

**YÖNETİM VE İÇ GÜVENLİK BİRİMLERİ ARASINDAKİ
İLİŞKİYE DAİR BİR İNCELEME: FRANSA ÖRNEĞİ***
A RESEARCH ON THE RELATIONSHIP BETWEEN
ADMINISTRATION AND INTERIOR SECURITY: THE CASE OF FRANCE

Abdullah ÇELİK¹
Ali Burak AKSUNGUR²
Ömer Faruk BİLBAY³

ÖZET

Devletin temel işlevleri arasında sayılan yönetim ve güvenlik, birbirini tamamlayan iki ayrı olgudur. Güvenlik olmadan yönetim, yönetim olmadan ise güvenliğin temin edilmesi düşünülemez. Birbirine yön veren yönetim ve güvenlik olgularından birindeki değişim diğersinin de değişimine sebep olmaktadır. Böylelikle devletin yönetim mekanizmasında; merkezi yönetim ile yerel yönetimlere ilişkin politikalarda yapılan değişiklikler güvenlik hizmetlerinin işleyişine de sirayet etmektedir.

Devlet yönetiminde merkezîyetçilik düşüncesi ve idare hukukunun ülkede taşıdığı tarihsel öneme binaen Fransa, yönetiminde merkezîyetçi anlayışın hâkim olduğu ülkeler içerisinde akla ilk gelen örneklerden birisidir. Ülkedeki merkezîyetçi yönetim anlayışının izleri iç güvenlik hizmetlerinin işleyişinde de görülebilmektedir. Ancak Avrupa'da yerinden yönetim anlayışı üzerinde yoğunlaşan tartışmalar Fransa'daki bu geleneksel merkezîyetçilik düşüncesinin sorgulanmasına neden olmuş, bu durum ise birtakım değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu çalışmada devletin yönetim ve güvenlik fonksiyonları arasındaki ilişki; merkezi yönetim ve yerel yönetim politikaları ile bu politikaların değişimi ekseninde Fransa örneği üzerinden incelenmiş, yerelleşme politikasının iç güvenlik hizmetlerinin işleyişine birtakım avantajların yanı sıra dezavantajlar getirdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Türkiye ve Fransa'nın merkezi ve yerel yönetim yapılanması büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Fransa'da yönetim ve iç güvenlik birimleri arasındaki ilişkiyi görebilmek için; süreç içerisinde ülkede yönetim ve güvenlik teşkilatında meydana gelen değişimler ortaya konulmuş, politika değişimine sebep olan etkenler incelenmiş, bu değişimlerin güvenlik hizmetlerini etkileme dereceleri tartışılmıştır. Ülkelerin polis sistemleri ile ilgili yabancı yazında dikkate değer ölçüde çalışma bulunmaktadır. Türkçe yazında ise bu çalışmalar sınırlı düzeydedir. Söz konusu çalışmaların akademik düzeyde incelenmesinin artması, bu alanda Türkçe yazının gelişmesi, yönetim birimleri ve güvenlik hizmetleri arasındaki ilişkinin irdelenmesine hizmet edecektir. Yapılacak çalışmalar, Türkiye'nin iç güvenlik politikalarında gerçekleştirilmek istenilen değişimler için uygulama örneği teşkil edecektir.

Anahtar Kelimeler: Yönetim, Güvenlik, Fransa, İç Güvenlik, Yerel Güvenlik

ABSTRACT

Administration and security, which are among the basic functions of the state, are two separate phenomena that complement each other. It is unthinkable to administer without security and to provide security without administration. The change in one of the administration and security approachment that leads to each other causes the change of the other. Thus, in the state administration mechanism; changes related to central government and local government policies are also affect the functioning of security services.

The idea of centralism in state administration and the historical importance of administrative law in the country, France is one of the first examples that comes to mind in the countries dominated by centralization. Traces of the centralized administration approach in the country can also be seen in the functioning of interior security services. However, the debates focused on the decentralization in

* 21-23 Haziran 2019 tarihleri arasında Adıyaman'da düzenlenen 3. Uluslararası GAP Sosyal Bilimler Kongresi'nde özet bildiri olarak sunulmuştur.

¹ Prof. Dr., Harran Üniversitesi, Türkiye, acelik@yahoo.com

² Arş. Gör., Harran Üniversitesi, Türkiye, aliburakaksungur@gmail.com

³ Arş. Gör., Harran Üniversitesi, Türkiye, farukbilbay@gmail.com

Europe have led to the questioning of this traditional centralism idea in France, which has brought about some changes. In this study, the relationship between government and security functions; the central government and local government policies and the change of these policies were examined through the case of France. As a result of the analysis of the relationship between France's administrative and the interior security organization, it has been concluded that the policy of decentralization brings some advantages as well as disadvantages to the functioning of the interior security services.

Turkey and France's central and local government structure shows similarities to a large extent. In order to see the relationship between administrative and interior security units in France; the changes in the administrative and security organizations in the recent period have been put forward and the factors causing the change in policy have been examined and the effects of these changes on the security services have been discussed. There is a considerable number of studies in the foreign literature on the police systems of countries. In the Turkish literature, these studies are limited. The increase in the examination of these studies at the academic level will help to examine the relationship between the administration units and security services. Future studies, to be carried out in Turkey's interior security policy will constitute practices for the desired change.

Key Words: Administration, Security, France, Interior Security, Local Security

GİRİŞ

Avrupa'nın batısında yer alan bir Kıta Avrupası ülkesi olan Fransa, tarihsel süreçte ve günümüzde sahip olduğu yönetim anlayışına binaen mutlakiyetçiliğin ana vatani olarak bilinmektedir. Ülkede uygulanan yönetim biçimi, merkezîyetçi özelliği ağır basan birçok ülke tarafından model alınmıştır. Bu ülkeler içerisinde taşra yönetim teşkilatının büyük ölçüde benzerlik gösterdiği Türkiye de bulunmaktadır.

Fransa'da, Napolyon Dönemi'yle birlikte yönetim mekanizmasında gittikçe artan bir şekilde etkisini göstermeye başlayan devlet müdahaleciliği ülkenin merkezi yönetim ve yerel yönetim teşkilatlarını merkezîyetçi ve hiyerarşik bir düzen hâline getirmiştir. İlerleyen süreçle birlikte Avrupa Birliği'nin kurulması ve Fransa'nın da birliğin kurucu üyeleri arasında yer alması; birliğin yerel yönetimlere ilişkin daha özerk bir yapı öngörmesi ve Avrupa Birliği Hukuku'na uyum sağlama çabaları nedeniyle Fransız yönetim teşkilatında köklü değişimlerin gerçekleşmesi kaçınılmaz olmuştur. Yönetim alanındaki reformların devletin güvenlik aygıtlarının örgütlenmesine doğrudan etki etmesi Fransa'da merkezîyetçi anlayış üzerine kurulu güvenliğe ilişkin politikaların da gözden geçirilmesini beraberinde getirmiştir.

Çalışmada Fransa'da uygulanan yönetim anlayışını açıklayan siyasi ve idari yapı kısaca incelendikten sonra ülkedeki yerel yönetim anlayışı ve yerel yönetim birimlerinin genel özelliklerine değinilecektir. Yerel yönetimler alanında yapılan politika değişiklikleri ve temel reformlar bu kapsamda değerlendirilecektir. Bu reformların devletin güvenlik aygıtlarına olan etkisini saptayabilmek adına ülkede yürütülen iç güvenlik hizmetlerinin genel yapısına yer verilecektir.

1. Fransa'nın Siyasi ve İdari Yapısı

Güneyinde yer alan Nice, Cannes, Marsilya, Toulon ve Montpellier gibi kentlerle Akdeniz'e, kuzeyinde bulunan Dunkerque, Le Havre, Cherbourg ve Brest gibi kentlerle Atlantik Denizi'ne kıyısı bulunan Fransa, resmi adıyla Fransa Cumhuriyeti (République Française), Avrupa'nın batısında yer alan bir Kıta Avrupası ülkesidir. 543.965 km² yüzölçümüne sahip olan ülke, 2017 yılı itibarıyla 65 milyon nüfusa ev sahipliği yapmaktadır. 2015 yılı verilerine göre nüfusun %79,5'i kentsel alanlarda ikamet etmekte iken %20,5'lik nüfus kırsal alanlarda yaşamını sürdürmektedir (Encyclopedia Britannica, 2018).

