

**T. C.**  
**İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KÜRESEL YÖNETİŞİM VE SİYASET ANABİLİM DALI**

**BİR KOLLUK KUVVETİ OLAN BELEDİYE**  
**ZABITASI PERSONELİNİN TEMEL SORUNLARI**  
**VE BU SORUNLARA GETİRİLEN ÇÖZÜM**  
**ÖNERİLERİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Bilal KIRMIZI**

**İZMİR - 2017**

**T. C.**  
**İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KÜRESEL YÖNETİŞİM VE SİYASET ANABİLİM DALI**

**BİR KOLLUK KUVVETİ OLAN BELEDİYE ZABITASI**  
**PERSONELİNİN TEMEL SORUNLARI VE BU SORUNLARA**  
**GETİRİLEN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

**Yüksek Lisans Tezi**

**BİLAL KIRMIZI**

**DANIŞMAN: YRD. DOÇ. DR. BUĞRA KALKAN**

**İZMİR - 2017**

## YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Bir Kolluk Kuvveti Olan Belediye Zabıtası Personelinin Temel Sorunları ve Bu Sorunlara Getirilen Çözüm Önerileri” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

03.04.2017

Bilal KIRMIZI



T.C.  
**İZMİR KÂTİP ÇELEBİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**  
**TEZ/PROJE SINAVI TUTANAK FORMU**

GÖNDEREN : Kırsal Yaratıcılık ve Sığama Ana Bilim Dalı Başkanlığı  
GÖNDERİLEN : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Anabilim Dalımız Yüksek Lisans / ~~Doktora~~ Programı öğrencisi Bilal Kırmızı  
ile ilgili Tez/Proje Sınav Tutanağı aşağıdadır.

Tarih: Kırsal Yaratıcılık ve Sığama Ana Bilim Dalı Başkanı  
Sayı :

İmza

**SINAV TUTANAĞI**

Tez/Proje Sınav Jürimiz tarafından incelenen Bir Kalkınmış Olarak Bulunulan  
Zabataki Pasajının Temel Soruları ve Bu Soruların Çözümü Üzerine  
başlıklı yüksek lisans / ~~doktora~~ tezi ile ilgili olarak jürimiz 20.02.2017 tarihinde toplanmış ve adı geçen öğrenciyi Tez/Proje Sınavına tabi tutmuştur. Sınav sonucunda adayın tezi hakkında **ÖYÇOKLUĞU/OYBİRLİĞİ** ile aşağıdaki karar verilmiştir.

**KABUL**

Kabul Edilen Yüksek Lisans / Doktora tezi:

- i) Bilime yenilik getirmiştir   
ii) Yeni bir bilimsel yöntem geliştirmiştir   
iii) Bilinen bir yöntemi yeni bir alana uygulamıştır   
iv) Uygulama yapmıştır (sadece Yüksek Lisans'ta geçerlidir)

**RED**

**DÜZELTME \***

Tez Sınav Jürisi	Unvanı ve Adı Soyadı	İmza
Tez Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. <u>Bugra KALKAN</u>	<u>Bugra Kalkan</u>
Üye	Yrd. Doç. Dr. <u>İbrahim ARAP</u>	<u>ARAP</u>
Üye	Yrd. Doç. Dr. <u>Ahmet BARSAK</u>	<u>Ahmet Barsak</u>
Üye		
Üye		

Eki : Tez Değerlendirme Formu (Her bir jüri için).

\* Tez sınavında düzeltme kararı verilmesi halinde jüri tarafından öngörülen düzeltmelere ilişkin bir jüri raporu eklenmelidir. Düzeltmeler için Ek süre her defasında en fazla yüksek lisans öğrencileri için 3 ay, doktora öğrencileri için 6 aydır.

# ÖZET

**Yüksek Lisans Tezi**

**BİR KOLLUK KUVVETİ OLAN BELEDİYE ZABITASI  
PERSONELİNİN TEMEL SORUNLARI VE BU SORUNLARA  
GETİRİLEN ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

**Bilal KIRMIZI**

**İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Küresel Yönetişim ve Siyaset Anabilim Dalı**

Türkiye’de kolluk kuvvetleri toplum genelinde asayişin temininde ve huzurun sağlanmasında vazgeçilmez bir unsurdur. Belediye zabıtası, anayasal bir kamu kurumu ve yerel yönetim birimi olan belediyede özel kolluk gücü statüsünde görev yapmaktadır. Belediye zabıtası yaşanılan kentte o kentin huzuru ve esenliği ile ilgili olarak yirmi dört (24) saat esasına göre görev yapmaktadır. Asli bir kamu görevlisi olan belediye zabıtası, görevini ifa ederken Belediye Kanunu, Belediye Meclisinin aldığı kararların uygulanması ve kendi görevi alanı ile ilgili mevzuata dayanarak görevini icra etmektedir.

Her mesleğin mensuplarının olduğu gibi belediye zabıtası personelinin de meslek ve görevin ifası sırasında oluşan çeşitli sorunları, özlük haklarıyla ilgili

sorunları mevzuattan ve mevzuatın uygulanmasından kaynaklanan çeşitli sorunları bulunmaktadır. Bu tez çalışması; giriş bölümü, üç bölüm ve sonuç bölümünden oluşmaktadır. Giriş bölümünde, konuyla ilgili temel hipotez, çalışmanın amacı, önemi, kapsamı ve yöntemi üzerinde durulmuştur.

Birinci bölümde; belediyeler ve diğer yerel yönetim birimleri kısaca tanıtılacak, belediyelerde kolluk kuvveti olarak görev yapan belediye zabıtasının tanımı, tarihçesi, görevleri, yetki ve sorumlulukları belirtilecek ve son olarak 'kolluk kuvveti' kavramına değinilecektir.

İkinci bölümde; belediye zabıtası olarak görev yapan personelin yaptığı göreve dair karşılaştığı sorunları, belediye zabıtasının görev alanlarında yaşanan değişim, belediye zabıtasının görevini fiilen yapması esnasında karşılaştığı sorunlar, mevzuattan kaynaklanan sorunlar ve belediye zabıtası personelinin özlük hakları ile ilgili sorunları 'belediye zabıtası personelinin temel sorun alanları' başlığı altında ana ve alt başlıklar halinde incelenecektir.

Üçüncü bölümde; belediye zabıtası personelinin temel sorunlarına getirilen çözüm önerileri ikinci bölümde belirtilen başlıkların karşılığı olarak ana ve alt bölümler halinde işlenecek ve sorunlara; yasal, yapısal ve yönetsel çözüm önerileri getirilecektir. Sonuç bölümünde ise, belediye zabıtasının temel sorunlarından yola çıkılarak getirilen çözüm önerileri, özünde belediye zabıta teşkilatının kurumsallaşamaması ve buna dayalı etkin çalışmaması bağlamında irdelenecek ve yapılacak değişiklikler ile sorunlara getirilen çözümler sonucunda belediye zabıta teşkilatının ifa ettiği görevi daha etkin bir şekilde yapabileceği ortaya konulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Belediyeler, Kolluk Kuvveti, Belediye Zabıtası

## **ABSTRACT**

**Master Thesis**

### **A MUNICIPAL POLICE LAW ENFORCEMENT THAT BROUGHT THE MAIN PROBLEMS AND SOLUTIONS TO THESE PROBLEMS**

**Bilal KIRMIZI**

**İzmir Kâtip Çelebi University**

**Graduate School Of Social Sciences**

**Department Of Global Governance And**

**Politics Department Program**

Law enforcement community in our country is an indispensable element in ensuring the provision of public order and peace in general. Municipal Police, a constitutional public institutions and private police force in the municipality, the local government unit serves on status. Municipal Police in relation to the peace and well-being experienced in that city, the city is working on a 24 hour basis. Which is an essential public officials Municipal Police, while performing the task of the municipality and performs many tasks on the basis of the Law and Legislation related to their mission field. As of each profession to members of the municipality who served as Police personnel from a variety of problems that occur during the execution of the profession and duties, itself related issues concerning Personal Rights, there are various issues arising from the laws and regulations and implementation of this legislation.

This thesis consists of three chapters and a conclusion. In the first chapter; Local governments and municipalities will be introduced shortly, the definition of working Municipal Police as law enforcement officers in municipalities, history, functions,

powers and responsibilities to be specified, and finally 'Law Enforcement' will focus on the concept. In the second part, the problems they encounter on their mission of serving as the Municipal Police staff; changes in the Municipal Police of duties, the problems faced during the making actual occupation of the Municipal Police, due to legislative issues and Municipal Police employee rights related issues of staff 'Municipal Basic Problem Areas of Municipal Staff' 'under will be examined in the main and sub-headings. In the third section, Municipal Police brought solutions to the fundamental problems of the staff will be processed in the main and sub-sections as specified in the provisions of the title and the second part of the problem; legal, structural and managerial solutions will be recommendations. In the conclusion, the Municipal Police of road basis brought solutions from the basic problem, lack of institutionalization of the core Municipal Police Organization and will be examined in the context can not run it based on effective and tasks that perform the Municipal Police Organization in solutions result brought problems with changes to be made will be put forward to do more effectively.

**Keywords:** Municipalities, Law Enforcement, Municipal Police



## İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	ii
TEZ SINAV TUTANAĞI.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLolar.....	xiii
KISALTMALAR.....	xiv
TEŞEKKÜR.....	xv
GİRİŞ.....	1
<b>BİRİNCİ BÖLÜM: MAHALLİ İDARELER VE MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK KOLLUK KUVVETİ.....</b>	<b>8</b>
1. Yerel Yönetim Kavramı.....	9
1.1. Belediye.....	10
1.1.1. Belediyenin Organları.....	11
1.1.2. Belediye Meclisi.....	11
1.1.3. Belediye Encümeni.....	14
1.1.4. Belediye Başkanı.....	15
1.2. Büyükşehir Belediyesi.....	17

1.3. İl Özel İdaresi.....	21
1.4. Köy.....	23
2. Belediye Zabıtası.....	23
2.1. Belediye Zabıtasının Tarihsel Gelişimi.....	24
2.2. Avrupa Ülkelerinde Belediye Zabıtası.....	30
2.2.1. İtalya (Venedik Belediye Zabıtası - Polizia Munuciple).....	30
2.2.2. Belçika Belediye Polisi (Municipal Police).....	34
2.2.3. İngiltere’de Kentsel Zabıta Hizmetleri (Urban Police Services).....	35
2.2.4. Lüksemburg’da Kentsel Zabıta Hizmetleri (Urban Police Servicer)....	37
2.3. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Görevleri.....	39
2.4. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Yetkileri.....	47
2.5. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Sorumluluğu.....	49
2.6. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Kadro ve Unvanları.....	49
2.7. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Denetlenmesi.....	50
3. Kent Güvenliği ve Belediye Zabıtası.....	51
3.1. Kent Güvenliği Kavramı.....	51
3.2. Kent Güvenliğinde Belediye Zabıtasının Yeri ve Önemi.....	52
4. Kolluk Kavramı.....	55
4.1. Genel Kolluk.....	56
4.2. Özel Kolluk.....	57
5. Belediye Zabıtası ve Kolluk Kavramı İlişkisi.....	58

**İKİNCİ BÖLÜM: BELEDİYE ZABİTASI PERSONELİNİN TEMEL SORUN ALANLARI.....60**

1. Belediye Zabıtasının Görev Alanında Yaşanan Değişim Sorunu.....60
  - 1.1. Hızlı Kentleşme ve Belediyenin Sorumluluk Alanlarının Genişlemesi Sorunu.....62
  - 1.2. Değişen Konjonktürün Yarattığı Sorunlar.....63
2. Belediye Zabıtası Personelinin Görevini Fiilen Yapması Esnasında Karşılaştığı Sorunlar.....64
  - 2.1. Güvenlik Sorunları.....64
  - 2.2. Belediye Zabıtası Personeline Görevi Esnasında Yapılan Fiili Saldırlara Karşı Savunma İçin Verilen Savunma Araç-Gereçleri Sorunu.....68
  - 2.3. Belediye Zabıtası Personelinin Görevi İle İlgili Zor Kullanma Yetkisi Sorunu.....69
  - 2.4. Muhatap Olunan Kişilerin ve Kamu Otoritelerinin Belediye Zabıtası Personeline Uyguladıkları Baskı Sorunu.....71
3. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar.....73
  - 3.1. Sınır ve Yetki İle İlgili Uyuşmazlıklar ve Bu Uyuşmazlıklarda Belediye Zabıtası Personelinin Öne Sürülmesi Sorunu.....73
  - 3.2. Belediye Zabıtası Personelinin Uyguladığı Yaptırımlar ve Bunların Caydırıcılığı Sorunu.....74
  - 3.3. Kanunlardan ve İlgili Mevzuattan Kaynaklanan Boşluk Sorunu.....78
4. Belediye Zabıtası Personelinin Özlük Hakları İle İlgili Sorunları.....80

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: BELEDİYE ZABİTASI PERSONELİNİN SORUN ALANLARINA YÖNELİK KURUMSAL DÜZENLEME ÖNERİLERİ.....92

1. Belediye Zabıtasının Görev Alanında Yaşanan Değişim Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....93
  - 1.1. Hızlı Kentleşme ve Belediyenin Sorumluluk Alanlarının Genişlemesi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....95
  - 1.2. Değişen Konjonktür Koşullarının Yarattığı Sorunlara İlişkin Çözüm Önerisi.....98
2. Belediye Zabıtası Personelinin Görevini Fiilen Yapılması Esnasında Karşılaştığı Sorunlara İlişkin Çözüm Önerisi.....99
  - 2.1. Güvenlik Sorunlarına İlişkin Çözüm Önerisi.....99
  - 2.2. Belediye Zabıtası Personeline Görevi Esnasında Yapılan Fiili Saldırlara Karşı Savunma İçin Verilen Araç-Gereç Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....101
  - 2.3. Belediye Zabıtası Personelinin Görevi İle İlgili Zor Kullanma Yetkisi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....103
  - 2.4. Muhatap Olunan Kişilerin ve Kamu Otoritelerinin Belediye Zabıtası Personeline Uyguladıkları Baskı Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....105
3. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlara İlişkin Çözüm Önerisi.....107
  - 3.1. Sınır ve Yetki İle İlgili Uyuşmazlıklar ve Bu Uyuşmazlıklarda Belediye Zabıtası Personelinin Öne Sürülmesi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....107
  - 3.2. Belediye Zabıtasının Uyguladığı Yaptırımlar ve Bunların Caydırıcılığı Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....109
  - 3.3. Kanunlardan ve İlgili Mevzuattan Kaynaklanan Boşluk Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi.....111

