

Stratejik Ağ Yönetişimi Kuramı Bağlamında Yerel Suç Önleme Kurulları: Dünya Örnekleri ile Karşılaştırmalı Analiz

Gazi Levent KURTOĞLU*
Sevcan KILIÇ AKINCI**

Öz: Stratejik yönetim alanında paydaşların ortaklaşa çalışmasını modelleyen 'ağ yönetişimi' ve güvenlik bilimlerinde suç oluşmadan önce önlemeyi esas alan 'proaktif kolluk yaklaşımı'nın eş zamanlı olarak uygulanması sayesinde suçla mücadelede paradigma değişimi yaşanmıştır. Zamanla suçla mücadelenin suç oluşmadan önce başlatılmasını ve stratejik planlama yapılarak sivil toplumun ve farklı uzmanlık alanlarının da katılımıyla gerçekleştirilmesini esas alan çok katmanlı ve çok aktörlü yenilikçi uygulamalar yerel suç önleme kurulları veya ortaklıkları adıyla birçok ülkede yayılmıştır. Bu çalışmada, dünyada insan odaklı güvenlik anlayışını benimseyen ülkeler arasında ağ yönetişimi ile proaktif suç önleme konusunda önde gelen Birleşik Krallık, Belçika ve Fransa'daki yerel suç önleme kurulları yönetsel bağlamda karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Bu noktada AB üyesi ülkelerin suçla mücadelede temel aldığı standartlar ve ilkelere de değinilmiştir. Çalışmayı özgün kılan bir diğer yön ise, Türkiye'de devam eden Yerel Suç Önleme Kurulları kurulması hakkında mevzuat geliştirilmesi çalışmalarına katkı yapmaktır. Bu amaçla, seçilmiş üç ülkeden iyi örnek uygulamaların analiz edilerek konunun Ağ Yönetişimi Kuramı ve toplum güvenliği bağlamında disiplinler arası bilimsel temeli sunulmuştur. Araştırma, Türkiye'de yapılmış öncü çalışma özelliğini taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Stratejik planlama, ağ yönetişimi, Yerel Suç Önleme Ortaklıkları, sivil gözetim, proaktif kolluk

Local Crime Prevention Boards in the Context of Strategic Network Governance and Signal Crimes Approach: Comparative Analysis with Examples from World

* Daire Başkanı, İçişleri Bakanlığı KİHBİ Dairesi Başkanlığı, ORCID:0009-0006-4043-3822

** Dr. Öğretim Üyesi, Erzurum Teknik Üniversitesi İİBF; Ankara Üniversitesi Adli Bilimler Enstitüsü (görevlendirme) ORCID: 0000-0003-3315-6346

Makale Geliş Tarihi: 20.04.2023

Makale Kabul Tarihi: 20.03.2024

Abstract: *A paradigm shift has occurred in fight against crime thanks to the simultaneous application of the 'network governance' model of strategic management, which envisages the networking of stakeholders for collaboration; and the 'proactive policing approach' of security sciences, which is based on prevention before crime occurs. Over time, multi-layered and multi-actor innovative practices based on the initiation of the fight against crime before it occurs and the implementation of strategic planning with the participation of civil society and different fields of expertise have spread in many countries under the name of Local Crime Prevention Boards or Partnerships. In this study, in the context of Signal Crimes Approach, Local Crime Prevention Boards in the United Kingdom, Belgium and France, which are leading in proactive crime prevention with network governance and are among the countries that adopt a human-centered security approach, were analyzed comparatively in the administrative context. At this point, the standards and principles to which the EU member states refer in the fight against crime are also mentioned. Another aspect that makes the study unique is that, it is the first academic study in Türkiye that presents the multi-disciplinary scientific basis in the context of Signal Crimes Approach and community safety perspective by analyzing the best practices of three selected countries in order to contribute to the ongoing studies on the development of legislative framework on the establishment of Local Crime Prevention Boards in Türkiye.*

Keywords: *Strategic planning, network governance, Local Crime Prevention Partnerships, civilian oversight, proactive policing*

Giriş

Gelecek nesiller içinde bulunduğumuz dönemi incelediklerinde, dünyadaki birçok ülkede tek başına resmi kolluk sisteminin bittiğini ve yeni bir dönemin başladığını, diğer bir deyişle kolluk sisteminin evrim geçirdiğini değerlendireceklerdir. (Bayley ve Shearing, 1996:585). Kolluk kuvvetlerinin devletin egemenliğini sağlamadaki rolü tartışılmaz olmakla beraber son 50 yıldır iç güvenlik paradigmasında çeşitli boyutlarda değişim yaşanmaktadır. Bunlardan ilki, iç güvenliğin sadece asayiş ve huzurun sağlanması ile değil daha kapsayıcı bakış açısıyla açlığın ve yoksulluğun önlenmesi, çevresel krizlere çözüm bulunması ve sosyal devlet uygulamaları ile ilişkilendirilmesidir. İkincisi, kent güvenliği bağlamında vatandaşa istişarenin ve paydaşlarla çalışmanın öneminin ve gücünün kabul edilmesidir. Üçüncü değişim, son zamanlarda yapılan çalışmalarda kolluk (*law enforcement*) kavramının 'kuvvet' (*law enforcement force*) yerine 'hizmet' (*law enforcement service*) kavramıyla birlikte daha sık kullanılır olmasıdır. "Buradaki değişim basit bir kavramsal değişim olmayıp bir zihniyet değişimidir. Toplumu yönlendirme, idare etme ve kısıtlama anlamındaki kolluk kavramının yerini topluma güvenli bir çevre sunma anlamında 'kolluk hizmeti' kavramı almıştır" (Arslan, 2018:176). Dördüncü değişim ise, iç güvenliğin sağlanması ve suç önlenmesi bağlamında reaktif yaklaşımdan ziyade proaktif yaklaşımın kabul edilmesidir. Tüm bu gelişmelerin ışığında, yerel güvenlik konusunda ilgili tüm paydaşlarla ortak bir platformda çalışabilmenin gerekliliği konusundaki bilinç gelişmiştir. Bu bağlamda birçok ülke suç önleyici tüm çalışmalarını stratejik planlamaya dayandıran, sivil toplumun katkısını almayı

da esas alan, suç ve kabahatleri önlemeyi amaçlayan Yerel Suç Önleme Kurulları¹ oluşturulmaya başlamıştır. Bu yeni bakış açısının temelindeki en önemli iki boyut ‘suç önleme (*crime prevention*)’ ve ‘suç önleme için oluşturulan ortaklıklar (*crime prevention partnerships*)’ olarak sıralanabilir.

Boyutlardan ilki olan ‘suç önleme’, son 50 yıldır akademik literatürde üzerinde durulan bir konudur. Güvenliğin sağlanması için reaktif ve proaktif iki yöntem uygulanmaktadır. Reaktif yaklaşımda suçla ilgili en temel faaliyetler olan asayiş olayları oluşuktan sonra gerekli inceleme, kovuşturma ve soruşturmaların yapılması ve şüphelilerin adli makamlara teslim edilmesi ağır basmaktadır. Son yıllarda daha fazla kabul gören bir yaklaşım olarak proaktif yaklaşım ise suç oluşmadan önce önleme için risk ve tehditlerin belirlenmesini, potansiyel mağdur ve failerin tespit edilip bu gruplara yönelik koruyucu ve önleyici çalışmalar yapılmasını, suçludan önce hareket etmeyi esas almaktadır. Reaktif kolluk yaklaşımının en önemli dezavantajı, suç oluşuktan sonra devreye girilmesi nedeniyle suçla mücadele sürecinde insiyatifin kolluktan ziyade suçluda olmasıdır (Akdemir, 2021: 19). Geleneksel ceza adalet sistemi reaktif kolluk yaklaşımına uygundur. Diğer yandan proaktif kolluk anlayışında, suç henüz meydana gelmeden suçun oluşmasına neden olan sosyal ve durumsal faktörlere müdahale edilerek suçun oluşumu ve olumsuz etkileri engellendiği gibi, suçla mücadelede insiyatif kolluk güçlerine geçmektedir (Akdemir, 2021: 19). Suçun aydınlatılması, şüphelilerin adli makamlara teslim edilmesi ve ceza adalet sistemine dahil olmaları ne kadar elzem ise suç oluşmadan önce proaktif yaklaşım ile önleme konusunun da çok gerekli olduğu, maliyetleri (ICPC, 2016:2) ve adli sistemin zaman kaybını azalttığı ve nihayetinde geri dönülmez mağduriyetleri önlediği son yıllarda ilgili tüm taraflarca kabul edilir hale gelmiş ve oldukça önem kazanmıştır.

İkinci boyut ise stratejik bir hamle olarak ‘yerel suç önleme kurulları veya ortaklıkları’nın kurulmuş olmasıdır. Soğuk Savaş döneminden sonra iç ve dış güvenlik kavramlarının ayrışması, iç güvenliğin geniş bir çerçevede algılanmaya başlanması ile kolluk kuvvetlerine geleneksel rolünün ötesinde yeni bir rol verilmiş ve kolluk kuvvetlerinin suç önleme amacıyla birden fazla paydaş ile aynı anda çalışma yapması gerekmiştir. Böylece hem kolluk kuvvetlerinin yeniden yapılandırılması hem de kolluk hizmetinin kolluk kuvvetlerinin ötesine yayılması ve çoğalması sonucunda güvenlik alanında daha kompleks bir iş bölümü doğmuştur (Crawford, 2011: 147). Her ne kadar suçla mücadele etme ve kamu güvenliğini sağlama merkezi yönetimlerin sorumluluğunda olsa da yerel sorunları tespit edebilmek, sorunlara özel yerel çözümler geliştirebilmek için çok sayıda paydaşın aktif rol alması beklentisi doğmuştur. Bu amaçla suç önlemeye yönelik olarak kamu kurumları, vatandaşlar ve iş dünyasının da katılımıyla yönetsel mekanizmalar kurulmuştur. Zamanla kurumsallaşan yapılar sayesinde

¹ Çalışma boyunca, Yerel Suç Önleme Kurulları için yer yer kısaca ‘Yerel Kurullar’ ifadesi de kullanılmıştır.

suç oluşmadan, mağduriyetler yaşanmadan önce proaktif bir yaklaşım ile ilgili tüm birimlerin koordinasyon içinde çalışmasının başarıyı artırdığı görülmüştür. Böylece suç önlemenin çok katmanlı ve çok aktörlü olarak gerçekleştirilmesi konusundaki politika uygulamaları insan odaklı güvenlik yaklaşımını benimseyen AB'ye üye ülkeler başta olmak üzere çok sayıda ülkede yaygınlaşmış, bu amaçla yerel kurullar kurulmuştur. Yerel Kurullar kapsayıcı bir yaklaşımla ve katılımcı bir modelle yerel güvenlik sorunlarını tespit etmek ve sorunlara yönelik potansiyel çözümleri geliştirmek için yetkili ve etkili olan çözümler ortaklarının sürece dahil olmasını sağlaması ve bu katılımcılar ile ortaklaşa problemlerin belirlenmesini esas alması bakımından problem odaklı kolluğu ve toplum destekli kolluğu daha da işlevselleştirmektedir.

Bu çalışmada, karşılaştırmalı analiz için Avrupa'daki ülkelerin yerel kurulları incelenmiş, birbirine yakın uygulamalar değil, ağ yönetişiminin üç farklı şeklini içeren üç ülke seçilmiştir. Aynı zamanda bu uygulamaların farklı idare sistemlerindeki örnek olmaları da literatüre katkı sağlamaktadır. AB üyesi ülkelerden bir üniter ve bir federal devletin yanı sıra AB üyesi olmayan bir ülke de çalışmaya dahil edilmiştir. Bu ülkelerden ilki, yerel yönetimlere önem vermekle beraber üniter yapısı olan Fransa, ikincisi bir federal devlet olan Belçika ve üçüncüsü de kısa süre önce AB'den ayrılmış olmakla beraber Yerel Suç Önleme Kurullarının ülke çağında yaygınlaştırıldığı ilk ülke olan Birleşik Krallık'tır. Analize dahil edilen üç ülkede de seçilmiş yöneticilere suç önleme konusunda Anayasada ve ilgili kanunlarda ülkemizdekinden daha fazla yetki verilmiş olması Yerel Suç Önleme Kurullarının hem yapısını hem işleyişini belirlemede etkili olduğu söylenebilir.

Bu makalede ele alınan ülke örneklerinde görüldüğü üzere suç önleme için kurulan yerel ortaklıklarda ilgili paydaşların katkısının alınması ile suç önlemede daha fazla başarı elde edilebilir ve aynı zamanda maliyet etkinliği de sağlanabilir. Suç önleme faaliyetlerinin sürdürülebilirliği için mevzuat alt yapısı, sivil toplum katkısı, etkin vatandaşlık bilinci, bilgi, mali kaynaklar, etkin kurumlar arası koordinasyon ve medya desteği çok önemlidir.

Bu araştırma kapsamında aşağıdaki soruların cevapları aranmaktadır:

Yerel suç önleme kurullarının oluşumu ve sürdürülmesinde önemli faktörler nelerdir? Ağ yönetişimi bağlamında yerel kurulların üye yapısı, paydaşları ve bu paydaşların temsil gücü ülkelere göre farklılaşmakta mıdır? Yerel kurulların çalışma usulleri nasıldır? Yerel kurulların merkezi yönetimle ilişkileri nasıldır? Yerel kurulların faaliyetleri ne şekilde fonlanır? Yerel kurulların stratejik plan hazırlaması zorunlu mudur? Yerel kurullarda ağ yönetişimi bağlamında ana paydaşın rolü (komisyoner, birlikte üretici ve kolaylaştırıcı) farklılaşmakta mıdır? Yerel kurullara sivil vatandaşlar üye olabilmekte midir? Türkiye'de ağ yönetişimi kuramı bağlamında uygulanabilecek bir yerel kurulun üye yapısı ve özellikleri nasıl olmalıdır?

Seçilen üç Avrupa ülkesindeki yerel kurullar ile ilgili olarak, mevzuat, resmî belgeler, kurum web sayfaları ve akademik yazındaki çalışmalar detaylıca analiz edilmiştir. Yazarlar İçişleri Bakanlığı ve UDNP Delegasyonunun üyesi olarak, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi II. Fazında Eylül 2014'te Birleşik Krallık'ta Londra'da; yine adı geçen projenin III. Fazında Aralık 2021'de Fransa'da Paris'te yerel kurulları yerinde inceleme fırsatı bulmuş, Şubat 2021 tarihinde de pandemi nedeniyle çevrim içi gerçekleştirilen bir çalışma ziyaretine katılmış ve araştırma sorularının cevaplarına ilişkin bilgileri derlemiştir.