Fransa, Avrupa'da demokrasinin doğduğu yer olarak bilinmektedir. Ülkenin demokrasiyle olan bu erken tanışması birtakım ağır olaylar neticesinde gerçekleşmiştir. Fransız İhtilali bunun en somut örneği olarak gösterilmektedir. Geçmişinde birçok otoriter rejimin baskısı altında kalmış olan Fransız halkı, son iki yüzyılda mutlakiyet (mutlak monarşi), devrimci diktatörlük, parlamenter sistem ve yarı

başkanlık sistemleriyle yönetilmiştir. Küçük krallıkları ve dukalıkları birleştirerek diğer Avrupa devletlerine kıyasla erken bir tarihte bütünlüğünü tamamlayan Fransa, “mutlakiyetçiliğin ana vatanı” olarak tanınmış, siyasi ve idari alanda birçok ülke tarafından model alınmıştır. Fransa'nın birleşme arzusu günümüzde merkeziyetçi özelliğiyle bilinen Fransız yönetim sisteminin oluşumunun da temel sebebi olmuştur (Yayla, 2014: 109-111).

Fransa'nın siyasi ve idari yapısı, tarihsel süreçte sahip olduğu dört temel özellik üzerinden şekillenmiştir. Bunlar; devlet müdahaleciliği, merkeziyetçilik ve hiyerarşik yapı, elitist kamu personel yapısı ve idare hukukudur (Sobacı, 2014: 162).

Devlet müdahaleciliği, Napolyon Dönemi'nden günümüze değin gelen bir anlayışın sonucudur. Bu anlayışa göre devlet, toplumu bütünleştirmenin bir aracı olarak görülmekte ve bu nedenle de vatandaşlara daha az katılımcı bir rol verilmektedir (Peters, 2008: 121-122). Merkeziyetçilik ve hiyerarşik yapı, ülkedeki yerel yönetim birimlerinin karakteristik özelliklerini belirlemiştir. Merkezi idare tarafından belirlenen politikaların yerel düzeyde uygulamaya geçirilmesi noktasında il yönetimlerinde yer alan valiler, yerel ile koordinasyonun sağlanmasında önemli rol üstlenmektedirler (Jones, 2006: 80). Kamu personel yapısı nedeniyle ülkede devlet memurluğu, elit olarak nitelenen üst düzey grupların sahip olduğu sosyal ve politik bir statüye sahiptir. Bunun yanında ülkenin siyasi ve idari yapısında etkisi öne çıkan bir diğer unsur ise idare hukukudur. Taşıdığı anlam ve önem neticesinde idare hukuku, Fransa'da yönetimin temel rolünü ve görevlerini tanımlamakta, yöneticilerden risk almak yerine kuralların doğru şekilde olaylara uygulanması beklenilmektedir (Clark, 1998: 99-100).

Fransa, yarı-başkanlık sisteminin uygulandığı ve güçler ayrılığı prensibine göre örgütlenmiş devlet yapısına sahip olan bir ülkedir. Devletin yürütme gücü, cumhurbaşkanı ile hükümet arasında paylaşılmıştır. Cumhurbaşkanı, devletin başıdır. Fransa'nın siyasal yapısının genel özellikleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Erbay, 1999: 58-59):

- Halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı beş yıl süreyle görev yapmakta ve aynı kişi ikinci kez cumhurbaşkanı seçilebilmektedir.
- Hükümetin yürütülmesinden başbakan sorumludur. Başbakan, cumhurbaşkanı tarafından atanmakta iken bakanlar ise başbakanın teklifi üzerine cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır.
- Yürütme gücüne sahip olan hükümetin taşradaki ilk kademe temsilcileri valilerdir.
- Valiler, İçişleri Bakanı ve Başbakan'ın önerisi, Bakanlar Kurulu kararı ile Cumhurbaşkanı tarafından atanırlar. Merkez konumundaki ilin valisi aynı zamanda bölge valiliği görevini de yürütür. Vali, devleti temsil eder. Görevli olduğu ildeki devlet hizmetlerinin yürütülmesinden sorumludur. İlçelerde kaymakamlar, valinin hiyerarşisi altında görev yaparlar.
- Yasama yetkisi Millet Meclisi ve Senato'dan oluşan parlamentoya aittir. Millet Meclisi vatandaşlar tarafından 5 yıl için seçimle seçilen 577 üyeden, Senato ise her üç yılda bir 1/3'ü değiştirilen ve 9 yıl için seçilen 321 üyeden meydana gelmektedir. Seçimler “grand electors” denilen ve milletvekilleri, il genel meclisi üyeleri ve belediye meclisi üyeleri temsilcileri tarafından yapılır.
- Yargı görevi bağımsız mahkemeler tarafından yürütülür.
- Bu organların dışında Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Sayıştay, Yargıtay, Ekonomik ve Sosyal Konsey gibi çeşitli üst yargı ve danışma birimleri de bulunmaktadır.
- Ülkenin idari yapısı temelde Paris'teki merkezi bakanlıklar (departements) ile bakanlıkların bölge ve illerde bulunan alan hizmetlerinden (field services) oluşmaktadır (Sobacı, 2014: 162).
- Üniter devletlerde yerel yönetimlerin merkezi yasama organının karar alma faaliyetlerine katılması söz konusu değildir. Dolayısıyla yerel yönetim birimlerinin yasama organında temsili de söz konusu olmamaktadır. Ancak bir istisna olarak Fransa'da, ikinci meclis işlevi gören Senato'ya yerel yönetim birimlerini temsil etme fonksiyonu verilmiştir (Gözler, 2018: 94).

2. Fransa'da Yerel Yönetimler

Avrupa toplumlarında yerel yönetim düşüncesinin oluşması uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir. Feodal sistemin Avrupa'da oluşturduğu bölünmüş yapı, Avrupa ülkelerinde kendine özgü bir yerel yönetim yapısının gelişimine olanak sağlamıştır. Dönemin aydınları, yönetim düzenleri ile ilgili düşüncelerini yazdıkları eserler vasıtasıyla topluma aktarmak için çabalamışlardır. İngiliz Anglo-Sakson kültüründen etkilenen Fransız yazarlar da eserlerinde yerel yönetimler hakkındaki düşüncelerinden bahsetmişlerdir.

Jean Bodin, Montesquieu, Condorcet, Abbe-Sieyes gibi birçok düşünür Fransa'da yerel yönetim düşüncesine katkı sağlamıştır (Keleş, 2009: 43-45).

Fransa'da uygulanan yerel yönetim sistemi, düşünsel kökleri ve uzun geçmişe dayanan yapısıyla birçok ülke tarafından model alınmıştır. Çalışmanın bu bölümünde Fransa'da yerel yönetimlerin geçmişine kısaca yer verildikten sonra hukuki düzeyde yerel yönetimlerin sahip olduğu temel özelliklere değinilecektir.

2.1. Geçmişte Yerel Yönetimler

1789 Devrimi'nden önce krallar tarafından merkeziyetçi anlayışla idare edilen Fransa'da, 1789 yılından sonra yerinden yönetim anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır. 14.12.1789 tarihli Kanun ile 83 il (departements) ve bölge altı seviyede kantonlar (cantons) oluşturulmuş, bunun yanında kökleri Orta Çağ'a kadar uzanan yaklaşık 44.000 şehir ve kilise yönetimi de hiçbir kriter gözetilmeksizin belde (communes) olarak kabul edilmiştir. Böylece Fransa genelinde karar organları seçimle işbaşına gelen üç kademeli bir yerel yönetim sistemi kurulmuştur (Koçdemir, 1999: 103-104).