4. Belediye Zabıtası Personelinin Özlük Hakları İle İlgili Sorunlarına İlişkin  
Çözüm Önerisi.....112

**SONUÇ.....130**

**KAYNAKÇA.....138**

**ÖZGEÇMİŞ.....147**



## TABLÖLÄR

<b>Tablo 1:</b> Belediye Meclis Üye Sayısı.....	11
<b>Tablo 2:</b> 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Sayılarla Yerel Yönetimler.....	62
<b>Tablo 3:</b> Zabıtalarmın Çalışma Yaşamı Bileşenleriyle Şiddetle Karşılaşma Durumları Arasındaki İlişki.....	66
<b>Tablo 4:</b> (A) Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli (Belediye Zabıtası).....	116



## KISALTMALAR

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AYKOME</b>	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
<b>DPB</b>	: Devlet Personel Başkanlığı
<b>EGM</b>	: Emniyet Genel Müdürlüğü
<b>GiH</b>	: Genel İdari Hizmetler
<b>ILO</b>	: International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
<b>İBB</b>	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
<b>KHK</b>	: Kanun Hükmünde Kararname
<b>KPSS</b>	: Kamu Personeli Seçme Sınavı
<b>ÖSYM</b>	: Ölçme Seçme ve Yerleştirme Merkezi
<b>TBB</b>	: Türkiye Belediyeler Birliği
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TCK</b>	: Türk Ceza Kanunu
<b>TEPAV</b>	: Türkiye Ekonomi Araştırma Vakfı
<b>THS</b>	: Teknik Hizmetler Sınıfı
<b>TODAİE</b>	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TSK</b>	: Türk Silahlı Kuvvetleri
<b>TÜİK</b>	: Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UKOME</b>	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
<b>YÖK</b>	: Yükseköğretim Kurulu

## TEŞEKKÜR

Bu günlere gelmemde Eğitim hayatımın ve eğitim hayatımda da bana hocalık ve rehberlik yapmış birçok insanın emeği bulunmaktadır. İlkokuldan Yüksek Lisans'a kadar üzerimde emeği olan tüm hocalarımı sevgi ve saygıyla anıyorum.

Bu kapsamda, öncelikle gerek yüksek lisansta kendisinden ders aldığım süreçte gerekse tez süreci boyunca konu seçiminden yöntem belirlemeye, tezin hazırlanmasından sunulmasına kadar geçen tüm aşamalarda her türlü yönlendirme ve desteği ile çalışmama danışmanlık yapan Sayın Yrd. Doç. Dr. Buğra KALKAN'a teşekkür borç bilirim.

Tez Savunma Sınavı'nda Jüri Üyesi olarak yer alan İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi'nden Sayın Yrd. Doç. Dr. Ahmet BARBAK'a ve Dokuz Eylül Üniversitesi'nden Sayın Yrd. Doç. Dr. İbrahim ARAP'a teşekkür ederim.

Ayrıca Küresel Yönetişim ve Siyaset bölümünde her türlü konuda benden yardımlarını esirgemeyen Sayın Prof. Dr. Akif TABAK'a saygı ve şükranlarımı sunarım.

Aile ve meslek hayatım ile eğitim hayatımda bana her türlü desteği veren ve yüksek lisansa başladığım günden tez savunmamı yaptığım güne kadar bu yolda bana her anlamda yardımcı olan çok değerli Eşim Handan KIRMIZI'ya, varlığımı borçlu olduğum, beni bu günlere getiren çok değerli Annem Fatma KIRMIZI'ya, hayatım boyunca bana her türlü desteği sunan Ağabeylerim Sedat KIRMIZI ve Vedat KIRMIZI'ya da teşekkür, saygı ve sevgilerimi sunarım.

Bilal KIRMIZI



## GİRİŞ

Toplumlar karmaşıklaştıkça kolektif hizmetlerin üretilebilmesini sağlayan yönetimin/idarenin ortaya çıktığı tarihsel bir vakadır. Modern dönemin alâmetifarikalarından birisi de merkezi yönetimlerin yükselişleridir. Toplumsal işbölümü ve uzmanlaşma arttıkça ve teknolojik imkânlar genişledikçe ulusal sınırlar içinde tek biçimli bürokratik yönetim anlayışının ve kamusal hizmetlerin ortaya çıkışı da hızlanmıştır. Yerel yönetim birimleri bu bürokratik merkezi yönetim anlayışının bir devamı olarak kabul edilse de, demokratik yönetim anlayışının gelişmesi ile yerel yönetimlerin özerklik talepleri yerelliğin ve demokratik yönetim anlayışının bir gereği olarak daha fazla dile getirilmeye başlanmıştır.

Sabuktay yerel yönetimler tanımını şu şekilde yapmıştır:

*“Yerel yönetimi belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar ve yönetim organları kanunlarla belirlenen şekilde seçilen kişilerce oluşturulan, kanunlarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde ‘idari ve mali özerklikten’ yararlanan kamu tüzel kişisidir.”<sup>1</sup>*

Birden çok yerel yönetim birimi vardır. Bu yerel yönetim birimlerinden birisi de belediyelerdir. “Cumhuriyet döneminde, 1950 seçimlerine kadar demokratik seçim sistemini sağlıklı işletme fırsatı olmasa da, yerel yönetimlerin halkın oyları ile kurulması gerekliliği prensip olarak her zaman kabul edilmiştir.”<sup>2</sup> Günümüzde ise belediyeler, üstlendikleri fonksiyonlar ile hem halk için hem de demokratik anlamda siyasi partiler açısından oldukça önemli yerel yönetim birimi haline gelmişlerdir.

<sup>1</sup> Ayşegül SABUKTAY, *Belediye Yönetimi*, Kitap Dizisi 1, 2007, s.27-39.

<sup>2</sup> M. Ali GÖKÇATI, *Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik*, Ozan Yayınları, İstanbul, 1996, s.10.

Belediye kurunu; kent niteliğinde olan yerleşim yerlerinde yaşayan insanların ortak gereksinmelerini karşılayan ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan, karar organları halkoyuyla belirlenen yerel yönetim birimidir. Daha geniş bir tanımla “Belediye; köyden sosyal ve ekonomik olarak daha büyük olan ve yerleşim birimlerindeki ortak nitelikli yerel gereksinimleri karşılamak için kurulan, karar organları seçimle belirlenen, tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliği bulunan ve merkezi yönetimin denetimi altında bulunan yönetim birimidir.”<sup>3</sup>

Belediyeler, kendilerine anayasa ve kanunlar ile verilen kamu görevini yerine getirirken çeşitli yetkilerle ve bu yetkileri kullandıkları birimlerle donatılmışlardır. Yerel yönetimlerin belki de en dikkat çekmeyen ancak fonksiyonları itibari ile yerel halk açısından hayati önem taşıyan organı, kolluk kuvvetleridir yani; halkla iç içe görev yapan ve özel bir kolluk kuvveti olan belediye zabıtası birimidir. Bu tez boyunca tartışılacağı üzere, belediye zabıtasına karşı ilgisizliğin sebepleri, zabıta görevlerinin önemsizliği değil; ama zabıta kurumunun Türkiye’de halen olgunlaşmamış bir hizmet alanı olmasından kaynaklanmaktadır.

Devlet, en eski ve en yaygın görevi olan kamu düzenini sağlamak ve korumak amacıyla kendi bünyesi içinde kamu hizmetlerinde bulunan diğer kurumlardan farklı olarak yapılanmıştır. Devletin kamu düzenini sağlama ve koruma ödevi eskiden beri ayrı bir kamu hizmeti olarak teşkilatlandırılmıştır. Fonksiyonel anlamda bu hizmete ‘kolluk hizmeti’ ve organik anlamda ise bu hizmeti yürüten kuruluşa ‘kolluk (Zabıta)’ denilmektedir. Kolluk birimi; emniyet ve asayiş sağlayan, kamu düzenini koruyup toplumun düzenini tesis eden, düzen bozulduğunda sorunu çözen, suçu önleyen, kanunların ve diğer ilgili mevzuatın verdiği görevleri yapan bir birim olarak da tanımlanabilir. Eryılmaz konuyu şu şekilde ele almıştır:

*“Belediye zabıtası Türkiye’de genel kolluk kuvveti olan polis ve jandarmadan; görev, yetki, sorumluluk ve faaliyet şekli anlamında ayrılan, belediye sınırları içerisinde, mevzuatın kendisine verdiği yetki ve sorumluluk ile çalışan özel kolluk kuvvetidir.”<sup>4</sup>*

<sup>3</sup> Sabuktay, *Belediye Yönetimi*, s.29.

<sup>4</sup> M. Bedri ERYILMAZ, “Demokratik Ülkelerde Kolluk Güçleri Arasında Yetki ve Görev Alanı Paylaşımı: Türkiye Örneği”, *Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) Dergisi*, Sayı 64, 2006, s.79.

Güvenlik hizmetleri, merkezi bir yönetim işlevidir. Emniyet ve asayişin tesis edilmesi için gereken hizmetleri içerir. Yerel bir yönetim birimi olan belediyenin kolluk kuvveti olan zabitanın görev ve faaliyet alanı ise genel güvenlik görevi olarak ele alınmasa da, belediye mücavir alanı içerisinde kent güvenliği, sağlık ve esenliğe ilişkin çeşitli görev, yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır.

Kolluk kuvvetleri arasında belediye zabitasının giderek önemsizleştirilmesini anlayabilmek ve zabıtaya ilişkin örgütlenme ve kurumsallaşma sorunlarını anlayabilmek için kısa bir tarihsel bakışa ihtiyaç vardır. Belediye zabıtası kavramı, eski Türk devletleri ve Osmanlı İmparatorluğu döneminde, aynı adla anılmasa da devlet teşkilatı içerisinde icra edilen görev itibarıyla yer alan bir birim olmuştur. İşlevsel olarak eski Türk devletlerinde belediye zabıtalığı görevini ilk icra eden makam ‘Subaşı’ makamıdır.

Pıçakçiefe vd., Subaşıları aşağıdaki gibi tanımlamaktadır:

*“Subaşılar, Türk devletlerinde idari ve yönetsel anlamda görev yapmışlardır. Bu görevler asayiş, güvenlik ve ticaretin kontrolü ile düzeninin sağlanması bağlamında olmuştur.”*<sup>5</sup>

Osmanlı döneminde ise, kuruluş döneminden itibaren çeşitli isimlerle anılan zabıta hizmetlerini yerine getiren birimler olmakla birlikte ilk defa 1826 yılında ‘İhtisap Ağalığı Nizamnamesi’ ile kurulan ‘İhtisap Nezareti’ ile zabıta hizmetleri kurumsallaşmaya başlamıştır. Bununla birlikte, zabıtalık hizmetleri daha belirgin kural ve usullere göre yürütülmüştür. İlerleyen zamanla birlikte polis teşkilatının kurulması, toplum ve şehir hayatında ihtiyaç ve şartların değişmesi sonucunda zabıtalık hizmetleri de değişime uğramış ve Osmanlı imparatorluğunun yıkılmasına dek işlevini sürdürmüştür.

Cumhuriyetin ilanıyla 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Kanun ile belediye zabıtalığı görevi, polis teşkilatı tarafından yerine getirilmiştir. Ancak 1930 yılında belediye seçimlerinin yapılması, yerel yönetimler ve özelinde de belediyelerin

---

<sup>5</sup> Metin PIÇAKÇIEFE, Alp ERGÖR, Bülent KILIÇ, Beyazıt YEMEZ, “Zabıtalının Çalışma Yaşamı Bileşenleriyle Şiddetle Karşılaşma Durumları Arasındaki İlişki”, *Sağlık ve Toplum Dergisi*, Cilt: 3, 2007, s.92-102.

öneminin artması ile birlikte 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu ile zabıtası teşkilatının kurulması öngörülmüş ve zabıta hizmetleri bu tarihten sonra polis teşkilatından alınmıştır. 1930'dan 1949'a kadar varlığını 1580 sayılı Kanun ile sürdüren belediye zabıtası, 1950 yılında yeni bir teşkilat yapısına kavuşmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2004'te yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile gelişen zaman ve yeni ihtiyaçlara uyum sağlanması amacıyla yeni görev ve yetkilerle donatılan belediye zabıtası nihayet 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesine istinaden İçişleri Bakanlığınca 2007 yılında çıkarılan belediye zabıta yönetmeliği ile günümüzde kendisine verilen görevi icra etmektedir.

Belediye zabıtası birimi, işlevsel anlamda, kurumsal olarak ve personel yönünden önemli ve büyük bir değişim süreci yaşamıştır. Yeni çıkarılan belediye kanunuyla belediye zabıtasının belediye hizmetlerinin yürütülmesi ve denetlenmesinde görev alan özel bir kolluk kuvveti olması öngörülmüştür. Ancak aşağıda kısaca değinileceği üzere zabıta hizmetinin polis teşkilatından yani merkezi yönetimden ayrılarak bir yerel hizmet birimi haline getirilmesinden sonra zabıta teşkilatı hem mevzuat eksiklikleri hem de başta kuruluş ve teşkilat kanunu olmaması ve örgütsel yapılanma eksikleri sebebiyle kurumsallaşmasını tamamlayamamıştır. Zabıta personelinin sorunlarını merkezine alan bu tez boyunca, zabıta teşkilatının kurumsallaşma sorunları incelenerek, çözüm yolları incelenecektir. Daha önce belediye zabıtası üzerine yapılmış sınırlı sayıdaki bilimsel tezler incelendiğinde, hem zabıta personeline yönelik bu tür bir çalışmanın yapılmadığı hem de zabıta teşkilatının kurumsallaşma probleminin açık bir şekilde tezlerin merkezinde yer almadığı görülmektedir.

Bu tezin amacı; asli bir kamu hizmetini ifa ederek şehirde yaşayan insanlara hizmet eden, kentin sağlığı, güvenliği ve esenliği hususlarında önemli roller üstlenen belediye zabıtasının mevcut yasal yapısı ve statüsünün ortaya konulması, belediye zabıta teşkilatının kurumsal yapısı ve bu görevi icra eden personelin yaptığı görevle ilgili yasal aksaklık ve eksikliklerin belirlenmesi, belediye zabıtasının kurumsallaşamamasının, etkin ve verimli çalışmamasının esas nedenlerinin ortaya konulmasıdır. Ortaya konulan bu sorunların tespit edilmesi, tespit edilen sorunların

ne tür düzenlemeler yapılarak çözülebileceğinin ve sonuç olarak üretilen bu çözüm önerilerinin belediye zabıtasının yaptığı göreve, görevin etkinliği ve caydırıcılığına yansımaları ile bilhassa kurumsallaşmasına ne şekilde katkı sunacağına ortaya konmasıdır.