Kavramsal Analiz

Reaktif ve Proaktif Kolluk

Proaktif kolluk stratejisi, modern kolluk teşkilatlarının genelinde kabul gören ve ilk olarak ABD'de uygulanmaya başlayan bir strateji olarak 1970'lerde literatüre girmiştir (Walker, 2016). Bu stratejiden ilk bahseden yazarlar (Bordura and Reiss, 1966) örgütsel yapı ile ilişkisini temellendirmiş, merkezi emir komuta zinciri olan örgütlerde reaktif stratejilerin uygulandığını buna karşın daha profesyonel örgütlerde proaktif stratejilerin uygulandığını belirtmiştir. Uygulamada, kolluk stratejileri tamamen reaktif ile tamamen proaktif stratejiler arasında yer bulur ve esasen henüz proaktif yaklaşım yaygınlaşmadan önce de bazı kolluk personelinin kişisel olarak proaktif stratejiyi takip ettiği durumlar yaşanmıştır (Reiss, 1971). Proaktif polislik stratejileri, suç ve düzensizlikleri önleme veya azaltmayı hedefleyen stratejiler olarak tanımlanır ve 'reaktif olmayan stratejiler' diye sınıflandırılır. Bu bağlamda, asıl odağı devam etmekte olan suçu açığa çıkarma, işlenen suça ilişkin soruşturma yapma veya suç oluştuktan sonra suça karşılık verme gibi 'reaktif stratejiler uygulamayan stratejiler' olarak tanımlanır (National Research Center, 2018:30).

Proaktifliği reaktif davranıştan ayıran öğeler suç önleme, kaynakları harekete geçirmede polise insiyatif tanıma ve suç ve düzensizliklere yol açabilecek temel faktörleri hedefleme şeklindedir (National Research Center, 2018:31). Bunun tam tersi olarak reaktif kolluk ise suç oluştuktan sonra tepki veren, kolluk teşkilatı dışından gelen ricalara göre kaynakları harekete geçiren yaklaşımdır (National Research Center, 2018:31).

Proaktif kolluk, proaktif agresif devriye ve problem odaklı kolluk olarak iki şekilde birbirine alternatif ve bazen de tamamlayıcı olarak ifa edilir (Eck and Spelman, 1987). Proaktif problem odaklı kolluk, toplumdaki kalıcı güvenlik sorunlarını çözmek üzere münferit olaylara sebep olan koşulları tanımlayarak, analiz ederek ve yanıt vererek çözüme stratejisidir (Eck and Spelman, 1987). Bu amaçla, benzer yanıtları gerektiren benzer problemler birlikte gruplandırılabilir (Goldstein 1979: 246). Proaktif kolluğa eleştiriler daha çok önleme amaçlı yapılan agresif devriyelere yöneliktir. Agresif müdahaleler 'sert' ya da 'düşmanca' anlamında değil, sık kimlik kontrolü yapmak, küçük ihlaller için bile

müdahale başlatmak, motorlu taşıtlara yüksek oranda trafik cezası vermek, şüpheli kişileri sorgulamak, tuzaklar ve gözetleme prosedürleri kullanmak ve tutuklamalar yapmak için sık sık durdurma eğiliminde olma durumları için kullanılır (Sampson, 1988: 164). Proaktif kolluk konusunda ABD’de yapılan çalışmalarda, agresif devriye uygulamasının Amerikan vatandaşlarının anayasal haklarının kısıtlanmasına yol açabildiği (Naitonal Academies,) rapor edilmiştir. Benzer şekilde sık devriye ve durdurmalar ile proaktif problem odaklı kolluk uygulamalarının beraber kullanıldığı bir diğer uygulamada motorlu taşıt hırsızlığı için yapılan çalışmaların bu suç oranını ve suç sayısını azalttığı ancak bu suçun işlenişini değiştirebilecek kadar sofistike profesyonel bir müdahale seviyesine çıkamadığı rapor edilmektedir (Herzog, 2002:30).

Mevzuatımızda, suçla ilgili önleme tedbirleri, suç işlenmesinden önce suçu önlemek amacıyla başvuruldukları takdirde “polis tedbirleri” olarak adlandırılmaktadır. Anayasanın 13’üncü maddesine göre, önleme tedbirleri ile temel hak ve hürriyetlere getirilecek sınırlandırmaların yasal dayanakları olmak zorundadır (Şencan 2009: 16). TCK’ya göre, kolluk görevlileri tarafından, suç işlenmeden önce, toplumu tehdit eden tehlikeleri önlemek amacı ile yapılan yakalamalar da yapılabilmektedir. Uzak bir tehlikenin önlenmesi için alınan tedbire önleme yakalaması, henüz işlenmemiş bir suçun önlenmesi için alınan tedbire “proaktif yakalama” denilir (Kunter/Yenisey/Nuhoğlu, s. 812).

Proaktif kolluk uygulamalarının genel anlamda suçları azalttığını belirten çalışmalar mevcuttur. Matematiksel modeller kullanılarak yapılan bir çalışma aslında proaktif kolluk uygulamalarının kişiden hırsızlık (robbery) suçlarını azalttığı sonucunu göstermiştir (Kubrin, 2010: 83). Bunun yanında proaktif kolluk uygulamalarının suçla mücadelede etkisiz olduğu veya ters yönde etkisini olduğunu belirten çalışmalar da mevcuttur. Proaktif kolluk uygulaması hakkındaki en büyük eleştirilerden birisi, 2015 yılında New York Polisinin bu uygulamaları yürürlükten kaldırdığı dönem ve hemen sonrasında New York’ta önemli suçlara (soygun, saldırı ve büyük miktarlardaki hırsızlık) ilişkin şikayetlerde azalma olduğunu gösteren (Sullivan, 2017:730) çalışmadır. Bulgular, mevzuattaki küçük sayılabilecek kuralların agresif bir şekilde uygulanmasının daha ciddi suç eylemlerine yol açtığını ve bunun ABD için geçerli olduğunu göstermiştir (Sullivan, 2017:736). Ayrıca proaktif kolluk uygulamalarının suçun azaltılmasında sosyal faydaları olabildiği, ancak masum kişilerin haklarına ve mahremiyetine müdahale sonuçları da doğurabildiği için eleştirilmektedir (Manski ve Nagin, 2017). 2020 yılında ABD’de yapılan bir çalışmada ise proaktif kolluk uygulamasının azaltıldığı dönemde diğer suçların seviyesinin aynı kaldığı veya çok az azalmasına rağmen beş eyalette (Minneapolis, Chicago, Philadelphia, Milwaukee, ve New York City) iki suçun arttığını rapor etmektedir. Bu suçlar, adam öldürme ve silahla ateş etme suçları olup, suçlarda artış yasadışı silahlara yönelik arama yapılmasının azalması ile açıklanmaktadır (Cassel, 2020). Proaktif kolluk stratejilerinin uygulamasına ilişkin Türkiye’de yapılan bir çalışmada, İstanbul’da Ocak 2016 itibarıyla

“Reaktif Polislik” uygulamasından “Proaktif Polislik” uygulamasına geçilmesini takiben yeni stratejilerin 2018 yılı boyunca sokakta uygulanmasının İstanbul’da gerçekleşen suçlarda %17.5’lik düşüş sağlandığı bildirilmiştir (Çalışkan, 2019: 67).

Suç Önleme, Toplum Güvenliği ve Yerel Suç Önleme Kurulları

Suç, şiddet ve mağduriyetler her ülkede yaşanmakta (UNODC, 2010: 9) olup yerel, ulusal ve küresel ölçekte mücadele edilmektedir. Son yıllarda suçla mücadelede reaktif kolluk anlayışının yerini proaktif kolluk yaklaşımı almaktadır. Ülkelerin, suçla mücadele ederken birbirine benzeyen fakat esasen farklı olan ‘suç önleme’ ve ‘toplum güvenliği’ yaklaşımından her birini veya her ikisini aynı anda tercih ettikleri görülmektedir.

Bu kavramlardan ilki olan suç önleme, Avrupa Komisyonu kararlarında şu şekilde tanımlanmaktadır:

Suç faaliyetlerini doğrudan caydırmak veya suç potansiyelini ve suç nedenlerini azaltmak için tasarlanmış politikalar ve eylemler yoluyla hem nicel hem de niteliksel olarak suçu ve vatandaşların güvensizlik hissini azaltmayı amaçlayan veya başka bir şekilde katkıda bulunan tüm önlemleri kapsar. Devletin, yetkili makamların, ceza adaleti kurumlarının, seçilmiş makamların ve bunların Avrupa’da kurdukları uzman derneklerin, özel sektör ve gönüllülerin, araştırmacıların ve kamuoyunun medya tarafından desteklenen çalışmalarını içerir (Council of Europe, 2001: 153/2).

Tanımdan anlaşıldığı şekilde, etkili bir suç önleme için ilgili ve bilgili tüm tarafların sürece dahil edilmesi esastır. Fakat farklı paydaşlar olmakla beraber, suç önlemenin teknik bir boyutu olması nedeniyle kolluk kuvvetlerinin, paydaşlar arası ortak çalışmaları desteklemesi ve bu çalışmalara kılavuzluk etmesi genel kabul görmüş bir uygulamadır.

Suç önleme, cezalandırma ile suçları azaltma yönteminin ötesine geçmektedir. Suç önleme, suç oluşmadan önce müdahale etmeyi içermesi nedeniyle resmi adalet sisteminin dışında yer bulmaktadır (Welsh ve Pfeffer, 2013: 534).

Suç önleme çalışmalarının en belirleyici özelliği, bastırıcı tedbirlerden ziyade suçun oluşmasını etkileyen tüm faktörlerin derinlemesine analiz edilmesidir. Bu sayede suç işlenmemesi için alınabilecek önlemler ve atılacak adımlar belirlenmektedir.

Suç önlemenin birçok faydası olmakla beraber literatürde en çok sıralananlar, mağdur ve fail oluşumunu engellemesi sayesinde asayiş ve huzurun artması; ceza adalet sisteminden ve suç işlenmesinden doğan maliyetlerin azaltılması; ceza infaz sisteminin yükünü hafifletmesi ve adli sistemin işleminin hızlanmasıdır.

İyi planlanmış suç önleme stratejileri sadece suçları ve mağduriyetleri önlemekle kalmaz, toplum güvenliğini sağlar ve ülkelerin sürdürülebilir kalkınmalarına katkıda bulunur. Ayrıca etkili ve sorumlu suç önleme tüm vatandaşların hayat kalitesini yükseltir. Uzun vadede ise ceza adalet sisteminden kaynaklanan maliyetler ve suçun işlenmesi nedeniyle oluşan diğer maliyetlerin azaldığı görülmektedir. Özetle suç önleme, suç sorununa daha insancıl ve daha verimli ele alma fırsatı sunar (UNODC, 2002: 4).

Günümüzde birçok ülkede suçla mücadelede alanında geniş yer bulan ikinci uygulama toplum güvenliği yaklaşımıdır. Suç önlemeye yakın bir kavram olmakla beraber ondan daha geniş olan bakış açısı sunmakta ve durumsal suç önleme yaklaşımının iddia edilen zayıflıklarına rasyonel bir cevap olarak daha liberal ve bütüncül bir suç önleme yaklaşımı geliştirmesi nedeniyle birçok kişi tarafından ilerici bir değişiklik olarak değerlendirilmektedir (Gilling, 1999: 1). Toplum güvenliği, bu makalenin konusu olan Yerel Kurulların kurulma amacını çok iyi yansıtmaktadır. Çünkü, Sinyal Suçlar Yaklaşımı olarak ifade edilen yaklaşıma göre, cinayet ve şiddet içerikli suçların toplumda büyük tepkilere yol açtıklarını kabul etmekle beraber belirli olayların toplumda insanların maruz kaldıkları tehlikeler ve risk seviyeleri hakkında 'uyarı sinyalleri' olarak yorumlandığını belirtir (Innes, 2004a: 162). Bu nedenle toplumsal kaygı oluşturan olayların aslında daha çok kendi yakın çevrelerinde yaşadıkları ve yerelde oluşan sosyal düzensizlikler, anti-sosyal davranışlar ve hafif suçlar olduğu değerlendirilmiştir (Innes, 2004b: 336). Bu yaklaşım, toplum tarafından risk sinyalleri olarak nitelendirilen asayiş sorunlarına suç oluşmadan müdahale edilmesinin önemini vurgulamaktadır.

Toplum güvenliği ise suç önlemeden daha ileri bir düzey olarak ağır ve hafif suçlar yanında suça dönüşme sinyalleri barındıran, anti-sosyal davranışlar ve hayat kalitesini düşüren (ancak suç olarak tanımlanamayacak) çevresel ipuçlarını da dikkate alır. Durumsal ve sosyal suç önleminin birleşimi, toplum güvenliğinin özünü oluşturur. Suçla mücadele ederken eş zamanlı olarak suça teşvik eden fırsatları (potansiyel veya fiili) ve suça iten motivasyonları (potansiyel veya gerçek) engellemek üzere çalışılır. Buna ek olarak suç korkusu ile de mücadele edilir (Gilling, 1999: 2). Toplum güvenliği genel olarak 'durumsal' suç önlemeyi reddetmez ancak risk faktörleri, tehditleri ve güvensizliği işaret ederken sosyal politikalar ile suç arasında bağlantı kurar. Risk faktörleri ve güvensizlikten bahsetmek geleneksel manada sosyal politikalarla ilişkilidir. Bu sosyal faktörler, işsizlik, kötü konutlarda yaşam, düşük eğitim gibi faktörler iken, piyasa toplumlarının doğasında var olan risklerin bir özelliğidir (Gilling, 2001:382). Toplum güvenliği, yerel güvenlik sorunlarına çözüm bulmaya çalışırken tüm bu faktörleri göz önüne alması nedeniyle suç önlemeden daha kapsamlıdır.

Proaktif suç önleme konusunda etkili olan çok yöntem (suç yoğun bölgeler kolluğu, istihbarat odaklı kolluk) bulunmakla beraber sivil toplumun

katılımı ile gerçekleştirilen çalışmalar önem kazanmaktadır. Bu bağlamda en çok faydalanılan yöntemler, problem odaklı kolluk (POK) ve toplum destekli kolluk (TDK) uygulamasıdır. Geleneksel kolluk yaklaşımları, adli takibat ve tutuklama süreçleri için ipuçları ve kanıtlara odaklanır. POK gibi yeni yaklaşımlar ise müdahaleleri uygulamanın yanında problemleri ve potansiyel çözümleri belirlemeye çalışır. İlk defa Goldstein (1979:236) tarafından detaylarıyla açıklanan problem odaklı kolluk yaklaşımı, geleneksel yaklaşımların aksine ‘suça’ odaklanmakta ve suça yol açan üç koşulun kontrol altında tutulması durumunda suçun oluşmayacağını belirtmektedir. Problem Odaklı kolluk özellikle ABD ve Birleşik Krallık olmak üzere birçok ülkede yaygın olarak uygulanmaktadır.

Yerel Kurulların başarısını artıran önemli bir unsur da ülkedeki Toplum Destekli Kolluk (TDK) uygulamasının yaygınlığıdır. Demokratik polisliğin baskın paradigması olarak kabul edilen TDK’nın 4 temel ilkesi olan toplum katılımı, adem-i merkeziyetçilik, proaktif çalışma ve sorun çözme ile Yerel Kurullarının esaslarına uyumludur. Özetle, Yerel Suç Önleme Kurulları problem odaklı kolluk ve TDK felsefesinin karar alma mekanizmasında uygulanış şekli olarak düşünülebilir. Problem odaklı kolluk ve TDK yaklaşımının etkin uygulanması, başarılı sonuçlar elde edilmesi ağ yönetişiminin gerçekleştirilmesini gerekli kılmaktadır.