1791 tarihine gelindiğinde devrimci güçler tarafından hazırlanan yeni Fransız Anayasası'na göre ülkenin departmanlar (iller) ve komünlerden (belediyeler) oluşan üniter bir sisteme göre yönetilmekte olduğu görülmektedir. Bu dönemde iktidar gücünü elinde bulunduran Napolyon Bonapart, 17.02.1800 tarihinde çıkarılan bir kanunla yerel yönetimler üzerindeki merkeziyetçi etkisini göstermiştir. Bu kanun, üç kademeli yerel yönetim sistemini korumakla birlikte yerel yönetim birimlerinin yetkilerini kısıtlamıştır. Temsil organları ve daire amirleri, merkezi hükümet tarafından atanmaya başlanmıştır. Merkezden atanan valiler, il idarelerinin başında görev yapmakta iken ilçelerde (arrondissements) kaymakamlar, beldelerde ise belediye başkanlarının valiler tarafından atanacakları hükmü getirilmiştir. Böylece en alt kademeden en üst kademeye kadar Fransa genelinde kesintisiz bir hiyerarşi örüntüsü kurulmuştur. Bu sistemde yereldeki yetkiler, yetki genişliği esasına göre kullanılmış ve belediye başkanları merkezi idarenin vesayeti altında bulunmuştur (Koçdemir, 1999: 103-104; Sakıncı, 2012: 69).

19. yüzyıl boyunca Fransa'da merkeziyetçi anlayış korunmuş, yüzyılın sonuna doğru bu anlayışta değişim yaşanmıştır. 1871 yılında vilayet meclis başkanları, 1884 yılında ise belediye başkanları merkezi hükümet tarafından atanmak yerine seçilmiş organlar tarafından seçilmeye başlanmıştır (Koçdemir, 1999: 105). Bu katı merkeziyetçilik anlayışı uzun yıllar boyunca devam etmiş ve ancak 1970'lerden sonra başlayan girişimlerle katı merkeziyetçiliğin yumuşatılması ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesi söz konusu hâle gelebilmiştir (Akçakaya, 2003: 154). 1982 yılında uygulamaya giren bir dizi kanunla birlikte yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetimin vesayet denetimi sınırlandırılmış ve yerel yönetim birimleri hareket alanı kazanmaya başlamıştır. Yapılan reformlar neticesinde Fransa'daki yerel yönetim türlerinin sayısı artmış ve yerel yönetim birimleri birçok açıdan değişime girmiştir (Sobacı, 2014: 165). O dönem cumhurbaşkanlığını görevini yürüten François Mitterrand'ın büyük etkisinin olduğu reformlar, ülkede 1800'lü yılların başında Napoleon tarafından yapılan yerel yönetim reformlarının ardından gerçekleştirilen en büyük reformlar olarak anılmıştır (Terrell, 2017: 130).

Mitterrand'ın yerel yönetimlere ilişkin politikası, yerel yönetimlerin idare fonksiyonunu genişletmek, halka daha yakın olan birimlere daha çok yetki devretmek üzerine olmuştur. Yerel birimlere gelir kazandırabilmek için daha çok yetki verilmiştir (Safran, 1998: 152; Terrell, 2017: 131). Ülkede 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim anlayışı anayasal düzende de etkili olmaya başlamıştır. 1982 yılında yapılan Fransız Yerel Yönetim Reformu ile daha önce valiler tarafından yürütülen İl Genel Meclisi başkanlığı görevi, bu meclis içerisinde seçilecek bir başkana verilmiştir (Toksöz, 2009: 58-60). 1983, 1985 ve 1986 yıllarında kabul edilen kanunlarla yerel yönetimlere büyük ölçüde yetki devri yapılmış, yerel yönetim birimleri arasında hiyerarşik ilişkinin bulunmaması kural olarak benimsenmiş, mali kaynak aktarımı konusunda da iyileştirmeler yapılmıştır. 1992 yılında yapılan düzenlemelerle valilerin yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmış, valiye arabuluculuk rolü yüklenmiştir (Sobacı, 2014: 166-167). 2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ise anayasaya desantralizasyon kavramının eklenmesi, bölge yerel yönetiminin anayasal hâle gelmesi, yerel yönetimlere referandum yapma ve bu vasıta ile karar alabilmesi yetkisi verilmesi gibi birçok

yeniliği getirmiştir (Canatan, 2006: 306-311). Böylece ülkede bölge yerel yönetim birimleri anayasal dayanağa kavuşmuş ve daha çok hizmetin yerel düzeyde yürütülebilmesi için yetki sahibi olmuşlardır.

2.2. Yerel Yönetim Birimleri

Fransa'da günümüzde yerel yönetimler belediye (commune), il (departement) ve bölge (region) olarak üç kademeli görünümündedir. Bunlardan en küçük birimler belediyelerdir. İkinci kademede il yönetimleri bulunmaktadır. En büyük birimler olan üçüncü kademede ise bölge yönetimleri yer almaktadır. İl ve bölge yönetimleri 2015 yılına kadar genel yetkili olarak faaliyet göstermekte iken 7 Ağustos 2015 tarihli bir kanunla bu genel yetki kaldırılmış, il ve bölge yönetimleri sadece kanunlarda gösterilen konularda faaliyet gösterir hâle gelmiştir. Böylece Fransa'da belediye yönetimleri genel yetkili, il ve bölge yönetimleri ise özel yetkili kılınmıştır. Böylelikle yetki konusundaki bir tereddüt durumunda belediye yönetimlerinin söz sahibi olacağına hükmedilmiştir (Gözler, 2018: 110-115).

4 Ekim 1958 tarihli Fransız Anayasası'nın 72. maddesi yerel yönetimlerin tasnifini yapmaktadır. Anayasaya göre ülkedeki yerel yapılanma "belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz-aşırı idareler" den oluşmaktadır. Özel statülü idareler ve deniz-aşırı idareler, anayasa ile verilen yetki doğrultusunda oluşturulan özel nitelikli birimlerdir. Anayasada yerel yönetimlerle ilgili temel ifadeler şu şekildedir:

- Yerel yönetimler gerektiğinde yeni bir yasa ile kurulabilir.
- Bölgesel olarak en etkin hizmeti görmek için yerel yönetimlerin karar alma yetkisi bulunmaktadır.
- Yerel yönetimler seçilmiş meclislerce serbest şekilde yönetilirler. Meclisler, görevleriyle alakalı düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptirler.
- Herhangi bir yerel birim diğer yerel ölçekteki birimler üzerinde vesayet yetkisine sahip değildir. Hizmet birlikleri şeklindeki oluşumlara yasayla izin verilebilir.
- Ulusal çıkarları koruma amacıyla hükümet üyelerini temsil eden devlet temsilcileri yerel organlarda görev alırlar.
- Yerel seçmenler görüşülmesini istedikleri konular için dilekçe verme hakkına sahiptirler.
- Yerel organlar alınması gereken kararlar için gerektiğinde referandum düzenleyebilirler.
- Yerel yönetimlerin sınırlarının, yetkilerinin değiştirilmesi, seçmenin görüşüne başvurularak gerçekleştirilir.
- Yerel yönetimlerin, üzerinde serbestçe kullanım hakkına sahip oldukları gelirleri bulunmaktadır. Gerektiğinde vergi matrah ve oranlarının yerel organlarca belirlenebilmesine yasayla izin verilebilir.
- Fransa'da yerel yönetim birimlerinin yürütme organlarının başında bulunan belediye başkanları, il meclisi başkanları ve bölge meclisi başkanları, halkın seçtiği yerel meclisler tarafından seçilmektedir (Gözler, 2018: 185). Yani halk; belediye, il ve bölge meclis üyelerini seçmekte, bu meclis üyeleri de başkanları seçmektedir.