Bu noktada üzerinde durulması gereken husus, ‘Kurumsallaşma’ kavramıdır. Heywood kurumsallaşmayı şu şekilde tanımlamaktadır:

*“Kurumsallaşma (Institutionalism); bir kurum, birey veya grup davranışını, yerleşik kurallar ve usuller temelinde düzenleyen kalıcı ve istikrarlı düzenlemeler kümesidir. Kurumsalcılık, kurumları daha geniş sosyal, iktisadi ve kültürel güçleri etkileyen ve onlardan bağımsız başlı başına aktör olarak görür.”*<sup>6</sup>

Kurumsallaşmanın tanımından da anlaşılacağı üzere, kurumsallaşma bir kurum veya teşkilatın kendi belli kurallarının ve esaslarının olması, yaptığı işte belirleyici ve alınan kararlarda etkin olmasını ifade etmektedir. Türkiye’de ise belediye zabıtasına mevcut konjonktürde biçilen rol, belirleyici olmaktan ziyade ‘uygulayıcı ve denetleyici’ bir roldür. Bu da alınan kararları uygulayan ve belirlenen normlara göre denetim yapan birim olan belediye zabıtasının, yapılan uygulamadaki eksiklik ve yanlışlara rağmen eksikliklerin tamamlanması, yanlışların ise düzeltilmesinde rol alamamasıdır.

Belediye zabıtasının kurumsallaşamaması ile başlayan eksiklikler; en başta kuruluş ve teşkilat kanununa dayanmadan, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan bir yönetmeliğe göre çalışması, görevin tanımı ile görev, yetki ve sorumluluklarının yönetmelikle belirlenmesi sonucunda görevin etkin ve verimli olarak yürütülememesi, yapılan görevde caydırıcı olunamaması ile tüm bunların yapılan görevin etkisini ve verimliliğini azaltması yönünde devam etmektedir. Türkiye’de belediyelerde asli birimlerden biri olan belediye zabıtasının görev ve üstlendiği fonksiyonlar anlamında dünya ülkelerinde de benzerleri vardır. Bu anlamda, tez çalışmasının birinci bölümünde detaylarıyla değinilecek olan, Avrupa ülkelerinden İtalya, Belçika, İngiltere ve Lüksemburg’daki belediyelerde zabıtalığı icra eden ve belediyenin kolluk kuvveti olan, kimi ülkede ‘belediye polisi’, kimi ülkede ‘belediye

---

<sup>6</sup> Andrew Heywood, *Siyasetin Temel Kavramları*, Ankara: Adres Yayınları, 2000, s.135.

zabıtası' olarak adlandırılan birimlere, görev, yetki ve sorumluluklarına bakacak olursak, Türkiye'deki belediye zabıta teşkilatını, Avrupa ülkelerindeki karşılığı olan teşkilatlarla karşılaştırma imkânı elde edilecektir.

Avrupa ülkelerinde belediye zabıtası veya belediye polisi olarak adlandırılan birimlerin görev alanları daha net ve belirgin iken Türkiye'de belediye zabıtasının görev alanı, görev, yetki ve sorumlulukları nispeten daha az belirgindir. Türkiye'de mevcut konjonktürde, belediye zabıtası herhangi bir kuruluş ve teşkilat kanunu olmaksızın, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesine istinaden İçişleri Bakanlığınca 2007 yılında çıkarılan belediye zabıtası yönetmeliğine dayanarak çalışmaktadır. Belediye zabıtasının kanun değil de yönetmeliğe göre çalışması, teşkilatın en büyük sorunlarından olan kurumsallaşamama ve etkinsizliğinin en önemli sebeplerindendir.

Elbette tüm mesleklerin ve bu meslekleri icra edenlerin olduğu gibi belediye zabıtası personelinin de çeşitli sorunları vardır. Bu çalışmada, belediye zabıtası personelinin sorunları; görev alanında yaşanan değişimden kaynaklanan sorunlar, personelin görevini fiilen yapması esnasında karşılaştığı sorunlar, mevzuattan kaynaklanan sorunlar ve personelin özlük hakları ile ilgili sorunlar olmak üzere dört (4) ana başlık ve alt başlıklar halinde incelenecektir. Bu incelemeyi yapabilmek için ilk bölümde belediye zabıtası teşkilatının tarihi, mevzuatı, örgütsel yapısı ve yurt dışı örnekleri ile karşılaştırması geniş bir şekilde incelenecektir. İkinci bölümde zabıta teşkilatına yönelik sorunlar yukarıda değinildiği üzere zabıta personelinin merkeze alarak dört ana başlık altında toplanacaktır. Üçüncü bölümde belirtilen sorun alanlarına yönelik çözüm önerileri sistematik bir şekilde ele alınacaktır. Sonuç bölümünde ise genel bir değerlendirme yapılarak, zabıta teşkilatının kurumsallaşma problemine çözüm olabilecek reformun dayanacağı bazı ilkeler üzerinde durulacaktır.

Dolayısıyla bu tezin sorunsal bakımından belediye zabıtası personelinin ve zabıta teşkilatının kurumsallaşma problemi hayatidir. Bu sebeple personelden söz ederken ne kastedildiği de önemlidir. Belediye zabıtası, görev itibarıyla Belediye Başkanına bağlı olarak, ilgili belediyenin il, ilçe veya büyükşehir belediyesi olması hususuna göre; teşkilat şeması içerisinde il ve ilçe belediyelerinde; zabıta memuru,

zabita komiseri, zabita amiri, zabita müdürü ve belediye başkanı şeklinde bir silsile içerisinde çalışmaktadır. Büyükşehir belediyelerinde ise zabita memuru, zabita komiseri, zabita amiri, zabita müdürü, zabita dairesi başkanı, genel sekreter yardımcısı, genel sekreter ve belediye başkanı hiyerarşisi içinde çalışmaktadır. Bu bağlamda personele ilişkin sorunlar bağlamında ele alınacak ilk kategori belediye zabitasının görev alanında yaşanan değişimdir.

Bu tez çalışmasında yöntem olarak; belediye zabitası, kolluk kuvveti, yerel yönetim, belediye ve kent güvenliği gibi birçok kavramı kapsayan yüksek lisans ve doktora tezleri ile makaleleri kapsayan bir literatür taraması yapılmıştır. Ayrıca konuyla ilgili olarak ulusal ve yerel basındaki makaleler ile zabita personeli ve personelin taleplerini içeren haberler taranmış ve incelenmiştir. Konunun hukuki ve yönetsel boyutuyla ilgili olarak ise; başta 5393 sayılı Belediye Kanunu ve İçişleri Bakanlığınca ıkarılan belediye zabita yönetmeliği olmak üzere konuyla ilgili olan ve belediye zabitası personelinin görevini yerine getirirken yararlandığı mevzuat ve diğer kaynaklardan yararlanılmıştır. Konu, belediye ve diğer yerel yönetim birimleri ile belediye zabitasının tanımı, tarihçesi, sorunlarının belirlenmesi ve belirlenen sorunlara getirilen çözüm nerileri çerçevesinde incelenmiştir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **MAHALLİ İDARELER VE MAHALLİ İDARE BİRİMİ OLARAK KOLLUK KUVVETİ**

Türkiye’de yerel yönetimlerin temelleri 19. yüzyılda Osmanlı Devleti döneminde atılmıştır. 19. yüzyılda Osmanlı Devleti’nde yeniden yapılanma kapsamında kurulan, merkezi yönetimin taşra teşkilatı modeli, belediye ve il özel idaresi olarak düzenlenen yerel yönetim teşkilatı modeli ana hatları ile günümüze kadar gelmiştir. Günümüze kadar gelen süreçte 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları yürürlükte kalmıştır. Yapılan tüm Anayasalar yerel yönetimlere, birbirini tamamlar şekilde yer vermiştir; ancak anayasalar arasında yer yer önemli farklılıklar da bulunmaktadır.

Türkiye’de tarihsel süreç içinde dönemler itibariyle kentsel yaşama ilişkin temel ihtiyaçların karşılanması ile görevli yerel yönetim teşkilatı kurulmuştur. Bununla birlikte kurumsal ölçekte yerel yönetimler oluşmadan önce kentlerde vatandaşların günlük yaşamına ilişkin ortak temel ihtiyaçların yerel unsurların çabaları ile karşılamakta olduğu da bilinmektedir.

Osmanlı döneminde oluşturulan belediye teşkilatları ve yerel yönetimlere ilişkin diğer yapılanmalar Cumhuriyetin ilk dönemlerine kadar varlığını sürdürmüş ve Cumhuriyet Türkiye’sinde yeni bir perspektif ve anlayışla çağdaş normlara uygun yapılar haline getirilmeye başlanmışlardır. Bu bölümde, yerel yönetimler ve özel bir kolluk kuvveti olan belediye zabıtası personelinin görev yaptığı belediyenin tanımları, tarihçeleri, organları ve işlevlerinden bahsedilecektir. Avrupa’da belediye zabıtasının karşılığı olan birimler incelenecek, kolluk kuvveti kavramı açıklanacaktır. Ayrıca belediye zabıtalığı kavramı; tarihçesi, görev, yetki ve sorumlulukları detaylı olarak açıklanacaktır.



## 1. Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetim; bir yerde yaşayan topluluğa dâhil bireylere; bir arada yaşadıkları için kendilerini ilgilendiren hususlarda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları seçimle iş başına gelen, kanunlarla belirlenmiş görev, yetki ve sorumluluklara sahip, kendine ait bütçesi ve personeli olan, yaptığı hizmetlerle ilgili olarak iç örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde idari özerkliğe sahip olan kamu tüzel kişiliğidir.

Yerel yönetimler, insanların yerel ortak ihtiyaçlarının karşılanması için bazı işlerin yapılmasının zorunluluğu, iktisadi, siyasi ve toplumsal örgütlenmenin tezahürüdür. “Yerel yönetimler, bu işlevlerini gerçekleştirirken kamu yararı ilkelerine ve kamu hizmeti anlayışına göre görev yapmaktadır. Yerel yönetimlerde, bu süreçte ‘demokratik’ ve ‘çoğulcu’ yöntemlerle yapılandırılmış organların ve işleyişlerin bulunması büyük önem arz etmektedir.”<sup>7</sup>

Kamu yönetiminin örgütlenmesinde iki zorunluluk göz önünde bulundurulmalıdır. Bunlar; ülkedeki idari faaliyetlerde asgari bir homojenliğin olması ve değişik bölgelerde yaşayanların görüş ve yaklaşımlarındaki farklılıkların yönetime ve yönetim anlayışına yansımalarıdır. Açma konuyu şu şekilde değerlendirmiştir:

*“Yönetim faaliyetlerinde birlik ve homojenlik sağlanması için, merkezden yönetim, halkın yerel gereksinimlerini karşılama, isteklerini seslendirme, karar alma sürecine katılma gibi isteklerine de yerinden yönetim cevap verebilir. Bu istekleri gerçekleştirecek olan yerel yönetimin üç anlamı içerdiği söylenebilir. Bunlardan birincisi yerel yönetimin kendisini yöneten topluluk olması diğer bir deyişle özerk olması, ikincisi yerel nitelikli gereksinimleri karşılayan bir örgüt olması, üçüncüsü ise merkezi idarenin bir alt birimini oluşturmasıdır.”<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, *Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar: İstanbul Araştırması*, İstanbul: 2008, s.17.

<sup>8</sup> Bülent AÇMA, *Kentleşme ve Çevre Sorunları*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2000, s.150.

## 1.1. Belediye

Belediye, günümüzde insanların yaşadığı kentlerin yönetildiği bir mahalli idare birimidir. Bozkurt konuyu şu şekilde açıklamıştır:

*“Belediye; kent niteliği taşıyan bir yerleşim yerinde yaşayanların ortak yerel gereksinmelerini karşılamakla görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip ve karar organları halk tarafından seçimle oluşturulmuş yerel yönetim birimidir.”<sup>9</sup>*

Bozlağan’ın yaptığı daha geniş bir tanımla:

*“Belediye, belde adı verilen ve köylük yerleşim birimlerinden sosyal ve ekonomik açıdan büyük olan yerleşim birimlerindeki ortak nitelikli yerel gereksinimleri karşılamak üzere kurulan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip merkezi yönetimin denetim ve gözetimi altında bulunan kamu yönetim birimidir.”<sup>10</sup>*

Yerel bir idare olan belediyeler, sahip olduğu kimi özellikler ile diğer yerel yönetim birimlerden ayrılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetim birimleri; belediyeler, il özel idareleri ve köylerdir. Belediyeler, belli bir saha yönetimi olmamaları dolayısıyla il özel idaresinden; sosyal ve ekonomik açıdan daha gelişmiş yerleşim birimlerinde kurulmaları açısından da köylerden farklıdırlar. Bu iki farklılık, belediyelerin görev ve yetkilerine de yansımıştır. Örneğin; il özel idareleri, belediyelerden farklı olarak tarım, hayvancılık ve ormancılık gibi alanlarda da faaliyet göstermektedir.<sup>11</sup> Belediyeler, sahip olduğu bazı özelliklerden dolayı yalnızca diğer yerel yönetim birimlerinden değil; aynı zamanda diğer kamu yönetimlerinden de ayrılmaktadır.

---

<sup>9</sup> Ömer BOZKURT, Turgay ERGUN, Seriyse SEZEN, “Kamu Yönetimi Sözlüğü”, *TODAİE Yayınları*, Ankara, 1998, s.31.

<sup>10</sup> Recep BOZLAĞAN, *Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler*, İstanbul: Hayat Yayınları, 2005, s.53.

<sup>11</sup> Bununla birlikte 6360 sayılı Kanunla; Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilme yetkisi verilmiştir.

### 1.1.1. Belediyenin Organları

5393 sayılı Belediye Kanununa göre belediye yönetimi; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye başkanı yürütme organı, Belediye meclisi ve belediye encümeni ise belediyenin karar ve müzakere organıdır.

