB içinde firmanızın kolay eriştiği ve güncellenen ortak bir bilgi havuzu oluşmuştur (mevzuat, ortak dokümanlar, fuar, hibe/teşvik bilgileri, firmaların paylaştığı kendi bilgileri vb.)	2,63
Firmanızın kolay eriştiği OSB dışı önemli bilgi kaynakları bulunmaktadır	2,84
Bilgi ve beceri alışverişinde bulunduğunuz OSB'deki firmalar ile aranızda önemli teknolojik benzerlikler vardır	3,07
İşbirliği yaptığımız OSB'deki firmalardaki kaynaklar ile kendi kaynaklarımız birbirlerini önemli ölçüde tamamlamaktadır	2,97
İşbirliği yaptığımız OSB'deki kuruluşlar ile aranızdaki ortak kültüre bağlı alışkanlıklar, anlayış ve kurallar karşılıklı güven kaynağıdır	3,36
Bu OSB'de diğer firmalarla bir arada olmak firmam açısından bir cazibe unsurudur	3,41
Bu OSB'de diğer firmalarla bir arada olmak firmam açısından bir güven unsurudur	3,53
Üyesi olduğunuz organizasyonlar, üyelerinin ortak hedefler için işbirliği yapmalarına yardımcı olmaktadır	3,19
İşbirliği yaptığımız kuruluşlar ile olan sosyal ilişkileriniz ve kurduğunuz iletişim karşılıklı güven kaynağıdır	3,34

Firmalara yapılan ankette “OSB içinde firmanızın kolay eriştiği ve güncellenen ortak bir bilgi havuzu oluşmuştur (mevzuat, ortak dokümanlar, fuar, hibe/teşvik bilgileri, firmaların paylaştığı kendi bilgileri vb.)” sorusuna firmaların verdiği yanıtların ortalaması 2,63’tür. Bununla birlikte, “OSB içinde firmalar bilgilerini ve becerilerini kolaylıkla paylaşırlar” ve “Firmanızın kolay eriştiği OSB dışı önemli bilgi kaynakları bulunmaktadır” sorularına verdikleri cevapların ortalamaları 2,84’tür. Bu sonuçlar göstermektedir ki, OSB’lerin yönetim modeline geçerken en çok üstünde durması gereken konu “iletişim” konusudur. Daha önceden anlatıldığı gibi, yönetim fonksiyonlarının ilki “İletişim ve Bilgi Paylaşımı”dır. Bunun eksikliği yönetime geçişi zorlaştıracaktır. Bu fonksiyonun etkilediği birçok fonksiyon olduğu unutulmamalıdır. Yönetim ilkeleri tarafından değerlendirdiğimiz şeffaflık (saydamlık), yerindelik ve etkinlik ilkeleri varlığını etkilemektedir. Bilgiye kolay erişilmediği ve güncellenmediği, bilgilerin ve becerilerin kolaylıkla paylaşılmadığı ve OSB dışındaki bilgilere kolay ulaşılmadığı durumlarda bu ilkelerin varlığından söz edilemez. OSB içinde bilgi akışının arttırılması, geçişkenliğin sağlanması ve doğru bilgiye tam ve eksiksiz ulaşmak için Incheon Serbest Ekonomi Bölgesi’nde karşımıza çıkan “Tek-Durak Ofis” uygulamasına geçilmesi etkili olacaktır. Bu ofis sayesinde OSB içindeki firmalar doğru bilgiye hızlı ve eksiksiz şekilde ulaşabilecektir. OSB içinde veya OSB dışında üretilen bilgilerin OSB içinde dağıtılmasından ve entegrasyonundan bu ofis sorumlu olacaktır.



Organize Sanayi Bölgelerinin yönetim modeline geçişi sağlanabilmesinde tüm değişikliklerin yasal bir düzende olması gerekmektedir. Türkiye’de OSB’ler için yürürlükte olan üç yönetmelik ve kanun bulunmaktadır. Bunlar; Türkiye’deki “Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ve Yönetmeliği ve Organize Sanayi Bölgeleri Yer Seçimi Yönetmeliği gibi mevzuatlar ve yönetmelikler de bulunmaktadır. OSB’lerin yönetim modeline geçişinin yasal düzlemde olması için 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanununda bazı yönetim politikası önerilerinde de bulunmak gerekmektedir.

Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu’na yönelik ilk öneri; müteşebbis heyetten yönetim kuruluna geçişin kolaylaştırılmasıdır. OSB yönetimi kuruluş aşamasında ve kanundan belirtilen şartlar oluşuncaya kadar OSB'nin sevk ve idaresi müteşebbis heyet tarafından icra edilmektedir. Bu şartlar, 25. maddesinin 2. Fıkrası gereğince açıklanan tüm işletmelerin 2/3’ünün yapı kullanma izni alması ve en az %50’sinin üretime geçme iznini alması gerekmektedir. Bu madde, yönetimin müteşebbis heyetten genel kurula geçişi zorlaştırmaktadır. OSB’ye gelen ilk yatırımcılar, kanun maddesinin şartları sağlanıncaya kadar yönetimde söz hakkına sahip olamamaktadır. Bu olumsuz durumu, yönetim ilkeleri tarafından değerlendirildiğinde “Katılımcılık” ve “Adillik” ilkeleri ile ters düşmektedir. Bu şekilde alınan OSB ile ilgili kararlar, OSB’deki tüm şirketleri kapsamayabilir ve tüm katılımcılara eşit mesafede olmayabilir. Bu maddenin biraz daha esnek hale getirilmesi ve ilk gelenlerin yönetimde söz sahibi olabilmesi için bu geçiş şartının gözden geçirilerek düzenlenmesi faydalı olacaktır.

Organize sanayi bölgesini kurmak için bir araya gelmiş kurum ve kuruluşların yetkililerinden oluşan müteşebbis heyetten 15 asil ve 15 yedek seçilerek OSB yönetimi oluşturulur. Bu durum yönetim

kurulu geçildiğinde ise, kurula seçilen 5 asil ve 5 yedek üyenin en az dördü müteşebbis heyetten olmalıdır. Bununla birlikte, OSB yöntemini denetlemek için kurulan denetleme kurulu ise tamamen müteşebbis heyetten oluşan 2 asil ve 2 yedek üyeden oluşmaktadır (OSBK, 2000). OSB'lerin yönetimi kurulu ve denetim kurulu, eğer OSB kuruluş aşamasındaysa müteşebbis heyetten, eğer OSB kuruluş aşamasını tamamlamışsa genel kurul üyelerinden oluşmaktadır. Genel kurul ve müteşebbis heyet içerisinde hem yöneten ve hem de denetleyenlerin seçilmesi yönetsel problemlere sebep olmaktadır (Çağlar ve Kurtsal, 2011). Bu olumsuz durumu yönetim ilkelerinden “Hesap verebilirlik” ve “Adillik” ilkeleri ile ters düşmektedir. Bu durumun ortadan kaldırılması için OSB yönetimlerini denetlemek için Sanayi ve Teknoloji bakanlığı tarafından akredite olmuş veya OSB'den herhangi bir çıkarı olmayan denetçi firmalar tarafından denetimler yapılması daha etkili sonuç verecektir. Denetimlerin daha da tarafsız olabilmesi için denetleme için ödenecek miktarın Bakanlık tarafından ilgili şirkete yapılmasıyla sağlanabilir.

OSB katılımcıları tarafından alması gereken iş yeri açma ruhsatları verilmesi ve katılımcılar tarafından alınan izinlerin izinlere uygunluğunun sağlanması gibi görevler OSB yönetimlerine düşmektedir. Bu verilen ruhsata ve izinlere bağlı olarak yapılaşmanın yapılmadığı durumları ilgili birimlere bildirme görevi OSB yönetimine bırakılmıştır (OSBUY, 2009). Bununla birlikte, yeni reform paketi ile idarenin talebi doğrultusunda aykırılığın OSB yöntemi tarafından giderilmesi karara bağlanmıştır. Ancak bu yetki devri birçok probleme neden olabilmektedir. Aykırı yapının OSB tarafından yıkılması hükmü yönetişimin “yerindenlik” ve “sorumluluk” ilkelerini desteklemektedir. Ancak, bu hüküm eğer “Adillik”, “Saydamlık” ve “Hukuka bağlılık” ilkeleri desteklediği zaman çok faydalı olacaktır.

Organize Sanayi Bölgesinin daha etkin yönetilmesi için diğer bir öneri ise, OSB'lerin performansların ölçülmesi ve bu performansa bağlı olarak destek verilmesidir. Ancak bunun yapılabilmesi için OSB'lerin mevcut durumlarının tespiti ve gelecek planlaması yapılabilmesi için ihtiyaç olunan veri ve bilgiler belli bir mantığa göre toplanmalı, OSB veri tabanlarının oluşturulması ve elde edilen verilerin merkezi yönetim tarafından işlenmesi gerekmektedir. Bu veri toplama, veri tabanı oluşturma ve işlenmesi süreci, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından zorunlu hale getirilmelidir. Verilerin eksik olması, OSB'lere ait performans değerlendirmesini zorlaştıran önemli sorunlardandır (Çağlar ve Kurtsal, 2011). Bu veriler toplanması ve uygun şekilde analiz edilmesiyle Bakanlık daha hızlı, daha doğru ve daha etkili kararlar alabilecektir. Yönetişim ilkeleri açısından baktığımızda, veri merkezlerinin oluşturulması, verilerin toplanması ve analiz edilmesiyle “Tutarlılık”, “Hesap verebilirlik” ve “Etkinlik” ilkeleri desteklenmektedir. Bununla birlikte, istenecek verilerin yerli ve ithal hammadde girdileri, yedek parçaları, ara montaj, üretilmiş olan bitmiş ürünler ve atıklar ile ilgili tüm verilerin tutularak analiz edilmesiyle dış kaynak kullanımının azaltılması için ilave önlem alınabilecektir. Bu sayede “Üretimde Millileşme Hareketi” hem desteklenecek hem de gelecek için hangi sektörlere önem verilmesi gerektiği ortaya çıkacaktır.

Tüm bunlara ek olarak, OSB yönetimlerine de görevler düşmektedir. Yönetişimin ilkelerinde “Şeffaflık”, “Yerindenlik”, “Sorumluluk” ve “Etkinlik” ilkelerini yerine getirebilmek için OSB yönetimleri, açık ve net biçimde yönetim birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemeli, OSB içindeki paydaşlarla iletişim kanalları vasıtaıyla paylaşılmalı ve paydaşlarla sürekli iletişim halinde ve düzenli olarak paydaşların sorun, ihtiyaç ve beklentileri tespit etmelidir. OSB yönetimleri bu şekilde bir yapı oluşturmasıyla daha etkili, daha sorumluluk alan, daha şeffaf ve daha ulaşılabilir olabilecektir. Bununla birlikte, “Yerindenlik” ve “Etkinlik” ilkeleri pekiştirilmesi için bölgesel ve ulusal seviyedeki kamu kurum yetkilileri, OSB yönetim birimlerinin koordinasyonunda firmaları ziyaret etmeli, firmaların sorun ve ihtiyaçları konusunda yerinde görüş alışverişinde bulunmaları sağlanmalıdır.

## 6. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışma kapsamında “Yönetişim Modeli”ne yönelik kavramsal araştırma yapılarak, Yönetişim kavramının fayda, ilke ve fonksiyonları ortaya konulmuştur. OSB bünyesindeki yönetim yaklaşımından yönetişim modeline geçiş öncesinde OSB'lerin mevcut yönetim modeli ve kurumsal yapısı incelenmiştir. Farklı özellik ve avantajlara sahip “Özel Sanayi Bölgesi” kavramları incelenerek OSB'lerin dahil olduğu grup belirlenerek, örnek bir uygulama olan Incheon Özel Ekonomi Bölgesi'nin

kurumsal yapısı ile OSB Tip Teşkilat yapısı karşılaştırılmıştır. Ayrıca 344 firması ile gerçekleştirilen anket çalışması neticesinde de OSB'lerin yönetim süreçlerine ilişkin sorunlar tespit edilmiştir.

Sonuç olarak, Organize Sanayi Bölgelerinin “*Yönetim*” modelinden “*Yönetişim*” modeline geçişinin sağlanabilmesi için yönetim ilkelerinin üzerinde durulması gerektiği önerilmektedir. Bu ilkelere uygun şekilde hazırlanmış organizasyon yapısı, OSB mevzuatı ve OSB uygulama yönetmeliğiyle yönetime geçiş süreci daha kolay ve sancısız olabilecektir. Bununla birlikte, OSB yönetimlerinin daha kurumsal bir yapıya dönüşmesi için aşağıdaki süreçleri yerine getirmelidir.

- Yönetimlerin dünyadaki başarılı OSB ve benzeri bölgelerin yapılanmaları incelenerek kademeli geçiş süreç planları oluşturulmalıdır.
- Incheon Özel Ekonomi Bölgesi'nde karşımıza çıkan “*Tek-Durak Hizmetleri*” yaklaşımının hayata geçirilerek OSB katılımcılarının ve OSB yatırım yapma isteyenlerin bürokratik süreçlerinin daha etkin ve daha iyi yönetilmesi sağlanmalıdır.
- Incheon Özel Ekonomi Bölgesi'nde karşımıza çıkan “*Yatırım Fırsatları Genel Merkezi*” yapılanmasının benzerinin OSB ve benzeri bölgelerin yapılarına dahil edilerek geçiş sürecinin planları yapılmalıdır.
- Yönetimlerin daha şeffaf olması için süreçler oluşturulmalı ve görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanarak dokümente edilmelidir.
- OSB hizmetlerinin ve faaliyetlerinin daha şeffaf ve daha katılımcı olabilmesi bu faaliyetler ile ilgili detaylı planlar yapılmalıdır. Bu planlar tüm OSB katılımcılarına açık, net ve eksiksiz şekilde kolay ulaşılabilecekleri şekilde aktarılması sağlanmalıdır.
- Ayrıntılı OSB/sanayi sitesi tanıtım, pazarlama ve halkla ilişkiler faaliyetlerine yönelik planlar hazırlanmalı ve etkin iletişim kanalları oluşturulmalıdır.
- OSB yönetimlerin sunduğu hizmetlerin ve faaliyetlerin etkin ve tutarlı olması için OSB organizasyon yapısına uygun şekilde insan kaynağı ve insan kaynağın yönetim sistemi oluşturulmalıdır.
- Etik kurallar ve hesap verebilirlik ilkelerinin belirlenmeli ve yazılı hale getirilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Acar, F. (2002). “Duyusal Zeka ve Liderlik.” *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* 12: 53–68.
- Airports Council International (ACI). (2019), “Cargo Traffic 2017 FINAL (Annual) <https://aci.aero/data-centre/annual-traffic-data/cargo/2017-cargo-summary-annual-traffic-data/>, (Erişim Tarihi: 05.09.2019)
- Ali, M. (2015). “Governance and Good Governance: A Conceptual Perspective.” <https://pdfs.semanticscholar.org/2395/3c1185cb16f6c0ec5c17b50c579d4dc66796.pdf>. (Erişim Tarihi: 05.09.2019)
- Çağlar, E., Kurtsal, Y. (2011). “Bölgesel Sanayi Politikası Aracı Olarak Özel Ekonomik Bölgeler: Türkiye’de Organize Sanayi Bölgelerinin Etkileri ve Yetkileri.” 5. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Sanayi Politikasının Yönetişimi*, 28-29 Ocak, Ankara
- Çakmak, E., Önden, İ., Samastı, M. (2017). “Türkiye’deki ve Dünyadaki Özel Bölgeler Ve Özel Ekonomi Bölgesi Oluşturulması İçin Dönüşüm Önerileri.” 6. *Ulusal Lojistik ve Tedarik Zinciri Kongresi*, 17-19 Mayıs, Antalya.
- Çelen, M. (2011). “Kalkınma Ajansları ve Yönetişim.” 26. *Kamu Maliye Sempozyumu*, 2-5 Mayıs. Urfa.
- Dünya Bankası. (2018). “World Bank’s Governance Global Practice.” 2018. <http://www.worldbank.org/en/topic/governance>. (Erişim Tarihi: 05.09.2018)
- Eryılmaz, B. (2006). *Kamu Yönetimi*. s:24, İstanbul: Erkam Matbaası.
- Fidan, Y. (2010). “Yönetimden Yönetişime: Kavramsal Bir Bakış.” *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*. 1: 5-8.
- IFEZ. (2018). “Incheon Free Economic Zones.” 2018. <https://www.ifez.go.kr/eng/main.do>. (Erişim Tarihi: 05.09.2018)
- Yıldırım, Y.Ö. (2018). “Türkiye’de İyi Yönetişim.” *International Journal of Afro-Eurasian Research* 2 (6): 273–89.
- Karabatak, S. H. (2018). “Öğretmenlerin Proaktif Davranış Düzeyleri İle Beş Faktör Kişilik Özellikleri Arasındaki İlişkinin İncelenmesi.” *Mecmua* 3 (5): 48–64. <https://doi.org/10.32579/mecmua.381993>.
- Klijn, E. H. (2012). “The Handbook Of Governance.” (Der.) Faur D. L. Oxford University Press.
- OSBK. (2000). “Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu.” *Resmi Gazete*, no. 4562. Nisan 12, 2000.
- OSBUY. (2009). “Organize Sanayi Bölgeleri Uygulama Yönetmeliği.” *Resmi Gazete*, no. 27327. Şubat 2, 2019.
- Pala, A. (2008). “Öğretmen Adaylarının Empati Kurma Düzeyleri Üzerine Bir Araştırma.” *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, no. 1: 23.
- SWAA. 2019. “The World’s Top 10 Airports of 2019”, Skytrax World Airport Awards.” 2018. <https://www.worldairportawards.com/worlds-top-10-airports-2019/>, (Erişim Tarihi: 05.09.2018)
- Teşkilatı Devlet Planlama (DPT). (2007). “Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013.” Ankara.