Ağ Yönetişimi

Çalışmanın teorik temelini oluşturan yönetişimin özel bir türü olarak ağ yönetişimi kuramı bu bölümde kuramsal açıdan (tanım, varsayımlar) incelenmektedir. Bu inceleme aynı zamanda kuramın, yerel suç önleme kurullarının değerlendirmesinde araştırma soruları özelinde nasıl konumlandırıldığını da içermektedir.

Yönetişim kelimesi Türkçede governance² kelimesinin karşılığı olarak yerleşmiştir. Fakat governance terimi, idare etme, yönetme fiili olan ‘to govern’ın isim hali olup Cambridge Sözlüğe göre, ‘kuruluşların veya ülkelerin en üst düzeyde yönetilme şekli ve bunu yapmaya yönelik sistemlere’ karşılık gelmektedir. Türkçemizdeki ‘yönetişim’de ise köke gelen işteşlik eki iş oluş ve kılışın birden fazla kişi tarafından karşılıklı ya da toplu olarak yapıldığı anlamını katan bir ektir. Bu haliyle yönetişim governance kelimesinin anlamının aynısı değil, onun çok ötesini ifade etmektedir Orhan ve Yalçın (2019:179)’ın belirttiği şekilde, İngilizce yazın ve Türkçe yazın, sözcüğe bu beklentiye boş çıkaracak bir anlam yüklemektedir; sözcük, halkı ya da yurttaşları değil şirketleri, kamu kuruluşlarını, sivil toplum kuruluşlarını ve diğer örgütleri esas almaktadır. Buna

² Çalışma boyunca governance teriminin karşılığı olarak Türkçede yaygın kullanılan yönetişim ifadesi tercih edilmiştir.

ilaveten ‘Good governance’ ilkelerinden yola çıkarak ‘governance’ın iyi ve kötü biçimleri olabildiği sonucunu çıkarmak yanlış olmayacaktır.

Yönetişim teorisinin varsayımları şunlardır: ‘verimlilik’, iş birliği ve ortaklık yolu ile sağlanır. ‘Demokrasi’ sadece seçilmiş parlamenterler ile değil toplumun karar mekanizmalarına katılımı yolu ile de sağlanır. Siyasetin ve uygulama süreçlerinin analitik bir ayrımı yoktur. ‘Güç’, uzlaşma inşa eden ağlar içerisinde paylaşılmıştır. Yerel yönetimler, ağ tipi yönetişimin içinde kendisine yer bulur. ‘Bürokratlar’ ise arabulucu ve ağ kurucu rolündedir (Kjaer, 2017: 264’dan aktaran Demirool Duyar, 2023:60).

Börzel (1998: 253), ağ kavramının Anglo Sakson ülkelerde belirli bir konuda devlet/toplum ilişkilerinin modeli olarak; ve Almanya’da ise hiyerarşiye alternatif bir yönetişim şekli olarak ele alındığını belirtir. Bu ayrıma göre Anglo Saxon ülkelerde Börzel (1998:265), ağ kavramının teorik açıdan yönetişimin yeni bir şekli olduğunu, analitik bir araç olarak da yeni bir örgütlenme modeli olarak belirleyici iki özelliği olduğunu belirtir. Birincisi, devlet yapısı içinde kamu politikalarının oluşturulması sürecinde oluşturulması; ikincisi ise kamu kurumları yanında özel sektör ve sivil toplum kurumları arasında biçimsel bağlantılarla şekillenmesidir (Börzel, 1998:265).

Ağların kamu politikasını belirlemede baskın hale gelmesi (Peters and Pierre, 1998: 225) ise ağ yönetişiminin bir model ya da teori olarak ele alınmasını sağlamıştır. Ağ yönetişimi 21. yy’da politika yapımındaki değişimi -ki bu değişim merkezi devletin politika yapımındaki kontrolcülüğünün artık tartışılması anlamında- tanımlanmaktadır (Demiryol Duyar, 2023:84).

Bu süreç, devletin etkisizleşmediği fakat ‘doğrudan kontrol’ yerine paydaşlarla ‘göreceli olarak eşitlik’ temelinde ‘etki gücü oluşturma’ya doğru gittiği, kamu ve özel sektör kaynaklarının ‘harmanlandığı’, devletin politika süreçlerinde kısıtlı araçlar yerine ‘çoklu araç kullanımını’ ihmal etmediği yeni bir yönetişim modeli veya teorisini oluşturmuştur (Peters ve Pierre, 1998, s. 225-228).

Ağ yönetişiminde amaçlara ulaşabilme noktasında paydaşlar birbirlerine bağımlı olduğu için sürdürülebilir ilişkiler oluşur. Aynı zamanda bu ilişkiler bazı paydaşların veto gücünü de yaratır. Kaynak dağılımı ve kurallar oluşturulması sayesinde ağlar dış paydaşlarla yakın çalışmak durumunda kalabilir (Klijn ve Koppenjan, 2000: 137).

Ağ yönetişimini anlama konusunda anarşist yaklaşımın katkısı olabileceğini belirten Wachhaus (2011, s.33), ağ oluşturma, ağ kararlılığı ve ağların hesap verebilirliği şeklindeki üç özelliğinin anarşist yaklaşımla ilintili olduğunu belirtir.

Koppenjan (2016: 6-8) da yönetişimin olmasının bürokratik örgütlenmeyi bitirmediği, tamamen özerk bir yapı olarak görülemeyeceği çünkü

böyle bir yapının ağlardaki çıkar çatışmaları, algı, strateji gibi unsurların etkileriyle sürekli olamayacağı değerlendirilmesi yerel kurullar için de geçerlidir.

Bu özellikleriyle ağların dünyamızı değiştirme potansiyeli olduğu, en azından devlet-toplum ilişkilerini ve yönetişimi dönüştürücü etkisi olduğu (Wacchaus, 2011:33) görülmektedir.

Ağ yönetişimine örnek olan seçilmiş üç ülkedeki yerel önleme kurullarını incelerken dikkate alınması gereken diğer bir unsur, kurulların başkanlığını yapan paydaşın oynadığı roldür. Eğer paydaş kendi kurumunun vizyonu doğrultusunda hedefleri şekillendirmiş, iş takvimi, kullanılacak kaynaklar ve paydaşlar arasındaki iş bölümünü kendisi belirlemiş ve yukarıdan aşağıya bir yöntem uyguluyorsa; nihai çıktılar konusunda sorumluluk sahibi ise, o halde bu rolün adı “komisyoner” rolüdür (Span, 2012:20).

İkinci türde, farklı paydaşlar partner olarak algılanıyor, paydaşlar arasında bir kurum, müzakere, ikna ve diğer iletişim yöntemlerini kullanarak süreç boyunca dümen tutma rolünü oynuyorsa, vizyon etkileşimli olarak tüm paydaşların katılımı ile geliştiriliyorsa birlikte yürütücü (co-producer) rolü geçerlidir (Span, 2012:20). Üçüncü türde ise ana paydaş kolaylaştırıcı (facilitator) rolündedir ve hedefleri empoze etmez tam tersine hedefler paydaşlar tarafından aşağıdan yukarıya doğru belirlenir. Ardından fon bulma, idari kapasite ve diğer kaynaklar konusunda çalışılır. Politikanın sorumluluğu tüm paydaşlara aittir (Span, 2012:20).

Ağ yönetişimi günümüz demokrasilerinde çokça kabul görmesine rağmen sınırlılıklarının da dikkate alınması gereklidir. Ağların varlığı ve önemini kabul etmekle beraber, Hughes (2014:234-256) tarafından da dile getirildiği şekilde bu yaklaşımın paydaşlar arası etkileşimleri açıklamaya yardımcı bir model olarak ele alınmasının daha doğru olduğu görülmektedir.

Ağ Yönetişiminin Stratejik Suç Önlemede Kullanımı

Kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında kurumsallaşmış bazı değişim ilişkileri ağları doğurabilmektedir. Ağlar ise toplumsal sorunların çözüme kavuşmasına veya ihtiyaçların giderilmesine aracılık etmektedir (Orhan ve Yalçın, 2015:186). Ağa dahil olan üyeler arasındaki ilişki astlık üstlük biçiminde değildir (Sorensen ve Torfing, 2007:3). Ağlar, yönetim kuramındaki gibi homojen olmayıp kendi içlerinde de farklı alt ağları barındırmaktadır (Üstüner, 2003:50). Yönetişim ağlarında kamunun rolü aracılıktan yönlendiriciliğe kadar değişik ağırlıkta olabilir (Orhan ve Yalçın, 2015:186).

Önceki bölümlerde açıklandığı şekliyle suç önleme, uluslararası kuruluşların (UNODC, 2002:5; UNODC, 2010:9) ve birçok ülkenin önemine dikkat çektikleri bir konudur. Fakat suç önlemenin tek başına devlet eliyle mi yoksa çoğulcu bir yapıyla mı gerçekleştirileceği ülkelere göre farklılık

göstermektedir. Son yıllarda kolluk hizmetinin kolluk kuvvetleri ötesinde çoğalması ve yayılması sonucunda pluralist, parçalı ve farklılaştırılmış bir örüntü ortaya çıkmıştır (Crawford, 2011:147). Geleneksel olarak çoğulcu şekilde yürütülmeyen kolluk hizmetinin yeni sayılabilecek çoğulcu yapı içinde suç önlemeyi merkezi ve yerel düzeyde nasıl uygulanır hale getireceği akademik yazında üzerinde durulan bir konudur. Pluralist yapı ile suç önlemenin Crawford'un (2011:147) ifade ettiği gibi bir yamalı bohça (patchwork) metaforuna benzememesi için Flanagan'ın (2008:7) belirttiği şekilde modern kolluk faaliyeti çok sayıda yerel aktörün 'ortaklığı' kurularak yürütülmelidir. Bu bağlamda, akademik literatür, post-düzenleyici dönemde Osborne ve Gaebler (1992: 32) tarafından yapılan anolojideki gibi devletin işi bilfiil yapma görevini ilgili kurumlara bırakarak 'yönlendirici' rolünü ifa ettiği şeklinde bir paradigma değişimi üzerinde durmaktadır.

Bu gelişmeler ışığında devletin etkili bir düzenleyici aktör olarak ilgili paydaşlarla güvenlik sektöründe de ortak çalışmalar yapması fikri ön plana çıkmıştır. Kolluğun genel amacı, kamu düzeninin korunması olarak belirlenmiş olmakla beraber, güvenlik, dirlik ve esenlik, genel sağlık ve genel ahlakın korunması (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2016) sadece kolluk kuvvetlerinin çabası ile gerçekleştirilemeyecek kadar çok boyutlu bir süreçtir. Bu bağlamda, adalet, sağlık, sosyal hizmetler, eğitim ve ilgili diğer sosyo-ekonomik süreçler ve görev alan farklı paydaşların sorumluluklarını yerine getirme düzeylerinin kamu düzeninin korunmasında önemli derecede etkisi vardır. Esasen bu süreçlerde yer alan diğer paydaşlar da kamu düzeninin sağlanmasına katkı yapmak konusunda yetki alanları doğrultusunda sorumluluk sahibi oldukları için, kamu düzeninin korunması, toplum güvenliğinin sağlanması için sadece kamu kurumları değil ilgili tüm paydaşların dahil olduğu bir çalışma sistematiğine ihtiyaç vardır. Diğer bir deyişle, suçların ve düzensizliğin çok sayıda nedeni olması sebebiyle, suç ve düzensizliğin tekrarını azaltmak, suçla mücadelenin etkinliğini artırmak için çok kurumlu, bütünlük bir yapıya ihtiyaç vardır. Toplum Güvenliği Ortaklıkları³ bu fikri temel alarak kurulmuş olup, suç ve düzensizliklerle mücadelede 'birden çok kurum tek kurumdan daha iyidir' varsayımına dayanır (Skinns, 2006:170). Birden çok kurum ve kuruluşun ortaklaşa çalışması ise ancak ağ yönetimi ile mümkün olmaktadır. Toplumdaki aktörlerin ortaklar ve paydaşlar olarak görüldüğü yönetim kavramında, kişiler, örgütler ve faaliyetlere yönelik eş güdüm ve döngü, söz konusu paydaşlar arası 'heterarşik ilişki' ağları üzerinden gerçekleşmektedir (Özer, 2012:363). Yönetişime, yönetilenlerin de yönetim sürecine dahil olduğu bir uygulama olarak 'tek bir hareket merkezinin' ürünü değil, 'ağların ortaklaşa sahip olduğu bir varlık' gözüyle bakmak (Johnston ve Shearing, 2003:148) suç önlemenin amacına ulaşması için çok etkili bir yöntemdir.

³ Yerel Suç Önleme Kurullarına karşılık gelen tanım.

Diğer bir deyişle, suç olgusunun doğası ve çoklu etiyojisine uygun sosyal cevaplara duyulan ihtiyacın fark edilmesi ile; suç, toplum güvenliği ve ilgili konuların ‘bürokratik öncüllerle’ belirlenmesi değil ‘problem odaklı’ ve bütüncül yaklaşılmasına imkân doğmuştur. Bu yöntemle, uzmanlık, bilgi ve kaynakların bir havuzda toplanması sayesinde toplum güvenliği çabalarının koordine edilmesi sağlanmıştır (Crawford ve Karen, 2017: 800).

AB’nin Suçla Mücadele Konusunda Kabul Ettiği Standartlar ve Temel Aldığı İlkeler

Çalışmada incelenen Fransa, Birleşik Krallık⁴ ve Belçika’daki yerel suç önleme kurulları AB üyesi ülkelerin suçla mücadelede konusunda kabul ettiği standartları baz almaktadır. Bu bağlamda, Avrupa Konseyi’nin 17-18 Mart 1992’de Strazburg’da gerçekleştirilen Avrupa Yerel ve Bölgesel Otoriteler Konferansının 18 Mart 1992’deki oturumunda kabul edilen Avrupa Kent Sözleşmesinde kentsel güvenlik bağlamında listelenen suç önlemenin ilkelerine (Council of Europe, 1992:37) ve Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 2001⁵ tarihli kararının ekinde yer alan Avrupa Polis Etiği Kurallarında (Council of Europe, 2002:7-8) yer alan demokratik bir ülkedeki suç önleme başta olmak üzere kolluk kuvvetlerinin belirlediği amaçlarına uygun olarak yerel suç önleme ortaklıkları kurulmuşlardır. Ayrıca birçok AB ülkesindeki uygulama, 2007 yılında kabul edilen AB kentsel güvenlik standardında (CEN/TR 14383-2) belirtilen durumsal suç önleme tedbirleri ile de örtüşmektedir.

Yerel kurullar, hem tüm paydaşların dahil olduğu ağ yönetişimini gerçekleştirmek hem de kolluk kuvvetlerinin hiyerarşik amirleri dışında vatandaşlara daha fazla hesap verebilir hale gelmesinde önemli rol oynamaktadır. Yönetişim sürecini kamu eyleminin araçsallaştırılması ve devletin yeniden inşası şeklinde yorumlayan Lascomes ve Gales (2004:21) bürokrasinin öngörülebilirlik kapasitesine dayanması yönüyle kapitalizme uygundur ve bu da aslında hesap verebilirliği sağlar. Kolluk hizmetlerinin hesap verebilirlik süreci, şeffaflık, cevap verebilirlik ile kollukta profesyonel, etik ve insan hakları standartlarını koruma ile ilişkilendirilmiştir. Çalışmada ele alınan üç ülkede de kolluk kuvvetlerinin sıralanan ilkeleri temel aldığı rapor edilmektedir.