2.2.1. Belediyeler

Fransa'da belediyeler en küçük yerel yönetim birimleri olarak nüfus veya fiziki ölçek açısından herhangi bir ayırma tabi tutulmamıştır. Belediyeler kırsal alanlara özgü köy-kasaba gibi örgütlenme ve yönetim birimleri bulunmadığı için en alt kademe yönetim birimi olarak kabul edilmektedir (Toksöz, 2009: 59). Dolayısıyla yoğun nüfuslu bir belediye olabileceği gibi çok düşük nüfusa sahip bir belediye de bulunabilmektedir. Ülkede çok sayıda belediye birimi bulunması da bu durumdan ileri gelmektedir. Fransa Ulusal Ekonomik Çalışmalar ve İstatistik Enstitüsü (INSEE)'nün Şubat 2015 rakamlarına göre Fransa'da 36,681 belediye (communes) bulunmaktadır. Bu belediyelerden 36,552'si Fransa anakarasında, 129'u ise deniz-aşırı topraklarda yer almaktadır (Insee, 2018).

Fransız devlet geleneğinin bir unsuru olarak tüm yerel yönetimler eşit statüye sahiptir. Yönetim şekilleri aynıdır ve belediyelerin birbiri üzerinde vesayet yetkisine sahip olmaları söz konusu değildir (Yıldız, 2012: 313). Ülkede belediye sayısının çokluğu ve belediyelerin ölçek açısından büyük farklılıklar göstermesi, belediyeler arasında kaynakların eşitsiz dağılımına yol açabilmektedir. Bu nedenle, Belediye Hizmet Birlikleri olarak adlandırılan kuruluşlar bu sorunların giderilip, belediyeler arası iletişim ve etkileşime daha aktif bir yapı kazandırmak amacıyla oluşturulmuştur. Bu yapılardan "syndicates" (belediye iş birlikleri), belediyelerin daha sık başvurduğu bir yöntemdir. Su, kanalizasyon

ve çöp toplama hizmeti gibi farklı birçok hizmeti sunmak amacıyla kurulan "syndicates"lerden 15.000 tanesi tek amaçlı, 3.000'i ise çok amaçlı olarak kurulmuştur. Bu da belediyeler arasındaki hizmet odaklı iş birliklerinin fazlalığını göstermektedir (Toksöz, 2009: 60).

Belediyelerin görevleri ise genel olarak yerel yönetimlerden beklenen hizmetleri içermektedir. Bu görevlerden bazıları şu şekildedir (Erbay, 1999: 62):

- Belediye sınırları içerisinde bulunan yolları yapmak,
- Sosyal hizmetler ile ilgili görevleri yerine getirmek, eğlence ve park alanları oluşturmak,
- Anaokulu ve ilkokul yapmak, bunların bakımını ve onanımını yapmak,
- İçme suyu, atık su ve kanalizasyon tesislerini yapmak,
- Bayındırlık, arazi kullanımı işlemleri, imar ve inşaat işleri ve sosyal konutlar yapmak.
- Spor tesislerinin bakımını sağlamak ve sportif faaliyetleri desteklemek,
- Belediyeler arası kalkınma projelerini yürütmek,
- Belediye sınırları içinde taşımacılık hizmetlerini planlamak,
- İtfaiyecilik hizmetleri yürütmek.

2.2.2. İller

İl idareleri (departements) Fransa'nın merkeziyetçi yönetim yapısının yereldeki uygulanma alanlarıdır. Fransa Ulusal Ekonomik Çalışmalar ve İstatistik Enstitüsü (INSEE)'nin rakamlarına göre günümüzde Fransa genelinde 101 adet il örgütlenmesi bulunmaktadır. Bunlardan 96'sı anakarada iken kalan birimler deniz-aşırı topraklarda bulunmaktadır (Insee, 2018).

Ülkede il yönetimleri, genel meclis vasıtasıyla karar alma faaliyetlerini yürütmektedir. Meclis, il dâhilinde seçim bölgesi olarak belirlenen her kantondan bir üye seçilerek oluşturulur. Genel meclis, kendi üyeleri arasından yürütme organı işlevi gören genel meclis başkanını, başkan yardımcısını ve daimî encümeni teşkil eden diğer üyeleri seçer. Mutlak çoğunlukla seçilen ve çalışma süresi üç yıl olan başkan ilin siyasi ve idari sorumlusudur. Bütçeyi hazırlar sunar ve harcamaları denetler. İl hizmet birimlerinin başı olan başkan kamu mallarını ve polisi yönetir. 1982 yılında idari yapıda başlatılan reform çalışmaları sonucu, daha önce valinin yerine getirdiği yürütme görevi il genel meclisi başkanına verilmiştir (Erbay, 1999: 65). Böylelikle yerel yönetimler konusunda önemli bir adım atılmış, yürütme gücü merkezin taşradaki temsilcisi olan valinin eliyle değil, seçilmiş yöneticilerin aracılığıyla karar alma mekanizmasının önü açılmıştır.

Fransa'da illerin yetkileri çeşitli kanunlarda tek tek sayılarak gösterilmiştir. İller; sosyal yardım, sosyal konut, sağlık, ulaşım, eğitim, kültür gibi konularda yetkili durumdadırlar (Gözler, 2018: 116). İl hizmet birimlerinin yapmakla yükümlü olduğu görevler ise kısaca şu şekilde sıralanabilir (Erbay, 1999: 65):

- Bakıma muhtaç kişilere konaklama ve ulaşım imkânları sunmak,
- İmar ve iskân planları hazırlamak,
- İl yollarının onarımını yapmak,
- Ekonomik kalkınma projelerinde rol almak,
- Sanayi bölgeleri tahsis etmek,
- Eğitim hizmetleri için belediyeler yardımında bulunmak,
- Çevreyle ilgili her türlü koruma önlemleri almak,
- Su temininde sorun yaşayan belediyelere yardımda bulunmak,
- Şehirlerarası ulaşım hizmetlerini geliştirmek,
- Kültürel hizmetler, spor ve turizm alanında teşvik edici faaliyetlerde bulunmak.

2.2.3. Bölgeler

Bölge (region) bir yerel yönetim birimi olarak Fransa'da ilk kez 2 Mart 1982 tarihli bir kanun ile oluşturulmuştur (Akçakaya, 2003: 160). 1 Ocak 2016 tarihinden önce ülkede 27 bölge yönetimi bulunmaktayken, bazı bölgelerin sınırları değiştirilmiş ve isim değişikliğine gidilmiştir. Bu tarihten itibaren ülke, 13'ü Fransız anakarasında olmak üzere toplam 18 bölge yönetimine ayrılmıştır (French Entree, 2018).

Ülkede bölge yönetimlerinin yetkili olduğu alanlar çeşitli kanunlarda tek tek sayılarak gösterilmiştir. Bölgeler; ekonomi, arazi düzenlemesi, çevre, su yolları, limanlar ve ulaşım ile ilgili konularda yetkili durumdadırlar (Gözler, 2018: 116). Bölge yerel yönetimleri, sanayinin ve toplumsal hizmetlerin geliştirilmesi noktasında da bazı görevlere sahiptirler (Keleş, 2009: 89). Bunların içerisinde ekonomik gelişme, toprak planlaması, eğitim hizmetleri gibi sorumluluk alanları mevcuttur. Bölge yerel yönetimleri bu görevleri yerine getirebilmek için şirketlere destek sağlama, ekonomi alanında iş birliği için “ekonomik gelişmeye dair bölge şemaları” düzenleme ve arazi planlaması yapabilmek için “arazinin düzenlenmesi ve gelişimine dair bölge şemaları” hazırlama yetkilerine sahiptirler. Eğitim konusunda ise bölgeler, lise ve dengi okullarına yer sağlanması, bina yapımı, personel istihdamı ve mesleki eğitimler düzenlenmesinden de sorumludurlar (Yıldız, 2012: 315).