<http://ekutup.dpt.gov.tr/>. Erişim Tarihi: 15.04.2018)

Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*. İstanbul: TESEV.

Uluslararası Şeffaflık Derneği. 2018. “Şeffaflık Nedir? – Uluslararası Şeffaflık Derneği.” 2018.

<http://www.seffaflik.org/yolsuzluk/seffaflik-nedir/>. (Erişim Tarihi: 15.10.2018).

UNIDO. 2015. “Economic Zones in the Asean: Industrial Parks, Special Economic Zones, Eco Industrial Parks, Innovation Districts as Strategies for Industrial Competitiveness.”

[https://www.unido.org/sites/default/files/2015-08/UCO\\_Viet\\_Nam\\_Study\\_FINAL\\_0.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2015-08/UCO_Viet_Nam_Study_FINAL_0.pdf) (Erişim Tarihi: 15.03.2018)

Yazıcıoğlu, Y., Erdoğan, S. (2004). *SPSS Uygulamalı Bilimsel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Detay Yayıncılık.

## ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİŞİMİ VE TÜRKİYE

*Yücel Özden\**

*Ali Hamurcu\*\**

### Öz

Göç, tarihsel süreçte insanların yaşamış olduğu mekanlardan farklı nedenlerden dolayı ayrıldığı durumu anlatan bir olgudur. Göçün insan ve toplum üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu, dolayısıyla bireyi ve toplumu değiştirdiği veya dönüştürdüğü bir gerçekliktir. Nüfus hareketlerinin yaşanmasında doğal afet ve savaş gibi nedenlerin yanında ekonomik gerekçeler ile teknolojik ilerlemelerin de rolü büyüktür. Bu anlamda, göç olgusu yerel, ulusal ve küresel olmak üzere üç boyutludur. Nedenleri ve boyutları farklı biçimde gerçekleşen göç hareketleri, özellikle göç alan ve göç veren devletleri ilgilendiren bir niteliğe sahiptir. Zira, göç hareketinin sınırları aşmış uluslararası bir boyuta ulaşması göç yönetimi anlayışının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır. Bu durumda, küresel ölçekte uluslararası göç yönetişimi kavramının gelişimine neden olmuştur. Devletin, sivil toplumun ve piyasada etkin olan aktörlerin birlikteliğine ve eşitler arası yönetime karşılık gelen yönetişim kavramı doğrultusunda, ülkelerin göç hareketini yönetebilmeleri ve göç nedeniyle yaşamış oldukları sorunları çözmeleri gerekmektedir. Türkiye jeopolitik konumu nedeniyle göç hareketlerine açık olan ve göç hareketlerinden oldukça fazla etkilenen bir ülke konumundadır. Özellikle son yıllarda yaşanan siyasal, ekonomik ve bölgesel gelişmeler Türkiye'ye olan göç hareketlerini şekillendirmiştir. Bu göç hareketleri de Türkiye'deki ekonomik, toplumsal ve demografik yapı ile kamu düzeni ve güvenliği gibi alanları etkilemiştir. Türkiye'nin karşı karşıya olduğu bu göç hareketlerine yönelik uygulayacağı politikalar ve anlayışlar, uluslararası göç yönetişiminin temellerini oluşturacaktır.

Bu çalışmada; öncelikle göç ve uluslararası göç yönetişimi kavramları üzerinde durulacaktır. Ardından uluslararası göç yönetişimi bağlamında Türkiye'nin göç hareketlerine yönelik tutum ve politikaları ele alınacaktır. Son olarak da küresel ölçekte gerçekleşen göç nedeniyle yaşanan sorunlar değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Göç, Uluslararası Göç Yönetişimi, Türkiye

## INTERNATIONAL MIGRATION GOVERNANCE AND TURKEY

### Abstract

Migration is a phenomenon that expresses the situation in which people have to depart from the places they have lived for different reasons. It is a reality that migration has a significant impact on individual and society and it can be said that it has an impact on individual and society by changing or transforming. In addition to the reasons such as natural disasters and wars, the economic reasons and the technological advancements have a great role in the population movements. In this sense, the phenomenon of migration is three-dimensional and it is local, national and global. Migration movements which have different reasons and are of particular interest to those migration receiving and sending countries. The fact that the migration movements crossed the borders and reached an international dimension made it necessary to revise the concept of migration governance. This led to the development of the concept of international migration governance on a global scale. The concept of governance that corresponds to the unity of state, civil society and the actors which are active in the market is in line with the governance of equals and it is necessary for countries to manage the migration movement and solve the problems they have experienced due to migration. Turkey is open to migration due to its geopolitical location and is a country affected by migratory flows widely. Especially in recent years the political, economic and regional developments have shaped the migration to Turkey. These migration movements have affected Turkey in areas such as public order security, economic, social and demographic structure. Turkey faces migration movements and Turkey's recent policies to migration will be the basis for future policies of migration governance.

\* Öğr. Gör., Bitlis Eren Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, yucel.ozden@hotmail.com

\*\* Öğr. Gör., Bitlis Eren Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, ahamurcu@beu.edu.tr

In this study; firstly the concepts of migration and international migration governance will be discussed then Turkey's attitude and policies for migration governance in the context of international migration will be discussed. Finally, the problems due to the global migration will be evaluated.

**Keywords:** Migration, International Migration Governance, Turkey

## 1. GİRİŞ

Tarihsel süreç içerisinde insanların farklı arayış ve istekleri sonucunda ortaya çıkan göç olgusu gerek nedenleri gerekse de sonuçları bakımından önemli bir yere sahiptir. İyi olana ulaşma veya güvenilir olma isteği insanların göçe başvurmalarının başlangıcı olsa da, diğer taraftan göç hareketi zorunlu sebeplerden de kaynaklanabilmektedir. İlk olarak, yerel ve ulusal çapta gerçekleşen göç hareketleri, dönemsel koşullar ve çağın özellikleri ile birlikte ulus sınırlarını aşarak küresel bir kimliğe bürünmüştür. Bu bağlamda, göç olgusu devletler açısından daha önemli bir sorun olarak algılanmaya başlanmıştır. Özellikle kitlesel olarak büyük göç dalgaları ile karşılaşan bir ülke göçmenlere kucak açabilir. Bu durum insani bir yaklaşımdır. Ancak, bu göçmenlerin farklı gereksinimlerinin karşılanması ve topluma entegrasyonu süreci iyi bir planlama ve koordinasyon gerektirir. Bu planlama ve koordinasyon süreci ise devletin, özel sektörün ve sivil toplumun işbirliği içerisinde olduğu iyi bir yönetim anlayışı ile sağlanabilir.

Küresel bir sorun olarak sınır aşan göç hareketlerinin kontrol edilmesi, ekonomik ve toplumsal boyutlar ile güvenlik boyutu açısından son derece önemli görülmektedir. Bu durumda, sadece göç alan ve göç veren ülkelerin değil, aynı zamanda diğer ülkelerin de göç yönetimine yönelik uluslararası işbirliği oluşturmalarını gerekli kılmıştır. Türkiye, Ortadoğu'da yaşanan gelişmelerle birlikte özellikle Suriye'den yoğun bir şekilde göç almıştır. Bu anlamda, Türkiye'nin içinde bulunduğu durum nedeniyle göç hareketini hızlı ve etkili bir biçimde yönetmek amacıyla tüm aktörlerin katkı sağlayacağı güçlü bir yönetim anlayışına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu çalışmada; öncelikle küresel bir nitelik kazanan göç hareketlerinin uluslararası işbirliği ve diyalog çerçevesinde yönetilmesi anlayışı ile uluslararası göç yönetimi kavramı incelenecektir. Ardından son yıllarda göç alan bir ülke olarak Türkiye, uluslararası göç yönetimi bakımından değerlendirilecektir.

## 2. GÖÇ KAVRAMI

Çok kapsamlı ve farklı boyutları olan göç kavramı, insanların bir yerden başka bir yere yerleşmesi sonucu gerçekleşen yer değişikliği hareketi olarak ifade edilebilir. Bir olgu olarak göç, bireyleri, devletleri ve toplumları etkileyen süreçtir. Tarihsel süreç içerisinde insanlar farklı neden ve gerekçelerle göç etmişlerdir. Göç hareketleri iç göç şeklinde ulusal olabileceği gibi, dış göç şeklinde uluslararası boyutta da gerçekleşebilmektedir.

Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından göç kavramı, bir devletin sınırları içinde gerçekleşen yer değişikliği veya uluslararası bir sınırın geçilmesi ile gerçekleşen yer değişikliği olarak tanımlanır (2009: 22). Genel olarak göç kavramı, kayda değer bir mesafe ve etkili olacak bir zaman diliminde meydana gelen yer değiştirme şeklinde tanımlanır (Erder, 1986: 9). Ekonomik, siyasal, hukuksal, kültürel ve demografik açıdan ele alınan göç kavramı farklı kavrayışlara karşılık gelmektedir. Göç kavramı; iktisadi açıdan emeğin (yani üretim faktörünün) hareketi, coğrafi açıdan mekansal değişiklik, demografik açıdan da nüfus hareketi olarak tanımlanır. Bu anlamda göç, ekonomik, siyasal, ekolojik veya bireysel nedenlerden dolayı, bir yerden başka bir yere yapılan yer değiştirme hareketidir. Bu yer değiştirme, uzaklık bakımından kısa aralıklı olabileceği gibi ülke sınırlarına ulaşacak şekilde uzun aralıklı da olabilmektedir (Yalçın, 2004: 13). Bireysel veya kolektif olarak gerçekleşen göç hareketinin temel aktörü insandır. İnsanlar, kendi istekleri ile ya da zorunlu nedenlerden ötürü göç edebilmektedir. Bununla birlikte; teknolojik yenilikler, sanayileşme ve kentleşme gibi olguların etkisiyle yaşanan toplumsal değişimler göç hareketlerini hızlandırmıştır (Akan ve Arslan, 2008: 5). Uygarlıkların başlangıcından günümüze göç olgusu bir gerçeklik olarak kabul edilir. Yaşanan toplumsal değişimler ve ilerlemelerle birlikte göç hareketlerinin içeriği ve niteliği değişmiştir. Bu kapsamda göç kavramını Castles ve Miller (2008: 29), göç veren ve göç alan, aynı zamanda çok boyutlu bir özellik göstermesi sebebiyle toplumsal değişimlere neden olan kolektif bir eylem olarak tanımlarlar.



Göç olayının kendisi mekansal olduğu kadar, bireysel ve kitlesel toplumsal devingenlik anlamına gelmektedir. Göç edenler göç ettikleri yerde var olabilmek için, mevcut yapıyı ve dolayısıyla devingenlik kanallarını kullanmak durumundadırlar. Göçün yerleşik nüfusa göre az olduğu durumlarda, kentteki mevcut yapının ve devingenlik kanallarının yeni gelenleri emebilme olanağı vardır. Ancak, çok büyük miktarlarda göçün yaşandığı durumlarda göç edenlerin kendilerinin de yapıyı ve işleyiş kurallarını etkilemeleri ve giderek değiştirmeleri sözkonusudur (Erder, 2015: 3). Göçün bu şekilde bir fiziksel hareketliliği yansıtmakla birlikte toplumsal bir olguyu da ortaya koyduğu görülmektedir. Zira göç, insanları göçe zorlayan faktörler, göçün sonuçları ve insanların göç edilen yerdeki toplumsal yapıyla etkileşimleri çerçevesinde değerlendirilmelidir (Akan ve Arslan, 2008: 5).

Sanayi devriminin ardından başlangıçta Avrupa sonrasında diğer ülkelerde göç hareketleri etkili olmuştur. Zira yaşanan göç dalgaları bütün ülkeleri doğrudan ya da dolaylı olarak etkilemiştir. Amerikan başkanı Thomas Jefferson Avrupa'daki göç hareketine olumsuz bir yaklaşım sergilemiş ve süreci "Avrupa gibi büyük kentlerimizde yığılma yaşarsak, sapıklık ve çürümeye yüz tutarız, Avrupa'da olduğu gibi birbirimizi yeriz" sözleri ile eleştirmiştir (Kurt, 2006: 149). Her ne kadar göç hareketlerine yönelik uzak bir tutum ve yaklaşım sergilense de ülkeler bu sürece dahil olmak durumunda kalmaktadır. Özellikle, günümüz koşullarında küresel bir özelliğe sahip uluslararası ortamda farklı boyutları olan göç olgusuna hem devletlerin hem de toplumların kayıtsız kalması mümkün değildir.

### 2.1. Göç yönetimi ve göç yönetişimi

Göç alanı dinamik bir alandır. Planlama, kodlama ve disiplin konusundadaki sayısız çabalara rağmen, göçmen kültürler, akışlar (göçmenler) halinde hareket ederek, melez ve belirsiz özellik göstermekte ve varlıklarını sürdürmektedir. Göçmen kültürler, aynı anda hem etki hem de sıkıntı yaratıyorlar ki, muğlaklık akışların genel bir özelliğidir. Göç, düzenli ve saf olarak algılanan durağan hudutları aşan bir akıştır. Göç politikası ise arzulan ve arzulanmayan akışları tahsis etmeye yönelik çabadır. Zira bir nevi muğlak ve melez kültürlerle karşı mücadele olarak da isimlendirilir. (Diken, 2007: 42). Bu anlamda, göç yönetimi uluslararası ortamda gerçekleşen göç hareketlerini kontrol etmeye yönelik devletler tarafından geliştirilen politikalarıdır.

IOM tarafından göç yönetimi (2009: 36); "hem devlet sınırları içinde yabancıların girişi ve mevcudiyetini hem de mültecilere ve korunma ihtiyacı bulunan diğer kişilere sağlanan korumayı yönetmek üzere, sınır ötesi göçleri düzenli ve insani bir şekilde yönetmek için çeşitli devlet kurumlarıyla ulusal bir sistemden oluşan yönetim" şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla göç yönetimi, uluslararası göç hareketlerine yönelik devletlerin izlediği politika ve önlemlerdir.

Bununla birlikte, göç yönetişimi ise "göçü düzenlemeye ve göçmenleri korumaya yönelik kurum, yasal çerçeve, mekanizma ve uygulamalardan oluşan sistem" olarak tanımlanmaktadır. Göç yönetişimi kavramı ile göç yönetimi kavramı birbirine eş kavramlar olarak görülmekle birlikte, göç yönetişimi devlet düzeyinde sınır ötesi hareketlerin düzenlenmesi anlamını da taşımaktadır (IOM, 2009: 36).

Bütün ülkeleri etki altına alabilen göç hareketlerinde ön plana çıkan konulardan biri göç edilen ülkede ne kadar süre kalınacağıdır. Göç olgusunda zaman boyutu büyük öneme sahiptir. Zaman konusunda belirlenmiş kesin bir süre olmadığı için ülkelerin bu yığınları kontrol edememe ve yönetememe sorunu oluşmaktadır (Tekeli, 1998: 9). Ayrıca göçmenlerin niyetleri de diğer bir boyuttur. Yer değişikliği şeklinde gerçekleştirilen göç hareketinin kalıcı bir amaç taşıyıp taşıyamaması da önem taşımaktadır (Taşçı, 2009: 180). Göç yönetimi açısından günümüzde bu iki boyutun düşünülmesi etkin bir planlama açısından gerekli görülmektedir.

Ulus devlet perspektifinden bakıldığında uluslararası göç, ulus devletin sınırlarına, egemenliğine ve vatandaşlık vurgusuna karşı bir algı yaratmaktadır. Çünkü ulus devlet açısından vatandaş, yerli; göçmen ise yabancı olarak algılanır. Özellikle güvenlik kavramının siyasi koşullarda dönem dönem öne çıkmasıyla göç olgusu, toplumsal düzene karşı bir tehdit **unsuru** olarak algılanmaya başlanmıştır (Öner, 2012: 14). Bu olumsuzlukları önlemek için göç ile ilgili istikrarlı politikaların oluşturulmasına, göç sürecine yönelik siyasal ve idari düzenlemelerin varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Bir süreç olarak göç yönetimi, farklı uygulamaları ve yasal düzenlemeleri kapsamaktadır. Göç hareketi sonucu göç eden yığınların bir ülkenin sınırlarına girmesinin öncesinde ve sonrasında bazı aşamaların gerçekleştirilmesi

büyük önem taşır. Bu aşamada hukuksal düzenlemeler çerçevesinde birtakım önlemler ve kontroller yapılır. Ardından göçmenlerin gereksinimlerinin karşılanması ve kendi toplumu ile bütünleşmesi için planlamalar yapılır.

Günümüzde karmaşık bir nitelik kazanan göç hareketlerinin kontrol edilmesi, bu göç hareketlerine yönelik kamu politikalarının oluşturulması göç yönetimi anlayışını da etkilemiştir. Göç yönetiminde var olan yasal düzenlemelerin yanında uluslararası düzeyde faaliyet gösterecek kurumsal yapılanmalara da ihtiyaç duyulmaktadır (Örselli ve Babahanoğlu, 2016: 2063). Bu kapsamda oluşturulacak göç yönetimi anlayışı ile göç, mekansal olarak yer değişikliğinden ziyade, yerel ve ulusal ölçekte kamu politika ve uygulamalarının hayata geçirildiği bir süreç karşılık gelecektir.