### 1.1.2. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve kanunda belirtilen usul ve esaslara göre seçilen üyelerden oluşur. Siyasi partiler seçimlerde aldıkları oy oranıyla orantılı olarak belediye meclisine üye vermektedirler. Belediye meclisi, her ayın ilk haftasında toplanır. Mecliste, belediyenin çalışma programı, bütçesi, imar ve diğer hizmetlerle ilgili olarak kararlar alınır. Pirlar durumu şu şekilde açıklamaktadır:

*“Belediye meclisleri, seçim dönemleri beş (5) yıl olmak üzere seçme yeterliliğine sahip vatandaşlar tarafından seçilir. Belediye meclisi üye sayısı beldenin nüfus sayısına göre değişmektedir.”<sup>12</sup>*

**Tablo 1. Belediye Meclis Üye Sayısı**

Belediye Nüfusu	Meclis Üye Sayısı
10 000'e kadar	9
10 001'den 20 000'e kadar	11
20 001'den 50 000'e kadar	15
50 001'den 100 000'e kadar	25
100 001'den 250 000'e kadar	31
250 001'den 500 000'e kadar	37
500 001'den 1 000 000'e kadar	45
1 000 000'den fazla olan beldelerde	55

(5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 12)

Belediye meclisi, üyeleri beş (5) yılda bir nispi temsil sistemiyle doğrudan

<sup>12</sup> Orhan PİRLER, “Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görev ve Yetkileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 2, Sayı. 5, 1993, s.51.

halk tarafından seçilir. Üyelik için milletvekili olma koşullarını taşımakla beraber yirmi beş (25) yaşını doldurmak ve seçimden önce en az altı (6) ay o beldede oturuyor olmak gerekmektedir. Tortop durumu şu şekilde açıklamaktadır:

*“Seçime giren siyasi partiler aldıkları oy oranı ile orantılı sayıda üyelik kazanırlar. Belediye meclisinin görev süresi beş (5) yıldır. Belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık eder.”*<sup>13</sup>

Belediye Meclisinin görev ve yetkileri genel olarak:<sup>14</sup>

- a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek.
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili Büyükşehir Belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.
- d) Borçlanmaya karar vermek.
- e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini

<sup>13</sup> Nuri TORTOP, Burhan AYKAÇ, Hüseyin YAMAN, Mehmet Akif ÖZER, *Mahalli İdareler*, Ankara: Nobel Yayın Evi, 2006, s.164-165.

<sup>14</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 18, 2005.

belirlemek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek.

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.

i) Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine;

bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

r) Fahrî hemşerilik payesi ve beratı vermek.

s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

u) İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

### **1.1.3. Belediye Encümeni**

5393 sayılı Belediye Kanunu madde 33'e göre Belediye Encümeni, belediye başkanının başkanlığında:<sup>15</sup>

a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur.

Belediye encümeni belediye kanununa göre haftada birden az olmamak üzere günü ve yeri önceden belirlenmiş şekilde toplantıya çağırılır. Oy çokluğu ile karar alır. Üyeler çekimser kalamazlar. Eğer oylar eşit çıkarsa başkanın bulunduğu tarafın kararına uyulur.

Belediye Encümeninin görev ve yetkileri genel olarak:<sup>16</sup>

<sup>15</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 33, 2005.

<sup>16</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 34, 2005.

- a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- c) Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.
- g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

#### **1.1.4. Belediye Başkanı**

Belediye başkanı belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Başkan, belediye örgütünü verimli bir biçimde çalıştırmak, birimler arasında eşgüdümü gerçekleştirmekle yükümlüdür ve belediyeyi de temsil eder. Belediye başkanı, kanunda belirtilen usul ve esaslara göre seçilir. Belediye başkanı, görevine devam ettiği sürece siyasî partilerin denetim ve yönetim organlarında görev yapamaz, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve bu kulüplerin yönetiminde bulunamaz.

Belediye Başkanının görev ve yetkileri genel olarak:<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 38, 2005.

- a) Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) Meclise ve encümene başkanlık etmek.
- e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.
- j) Belediye personelini atamak.
- k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.
- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.



p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

## 1.2. Büyükşehir Belediyesi

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri, diğer belediyelere göre üst kademedeki belediyelerdir. Büyükşehir belediyeleri 1982 Anayasasının 127. maddesinde; ‘büyük yerleşim yerlerinde özel yönetim biçimleri oluşturulabilir’ hükmüne göre 1984 yılından itibaren kurulmaya başlanmıştır. O döneme kadar belediyelerin hizmet alanları iç içe değildi. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte büyükşehir statüsünde olan bir ilde hizmet alanı içinde birden çok ilçe veya birinci kademe belediyesi ortaya çıkmıştır. 2014 yılından sonra büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluk alanı ilin tüm sınırı olarak değişti. Belde belediyelerinin kapatılmasıyla birlikte büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumlulukları ildeki tüm ilçe belediyelerini kapsar hâle geldi.

Büyükşehir belediyesi statüsündeki bir ilde belediye hizmetleri büyükşehir ve ilçe belediyesi eliyle yürütülmektedir. Yeni kanunla büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yürüttüğü hizmet türleri birbirinden ayrılmıştır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri görev, yetki, sorumluluk ve tüzel kişilik olarak birbirinden bağımsız kuruluşlardır. Bu belediyeler arasında astlık ve üstlük şeklinde bir hiyerarşik ilişki yoktur.

Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri genel olarak:<sup>18</sup>

- a) İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.
- b) Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda

<sup>18</sup> 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Madde: 7, 2004.

yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.

c) Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.

d) Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.

e) Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.

f) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

g) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılarla ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.

h) Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

i) Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

j) Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

k) Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

l) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

m) Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara,

teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

n) Gerekliğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

o) Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.

p) Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

r) Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

s) Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

t) Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

u) İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

v) Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak.

y) Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

z) Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler.

### 1.3. İl Özel İdaresi

İl özel idareleri de Anayasamıza göre belediyeler gibi mahalli idare statüsünde olan kuruluşlardır. Odyakmaz vd.'nin yaptığı tanımlamaya göre İl Özel İdaresi:

*“İl sınırları içinde yaşayanların mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olan ve karar organı seçimle oluşturulan, mali ve idari özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine sahip, yer yönünden yerel yönetim kuruluşudur.”<sup>19</sup>*

2014 yılında yapılan yerel seçimlerin ardından yürürlüğe giren 6360 sayılı Bütünşehir Kanunu ile birlikte mevcut on altı (16) büyükşehir belediyesine ilave olarak on dört (14) adet daha büyükşehir belediyesi kurulmuş ve toplam sayısı otuz

<sup>19</sup> Zehra ODYAKMAZ, İsmail ERCAN, Ümit KAYMAK, *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, İstanbul: Pegem Yayınevi, 2008, s.525.

(30) olan büyükşehir belediyesi statüsündeki illerde ilin tüm sınırı mücavir alan olmuş ve bundan dolayı bu illerde İl Özel İdareleri kapatılarak görev, yetki ve sorumlulukları büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Böylece Türkiye’de İl Özel İdaresi Kurumu olan il sayısı elli bir’e (51) düşmüştür. İl özel İdarelerinin başında bulunan kişi merkezi idarenin taşradaki temsilcisi olan ‘Vali’dir.

Toksöz konuyu şu şekilde açıklamaktadır:

*“İl Özel İdareleri, kaynakları ve yönetim biçimiyle bir yerel yönetim birimi olmaktan öte merkezi yönetimin bir uzantısı olarak oluşturulmuştur.”*<sup>20</sup> Bundan dolayı; İl özel İdarelerinin organları, il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olmak üzere üç (3) tanedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, 2005 yılında yapılan değişikliklerle il özel idarelerinin daha aktif bir konuma gelmeleri sağlanmak istenmiştir. Yeni düzenleme il özel idarelerine pek çok alanda bakanlıkların il düzeyinde yapacakları yatırımlarda uygulayıcı olabilme imkânı vermiştir.

İl Özel İdarelerinin görev ve sorumlulukları genel olarak:<sup>21</sup>

İl özel idareleri, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Gençlik ve spor sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.

<sup>20</sup> Fikret TOKSÖZ, “Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bakış, Yeni Bir Model Arayışı”, *Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, No:4, 1995, s.35.

<sup>21</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Madde: 6, 2005.

## 1.4. Köy

Türkiye'deki yerel yönetim birimleri arasında en küçük ölçüğe sahip olan Köy İdaresi birimi 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunu ile kurulmuştur. Ancak köylerin devlet içinde ayrı bir tüzel kişilik olarak yer alması yakın zamana dayanmaktadır.

Köy kanununun 10. maddesinde köyün organlarının; köy derneği, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi olduğu belirtilmiştir. Muhtar ve İhtiyar heyeti köyün 'Yürütme' birimidir ve muhtar bu birimin başıdır. Köy yönetiminin aldığı kararları gerektiğinde onaylayan köy derneği ise köyün 'karar ve deneti' organıdır. Köy yönetiminin görevlerine kanunun 12-24. maddelerinde yer verilmiş olup, köy yönetimlerinin görevleri iki kümede toplanmıştır. "Bunlar, zorunlu işler ve köylünün isteğine ilişkin işlerdir. Zorunlu işler, kanunun 13. maddesinde otuz yedi (37) madde halinde belirtilmiş, yapılması köylünün isteğine bağlı olan otuz bir (31) iş türü ise kanunun 14. maddesinde açıklanmıştır."<sup>22</sup>

## 2. Belediye Zabıtası

Belediye zabıtası, zabıta yönetmeliğinin 4. maddesinde; Beldenin düzenini muhafaza eden, belde halkının esenlik, sağlık ve huzurunu koruyan, yetkili organların alacağı kararları uygulayan özel kolluk kuvvetidir. Belediye zabıtası teşkilatının temelleri 1826 yılında 'İhtisap Nezareti'nin kurulması ile atılmıştır. Belediye zabıtası; bir yerel yönetim birimi olan belediyeye bağlı olarak faaliyet gösterir ve İçişleri Bakanlığının 5393 sayılı Belediye Kanununun 51. maddesine dayanarak çıkardığı 'belediye zabıta yönetmeliği' ile görev, yetki ve sorumluluk alanları belirlenmiştir.

Belediye zabıtası, normal belediyelerde zabıta müdürü üzerinden direkt olarak belediye başkanına bağlıdır. Büyükşehir belediyelerinde zabıta müdürü, zabıta dairesi başkanı, genel sekreter yardımcısı ve genel sekreter üzerinden belediye başkanına bağlanmıştır. Belediye zabıtası örgütü belediyelerde zabıta müdürlüğü;

---

<sup>22</sup> 442 sayılı Köy Kanunu, 1924.

büyükşehir belediyesinde zabıta dairesi başkanlığı biçiminde örgütlenmiştir. Belediye zabıtasının görevleri, zabitanın bağlı bulunduğu belediyenin statüsü ve büyüklüğüne göre farklılıklar göstermektedir.

Türkiye’de belediyelere norm kadro standartları cetveline göre toplam 78.206 adet zabıta kadrosu tahsis edilmiştir. Tahsis edilen bu kadrolarda istihdam edilen zabıta personeli sayısı ise; 16.261’dir.

## **2.1. Belediye Zabıtasının Tarihsel Gelişimi**

Belediye zabıtası ve yürüttüğü görevin günümüzdeki durumuna bakmadan önce belediye zabıtasının kişi, kurum ve hizmet bağlamında eski Türk devletleri döneminden Cumhuriyet dönemine kadarki tarihsel serüvenine değinmek gerekecektir.

### **Eski Türk Devlelerinde Zabıta Hizmetleri**

Türk devletleri toplumda huzur ve güvenin sağlanmasına önem vermişlerdir. Devleti yönetenler, insanların huzur ve güven içinde yaşamalarını sağlamak için ‘Töre’ denilen yazısız kuralların uygulanması hususunda taviz vermemişlerdir. Eski Türk devletlerinde asayiş ve güvenlik hizmetlerinden sorumlu görevlilere ‘Yarkan’ adı verilmekteydi. ‘Daruga’ ise, gerek Moğollarda gerekse Türklerde ‘İnzibat Amirlerine’ verilen isimdi. Türkler, İslamiyet’ten önce güvenlik hizmetlerini, ‘Tarhan’ ve ‘Tigin’ adı verilen valilerin emrinde çalışan ‘Yarkan’lar vasıtasıyla yürütmekteydiler.

Değişen ihtiyaçlarla birlikte ortaya çıkan güvenlik ihtiyaçlarından dolayı zabıta hizmetlerinde de yenilikler olmuştur. Bu yeniliklerle birlikte, halkın huzur ve güvenliğinin daha iyi sağlanması hususu önemli hale gelmiştir. Türkler, İslamiyet’le birlikte devletteki idari yapılanma ve yönetim şekillerinde bazı değişikliklere gitmişlerdir. Günümüzdeki hâkim, savcı, belediye başkanı gibi görevleri yapan kadılık müessesesi kurulmuş ve zabıta görevlerinin bir kısmı da kadılara verilmiştir.



Ancak bu uygulamaya bir müddet sonra son verilmiş ve zabıta görevi tekrar ‘Subaşı’lara verilmiştir. Abay’a göre:

*“Türklerin kurduğu tüm devletlerin idari yapılanmasında bulunan Subaşı, ilk Zabıta olma özelliğini taşır.”*<sup>23</sup> Daha sonra kurulan Müslüman Türk devletlerinde ‘Muhtesip’ olarak adlandırılan ve zabıta hizmetini yürüten makam ortaya çıkmıştır. O dönemlerde çarşıların denetlenmesi hizmetine ‘Hisbe’ ve bu vazifeyi yapanlara da ‘Muhtesip’ adı verilmiştir.

Muhtesibin denetimleri, çarşı ve pazarlar için geçerliydi. Bunun yanında esnafın mallarının insanların gelip geçtiği yollara taşmasını engelleme görevi de vardı. Muhtesibin, satılan malların fiyatını belirleme yetkisi yoktu. Muhtesipler, esnafı kendi belirledikleri fiyatla mal satamaya zorlama yetkisi yoktu. Muhtesibin esas görevi, temel ihtiyaç ürünlerinde karaborsacılığı önlemektir. Ölçü-tartı aletlerinin kontrolü de muhtesiplerin görevleri arasındaydı.

### **Osmanlı Döneminde Zabıta Hizmetleri**

Osmanlı Devletinin kuruluşundan tarih sahnesinden çekilmesine kadar geçen süre içinde zabıta teşkilatı zaman ve koşullara bağlı olarak gelişen ve değişen yeni yapılanma aşamalarından geçmiştir. Bundan dolayı Osmanlı Devletinde ‘Zabıta Teşkilatı’ kavramı belli dönemlere ayrılarak incelenebilir. Osmanlı Devletinin kuruluşundan İstanbul’un fethine dek geçen zamanda eyalet, vilayet ve sancak gibi mülki bölümlere ayrılan ülkede zabıtalık ‘Subaşılar’ ve yanlarında kol gezen ‘Falakacılar’ca yürütülmüştür.