Yukarıda söz edilen üç temel yerel yönetim biriminin dışında farklı yerel yönetim birimleri de bulunmaktadır. Özel statü idareler olarak adlandırılan yönetim birimleri Paris, Lyon ve Marsilya’da bulunmaktadır. Bu şehirler Fransa’nın ekonomik, ticari ve siyasi bakımdan en büyük merkezlerini oluşturmaktadır. Söz konusu şehirlerin “özel statülü idare” olarak anılmasının nedeni bölge içerisinde hem il yönetimi hem de belediye yönetimi bulundurmasından dolayıdır. Örneğin Paris, bu iki yerel yönetim birimini kapsayan “Paris Konseyi” adında tek bir meclis tarafından yönetilmektedir (Yıldız, 2012: 315).

Son olarak anayasal sınıflandırmada yer alan ve yukarıda da değinilen deniz-aşırı topraklar, Fransız anakarasında bulunmayıp merkezi idareye bağlı bulunan birimler olarak yönetilmektedir. 1958 tarihli Fransız Anayasası’nın 72,73 ve 74. maddelerinde bahsedilen bu birimler idari açıdan yerinden yönetim tarzı bir yapıya sahip olduğu görülmekle birlikte diğer yerel yönetim birimlerine kıyasla üzerlerinde merkezi idarenin vesayetini daha çok hissetmektedirler. Fransız Anayasası’nın 72. maddesinin 4. fıkrasında “Cumhurbaşkanı, hükümet ve iki meclisin birlikte Resmi Gazete’de yayınlanan önerisi üzerine, bir deniz-aşırı yönetim biriminin teşkilat biçimi, yetkileri veya yasama rejimi konusunda o birimin seçmenlerinin görüşüne başvurulmasına karar verebilir.” denilmektedir. 73. maddede yer alan “deniz-aşırı illerde ve bölgelerde yasalar ve tüzükler doğrudan uygulanır. Bu idarelerin kendine özgü özelliklerine ve zorluklarına bağlı olarak bazı uyarlamalar yapılabilir.” yerel düzeyde karar alma mekanizmalarına fırsat verebileceği düşünülebilir.

3. Fransa’da Güvenlik Hizmetleri

Dünya üzerinde hem demokratik hem de demokratik olmayan veya otoriter olarak nitelendirilen ülkelerin birçoğu ulusal güvenlik teşkilatına sahiptirler. Güvenlik teşkilatları ülkelerin siyasi ve idari örgütlenme tarzlarına bağlı olarak farklı şekillerde örgütlenmiştir. Örneğin federal yönetim yapısına sahip olan Amerika Birleşik Devletleri’nde parçalı hâlde polis güçleri bulunmakta iken üniter yapıya sahip ülkelerin birçoğunda hükümet tarafından yönetilen merkeze bağlı güvenlik birimleri bulunmaktadır (Terrill, 2013: 131). Otoriter ülkelerdeki polis güçlerini demokratik ülkelerdeki merkezleşmiş polis güçlerinden ayıran temel unsur, hesap verebilir bir polis teşkilatı için daha fazla mekanizmanın bulunmasıdır. Bu ülkelerde genellikle bakanlık düzeyinde güvenlik güçlerinin ulusal parlamentolara karşı sorumlulukları mevcuttur. Dahası bu ülkelerde polis, vatandaşların taleplerine karşı daha duyarlıdır (Bayley, 1999: 9).

Fransa’nın güvenlik teşkilatı, ulusal merkezi polis sisteminin tipik bir örneği olarak tanımlanmaktadır (Loveday, 1999: 132). Fransız idari sistemi ve bu sistem üzerinde örgütlenen güvenlik hizmetleri, İtalya, Portekiz ve İspanya gibi birçok Avrupa ülkesi tarafından model olarak alınmıştır. Bu ülkelerin güvenlik teşkilatları Fransız geleneğinden esinlenerek oluşturulmuştur. Fransız İhtilali, siyasi ve idari yapıda olduğu gibi Fransız polis sistemi üzerinde de etkisini göstermiştir. Fransa’nın güçlü bir askeri düzenle ayakta kalabileceğini düşünen Napolyon Bonapart, güvenlik birimlerinin güçlendirilmesi için çaba harcamıştır. Devamında tahta gelen III. Napoleon, ülkenin sosyalist akımlar altında çalkantılı günler geçirdiği dönemlerde polis birimlerini birer yönetim organı olarak kullanmış ve 1854 yılına gelindiğinde ülkedeki tüm polis birimlerini düzenli hâle getirmiştir (Devroe and Ponsaers, 2017: 27).

1958 tarihli Fransız Anayasası’nda merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında hangi yetkilerin paylaşılacağına ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Fransız Anayasası bu noktada yetki paylaşımının kanunla yapılacağına hükmetmiştir. Bu doğrultuda Fransa’da yerel yönetim birimlerine verilen genel

yetki, o yerel birimin kendi işleri ile sınırlandırılmıştır. Bu noktada savunma, güvenlik, adalet gibi konular merkezi idarenin yetki sahası içinde kalmıştır. Bahsedilen konularda karar alma yetkisinin merkezi idareye ait olduğu kabul edilmiştir (Gözler, 2018: 109-114).

1981 yılında göreve gelen Cumhurbaşkanı Mitterrand'ın yukarıda da bahsedildiği üzere yerel yönetimlere verdiği destek, ülkedeki merkezîyetçi anlayışın daha da yumuşamasına zemin hazırlamıştır. 1982 yılında ülkede gerçekleştirilen yerel yönetim reformu, güvenlik hizmetlerinin yerel bölgelerde teşkilatlanmasında büyük bir etken olmuştur. Hatırlanacağı üzere Fransa'da bu yıldan sonra yerel yönetimlere büyük ölçüde yetki devri yapılmış, yerel yönetim birimlerinin yetkileri bu süreçte artırılmıştır. Tabii olarak güvenlik hizmetleri de bu güç devrinden payını almıştır.

Bonnemaison Politikası olarak da bilinen Bonnemaison Komite Raporu, Fransa'nın modern güvenlik teşkilatlanmasını büyük ölçüde etkilemiştir. Söz konusu rapor, 1981 yılının yaz aylarında ülkenin birçok kentinde yaşanan kargaşa neticesinde ortaya çıkan suç olaylarıyla mücadele için hazırlanan bir kılavuz niteliğindedir. Raporun yazımı hükümet tarafından suç kontrol yöntemlerinin araştırılması talebi üzerine Gilbert Bonnemaison başkanlığındaki 800 belediye başkanının katılımıyla başlamış ve 1982 yılı içerisinde tamamlanmıştır. Dayanışma, birleşme, önleme ve yerellik konuları üzerine odaklanan rapor, daha etkin bir iç güvenlik politikası için yerel şartlara uyum kapasitesi yüksek olan yerel birimlere vurgu yapmıştır. Bu yolla bürokratik engellerin aşılması, yerelde kurulan ilişkiler ve ortaklıklar yoluyla daha etkin bir güvenlik mekanizması kurulabileceği saptanmıştır. Yerelde güçlü olan sosyal dayanışma ağları bir fırsat olarak değerlendirilmiş ve bu nedenle güvenlik konusunda yeni bir yaklaşım geliştirilmiş, yerele güç aktarımı önerilmiştir. Raporun uygulanmaya geçirilmesiyle birlikte Fransa'da ulusal, bölgesel ve yerel etkileri olan suç önleme birimleri kurulmuştur (Crawford, 2002: 217-218).

Bonnemaison Raporu, belediye başkanlarının güvenlik hizmetlerinin düzenlenmesine ağırlık vermelerini sağlamış, merkezi ve yerel güvenlik hizmetlerinin sorgulanmasının yolunu açmıştır. Nitekim raporun yayınlanmasından sonraki ilk üç yılda belediye polislerinin sayısı dört katına çıkmış, belediyelerin sorumluluk sahası içinde kalan alanlarda suç önleyici kamera vb. ekipmanların sayısında da büyük artış gözlenmiştir (Maillard ve Mouhana, 2017: 78).