## 2.2. Uluslararası göç yönetimi

Post-modern dönemde, küreselleşmenin etkisiyle yaşanan siyasi mücadeleler ve çatışmaların artmasıyla birlikte ekonomik yapı da değişmiştir. Bu değişim beraberinde göç olgusunu etkilemiş ve göç hareketlerini şekillendirmiştir. Göç hareketleri yoğunlaşmış ve uluslararası bir niteliğe bürünmüştür (Castles ve Miller, 2008: 12).

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında gündeme gelen uluslararası göç olgusunun aktörleri olan göçmenler, mülteciler, sığınmacılar ve onların çocukları küreselleşme süreçlerinden hem etkilendiler hem de bu süreçleri doğrudan etkilemektedirler. Küresel kapitalizmin bir sonucu olarak ortaya çıkan bu kitlelerin oluşturdukları toplumsal, siyasal, etnik, kültürel ve dini kimliklerin tanımlanması amacıyla farklı epistemolojik öneriler geliştirilmiştir. Bunları tanımlamak amacıyla “ulusaşırı alan”, “diasporik alan” ve “devlettaşırı alan” gibi farklı kavramlar oluşturulmuştur. Ulaşırı alan tanımlaması ile bir ulus devletin sınırlarının aşıldığı, devamlılığın olduğu, toplumsal ağlar ve ilişkiler kastedilmektedir. Hızlı iletişim ve ulaşım teknolojileri ile var olan küreselleşme olgusu, alanların yerel ulus devlet sınırlarını aşarak ulaşırı bir niteliğe dönüşmesine neden olmuştur (Kaya ve Bahar, 2007).

Uluslararası göç olgusuna yönelik farklı paradigmlar geliştirilmiştir. Bu paradigmların başında çekici ve itici faktörler (pull-push factors) gelmektedir. Bu anlayış, geride bırakılan anavatanın, göçmenlerin iktisadi, siyasal ve kültürel alanlardaki istek ve arzularına cevap vermede yetersiz olduğunu, göç edilen ülkenin ise bu alanlarda çekici bir nitelik sergilediğine dikkat çekmektedir. 1960’lı yıllardan itibaren yaygınlık kazanan diğer paradigmda Marksist kalkınmadır. Bu paradigma uluslararası göçü kapitalist yayılmacılığın bir türevi olarak açıklar. Kalkınma paradigmasına göre, görece kalkınmamış bölgelerden kapitalist merkezlere doğru göçün yaşanması kaçınılmazdır. Küresel kapitalizmin doğası gereği bu durum kaçınılmazdır. Son yıllarda yaygınlık kazanan üçüncü yaklaşım ise ulaşırı alan paradigmasıdır. Bu yaklaşım diğer yaklaşımların aksine, göçmenliği sabit bir statü olarak görmez ve göçmenlik durumunu tözsölleştirmez. Bununla birlikte, göç hareketinin ülke sınırları arasında veya dışında devimsel bir alan oluşturduğunu iddia etmektedir. Bu devimsel alan sosyal, ekonomik, siyasal ve kültürel ilişkilerle örülmektedir. Bu paradigmaya göre göç yapısal bir olgudan ziyade, bireylerin rasyonel tercihleri ile biçimlenen bir olgu olarak değerlendirilir (Kaya ve Bahar, 2007).

Yerel, ulusal ve küresel özelliklerden oluşan göç kavramı farklı boyutlara sahiptir. Farklı boyutlardan oluşan göç süreci yönetim kavramını gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, yönetim devletin, piyasanın ve sivil toplumun ortak hareket ettiği bir anlama sahiptir.

Göç yönetiminin doğmasına neden olan temel etken güvenlik algısıdır. Zira güvenlik algısı, tek taraflı olarak oluşan bir algı değildir, Çoklu aktörler, güven duygusunun yerleşmesinde ya da ortadan kalkmasında önemli rol oynamaktadırlar. Hal böyle olunca ulusal açıdan ele alındığında güvenlik kavramı, soyut ve değişmeyen bir kavram olarak nitelendirilemez. Ekonomik ve siyasal bileşenlerin de dahil olduğu göç yönetimi, göç yönetimi yaklaşımını doğurmaktadır (Akçapar, 2012: 573). Göç olgusu günümüzde küresel bir nitelik kazanarak uluslararası bir boyuta ulaşmıştır. Bu durumda uluslararası göç yönetiminin çok yönlü ve bileşenli aktörlerden oluştuğunu göstermektedir (Sandıklı ve Kaya, 2013: 72).

Başlangıçta devletler göçmenlerin yöneldiği sınırlarını kontrol edip, sınırlarındaki hareketliliği insani bir boyutta yönetmek için çaba göstermişlerdir. Bu çabanın amacı, göç hareketleri ile ilgili doğru politikaların ve düzenlemelerin yapıldığı göç yönetimini anlayışını gerçekleştirmektir ([www.iom.int](http://www.iom.int), 2013). Fakat küresel bir nitelik kazanan göç hareketlerinin yerel ve ulusal boyuttaki düzenlemelerle çözümü neredeyse imkansızdır. Bu doğrultuda, devletlerin egemenliğini tehdit eden göç dalgalarının devletlerarasında kurulacak işbirliği ile aşılabileceği bir gerçekliktir.

Ayrıca, uluslararası göç yönetiminde devletlerin oluşturdukları işbirliğinin yanında, uluslararası aktörlerin de katkılarına ihtiyaç duyulmaktadır. Zira uluslararası göç yönetiminde, göçmenlere yönelik karar alma ve yasal düzenleme süreçlerine devletlerin dışındaki aktörlerde katılmaktadır. Böylece yönetim süreci ile yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası bir işbirliği oluşturulabilecektir.

### 3. TÜRKİYE'DE ULUSLARARASI GÖÇ YÖNETİŞİMİ

Göç alan ve göç veren ülkelerde göç olgusunun varlığı devlet tarafından birtakım düzenlemeleri gerektirmektedir. Sınır kontrolü, güvenlik, göçmenlerin yeni geldikleri topluma entegrasyonu, yaşamlarını sürdürebilmeleri için sosyal ve ekonomik alandaki ihtiyaçları bu konularda devlete rol biçmektedir (Çatır, 2003: 217). Göç hareketlerinin kontrolü ve takibi için ihtiyaç duyulan düzenlemeler, mevcut yönetim anlayışının değiştirilmesine ve uluslararası çapta etkin olan kurum ve kuruluşlar ile bunların göçe yönelik politikalarının göz önünde bulundurulmasına yol açmaktadır.

Türkiye'nin göç tarihine bakıldığında; ilk olarak 1922-1938 yıllarında Yunanistan'dan Türkiye'ye 384 bin göçmen gelmiştir (Vatandaş, 2016: 4). Bununla birlikte, 1923-1945 yılları arasında Balkanlar'dan ve 1933-1945 yılları arasında Almanya'dan 800 bin kişi Türkiye'ye göç etmiştir. 1988 yılında Irak'tan 52 bin kişi; 1989 yılında Bulgaristan'dan 345 bin kişi; 1991 yılında Körfez Savaşı nedeniyle yine Irak'tan 51 bin kişi ve 1999 yılında iç karışıklıklar yaşayan Kosova'dan ise 17.746 kişi Türkiye'ye göç etmiştir (Dönmez Kara, 2015: 135). Son olarak da, Ortadoğu'da yaşanan gelişmelerin ardından Suriye'deki karışıklıklar nedeniyle 3,5 milyonu aşkın Suriyeli göçmen Türkiye'ye gelmiştir. Bu süreçte Türkiye'nin göç konusunda ilgi odağı olmasında; AB müzakerelerinin etkisi, ekonomik ve sosyal alanlarda gelişen bir ülke olması, geçiş ülke konumunda olması, iklim ve çevre koşullarının etkisi ve göçle ilgili yeterli denetimlerin yapılmaması gibi etkenler öne çıkmaktadır. Bu nedenle göç olgusu, kurumsallaşmaya ihtiyaç duyulan sosyal bir süreçtir.

Türkiye, 1951 tarihinde kriter ve coğrafi alan belirlemelerine göre sözleşmeyi BM Cenevre Anlaşması çerçevesinde imzalamış ve göç politikası yönünde bir adım atmıştır (Sağiroğlu, 2015: 25). Türkiye Avrupa devletlerinden gelen göçmenleri mülteci olarak tanımlayıp kabul ederken, Avrupa dışından gelen göçmenleri geçici sığınma statü kapsamında değerlendirmiştir (Canyurt, 2015: 130). Ardından 1994 yılında İltica Yönetmeliği düzenlenmiş ve yürürlüğe girmiştir. Böylece Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki sorumluluklar geride bırakılmış ve hareket serbestliği sağlanmıştır. Diğer taraftan, AİHM, AİS ve AB müktesebatı çerçevesinde mülteci ve iltica konusunda birtakım çalışmalar yapılmıştır (Yıldız vd., 2014: 43).

Bu kurumsal düzenlemelerle birlikte Türkiye düzenli ve düzensiz göç hareketlerinin kontrol edilmesine yönelik bölgesel ve küresel ölçekte birtakım anlaşmalar ve işbirlikleri de yapmıştır. İlk olarak, 2004 yılında Türkiye Uluslararası Göç Örgütü'ne üye olmuştur. Böylece Türkiye hem göç yönetimi hem de insan ticareti ile mücadele konusunda (<http://www.mfa.gov.tr>, 2019) işbirliği oluşturmuştur.

Bununla birlikte, Türkiye Avrupa ve komşu ülkelerde meydana gelen düzensiz göçe yönelik sorunların belirlenmesi ve göç politikalarının geliştirilmesi amacı ile kurulan Budapeşte Süreci'ne 2006 yılından beri başkanlık yapmaktadır. Budapeşte süreci ile düzenli göç için kapsamlı ve sürdürülebilir bir sistem kurulması amaçlanmaktadır. Budapeşte sürecine AB ülkelerinin de dahil olduğu 52 ülke ve 10 uluslararası kuruluş katılmıştır. Budapeşte süreci ile göçe kaynak ülkelerle göçe hedef olan ülkeler arasında işbirliği oluşturulması hedeflenmektedir (<http://www.mfa.gov.tr>, 2019). Düzenli ve düzensiz göç, iltica, vize, insan ticareti ve geri kabul gibi konularda bilgi ve uygulama paylaşımı çerçevesinde kurulan Budapeşte Süreci hükümetler arasında kurulan bir oluşumdur. Katılımcı devletler bu oluşum

tarafından yürütülen bütün faaliyetlere liderlik ve rehberlik etmektedirler. Budapeşte Süreci, Avrupa’da artan düzensiz göçü önlemek için 1991 yılında Almanya tarafından başlatılmıştır (<https://www.goc.gov.tr>, 2019). Budapeşte sürecine başkanlık yapan Türkiye öncülüğünde İpek Yolu Bölgesi Çalışma Grubu kurularak, göç hareketlerinden etkilenen ülkeler arasında diyalog geliştirilmiştir. Bu anlamda, Budapeşte Süreci’nin yirminci yılı nedeniyle 2013 yılında ‘İpek Yolu Göç Ortaklığı’ temasıyla düzenlenen V. Balkanlar Konferansı İstanbul’da gerçekleştirilmiştir (<http://www.mfa.gov.tr>, 2019). Budapeşte Süreci kapsamında VI. Balkanlar Konferansı da 2019 yılında 57 ülke, 15 Uluslararası kuruluş (BSEC, BM, Avrupa Konseyi, AB Konseyi, Avrupa Komisyonu, IIL, IOM, AGİT gibi), onur konuğu olarak da Somali, Ürdün ve Yemen iç işleri bakanlarının katılımı ile İstanbul’da gerçekleştirilmiştir. Konferansta oluşturulan bildiri ile İpek Yolu üzerinde güvenli, sistemli ve düzgün göçü sağlamak için ortaklık, kapsamlı göç yönetimi, uluslararası insan haklarına ve temel hak ve özgürlüklere saygı duyma, bu hak ve özgürlükleri koruma ve yerine getirme, destek, dayanışma ve bilgi taahhütlerinin uygulanması kararlaştırılmıştır (<https://www.goc.gov.tr>, 2019).

Düzensiz göç hareketlerinin engellenerek, düzensiz göçmenlerin düzenli, hızlı, güvenli ve insan onuruna yakışan bir biçimde yurttaşları oldukları veya göç ettikleri ülkelere geri döndürülmesine yönelik usullerin belirlendiği Geri Kabul Anlaşmaları ile ilgili de çalışmalar yapılmıştır. Bu bağlamda, Türkiye Rusya Federasyonu, Yunanistan, Kosova, Norveç, Yemen, Bosna Hersek, Kırgızistan, Pakistan, Romanya, Ukrayna, Belarus, Karadağ, Moldova, Nijerya ve Suriye ile Geri Kabul Anlaşması imzalamıştır (<http://www.mfa.gov.tr>, 2019).

2013 yılına kadar Türkiye’de göç yönetimi yetersiz kurumsallaşmadan kaynaklı eksiklikler ve dağınık bir kurumsal yapı içerisinde seyretmiştir. 2013 öncesi süreçte İçişleri Bakanlığı’na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü’nün Yabancılar Şubesi ve Valilikler ülkeye giriş yapan yasadışı göçmenleri kontrol altına almaya yoğunlaşmış, onların ikamet edecekleri merkezlere yerleştirilmesi ve gerektiğinde sınır dışı etmeleri ile ilgilenmiştir. Bu nedenle AB müktesebatına uyum kapsamında göç yönetimi için kurumsal bir yapılanmanın gerekliliği özellikle vurgulanmış ve idari kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar ve talepler dile getirilmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 46).

2013 yılında 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun kabul edilmesiyle birlikte, İçişleri Bakanlığı’na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuştur. Böylece göç yönetiminin kurumsal yapılanmasında da yeni bir dönem başlamıştır. Göçle ilgili kurumsal yapılanma bir yandan merkezden yönetilirken bir yandan da merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimler tarafından desteklenmektedir (Örsekli ve Babahanoğlu, 2016: 2069). Zira Türkiye’deki göç yönetişimi faaliyetlerine AFAD ve Kızılay gibi kurum ve kuruluşlar destek olmaktadır.

Göç yönetişimi çerçevesinde GİGM tarafından hazırlanan 47 proje tamamlanırken, 27 proje ise halihazırda devam etmektedir. Genel olarak, ikili işbirliği, AB ve milli bütçe destekli sürdürülen bu projeler Türkiye’deki göç yönetimi ile ilgili mevzuatın ve politikaların güçlendirilmesine (<https://www.goc.gov.tr>, 2019) yöneliktir.

IOM 2018 yılı raporuna göre; uluslararası göçmen sayısı son 45 yıl içinde ciddi düzeyde artış göstermiştir. Bununla birlikte, 2015 yılında doğduğu ülkeden başka bir ülkede yaşayan insan sayısı 244 milyondur. Dünya çapında uluslararası göçmen sayısı artarken, her otuz kişiden birinin göçmen olduğu tespit edilmektedir. Dünyadaki toplam uluslararası göçmen sayısının % 62’si (75 milyon) Avrupa ve Asya kıtasında yaşamaktadır ([www.iom.int/wmr/](http://www.iom.int/wmr/), 2018).

2011 yılı sonrasında Suriye’deki savaş ile birlikte yaşanan göç konusu uluslararası alanda ve özellikle Türkiye’de önemli bir gündem haline gelmiştir. Suriye’de yaşanan gelişmelerin ardından sınır bölgemizde meydana gelen toplu nüfus hareketleri sonucunda ülkemize giriş izni verilmiştir. 2016 yılı sonu itibarıyla (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre) geçici koruma altına alınan Suriyeli yurttaşların biyometrik kayıt sayısı 2.834.441’dir. Göçmenlerin % 47,64’ü 0-18; % 36,25’i 18-49; % 6,13’ü 50-64; %2,08’i 65 ve üstü yaş aralığındadır. Bununla birlikte, göçmenlerin cinsiyete göre dağılımı incelendiğinde % 46,68’i kadın iken, % 53,32’si erkektir. Ayrıca göçmenlerin en fazla yaşadığı iller sırası ile İstanbul, Şanlıurfa ve Hatay şeklindedir. İl nüfuslarına oranla Suriyeli göçmen sayısının en yoğun olduğu il Kilis’tir. Kilis ilinin nüfusu 130.825 iken, Suriyeli kayıt sayısı 122.327’dir (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016: 76-80).

Suriye krizinin ardından yaşanan göç hareketleri karşısında Türkiye olumlu bir tavır takınmış ve dışlayıcı bir politika izlememiştir. Göç hareketlerinin kontrolü ve yönetimi çerçevesinde hem iç politikada ve hem de dış politikada etkin adımlar atılmıştır. Türkiye kamu yönetimi kapsamında göç ve iltica konularında bazı iş birlikleri yapmıştır (Kirişçi, 2014: 22). Yaşanan krizin kontrol edilmesi amacıyla bakanlıklar, hükümet temsilcileri ve sınır illerin valilerin katıldıkları koordinasyon komitesi oluşturulmuştur (Kirişçi, 2014: 43). Ayrıca Suriyeli göçmen krizinin doğru yönetilmesi için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü etkin bir çaba göstermiştir.