Alyot’un da belirttiği gibi:

*“Eski Türklerde toplumsal yapı ordu-millet özelliği gösterdiği için Zabıtanın yaptığı işleri ordu-millet hiyerarşisi içinde ‘Subaşı’lar yürütüyorlardı.”*<sup>24</sup> Savaş

<sup>23</sup> Ali Rıza ABAY, “Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği)”, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 7, Kütahya, 2002, s.2.

<sup>24</sup> Halim ALYOT, *Türkiye’de Zabıta (Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum)*, Ankara: 1947, s.9-12.

zamanında orduda görevli olan Subaşılar, ülkenin savaş içinde olmadığı dönemlerde belediyeye ait hizmetleri yürütme görevi verilmiştir.

Zabıta tarihinde önemli bir yeri olan ve Türklerin kurduğu devletlerde idari yapılanma içerisinde yer alan Subaşı; aynı zamanda ilk zabıta amiridir. Osmanlı'nın kuruluş ve yükselme dönemlerinde subaşılar, güvenlik ve esenlik işlerine bakmaktaydılar. Subaşılar zabıtalığı da yerine getirmekteydiler. Subaşı'ların yaptıkları görev ile ilgili olarak Okçabal şunları ifade etmektedir:

*“Subaşılar zaptiye işlerini yaparlarken keyfi davranmayıp Oğuz töresine uyuyorlardı. Töre'de herkesin görev ve dereceleri belirlenmişti. Töre'deki kurallara göre “Bir kimse... yasağa bir kere hilaf etse ana dil ile öğüt verse ve eğer giru (tekrar) muhalefet ederse gereği gibi tehdit ve cevedeler.”* biçiminde bir yaptırım da mevcuttur.”<sup>25</sup>

Osmanlı Devletinin kuruluşuyla beraber tüm şehirlerde Kadı ve Subaşı görevlendirilmiştir. Kadı, mülki işlere bakarken, asayiş, güvenlik ve kadıların verdikleri hükümlerin uygulanması, aynı zamanda ‘Askeri Amir’ konumundaki Subaşılarca yapılmıştır. İstanbul'un fethinden sonra zabıtalık hizmetlerine büyük önem verildi. Şehirde birçok kolluk gücü oluşturuldu. Yeniçeri Ocağının 1826 tarihinde kaldırılmasıyla birlikte kurulan ‘Asakir-i Mansure-i Muhammedi’ye adlı Ordu, 1826-1846 tarihleri arasında yeniçerilerin yaptığı zabıta hizmetlerini de üstlendi. Bu dönemden sonra, teşkilatın başında bulunan yeniçeri ağasının yetkileri ‘Serasker’e verildi. Aynı dönemde İstanbul çeşitli zabıta bölgelerine ayrıldı. Zabıtalıkla ilgili olarak her bölgede ayrı bir birimin zabıtalığı üstlenmesiyle birlikte sorumluluk kargaşası ortaya çıkmıştır. Asayiş ve güvenlik hizmetlerini yürüten Asakir-i Mansure-i Muhammediye askeri kuruluşunun dışında 1826 yılının ağustos ayında yayınlanan ‘İhtisap Ağalığı Nizamnamesi’ne dayanılarak ‘İhtisap Nezareti’ kuruldu. Yeni kurulan bu teşkilat, kol gezmek ve güvenlik hizmetlerini yürütmekle birlikte belediye hizmetlerinin bir bölümünü de üstlenmiştir.

<sup>25</sup> Devri OKÇABOL, *Türk Zabıta Tarihi ve Teşkilatı Tarihçesi*, Ankara: 1940; Yusuf Ziya KAVAKÇI, “Hisbe Teşkilatı”, Ankara: *A.Ü. Yayınları*, 1975 ; Ziya KAZICI, *Osmanlılarda İhtisap Müessesesi, Zafer Matbaası*, İstanbul: 1987; ŞEYZERİ, *İslam Devletinde Hisbe Teşkilatı*, (çev: Abdullah Tunca), İstanbul: Marifet Yayınları, 1992.

Başkent İstanbul'da ihtisap nezaretinin sorumluluğuna verilen güvenlik ve asayiş hizmetleri, eyaletlerde Sipahilerin sorumluluğuna verildi. İhtisap Nezareti, 1845 yılında 'Polis Teşkilatı'nın kurulmasıyla birlikte 1846 yılında zabıta hizmetlerinden çekildi. 19. yüzyılla birlikte değişen konjonktür sonucunda Osmanlı, ekonomik ve toplumsal yaşamında değişiklikler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler zabıtalık hizmetlerini de etkilemiştir. Değişikliklerle birlikte İhtisap Nezaretinin bazı görevleri 1845'te kurulan 'Polis Müşiriyeti'ne, bir kısmı da 1846'da kurulan 'Zaptiye Nezareti'ne devredilmiştir. 1850'li yıllarda İhtisap Nezareti'nin tek görevi, narh (Tüketicinin korunması amacıyla temel ihtiyaç maddelerinin fiyatının yetkili makamlarca belirlenmesi) ve esnafın denetlenmesiyle sınırlı kalmıştır. Böylece nezaret, kent yönetiminin ortaya çıkan yeni ihtiyaçlarına cevap verememeye başlamıştır.16 Ağustos 1855 tarihinden itibaren İstanbul Şehremaneti'nin kuruluşuyla birlikte, İhtisap Nezareti de ortadan kaldırılmıştır.

Konuyla ilgili olarak Abay şunları ifade etmektedir:

*“İhtisap nizamnamesinde de görüldüğü üzere; başlangıçta polis teşkilatının görevini ifa eden İhtisap Nezaretinin yükü 1845'te polis teşkilatının ve 1846'da 'Zaptiye Müşiriyeti'nin kurulması ile hafiflemiş ve sadece esnafın kontrolü, teftişi ve narh hususuna indirgenmiştir. İhtisap Nezaretinde şekilsel olarak zaman zaman bazı küçük değişiklikler yapılmışsa da, gerçek değişiklik batılma sürecine paralel olarak 1855 yılında İhtisap Nezareti kaldırılarak yerine 'Şehremaneti' kurulması suretiyle yapılmıştır.”<sup>26</sup>*

1911'de bir 'Belediye Zabıtası Talimatnamesi' hazırlanmış, daha sonra 1913'te bu talimnamede değişiklik yapılmıştır. 1. Dünya Savaşı'nın başlaması ile beraber belediye zabıtasının konumu bir belirsizliğe itilmiştir.

---

<sup>26</sup> Abay, *Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği)*, s.6.

## Cumhuriyet Döneminde Belediye Zabıtası

Belediye zabıtalığı, belediyelerde Cumhuriyet döneminde de işlev görmüş ve yerel yönetimlerde zabıtaya olan ihtiyaç bu dönemde artmıştır. Karakoyun konuyu şu şekilde açıklamaktadır:

*“Cumhuriyet döneminde belediyelerin zabıta ile ilgili olan işlerinde önemli bir artış olmuştur. Belediyelerin zabıtayı ilgilendiren işleriyle ilgili olarak yasal düzenlemeler yapılmıştır. 1924 yılında başkent Ankara'nın belediyesini yapılandırmak için yürürlüğe konulan 417 sayılı Kanun ile Ankara'nın belediye zabıtalığı hizmetleri polis teşkilatınca yürütülmeye başlanmıştır.”<sup>27</sup>*

Belediye kanunuyla zabitanın günümüzdeki statü ve konumu belirlenmiştir. Erbay bugünkü durumu şu sözlerle açıklamaktadır:

*“Belediye Kanunu hazırlanırken kent kurallarını ve kentteki toplumsal yaşamı düzenlemek hususunda batılı kentler model alınmıştır. Bu modelin yaşama geçirilmesinde ise yapılacak yasal düzenlemenin kaynağı olarak ‘Fransız Belediye Kanunu’ seçilmiştir.”<sup>28</sup>*

1930 yılından sonra belediye zabıtasına önemli bir rol düşmüştür. Cumhuriyet ile birlikte kentler sadece fiziki görüntü ve altyapı olarak gelişmemiş ve kentlerde sadece medenileştirme olgusuyla yetinilmemiştir. Yapılan yeniliklerle birlikte kentte yaşayanların yaşamlarının da yeni kurallara uydurulması gerekmiştir. Dursun konuyu şu şekilde açıklamaktadır:

*“Bu konu için kullanılması gereken birimin belediye zabıtası olduğu düşünülmüştür. Aynı yılda çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununda belediye zabıtası teşkilatı kurulmuştur.”<sup>29</sup>*

Cumhuriyetin dönemiyle birlikte uygar kent yaşamını kurmak amacıyla zabıtai önlemlerde, tek partili yönetim döneminin sonuna gelindiği zaman daha çok,

<sup>27</sup> İsmail KARAKOYUN, “Kent Zabıtası”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 2000, s.31.

<sup>28</sup> Yusuf ERBAY, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2 Nisan 1999, Cilt: 8, Sayfa: 2, s. 58-74.

<sup>29</sup> Hasan DURSUN, “Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış”, *Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) Dergisi*, Sayı: 70, 2007, s.361.

kent içi ekonomik denetimlere ağırlık verilmiştir. Bilhassa 2. Dünya Savaşı döneminde ülkede ortaya çıkan karaborsa olgusunun toplum hayatına ve ekonomiye verdiği zararlar, belediyelerin bu sorun ve bu sorunun çözümündeki sorumluluklarını arttırmıştır. Dursun şu açıklamayı yapmaktadır:

*“1938’de çıkarılan 3489 sayılı Pazarlıksız Satış ve Mecburiyetine Dair Kanun ile belediye zabıtasının yetki ve görevlerini arttıran ve bu çalışmanın ileriki sayfalarında da ele alınacak olan birçok yasal düzenleme arasında yer almaktadır. 1930 yılından 1949 yılına kadar 1580 sayılı Kanun ile görevini sürdüren belediye zabıtası 1949 yılında çıkarılan 10307 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile 3636 sayılı Belediye Tüzüğü’nün 21. maddesine istinaden 1 Ocak 1950 tarihi itibarıyla yeni teşkilat yapısıyla görevini sürdürmüştür. Zabitanın belediyede ayrı bir hizmet birimi olarak tesis edilmesi ise 1 Ağustos 1956 tarihinde belediye kanununda yapılan değişiklikle gerçekleşmiştir.”<sup>30</sup>*

Günümüze kadar belediye zabıtası, gerek işlevsel olarak gerekse kurumsal yönden ve personel yönünden önemli ve büyük bir değişim süreci geçirmiştir. Zabitanın, belediye kanununda görevleri yeniden belirlenmiş ve belediye zabıtasının belediye hizmetlerini yürütmesinde ve yetkili olduğu konularda görevli özel bir kolluk kuvveti olması öngörülmüştür. Belediye zabıtası; 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile birlikte yeni ihtiyaçlara uyum sağlanması için yeni görev ve yetkilerle donatılmıştır. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanununun 51. maddesine istinaden İçişleri Bakanlığınca 2007 yılında çıkarılan belediye zabıta yönetmeliği ile günümüzde kendisine verilen görevi icra etmektedir.

---

<sup>30</sup> Dursun, Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış, s.363.

## 2.2. Avrupa Ülkelerinde Belediye Zabıtası

### 2.2.1. İtalya (Venedik Belediye Zabıtası - Polizia Municipale)

İtalya’da yerel yönetimler, Anayasanın 5. maddesinde düzenlenmiştir ve 3’e ayrılmıştır. Bunlar:

Bölgeler, İller ile Metropolitan Şehirler ve Belediyelerdir.

İtalya’da belediyeler, 1861’de yapılan değişiklikle, nüfus büyüklüğü kriterine göre bazı farklılıklar göstermektedir. Ayrıca belediyeler yönetsel anlamda aynı yetki ve sorumluluklara sahiptirler. Ünüsan konuyu şu şekilde açıklamaktadır:

*“Belediyeler, kendi sınırları içinde devletin ve diğer yerel otoritelerin görev alanına girmeyen, ekonomik kalkınma, alan kullanımı ve düzenlenmesi ile sosyal hizmetler kollarında yönetsel görevleri yerine getirmektedirler. Belediyeler bu görevleri yerine getirirken yeni âdemi merkezîyet birimleri kurabilmektedirler. Ayrıca diğer belediye ve illerle işbirliği yapabilmemektedirler. İtalya’da Belediyeler askerlik hizmetlerini, nüfus kayıtları ve seçim hizmetlerini de düzenlemektedirler.”<sup>31</sup>*

İtalya’da belediye seçimleri dört (4) yılda bir yapılmaktadır. İtalya belediyelerinde de belediyenin karar organı ‘Belediye Meclisi’dir. Belediyenin yürütme organı ise, Türkiye’de belediye sisteminden farklı olarak ‘Belediye Encümeni’dir. Belediye encümeni; belediye başkanı ile çift sayıdan oluşan meclis üyelerinden oluşmaktadır. Belediyedeki siyasal sorumlu ise ‘Belediye Başkanı’dır. Geray belediye başkanının görev, yetki ve sorumluluklarını şu şekilde özetlemektedir:

*“Belediye başkanı; kamu düzeninin sağlanması hususunda; güvenlik, esenlik, sağlık, kamu hijyeni ve adli polis konusunda görevli ve yetkilidir. Başkan, güvenlik*

---

<sup>31</sup> Teoman ÜNÜSAN, *İtalya’da Mahalli İdareler Dünyada Mahalli İdareler*, Ankara: Yayın No:27, 1999, s.107.

ve kamu düzeni konularında tüm hususları denetler ve bu hususlarda ‘Vali’yi bilgilendirir.’<sup>32</sup>

Venedik’te belediye zabıtası ‘Polizia Munuciple’ (Belediye Polisi) olarak adlandırılmaktadır. Belediye başkanının başkanlık ettiği ‘Başkanlık Kurulu’na bağlı olarak çalışmasına rağmen merkezi idareyi ilgilendiren konularda şehir savcısına bağlı olarak çalışmaktadır. Belediye zabıtası, encümende bulunan yapan şehir savcısına bağlı olarak görev yapıyor. Bu encümen, şehirle ilgili kararlar alıyor. (inşaat, ticaret, yol güvenliği ve şehir güvenliği) ilan ve reklam, çatı anteni v.b. izinleri belediye veriyor. Venedik’te belediye zabıtası herhangi bir konuda idari anlamda izin verme yetkisine sahip değildir. Temel görevi; kontrol, denetleme, tutma ve tutuklamadır. Bu yetkilere sahip olduğu için de silah taşımaktadırlar.<sup>33</sup>

#### Genel Olarak Görev ve Yetkileri:

- 1) Trafik kontrolü (Şehir trafiğine doğrudan müdahale etme ve ceza yazma)
- 2) Kamera takip sistemini çalıştırma (Genellikle kanallardaki gondol ve teknelerin hız takibi ve ana karadaki trafiğin takibi)
- 3) Dilenci takibi (Para cezası uygulama gerekirse tutuklama)
- 4) Çevre kirliliği takibi (Çatı antenleri için belediyeden izin alınması gerekiyor)
- 5) Tarihi dokunun korunması (Dış tadilata izin verilmiyor, Restorasyon işlerini takip etmek)
- 6) Şehir güvenliği (Tutuklama yetkisi)
- 7) Seyyar faaliyetlerin engellenmesi (Para cezası, gerekirse tutuklama)
- 8) Genel manada görev alanlarındaki olumsuzluklara müdahale etme
- 9) İlan ve reklam takibi
- 10) Kaçak inşaat takibi
- 11) Ticaret kontrolü

<sup>32</sup> Cevat GERAY, “İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 6, Ocak 1996, s.1.