Yerel Suç Önleme Kurullarının Suçla Mücadeledeki Rolü

Yerel suç önleme kurullarının temelleri, bundan yaklaşık 50 yıl önce, toplum destekli kolluk uygulamalarının yanında diğer üç gelişmenin kazanımları ile

⁴ Yerel Suç Önleme Kurullarının kurulduğu dönemde AB üyesi olan Birleşik Krallık da AB ülkelerinin suçla mücadele konusunda kabul ettiği standartlar ve temel ilkelere uygun hareket etmektedir.

⁵ Bakanlar Komitesinin 19 Eylül 2001 tarihli 765.Bakan Yardımcıları Toplantısında kabul edilmiştir.

atılmıştır. Bu gelişmelerden ilki, yerinden yönetimin yaygınlaşması ile Fransa örneğinde olduğu gibi güvenlik konusunda üniter devletlerde merkezi yönetimin belediyelerle yetki paylaşımı yapılmaya başlanmasıdır. Yerel yönetimlere daha fazla yetkinin paylaşılması ve yerel toplulukların veya belediyelerin özerk birimler olarak yeniden tanımlanması, ivedi olarak yerelde faaliyet gösteren kamu kurumları ile belediyelerin görev ve yetki paylaşımının koordine edilmesini gerektirmiştir (DCAF, 2011:3). Zamanla, suç önlemenin kolluk kuvvetlerinin asli görevi olmakla beraber, daha fazla sayıda yeni aktör, kolluk hizmeti konusunda sorumluluk almaya davet edilmiştir. Planlama yapma ve uzlaşma oluşturmanın aracı olarak da yerel güvenlik kurulları kurulmuş ve yerel güvenlik sözleşmeleri hazırlanmıştır (DCAF, 2011:3).

İkinci gelişme, vatandaşların kendilerinin veya yakınlarının yaşadıkları, çalıştıkları, sıklıkla seyahat ettikleri yerlerdeki güvenlik konularına daha fazla ilgi duymaları ve yerel güvenlik konusunu sahiplenmeleridir. Son olarak da ağ yönetişimi bağlamında suç önleme ortaklıkları, problem odaklı kolluk uygulaması ve TDK'nın yaygınlaşmasının faydalarına ilişkin güçlü kanıtları içeren akademik yayınların, güvenlik alanında yeni bir vizyon ve bakış açısı gelişmesine katkıda bulunduğu değerlendirilmektedir.

Güvenlik paradigması değişimi sonucunda, tekil düzeyde farklı kamu kurumları eliyle yapılan suç önleme faaliyetlerine, diğer kamu kurumları, vatandaşlar ve iş dünyasının katılımıyla kurulan ve ihtisaslaşmış bir yapı olarak yerel kurullar eliyle de katkı sunulması çalışmada seçilmiş üç ülkede de yaygınlaşmıştır⁶. Bu sayede sadece etkin suç önleme değil, kolluk kuvvetleri ile vatandaş arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi şeklinde bir fayda da elde edilmiştir. Ayrıca bu kurullar, bir yandan suç önleme bağlamında kolluk kuvvetlerine yardım ederek, diğer yandan kolluk ve diğer paydaş organizasyonların uymak zorunda oldukları yasal düzenlemelere uymalarını daha da etkin hale getirmeleri şekliyle de fayda beklenmektedir.

Yeni gelişmeler ışığında (yerel) güvenlik sorunları ile mücadele için kolluk kuvvetleri ve daha geniş toplum arasında kurulan ortaklıklar, çağdaş kolluk hizmeti düşüncesinin mihenk taşıdır (Harkin, 2018:125). (Suç) Önleyici ortaklıklar, suç önleme ile devlet dışı kuruluşları harekete geçirme ve bunlardan yararlanma hedeflerini birleştirmektedir. Esasen bu yaklaşım, suç kontrolünün devlet kurumlarında toplanmış bir uzmanlık görevi olduğu şeklindeki varsayım meydan okuyan bir yaklaşımdır (Garland, 2001:126). Yerel kurulların, kolluk kuvvetleri ve sivil resmî kurumların yerine faaliyet göstermek şeklinde bir amaçları yoktur. Kolluk kuvvetlerinin kendi sorumluluk sahalarında gerçekleştirdikleri önleyici güvenlik hizmetlerine katkı vermek üzere sivil toplumun her kesimi ile iş birliği yaparak yerel güvenlik sorunlarını ve sorunlara yönelik çözüm stratejilerini belirler, suçla mücadele için hedefleri ve taktikleri

⁶ Bkz. Bölüm 4

geliştirir ve uygular. Bu haliyle, modern suç önleme yöntemi olarak bu uygulama aslında problem odaklı kolluk ve toplum destekli kolluk faaliyetlerinin geliştirilmiş biçimidir denilebilir. Bununla birlikte, geleneksel kolluk uygulamalarında suçla mücadelede karar verme ve uygulama sürecinde kolluk kuvvetleri başat aktör iken, yerel kurullarda sivil toplumun karar verme sürecine dahil olması, strateji geliştirmeye katkı sunması, stratejik planın hayata geçirilmesinde aktif rol üstlenmesi, hazırlanan eylem planının izlenmesine ve değerlendirilmesinde katkı yapması gibi yönleriyle diğer tüm kolluk faaliyetlerinden ayrılır.

Yerel kurulların ilk aşamadaki faydaları, toplumun kolluk hizmetinin bir nesnesi değil öznesi olarak görülmeye başlanması, toplumun doğrudan faydalandığı yerel kolluk hizmetinden almayı beklediği hizmet alanlarını belirlemeye; gerçekleştirilecek planlamaya ve uygulamaya katkı sağlaması ve yerel demokrasiyi güçlendirmesidir. Yerel kurulların başarısında sivil toplum katılımı ortak çalışma kültürünü geliştirme ve kurumlar arası koordinasyonun sağlaması, en temel unsurlar olarak görülmektedir. Ayrıca yerel kurullar, suç oranlarında ve mağdur sayısında azalma ile beraber, suç korkusunda azalma, daha etkili ve verimli suç kontrolü, kentsel yaşam kalitesinin yükseltilmesi konularına da katkı sağlayabilmektedir. Bu bağlamda yerel kurullar, suça yol açan koşulları değiştirmenin yanı sıra suç olmamakla beraber kentte yaşayan kişilerde rahatsızlık ve huzursuzluk oluşturan durumları engelleme ve sonuçta kentteki yaşam kalitesini artırma için gerekli tüm çalışmaları yürütür.

Ağ Yönetişimi Bağlamında Yerel Suç Önleme Kurulları Örnekleri: Fransa, Birleşik Krallık ve Belçika Ülke Uygulamaları

Seçilen üç ülkedeki yerel suç önleme kurulları ağ yönetişimi bağlamında ilk bakışta birbirine benzer olmakla beraber, amaç, faaliyet alanı, tabi oldukları mevzuat, tarihçe, işleyiş, üye yapısı, bütçe, stratejik plan hazırlama durumları ve bazı diğer hususlar bazında farklılaşmaktadır. Bu bölümde ülkeler bazında detaylı inceleme yapılmaktadır.

Yerel Kurulların Amaçları

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında belli bir bölgede operasyonel kapasite ve bütünleşmeyi artırmak amacıyla kurulmuş (Le Gales, 1997:444) olan bu yerel kurullar seçilmiş ülke örneklerinde, ilgili tüm tarafların katılımıyla yerelde oluşturulur ve iş birliği esası ile çalışırlar; ancak amaçları daha önceki bölümde anlatıldığı şekilde güvenlik bağlamında iki farklı yönde olabilir: Suç önleme veya toplum güvenliğini sağlama.

Birbirine yakın olmakla beraber, Birleşik Krallık'taki uygulamanın toplum güvenliği amacına yöneldiği ve bu doğrultuda kurulun adında da bu ifadeye yer verildiği görülmektedir.

Fransa'daki yerel kurulların amaçları ilk başta hafif suçlara ve yaşam kalitesi sorunlarına, eğitici ve önleyici müdahalelere ve mağdurlara destek vermeye odaklanmıştır. Son yıllarda organize suç, ekonomik suç, dolandırıcılık, zorbalık, okullar, kadına yönelik şiddet ve radikalleşme vb. konularına odaklanmaktadır (Delpeuch ve Ross 2021: 9).

Belçika'da ise sosyal uyumu da içerecek şekilde vatandaşın güvenliğini ve güvenlik algısını artıracak çalışmalar yerel kurulların temel amaçları arasındadır. Bu bağlamda suç önlemeden ziyade toplum güvenliğini sağlamayı amaçlamaktadır.

Özetle, seçilen ülkelerdeki yerel kurulların amaçları arasında yol güvenliğini sağlamak, hırsızlığı, soygunları, ev içi şiddeti, uyuşturucu kullanımını ve çocuk suçluluğunu azaltmak, suçların tekrarını önlemek veya vatandaşların diğer önceliklendirdiği yerel güvenlik önceliklerine odaklanmak gibi konuları ifade edilmektedir. Ayrıca suç önleme konusunda vatandaşlarda farkındalığı artırmak gibi stratejik hedefleri de ifade ederler. Toplum güvenliği anlamında ise suç korkusunu azaltmak ve toplumun gündelik hayatını etkileyebilecek, suç oluşması bakımından sinyal veren herhangi bir rahatsızlık çalışma konusu olabilmektedir.

Yerel Kurulların Adları

Yerel kurulların adları ülkenin tercihine göre değişmekle beraber genellikle kurul, konsey veya ortaklık şeklinde ifade edilmektedir. Fransa'da farklı paydaşların katıldığı bu yapılar 1983 yılında kurulmaya başlandığında belli şartları taşıyan yerlerde belediye düzeyinde *Les Conseils Communaux De La Prévention De La Délinquance (CCPD)* adıyla kurulmuş; 2002 yılından itibaren ise CCPD'lerin yerini *Conseil Local De Sécurité Et De Prévention De La Délinquance (CLSPD)* almıştır. İlaveten vali başkanlığında il düzeyindeki belli suç önleme çalışmalarını koordine eden, radikalleşmenin önlenmesi, mezhepsel aşırılıklar, uyuşturucu madde, kadına yönelik şiddet gibi konularda suç önlemesi çalışmaları yapan *Conseils Départementaux De Prévention De La Délinquance et De La Radicalisation* da bulunmaktadır (www.legifrance.gouv.fr, 2022).

Birleşik Krallık'ta ise yerel kurullar 2010 yılına kadar *Crime and Disorder Reduction Partnership (CDRP)* olarak; 2010'dan itibaren ise *Community Safety Partnership (CSP)* olarak adlandırılmıştır. Belirli bir yerde yerel ve merkezi yönetimler arasındaki operasyonel kapasiteyi ve entegrasyonu geliştirmek üzere kurulmuştur. Birleşik Krallık'taki Yerel Kurulların adından da anlaşıldığı üzere, suç önleme yaklaşımdan daha ziyade toplum güvenliği yaklaşımını temel alarak çalıştığını vurgulamak gerekir. İrlanda'dakiler *Policing and Community Safety Partnership (PCSP)* olarak adlandırılmaktadır (pcsp.org, 2022) Belçika'da ise bu yapılar, *Partenariats Locaux de Prévention-PLP* olarak adlandırılmıştır. Adından da anlaşıldığı gibi güvenlikten ziyade ortak çalışmaya vurgu yapılmaktadır. Vatandaşın/serbest meslek sahibinin güvenliğini ve

güvenlik duygusunu artırmak; sosyal uyumu güçlendirmek; ilgili vatandaşların özel ihtiyaç ve beklentilerine uyarlanmış operasyonel bilgilerin ve faydalı önleyici tavsiyelerin yayılmasını teşvik etmek gibi işlevleri bulunmaktadır (<https://www.besafe.be/fr/partenariat-local-de-prevention-plp/quest-ce-quun-plp>).

İlgili Mevzuat

Birleşik Krallık'ta 1980'lerde gönüllü olarak kurulmuş bazı CDRP'ler olmakla beraber, 1998 yılında yürürlüğe giren *Crime and Disorder Act*'in 5-7. Bölümleri arasındaki maddeler hükmünce *Community Safety Partnership (CSP)* adıyla yaygınlaştırılmıştır. 1991 yılında hazırlanan ve Morgan Report adı verilen raporda toplum güvenliğini sağlama noktasında yerel yönetimlerin yasal yetki ile donatılmaları gerektiği tavsiyesini temel alan adı geçen yasa hükmünce 376 adet CSP faaliyettedir (Philips et.al, 2002:2). Yerel stratejik plan hazırlanmasının yasal zemini ise, 1998'de yürürlüğe giren *Crime and Disorder Act of 1998* ve 2002 yılında yürürlüğe giren *Police Reform Act* ile tamamlanmıştır.

Fransa ve Belçika'da ise İç Güvenlik Kanunu'nun ilgili maddeleri ve her iki ülkedeki İçişleri Bakanlıkları tarafından konuya ilişkin yayımlanan kararname ve idari genelgeler ile uygulama yürütülmektedir. Fransa'da *Code de la sécurité intérieure (Section 3)* birincil düzenlemeleri içerir. Belçika'da *Partenariats Locaux de Prévention (PLP)*, 2010'da yayımlanan bir genelge ile yürütülmektedir (<http://besafe.jdbi.eu/fr/plp>).

Stratejik Plan İçeren Bir Sözleşme Yapılması

Seçilen ülkelerde, yerel kurulların stratejik plan içeren bir yerel sözleşme hazırlaması yaygın bir uygulamadır. Bu (yerel) güvenlik sözleşmesi ile çeşitli kurumsal aktörler, suç ve düzensizliği önlemek ve kontrol altına almak için ortak bir eylem çizgisini ve/veya karşılıklı taahhütler ve önlemler almayı onayladıklarını kamuoyuna beyan eder (Caleresu ve Triventi, 2019:255). Aslında bu belge, merkezi hükümet ile yerel idareler arasındaki ilişkileri ve sorumlulukları yeniden yapılandırma amacıyla bulunmuş bir çözümden ibarettir (Lascoumes & Le Galès, 2004: 25). Stratejik plan içeren bir sözleşme yapılması AB ülkelerinde çok yaygınlaşması nedeniyle bu şekilde yönetime bazı yazarlar (Caleresu ve Triventi, 2019:255) 'sözleşmelerle yönetim' adını vermektedirler.

Yerel kurullar kapsamında hazırlanan stratejik planlara, suç önleme yaklaşımının ötesinde, suç olmasa dahi, toplumda rahatsızlık oluşturabilen olaylar, tekrarlanması halinde suçun ortaya çıkma ihtimali olan durumlar da dahil edilebilmektedir. Kısaca stratejik planlar i) kolluk kuvvetlerini ve vatandaşları ilgilendiren problemlerin kaynağını tespit ederek tekrarlanmaması için çok yönlü müdahale programı ii) vatandaşların kısa vadede günlük hayatını etkileyen sorunların çözümü için bir planlama iii) orta ve uzun vadede sorun teşkil

edebilecek konulara erken önleme stratejisi iv) suç ve kabahatleri önleme için paydaşların nasıl çalışacağını içeren bir çalışma planıdır.