#### 4. SONUÇ

Tarihin her sürecinde bir gerçeklik olarak kabul edilen göç olgusu dinamik bir özelliğe sahiptir. Farklı neden ve şekillerde gerçekleşebildiği gibi, değişen koşullarla birlikte devingenliği artan göç hareketleri daha karmaşık bir hale dönüşmüştür. Göç hareketleri geçmişte sadece göç alan ve göç veren ülkelerin merkezinde yer alırken, günümüz koşullarında farklı ülkelerin ilgilenmesi ve katkıda bulunması gereken bir soruna dönüşmüştür. Küresel olarak yoğunlaşan göç hareketlerinin nasıl yönetileceği sorusu ise birçok devletin tartıştığı bir olgu haline gelmiştir. Bu durum, başta devletler olmak üzere göç hareketlerinin kontrol edilmesini ve doğru bir anlayışla yönetilmesini zorunlu kılmıştır.

Çağımızın yeni yönetim anlayışı çerçevesinde önemli hale gelen yönetişim kavramı hükümet dışı aktörlerinde yönetim faaliyetlerine dahil edildiği bir süreç olarak ifade edilmektedir. Bu süreç esnek yapılı, çok aktörlü ve karşılıklı etkileşimin sağlanabildiği bir yönetim paradigmasını ifade etmektedir. Günümüz kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde küresel bir kimliğe dönüşen ve çok aktörlü bir ortamı ilgilendiren göç dalgalarının kontrolünün iyi bir yönetişim paradigması ile sağlanabileceği bir gerçekliktir.

Bu bağlamda, Türkiye geçmişten günümüze göç hareketlerinin odağı olmuştur. Odak olmasının sebebi ise Türkiye'nin geçiş noktasında bulunması, bölge ülkelerle kıyaslandığında görece gelişmiş olmasıdır. Arap Baharı sürecinin ardından gerçekleşen Suriye krizi, Türkiye açısından göç olgusuna farklı yaklaşımlar geliştirmenin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Yaşanan göç hareketlerinin yoğun olması, göçmenlerin var olan ihtiyaçlarının giderilmesi ve göçmenlerin topluma entegrasyonu gibi durumlar nedeniyle yönetişim anlayışının yerel, ulusal ve uluslararası ortam tarafından desteklenmesi gerekmektedir. Aynı zamanda, Suriyeli göçmenlere yönelik Türkiye'nin tutumu takdir edilirken, Batı ülkelerinin göçmenlere kapılarını kapatmaları da eleştiri konusu olmuştur. Türk toplumu ise göçmenlere yönelik politikaları büyük ölçüde desteklerken, göçmenlere ayrıcalıklı bir politika uygulanmasına itiraz etmektedir. Sonuç olarak, bu süreçte göç olgusunun geleneksel yönetim anlayışı ile yönetilemeyeceği bilinmelidir. Göç yönetişimi çerçevesinde, uluslararası aktörlerin karşılıklı etkileşimi ve desteği ile göçmenlere yönelik politika ve uygulamalara ihtiyaç vardır.

## KAYNAKÇA

- Akan, Y., Arslan, İ. (2008). *Göç Ekonomisi; Türkiye Üzerine Bir Uygulama*. Ankara: Ekin Yayınevi.
- Akçapar, Ş. (2012). Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar. A. Ş. Gülfer İhlamur Öner içinde, *Uluslararası Göç Alanında Güvenlik Algılamaları ve Göçün İnsan Boyutu* (s. 563-576). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Canyurt, D. (2015). Suriye Gelişmeleri Sonrası Suriyeli Mülteciler: Türkiye'de Riskler. *Akademik Bakış Dergisi*(48), 127-146.
- Castles, S., Miller, J. M. (2008). *Göçler Çağı-Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*. (İ. A. Bülent Uğur Bal, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Çatır, G. (2012). Zorunlu Göç Tecrübesinin Devlet Politikalarındaki Yansıması: Bulgaristan'dan Türkiye'ye Kitleli Göçün Analizi. A. Ş. Gülfer İhlamur Öner içinde, *Küreselleşme Çağında Göç* (s. 217-232). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Demirhan, Y., Aslan, Y. (2015). Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. *Birey ve Toplum Dergisi*, 5(9).
- Diken, B. (2007). Göç: Eleştirisi ve Ötesi. B. Ş. Ayhan Kaya içinde, *Kökler ve Yollar Türkiye'de Göç Süreçleri* (s. 41-61). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Dönmez Kara, C. Ö. (2015). Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye'nin Politikaları. Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Erder, S. (1986). *Refah Toplumunda Getto ve Türkler*. İstanbul: Teknografik Matbaacılık.
- Erder, S. (2015). *İstanbul Bir Kervansaray (Mı?)*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017). *Türkiye Göç Raporu*. Ankara: İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019, 07 28). <https://www.goc.gov.tr>. Göç Projeleri: <https://www.goc.gov.tr/goc-projeleri56> adresinden alınmıştır
- Kaya, A., Bahar, Ş. (2007). *Kökler ve Yollar Türkiye'de Göç Süreçleri*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kirişçi, K. (2014). *Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye'nin Suriyeli Mülteci Sınırı*. Ankara: Karınca Ajans Yayıncılık.
- Kurt, H. (2006). Göç Eğilimleri ve Olası Etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(1), 148-178.
- Öner, A. Ş. (2012). Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar. A. Ş. Gülfer İhlamur Öner içinde, *Küreselleşme Çağında Göç* (s. 13-27). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Organization, I. M. (2009). *Göç Terimleri Sözlüğü*. İstanbul: IOM Yayınları.
- Örselli, E., Babahanoğlu, V. (2016). Türkiye'nin Göç Yönetimi ve Göç Politikalarının Gelişimi: Bir Kamu Politikası Analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(43), 2063-2072.
- Sağiroğlu, A. Z. (2015). Türkiye'nin Değişen Göç Karakteri. *Sosyoloji Divanı Dergisi*, 3(6), 9-30.
- Sandıklı, A., Kaya, E. (2013). Barış Kavramına Yönelik Teorik Yaklaşımlar ve Küresel Yönetişim. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(23), 59-79.
- Taşçı, F. (2009). Bir Sosyal Politika Sorunu Olarak Göç. *Kamu-İş Dergisi*, 10(4), 177-204.

- Tekeli, İ. (1998). Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde Kentsel Gelişme ve Kent Planlaması. Y. Sey içinde, *Bilanço:98 75 Yılda Değişen Kent Ve Mimarlık* (s. 1-24). İstanbul: İş Bankası ve Tarih Vakfı Ortak Yayını.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, (2019, 07 28). *Düzensiz Göç*. [http://www.mfa.gov.tr: http://www.mfa.gov.tr/turkiye\\_de-duzensiz-goc.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr: http://www.mfa.gov.tr/turkiye_de-duzensiz-goc.tr.mfa) adresinden alınmıştır
- Vatandaş, S. (2016). Avrupa'ya Göçmen Akışı ve Türkiye'de Göç Politikaları. *İlke İlim Kültür Eğitim Derneği*(3), 1-19.
- Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Anı Yayıncılık.
- Yıldız, K., Ünlü, Ü., Sezer, M. (2014). Mülteci- Sığınmacı Cinnetleri ve Toplum "Her İnsanın Huzur İçinde, Kendi Evinde, Sevdiği İnsanların İçinde ve Vatanında Ölme Hakkı Vardır!". *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 16(1), 42-50.
- World Migration Report (2013). <https://www.iom.int/wmr2013>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019)
- World Migration Report (2018). <https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018>, (Erişim Tarihi: 10.03.2019)

## ULUSAL GÜVENLİK BAĞLAMINDA TÜRKİYE’NİN İNSANİ MÜDAHALE POLİTİKASI: SURİYE ÖRNEĞİ

*Ali Hamurcu\**

*Yücel Özden\*\**

### Öz

Devletler herhangi bir tehditle karşı karşıya olduklarında ve bu tehditlerin etkisine maruz kaldıklarında, bu tehditleri ortadan kaldırmak amacıyla ulusal güvenlik stratejisi izlerler. Bu bağlamda, Arap Baharının son ayağı olan Suriye’deki olaylar Türkiye açısından insani müdahale kavramını gündeme getirmiştir. İnsani müdahale kavramı bir devlet ya da devletler topluluğunun bir başka devletin rızası olmadan, o devletin iç işlerine insani amaçlarla şiddet içeren bir şekilde karışması olarak ifade edilebilir. İnsani müdahalenin tabiatı gereği devletlerin egemenliğine müdahale edilmesi olağandır. Diğer yandan egemenlik önemli bir değerdir. Bunun nedeni ise devletlerin egemenliğinin uluslararası sistemde esas olmasıdır. Uluslararası istikrarın bozulmaması için ulusal egemenliğin zedelenmemesi gerekir. Batılı devletlerin güçlü oldukları ve uluslararası sistemde daha fazla söz sahibi oldukları aşikârdır. Bu tip devletlere insani müdahale bahanesiyle operasyon yapılma ihtimali de zayıftır. Ancak, Batı dışındaki devletler de her ne kadar Batılı devletler kadar güçlü olmasalar da uluslararası sistemin birer parçasıdır. Egemenliğine müdahale edilmiş devletlerin uluslararası istikrarı bozabileceği akıllardan çıkarılmamalıdır. Bununla birlikte, müdahale seçeneğinin Batılı toplumların Batı dışı toplumlar üzerinde egemenlik kurmalarının bir aracı olabileceği de unutulmamalıdır. Uluslararası hukuk bağlamında devletlerin karşılıklı olarak birbirlerinin egemenliğine saygılı olmaları temel ilkedir. Ancak Arap Baharı ile başlayan süreçte ülkelerin yapıları dönüştürülmüştür. Bu bağlamda, Suriye üzerinde de Esad rejiminin tasfiye edilerek sürecin tamamlanması hedeflenmiştir. Rusya ve Çin’in vetosundan dolayı Suriye’de insani müdahale işlememiştir. Türkiye’nin son dönemlerde Suriye’de yapmış olduğu tek taraflı operasyonlarda ise insani kaygılar var olsa da Türkiye’nin temel kaygısı egemenliğidir.

Bu çalışmada; ilk olarak insan hakları, insani müdahale, koruma sorumluluğu ve egemenlik kavramları üzerinde durulacaktır. Ardından Türkiye’nin Suriye konusundaki tutumu ve uyguladığı politikalar ayrıntılı olarak değerlendirilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Ulusal Güvenlik, İnsani Müdahale, Suriye, Türkiye

## TURKEY'S HUMANITARIAN INTERVENTION POLICY ESTABLISHED BY NATIONAL SECURITY CONTEXT: SYRIAN EXAMPLE

### Abstract

When states face any threats and when they are subject to potential threats, they follow a national security strategy to eliminate all these threats. In this context the events in Syria which is the last destination of Arap Spring lead an agenda on humanitarian intervention for Turkey. In its simplest definition, the concept of humanitarian intervention can be expressed as the interference of a state or group of states to another state’s internal affairs including humanitarian purposes in a violent manner without consent. It is common to intervene to the sovereignty of states due to the nature of humanitarian intervention. On the other hand sovereignty is an important value. This is because the sovereignty of states is essential in the international system. In order not to damage international stability, national sovereignty should not be harmed. It is obvious that Western states are powerful and have a greater voice in the international system. There is a low possibility of operation to these states because of

\* Öğr. Gör., Bitlis Eren Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, ahamurcu@beu.edu.tr

\*\* Öğr. Gör., Bitlis Eren Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, yucel.ozden@hotmail.com



humanitarian intervention concerns. On the other hand, non-Western states are part of the international system, even though they are not as powerful as Western states. It should be also noted that the states that are subjected to intervention may give damage to international stability. It should be also considered that the option of intervention may be a tool for Western societies to dominate non-Western societies. In the context of international law, it is a fundamental principle that states are mutually respectful to each other's sovereignty. However, in the process starting with the Arab Spring, the structures of the countries were transformed. In this context, it was aimed to complete the process by eliminating the Assad regime in Syria. Due to the veto of Russia and China, there was no humanitarian intervention in Syria. Even though there are humanitarian concerns in Turkey's unilateral operations in Syria, Turkey's main concern is sovereignty.

In this study; firstly the concepts such as humanitarian intervention, human rights, responsibility to protect and sovereignty will be examined. Then the practices that Turkey has on Syria will be evaluated in detail.

**Keywords:** National Security, Humanitarian Intervention, Syria, Turkey

## 1. GİRİŞ

Kavram olarak ulusal güvenlik İkinci Dünya Savaşı neticesinde ABD başkanı Truman döneminde kongre tarafından çıkartılan Ulusal Güvenlik Yasası ile ün kazanmıştır. Akabinde ulusal güvenlik politikası daha fazla tartışılır olmuştur. Ulusal çıkarlar ve tehditler ulusal güvenlikte önemli kavramlar olarak ortaya çıkmıştır. Ulusal güvenliğe yönelmiş olan mevcut ya da potansiyel tehditler her zaman için net değildir. Nelerin tehdit olarak algılanacağı korunmak istenen değerlerin öznesine göre değişebilmektedir. Devleti değer olarak merkeze alan anlayışlarda devletin sıradan işleyişini bozabilecek her tür girişim tehdit olarak algılanır. İnsanı merkeze alan anlayışlarda ise tehdit kavramı daha farklı algılanmaktadır. Devlet merkezli yaklaşımda hak ve özgürlükler ikinci plandadır. İnsan merkezli yaklaşımlarda bireyin hak ve özgürlükleri ilk plandadır. Tehdit algısı her iki durum için de farklıdır.

Ulusal güvenlik, kavram olarak her ne kadar ABD merkezli olsa da Soğuk Savaş döneminde adeta bir ideolojiye dönüşmüştür. Bu dönemde ABD ve müttefiklerinin amacı komünizm tehlikesine karşı korunmak ve de Batı değerlerini muhafaza etmektir. Soğuk Savaş'ın bitimini takiben çift kutuplu sistemdeki ideolojik rekabet sona ermiş ve en başta BM olmak üzere birçok kurumca ulusal güvenliğin odak noktası değişmiştir. İnsani değerlerin daha revaçta olduğu bu zaman zarfında liberal ve ekonomik değerler daha ön plana çıkmıştır. Fakat küreselleşmenin de olağan etkisiyle ulusal güvenlik kavramı daha hassas algılanır olmuştur (Birdişi, 2011: 150).

Türkiye'nin Suriye'deki operasyonları da güvenlik endişelerinden kaynaklanmaktadır. Türkiye, devlet olarak Suriye'de IŞİD'i ve YPG'yi ve dolayısıyla PYD'yi kendisine tehdit olarak algılamaktadır. Türkiye'nin Suriye'deki operasyonları Suriye'nin egemenliğine müdahale gibi gözükse de, neticede meşru müdafaa hakkını kullanmak isteğidir. Türkiye, Suriye'nin toprak bütünlüğünün korunmasından yanadır. Bu makalede amaç insan hakları, egemenlik, insani müdahale ve koruma sorumluluğu gibi kavramlar çerçevesinde, Türkiye'nin Suriye politikasını değerlendirmektir.

## 2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde ulusal güvenlik ile ilgili kavramların analizi yapılacaktır. Bu kapsamda, insan hakları, egemenlik, insani müdahale ve koruma sorumluluğu kavramları incelenecektir.

### 2.1. İnsan hakları

İnsanların yalnızca insan olmaları dolayısıyla doğuştan sahip oldukları kabul edilen bir takım dokunulmaz, devredilmez ve vazgeçilmez haklara insan hakları denir. İnsan hakları kavramının düşünce sahasında ortaya çıktığı son üç yüzyıldan bu yana, bu hakların tanınması ve sınırlanması konusunun tam olarak açıklığa kavuştuğu söylenemez. Fakat genel itibarıyla otoriter ve totaliter sistemlere nazaran liberal demokratik rejimlerin insan haklarına daha saygılı olduğunu söylemek mümkündür.

En temel hak yaşama hakkıdır. İnsan kendi başına bir amaçtır. Özgürlük, diğer bireylerin özgürlüğü ile de sınırlıdır (Dağı ve Polat, 2004: 37). Özgürlük pozitif hukuk tarafından düzenlenir.

(Tezcan vd. 2011: 34-35). Özgürlükler kaynağını insanın insan olma özelliğinde bulur. Özgürlükler insanın kişiliğine bağlı olup ondan ayrılmaz, dokunulmaz ve devredilmezdir. Doğuştan özgür kabul edilen insanın özgürlükleri devletlerce ortadan kaldırılamaz ve sebepsiz yere kısıtlanamaz. Bu durum, hem Amerikan hem de Fransız İnsan Hakları Bildirgelerinde bu şekilde kabul edilmiştir. İnsan hakları kavramı insanlığın tarihsel gelişimi boyunca genişlemiş ve yeni boyutlar kazanmıştır. Günümüzde dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen insan hakları ihlalleri dünyanın birçok yerinden tepki almaktadır (Kocaoğlu ve Kocaoğlu, 2007: 106).

İnsanlara hakların önemini anlatıp onlara saygı gösterilmesini sağlamak insan haklarının gelişimine katkı sağlamaktadır. İnsan haklarının korunması çok kolay bir mesele değildir. Neticede günlük yaşamda insanlar ve hatta devletler dahi insan haklarını bazı durumlarda görmezden gelebilmektedir. İnsan haklarının korunması devletler seviyesinden bireyler seviyesine kadar ele alınıp değerlendirilmelidir. Temel hakların bilinmesi insan haklarının korunmasında temel bir dinamiktir. Hakların kullanılması ancak eğitim yoluyla öğrenilebilir ve haklarını bilen bir birey başkalarının haklarına saygılı olmayı da öğrenmektedir. İnsan haklarının çiğnenmesinin önüne geçilebilmesi için toplumda insanların haklarını bilmesi ve bu insanların haklarını bilinçli bir şekilde kullanması gerekir. Böylece eğitilmiş bireyler örgütlenerek insan haklarının korunmasına ve devamına katkı sağlayacaktır (Çüçen, 2013: 47-53).