3.1. Fransa'da İç Güvenlik Teşkilatı

Avrupa'da iç güvenlik teşkilatının sadece ulusal düzeyde örgütlendiği çok az sayıda ülke bulunmaktadır. Ülkelerin büyük bir çoğunluğunda iç güvenlikten sorumlu birimler hem ulusal hem de yerel düzeyde örgütlenmişlerdir. Yani doğrudan merkezi idareye bağlı bir polis gücünün yanında yerel yönetim birimlerine bağlı olarak görev yapan güvenlik güçleri de bulunmaktadır. Fransa da hem ulusal hem de yerel düzeyde örgütlü iç güvenlik teşkilatına sahip olan bir ülke olarak bilinmektedir (Cole, 2017: 25).

1941'den sonra Fransa'da iç güvenlik birimleri Ulusal Jandarma ve Ulusal Polis isimleriyle iki ana birim altında, 1983'e kadar olan dönemde sadece ulusal düzeyde teşkilatlanmıştır (Donnelly, 2013: 37). Ulusal Polis (police nationale), İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapmakta iken Ulusal Jandarma (gendarmerie nationale) Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet göstermiştir. 1983 yılında Fransız hükümeti tarafından belediyelere kendi polis güçlerini oluşturma izni verilmiştir. Bu izinle birlikte çok sayıda belediye tarafından yerel polis birimleri kurulmuştur (Kania, 1989: 125). Böylelikle ulusal düzeydeki polis güçlerinin yanında yerel düzeyde yetki sahibi olan belediye polisleri de eklenmiştir.

Fransa'da kolluk personelinin büyük bir kısmı devlet görevlisi niteliğinde, diğer bir ifadeyle doğrudan merkezi idareye bağlıdır. Jandarma ve polis teşkilatı içerisindeki personeller bu gruba dahildir. Bunun dışındaki kolluk personeli ise belediyelere bağlıdır. Bunlar da kır bekçisi (garde champêtres) ve belediye zabıta memuru- ya da belediye polisi- (agents de police municipale) olarak ikiye ayrılmaktadır (Gözler, 2003: 448).

Alt kısımdaki tablo Fransız iç güvenlik teşkilatının merkezi idare ile yerel yönetimler üzerindeki dağılımını göstermektedir (Tablo 1). Bölge, il ve belediye olarak üçlü kademeye sahip yerel yönetim

birimlerinin bulunduğu Fransız idari sisteminde Ulusal Polis, 10.000 ve üzerinde nüfusa sahip olan her ilde teşkilatlanmıştır. Ulusal Jandarma ise başkent Paris ve ülkenin bazı bölgelerinde komutanlıklar şeklinde teşkilatlı bir yapıya sahiptir. Bu birim, Ulusal Polis'in sorumluluk sahası dışında bulunan 10.000'in altında nüfusa sahip illerin güvenliğinin sağlanmasından sorumludur (Kania, 1989: 125-126).



Tablo 1: Fransız Polis Sistemi

Ulusal Düzey	Bölgesel Düzey	Yerel Düzey
<ul style="list-style-type: none">• Ulusal Jandarma• Ulusal Polis		<ul style="list-style-type: none">• Belediye Polisi• Kır Bekçisi

Kaynak: Elke Devroe and Paul Ponsaers, “European National Police Systems and Metropolitan Realities”. *Policing European Metropolises*, Routledge, New York, 2017: 30)

3.1.1 Ulusal Polis

Ulusal düzeyde, illerde teşkilatı bulunan Ulusal Polis, adli suç araştırmaları, genel istihbarat ve sınır güvenliği ile ilgili faaliyet gösteren birimlerle sürekli bir ilişki içerisinde. Ayrıca Cumhuriyet Muhafızları (CRS) ile de yakın işbirliği hâlinde faaliyet göstermektedir (Kania, 1989: 125).

Ulusal Polis teşkilatına giriş, ülkede diğer kamu memuriyetlerine giriş ile benzer şekilde olmaktadır. Teşkilat içerisinde iki temel grup yer almaktadır. Bu grupların sınırlarını belirleyen, polis adaylarının eğitim düzeyidir. Alt düzeyde yer alan polisler genellikle lise mezunu veya lise mezuniyetinden sonra kısa süreli üniversite eğitimi almış (ön lisans derecesine sahip) kişilerden oluşmaktayken, üst düzey polisler ise genellikle lisans derecesine sahip adaylar arasından seçilmektedir. Her grup farklı eğitimlerden geçmektedir ancak gruplar arasında geçiş yapmak mümkündür. Örneğin CRS için seçilen bir aday, daha yoğun askeri tarzda eğitimlere tabi tutulmaktadır (Kania, 1989: 126). Bunun dışında teşkilat içerisindeki idari işler de yine polislik eğitiminden geçmiş adaylar arasından seçilen polisler tarafından yapılmaktadır. Bu grup tüm polisler içinde yaklaşık %20’lik kesime tekabül etmektedir (Randa’dan aktaran: Kania, 1989: 126).

Ulusal Polis, İçişleri Bakanlığı teşkilatına bağlı olarak görev yapmaktadır. Teşkilatın başında hükümet tarafından ataması yapılan bir müdür bulunmaktadır. Valiler, Ulusal Polis’in teşkilatı içerisindeki koordinasyonunu sağlamakla yükümlüdür. Uygulanacak emir ve talimatlar valiler aracılığıyla polis ve jandarma teşkilatına gönderilmektedir. Polis teşkilatı idari birim ve icrai (operasyonel) birimler şeklinde iki ana gruba bölünmüştür. İdari birim, polis teşkilatının iç düzen işlemleriyle ilgilenmekte olup icrai birimler ise sahadaki polis güçlerinden oluşmaktadır. Genel müfettişlik, adli polis, genel istihbarat, kamu güvenliği teşkilatı, denetim polisi, sınır kontrolü ve cumhuriyet muhafızları Fransız polis teşkilatının icrai birimleri olarak faaliyet göstermektedir. Ulusal Polis’in ana sorumluluk sahası 10.000 üzeri nüfusa sahip olan şehir merkezleridir (Terrill, 2013: 134-135). 1941 yılında merkezîyet yanlısı Vichy Hükümeti tarafından çıkarılan bir yasayla 10.000 üzeri yerleşim yerlerinin güvenliğinden Ulusal Polis sorumlu tutulmuştur (Loveday, 1999: 148).

Ulusal Polis, görevleriyle ilgili İçişleri Bakanı’na karşı sorumludur. İçişleri Bakanı’da parlamentoda polisi çıkarları ile görev ve yetkilerinden doğan sorumluluklarını temsil etmektedir. Bu yolla polisin hesap verebilir olmasına zemin hazırlanmıştır (Loveday, 1999: 132).

Ulusal Polis’in yapmakla yükümlü olduğu görevler 1995 yılında çıkarılan bir yasa ile tespit edilmiştir. Söz konusu görevler, polis teşkilatı içerisinde yukarıda sayılan birimler tarafından yerine getirilmektedir. Buna göre Ulusal Polis Teşkilatı’nın görevleri (Terrill, 2013: 135):

- Kamu güvenliğinin sağlanması,
- Yasadışı göçün kontrolü,
- Organize suçlarla mücadele,
- Terörizmden korumak,
- Kamu düzenini korumak.

Başkent Paris'in güvenliği 1800 yılından bugüne değin Ulusal Polis teşkilatı içerisinde bulunan "Prefecture de Police de Paris" isimli birim tarafından sağlanmaktadır. Bu teşkilat Siyasal, kültürel ve turistik açıdan büyük önem taşıyan kentin güvenliğinin özel birimler tarafından sağlanması kaçınılmaz olarak ortaya çıkmıştır (Mouhana'dan aktaran: Devroe and Ponsaers, 2017: 29). İlk bakışta yerel bir polis gücü olarak belediye başkanının kontrolünde olacağı düşünülen Paris polisi, valinin sorumluluğunda olup merkezi hükümetin kontrolü altındadır (Dennis ve Erdos, 2005: 148-149). Özel statülü idareler olarak adlandırılan Lyon ve Marsilya da benzer şekilde valilerin sorumluluğu altında bulunmaktadır (Mairi de Paris, 1985: 60, akt. Dennis ve Erdos).