Yerel güvenlik yönetişimi konusunda hazırlanacak stratejik planlar, sivil toplumdaki katkı alınması, kurumsal koordinasyonun sağlanması ve performans göstergelerinin belirlenmesi gibi birçok öğeyi bir araya getirmektedir. Bu amaçla, yerel güvenlik sorunlarının ve önceliklerinin belirlenmesinden, stratejik amaç ve hedeflerin kararlaştırılması, eylem planı hazırlanması, eylem planından sorumlu kişilerin belirlenmesi, iş takviminin oluşturulması, izleme ve değerlendirme sürecinin netleştirilmesi ve gerektiğinde planlamanın tekrar yapılması dahil yönetsel birçok ana faktörü belirlemeyi gerektirir. Bunun yanında daha geniş olarak, resmi hesap verebilirlik süreçleri bağlamında kamu kurumları ile diğer resmî kurumlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla etkileşimi de içerir.

Fransa'da *Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD)* tarafından hazırlanan sözleşme *Contrats Locaux de Sécurité* olarak adlandırılmaktadır. Fransa'da her geçen gün artan sayıda sözleşme hazırlanmakta ve Belediye Başkanlarınca onaylanmaktadır. 2001 yılında 378 olan sözleşme sayısı, büyük kentsel yerlerdeki 720 belediyenin de katılımıyla artmıştır. Kurulların faaliyetleri doğrultusunda suç önleme ve güvenlik alanında çalıştırılmak üzere yerelde 20.000 sosyal mediatör denilebilecek kişi ve 15.000 yerel güvenlik asistanı polis birimlerinde işe başlamıştır (ICPC, 2001: 24).

Birleşik Krallık'ta her bir ortaklık için 1999 yılından itibaren belirlenen yerel güvenlik sorunlarına çözüm olarak bir strateji belgesi hazırlamak zorunluluğu getirilmiştir. 3 yılda bir yenilenen bu planın nasıl hazırlanacağı ayrıntılı olarak belirtilmiştir (DCAF, 2011:3).

Belçika'da ise sadece stratejik planın değil, yerel bir önleme ortaklığını organize etmek için gerekli anlaşmaların ve ortakların görevlerinin kağıda döküldüğü yerel bir tüzük hazırlanır. *Charte Locale* adı verilen bu belge için gerekli olan veriler, PLP ortaklarının iletişim bilgileri, iletişim planı ve bütçe planıdır.

Kurulların Çalışma Usulleri

Tüm ülkelerdeki yerel kurul uygulamalarında kapsayıcı bir yaklaşım geliştirilerek sivil toplum ve ilgili kurumlarla etkin bir iş birliği ve istişare ile çalışma yapıldığı görülmektedir. Yerel kurulların çalışma temelinde iki dinamik vardır. Birincisi, kurulun ağ yönetişimi yaklaşımı ile farklı paydaşları birleştirerek ortaklık kurmasıdır. İkincisi ise, problem odaklı yaklaşım ile problem tespiti ve problem çözme için gerekli adımların ve sorumluların belirlenmesi ve ayrıca hazırlanan suç önleme ile ilgili ve çalışmaların sürekli izlenmesidir.

Bu bölümde, seçilmiş ülkeler bazında Yerel Kurullarının işleyişi ve ülkedeki kolluk sistemi ile ilişkisi detaylıca açıklanacaktır.

Birleşik Krallık

İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört ülkeden oluşan Birleşik Krallık'taki kolluk sistemi tekli sistem olup, sınırlar içindeki İngiltere ve Galler'de 43; Kuzey İrlanda'da 1 ve İskoçya'da 8 adet olmak üzere toplam 52 polis teşkilatı bulunmaktadır (www.gov.uk, 2023). İngiltere'de polisten sorumlu atanmış yetkilinin yanında yerel güvenlik ile ilgili seçilmiş bir sivil olan ve adına Polis ve Suç Komiseri (*Police and Crime Commissioner-PCC*) denilen bir yetkilinin de olması İngiltere ve Galler'deki sistemin ayırt edici bir özelliğidir (police.osce.org/, 2022). PCC, suç ve düzensizliği azaltmak amacıyla toplum güvenliği ortaklıklarıyla iş birliği yapmak gibi karşılıklı bir görev de dahil olmak üzere çeşitli yetki ve görevlere sahiptirler.

Birleşik Krallık'ta Londra'da farklı bir sistem uygulanmakta olup, Londra'da 1990'lara kadar suç ve asayiş ile ilgili tek yetkili 1829'da kurulmuş olan Metropolitan Police adı verilen polis teşkilatı idi. Ülkede, devletin federal yapısı ile uyumlu olarak kolluk kuvvetleri örgütlenmesinde 'yerel yönetimlere bağlı bir hizmet anlayışı' olması beklenen bir durumdur. İngiltere ve Galler'de 1960'lardan itibaren, suç önlemeye yönelik çok aktörlü çalışmalar gayri resmi ve küçük ölçekli olarak başlatılmıştır. İşçi Partisinin hükümet politikası ile, suçları azaltma, hayat kalitesini artırma ve sosyal anlamda katılımı olmayan gruplara erişme amacıyla ilk örnekleri 1980'lerde görülen ve tüm ülkeye 1990'larda yayılan (Crawford, 2006:460) *Crime and Disorder Reduction Partnerships (CDRP'ler)* kurulmuştur. Sonuçta, toplum odaklı müdahalelere güçlü odaklanma ve halkın katılımı artmıştır (ICPC, 2016:22).

Birleşik Krallık'taki Community Safety Partnership (CSP) mevzuatı, bu yapının tüm üyelerinin i) bölgedeki tüm suç ve asayiş sorunlarını (anti-sosyal davranış dahil yerel çevreyi olumsuz etkileyen diğer tüm davranışları) engellenmesi ii) alkol ve her türlü madde kullanımının suiistimalini önlenmesi iii) tekrar suça karışmanın önlenmesi konularında makul olarak yapabilecekleri her şeyi yapmalarını gerektirir (www.gov.uk).

Esasen merkezi hükümetin sosyal kargaşa ve kriminal faaliyetleri engellemek üzere yerel düzeyde kurmuş olduğu bu yapı, hesap verebilirliği sağlamaya da önemli katkı yapar. Çok paydaşlı yapısıyla Birleşik Krallık'taki suç ve sosyal kaynaşma konularına odaklanan CDRP'nin paydaşları arasında Metropolitan Polisi (MET), yerel birimler (konut idareleri, eğitim, sosyal hizmetler, çevre hizmetleri, hukuk hizmetleri ve ilgili diğer birimler), Denetimli Serbestlik, Londra İtfaiye Örgütü, Ulusal Denetimli Serbestlik Ofisi ve Ulusal Sağlık Hizmeti birimi de bulunmaktadır. Ayrıca nefret suçları ve ırkçılık ile mücadele için CDRP'nin içinde Daha Güvenli Topluluklar Ekibi⁷ adı verilen ekipler de de kurulmuştur. Birleşik Krallık'taki uygulamada, mahalle polisliği

⁷ Safer Communities Team (SCT)

olarak ifade edilen⁸ sistemde, 3-10 kişi arasında polis ve beraberinde ‘polise halk destek görevlisi’⁹ adı verilen sivillerden ve gönüllülerden oluşan, bu ekiplerin başında komiser rütbeli bir polis bulunmaktadır (www.college.police.uk, 2022).

Merkezi yönetim tarafından kurulmuş olan Daha Güvenli Topluluklar Ekibinin¹⁰ önemi, ülke genelinde nefret suçları olarak sınıflandırılan ırkçılık, homofobi, ev içi şiddet ve anti sosyal davranışlarla mücadeleyi amaçlamasıdır. Anti sosyal davranışlar; rahatsız edici gürültü, sarhoş davranışı, yasak olan bir yere çöp dökme, sözlü taciz ve uyuşturucu ticareti dahil olmak üzere birçok biçimde olabilir. *Safer Communities Wardens* adında çalışan personel ise, sorumluluk sahalarında toplulukların ‘gözü ve kulağı’dır ve güvenlik ve yaşam standartlarını iyileştirmek için yerel sakinlerle birlikte çalışır. Diğer kurumlarla bir bağlantı görevi görürler ve bölge konut ekipleriyle yakın çalışırlar (www.pkavs.org.uk). Öyle ki, vatandaşın bilgi düzeyinde de katılımını kolaylaştırmak için CDRP’nin azaltmayı hedeflediği davranışları bildirmek için halka online bildirim mekanizmaları ve telefon numaraları da duyurulmuştur.

Suçla mücadelede İngiltere İçişleri Bakanlığı, suç önleme yerine son yıllarda ‘suç azaltma’ terimini daha çok tercih etmektedir (Nauth, 2011:4). Topluluk İnşa Etme, Suçu Yenme¹¹ başlıklı 2004 yılı White Paper’ı bu noktaya vurgu yaparak Problem Odaklı Kolluk kavramının geleceğine ışık tutmuştur.

Suçla mücadele çalışmalarının izleme ve değerlendirilmesinin yapılması, Birleşik Krallık’taki uygulamanın üstün yanlarından biridir. Galler hükümeti ve bünyesindeki 22 yerel yönetimin ülkede toplumsal güvenlik sorunlarını çözmek için koordine edilmiş stratejik bir çabanın olup olmadığını teftiştten sorumlu Galler Denetim Ofisi¹² adında bir birim görev yapmaktadır. Birim adına Auditor General Thomas (2016), bu koordine edilmiş stratejik çalışmayı analiz ederek geliştirmeye açık yönleri de rapor etmiştir. Adı geçen Denetim Ofisi tarafından listelenen önerilerin hayata geçirilmesini teminen Daha Güvenlik Topluluklar İçin Birlikte Çalışma Gözetim Grubu¹³ adı altında bir gözetim grubu oluşturmuştur. Aslında bu daha iyiye gitmeyi temin etmek için ortaya konmuş bir çaba olarak çok kıymetlidir. Ne var ki bazı analistler (Crawford, 2006: 460), Birleşik Krallık’taki CSP’lerin merkezi idareden özerk olduklarını söylemenin güç olduğu tespitinde bulunmuşlardır.

⁸ Neighborhood policing

⁹ Police community support officer

¹⁰ Safer Communities Teams (SCT)

¹¹ Building Communities, Beating Crime

¹² Welsh Audit Office

¹³ Working Together for Safer Communities Oversight Group

Fransa

Fransa'da iç güvenlik kuvveti olarak polis, jandarma ve belediye polisi faaliyet göstermektedir. Ulusal polis teşkilatı 150.000 (www.interieur.gouv.fr, 2022) Ulusal Jandarma ise 77.000 yeminli olmak üzere 98.000 personelden oluşmaktadır (www.fiep.org, 2022). Kent güvenliği bakımından valilerin, Türkiye'dekine benzer şekilde iç güvenlik kuvvetleri ve hükümetin yerel temsilcilerini denetleme rolü vardır. Belediye polisi denilen ve Türkiye'deki zabıtaya benzer olan kuvvet ise ateşli silah taşıma hakkı bulunması bakımından Türkiye'deki zabıta teşkilatından farklıdır. Toplam 4.555 belediyede 23.934 zabıta memuru görev yapmaktadır. Belediyelerin sahip oldukları memur sayısı değişmekle beraber 5'ten az memura sahip 3.600 belediye bulunduğu göz önüne alınırsa (Statista Search Department,2024; Zagrodzki, 2021:3), belediyelerin personel sayısının belediyenin hizmet verdiği nüfusa göre belirlendiğini söylemek yanlış olmaz. Örneğin, Nice Belediyesinin 455 memuru, Marsilya belediyesinin 434 ve Lyon belediyesinin 350 personeli bulunmaktadır. Fransa'da Yardımcı Adli Polis Memurları adı verilebilecek (*Agents de Police Judiciare Adjoins*) adli kolluk faaliyeti icra eden polis memurları da bulunmaktadır (Zagrodzki, 2021:4).

Fransa'da belediye başkanlarına kentsel güvenlik alanında tanınmış çok sayıda yetki vardır. Öyle ki, Délégation Interministérielle a la Ville (Şehir İçin Bakanlıklar arası Delegasyon) şeklinde tercüme edilecek birim, şehirlerin ekonomik ve sosyal sağlığını geliştirilmesi için sağlık, adalet, konut ve işe yerleştirme gibi sektörlerin beraberce çalışmaları gerektiğini belirtir. Bu bağlamda, şehirlerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda uygun gördükleri birlikleri kurma yetkisi verilmiştir. Böylece yerel birimlerin kapasitelerini geliştirmeleri için müzakerelerde bulunma, keşfetme ve mevcut fonksiyonlarını değiştirme konusunda meşru yetkileri vardır (Bureau Justice Assistance, 2001: 32).

Fransa'da suçla mücadele çalışmalarını desteklemek üzere yerel suç önleme kurulları 1983 yılında kurulmuş, 1997 yılında bu kurullar, Yerel Güvenlik Sözleşmeleri hazırlamaya başlamışlardır. 2002 yılına gelindiğinde yerel kurullar biraz daha kapsamlı hale getirilmiştir. 2007'den itibaren ise en az bir hassas kentsel alana sahip olan ve 10.000'den fazla nüfusu olan yerlerde adı geçen kurulların oluşturulması ve strateji belgesi hazırlaması zorunlu hale getirilmiştir (DCAF, 2011:3).

Fransa'da belediye düzeyinde belediye başkanlarının başkanlık ettiği, valinin de üyesi olduğu *Conseil Local De Sécurité Et De Prévention De La Délinquance (CLSPD)*, suçla mücadelenin öncelikleri ve belediyede suçluluğun önlenmesi konusunda istişarede bulunma çerçevesidir. İlgili kamu ve özel kurum ve kuruluşların başkanları arasında bilgi alışverişini teşvik eder ve kamu güvenliği ve huzurunun korunması için ortak hedefler tanımlayabilir (www.legifrance.gouv.fr). Birden çok belediyeyi içerecek şekilde de suç önleme ortaklıkları kurulabilmekte olup adı *Conseil*

Intercommunal de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CISPD)'dir (isere.gouv.fr, 2022).

Ayrıca vali başkanlığında olan ve il düzeyindeki belli suç önleme çalışmalarını koordine eden, radikalleşmenin önlenmesi, mezhepsel aşırılıklar, uyuşturucu madde, kadına yönelik şiddet gibi konularda suç önlemesi çalışmaları yapan *Conseils Départementaux De Prévention De La Délinquance et De La Radicalisation* da bulunmaktadır (www.legifrance.gouv.fr, 2022).

Fransa'daki uygulama gerek kamu kurumları gerekse diğer üye kurumlar arasındaki bilgi alışverişini teşvik etmeye çok önem vermektedir. CPDR'ler tarafından kurulmuş 29 gençlik merkezi bulunmakta olup, bu merkezlerde gençlere kendilerini suç mağduru olmaktan koruyacak bilgiler verilmekte, kolluk-gençler arasındaki etkileşimi güçlendirecek çalışmalar yapılmaktadır. Polis bu merkezlerde eşofman giyilmesinin kaçınılmaz olduğu spor aktiviteleri dışında üniforma ile görev yapar (Zagrozki, 2021).