Birinci Dünya Savaşı sonrası kurulmuş olan Birleşmiş Milletler Örgütü barışın korunması yanında insan haklarının korunmasını da görev edinmiştir. Birçok uluslararası belge de imzalanarak, insan haklarının uluslararası düzeyde korunması amaçlanmıştır (Arıboğan vd. 2010: 348). Hem ulusal hem de uluslararası alanda, demokratik hukuk devletinin oluşumu açısından insan haklarının korunması oldukça önemlidir. Küreselleşme ve iletişimdeki olağanüstü gelişmeler sayesinde insan hakları evrensel bir boyut kazanmıştır. Zira devletler ve bireyler de küreselleşme nedeniyle insan hakları konusunda daha hassas davranmaya başlamıştır (Çelebi, 2012: 37).

İnsan hakları ve kaynakları hakkında şunlar söylenebilir. Uluslararası hukukun iki temel kaynağı uluslararası antlaşmalar ve örf ve adetlerdir. Netice olarak uluslararası hukukun da kaynakları temelde bu iki unsurdur. Örf ve adet kuralları uluslararası hukukta olduğu gibi uluslararası insan hakları alanında da bağlayıcı davranış kuralları olarak geçerlidir. İnsan hakları kavramı görece olarak uluslararası hukukun yeni kavramlarıdır. Uluslararası hukuk açısından insan hakları kavramı ulusların tamamen iç meselesi olarak kabul edilmekteydi. Devletlerin halkına karşı nasıl davranacağı diğer devletleri ilgilendirmemekteydi. Bunun sonucunda uluslararası hukukta insan haklarına dair örf ve adetlerin oluşumu gecikmiştir. İnsan haklarına dair uluslararası tutumun ancak geçtiğimiz yüzyılın ortalarından itibaren netleşmeye başladığı görülür. Bu süreçte bağımsız yargılanma, işkence yasağı, soykırım yasağı, ırk ve inanç ayırımından korunma hakkı, kölelik yasağı ve yaşama hakkı (Dağı ve Polat, 2004: 139-140) gibi hakların varlığından bahsedilebilir.

Devletler uluslararası insan hakları sözleşmeleri sayesinde insan haklarına ilişkin standartları iç hukuklarında tatbik etme sözünde bulunurlar. İster ulusal hukuk isterse de uluslararası hukuk kanalıyla tanınmış olsun, insan haklarının tatbik edileceği alan iç hukuktur. Devletler uluslararası sözleşmelere taraf olduklarında iç hukuk sayesinde egemenlik alanları içinde bu hakları herkes için uygulama zorunluluğu altına girmeyi kabul etmişlerdir (Eren, 2007: 112).

Toplumsal yaşama geçmiş olan insanların barış ve güven içinde yaşamını sürdürebilmesi için toplumsal düzene ihtiyaç duyulur. Bunu sağlayacak olan da ancak ve ancak devlettir. Bu durumda insan hak ve özgürlüklerini korumak için kiminle savaşılmalıdır sorusu akla gelebilir. İnsanların hak ve özgürlükleri kim tarafından çiğneniyorsa ona karşı savaşılmalıdır. İnsan hakları en çok devletler tarafından çiğnenmektedir. Leviathan adlı kitabında Thomas Hobbes devleti işte bu nedenle tek başlı ve gövdesi birçok yaratığın birleşiminden oluşan korkunç bir canavara benzetir. Devletin iyi huylu olması ve insan haklarına saygılı olması da bir ihtimaldir. İnsanların kaderini bir bakıma bu devin insafına terk etmiş olmaktayız. Bu nedenden dolayı uluslararası bildiriler, sözleşmeler ve bunlarda yer alan güvenceler ile insan hak ve özgürlüklerinin korunması desteklenir (Kocaoğlu ve Kocaoğlu, 2007: 107-128).

BM liderliğinde evrensel insan hakları sistemi devreye girmiş ve de bunu ihlal eden devletlere karşı insani müdahale araç olarak kullanılmaya çalışılmıştır. Müdahale kavramı özelde üçüncü dünya

ülkeleri için, genelde bütün dünya ülkeleri için devreye girer. Ancak insani müdahale kavramı Batılı devletler tarafından istismar edilir ve de güçlünün zayıfa hegemonyasını kabul ettirmesinin bir aracı olarak kullanılabilir. Bu nedenle bu istismar konusu da evrensel insancıl hukukun gelişimini önlemektedir (Çeçen, 2013: 811-812).

## 2.2. Egemenlik

En genel tanımıyla egemenlik bir devletin kendi toprakları üzerinde siyasi yönetim hakkını kullanma yetisi olarak ifade edilebilir. Egemenlik kavramı içsel olarak bir devletin kendi toprakları üzerindeki her şey ve herkes hakkında yargı, yürütme ve yasama yetkilerini kullanabilmesidir. Dışsal manada egemenlik ise bir devletin herhangi bir eyleminde rıza göstermediği hiçbir müdahaleyi ya da sınırlamayı tanımamasıdır.

Uluslararası İlişkiler literatürü içinde egemenlik, kurucu bir kavram görevine sahiptir. Uluslararası ilişkilerde iç, hiyerarşiyi ve düzeni temsil ederken dış ise anarşiyi yani kaosu temsil etmektedir (Balcı, 2011: 13). İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde uluslararası örgütler daha görülebilir şekilde düzende yer almaya başlamıştır. Devletlerin hemen hepsi ticaret, üretim alanları, sermaye akımları gibi farklı yollarla dünya ekonomisinin parçası haline gelmiştir (Bulut, 2003: 184). Ardından mutlak egemenlik penceresinden tanımlanmış olan devlet merkezli anlayış daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Ulus-devletin değişip değişmediği yönünde gerçekleşen bir tartışmadan bahsediliyor olsa da tartışmanın merkezinde devlet egemenliğinin değişimi ve dönüşümü yer almaktadır (Şener, 2014: 52).

Egemenlikle alakalı çok sayıda çalışma olmasına rağmen üzerinde uzlaşılan bir tanım dahi yoktur. Sovereignty kelimesi uluslararası ilişkiler disiplininin temel unsuru olarak kabul gören egemenlik kavramının İngilizce karşılığıdır. “Super”, Roma döneminde üstün anlamına gelir ve bu kelime Fransızca’ya “souverain” kelimesi olarak superanus’ten türemiştir (Ünal, 2012: 221). Egemenlik kavramı üstün iktidarı, hiçbir denetime bağlı olmamayı ve kesin buyruklar içermeyi belirtir (Akad, 1974: 575). Avrupa’da 1648 Vestfalya antlaşmaları ile devletlerarasında ortak bir düzen kurma fikri benimsenmiştir. Siyasal ve toplumsal gelişmeler ve zorunluluklar uluslararası hukuk düzeninin doğmasına neden olmuştur (Pazarıcı, 2016: 148). Otuz yıl savaşlarının ardından Vestfalya Antlaşmaları neticesinde prenslikler sınır olarak birbirlerine saygı göstermişlerdir. Bu sayede prenslikler kendi alanlarında özgürce hareket etmişlerdir ve devletler sisteminin temelleri oluşturulmuştur. Vestfalya ile toprak ve otorite arasında bir ilişki kurulmuş, devletin geniş bir özerkliğe sahip olduğu kabul edilmiştir. Devlet ile toplum arasında temel bir ayırım söz konusu olmuş ve toplumu oluşturan bireyler üzerindeki kati sözü söyleyebilmenin devlete ait olduğu görülmüştür (Beriş, 2008: 58).

Örgütlenme devlet olabilmenin koşullarından bir tanesi olmakla birlikte diğer insan örgütlerinden ayrı olarak devlet olabilmenin yeterli bir unsuru değildir (Güneş, 1996: 88). Zira bir devlet içerisinde belediyeler ya da yerel yönetimler de yönetsel birimlere sahip olmakla birlikte, birer devlet değildirler. Devletin en temel niteliği tabiatı gereği hiçbir otoriteye bağlı olmamasıdır. Bağımsızlık ve egemenlik kavramı devletin bu özelliğini açıklamaktadır.

Hiyerarşik uluslararası sistem içinde bir devlet ile diğerleri arasındaki güç dağılımı simetrik olmayan bir özellik gösterir. Bu durum hegemonyanın varlığını gerektirir. Sadece anarşik bir uluslararası sistem yerine uluslararası sistem zaman zaman hiyerarşik, zaman zaman anarşik bir özellik gösterebilir (Arıboğan vd., 2010: 327). Martin Wight’ın göstermiş olduğu üzere hükümdarlık temelli devlet sistemlerinde hiyerarşik sistemler görülebilmektedir. Mesela antik Roma, Moğol, emperyal Çin, Habsburg imparatorluklarında farklı hiyerarşiler olabildiği gibi İtalyan şehir devletleri ve antik Yunan gibi çok devletli anarşik yapılarda bir arada bulunmuştur (Yalvaç, 2011: 78-79).

Hiyerarşik yapılanmanın en iyi yansıması olarak günümüz BM sistemi örnek olarak verilebilir. Çünkü Genel Kurul’da her üyenin bir oy hakkı varken Güvenlik Konseyi’nde daimi beş üyenin var olması ve bu üyelere tanınan veto hakkı aynı örgüt içinde iki farklı devletler statüsü yorumu ile bizi karşılaştırmaktadır (Keskin, 1998:150). Güvenlik Konseyi aynı zamanda hem Genel Kurul’daki devletler hem de uluslararası toplum adına hareket etmektedir. Genel Kurul üyeleri, veto hakkı kullanan Konsey üyelerinden gerekçe isteyebilirler. Ancak neticede hem Güvenlik Kurulu’ndaki devletlerin hem de Güvenlik Konseyi’ndeki devletlerin farklı amaçları ve endişelerinin olduğu göz önünde bulundurulursa, bu durum devletlerin eşitliği ilkesine aykırıdır (Peters, 2011: 22-38).

Ülkeler arasında eşitlik hiçbir zaman var olmamıştır. Bu eşit olmama hali yeni bir durum değildir. Ancak küreselleşme kavramı bu eşitsizliği daha fazla artırmış ve bazı devletler diğer devletlere karşı çok daha iyi rekabet edebilir hale gelmiştir. Devletlerarası eşitlik ilkesi demografik, ekonomik ve sosyal faktörler gibi etmenlerden dolayı gerçekte karşılık bulamamıştır. Uluslararası sistem devlet merkezli olup, ulus devlet temel aktör olarak kabul edilse de, ulus devletin kendi halkının isteklerini karşılama yeterli olmadığı görülmektedir. Küreselleşmeyle beraber karşılıklı ticari bağımlılıklar artmış ve ulus devlet modeli kendini daha fazla sorgulatır olmuştur (Çelik, 2017: 270).

Avrupa’da feodalitenin zayıflayıp merkezi krallıkların oluşması egemenlik kavramının tarihi anlamda daha belirgin bir hale gelmesi ile yakından ilişkilidir. Kralın merkezi otoritesinin mutlak üstünlüğü anlayışı ile beraber egemenlik kavramı ilk defa Jean Bodin tarafından kullanılırken, Thomas Hobbes tarafından da daha sonra desteklenmiştir. Ancak günümüz egemenlik anlayışı ister içsel isterse de dışsal manada mutlak anlayıştan uzaktır. XX. yüzyıla damgasını vuran küreselleşme olgusu ve küreselleşme neticesinde devletlerin birbirine olan karşılıklı bağımlılıklarının artması devletlerin mutlak egemenliklerine ciddi sınırlamalar getirmektedir (Arıboğan vd, 2010: 248).

Küreselleşme süreci de adeta kendi devletini kurmuştur. Çok uluslu şirketler, uluslararası kuruluşlar ve küresel toplum kuruluşları egemenliği tehdit eden üç temel aktördür (Cebeci, 2008: 23). Egemenlik küreselleşme ile beraber olanaksızlaşmaya başlamaktadır. Bir devletin hem uluslararası hukuka bağlı hareket etmesi, hem de küreselleşmeden etkilenmeden varlığını sürdürmesi olanaksızlaşmaktadır (Şener, 2014: 52). Çok uluslu şirketler daha fazla güç sahibi olurlar ve de uluslararası örgütler yeni aktörler olarak meydana çıkmaktadırlar (Yıldırım, 2004: 46-47). Pazar sınırlarının da aşılması neticesinde ulus devletlerin milli bir ekonomik politika izlemesi zorlaşmaktadır. Devletleri teknolojiye gelişmeler neticesinde yeniliklerin akışını kontrol etmedeki imkanları ise giderek azalmaktadır (Özyakışır, 2006: 1). Ulus devletin ulusal egemenliğinin zayıflamasının nedenleri kapitalizm, insan hakları, uluslararası işbirliği, demokrasi ve uluslararası mahkemeler olarak gösterilmektedir. Küreselleşme, ulus devletleri uluslararası sistemde yeniden konumlandırmakta ve ulus devletlerin klasik düşman algısını da değiştirerek yeni tehlikeler, fırsatlar ve riskler oluşturmaktadır (Bakan ve Tuncel, 2012: 54).

Küreselleşme ulus devletin yapısını çok değiştirmiş ve epistemolojik, ontolojik dönüşümüne sebep olmuştur. Günümüz için Vestfalyan egemenlik anlayışının anlamını yitirdiği dile getiriliyor olsa da devlet merkezli anlayışın alternatifinin geliştirildiği söylenemez. Çünkü devletler sistemin hala yapıtaşlarıdır ve varlıkları sistemin devamlılığı için gereklidir (Özdemir, 2012: 56).

Temelde esas olan bir devletin başka bir devletin iç işlerini ilgilendiren bir konuda herhangi bir müdahalesinin olmamasıdır. Aksi takdirde müdahale edilen devletin egemenliği zarar görecektir. İç işlerini ilgilendiren bir konuda bir devlet başka bir devlete karşı ilgisiz kalmalıdır (Sur, 2016: 119). Devletler artık insan hakları gibi konularda egemenlik hakkı ya da içişlerine karışmama gibi kavramları öne sürmekte güçlük çekmektedirler. Diğer taraftan uluslararası hukuk devletleri bağlar ve egemenliğe dair sınırlandırmalar getirir. Bunun en açık örneği yapılmış olan insani müdahalelerdir (Arslanel, 2013: 31). Halbuki egemen eşitlik prensibinin en net göstergesi, devletlerin başka devletlerin iç işlerine karışmamasıdır. İster ahlaki bir gereklilikten isterse de hukuki bir gerekçe ile olsun bir devletin diğer bir devlet hakkında verdiği hüküm eş değeriyle ile bağdaşmaz (Öğüt, 2013: 157).

### 2.3. İnsani müdahale kavramı

Üzerinde en çok mutabık kalınan insani müdahale tanımı; “*bir devletin vatandaşlarını o devletin uyguladığı geniş çaplı insan hakları ihlallerinden korumak amacıyla bir devlet, devletler grubu ya da uluslararası örgütler tarafından kuvvet kullanılması ya da kuvvet kullanılması tehdidi*”dir (Ertuğrul, 2007: 658). Başka bir ifadeyle geniş çaplı insan hakları ihlallerinden ötürü bir devletin başka bir devlete kuvvet kullanmasıdır (Keskin, 1998: 125). Müdahale kavramı Batılılarca özellikle Osmanlı’nın yıkılış döneminde bahane edilir (Finnemore, 1996: 5-6). Azınlık hakları bahane edilerek Osmanlı’nın dağılması hızlandırılmıştır. 1827 yılında yapılan müdahale, 1830 yılında Yunanistan’ın bağımsızlığını netice vermiştir. Bu durum, insancıl nedenlerle müdahalenin var olabileceğini ve devletlerin egemenlik alanına diğer devletlerin müdahale edebileceğini göstermiştir (Kaldor, 2001: 118).

Soğuk Savaş'ın bitmesi ile birlikte insani müdahale uluslararası platformda yeni bir tartışma konusu olmuştur. Fakat bu tartışmaların kökeni Soğuk Savaş dönemine kadar uzanmaktadır. Üçüncü dünya ülkelerine Batı'nın nasıl yaklaştığı böyle bir durumda daha fazla önem kazanır. Bağımsızlıklarını yeni kazanmış ülkelerde yaşanan etnik gerilimler, iç çatışmalar, fakirlik ve de açlık gibi meseleler Batı'yı da etkilemektedir. Batılı sivil toplum örgütleri tarafından insani müdahale tekrar gündeme getirilmiştir. Özellikle Soğuk Savaş'ın bitimiyle beraber oluşan boşlukta başarısız devletlerin sayısı artış göstermiştir. Bu durum birçok etnik temizliğe ve soykırımlara neden olmuştur. Süper güçlerin arasında çatışmanın bitmiş olması, dünyada çatışmanın bittiği anlamına gelmemektedir (Seval, 2017: 473).