3.1.2. Ulusal Jandarma

1941 yılından önce Jandarma, belediyelerin sorumluluk sahası içinde bulunan alanlarda güvenlikten sorumlu baş aktör konumundaydı. Vichy rejiminin iktidara gelmesiyle birlikte kentsel alanlardaki güvenlik hizmetlerini tek bir merkezde toplama girişimleri, merkezileşmiş Ulusal Polis gücünü meydana getirmiştir. Böylelikle Ulusal Jandarma'nın belediyelere ait bölgelerdeki sorumluluğu ulusal polis gücüne devredilmiştir (Loveday, 1999: 148; Stead, 1985: 20).

Ulusal Jandarma, başkent Paris ve on bölgede komutanlıklar şeklinde teşkilatlanmıştır. 10.000'in altından nüfusa sahip, herhangi bir belediye sınırına dahil olmayan alanlarda iç güvenliği sağlamanın yanı sıra kırsal alanlarda kanunların uygulanmasından Ulusal Jandarma sorumludur (Kania, 1989: 126). Farklı bir ifadeyle kentsel alanların dışında kalan bölgelerde Ulusal Jandarma'nın sorumluluğu söz konusudur.

Ulusal Jandarma'nın temel olarak 3 ana sorumluluğu bulunmaktadır: Askeri polislik, hava kuvvetleri ve donanma. Ayrıca deniz-aşırı topraklarda yasaların uygulanması için kolluk hizmeti de vermektedirler. İdari açıdan Savunma Bakanlığı'na bağlı olarak görev yapan Ulusal Jandarma, 2002 yılından sonra etkinliğinin artırılması ve hizmet sunumunun genişletilmesi için operasyonel açıdan İçişleri Bakanlığı'nın kontrolü altına girmiştir. Ülkede 10 askeri bölgeyi temsilen Ulusal Jandarma 10 bölge komutanlığına ayrılmıştır (Terrill, 2013: 138-139). Günümüzde Ulusal Jandarma, güçlü bir merkezi hiyerarşi etrafında örgütlenmiş askeri bir birim olma özelliği taşımaktadır (Devroe and Ponsaers, 2017: 28).

Ulusal Jandarma, Gendarmerie Departementale, Gendarmerie Mobile ve Republican Guard olarak üç ayrı birimden oluşmakta (Terrill, 2013: 139) ve sorumlu oldukları görevler genel olarak şu şekilde sıralanmaktadır (Terrill, 2013: 139; Devroe and Ponsaers, 2017: 28):

- Kamu düzeninin sağlanması,
- Suç soruşturmalarının yapılması,
- Trafik suçlarıyla ilgili kontroller.
- Küçük kasabalarda kolluk faaliyetlerinin yürütülmesi.
- Doğal afetler esnasında acil ve gerekli yardım hizmetleri
- Başkent Paris'te resmi geçit törenlerinde ülkenin güvenlik güçlerini temsil etmek (Republican Guard)
- Başkentteki hükümet görevlilerinin korunması (Republican Guard),
- Terörist saldırılar, kitlesel isyanlar, rehine vb. durumlarda gerekli müdahalenin yapılması.

3.1.3. Cumhuriyet Muhafızları

Cumhuriyet Muhafızları -The Republican Security Company (Compagnies Republicaines de Securite-CRS), on askeri bölge merkezinde teşkilatlanmıştır. CRS, ana otoyolların trafik düzeninin sağlanması, toplumsal kargaşa durumlarında müdahale için çevik kuvvet, acil durumlar ve spor organizasyonları gibi etkinliklerde güvenliği sağlanmasından sorumludur (Safran, 1985: 238).

3.1.4. Belediye Polisi

Belediyelerde faaliyet gösteren polis teşkilatları Avrupa'da uzun bir geçmişe sahiptir. Bu nedenle "belediye polisi" kavramı, bazı kesimlerce modası geçmiş eski bir kavram olarak görülmektedir. Ancak kavram son zamanlarda bu tarihsel çerçevenin dışına çıkarak modern anlam kazanmıştır. Durumun temel sebebi ulusal polis teşkilatlarının yerel düzeydeki örgütlenmelerinde meydana gelen

değişimdir. Fransa'da modern belediye polis güçlerinin oluşumu da bu eksende gerçekleşmiştir. 1980'li yıllarda ulusal polise destek sağlanması amacıyla belediyelerde polis birimleri oluşturulmuştur (Donnelly, 2013: 14). Ulusal Jandarma ve Ulusal Polis'in hiyerarşik yapısının dışında günümüzde, belediye kontrolünde bulunan ve belediyeler tarafından maaş ödemeleri yapılan çok sayıda belediyede polis birimi bulunmaktadır (Devroe and Ponsaers, 2017: 28).

Fransa'da modern anlamda belediye polis güçlerinin oluşumu yukarıda bahsedilen eski Cumhurbaşkanı Mitterrand'ın yerel yönetim yanlısı politikaları neticesinde olmuştur. 1983 yılından sonra belediye başkanının kontrolünde olacak şekilde belediyelere polis teşkilatı kurma yetkisi verilmiştir (Terrell, 2017: 139).

Fransız polis sisteminin iki kolu olan idari kolluk ve adli kolluk, belediye polisi üzerinde etkiye sahiptir. Birincil görevi kargaşa durumlarına müdahale olan idari kolluk ile suç soruşturmalarından sorumlu olan adli kolluk, belediye polisine birtakım görevler yüklemiştir. Belediye polisi, idari kolluk açısından umuma açık yollarda motorlu taşıtların park denetimleri, eğlence faaliyetlerinin denetlenmesi, market ve sokak satıcılarının denetimi, içecek firmalarının denetimi, şehir planları, çevre ve gürültü denetimleri ile sorumludur. Adli kolluk açısından ise belediye polisi çok sınırlı yetkiye sahiptir. Bu konudaki yetki genel olarak Ulusal Jandarma ve Ulusal Polis'e aittir (Donnelly, 2013: 37-38).

Belediye başkanının kontrolü altında görev yapan belediye polisi, adli kolluk ile ilgili durumlarda hazırladıkları raporları Ulusal Polis veya Ulusal Jandarma ve belediye başkanı vasıtasıyla ilgili savcıya göndermekle yükümlüdürler. Ceza soruşturması yapmak gibi bir yetkileri bulunmamaktadır. Tutuklama yetkilerini sadece suçüstü hâllerinde kullanabilmektedirler, yine bu durumlarda üst birimlere derhal bilgi vermekle yükümlüdürler (Donnelly, 2013: 37-38).

Belediye polisinin ücretleri belediye kaynakları tarafından karşılandığı için zaman zaman bu birim, finansal sorunların kaynağı olarak görülmekte, bazen de ulusal düzeyde taşıdığı kritik önemden dolayı belediye başkanlarınca bu birimlerin işletilmesine gönülsüzce yaklaşılabilmektedir (Devroe and Ponsaers, 2017: 29). Duruma merkezi yönetim açısından yaklaşıldığında ise hükümet, yerelde uzmanlaşan ve kaynağını yerelden alan polis güçleri vasıtasıyla güvenlik maliyetlerini azaltmaktadır. Böylelikle Fransa'da kendi polis gücünü oluşturan belediye sayısı artış eğilimindedir (Waddington, 2003: 245).

3.1.5. Kır Bekçisi

Kır bekçileri, orijinal ismiyle garde-champetre- Fransa'da kırsal alanlarda hizmet gören yerel polis memurlarına verilen isimdir. 1791 yılında Fransız Ulusal Meclisi tarafından komünlere (rural communes) kırsal alanlarda yaşayan halkın mülklerini ve mahsullerinin korunması için kır bekçisi atama yetkisi verilmiştir. 19. ve 20. yüzyıl boyunca bu birimin kurumsal hale getirilmesi için çaba harcansa da istenilen sonuç elde edilememiş ve yerel yöneticiler tarafından atama yapılmaya devam edilmiştir. Kırsal alanlarda yetki sahibi olan ulusal jandarmanın kır bekçileri üzerinde büyük baskısı bulunmaktadır (Emsley, 2000: 95).