Fransa'da 1997 yılında mevzuat oluşturulması ile beraber ilk Yerel Kurullardan birisi Aix en Provence'de kurulmuştur. O yıllarda 126.000 nüfusu olan şehrin ve çevre belediyelerin belediye başkanlarının da katıldığı Kurulda yerel güvenlik analizi sonucunda 10 yerel güvenlik önceliği belirlenmiş ve *Fiches actions de contrat* (1999) adında 42 farklı eylemi içeren yerel güvenlik eylem planını 1999'da yayımlanmıştır (Bureau of Justice Assistance, 2001:45).

Belçika

Çalışmada seçilmiş ülkeler arasında federal ülkelere örnek olarak incelenen Belçika Krallığı, 1831 Anayasasıyla üniter bir devlet olarak kurulmuştur. Ancak sonuncusu 2011 yılında olmak üzere 1970-2011 yılları arasında gerçekleştirilen altı adet anayasal reformla daha federal bir yapıya yönelmiştir. Resmi olarak üç ana dili (Flamanca, Fransızca ve Almanca) olan ve üç bölgeden (Flanders, Brüksel ve Valonya) oluşan devletin başkent teşkilatı ve yerel teşkilatının yanında bölge teşkilatlanması da bulunan bir federal monarşidir. Çok partili sistemi olan ülkede hükümet başkanı başbakan, devlet başkanı kraldır (www.mfa.gov.tr, 2022).

2001 yılına kadar çoklu kolluk sistemi bulunan Belçika'da, 2001 yılında gerçekleştirilen yeni yapılanma ile askeri niteliği olmayan tekli kolluk sistemine geçilmiş; federal ve yerel düzeyde polis teşkilatı kurulmuştur. Her bir bölgenin polis teşkilatı birbirinden bağımsız olsa da birbirini tamamlayıcı olarak iş birliği içinde çalışırlar (polis.osce.org). Yerelde bulunan 196 polis kuvvetinin 50'si bir şehrin bölgesinde faaliyette olup 146'sı ise birden çok şehri içine almaktadır. 196 birimin her birinin başında bulunan bir polis şefi, doğrudan belediye başkanının kendisine delege ettiği şekilde şehrin güvenliğinden sorumlu olarak görev yapmaktadır. Aynı zamanda her bir polis biriminin 'Yerel Güvenlik Konseyi' bulunmakta ve 'Yerel Güvenlik Planını' hazırlamaktadır (polis.osce.org).

Belçika'da, Fransa'dakine çok benzer bir sistem uygulanmaktadır. *Partenariats Locaux de Prévention (PLP)* adı verilen her bir Suç Önleme Kurulunun, yönetimden sorumlu olan ve Kurul aktivitelerini yerel ihtiyaçları karşılamaya yönelik olarak yönlendirmek üzere bir sorumlu kişi belirlemesi gerekmektedir. (besafe.jdbi.eu, 2022).

Belçika'daki PLP'nin işleyişi çok esnek olup, amacı, polis ve yerel halk arasındaki iletişimi güçlendirmektir. Koordinatör, vatandaşların güvenlik ihtiyaçları konusunda bilgi toplar ve Polis ise bu ihtiyaçlar konusunda geri bildirim sağlamanın yanında suç önlemesi çalışmalarını koordine eder. Belçika'daki sistemin ayırt edici özelliklerinden birisi de vatandaşların ve meslek örgütlerinin de bir PLP kurmak için insiyatif alabilmeleridir. Bu yöndeki taleplerini yerel polise bildirimde bulunup, İçişleri Bakanlığına tescil ettirmeleri suretiyle PLP kurulmuş olur (besafe.jdbi.eu, 2022). Bu yönüyle Belçika'daki uygulama Birleşik Krallık ve Fransa'daki uygulamadan farklılaşır.

Yerel Kurulların Merkezi Birimlerle İlişkileri

Fransa'daki Yerel Kurullar Bakanlıklar arası Suç ve Radikalleşmeyi Önleme Komitesi (CIPDR) ile ilişki içinde çalışmaktadır. Ancak bu ilişki, ast-üst ilişkisinden ziyade kaynak temini konusunda yerel kurullara destek niteliğindedir. Söz konusu Komitenin Başkanı Başbakan'dır ancak toplantılara fiilen İçişleri Bakanı başkanlık etmektedir (www.cipdr.gouv.fr, 2022).

Belçika'daki uygulamada yerel kurullar, İçişleri Bakanlığının Güvenlik ve Önleme Departmanı ile ilişkili çalışmaktadır. Ancak Bakanlık, yerel kurullara sadece koordinasyon ve suç önleme araçları temini şeklinde destek olmaktadır. Örneğin, İçişleri Bakanlığı, yerel kurul üyelerine kurulun çalışması için gerekli tüm adımların ve belgelerin (iç kurallar, halkı bilgilendirme yazısı, değerlendirme araçları vb.) olduğu bir 'başlangıç paketi' temin etmektedir (www.besafe.be, 2022).

Birleşik Krallık'ta ise yerelde sorunları belirlemeden ziyade merkez tarafından belirlenen ulusal öncelikli sorunlara çözüm bulma daha ağır basmaktadır. Bazı yazarlar yıllar geçtikçe merkezden hissedilen yönetsel baskının etkisiyle CSP'lerin merkezle ilişkilerinin daha güçlü olacağını öngörmektedirler (Gilling, 2001:393-394).

Yerel Kurulların Bütçeleri

Yerel Kurullar, suç önleme projelerini gerçekleştirmek ve varlıklarını devam ettirebilmeleri için kısa, orta ve uzun vadede fona ihtiyaç duymaktadırlar. Bazı durumlarda sözleşmeyi imzalayan kurum ve kuruluşların bütçelerinden oluşturulan bir havuzdan projelere fon sağlanmaktadır.

Fransa'da Bakanlıklar arası Komite, ulusal güvenlik önceliklerini belirlemekte ve duyurmaktadır. Akabinde yerel kurullar ulusal güvenlik

önceliklerine uygun olarak yerelde suç önleme eylem planları hazırlama, uygulama geliştirme için ulusal önceliklere uygun konularda merkezi birimden bütçe talep ederler. Yerel kurul farklı bir alanda ek olarak eylem planı hazırlamak isterse bunların bütçelerini yerel kaynaklarla sağlarlar (DCAF, 2011:8).

Birleşik Krallık'ta CSP'lerin çalışması ile suçla mücadelede topluluk odaklı müdahaleler ve halk katılımına verilen önem artmıştır. Ne var ki son on yılda CSP'lere ayrılan fonlarda azaltıma gidilmiştir (ICPC, 2016:22). Söz konusu CSP'ler, mahrumiyet yaşayan mahallelerdeki sorunları çözmek için Bakanlıklar arası bir çalışma ile hazırlanmış bir strateji olan Mahalle Yenilenme Ulusal Stratejisinin bir parçası olarak kurulmuştur. 1998'den itibaren ülkede faaliyet gösteren *Social Exclusion Unit* çok sayıda *Policy Action Team* raporu yayımlamıştır. Bu raporlar mahallelerdeki çeşitli sorunlara özel hazırlanmaktadır. CSP'ler ise suç önleme ve toplum güvenliği bağlamında erken dönem müdahale programları, çocuklar ve ailelerine yönelik fonlar veya risk grubundaki 13-16 yaş grubuna yönelik fonlardan yararlanılabilmektedir (Bureau of Justice Assistance, 2001:48).

Belçika'daki uygulama ise daha farklı olabilmektedir. Yerel güvenli kurulunun faaliyeti konusundaki bütçe yerel kaynaklardan sağlanır (besafe.jdbi.eu, 2022; <http://besafe.jdbi.eu/fr/plp/financier>). Ancak yerel güvenlik projelerinin bütçeleri merkezden aktarılır (DCAF, 2011:8).

Yerel Kurul Üyeleri

Ülkeler ve sistemler farklı olsa da Kurulların ortak özelliği şu dört grubu bir masanın etrafında toplaması olmuştur: Atanmış kamu görevlileri, kolluk kuvvetleri, seçilmiş mahalli idareciler ve sivil toplumun temsilcileri mutlaka bu Kurullarda yer alır. Ancak alabilecekleri görevler veya statüleri ülkeler arasında fark gösterebilmektedir. Fransa'daki bir Yerel Kurulda Belediye yetkilileri, merkezi idare tarafından atanmış yetkililer ve yerel paydaşlar olmak üzere üç gruptan üye bulunmaktadır. Belediye Başkanı başkanlığında Vali, Savcı, Belediye Başkan Yardımcısı (suç önlemeden sorumlu), kolluk kuvvetleri ile kamu kurumlarının temsilcileri (Gençlik Müdürü, Çalışma Müdürü, Eğitim Müdürü, Sosyal Hizmetler Müdürü), özel sektör temsilcileri (Sanayi Odası, toplu taşımacılık yapan birimlerden yetkililer), toplu konutla ilgili birimlerden yetkililer yanında STK üyeleri de yer almaktadır (Zagrodzki, 2021). Fransa'daki kurulların amaçlarının çeşitlenmesini takiben farklı aktörler de kurullar yer almak istemişlerdir. Bu sebeple konut, toplu taşıma ve özel güvenlik sektörlerindeki aktörlerin katılımı diğerlerinden daha geç gerçekleşmiştir. Benzer şekilde okullar da 1990'dan itibaren kurullara üyedir. (Delpuech ve Ross, 2021: 9-10).

Birleşik Krallık'taki uygulamada Fransa'daki katılımcılara ek olarak itfaiye ve kurtarma birimi ve sağlıkla ilgili birimlerden yetkililer de katılabilmektedir. İrlanda'daki bir PCSP'nin yapısından örnek verecek olursak, her PCSP'nin hizmet ettiği alanın büyüklüğüne göre değişir şekilde yerel

topluluğu temsil etme özelliğine sahip 8-10 arası siyasi üyesi vardır. Aynı şekilde yerelden bağımsız olarak Kuzey İrlanda Polis Kurulu tarafından atanmış 9 bağımsız üyesi bulunmaktadır. Ayrıca Kurulun Adalet Bakanlığı tarafından sıralanmış kurumlardan temsilcileri de bulunmaktadır. Kuzey İrlanda Polisi, Kuzey İrlanda Konut Yönetimi, Kuzey İrlanda Denetimli Serbestlik Kurulu, Gençlik Adalet Ajansı, Kuzey İrlanda İtfaiye ve Kurtarma Birimi, Eğitim Birimi. Bu listelenen birimler her PCSP’de bulunması gereken üyeler olmakla beraber, PCSP ilgili başka üyeler de seçebilir (www.pcsps.org, 2022).

Belçika’da ise PLP’nin üyeleri, belli bir yerdeki vatandaşlar, koordinatör ve yerel polistir. Serbest meslek sahipleri için yerel bir önleme ortaklığı olan PLP-I, ise serbest meslek sahipleri, yerel polis ve yerel idari makamlar (Belediye vb.) tarafından oluşturulur.

Sivil toplum kuruluşlarının Yerel Kurullardaki temsiliyeti çok önemli olmakla beraber bazı ülke uygulamalarında (örneğin Belçika) vatandaşlar sivil toplum kuruluşu üyesi olmasa da kurullara üye olabilmektedirler. Bu bağlamda sivil toplumun temsiliyetinin STK’lar ile sınırlandırılmadığını görmekteyiz. Bununla birlikte, tüm toplulukların veya STK’ların Kurul faaliyetlerinde aktif bir rol oynayacak zamanı veya mali kaynakları yoktur. Birçoğu kapasite geliştirme ve eğitim faaliyetlerinden faydalanır. Devletin bu noktada, bu kuruluşlara partner olarak sistemde yer verip, istişareler, danışma grupları ve karar verme süreçlerine dahil etmeleri beklenir. Hükümetlerin topluluklarla iletişim noktasında iyi bir sistem geliştirmesi ve suçla ilgili bilgi ve veri oluşturması gereklidir (UNODC, 2010:104).

Bir başka nokta sivil toplum temsilcilerinin gözlemci statüsünde mi yoksa üye statüsünde mi bulunduğudır. Fransa’da ilk zamanlarda sivil toplum üyeleri sadece gözlemci sıfatı ile yer alırken, zamanla üyelik statüsü kazanmıştır. Diğer tüm ülkelerde ve şu anda Fransa’da da sivil toplumun temsilcileri Kurullarda kolluk personeli, kamu görevlileri ve seçilmiş yöneticiler ile aynı statüde üyedir.

Yerel kurullardaki aktörler, ülkedeki yerel kurulun çalışma sistematiğine göre katkıda bulunmaktadır. Örneğin Birleşik Krallık’ta aslında ülke için belirlenmiş güvenlik önceliklerine yerel çözümler bulma, bilgilendirmeyi sağlama, yereldeki bazı toplum güvenliği sorunlarına çözüm üretmeye yönelik iş birliği yapmaktadırlar. İş birliği Fransa’da olduğu şekilde sokak duvarlarındaki grafitiler veya gürültücü komşular gibi yereldeki sorunlara daha çok odaklanmak şeklinde de olabilmektedir. Buna karşın Belçika’da tamamen vatandaşların öngörüsü ile belli konuda iş birliği yapmak üzere vatandaşlar tarafından başlatılan girişimler şeklinde de iş birliği yapılabilmektedir. Bununla beraber ağ yönetişimine getirilen eleştirilerin başlıcalarından birisi net olarak belirlenmiş değerlendirme kriterlerinin olmayışıdır (Memiş, 2022:260). Bu nedenle, sonuçlardan çok süreçlere odaklanan, yerel demokrasiyi güçlendiren, bilgi paylaşımını ve farkındalığı artıran yönleri ağır basmaktadır.

Yerel Kurul Başkanı

Yerel kurula başkanlık eden kişiler bazında da ülkeler arasında farklılıklar görülmektedir. Fransa'da CLSPD'nin başkanı vaktiyle vali iken, yerelleşmenin önem kazanması sonucunda Fransız Anayasası'nda yerelleşmeye yapılan vurgunun artmasını takiben kurul başkanlığı belediye başkanları tarafından yerine getirilir olmuştur. Fransa'da yerelleşmenin farklı seviyeleri (bölge yönetimleri ve belediyeler) olmakla beraber bu yerel seviyeler arasında hiyerarşik fark yoktur. Bölge ve belediye ölçeğinde yapılan tüm suç önleme faaliyetlerini koordine etme ihtiyacı sebebiyle valinin hakem veya kolaylaştırıcı rolü ağır basmaktadır. Fransa'da nüfusu 10.000'in üzerinde olan veya güvenlik açısından hassas olan her yerde CLSPD kurulması zorunludur (DCAF, 2011:3). Yerel Kurulun Başkanı Belediye Başkanı olmakla beraber, nüfus 15.000'den fazla ise bir de koordinatör atanmaktadır. İl düzeyindeki *Conseils Départementaux De Prévention De La Délinquance et De La Radicalisation* başkanlığını ise vali yürütür (DCAF, 2011:4).