Bu dönemde NATO'nun Kosova'ya müdahalesi ile BM Güvenlik Konseyi'nin onay şartı olmaksızın insani müdahale yapılabileceği görülmüştür. Kosova Operasyonu'nu NATO üye ülkeleri ile beraber bazı ülkeler de desteklerken BM'nin kınamaması da bilinen bir gerçektir (Karakoç, 2006: 1). Ancak Rusya Federasyonu, BM Güvenlik Konseyi üyesi Çin ve bazı diğer devletler Kosova Operasyonu'na tepki göstermezler (Sönmez, 2010: 8). Bunların yanı sıra müdahaleyi yapan ve destekleyen devletlerce, Kosova Operasyonu insani müdahale olarak değerlendirilmekte ve meşru sayılmaktadır.

Kosova olayı incelendiğinde, ülkedeki mevcut durumdan ötürü “meşru müdahale” olarak değerlendirilebilir. BM Güvenlik Konseyi'ne Kosova için başvurulmamış olmasının nedeni ise hem Rusya'nın hem de Çin'in veto yetkisine sahip olmasıdır. Beklentiler Rusya Federasyonu ile Çin'in ilgili bir operasyon kararını veto etmeleri yönündedir. NATO'nun bölgede operasyon girişiminin ardından BM Güvenlik Konseyi 1244 sayılı karar ile NATO'nun bölgedeki varlığı hakkında düzenlemelere gitmesi ve NATO güçlerince sağlanan güvenliğin varlığından söz etmesi operasyona BM tarafından sonradan bir meşruiyet zemini oluşturulduğu şeklinde yorumlanabilir. Nihayetinde gerek Irak gerekse de Kosova'da bahsi geçen operasyonlarda BM barış güçleri görev almıştır (SDE Analiz, 2011: 10).

BM tarafınca çok sık başvuru alan bir meşru müdahale gerekçesi olan insani müdahale kavramı 1991 yılında Iraklı Şii ve Kürt topluluklara yardım edilmesi amacıyla çıkarılan 688 sayılı BM Güvenlik Konseyi kararının da temelini oluşturur. Bunu takip eden zamanlarda ise 1992 yılında Somali'de açlığı, 1994'te Ruanda'daki katliamı engelleme gerekçeleri de insani müdahale kapsamında değerlendirilir. Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası etrafında da askeri hareketlerin temel gerekçesini oluşturan insani müdahale kavramı, müdahaleyi gerçekleştiren devletlerin gerçek amaçlarının belirsizliği ve devletlerin içişlerine karışılmaması ilkesini esnettiği gerekçesiyle tartışma konusu olmuştur (Arıboğan vd, 2010: 351-352).

İnsani müdahale neticede temelinde şiddet olan bir eylemdir. Şiddetin meşrulaştırılmış da olsa bir başka şiddetle bastırılması ayrı bir tartışma konusudur. 1992 yılında Somali'ye ve 1994'te Haiti'ye karşı yapılan müdahaleler BM tarafınca yapılmış insani müdahale örnekleridir (Demirel, 2013: 162). Bununla birlikte, BM destekli askeri operasyonlar olarak sayabileceğimiz Bosna, Ruanda, Arnavutluk ve Doğu Timor operasyonları insani müdahale kapsamında değerlendirilemez. Bu operasyonlar ev sahibi ülkelerin rızası ile gerçekleştirilmiştir. Bunların yanı sıra BM'nin 688 sayılı kararını Irak'a yönelik bir müdahale izni olarak yorumlayanlar da vardır.

İnsan hakları ile egemenlik arasında sürekli bir çatışma vardır. Chomsky ise durumun kaynağı olarak BM Temel Sözleşmesi ile Evrensel Bildirgeyi işaret etmektedir. Temel Sözleşme'de var olan dünya düzeni kuralları ile Evrensel Bildirge'de var olan haklar arasında bir zıtlık olmasa da en azından bir gerilim vardır. Temel sözleşme devlet egemenliğini ihlal eden kuvveti yasaklamaktadır. Evrensel Bildirge ise baskıcı devletlere karşı bireylerin haklarını koruma altına almaktadır. Sorun da zaten bu gerilimden doğuyor. Diğer taraftan insan hakları kavramı üzerinde açık bir mutabakat yoktur. Bir kültürde insan hakları ihlali sayılabilecek bir durum, diğer bir kültürde gelenek sayılabilmekte veya en azından hoş görülebilmektedir. Sorunun bu boyutundan kaynaklı karmaşadan ötürü neyin ihlal olduğu, tepkinin olup olmaması gerektiği ya da nasıl tepki verilmesi gerektiği bazen muğlak kalabilmektedir (Yavral, 2011: 48). Devlet egemenliğinden ziyade insan haklarına dayalı bir dünya düzeninin kurulması egemenlik engeline karşı insani müdahaleyi daha kolay kılabilir. Ancak, bireylerin, tarihsel deneyimler göz önüne alındığında böyle bir hakkı tercih edeceği şüphelidir (Krisch, 2002:323).

Bu durumun bir benzeri olarak zengin kuzey ülkeleri ile fakir güney ülkelerinin öncelikleri örnek olarak verilebilir (Dağı ve Polat, 2004: 51). Sosyal haklar mı, ekonomik haklar mı yoksa ulusun çıkarları mı daha üstündür? Böyle bir sorunun cevabı toplumdan topluma değiştiği için benzer olaylarda farklı toplumlara verilecek uluslararası tepkinin ne olacağı hakkında kesin bir uzlaşma da yoktur. İnsani müdahale ahlaki açıdan incelendiğinde bireyci ve kolektivist teoriler açısından da değişik değerlendirilebilir. Bireyci teorilere göre bireyin refahı çok önemli iken, kolektivist teoriler ise ırklara, etnik gruplara, uluslara ve devletlere daha fazla yoğunlaşmaktadır (Keohane ve Holzgrefe, 2003: 19). BM Temel Sözleşmesi'nde devlet egemenliği ve de insan haklarının korunması hususunda çok açık bir şekilde durulmamaktadır. Bu durum düzenin mi yoksa adaletin mi daha önemli olduğu yönünde tartışmaları beraberinde getirir.

Müdahaleciliğe karşı olanların ortaya koyduğu üç neden vardır. İlk sebep olarak müdahaleci mantığın uluslararası istikrarı bozabileceği ihtimalidir. İkinci sebep ise müdahale kavramının bir amaç olmaktan çıkıp araç haline gelme ihtimalidir. Üçüncü bir sebep ise toplumların hem kültürel hem de tarihsel olarak özgül oldukları düşüncesinden hareketle neyin ahlaki neyin ahlaki olmadığı sorunsalının varlığıdır (Dağı ve Polat, 2004: 75-78).

İnsani müdahale ile ilgili değinilmesi gereken diğer bir konu da haklı savaş teorisidir. Savaş ya da kuvvet kullanımı insani amaçlarla dahi olsa vahşettir. Savaş veya silahlı mücadeleler istenmeyen durumlardır. Fakat bu istenmeyen durumlar bazen zorunluluk arz ederler. Bu istenmeyen durumlar da diğer devletlere ya da uluslararası topluma gerekçelendirilmelidir (Teson, 2001: 5). Teorinin uluslararası hukukta kuvvet kullanımına dair gelişmelere önemli bir katkısı vardır. Teori Hristiyanlaşan Roma'nın savunmasının zorunlu olduğu bir dönemde ortaya çıkmıştır. Hristiyanlarca devlet müdafaasından kaçmak olanaksızlaşır. Hristiyanları ve özellikle dindar Hristiyanları savaşa ikna etmek zorlaşır. Savaşın teori, felsefe ve dini yönü iyice oturtulmalıdır. Walzer, haklı savaş için meşru bir gerekçelendirme ve de bazı normların olduğunu kabul eder. Savaşın tarafların savaşma gerekçeleriyle haklılıkları orantılı bir şekilde artar ya da azalır. Haklı savaş aynı zamanda kazanmanın ahlaken gerekli olduğu bir savaştır. Haklı savaşta ölen askerler anlamlı bir amaç için ölmüş kabul edilirler (2017: 164). Bir savaşta hedefler adil olmalı haklı amaçlar için savaşılmalıdır. Savaşın amacı ne kadar meşru ise kazanmanın önemi de o derece değerlidir (Kabadayı, 2014: 95-96). Kuvvet kullanılarak yapılan müdahalelerin tarihi, haklı savaş fikrine kadar geri götürse de kuvvet kullanma yasağının kurala bağlandığı BM şartının kabul tarihini temel almak daha doğru olacaktır (Sak, 2015: 133).

Sonuç olarak, BM sisteminde yer alan yaptırımların uygulanmasına ve bundan dolayı kuvvet kullanılmasına da karar verebilecek temel sorumlu organ Güvenlik Konseyidir. Konsey uluslararası barış ve de güvenliğin korunması görevini yaparken BM antlaşması ilke ve amaçlarına uygun hareket eder. Bu durum kuvvet kullanma esnasında da geçerlidir. Konsey diğer devletler adına hareket eder ve Konsey'in kararlarından sadece Konsey değil bütün diğer devletler de sorumludur. Ancak Konsey'in almış olduğu kararlara diğer devletlerin uyma mecburiyeti yoktur. İnsani müdahale gibi önemli kararlarda kimin ne kadar maliyetleri üstleneceğine dair de BM'nin çok açık bir yol haritası yoktur (Peters, 2011: 21-39). Ne kadar iyi niyetle yapılmış olursa olsun devlet dışı müdahaleler genelde başarısız olmuştur. Müdahale edilen devlette halk müdahaleye ne kadar çok taraf olmuşsa müdahalenin de başarı şansı o denli yükselmiştir (Gizelis ve Kosek, 2005: 363-364).

#### **2.4. Koruma sorumluluğu**

Türkçeye Koruma Sorumluluğu olarak kazandırılan R2P (right to protect) kavramı ilk defa Kanada Hükümeti'nin kurduğu Uluslararası Müdahale ve Devlet Egemenliği Komisyonu (International Commission on Intervention and State Sovereignty) (ICISS) tarafından kabul edilen bir raporda kullanılır. Daha önce de belirtildiği üzere devlet egemenliği zayıflamaktadır ve ICISS'in bu raporu da bunun bir işareti olarak kabul edilebilir. Koruma Sorumluluğu kavramının ortaya çıkışında en temel etken bazı devletlerin ağır insani suçlarını kendi sınırları içinde engellememesi ya da bu tür olayların gelişmesinde başrol oynamasıdır. Koruma sorumluluğu konusu biraz karmaşıktır. Çünkü devletlerin yabancı bir devlette oluşan ağır insani suçlara karşı, diğer bir devlet ya da devletler topluluğunun ne tür bir tepki vereceği ve tepkilerini hangi vasıtalarla ortaya koyulacağı bir problemdir. Komisyona göre aslolan müdahale etmemektir. Ancak, müdahale söz konusu ise haklı bir müdahale olması gerektiği

belirtilmektedir (Telli, 2012: 208). Koruma Sorumluluğu yüksek başarı şansını kriterleştirir ve müdahalenin yapılması için başarı ihtimalinin olması gerektiğini vurgular (Acar, 2015: 122-123).

BM Genel Kurulu koruma sorumluluğunu kabul etmekte ve desteklemektedir. Bunun yanı sıra, BM Genel Sekreterliği koruma sorumluluğunu ilgilendiren temel meseleler üzerine yoğunlaşmış ve özellikle de soykırım meselesi üzerine çalışmalarını hızlandırmıştır. Koruma sorumluluğunda öncelikli vazife ilgili devletindir. Eğer ilgili devlet halkını korumada isteksiz ya da yetersiz ise bu durumda sorumluluk diğer devletlerindir. Bu durumda, diğer devletler ilgili devlet adına hareket edebilmektedir (Telli, 2012: 214). Uluslararası toplum uygun görüldüğü şekilde söz konusu sorumluluğu yerine getirmede devletleri cesaretlendirmeli, yardım etmeli ve BM'nin erken uyarı kabiliyeti oluşturmasını desteklemelidir. 139. paragrafa göre ise uluslararası toplum, BM aracılığıyla, BM Şartı'nın VI. ve VIII. kısımlarına uygun olarak insanları soykırım, savaş suçları, etnik temizlik ve insanlığa karşı işlenen suçlardan korumak için gerekli insani, diplomatik ve diğer barışçıl yöntemleri kullanma sorumluluğuna da sahiptir (İren ve Gürkaynak, 2016: 149).

İnsani müdahale sadece tepki verme sorumluluğunu içinde barındırırken, koruma sorumluluğu yeniden inşa ile beraber üçayaklıdır. İnsani müdahale genel olarak askeri güç kullanımını gerektirirken, koruma sorumluluğu ekonomik ve politik yaptırımları da içinde barındırır. Koruma sorumluluğunda, kuvvet kullanımını birincil çözüm değildir. Onun yerine önleyici sorumluluk, tepki verme ve yeniden tesis sorumluluğu yer almaktadır. Bunlar içinde en önemlisi herhangi bir insani krize karşı önleme yükümlülüğüdür. ICISS raporunda diğer iki unsur olan tepki verme ve yeniden tesise de yer verilmesine rağmen, ağırlıklı olarak önleyici sorumluluğa yer verilir. Raporunda önleyici sorumluluğunun, koruma sorumluluğunun en önemli parçası olduğu belirtilir. Etkili bir koruma ancak çatışmaların kökenine inilerek çözülebilir. Bu çözümün ortakları BM, BM'nin alt örgütleri, bölgesel örgütler, uluslararası finans örgütleri, dini gruplar ve sivil toplum örgütleridir. Erken bir uyarı sistemin varlığı da elzemdir (Ercan, 2015: 168).

Egemenlik durağan bir şey değildir. Anlamı, zamanla düzenlemeler ve normlara bağlı olarak değişebilir. Devletlerin egemenlik ve egemen eşitlik kavramları üzerindeki hassasiyetleri anlaşılabilir bir durumdur. Ancak, insani müdahale ve koruma sorumluluğunun her türlü durumda engellenebilir olduğu da söylenemez. Yine de bütün bu açıklamaların ışığında koruma sorumluluğu ilkesinin uluslararası hukukun geçerli bir normunu oluşturduğu da söylenemez (Reçber, 2018: 188-215).

1990'lı yıllarda insani müdahalenin çoğunlukla devletlerin çıkarları doğrultusunda uygulanmış olması, başka durumlarda müdahale gerekli iken uluslararası toplumun tepkisiz kalması (Somali örneği), kimi durumlarda ise BM Güvenlik Konseyi kararı olmaksızın müdahalenin yapılması (Kosova örneği) insani müdahale kavramının yasallığını ve meşruiyetini tartışmalarına açmaktadır. Koruma sorumluluğu kavramı ile beraber dünyada devletlerin müdahale gerektirebilecek durumlarda kendi arzu ve isteklerine göre davranmalarının önüne geçilmek istenmiştir. Bu amaçla Güvenlik Konseyi'nden bağımsız olarak BM Genel Kurulu'ndan ve istekli devletlerden oluşan bir birliğin müdahaleye yetkisinin olduğu ifade edilir. Bu öneri Paragraf 139'da kendine yer bulamaz. Neticede müdahalede karar esasta beş daimi üyenin veto hakkını kullanıp kullanmamasına bağlıdır. Güvenlik Konseyi devletler üstü oluşum olmak yerine daha çok ilgili devletlerin kendilerini temsil ettikleri yerlerdir (Ercan, 2015: 174). Koruma Sorumluluğu Truva atı gibi P5 ülkelerinin diğer ülkelere müdahalesinin bir bahanesi olabilir. BM Güvenlik Konseyi'nin bu yapısının değişebileceği ise şimdilik bir illüzyondan ibarettir (Weiss, 2004: 135).

Koruma Sorumluluğu pek çok düşünür tarafından insani müdahaleden farklı görülmez. Eğer ki insani müdahaleyi kısaca bir devletin vatandaşlarını o devletin uyguladığı geniş çaplı olan insan hakları ihlallerinden korumak hedefiyle kuvvet kullanılması ve kuvvet kullanma tehdidi olarak tanımlıyorsak, 2009 Genel Kurul görüşmelerinde Noam Chomsky, koruma sorumluluğunu insani müdahalenin kuzeni olarak değerlendirir. Pek çok devlet ise insani müdahale ile koruma sorumluluğunu farklı görmemektedir. Koruma sorumluluğu tabiri ile insani müdahale tabiri yerine dile ilişkin bir değişiklik olduğunu savunur (Ertuğrul, 2016: 479).

Günümüzde hiçbir uluslararası hukuk anlaşmasında Koruma Sorumluluğu bir hukuk normu olarak düzenlenmez. Bu tablo ışığında uygulamanın teamül hukukuna istinat ettirilmesinden başka bir seçenek kalmamaktadır. Bunların yanı sıra Koruma Sorumluluğu, BM'in çok az dökümanı hariç

uluslararası uygulamada somut olarak henüz tanınmamaktadır. ICISS'nin yaklaşımı 2005 Dünya Zirvesi sonuç dokümanında sadece tam olmayan şekilde görülmektedir. Müzakereler süresince kimi devletlerin değişik nedenlerle yaptıkları itirazlar sonucu üstlenilmeyen husuların oluşmakta olan bir norm olarak koruma sorumluluğunun parçası olarak geçerli olup olmadığı net değildir (Arsava, 2011: 110).