<sup>33</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Zabıta Dairesi Başkanlığı, *Venedik Belediyesi Ziyareti Raporu*, 2008.

Zabıtalarmın Şehir trafiğine ve deniz trafiğine doğrudan müdahale etme ve gerekirse ceza yazma yetkileri bulunmaktadır. Trafik yirmi dört (24) saat gözetim altında tutulmaktadır. Zabıtalarmın bir diğer görevi olan dilenci takibinde Venedik'te sert tedbirler uygulandığı görülmektedir. Venedik'te dilenen kişilerin mal varlıklarına el konulmaktadır. Dilenen kişi, gerekirse kırk sekiz (48) saat gözetim altında tutuluyor mahkemeye sevk ediliyor. Dilencilik yapan kişi ocuk ise mutlaka anne ve baba araştırması yapılıyor. Gerekli görülenler ocuk esirgeme kurumuna yerleŐtiriliyor.

Belediye zabıtası çevreyi kirletenlere para cezası uyguluyor. Belediye olarak Şehrin pleri teknelerle toplanıyor. Şehrin çeşitli yerlerinde sakız yapıŐtırmama levhaları bulunmaktadır.

Venedik Şehrinde izinsiz seyyar satıcılık yapmak yasak ve alınan seyyar malzemeleri kesinlikle iade edilmiyor. Seyyar satıcılık yapanlara, satış yaptığı için ceza yazılıyor gerekirse mahkemeye sevk edilene kadar kırk sekiz (48) saat süreyle gözaltına alabiliyor. Mahkeme 1,5 yıl hapis cezası verebiliyor. Seyyar satıcılar retina okumalı bilgisayar takip programı ile karıŐıklıĐa mahal vermeden takip ediliyor.

Güvenlikle ilgili yetki Anayasa ile verilmiş Anayasadaki 'Güvenlik devlete aittir ama yerel güvenlik ile kontrol belediye ve diğer idarelere aittir' maddesine istinaden görev yapılıyor. Meydanlar ve parkların giriŐlerinde uyulması gereken kurallar tabelalarla belirtilmiş ve uymayanlar öncelikle uyarılıyor gerekirse ceza yazılıyor veya tutuklanıyor.

İlan ve reklam unsurlarının uygulaması için belediyeden izin alınması gerekiyor. Takibini belediye zabıtası yapıyor. İzensiz olarak kesinlikle reklam faaliyeti yapılamıyor. Belediye tarihi adalar kısmında tarihi dokuyu bozacak reklam unsurlarına izin vermiyor.

Haller ve pazarlarda gerekli kontrolleri belediye zabıtası yapıyor. Tüketicinin korunmasına yönelik etiket kontrolü ve indirim kontrolü yapılıyor. Örneğin; etiket olmaması durumunda bin (1000) Euro para cezası kesiliyor.



Venedik şehrinde kaçak inşaat genelde izinli binaya kat ekleme şeklinde oluyor. İzinsiz olarak yapılan binalar yetkili birimler tarafından yıkılması için ilgisine bildiriliyor. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Zabıta Dairesi Başkanlığı Venedik Belediyesi Ziyareti Raporuna göre: "İzin inşaatlar yıkılmadığı takdirde mahkemeye sevk ediliyor. Mahkemeye hiçbir şekilde belediye polisi çağrılmıyor ama belediyeyi temsilen bir avukat bulunuyor. Mahkeme sonucuna göre süre veriliyor. Verilen süre içerisinde yıkılmaz ise belediyece yıktırılıyor. Mahkeme sonucuna istinaden yıkım yapıldığı için yıkımlarda genelde olay çıkmıyor."<sup>34</sup>

Yine aynı raporda belirtildiği üzere: "Venedik belediyesine bağlı zabıtalardan rütbe hiyerarşik sıralaması: zabıta müdürü, zabıta müdür yardımcısı, zabıta amiri, zabıta komiseri, zabıta komiser yardımcısı olarak uygulanmaktadır. Silah taşıma yetkileri var. El telsizi kullanıyorlar. Belediye zabıtalарının saç ve sakal kısıtlaması yoktur. Göreve ekip olarak çıkılıyor, ekipler genellikle dört (4) kişiden oluşuyor."<sup>35</sup>

Memur alımları merkezi sistemle (bizdeki KPSS sistemi gibi) yapılmaktadır. Altı ay süreli eğitim kursuna katıldıktan sonra göreve başlatılıyor. Görevde yükselme için sınav açılıyor. Bir üst rütbeye beş yılda bir geçiliyor. Ayrıca merkezde bulunan elektronik takip sisteminden her memurun hangi noktada bulunduğu sicil numarası ile biliniyor. Eğer zabıta personeli yabancı dil biliyorsa bildiği dile göre o ülkenin bayrağını ifade eden küçük bir arma yakasında yer alıyor. "Venedik belediye zabıtası yasal düzenlemeden dolayı işgallerin engellenmesi hususunda herhangi bir işlem yapmıyor, mevcut işgalleri 'mali polis' denetliyor. Turizm danışma büroları bulunuyor ancak bu tür işlemleri özel bürolar ücret karşılığında yapıyor. Şehrin meydanlarında bulunan büfeler daha önceden izin aldığı için kaldırılamıyor."<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Zabıta Dairesi Başkanlığı, *Venedik Belediyesi Ziyareti Raporu*, 2008.

<sup>35</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Zabıta Dairesi Başkanlığı, *Venedik Belediyesi Ziyareti Raporu*, 2008.

<sup>36</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Zabıta Dairesi Başkanlığı, *Venedik Belediyesi Ziyareti Raporu*, 2008.

## 2.2.2. Belçika Belediye Polisi (Municipal Police)

Bir Avrupa ülkesi olan Belçika, yönetsel olarak; ‘Flaman Bölgesi’nde beş (5), ‘Valon Bölgesi’nde de beş (5) olmak üzere toplam on (10) eyalete ayrılmıştır. Eyaletler bölgelere bağlıdır ve bu eyaletlerin seçimle doğrudan seçilen üyelerden oluşan meclisleri vardır. Bu meclisler ise ilgili eyaletin idaresinden sorumlu olan temsilciyi (Permanent Delegation) seçmektedir. Eyaletin yönetiminde, eyalet meclisi tarafından temsilcinin üstü olarak kral tarafından atanan ‘Vali’ yer almaktadır. Eyaletlerin yöneticileri; eyalet sınırları dâhilinde, çıkarılan kanunların uygulanması, düzenin sağlanması, bölgenin kalkınması, eyaletteki yolların bakımı, gibi konulardan ve eyalete bağlı belediyeleri denetlemekten sorumludurlar.

Ülkenin güvenliğine dair sorumluluklar ve sorumlular açık ve net olarak belirlenmiştir. “Federal polis, ülkenin genel anlamdaki güvenliğinden sorumludur. Yerel polis ise kendi sorumluluğunda olan yüz doksan altı (196) bölgede asayiş ve güvenliğin sağlanmasından sorumludur.”<sup>37</sup>

Belçika’nın güvenlik yapısı; ülke genelindeki asayiş ve güvenlik görevlerini yapan federal polis ile yerel yönetim alanlarında görevli olan ve belediye başkanlarına bağlı yerel polis gücünden oluşmaktadır. “Ülkede demiryolu ve havaalanı gibi sahalarda görevli olan diğer güvenlik güçleri de sisteme entegre edilmiştir. Belçika’da yukarıda bahsedildiği gibi iki kademeli bir polis teşkilatı oluşturulmuştur: federal ve yerel polis teşkilatı.”<sup>38</sup>

Yerel polis ile ilgili sorunları çözme hususunu, merkez teşkilatında görev yapan yerel polis daire başkanı koordine eder. Diğer merkeziyetçi yönetim yapılarında olduğu gibi Belçika’da da merkez teşkilatının taşrada temsilcileri yoktur. Ancak merkezdeki ilgili birim yerel birimlerin koordinasyonunu yapmaktadır. Bu anlamda ‘Yerel Polis Daire Başkanlığı’na paralel olarak Brüksel’de oluşturulmuş ‘Daimi Ulusal Polis Komisyonu’ vardır. Bu komisyon, Valon bölgesinden beş (5), Flaman bölgesinden yedi (7) ve Brüksel’den iki (2) emniyet müdürünün katılımıyla

<sup>37</sup> Haberfeld SADYKIEWİVZ, Belçika Polis Teşkilatı, Kuvvetten Hizmete Bir Dönüşüm ve Değişim Programı, (çev: Hüseyin ÇEVİK), Polis Bilimleri Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, 2005, s.1-130.

<sup>38</sup> SADYKIEWİVZ, *Belçika Polis Teşkilatı, Kuvvetten Hizmete Bir Dönüşüm ve Değişim Programı*, s.969.

on dört (14) üst yönetici müdürden oluşmaktadır. Bu komisyon, yerel polisin günlük aktiviteleri için danışmanlık görevi yapar. Belediye başkanlarına bağlı olarak çalışan ve idari işlerle adli iç güvenlik işlevlerini yerine getiren yerel polis, yüz doksan altı (196) birimde iki seviyede teşkilatlanmıştır: büyük şehirlerde ‘belediye polisi’ (Municipality Police) ve küçük şehirlerde ve kırsalda ‘kırsal polis’ (Rural Police). Bu birimlerden elli (50) tanesi sadece bir şehir veya belediye bölgesinde, yüz kırk altı’sı (146) ise küçük kasaba ve köylerde teşkilatlanmıştır.

Yerel polis biriminin başında yerel bir polis müdürü vardır. Bu müdür, yerel polisin yönetiminden ve yerel güvenlik planının uygulanmasından sorumludur. “Yerel polis, başındaki müdürü yoluyla seçilmiş belediye başkanına bağlıdır. Kırsal polis ise ‘polis konseyleri’ (Police Council) aracılığıyla yerel yönetimlere bağlıdır.”<sup>39</sup>

Yerel polis, kamu düzenini sağlamakta yetersiz kalırsa belediye başkanı konuyla ilgili olarak askeri birliklerden yardım isteyebilir. Yerel polisin yetkisi, komün sınırlarını kapsamaktadır. Ayrıca bu birim, gerektiğinde genel kamu güvenliğinin ve düzenin sağlanabilmesi için görevlendirilebilir, yani bu birime federal görevler de verilebilir. Kentlerde trafik ile ilgili işler görev sahasıyla sınırlı olarak komün polisince yürütülür.

### **2.2.3. İngiltere’de Kentsel Zabıta Hizmetleri (Urban Police Services)**

İngiltere’de yönetim sistemi; tek parlamento ile idare tarafından yönetilen üniter ve merkezi bir yapıdan oluşmaktadır. Ülkenin siyasi yapısında hizmet sunumu merkezi yönetimin kontrolündedir. Canpolat konuyu şu şekilde açıklamıştır:

*“Ülkede bakanlıklar genellikle taşrada örgütlenmemiştir ancak merkezi yönetimin yerel yönetimler de dâhil olmak üzere tüm yapı üzerinde önemli etkisi vardır.”<sup>40</sup>*

---

<sup>39</sup> SADYKİEWİVZ, *Belçika Polis Teşkilatı, Kuvvetten Hizmete Bir Dönüşüm ve Değişim Programı*, s.967.

<sup>40</sup> Hasan CANPOLAT, “İngiltere’de Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli idareler”, *İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını*, Yayın No: 27, Ankara, 1999, s.319-320.

İngiltere’de yerel yönetimlerin karar verme yetkisi seçilmiş olan ‘Meclis’lerdedir. Yerel seçimler, dört (4) yılda bir yapılmakta, tek dereceli bir seçim sistemine dayanılarak yapılmaktadır. Meclisler; koruyucu hizmetler, çevre ve altyapı hizmetleri, eğitim-sağlık ve sosyal hizmetler olmak üzere üç (3) ana gruba ayrılmıştır. İngiltere’de merkezi bir polis gücü yoktur. İç güvenlik hizmetlerini ise ‘Yerel İdare’ler (Local Government) vermektedir. Yerel yönetimlerde her hizmet kolu için, çoğunluğu o kentin halkı tarafından seçilen üyelerden oluşan bir meclis bulunmaktadır. Bu meclis, o bölgenin güvenlik politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında yetkili ve sorumludur.

İngiltere’de, belediye sınırları içerisinde belde düzeninin sağlanması, belde halkının sağlık ve huzurunun korunması, belediye yasaklarının çiğnenmesi durumunda cezai müeyyide uygulanması hususlarında, Türkiye’dekine benzer bir ‘belediye zabıta teşkilatı’ bulunmamaktadır. Türkiye’de belediye zabıtası tarafından yerine getirilen görevler, İngiltere’de belediye içerisinde kurulmuş olan ‘sivil’ birimler tarafından yerine getirilmektedir. Her belediye bünyesinde ‘Ticaret Servisi’ (Trading Standard Service) ve ‘Çevre Sağlığı Servisi’ (Environmental Health Service) gibi birimler, Belediye zabıtasının Türkiye’de üstlendiği görevlere benzer görevleri üstlenmektedirler.