Birleşik Krallık'ta, CDRP'ye polis ve yerel yetkililer tarafından ortaklaşa başkanlık edilir. İrlanda'da yerel kurulların başkanı, Belediye Meclis üyesi, Başkan Yardımcısı ise bağımsız bir üyedir (DCAF, 2011:4).

Belçika'da da benzer şekilde bu kurullara yerel yönetim başkanı 'bourgmestre' başkanlık eder. Belçika'da PLP'yi koordine eden ve PLP üyesi bir koordinatör de yer alır. Bazı durumlarda bir yönlendirme Komitesi de Koordinatörün çalışmalarında kendisine yardım eder.

Yerel Kurulların kurulması konusunda da ülkeler arası farklılıklar göze çarpmaktadır. Birleşik Krallık'ta bu kurulların kurulması zorunlu olup, Fransa ve Belçika'da belli şartlar oluştuğu durumda kurulur. Fransa'da nüfus ve güvenlik önceliği şeklinde iki kriter belirlenmiştir. Bu sebeple, 'nüfusu 10.000'den fazla olan yerleşimlerde veya (güvenlik açısından) hassas yerlerde kurulması mecburidir. Diğer yerler için bir zorunluluk getirilmemiştir. Fransa'daki uygulamada mevcut Kurulların 2/3'ünün aktif olarak görev yapmadığı belirlenmiştir (DCAF, 2011:4).

Belçika'daki uygulama diğer ülkelerdekinden çok daha farklıdır. Vatandaşların Yerel Kurul kurulması için başvuru yapması ve İçişleri Bakanlığı'nın onaylaması ile de Yerel Kurul oluşturulması mümkün olabilmektedir.

Yerel Kurullar tüm taraflarca kabul edilen uygulanabilir kararlar almak için toplanırlar. Ancak sadece Birleşik Krallık'ta yerel kurulların ortak bir stratejik plan veya sözleşme hazırlaması zorunludur. Fransa'da ve Belçika'da kurul ihtiyaç duyarsa kurul kararlarını yansıtacak üç yıllık bir dönem için Yerel Güvenlik Sözleşmesi hazırlar. Bu sözleşme için, yerel suç analizi, mağduriyet analizi yapılır; eylem planı için öncelikler belirlenir ve plan uygulamaya geçirilir.

Hazırlanan stratejik planlar süreleri açısından da farklılık göstermektedir. Birleşik Krallık'ta 3 yıllık, Belçika'da ise 4 yıllık stratejik yerel suç önleme planı hazırlanır (DCAF, 2011:3). Uygulamada özellikle Fransa'da Yerel Kurullarının büyük kısmının faal olmaması nedeniyle planlama ve uygulama sürecinin ideal durumdan uzak olduğu değerlendirilmektedir. Bu nedenle, stratejik planlar ihtiyaca dayalı olarak hazırlansa bile Kurul üyelerinin ve mensubu buldukları merkez teşkilatlarının konuyu sahiplenmesi, bu konuda etkili bir liderlik, tarafların sözleşmelerde taahhüt ettikleri faaliyetleri yerine getirmeleri ve aktif vatandaşlık büyük önem taşımaktadır.

Ağ Yönetişimi Bağlamında Türkiye'de Kurulacak Bir Yerel Önleme Kurulu Örneği

Türkiye'de kurulacak bir yerel kurulda, yerel güvenlik konusunda yetki ve sorumluluk sahibi paydaşların tümünün üye olarak bulunması gereklidir. Yereldeki güvenlik sorunlarına yerelde çözüm bulunması gerektiği için ilçede yerel sorunları belirleyip çözüm önerileri geliştirecek bir ilçe kurulu yanında; ilde tüm ilçelerdeki ve il merkezindeki çalışmaları koordine edecek bir il kurulu olmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir. İl ve ilçede asayişli sağlama sorumluluğu 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ilde valilere (md.11/a), ilçede kaymakama (md.32/a) verildiği için mülki idare amiri başkanlığındaki kurulda dört grup üye bulunması gereklidir. Ağ yönetişimi teorisine uygun olarak bürokratlar ağ kurucu rolündedir. Aynı zamanda ülke çapı için geçerli ulusal önceliklere (kadına yönelik şiddetin önlenmesi ve bağımlılıkla mücadele vb.) yönelik yerel kurulda çalışmalar yapılmasını koordine eder. Üyelerin birbirine üstünlükleri olmayıp eşitlik bilinciyle çalışmaları ağ yönetişiminin gereğidir. İlk grup; kamu kurum temsilcileri olup Milli Eğitim, Gençlik ve Spor, Sağlık, Sosyal Hizmetler, Cezaevi, Denetimli Serbestlik Müdürlükleri ve ilgili diğer birim temsilcileri; ikinci grup kolluk kuvvetleri temsilcileri, üçüncü grup sivil toplum kuruluşları temsilcileri (Baro ve hak temelli STK'lar ile yerel güvenlik veya bağımlılık, aile içi şiddet gibi güvenlik öncelikleri konularında çalışan STK'lar) bulunmalıdır. Bu noktada konunun uzmanları (akademisyenler ve yerel güvenlik hakkında yetkin kişiler) de sivil toplumun parçası olduğu için burada değerlendirilebilir. Ağ yönetişiminin varsayımlarında yer aldığı şekliyle Türkiye'deki seçilmiş yerel yöneticiler olarak belediye başkanları ve muhtarların üyelikleri tartışılmaz olmakla beraber Kent Konseyi temsilcilerinin de katılımı fayda sağlayacaktır. Siyasi parti temsilcilerinin bulunması veya belli toplantılara davet edilmeleri de düşünülebilecek bir uygulamadır ancak güvenlik ile ilgili konuların kentlilik bilinciyle politik yaklaşımların üstünde ele alınması gerektiği için seçilmiş ülkelerin hiçbirinde siyasilerin katılımı olmamaktadır. Fransa örneğindeki gibi savcının katılması da düşünülebilir; ancak üyelerin devamlılıkları kurul başarısının için önemli olması nedeniyle, iş yoğunlukları bilinen savcılarının devamlı katılmamaları ihtimali bir risk faktörü olarak değerlendirilmelidir. Bu kadar geniş katılımlı bir kurulda zamanla değişen üyelerin olması doğaldır. Bu nedenle yeni katılan üyelerin uyumunu

kolaylaştırmak için, kurulun yapısı, işleyişi, önceki çalışmaları, iş takvimi, üyeden beklentiler gibi konularda bilgilendirici çalışmalar yapılmalı ve uyumları sağlanmalıdır. Türkiye’de başkanın rolü mevzuat gereği Birleşik Krallık’taki gibi komisyoner veya Fransa örneğindeki gibi ‘birlikte üretici’ olacağı öngörülebilir. Bazı sorunların tespiti ve yerel cevapların üretilmesi noktasında ‘kolaylaştırıcı’ olması durumları da yaşanabilir. Bu yönleriyle ağ yönetişimi modeli olarak yerel kurullar, paydaşlarla beraber ‘etki oluşturmaya’ hayata geçiren, kamu ve özel sektör kaynaklarının ‘harmanlandığı’, devletin politika süreçlerinde kısıtlı araçlar yerine ‘çoklu araç kullanımını’ uyguladığı bir yönetim modeli olarak yerel demokrasiyi güçlendirmeye katkı sağlayacaktır. Bu kurulun yerel güvenlik önceliklerine yönelik bir stratejik plan hazırlaması, takip etmesi ise yerel güvenliğin sağlanmasına ve toplum güvenliğine olumlu katkı yapacaktır.

Şekil 1. Türkiye’de Ağ Yönetişimi Bağlamında Kurulacak bir Yerel Önleme Kurulu Üyeleri

Kamu Kurumları	<ul style="list-style-type: none"> • Valilik / Kaymakamlık • Diğer kamu kurumlarının temsilcileri
Kolluk Kuvvetleri	<ul style="list-style-type: none"> • Polis • Jandarma • Sahil Güvenlik
Yerel Yöneticiler	<ul style="list-style-type: none"> • Belediye • Kent Konseyi • Muhtarlar
Sivil Toplum	<ul style="list-style-type: none"> • Sivil Toplum Kuruluşları (Kadın,engelli,çocuk, Okul-Aile Birlikleri, hak temelli STK'lar) • Medya • Üniversiteler
Özel Sektör	<ul style="list-style-type: none"> • Sanayi ve Ticaret Odaları • İş Dünyası Temsilcileri (STK)

Akademik literatürde, Tataroğlu (2019)’nun çalışmasında İzmir’de yerelde yürütülen kentsel dönüşüm gibi süreçlerde paydaşların birbirleriyle çalışmaları ve belediyeler ile inşaat firmaları örnekleri incelenmiştir. Ağların varlığını göstermesi ve ilişkilerin gücünü anlatması bakımından önemli katkılar olarak değerlendirilmektedir. Ancak bunlar yönetsel bir yapı içinde kurumsallaşmış bir şekilde ağ yönetişimini örneği olmamaları nedeniyle yazar tarafından politika çözümlenmesine bir araç olarak politika ağları bağlamında değerlendirilmiştir. Yine ağ yönetişimi bağlamında değerlendirilebilecek bazı uzun soluklu çalışmaların da olduğunu (Aydınlı ve Memiş, 2019: 67), ancak sürdürülebilir kentsel kalkınmaya katılım bağlamında kurultay toplanması şeklinde sınırlı kaldığını görmekteyiz. 23 yıldır toplanan Mesudiye kurultayı bu anlamda uzun yıllardır devam ettirilen bir çalışma olarak, İlçe’ye yönelik hemen hemen üretilen her kamusal politikanın kurultaylarda gündeme geldiği bir uygulamadır. Yerel

kalkınmaya katkı sağlayacak konuların istişare edilmesi ve bu süreçte vatandaşın aktif katılım sağlanması şeklinde ağ yönetişiminin asgari faydalarına yönelik bu çalışmalar şüphesiz önemlidir. Fakat Memiş (Aydınlı ve Memiş, 2013:92), Kurultayın 23 yıllık çalışmaları genel olarak incelendiğinde, temel yaklaşımın, bir plan çerçevesinde toplumu şekillendirmekten ziyade, vatandaşların ve ilgililerin aktif katılımını sağlayarak kalkınmanın sağlanması olduğunu vurgulamaktadır. Tataroğlu (2019:275-292) resmi politika yapıcı olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneğinde kent içi kara yolu toplu taşımada ağ yönetişimini incelediği çalışmasında, ağların çok aktörlü oluşunun çok başlılık gibi algılanabildiği, ancak yine de aktörler arasında iletişim ve etkileşim temelinde yatay ilişkilere fırsat tanıdığı ve bunun ağları güçlendirdiği sonucuna ulaşmaktadır.

Özetle, Türkiye’de konu ile ilgili akademik çalışmalar incelendiğinde yukarıda üye yapısı özetlenen yerel kurul şeklinde bir ağ yönetim yapısına rastlanmamıştır. Bu konuda mevzuatın geliştirilmesi özellikle yerel güvenlik bağlamında ağ yönetişiminin yaygınlaştırılmasını sağlaması bakımından önemlidir.

Sonuç

Günümüzde kamu güvenliğini sağlama noktasında eğitimden, sağlığa, sosyal hizmetlerden ekonomik aktörlere kadar çok sayıda paydaşa görev düşmesi; kolluk kuvvetleri ile diğer ilgili paydaşların ağ yönetişimi ile çalışmasını gerekli kılmıştır. Toplum destekli kolluk ve problem odaklı kolluk yaklaşımlarının suç önlemede ve kamu güvenliğini sağlamada faydasına inanılması, kolluk kuvvetlerinin bir güçten ziyade önemli bir hizmet alanı olarak görülmeye başlaması, proaktif kolluk anlayışının egemen olması sayesinde suç önleme ve kamu güvenliğini sağlama faaliyetlerinin ağ yönetişimi ile kapsayıcı bir yaklaşımla ve katılımcı bir modelle sağlama yaygınlaşmıştır. Bu bakış açısıyla birçok ülkede kolluk kuvvetleri ile sivil resmî kurumların, kolluk kuvvetlerinin kendi sorumluluk sahalarında gerçekleştirdikleri hizmetleri destekler nitelikte sivil toplumun her kesimi ile iş birliği yapması, yerel güvenlik sorunlarını tanımlamaları, suçla mücadele için problem çözüm stratejileri, hedefleri ve taktikleri geliştirmeleri ve uygulamaları amacıyla yerel suç önleme kurulları veya ortaklıkları kurulmuştur. Ağ yönetişimi ile gerçekleştirilen suç önleme çalışmalarının en başarılı örneklerinin Yerel Kurullar ile gerçekleştirildiği göz önüne alınırsa farklı yerelleşme seviyelerine sahip olmaları nedeniyle seçilen üç ülke olan Birleşik Krallık, Fransa ve Belçika’daki yerel suç önleme kurullarının mevzuatı ve işleyişi detaylıca ve çok boyutlu olarak analiz edildiği bu çalışmada önemli tespitlere ulaşılmıştır.

İncelenen uygulamalarda Yerel Kurulların mevcut kurumların suç önleme konusundaki yetkilerini etkinleştirme ve sorumluluklarını yerine getirmelerini kontrol etme aracı olarak kuruldukları söylenebilir. Vatandaş katılımını sağlaması, vatandaşla istişarenin de ötesinde vatandaşın karar verme

mekanizmalarında yer almalarını sağlaması, yerel demokrasiyi güçlendirmesi, devlete olan güveni artırması bağlamında modern bir uygulamadır. Yerel kurulların oluşumu ve sürdürülmesinde paydaşların sayısı, niteliği, yetkinliği kadar kurulların bütçeleri de önemli rol oynamaktadır. Ağ yönetişimi bağlamında, ülke uygulamalarının detaylandırıldığı bölümde açıklandığı üzere ana paydaşın Birleşik Krallık'taki sistemde 'komisyoner', Fransa'daki uygulamada 'birlikte üretici', Belçika'da ise 'kolaylaştırıcı' rolüne daha yakın olduğu sonucuna varılmıştır. Yerel kurulların stratejik plan hazırlama zorunluluğunun olmamasına rağmen, ancak üç ülkede de çeşitli güvenlik önceliklerine uygun olarak bir planlama yapıldığı sonucu çıkmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'deki Kent Güvenlik Danışma Kurulu toplantılarından farklı olduğu göze çarpmaktadır.

Yerel kurulların başarısı, yerel güvenlik konusunda hazırlanan stratejik planların kapsayıcı bir anlayışla, istişare edilerek hazırlanması, yerel kurul üyelerinin ve vatandaşların sonuçların faydasına inanmaları ve aktif vatandaşlık ile mümkün görünmektedir.