Neticede kavramsal olarak R2P önemini koruyan bir norm olmasının yanında büyük ölçekli insan hakları ihlallerine karşı etkin bir çözüm olmaktan uzaktır. BM'de şekillendirildiği haliyle devletlerin politik istekleri ve Güvenlik Konseyi daimi üyelerinin tavırları ile direkt bağlantılı olması bunun nedenidir. Bundan sonrası için yapılması gereken ise içinde bulunduğumuz anarşik uluslararası düzende hayata geçirilmesi zor ama imkânsız olmayan reformlar çerçevesinde yeni düzenlemelere gidilmesidir. Böylece R2P'ye hukuki bir statü kazandırılacaktır. Bu sayede normun suiistimali engellenerek, hem bireysel hem de uluslararası toplumun sorumluluklarını yerine getirmesi tarafsız ve bağımsız hukuki mekanizmalarla sağlanmış olacaktır (Ercan, 2015: 180).

### 3. TÜRKİYE'NİN İNSANİ MÜDAHALE KAPSAMINDA SURİYE KONUSUNDAKİ TUTUMU VE UYGULADIĞI POLİTİKALAR

Osmanlı'nın devamı olarak kabul gören Türkiye Cumhuriyeti'nin güney komşusu olan Suriye ile ilişkileri tarih boyunca hep inişli çıkışlı olmuştur. Türkiye- Suriye ilişkileri Osmanlı'nın dağılmasıyla beraber uzun süre dostane bir çizgide olmamıştır. Dostane ilişkileri hasmane ilişkiler takip etmiştir. İlişkilerde genel itibarıyla güvensizlik daha ön planda olmuştur. Suriye I. Dünya Savaşı'ndan sonra Fransız Mandası olarak kalırken, Türkiye Kurtuluş Savaşı neticesinde bağımsızlığını elde etmiştir. 1939 yılında Hatay anavatana katılmış ve Suriye bunu kendine yedirememiştir. Arapların I. Dünya Savaşı'nda İngilizlerle işbirliği yapmış olması ise Türkiye'nin genellikle Arap dünyasına kuşkuyla bakmasına neden olmuştur. II. Dünya savaşı sonrası dönemde ise Türkiye ve Suriye farklı bloklarda yer almışlardır. Türkiye, ABD liderliğindeki Batı ülkeleri ile ilişkilerini derinleştirmiş, Suriye ise Sovyetler Birliği ile yakın temaslar kurmuştur.

Türkiye-Suriye ilişkileri 1957 yılında o denli bozulmuştur ki, iki ülke birbiriyle savaşa girmeyi dahi göze almıştır. Türkiye'nin Kıbrıs meselesi yüzünden müttefiklerince yalnız bırakılması Türkiye'nin Arap Dünyası'na karşı olan tutumunu değiştirmiştir. Türkiye Arap dünyası ile dostane ilişkiler geliştirmeyi denemiştir. Zira Türkiye, 1967 ve 1973 Arap-İsrail Savaşları'nda Arapların yanında olmuştur. Bu gelişme Türkiye-Suriye ilişkilerini olumlu etkilemiş olsa da bu olumlu etki uzun süre devam etmemiştir. Hafız Esad, lider olarak Arap milliyetçiliğine önem vermiş ve Arap milliyetçiliğine atfettiği önem Türkiye ile iyi ilişkilerini engellemiştir. Akabinde 1980'li yıllarda iki temel sorun ile iki ülke ilişkileri sorun yumağına dönüşmüştür. Bu iki temel sorun su ve terör sorunu idi. Bu sorun 1998 yılında Suriye'nin terörü desteklemekten vazgeçmesi ile bitmiştir. Hafız Esad'ın yerine oğlu Beşar Esad'ın yönetime geçmesi ile ilişkiler karşılıklı ziyaretlerle olumlu bir havaya girmiştir. Suriye'deki son dönem olaylar patlak verene kadar da olumlu ilişkiler devam etmiştir (Demir, 2011: 691).

Türkiye'nin güncel Suriye politikasına baktığımız zaman yakın dönemdeki olaylar ülkemizi derinden etkilemiştir. Malum olduğu üzere Türkiye'nin en uzun kara sınırı güney komşusu olan Suriye iledir. Komşu ülkedeki olan biten bütün olumsuzluklar Türkiye'nin ikili ilişkilerini sosyal, ekonomik ve politik alanda etkilemiştir. Türkiye, konjonktürel olarak tehdit algısından ötürü Beşar Esad'ın karşısında yer almayı tercih etmiştir. Bundan ötürü de sınır ticareti olumsuz etkilenmiş, iki ülke arasındaki ekonomik ilişkiler kesilmiştir. Türkiye bu dönemde milyarlarca dolar zarar etmiştir. Türkiye, olaylar ilk patlak verdiğinde rejim yanlısı politikasını sürdürmüş ve daha sonra olayların büyümesi üzerine rejim karşıtlarına destek vermiştir. Akabinde Suriye rejiminin de Türkiye politikası değişmiştir. Olayların böyle olması iki ülke ilişkilerinde ticaretten turizme kadar her alanı etkilemiştir. Oysaki olayların çok daha öncesinde Suriye ile su sorunu, Suriye'nin PKK'ya verdiği destek ve Hatay meselesinden ötürü ilişkiler olumsuz seyrederken, Suriye'deki iç karışıklığın hemen öncesinde Suriye'nin takındığı olumlu tavır neticesinde vizeler kaldırılmış, ikili ticaret ve sınır ticareti artmıştır ( Köylü, 2015: 91).

İki süper güç olan Rusya ve ABD ile ilişkilerde Türkiye-Suriye ilişkilerini etkilemiştir. Tarihsel süreç içinde Rusya'nın ve Türkiye'nin çıkarlarının ters düştüğü her noktada çatışma içine girdiği, bu çatışmalarda birbirlerine büyük kayıplar verdiği görülmektedir. I. Petro ile başlayan "Güneye inme"



düşüncesi, Soğuk Savaş döneminde “komünistleştirme” gayretleri, 2000’li yıllardan sonra “yakın çevre” doktrini Rus yönetiminin Türkiye ve dolayısıyla Ortadoğu’ya yönelik politikalarının temelini oluşturmuştur. Suriye iç savaşı, son günlerde Rus politikacıların dış politika planlarını yeniden güncellemelerini sağlamış, geçmiş yıllarda ki Suriye’de ki ekonomik ve “üs” kazanımlarını genişletme imkânı bulmuşlardır. İç karışıklığını bir türlü sonlandıramayan Esad yönetimi, 2014’ten itibaren ve sadece kendisini değil tüm dünyayı tehdit eden radikal İslam’ın en uç temsilcilerinden İŞİD terörüne karşı, askeri desteğini istediği Rusya Federasyonu ile krizi fırsata çevirme çabası içine girmiştir. Bu yeni konumlanma Rusya’yı bölgede daha fazla söz sahibi yaparken, başta Türkiye olmak üzere Suriye iç savaşının dış aktörleri ile bazı gerilimleri yaşama riskini de beraberinde getirmiştir (Köylü, 2015: 110). ABD ise Bush yönetimi döneminde özellikle 11 Eylül 2001 tarihinde El-Kaide’nin terör saldırıları sonrasında BOP projesini uygulamaya geçirmiştir. Ortadoğu politikasında ABD ile Türkiye, Nisan 2006 yılında imzalanan Stratejik Ortak Vizyon belgesi temelinde ortak politika geliştirmişlerdir (Ekşi, 2018: 78).

Geleneksel Türk dış politikası Soğuk Savaş’tan sonra yeniden yapılanma ihtimali bulmuştur. Yeni durum dış politikada çoğulculuğa ve kararsızlığa neden olmuştur. Geleneksel Türk dış politikasına göre Ortadoğu bir tehdit kaynağı olarak görülmekteydi. Bu düşünce geleneksel realist görüşe bir eleştiri olarak inşacı görüş ve liberal görüş tarafından desteklenmiştir. Eleştirel düşünceye göre Ortadoğu bir tehditler değil faydalar yumağıdır. Değişik akımlara göre Türkiye’nin durumu değişik olarak algılanmaktadır. Geleneksel realist akıma göre Türkiye, Batı’nın bir parçasıdır ancak eleştirel teoriye göre ise Batı’dan ayrı olarak kendi başına bir aktördür. Bu yüzdendir ki Türkiye’nin çıkarları her zaman Batı’nın çıkarları ile örtüşmeyebilir. Türkiye, Ortadoğu’da Batı’nın çıkarlarını yansıtmama rolünden ziyade kendine müstakil ve aktif bir rol almak istemektedir. Diğer bir ifadeyle Batı ile İslam Dünyası arasında köprü rolü oynamak gibi bir pasif rolü reddetmekte ve onun yerine aktif ve merkezde bir ülke konumunda olmak istemektedir.

Türkiye’nin dış politikası hem dış hem de iç gözlemcilerce başarılı bulunmuş, ancak Arap Bahar’ının başlamasıyla beraber bu başarı tartışılır olmuştur. Arap devletlerinde başlamış olan çatışmalar, Ankara için sorunların başlangıcı olmuştur. Bölgesel statü değişikliğinden sonra Türkiye’nin çatışmalardaki konumu ve bunlara aracılık etme kabiliyetleri de değişmiştir. Bunlar neticesinde Türkiye etkili ve önemli bir ülke olma arzusunu korumuştur. Bunu Suriye’deki olaylardan önce Suriye ile kurduğu ikili iyi ilişkilerden de anlamaktayız. Hatta Türkiye demokrasi yanlısı protestolar öncesi Suriye rejimi ile dostane ilişkilerine devam ettirmiştir. Ancak, protestoculara yönelik sert baskılardan sonra Türkiye Beşar Esad’ın istifa etmesini istemiştir. Daha da fazlası Suriye muhalefetini desteklemeye başlamıştır. Bunu yaparak Türkiye iki hedef gözetmiştir. Birincisi Suriye rejimini devirmek, diğeri ise Kürtlerin Suriye’de bağımsız bir muhalefet grubu oluşturmasını engellemektir.

Krizin patlak verdiği Suriye’de Esad rejiminin zayıflamasıyla “yönetilemeyen alan” (ungoverned space) oluşmuş ve bölge daha önceki benzer örnekleri gibi küresel ve bölgesel terör örgütlerinin yuvası haline gelmiştir (Raleigh ve Dowd, 2013: 14). Esad rejimi egemenliğinden kaynaklı zafiyetten ötürü terör örgütlerine karşı gereken mücadeleyi verememiştir. Bölgedeki gelişmeler neticesinde Türkiye’nin öncelikleri değişmiş, Esad’ın tasfiyesi yerine Türkiye’nin esas amacı güneyinde etnik kökenli bir devletin oluşumunu engellemek olmuştur. Esad ile ilişkilerini tamamen kesen Türkiye güney politikasını değiştirerek öncelikli hedefini PYD ve YPG ile mücadeleye ayırmıştır. ABD ve batılı devletlerce İŞİD terör örgütleri listesinde olmasına rağmen, YPG ve PYD terör örgütleri listesine girmemiştir. Hatta ABD için sözde daha düzenli bir yapıya sahip olduğu için İŞİD ile mücadelede PYD/YPG işbirliği için tercih edilmiştir. Türkiye’nin de İŞİD ile mücadeleyi öncelemesi beklenmiştir. Ancak, Türkiye güney sınırının güvenliğinin sağlanmasını öncelik olarak görmüştür. ABD’nin İŞİD’e karşı PYD/YPG ile işbirliği yapması Türk-Amerikan ilişkilerini olumsuz yönde etkilemiştir. Ayrıca PYD/YPG’nin daha çok ABD’ye yaklaşması Rusya’nın da tepkisini çekmiştir. Uzun zaman Kürt kartını kullanan Rusya PYD/YPG’nin ABD’ye yaklaşmasından rahatsız olmuştur. Türkiye ile Rusya bu süreçten ötürü birbirine daha çok yaklaşmıştır. İran ise Türkiye’nin PYD/YPG ile mücadele etmesine ve Suriye’ye girmesine sert tepki göstermemiştir. Bunun nedeni ise, İran’da da yaşamakta olan önemli bir Kürt nüfusun olması ve Suriye’de kurulabilecek bir Kürt devletinin İran’ı karıştırabilme ihtimalidir. İran, Suriye’de Türk ordusunun devamlı kalmasını istememektedir. Zira İran, Beşar Esad ve Şiiler

üzerindeki nüfuzunun devamını arzulamaktadır. Bununla birlikte, İran Suriye üzerinden Hamas'ı kullanarak İsrail'le mücadelesine devam etmek istemektedir.

Diğer taraftan, PKK dünyada terör örgütü olarak ilan edilmesine karşın, PYD/YPG'nin PKK ile bağlantısı dünyaca bilinmemekte ya da kabul edilmemektedir. Türkiye'nin güney sınırı boyunca PYD/YPG yapılanmasına karşı durmasının tek nedeni egemenlik değildir. Egemenliğine tehdidin dışında Ortadoğu-Arap-Müslüman coğrafyası ile bağının yok olma tehdidi de vardır. Neticede Türkiye için baticılık "ülke dışı ben idraki"nin tek unsuru değildir. İslamlık da ülke dışı ben idrakinin bir unsurudur. İslamlık, Türkiye'yi Arab/Ortadoğu havzasına yönlendirmektedir. İslam unsurunun ülke dışındaki uzantısı olarak Arap/Müslüman/Orta Doğu ülkeleri ile coğrafi irtibatımızın kesilmesi ihtimali-hem de İslami kimliği öncelendiği kabul edilen bir siyasi iktidarın döneminde- ontolojik güvenlik sorunu meydana getirmektedir PKK/YPG/PYD mevcut haliyle Müslüman olarak algılanmamaktadır. Bu yüzden Türkiye'nin güneyindeki operasyonlarda ontolojik kaygının temel sebebi Müslüman (Kürt) bir toplulukla çatışmanın yaratmış olduğu bilişsel uyumsuzluk değildir (Tetik, 2018:110-112).

Eylem olarak Türkiye, Suriye muhalefetine rejimle savaşması için desteklemiştir. Uçuşa yasak bölge oluşturarak sivillerin korunmasını ve de ihtimal olarak muhalefete destek vermeyi hedeflemiştir. Ancak bu isteği BM'de Rusya ve Çin'in vetosuyla karşılaşmıştır. Türkiye bir süreye kadar doğrudan askeri müdahaleyi gerçekleştirmemiştir. Ancak 2015 yılı Temmuz ayında IŞİD ve Türk ordusu birbirine ateş açmıştır. Bu, Suriye krizi başlayalı ilk defa gerçekleşen bir olaydır. Bu zamana kadar IŞİD karşıtı cephede çok net bir tavır sergilemeyen Türkiye, Suruç katliamından sonra IŞİD karşıtı koalisyonda daha net rol alma kararı almış ve de ABD ile ilişkilerini derinleştirmiştir.

20 Temmuz'da Suriye'ye yakın bir yerleşim birimi olan Suruç'ta IŞİD, Suriye'de bir yerleşim birimi olan Kobani için yeniden yapılanma girişiminde olan Kürt aktivistlere karşı terör eylemi gerçekleştirmiştir. Bunun akabinde PKK bu olayın bir rövanşı niteliğinde Türk polisine saldırmıştır. Bu olaylardan sonra Türkiye her iki cepheye, yani hem PKK'ya karşı hem de IŞİD'e karşı savaşma kararı almıştır (Dapkus, 2016: 1). Türkiye strateji olarak Suriye'ye yakın bir bölgede güvenlik bölgesi oluşturmayı hedeflemiştir. Ancak bu durumu ABD'ye kabul ettirememiştir. Her ne kadar ABD ile Türkiye arasında ortak hedefler var olsa da Türkiye ile beraber hareket etmenin ABD için getirisinden fazla götürüsü vardır (Yayla, 2018: 2). Türkiye zaten Suriye sınırına bir süredir asker yığmaktaydı. Bu birliklerin sınırın diğer tarafına geçip hem IŞİD'in hem de PKK'nın iştirakçisi olarak gördüğü YPG'nin etkisini kırma ihtimali vardı.

Türkiye'nin Suriye'ye yönelik yapmış olduğu harekâtlar 2015 yılında yapılan Şah Fırat operasyonu, 2016 yılında yapılan Fırat Kalkanı, 2017'de yapılan İdlib Operasyonu ve 2018 yılında yapılan Zeytin Dalı harekâtıdır. Şah Fırat Operasyonu Türk silahlı Kuvvetleri tarafından gerçekleştirilmiş ve Süleyman Şah Türbesi'nde bulunan 38 personelin Türkiye'ye getirilmesi sağlanmıştır. Süleyman Şah ve iki muhafızının naaşı Suriye'nin Eşme köyüne getirilmiştir. Fırat Kalkanı operasyonunda Türk Silahlı Kuvvetleri ve Türk Silahlı Kuvvetlerince eğitilmiş Özgür Suriye Ordusu rol almıştır. Türkiye'nin burada amacı kendi egemenliğine tehdit olarak algıladığı terör örgütlerini etkisiz hale getirmek, bölgedeki halkın güvenliğini sağlamak, Suriye'nin toprak bütünlüğünü korumak ve sınır bölgesinde PYD'nin koridor açmasına engel olmaktır (Taşdemir ve Özer, 2017: 54). İdlib operasyonunda Rusya ve İran'la yapılan anlaşmalar neticesinde amaç İdlib şehrinde ateşkesi korumaktır. Cihatçı gruplara karşı sivillerin korunması hedeflenmiştir.