SONUÇ

Tarihsel süreç içerisinde merkezîyetçi bir anlayışla yönetilen Fransa'da yönetim ve iç güvenlik sistemi, merkezîleşmiş bir sistemin gelişmiş hâli olarak dikkat çekmektedir (Devroe and Ponsaers, 2017: 30). Ancak bu durum 1980'li yıllarda, özellikle yerelleşme politikasını destekleyen François Mitterrand'ın hükümete gelmesiyle birlikte esnemeye başlamıştır. Bu yıllarda ivmelenen yerelleşme politikası yerel birimlerde örgütlenen polis teşkilatlarının kurulmasına neden olmuştur. Oluşturulan yeni sistemin avantaj ve dezavantajları tartışmalarını gündeme getirmiştir. Söz konusu sistemin sağlayacağı avantaj ve dezavantajların belirlenmesi sistemin uygulanabilirliğinin ölçülmesi bakımından önem arz etmektedir. Yerelleşme politikasının iç güvenlik hizmetlerine olan etkisindeki avantajlar şu şekilde sıralanabilir:

- Merkezi bütçeden güvenlik hizmetlerine ayrılan harcamalar azalır.
- Yerel dayanışma ağları sayesinde daha etkin bir güvenlik politikası oluşturulabilir.

- Yerel kültüre hâkim olan polis güçleri güvenliğin sağlanması noktasında halk ile yakın ilişkiler geliştirebilir.
- Yerel polis güçleri güvenlik sorunlarına daha hızlı müdahale edebilir.
- Yerel polis güçlerinin yerel birimler tarafından denetlenmesi sorunun kaynağına ulaşılmasında daha etkindir.

Dezavantajlar ise şu şekildedir:

- Ulusal polis teşkilatı ile yaşanan yetki sorunları daha büyük güvenlik zafiyetlerine yol açabilir.
- Düşük bütçeli yerel yönetim birimlerinde güvenlik hizmetlerinin yönetilmesi sorun olabilir.
- Yerel halka yakın olan polis birimleri kayırmacılık için elverişli bir ortam oluşturabilir.
- Yereldeki polis güçlerin az yetkili olması bürokratik sorunlara yol açabilir.
- Yerel polis güçlerinin yerel tarafından denetimi mevzuattan ziyade amirin görüşleri doğrultusunda hareket edilmesine sebep olabilir.

Bu avantaj ve dezavantajlar doğrultusunda yönetim ve iç güvenlik hizmetlerinin ilişkisine Fransa örneği üzerinden bakıldığında şu sonuçlara ulaşılabilir:

- Yerel polis birimleri ile ulusal polis birimleri arasında yetki sorunları yaşanmaktadır. Özellikle kırsal alanlarda güvenlik sorunlarına kimin müdahale edeceği başlıca güvenlik sorunudur.
- Yerel ve ulusal güvenlik birimleri bulunmakla birlikte bölgesel polis teşkilatı bulunmamaktadır. Bölgesel polis birimleri kurularak yetki sorunlarının bu birimler vasıtasıyla aşılması etkin bir iç güvenlik hizmeti sağlanmasında fayda sağlayabilir.
- Fransa'nın il idare yapısı ve güvenlik teşkilatlanmasıyla büyük benzerlikler gösteren Türkiye, karşılaşılan avantajlar ve dezavantajlardan kendisine bir yol haritası çıkabilir.
- Fransa'nın yerelleşme politikası ve iç güvenlik hizmetlerinin değişiminde karşılaşılan durumlar Türkiye'deki güvenlik sorunlarının çözümünde ve yeni bir model kurulmasına örnek teşkil edilebilir.

KAYNAKÇA

- Akçakaya, M. (2003), Fransa'da yerel yönetimler ve halkın karar alma sürecine katılımı. *Gazi üniversitesi i.i.b.f. dergisi*, 1(1), 153-174.
- Bayley, D. H. (1999). Policing: the world stage. R. I. Mawby (Ed.). *Policing across the world*. (pp. 3-13). London: UCL Press.
- Canatan, B. (2006), Fransa'da 28 Mart 2003 anayasa değişikliği: üniter devlette yerel yönetimlerin yeniden tanımlanması. H. Özgür ve B. Parlak (Ed). *Avrupa perspektifinde yerel yönetimler* (ss. 295-315). Bursa: Alfa Aktüel.
- Clark, D. (1998). The modernization the French civil service: crisis, change and continuity. *Public administration*. 76(1). 97-115.
- Cole, B. (2017). One for all and all for one: fostering accountability in community policing. P. S. Bayerl, R. Karlovic, B. Akhgar and G. Markarian (Ed). *Community policing – a european perspective* (pp. 21-35). Cham: Springer Nature.
- Crawford, A. (2002). The growth of crime prevention in France as contrasted with the English experience: some thoughts on the politics of insecurity. G. Hughes, E. McLaughlin and J. Muncie (Ed.). *Crime prevention and community safety* (pp. 214-240). London: Sage Publications.
- Dennis, N. and Erdos, G. (2005). *Cultures and Crimes*. London: The Institute for the Study of Civil Society.
- Devroe, E. and Ponsaers: (2017). European national police systems and metropolitan realities. E. Devroe, A. Edwards and P. Ponsaers (Ed). *Policing european metropolises* (pp. 23-75). New York: Routledge.
- Donnelly, D. (2013). *Municipal policing in the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Encyclopedia Britannica. (27 Kasım 2018). France. <https://www.britannica.com/place/France> adresinden edinilmiştir.
- Emsley, C. (2000). The policeman as worker: a comparative survey. *International review of social history*, 45, 89-110.
- Erbay, Y. (1999). Fransa'da idari sistem ve yerel yönetimler. *Çağdaş yerel yönetimler dergisi*. 8(2), 58-74.

- French Entree. (3 Aralık 2018). New map of France reduces regions to 13. <https://www.frenchentree.com/news/map-of-france-redrawn/> adresinden edinilmiştir.
- Gözler, K. (2003). *İdare hukuku 2. cilt*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli idareler hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Insee - National Institute of Statistics and Economic Studies. (27 Kasım 2018). <http://www.insee.fr/en/regions/> adresinden edinilmiştir.
- Jones, G. (2006). Why public sector reform does not transform: a processual explanation of the 1989-1997 french experience. *International journal of public sector management*. 19(1). 79-94.
- Kania, R. R. E. (1989). The French municipal police experiment. *Police studies: the international review of police development*, 12, 125-131.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Koçdemir, K. (1999). Mukayeseli mahalli idareler tarihi ve perspektifler. *Türk idare dergisi*, 71(424), 97-123.
- Loveday, B. (1999). Government and accountability of the police. R. I. Mawby (Ed.). *Policing across the world*. (pp. 132-150). London: UCL Press.
- Maillard, d. J. and Mouhanna, C. (2017). France: governing metropolises: the false pretences of metropolisation. E. Devroe, A. Edwards and P. Ponsaers (Ed). *Policing european metropolises* (pp. 77-95). New York: Routledge.
- Paris, de M. (1985). *Livre blanc du Conseil parisien de sécurité et de prévention de la délinquance*. Paris: Hôtel de Ville.
- Peters, G. (2008). The Napoeionic tradition. *International journal of public sector management*. 21(2). 118-32.
- Safran, W. (1985). Law, justice and civil liberties. *The French polity* (pp. 231-247). New York: Longman.
- Safran, W. (1998). Politics in Western Europe (pp. 117-213). *Part two: France*. London: Macmillan Press.
- Sakınç: (2012) *Yerel yönetimler maliyesi*. Ankara: Orion Kitabevi.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari reform ve politika transferi*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Terrill, R. J. (2013). *World criminal justice systems*. Waltham: Anderson Publishing.
- Toksöz, F. (2009). *Yerel yönetim sistemleri*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Waddington: A. J. (2003). *Policing citizens*. London: UCL Press.
- Yayla, A. (2014). *Karşılaştırmalı siyasi sistemler*. Ankara: Liberte Yayınları.