Çalışmada incelenen ülkelerin tarihine, nüfus ve idari yapısına, dönemsel sosyo-ekonomik şartlara göre şekillenmiş 3 ayrı modelin Türkiye'ye uyarlanabilir birçok yönü mevcuttur. Yerel kurulların başarısı ve etkisi, kolluk kuvvetlerinin teşkilatlanma yapısı yanında hiç şüphesiz ki, ülkedeki toplum destekli kolluk uygulamalarının geçmişi ve yaygınlığı ile de doğru orantılıdır. Fransa'da kurulmuş 500 Yerel Kurulun 2/3'ünün resmileştiği yılın ertesi yılından itibaren 'uyuma modunda' olması ve pek faal olmamasına karşın (DCAF,2011: 4) Birleşik Krallık'taki ve Belçika'daki Yerel Kurulların daha sürdürülebilir çalışmalar yaptıkları görülmektedir. Başarıyı belirleyen çok koşul olmakla beraber, TDK'nın en başarılı olduğu ülke olarak kabul edilen Birleşik Krallık'ta daha yaygın olması tesadüf değildir. Demokratik polisliğin baskın paradigması olan toplum destekli kolluk ilkelerinin 1980'lerde ilk defa bu ülkede tanımlanmış olması ve bu konuda diğer ülkelere öncülük etmiş olmasının etkisi büyüktür. Belçika'daki yapıların ise zorunludan ziyade vatandaşların dahi isteğiyle ve başvurusuyla kuruluyor olması, konunun sahiplenildiğini ve çok taraflı iş birliğini artırmasının başarıya götüren bir faktör olduğunu göstermektedir.

Tüm ülke örneklerinden çıkarılabilecek sonuç, suç önleme amaçlı yerel kurulların esasen, kent güvenliğinden doğrudan veya dolaylı olarak sorumlu tüm paydaşları bir araya getirmesi, suç önleme konusunda bilinçlendirmesi, her paydaşın rolünün ve katkısının belirlenmesi, paydaşların ortak hareket etmesini sağlaması, kentin sorunlarının vatandaş katılımı ile belirlenmesi ve sorunlara yönelik yerel çözümler geliştirilmesi kolluk kuvvetlerinin çalışmalarını tamamlayan bir yaklaşım olarak faydalı sonuçlar üretmiştir. STK'ların ve meslek odalarının kapasite güçlendirilmesi açısından da yararlı olacak bu çalışmalar, özel sektörün ve meslek odalarının uzmanlık alanlarında suç önlenmesi ve kent güvenliği alanında çok önemli katkılar yapmalarını sağlayacaktır.

Yakın zamanda yaptığı bir çalışmasında Harkin (2018:127)'in ulaştığı isabetli yargısında belirttiği gibi, toplum güvenliğini sağlamak üzere kurulan her türlü polis-vatandaş ortaklıkları için 'özünde etkisizdir' demek kadar 'doğası gereği çok değerlidir' demek de yersizdir. Bu bağlamda çok boyutlu değerlendirme yapılarak tercihte bulunulmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Yerel Kurullarının suç önleme faaliyetlerini yetkinleştirici ve kolaylaştırıcı olması durumunda başarılı uygulamalara katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yukarıda sıralanan trendlere Türkiye de tepkisiz kalmamış, İçişleri Bakanlığı tarafından UNDP ile AB destekli olarak yürütülen İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi kapsamında 2008-2021 yılları arasında projenin üç fazında birçok yerde uygulanmış, projenin son fazında (2019-2021) 8 büyükşehirdeki 19 ilçede Yerel Önleme ve Güvenlik Kurulları kurulmuş ve çok başarılı pilot çalışma uygulamalar gerçekleştirilmiştir (Zagrodzki ve Akıncı, 2021:6). Ancak mevzuat alt yapısı, il ve ilçeler için konuya mesai harcayabilecek personel ihtiyacı ve bütçe çok elzem bir ihtiyaç olarak öne çıkmaktadır.

Kaynakça

- Akdemir, N. (2021). Suç Önlemenin Teorik ve Kavramsal Çerçevesi. Dünya Örnekleri ile Suç Önleme Stratejileri ve Güvenlik. (Ed. İ. H. Demircioğlu, N. Akdemir ve C. O. Tuncer). Ankara: TİAV Yayınevi.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2016). Türk İdare Hukuku. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Arslan, M. (2018). "İdari Kolluk Uygulamalarında Kolluk Kuvveti Anlayışından Kolluk Hizmeti Anlayışına Geçiş". Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 52, 175-196.
- Aydınlı, H. ve Memiş, L. (2015). "Sürdürülebilir Kentsel Kalkınma ve Katılımı Mesudiye İlçe Kurultayı Örneği Üzerinden Yeniden Sorgulamak". Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 4(1), 65-92.
- Bayley, D.H. ve Shearing, C.D. (1996). "The Future of Policing", Law and Society Review, 30(3):585-606.
- Bordua, D. J. ve Reiss Jr, A. J. (1966). "Command, Control, and Charisma: Reflections on Police Bureaucracy". American Journal of Sociology, 72(1), 68-76.
- Börzel, T. A. (1998). "Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks". Public Administration, 76(2), 253-273.
- Bureau of Justice Assistance (2001). The Role of Local Government in Community Safety (Crime Prevention. Series No. 2.). Washington, DC: Bureau of Justice Assistance/ U.S. Department of Justice.

- Calaresu, M. ve Triventi, M. (2019). "Governing by Contract as A Way to Reduce Crime? An Impact Evaluation of the Large-Scale Policy of Security Pacts". *Policy Science*, 52, 255–279.
- Cassell, P. G. (2020). "Explaining the Recent Homicide Spikes in US Cities: The "Minneapolis Effect" and the Decline in Proactive Policing". *Federal Sentencing Reporter*, 33(1-2), 83-127.
- Council of Europe (1992). *European Urban Charter*, Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe (2001). *European Council Decision – Setting up a European Crime Prevention Network*. *Official Journal of the European Communities*, L 153/1, Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe (2002). *Urban Crime Prevention: A Guide for Local Authorities*. Strasbourg: Council of Europe.
- Crawford, A. (2006). "Networked Governance and the Post-Regulatory State?: Steering, Rowing and Anchoring the Provision of Policing and Security". *Theoretical Criminology*, 10(4), 449-479.
- Crawford, A. (2011). *Plural Policing in the UK: Policing Beyond the Police*. *The Handbook of Policing* (2nd ed.). (Ed. T. Newburn). London: Taylor and Francis.
- Crawford, A. ve Evans, K. (2017). *Crime Prevention and Community Safety*. *The Oxford Handbook of Criminology* (6th ed.). (Ed. A. Leibling, S. Maruna, ve L. McAra). Oxford: Oxford University Press.
- Çalışkan M. (2019), "2018 Yılı Resmi Verilerine Göre, İstanbul'da Suç ve Suçlu Profili Üzerine Sosyolojik Bir Değerlendirme". *Dijital Çağda Güvenliğin Dönüşümü ve Bir İç Güvenlik Aktörü Olarak Polis Sempozyumu e-Bildiri Kitabı*, 53-78, İstanbul.
- DCAF (2011). *Police Governance: European Union Best Practices*, Geneva: DCAF Publications.
- Delpuech, T. ve Ross, J.E. (2020). *Security Partnerships in France*. *Policing in France*. (Ed. J. de Maillard ve W. Skogan). New York: Routledge.
- Demirel Duyar, D. (2023). *Kentsel Politika Yapımında Ağ Yönetişimi Yaklaşımı: İstanbul Toplu Ulaşım Politikası Örneği*. (Sakarya Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- Eck, J. E. ve Spelman, W. (1987). *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Flanagan, R. (2008). *The Review of Policing: Final Report*. London: Home Office.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control*, Oxford: Oxford University Press.

- Gilling, D. (1999). Community Safety: A Critique. The British Criminology Conferences: Selected Proceedings. (Volume 2). (Ed. M. Brogden). Hertfordshire: British Society of Criminology.
- Gilling, D. (2001). "Community Safety and Social Policy". European Journal on Criminal Policy and Research 9, 381–400.
- Goldstein, H. (1979). "Improving Policing: A problem Oriented Approach". Crime and Delinquency, 25(2), 236–258.
- Harkin, D. (2018). "Community Safety Partnerships: The Limits and Possibilities of 'Policing with the Community'". Crime Prevention and Community Safety, 20, 125–136.
- Herzog, S. (2002). "Does Proactive Policing Make a Difference in Crime? An Implementation of Problem-Solving Policing in Israel". International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice, 26(1), 29-52.
- Home Office (2015). 2010 to 2015 Government Policy: Crime Prevention (Policy Paper), London: Home Office.
- Hughes, O. E. (2014). Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi (Ş. Akın, B. Akın ve B. Kalkan Çev.). Ankara: BigBang Yayınları.
- Innes, M. (2004b). "Signal Crimes and Signal disorders: Notes on Deviance as Communicative Action". British Journal of Sociology, 55, 335-355.
- Innes, M. (2004a). "Reinventing tradition? Reassurance, Neighbourhood Security and Policing", Criminal Justice, 4(2), 151-171.
- International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) (2016). The 5th International Report Crime Prevention and Community Safety: Cities and the New Urban Agenda. Montreal: ICPC.
- Johnston, L. ve Shearing, C. (2003). Governing Security. London: Routledge.
- Klijin, E. H. ve Koppenjan, J. F. (2000). "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance". Public Management and International Journal of Research and Theory, 2(2), 135-158.
- Kubrin, C. E., Messner, S. F., Deane, G., McGeever, K. ve Stucky, T. D. (2010). "Proactive Policing and Robbery Rates Across US Cities". Criminology, 48(1), 57-97.
- Kunter, N., Yenisey, F. ve Nuhoglu, A. (2006). Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku. İstanbul:Beta Yayınları.
- Lascoumes, P. ve Le Galès, P. (2004). Gouverner Par Les Instruments. Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Gales, P. (1997). Relazioni Centro-Periferia e Politiche Pubbliche in Francia. Flessibilita e Complessita Senza Federalismo (Ed. Dente, B. Governare Con il Federalismo). Torino: Fondazione Agnelli Maciocco.

- Manski, C. F., ve Nagin, D. S. (2017). "Assessing Benefits, Costs, and Disparate Racial Impacts of Confrontational Proactive Policing". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 114(35), 9308-9313.
- Memiş, L. (2022). "Ağ Yönetişi: Kent Yönetimi Bağlamında Teorik Bir İnceleme". *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(1), 249-267.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2018). *Proactive Policing: Effects on Crime and Communities*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Nauth, A.S. (2011). *The Effectiveness of the Role of Crime and Disorder Reduction Partnerships (CDRPs) to Manage Social Cohesion in the Interest of the Public's Health Across Communities in the UK*, <https://doi.org/10.17615/090k-vp20>
- Orhan, G. ve Yalçın, L. (2015). *Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme*. Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi (Ed. Ö. Köseoğlu ve M.Z. Sobacı). Bursa: Dora yayınları.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley Publishing.
- Özer, M.A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Barış Kitabevi.
- Peters, B. G. ve Pierre, J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2), 223–243.
- Phillips, C., Jacobson, J., Prime, R., Carter, M., Considine, M. (2002). *Crime and Disorder Reduction Partnerships: Round One Progress (Policing and Reducing Crime Unit: Police Research Series Paper 151)*. London: Home Office.
- Reiss, A. J. (1971). *The Police and the Public*. New Haven :Yale University Press.
- Sampson, R. J. ve Cohen, J. (1988). "Deterrent Effects of the Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension". *Law & Society Review*, 22(1), 163–189.
- Skinns, L. (2006). "Flotilla or Armada? Interpreting the Practices and Politics of Three Community Safety Partnerships". *Crime Prevention and Community Safety*, 8(3), 169–187.
- Sørensen, E. ve Torfing, J. (2007). *Introduction Governance Network Research: Towards a Second Generation*. (Ed. E. Sørensen ve J. Torfing). *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Span, K. C. L. (2012). *Network Governance Roles: Descriptions, Identifications and Predictions*. Oisterwijk:BOXPress BV.
- Statista Search Department (2024). *Number of Municipal Police Officers in France in 2019, According to the Size of the Municipality or Inter-Municipality*.

<https://www.statista.com/statistics/1368096/number-municipal-police-officers-france-size-municipality/>

Sullivan, C. M. ve O’Keeffe, Z. P. (2017). “Evidence that Curtailing Proactive Policing can Reduce Major Crime”. *Nature Human Behaviour*, 1(10), 730-737.

Şencan G. (2009). *Ceza Muhakemesi Hukukunda Yakalama ve Gözaltına Alma*. (Ankara Üniversitesi Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)

Tataroğlu N. (2019). *Kentsel Dönüşüm Uygulamaları Çerçevesinde Politika Ağları: İzmir Özelinde Ampirik Bir İnceleme*. (Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi Yayınlanmamış Doktora Tezi).

Thomas, H. V. (2016). *Community Safety in Wales*, Cardiff: Welsh Audit Office.

UNODC (2002). *Action to Promote Effective Crime Prevention: Guidelines for the Prevention*. Economic and Social Council Resolution 2002/13 Annex. New York: United Nations Publication.

UNODC (2010). *Handbook on the Crime Prevention Guidelines: Making them Work* (Criminal Justice Handbook Series). New York: United Nations Publication.

Üstüner, Y. (2003). “Siyasa Oluşturma Sürecinde Ağ Yönetişimi Kuramı”. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(3), 49-65.

Wachhaus, T.A. (2012), “Anarchy as a Model for Network Governance”. *Public Administration Review*, 72(1), 33-42.

Walker, S. (2016). *The History of Proactive Policing in the US*, <https://samuelwalker.net/wp-content/uploads/0201/05/NASPaperPublicCopy.pdf> (23.02.2024).

Welsh, B. C. ve Pfeffer, R. D. (2013), “Reclaiming Crime Prevention in an Age of Punishment: An American History”. *Punishment and Society*, 15(5), 534-553.

Zagrodzki, M. (2021). *France’s Administrative Organization and Security Governance* (Webinar), 25-26 Şubat 2021, Fransa Teknik Ziyareti.

Zagrodzki, M. ve Kılıç Akıncı, S. (2021). *Local Security Action Plans Pilot Implementation Practice Book*, UNDP Strengthening of Civilian Oversight of Internal Security Sector Project-III Report, Ankara: UNDP.

https://police.osce.org/country-profiles/united-kingdom*metropolitan-police-service-10633 (05 Mayıs 2022)

<https://polis.osce.org/country-profiles/belgium> (05 Mayıs 2022)

<https://www.aude.gouv.fr/strategie-departementale-de-prevention-de-la-a-12215.html> (1.06.2022)

<https://www.besafe.be/nl/besafe/wie-zijn-we> (16.06.2022)

<https://www.besafe.jdbi.eu> (16.06.2022)

<https://www.besafe.jdbi.eu/fr/plp/documentation> (16.06.2022)

<https://www.besafe.jdbi.eu/fr/plp/financier> (16.06.2022)

<https://www.cipdr.gouv.fr/prevenir-la-delinquance/20202024-2/> (20.06.2022)

<https://www.college.police.uk/career-learning/career-development/career-pathways/neighbourhood-policing> (16.02.2022)

<https://www.fiep.org/member-forces/french-national-gendarmerie> (1.06.2022)

<https://www.gov.uk/government/collections/police-workforce-england-and-wales>
(18.01.2023)

<https://www.interieur.gouv.fr/ministere> (1.06.2022)

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000025503132/LEGISCTA000028284855 (5.06.2022)

<https://www.mfa.gov.tr/belcika-siyasi-gorunumu.tr.mfa> (22.07.2022)

<https://www.pcsp.org> (14.02.2022)

<https://www.pcsp.org/how-are-they-structured> (14.02.2022)