Türkiye'nin Suriye'ye yönelik diğer müdahalesi Zeytin Dalı harekâtı olarak adlandırıldı. Türkiye'nin hedefi YPG'nin hareket alanını sınırlandırmaktır. Türk ordusu ve Türkiye destekli Özgür Suriye Ordusu (ÖSO) Afrin'i kuşattı ve 18 Mart'ta şehir merkezine ulaştı. Türk hükümeti verilerine göre onlarca Türk askeri, yüzlerce ÖSO askeri ve de üç bine yakın YPG'li hayatını kaybetti. Uluslararası medya gözlemcilerine göre Türkiye'nin buradaki hedeflerinden bir tanesi gruplardan bir tanesi olan YPG'ye meydan okuyarak, ABD'ye bölgedeki varlığını göstermekti. Türkiye'nin burada amacı kuzey Suriye'de Sünni kimliği ile etki alanı oluşturmaktır. Bölgedeki halk ise YPG'nin kontrolünde olan bölgelerden rahatsız olmaktadır. Dolayısıyla bölge halkı tarafından da Türkiye kurtarıcı olarak görülmektedir. Türkiye'de bölgedeki meşruiyetini artırmaya çalışmaktadır.

#### 4. SONUÇ

İnsani müdahale ve de koruma sorumluluğu kavramları dünyada henüz tam işlerlik kazanmamış iki olgudur. İnsani müdahale kavramı üzerinde ortak mutabakat sağlanmış net bir tanım dahi yoktur ve bir devletin egemenlik sahasına insani bahanelerle nerede, ne zaman, hangi vasıtalarla, hangi şartlarda girileceği konusunda kesin bir uluslararası politika bulunmamaktadır. İnsani bahanelerle bir devletin başka bir devletin egemenlik sahasına o devletin rızası olmadan müdahalesi yasaktır. Esasta müdahale ancak ve ancak BM izni ile gerçekleştirilebilir. Çin ve Rusya'nın vetosundan dolayı Suriye'de BM harekete geçememiştir. Rusya'nın Suriye için veto hakkını kullanacağı baştan beri bilinmekteydi. Zira daha öncede belirtildiği üzere Soğuk Savaş dönemi boyunca Suriye, Rus yanlısı bir politika izlemiştir.

Başlangıçta derin insani kıyımlar olduğu ve insani müdahale beklentisi oluşturan gelişmeler, daha sonra Türkiye için bir egemenlik sorununa dönüşmüştür. Suriye Arap Devleti, egemenliği dâhilindeki terör oluşumlarının Türkiye ve Lübnan gibi çevre ülkelere zarar vermeme konusunda zayıf düşmüştü. Suriye'de yönetilemeyen alan oluşmuştur (ungoverned space). Nasıl ki koruma sorumluluğu kavramı gereği sorumlu egemenlik varsa, Suriye Arap Devleti, komşu ülkelerini egemenlik alanından kaynaklı terör vakalarına karşı korumakta yetersiz kalmıştır. Birçok devletin Suriye üzerinde değişik planları olsa da süper güçler ve bölgesel güçler Türkiye'nin tek taraflı müdahalesine ılımlı yaklaşmışlardır. Yapılan operasyonlarda Türkiye'nin amacı Suriye'nin egemenliğine zarar vermek değildir. Türkiye, Suriye ordusunu karşısına almamış, bunun yerine tehdit olarak gördüğü paramiliter örgütlerle mücadele etmiştir. Türkiye, Suriye'nin toprak bütünlüğünün korunmasından yanadır.

İnsani müdahale tanımını tekrar hatırlayacak olursak “İnsani müdahale kavramı bir devlet ya da devletler topluluğunun bir başka devletin rızası olmadan, o devletin iç işlerine insani amaçlarla şiddet içeren bir şekilde karışması” olarak ifade edilebilir. Türkiye'nin Suriye politikası incelendiğinde müdahale Suriye Arap Devleti'nin rızası olmadan yapılmıştır. O devletin egemenliğine saygı duyularak o devletin sınırları içinde bir müdahale yapılmıştır. Orantılı da olsa şiddet içermiştir. İnsani amaçlar da güdülmüştür. Ancak, insani müdahale tanımına uymayan yegane unsur Türkiye'nin temel motivasyonunun insani amaç taşıyor olması değil, meşru savunma hakkıdır. 1945 tarihli Birleşmiş Milletler Şartı'nın 2/4 maddesi ile herhangi bir devletin başka bir devletin toprak bütünlüğüne ve siyasi bağımsızlığına karşı kuvvet kullanması veya kuvvet tehdidinde bulunması yasaklanmıştır. Bu durumun istisnaları; 1) BM Güvenlik Konseyi kararı ile kuvvete başvurma, 2) Ülkesinde kuvvet kullanılan devletin rızası, 3) BM Şartı 51. madde kapsamında “Meşru Savunma Hakkı”, 4) İnsani müdahale ve koruma sorumluluğu şeklinde sıralandırılabilir. Türkiye, burada meşru müdafaa hakkını kullanmıştır. Genel Kurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığı tarafından yapılan açıklamalarda, Türkiye'nin hiçbir devletin toprağında gözünün olmadığı ve meşru müdafaa hakkını kullandığı ifade edilmiştir. Türkiye, bu dört madde içinden operasyonlarını gerekçelendirirken insani müdahale ya da koruma sorumluluğunu işaret etmemiştir.

Suriye Arap Devleti'nin Türkiye'nin hareketleri neticesinde egemenliğinin ihlal edildiğini iddia etmesi prosedür gereği yapılmış olarak görülmektedir. Suriye Arap hükümetinin ne Azez- Cerablus hattında ne de ülkenin geri kalan kısmında devlet otoritesinin varlığını göstermekten çok uzak olduğu bellidir. Terör örgütlerine karşı tedbir alamaması Türkiye'nin önleyici meşru müdafaası için yeterli bir durumdur.

Neticede insani müdahale veya koruma sorumluluğu işlememiştir. Türkiye, BM'nin görevine soyunmamıştır. Türkiye'nin tek taraflı insani müdahalesi söz konusu değildir. Türkiye'nin tek taraflı müdahalesi ise insani amaçlarla yapılan bir müdahale olmaktan ziyade Türkiye'nin egemenliğine zarar verebilecek terör örgütlerinin bertaraf edilmesi amacıyla yöneliktir. Türkiye, resmi söylemlerinde bunu dile getirmiştir. Türkiye'nin Kuzey Suriye'de yapmış olduğu müdahaleler neticesinde insani yararlar gözetilmiş olmakla birlikte, operasyonların temel amacı Suriye halkını derin acılardan kurtarmak değildir. Amaç, Türkiye Cumhuriyeti'nin egemenliğinin korunmasıdır. Kuzey Suriye'de askerinin operasyonlardan sonra Suriye'de kalması eleştiri konusu olsa da, IŞİD ve YPG tehdidinin tamamen ortadan kalkmadan Türkiye'nin bölgeden ayrılmasının operasyonları anlamsız kılacağı da uluslararası çevreye izah edilmesi gerek bir mevzudur.

## KAYNAKÇA

- ACAR, Z. S. (2015). “Doktrinleşme Sürecindeki İnsani Müdahale: NATO’nun Kosova Müdahalesi ve Koruma Sorumluluğu Kavramı”, *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 6(1), 119-137.
- AKAT, M. (1974). “Machiavel-Bodin ve Hobbes'da Monarşi Anlayışı”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 40(1-4), 553-587.
- ARIBOĞAN, Ü., AYMAN G., DEDEOĞLU, B. (2010). *Uluslararası İlişkiler Sözlüğü*, İstanbul: Der Yayınları
- ARSAVA, A. F. (2011). “Egemenlik ve Koruma Sorumluluğu”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(1), 101-124.
- ARSLANEL, M.N., ERYÜCEL, E. (2013). “Küreselleşme Sürecinde Egemenlik Kavramının Dönüşümü”, *Journal of Graduate School of Social Sciences*, 17(1), 23-36.
- BAKAN, S. ve G. Tuncel (2012). “Küreselleşmenin Ulus Devlet Üzerindeki Etkisi”. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 51-66.
- BALCI, A. (2011). “Dış Politika: Yeni Bir Kavramsallaştırma Bağlamında Egemenlik Mitinin Analizi”. *Uluslararası İlişkiler*, 7(28), 3-29.
- BERİŞ, H. E. (2008). “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(01), 55-80.
- BİRDİŞLİ, F. (2011). “Ulusal Güvenlik Kavramının Tarihsel ve Düşünsel Temelleri”, *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(31), 149-169.
- BULUT, N. (2003). “Küreselleşme: Sosyal Devletin Sonu mu?”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52(2), 173-197.
- ÇEÇEN, A. (2013) ”İnsan hakları ve insancıl hukuk. Prof. Dr. Aydın Zevkliler’e Armağan. *Journal of Yasar University*, 809-830.
- ÇELEBİ, M.B. (2012). *İnsan Haklarının Uluslararası Düzeyde Korunması ve Birleşmiş Milletler Sistemi*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- ÇELİK, Metin (2017). *Devletlerin Egemen Eşitliği*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- ÇÜÇEN, A.K. (2013). *İnsan Hakları*. Bursa: Sentez Yayıncılık.
- DAĞI, İ., POLAT, N. (2004). *Herkes İçin Demokrasi ve İnsan Hakları*. Ankara: Liberte Yayınları.
- DAPKUS, S. (2016). *Ar Turkija Tebera Euroatlantinés Saugumo Bendruomenés Dalis? Turkijos Saugumo Identitetas Irako Ir Sirijos Kriziu Metu* (Doctoral dissertation, Vilnius University).
- DEMİR, Ş. (2011). Dünden Bugüne Türkiye’nin Suriye ve Ortadoğu Politikası (The Middle East and Syria Policy of Turkey from Past to Present). *Turkish Studies-International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 6, 3.
- DEMİREL, N. (2013). "Uluslararası Hukukta İnsani Müdahale ve Hukuki Meşruiyet Sorunu" . *FSM İlmî Araştırmalar İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi*, 1, 152-172.
- EKŞİ, M. (2018). “Türk Dış Politikasının Ultimo Ratiosu: Yumuşak Güçten Sert Güce Türkiye'nin Suriye Politikası”, *Journal of Black Sea Studies*, 60.
- ERCAN, P. G. (2015). “İkinci On Yılına Girerken Koruma Sorumluluğunu Yeniden Düşünmek: Lex Ferenda Olarak R2P”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(2), 165-182.
- EREN, Abdurrahman. (2007). *Türkiye’de İnsan Haklarının Korunması, Uluslararası Koruma Mekanizmaları ve Ulusal İnsan Hakları Kurumlarının Rolü*. (1. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.

- ERTUĞRUL, Ü. E. (2007). “İnsani Müdahale (!)”. Kuzey Afrika ve Asya Çalışmaları *Uluslararası Sempozyumu*, 38, (ICANAS 38), 657-672.
- ERTUĞRUL, Ü.E. (2016). “Koruma Sorumluluğu: İnsani Müdahaleyi Makyajlamak”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı XX, s. 441-470.
- FINNEMORE, M. (1996). “Constructing Norms of Humanitarian Intervention. The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics”. *New York: Colombia University Press*, 153-185.
- GIZELIS, T. I., & KOSEK, K. E. (2005). Why humanitarian interventions succeed or fail: The role of local participation. *Cooperation and Conflict*, 40(4), 363-383.
- GÜNEŞ, İ. (1996). “Yerel Yönetimler ve Siyasal Faktörler”. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(4), 83-92.
- HOLZGREFE, J. L., & KEOHANE, R. O. (Eds.). (2003). *Humanitarian intervention: ethical, legal and political dilemmas*. Cambridge University Press.
- İREN, A. A., GÜRKAYNAK, M. (2016). “Mutlak Güç ya da Sınırsız Sorumluluk: Devlet Egemenliği ve Uluslararası Toplumun Koruma Sorumluluğu”, *Journal of Suleyman Demirel University Institute of Social Sciences*, 24(2), 134-158.
- KABADAYI, T. (2014). “Felsefenin Işığında “(Haklı) Savaş” Üzerine Kısa Bir Deneme”. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 72(1), 95-98.
- KALDOR, M. (2001). A Decade Of Humanitarian Intervention: The Role Of Global Civil Society.
- KARAKOÇ, J. (2006). “ABD’nin Soğuk Savaş Sonrası Hegemonya Çabaları Etkisinde NATO’nun Kosova Müdahalesi”, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(1), 1-21.
- KESKİN, F. (1998). *Uluslararası Hukukta Kuvvet Kullanma: Savaş, Karışma ve Birleşmiş Milletler*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- KOÇAOĞLU M. ve S. KOÇAOĞLU. (2007) “İnsan Hak ve Özgürlüklerinin Uluslararası Korunması”. *Ankara Barosu Dergisi*, 65 (3), 105-128.
- KÖYLÜ, M. (2015). Büyük Ortadoğu Projesi (BOP), Türkiye ve Suriye, *Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 1(2), 85-100.
- KRISCH, N. (2002). "Review essay legality, morality and the dilemma of humanitarian intervention after kosovo." *European Journal of International Law* 13, no. 1 (2002): 323-335.
- ÖĞÜT, S. (2013). “Egemen Eşitlik Prensibine Modern Uluslararası Hukuk Açısından Bir İstisna Hali Olarak Yaklaşma”, *MÜHF-HAD*, 19(3), 147-163.
- ÖZDEMİR, H. (2012). “Ulus Devlet ve Ulusçuluğun Küreselleşmeyle Etkileşimi: Vazgeçilmeyen Ulus Devlet, Yükselen Ulusçuluk”. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(1), 39-60.
- ÖZYAKIŞIR, D. (2006). “Ulus-Devlet ve Milli Egemenlik Bağlamında Teorik Bir Küreselleşme Eleştirisi”. *Jeopolitik Dergisi*, 5(31), 78-80.
- PAZARCI, H. (2016). *Uluslararası Hukuk*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- PETERS, A. (2011). The Security Council's Responsibility to Protect. *International Organizations Law Review*, 8(1), 15-54.
- RALEIGH, C., & DOWD, C. (2013). Governance and conflict in the Sahel’s ‘ungoverned space’. *Stability: International Journal of Security and Development*, 2(2).
- REÇBER, S. (2018). “Sri Lanka ve Koruma Sorumluluğu”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 73(1), 157-187.
- SAK, Yıldırım, “Uluslararası Hukukta İnsancıl Müdahale ve Libya Örneği: Suriye’de Yaşanan ya da Yaşanacaklar için Dersler”, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 11, Sayı 44 (Kış 2015), s. 121-153.

- SDE ANALİZ (2011). İnsani Müdahale Kavramı ve Libya'nın Geleceği, <http://sde.org.tr/userfiles/file/INSANI%20MUDAHALE%20KAVRAMI%20VE%20LIBYA%20GELECEGI%20analiz.pdf> (Erişim Tarihi: Şubat 2019)
- SEVAL, H. F. (2017). "Soğuk Savaş'tan Günümüze İnsani Müdahale: Neo-Realist Perspektif-Humanitarian Intervention from Cold War Era to the Present: Neo-Realist Perspective", *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(22), 469-481.
- SÖNMEZ, S. (2010). "Yeni Batıcılık ve Yeni Avrasyacılık Akımları Bağlamında Yeltsin Yönetimi'nin Doğu Batı Politikaları'nın Analizi", *Gazi Akademik Bakış*, 3(6). 73-96.
- SUR, M. (2016). *Uluslararası Hukukun Esasları*. İstanbul: Beta Basım.
- ŞENER, B. (2014). "Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devlet ve Egemenlik Olguları". *Journal of History School (JOHS)*, Year 7, Issue XVIII, 51-77.
- TAŞDEMİR, F., ADEM, Ö. Z. E. R. (2017). Kuvvet Kullanma Hukuku Açısından Fırat Kalkanı Operasyonu/The Operation Euphrates Shield from the Perspective of use of Force Law, *Akademik Hassasiyetler*, 4(7), 53-70.
- TELLİ, A. (2012). "İnsani Müdahaleden Koruma Sorumluluğuna Geçiş: Eski Sorun, Yeni Kavram", *Neşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 1(2), 206-220.
- TESÓN, F. R. (2001). "The liberal case for humanitarian intervention." *FSU College of Law, Public Law Research Paper*, 39.
- TETİK, M.O. (2018). *Güvenlik: Kargaşa Ve Belirsizlik Çağından Nereye?*, İstanbul, Kocav Yayınları.
- TEZCAN, D., M.R. ERDEM, O. SANCAKDAR, R.M. ÖNOK. (2011). *İnsan Hakları El Kitabı*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- ÜNAL, Y. (2012). "Egemenliğin Kurucu Unsurları ve Bireyin Otomonluğu", *KADER Kelam Araştırmaları Dergisi*, 10, 221-250.
- WALZER, M. (2017). *Haklı Savaş Tarihten Örneklerle Desteklenmiş Ahlaki Bir Tez Haksız Savaş*, İstanbul: Alfa Basım Yayım.
- WEISS, T. G. (2004). The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era. *Security dialogue*, 35(2), 135-153.
- YALVAÇ, F. (2011) "Uluslararası İlişkiler Kuramında Anarşi Söylemi", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 8, Sayı, s. 71-99.
- YAVLAL, N. (2011) . *İnsancıl Müdahalede Etik, Hukuksal ve Siyasal Sorunlar*. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İnsan Hakları Anabilim Dalı. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara
- YAYLA, A. (2018). Turkey's Great Game in Syria. <https://moderndiplomacy.eu/2018/09/21/turkeys-great-game-in-syria/> (Erişim Tarihi: Mayıs 2019)
- YILDIRIM, M. (2004). "Küreselleşme Sürecinde Egemenlik". *CÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 28(1), 35-48.