Ticaret Servisi’nin (Trading Standard Service) bazı görevleri şunlardır:<sup>41</sup>

- “Ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek,
- İmalat, toptan ve perakende satış yapan her türlü ticarethanenin kontrolünü yapmak, ticarethanelerde ve imalathanelerdeki şüpheli malları teste tabi tutmak,
- Her türlü ticarethaneye ruhsat vermek, verilen ruhsatları kontrol ve iptal etmek,
- Devamlı ve geçici pazarların kurulmasını sağlamak ve bunları denetlemek,
- Tüketici ile satıcı arasında doğruluğa ve dürüstlüğe dayalı alışverişin yapılmasını sağlamak üzere tedbir almak, tüketiciler tarafından esnaf hakkında yapılan ihbar ve şikâyetleri değerlendirmek,

---

<sup>41</sup> Yusuf Ziya GÖKSU, “İngiltere’de Mahalli İdareler Zabıtası”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:58, 1986, s.111-112.

- Her türlü ticarethane ve işyeri çalışma saatlerini kontrol etmek,
- Tüketici tavsiye büroları oluşturarak tüketicinin en uygun fiyat ve kalitede mal almasını sağlamak,
- Kayıtsız ve ruhsatsız çalışan seyyar satıcıların faaliyetlerini men etmek,

Çevre Sağlığı Servisi (Environmental Health Service)'nin başlıca görevleri ise şunlardır:<sup>42</sup>

- Konutlar ve içinde oturanlar hakkındaki şikâyetleri incelemek,
- Günlük olarak hava kirliliği durumunu ölçüp bununla ilgili tedbirleri almak,
- Rahatsız edici gürültülere (müzik, alarm vs.) yönelik şikâyetleri kabul etmek ve soruşturmak,
- Trafik gürültülerini günlük olarak ölçerek bu gürültülerin asgariye indirilmesi için tedbirler almak,
- İçme suyu kaynaklarından ve yüzme havuzlarından numune su alıp kontrol etmek,
- Halkın yiyecek maddeleri ile ilgili şikâyetlerini inceleyip soruşturmak, tehlikeli yiyecek ihbarlarını değerlendirmek,
- İthal ve ihraç edilen her türlü yiyecek maddesini sağlık yönünden kontrol ederek işyerlerinde sağlık ve iş emniyeti yönünden tehlikeli durumları izale edici tedbirleri almaktır.”

#### **2.2.4. Lüksemburg'da Kentsel Zabıta Hizmetleri (Urban Police Services)**

Lüksemburg Anayasası'nın 107. maddesinde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki yetkilerin şu şekildedir:

- Belediyeler, kendi sınırları içinde özerk birimlerdir. Belediyeler tüzel kişiliğe sahiptir ve varlıklarını kendi organları aracılığıyla yönetirler,
- Belediye, belediye meclisi üyeleri arasından seçilen belediye başkanı ve encümeninden oluşan bir kurul tarafından yönetilir.

---

<sup>42</sup> Göksu, *İngiltere'de Mahalli İdareler Zabıtası*, s.113-114.

- Belediye organlarının şekli, teşkilatlanması, görev, yetki ve sorumlulukları ilgili kanunda belirtilir. Kanun, belediye çalışanlarının statülerini de tanımlar.

Lüksemburg'da da belediyeler, Türkiye'deki gibi anayasal kuruluşlardır. Kuruluşları kanuna dayanmakla birlikte teşkilat yapıları, görev, yetki ve sorumluluk sınırları belirlidir. Ülke, yüz ölçümü küçük olduğundan bölge veya illere ayrılmamış, yerel yönetim birimi olarak sadece belediye kurulmuştur. Ülkede yüz on sekiz (118) tane belediye vardır. Belediye yönetiminin karar organı, Türkiye'deki gibi belediye meclisidir. Belediyenin yürütme organı belediye başkanı ve encümenidir. Ünüsan'a göre:

*“Lüksemburg'daki belediye kanununa göre kentsel zabıta hizmetleri ile ilgili olarak belediyeler; kendi iç düzenlemeleri ve beldenin emniyet ve asayişi ile ilgili düzenlemeler yapma ve yayınlama konusunda doğrudan ve tam yetkilere sahiptirler. Belediyeler, görev alanlarında; trafik düzenlemeleri yapmak, yönlendirmek, yasaklar koymak ve ücretli otoparkların kurulmasına karar vermekle görevli ve yetkilidirler. Belediyeler, kamu sağlığı ve esenliğini sağlayabilmek amacıyla ev inşaatları için düzenleyici tedbirler almak zorundadır.”<sup>43</sup>*

Lüksemburg belediyelerinde de belediye zabıtası birimi teşkildir ve bu birimin yürüttüğü başlıca hizmetler şunlardır:<sup>44</sup>

- Güvenlikle ilgili her şey, halka açık caddelere, meydanlara ve alt-üst geçitlere kolay ulaşım, cadde ve sokak temizliği, atık toplama ve harap binaların yıkımı veya onarımı,
- Vatandaşların uykusunu kesen gürültü, kavga, tartışma gibi, huzuru bozucu davranışların engellenmesi ve cezalandırılması,
- Fuarlar, pazarlar, tiyatrolar ve kafeler gibi büyük kalabalıkların toplandığı yerlerde düzenin sağlanması,
- Satışa sunulan mal ve yiyeceklerin ölçü ve sağlık açısından kalitesinin denetimi,

<sup>43</sup> Ünüsan, *İtalya'da Mahalli İdareler Dünyada Mahalli İdareler*, s.117.

<sup>44</sup> Ünüsan, *İtalya'da Mahalli İdareler Dünyada Mahalli İdareler*, s.118-119.

- Zihinsel özürlü kişilerin veya caddelerde dolaşan tehlikeli hayvanların sahip olabileceği zarara karşı tedbirlerin alınmasıdır.

Türkiye’de belediye zabıtasının konum, görev, yetki ve sorumluluğu ile mesleğin Avrupa ülkelerindeki durumunun daha iyi anlaşılması adına emsal olarak verilen; İtalya’da Venedik belediye zabıtası, Belçika’da belediye polisi, İngiltere’de kentsel zabıta hizmetleri ve Lüksemburg’da kentsel zabıta hizmetleri örneklerinde de görüleceği üzere yabancı ülkelerdeki belediye kolluk kuvveti ile Türkiye’de belediyelerde görev yapan özel kolluk kuvveti görev ve fonksiyon konularında örtüşse de tamamen aynı işleve sahip değiller.

### **2.3. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Görevleri**

5393 sayılı Belediye Kanunu’na dayanılarak İçişleri Bakanlığınca 2007 yılında belediye zabıta yönetmeliği yeniden düzenlenmiş ve zabıtanın görev, yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Bu yönetmeliği 10. maddesi içerisinde yer alan görevler, beldenin düzen ve esenliği, imar, sağlık, trafik ve yardım olmak üzere beş (5) ana madde altında düzenlenmiştir.

#### **Beldenin Düzeni ve Esenliği İle İlgili Görevleri**

Belediye zabıtasına, kentte belirlenen kurallar çerçevesinde düzenli bir hayatın sürmesi ile ilgili görevler yüklenmiştir. Bunlar aşağıdaki gibidir:<sup>45</sup>

- 1) Belediye sınırları içinde beldenin düzenini, belde halkının huzurunu ve sağlığını sağlayıp korumak amacıyla kanun, tüzük ve yönetmeliklerde, belediye zabıtasınca yerine getirileceği belirtilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.
- 2) Belediyece yerine getirileceği belirtilip de mahiyeti itibarıyla belediyenin mevcut diğer birimlerini ilgilendirmeyen ve belediye zabıta kuruluşunca yerine getirilmesi tabii olan görevleri yapmak.

<sup>45</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 10/a, 2007.

- 3) Belediye karar organları tarafından alınmış kararları, emir ve yasakları uygulamak ve sonuçlarını izlemek.
- 4) Ulusal bayram ve genel tatil günleri ile özellik taşıyan günlerde yapılacak törenlerin gerektirdiği hizmetleri görmek.
- 5) Cumhuriyet Bayramında iş yerlerinin kapalı kalması için gerekli uyarıları yapmak, tedbirleri almak, bayrak asılmasını sağlamak.
- 6) Kanunların belediyelere görev olarak verdiği takip, kontrol, izin ve yasaklayıcı hususları yerine getirmek.
- 7) Belediye cezaları ile ilgili olarak kanunlar uyarınca belediye meclisi ve encümeninin koymuş olduğu yasalara aykırı hareket edenler hakkında gerekli işlemleri yapmak.
- 8) 2/1/1924 tarihli ve 394 sayılı Hafta Tatili Kanununa göre belediyeden izin almadan çalışan işyerlerini kapatarak çalışmalarına engel olmak ve haklarında kanuni işlemleri yapmak.
- 9) Bulunmuş eşya ve malları, mevzuat hükümlerine ve belediye idaresinin bu konudaki karar ve işlemlerine göre korumak, sahipleri anlaşıldığında onlara teslim etmek sahipleri çıkmayan eşya ve malların, mevzuatta ayrıca özel hüküm yoksa bakım ve gözetim masrafı alındıktan sonra bulana verilmesini sağlamak.
- 10) 28/4/1926 tarihli ve 831 sayılı Sular Hakkındaki Kanuna göre, umumi çeşmelerin kırılmasını, bozulmasını önlemek, kıran ve bozanlar hakkında işlem yapmak, şehir içme suyuna başka suyun karıştırılmasını veya sağlığa zararlı herhangi bir madde atılmasını önlemek, kaynakların etrafını kirletenler hakkında gerekli kanuni işlemleri yapmak.
- 11) 25/4/2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu ve bu Kanuna göre çıkarılan 31/7/2006 tarihli ve 25245 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan Adres ve Numaralamaya İlişkin Yönetmelik çerçevesinde binalara verilen



numaraların ve sokaklara verilen isimlere ait levhaların sökülmesine, bozulmasına mani olmak.

12) 23/2/1995 tarihli ve 4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde etiketsiz mal, ayıplı mal ve hizmetler, satıştan kaçınma, taksitli ve kampanyalı satışlar ve denetim konularında belediyelere verilen görevleri yerine getirmek.

13) Kanunen belediyenin izni veya vergi ve harçlara tabi iken izin alınmaksızın veya harç ve vergi yatırılmaksızın yapılan işleri tespit etmek, bunların yapılmasında, işletilmesinde, kullanılmasında veya satılmasında sakınca varsa derhal men etmek ve kanuni işlem yapmak.

14) 30/6/1934 tarihli ve 2548 sayılı Ceza Evleriyle Mahkeme Binaları İnşası Karşılığı Olarak Alınacak Harçlar ve Mahkumlara Ödettirilecek Yiyecek Bedelleri Hakkında Kanuna göre cezaevinde hükümlü olarak bulunanlar ve 11/8/1941 tarihli ve 4109 sayılı Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım Hakkında Kanuna göre, yardıma muhtaç olduğunu beyanla müracaat edenler hakkında muhtaçlık durumu araştırması yapmak.

15) 26/5/1981 tarihli ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre, izin verilmeyen yerlerin işgaline engel olmak, işgaller ile ilgili tahsilat görevlilerine yardımcı olmak.

16) 31/8/1956 tarihli ve 6831 sayılı Orman Kanunu hükümlerince belediye sınırları içinde kaçak orman emvalinin tespiti halinde orman memurlarına yardımcı olmak.

17) 12/9/1960 tarihli ve 80 sayılı 1580 Sayılı Belediye Kanununun 15 inci Maddesinin 58 inci Bendine Tevfikkan Belediyelerce Kurulan Toptancı Hallerinin Sureti İdaresi Hakkında Kanun, 24/6/1995 tarihli ve 552 sayılı Yaş Sebze ve Meyve Ticaretinin Düzenlenmesi ve Toptancı Halleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre verilmiş bulunan sanat ve ticaretten men cezalarını yerine getirmek ve hal dışında toptan satışlara mani olmak.

18) 15/5/1959 tarihli ve 7269 sayılı Umumi Hayata Müessir Afetler Dolayısıyla Alınacak Tedbirlerle Yapılacak Yardımlara Dair Kanun gereğince yangın, deprem ve su baskını gibi hallerde görevli ekipler gelinceye kadar gerekli tedbirleri almak.

19) 11/1/1989 tarihli ve 3516 sayılı Ölçüler ve Ayar Kanununa ve ilgili yönetmeliklerine göre, ölçü ve tartı aletlerinin damgalarını kontrol etmek, damgasız ölçü aletleriyle satış yapılmasını önlemek, yetkili tamircilerin yetki belgelerini kontrol etmek, damgalanmamış hileli, ayarı bozuk terazi, kantar, baskül, litre gibi ölçü aletlerini kullanırmamak, kullananlar hakkında gerekli işlemleri yapmak.

20) 14/6/1989 tarihli ve 3572 sayılı İşyeri Açma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değıştirilerek Kabulüne Dair Kanun ile 14/7/2005 tarihli ve 2005/9207 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümleri gereğince, işyerinin açma ruhsatı alıp almadığını kontrol etmek, yetkili mercilerce verilen işyeri kapatma cezasını uygulamak ve gereken işlemleri yapmak.

21) 5/12/1951 tarihli ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında korunan eser, icra ve yapımların tespit edildiği kitap, kaset, CD, VCD ve DVD gibi taşıyıcı materyallerin yol, meydan, pazar, kaldırım, iskele, köprü ve benzeri yerlerde satışına izin vermemek ve satışına teşebbüs edilen materyalleri toplayarak yetkililere teslim etmek.

22) 21/7/1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkındaki Kanuna göre belediye alacaklarından dolayı haciz yoluyla yapılacak tahsilatlarda yardımcı olmak.

23) 13/3/2005 tarihli ve 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ile verilen görevleri yerine getirmek.

24) Korunması belediyelere ait tarihi ve turistik tesisleri muhafaza etmek, kirletilmesine, çalınmalarına, tahrip edilmelerine ve her ne suretle olursa olsun zarara uğratılmalarına meydan vermemek.

25) Mülki idare amiri, belediye başkanı veya yetkili kıldığı amirlerin hizmetle ilgili emirlerini yerine getirmek.<sup>46</sup>

### **İmar ve Çevre İle İlgili Görevleri**

Belediye zabıtası, kentin imarı ve çevre düzeni ile ilgili olarak, özellikle denetim hususunda görevler almaktadır.

Bu görevler:<sup>47</sup>

- 1) Fen elemanlarıyla birlikte yapılacak yasal işlemleri yerine getirmek.
- 2) 3/5/1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu ve ilgili imar yönetmeliklerine göre belediye ve mücavir alan sınırları içinde güvenlik tedbirleri alınması gerekli görülen arsaların çevrilmesini sağlamak, açıkta bulunan kuyu, mahzen gibi yerleri kapattırarak zararlarını ve tehlikelerini gidermek, kanalizasyon ve fosseptik çukurlarının sızıntı yapmalarına mani olmayı sağlamak, hafriyat atıklarının müsaade edilen yerler dışına dökülmesini önlemek, yıkılacak derecedeki binaları boşalttırmak, yıkım kararlarının uygulanmasında gerekli tedbirleri almak, ruhsatsız yapılan inşaatları tespit etmek ve derhal inşaatı durdurarak belediyenin fen kuruluşlarının yetkili elemanlarıyla birlikte tutanak düzenlemek ve haklarında kanuni işlem yapmak.
- 3) 20/7/1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununa göre izinsiz yapılaşmaya meydan vermemek, izinsiz yapıların tespitini yapmak ve fen elemanlarının gözetiminde yıkılmasını sağlamak ve gerekli diğer tedbirleri almak.
- 4) 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununa göre, sit ve koruma alanlarında ruhsatsız yapı, izinsiz kazı ve sondaj yaptırımları, izinsiz define arayanları ilgili mercilere bildirmek.

<sup>46</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005.

<sup>47</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 10/b, 2007.

## Sağlık İle İlgili Görevleri

Belediye zabıtasının sağlıkla ilgili görevleri belediye kanunu ve diğer ilgili mevzuata dayanmaktadır. Bu görevler:<sup>48</sup>

- 1) 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu ve 27/5/2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, ilgili tüzük ve yönetmeliğin uygulanmasında ve alınması gerekli kararların yerine getirilmesinde görevli personele yardımcı olmak.
- 2) Ruhsatsız olarak açılan veya ruhsata aykırı olarak işletilen işyerleriyle ilgili olarak İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik hükümlerine göre işlem yapmak.
- 3) İlgili kuruluşlarla işbirliği halinde, 5393 sayılı Kanununun 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (1) bendi uyarınca gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlı olup olmadığını denetlemek.
- 4) Ev, apartman ve her türlü işyerlerinin çöplerinin sokağa atılmasına mani olmak, çöp kutu ve atıklarının eşelenmesini önlemek.
- 5) Cadde, sokak, park ve meydanlarda mevzuata ve sağlık şartlarına aykırı olarak satış yapan seyyar satıcıları men etmek, bu hususta yetkili mercilerin kararlarıyla zabıta tarafından yerine getirilmesi istenen hizmetleri yapmak.
- 6) Gıdaların Üretimi Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, ilgili tüzük ve yönetmelikler gereğince yıkanmadan, soyulmadan veya pişirilmeden yeneni gıda maddelerinin açıkta satılmasına mani olmak, karıştırıldıklarından şüphe edilenlerden tahliller yapılmak üzere numune alınması hususunda ilgili teşkilata bilgi vermek, yetkili personelin bulunmaması halinde tüzük ve yönetmeliklerde belirtilen kurallara uygun olarak numuneyi bizzat almak ve

---

<sup>48</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 10/c, 2007.

yapılan tahlil sonucunda sağlığa zararlı oldukları tespit edilenleri yetkililerin kararı ile imha etmek.

7) Yetkili mercilerin kararları doğrultusunda belirlenen yerler dışında kurban kesilmesini önlemek.

8) 9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanununa ve ilgili yönetmeliklere göre çevre ve insan sağlığına zarar veren, kişilerin huzur ve sükûnunu, beden ve ruh sağlığını bozacak şekilde gürültü yapan fabrika, işyeri, atölye, eğlence yerleri gibi müesseseleri tutanak düzenleyerek yetkili mercilere bildirmek ve bu konuda kendisine verilen görevleri yerine getirmek.

9) 8/5/1986 tarihli ve 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununa ve ilgili yönetmeliğe göre bir yerde hastalık çıkması veya sebebi belli olmayan hayvan ölümlerinin görülmesi halinde ilgili mercilere haber vermek, bu yerleri geçici kordon altına almak, yetkililere bu konuda her türlü yardımı yapmak, imhası gereken hayvanların itlafına yardımcı olmak, bunların insan sağlığına zarar vermeyecek şekilde imhasını yaptırmak.

10) 3285 sayılı Hayvan Sağlığı ve Zabıtası Kanununa ve Yönetmeliğine göre hayvan ve hayvansal ürünlerin nakliyeciliğini yapanların ruhsatlarını ve hayvanların menşe şahadetnamelerini kontrol etmek, mezbaha ve et kombinası dışı kesimleri önlemek, bunların hakkında kanuni işlemler yapmak.

11) 24/6/2004 tarihli ve 5199 sayılı Hayvanları Koruma Kanunu ile belediyelere, zabitanın görevleri içerisinde verilen yetkileri kullanmak.

12) İlgili kuruluşlar ile işbirliği halinde fırınların ve ekmek fabrikalarının ve diğer gıda üretim yerlerinin sağlık şartlarına uygunluğunun denetiminde ilgili kuruluşların talebi halinde nezaret etmek, ekmek ve pide gramajını kontrol etmek, gerekli kanuni işlemleri yapmak.

## Trafikle İlgili Görevleri

Belediye zabıtasının trafikle ilgili görevleri, 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununda belirtilen ve motorlu taşıtların denetlenmesi görevinden ziyade daha çok trafikle ilgili altyapı hizmetlerinin koordinasyonu ve altyapıdaki eksikliklerin tespiti ve giderilmesi esasına dayanmaktadır. Bu görevler:<sup>49</sup>

- 1) 13/10/1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununa göre belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisindeki karayolları kenarlarında yapılan yapı ve tesisler için belge aramak, olmayanlar hakkında fen elemanları ile birlikte tutanak düzenlemek.
- 2) Yetkili organların kararı uyarınca belirlenen kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksilerin sayılarını, bilet ücret ve tarifeleri ile zaman ve güzergâhlarını denetlemek.
- 3) Yetkili organların kararı uyarınca tespit edilen durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerindeki araç park yerlerinde gereken denetimleri ve diğer iş ve işlemleri yapmak.
- 4) Kanunlarla belediyelere verilen trafik görev ve yetkilerinden belediye başkanlığınca uygun görülenleri yürütmek.
- 5) Belediyelerce yapılan alt yapı çalışmalarında gerekli trafik önlemlerini almak.
- 6) Belediyelerce dikilen trafik işaret ve levhalarına verilen hasarları tespit etmek.
- 7) Şehirlerarası otobüs terminalleri ile diğer garajlardaki otobüslerin fiyat ve zaman tarifelerini denetlemek, uymayanlara tutanak düzenlemek.

---

<sup>49</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 10/ç, 2007.

## **Yardım Konuları İle İlgili Görevleri**

Belediye zabıtası, görev yaptığı kentte yaşayan veya o kenti ziyaret eden kişilere çeşitli konularda yardım etmekle mükelleftir.

Bu konular görevler:<sup>50</sup>

- 1) Beldenin yabancıları bulunan kimselere yardımcı olmak.
- 2) Savaş ve savaşa hazırlık gibi olağanüstü hallerde sivil savunma hizmetlerinin gerektirdiği ve kendisine verilen görevleri yerine getirmek.
- 3) Korunmaya ve bakıma muhtaç çocukları, özürlüleri, yaşlıları ve yardıma muhtaç kişileri tespit halinde sosyal hizmet kurumlarına bildirmek.

## **2.4. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Yetkileri**

Belediye zabıtasının yetkileri, belediyeyi ilgilendiren mevzuata dayanmakla birlikte, temel anlamda 5393 sayılı Belediye Kanunu’na dayanmaktadır. Burada belirtilen yetkiler ise, belediye kanununa dayanılarak İçişleri Bakanlığı’na çıkarılan Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin 11. maddesindeki başlığı altındaki yetkileri kapsamaktadır.

Bu yetkiler Belediye Zabıtası Yönetmeliği’nde şu şekilde sıralanmaktadır:<sup>51</sup>

- a) Umuma açık yerlere girer, gerekli kontrolleri yapar, sahip veya işletenlerinden kontrol konusu ile ilgili belgeler ister ve haklarında tutanak düzenler.
- b) Boşaltılması ve yıktırılması hususunda yetkili mercilerin karar veya emirleri bulunan yapı, ev veya müesseselere kanuni yetkililerle birlikte girer ve yasal yaptırım uygular.

<sup>50</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 10/d, 2007.

<sup>51</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 11/1, 2007.

c) Mevzuatla belediye zabıtasına tanınan yetkileri kullanmaya mani olanlar hakkında adli kovuşturma yapılmak üzere tutanak düzenler.

ç) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarına vaki olacak tecavüzleri usulünce önler,

d) Umumi yerlerde belediye nizamlarına aykırı olarak seyyar satışta bulunan kimseleri ve başkalarının ticarethane önlerini de kapatacak şekilde yaya kaldırımlarını, izinsiz işgal edenleri men eder.

e) Taşıtların durmak, duraklamak ya da park etmek suretiyle yolları, herkesin gelip geçmesine mahsus yerleri ve yaya kaldırımlarını işgallerini önler.

f) Umumi yol, kaldırım ve meydanlarda izinsiz olarak gazete, dergi ve kitapların yerde teşhir edilerek satışını önler.

g) 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu kapsamında korunan eser, icra ve yapımların tespit edildiği kitap, kaset, CD, VCD ve DVD gibi taşıyıcı materyallerin, pazar veya panayır kurulan yerler, meydanlar, mezat yerleri, yol, meydan, pazar, iskele, köprü gibi umuma ait yerlerde satışına izin vermez ve bunların satışını engeller, satışına teşebbüs edilen materyalleri toplayarak yetkili makamlara teslim eder.

ğ) Sağlığa mutlak surette zararlı olduğu usulünce yapılmış tahliller sonunda sabit olan bozulmuş, kokmuş ve çürümüş gıda maddelerini yetkililerin isteği ve raporu üzerine imha eder.

h) Sahipsiz olup, beldede başıboş dolaşan hayvanların muhafaza altına alınmasını sağlar ve bunlardan tehlike yaratması muhtemel olanların veteriner ekiplerince usulü dairesinde etkisiz hale getirilmesine yardımcı olur.

ı) Umumi yerlerde aşırı derecede gürültü yapanlara, çevreyi kirletenlere, pazar ve panayır yerlerinde geliş ve gidişi zorlaştıranlara gerekli ikaz ve tembihatta bulunur, uymayanlar hakkında gerekli yasal işlemi yapar.



## 2.5. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Sorumluluğu

Belediye zabıtası personelinin sorumluluğu, kendisine yasal olarak verilen görevlerin, mevzuata uygun olarak yerine getirilmesi hususuna dayanmaktadır. “Belediye zabıtası amir ve memurları, görevlerine ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve emirleri bilmekle, hizmetlerini bunların hükümleri dairesinde yapmakla ve görevlerin yerine getirilmesi sırasında birbirlerine yardım etmekle yükümlü ve sorumludurlar.”<sup>52</sup>

## 2.6. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Kadro ve Unvanları

Belediye Zabıta Yönetmeliği’ne göre; ‘Belediye zabıtası personeline verilen kadro ve unvanlar; Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslara göre belirlenmiştir. Belirlenen bu esaslara göre zabıtada; zabıta dairesi başkanı, zabıta müdürü, zabıta şube müdürü, zabıta amiri, zabıta komiseri ve zabıta memuru unvanlı kadrolar bulunmaktadır. Belediye zabıta yönetmeliğinde sayılan unvanlardan zabıta dairesi başkanı ve zabıta müdürü dışındaki kadrolara yapılacak atamalarda aşağıdaki şartlar aranmaktadır:

Zabıta şube müdürlüğüne atanabilmek için:<sup>53</sup> Meslekle ilgili yükseköğrenimi bitirmesi veya en az 4 yıllık yükseköğrenim mezunu olmak, En az iki yıl zabıta amiri olarak çalışmış olmak, 1-4 dereceli kadrolara atanmak için 657 sayılı Kanunun 68. maddesinin (B) bendinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak, Görevde yükselme sınavında başarılı olmak, Kadro durumu elverişli olmak. Şartlarını yerine getirmek gerekmektedir.

Zabıta amirliğine atanabilmek için:<sup>54</sup> En az lise mezunu olmak, 4 yıllık yükseköğrenim mezunları için 2 yıl; 2 yıllık yüksekokul mezunları için 3 yıl, lise ve dengi okul mezunları için 4 yıl zabıta komiseri olarak çalışmış olmak, Yükseköğrenim mezunu olanların 1-4 dereceli kadrolara atanmaları için 657 sayılı Kanunun 68. maddesinin (B) bendinde belirtilen süre kadar hizmeti bulunmak,

<sup>52</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 12/1, 2007.

<sup>53</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 17/a, 2007.

<sup>54</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 17/b, 2007.

Görevde yükselme sınavında başarılı olmak, Kadro durumu elverişli olmak. Şartlarını yerine getirmek gerekmektedir.

Zabıta komiserliğine atanabilmek için:<sup>55</sup> En az lise mezunu olmak, 4 yıllık yükseköğrenim mezunları için 2 yıl; 2 yıllık yüksekokul mezunları için 3 yıl, lise ve dengi okul mezunları için 4 yıl zabıta memuru olarak çalışmış olmak, Görevde yükselme sınavında başarılı olmak, Kadro durumu elverişli olmak şartları aranmaktadır.

Belediyeler, görevde yükselme ile ilgili aranacak hizmet sürelerini, kurumlarında ve diğer kurumlarda geçen hizmet sürelerini dikkate alarak belirlerler. “Bu sürelerin en az iki (2) yılının zabıta teşkilatında geçmiş olması gerekmektedir. Ancak, yeni kurulan belediyeler ile görevde yükselmeye ilgili ilanlara başvuru olmaması halinde en az iki (2) yıl çalışmış olmak şartı aranmaz.”<sup>56</sup>

## **2.7. Türkiye’de Belediye Zabıtasının Denetlenmesi**

Belediye zabıtası personelinin denetlenmesi 5393 sayılı Belediye Kanunu’na dayanmaktadır. Bu kanuna dayanılarak İçişleri Bakanlığı’na çıkarılan Belediye Zabıta Yönetmeliği’nin 30. maddesindeki başlığı altındaki yetkileri kapsamaktadır.

Bu yetkiler şunlardır:<sup>57</sup>

- a) Bakanlık denetim elemanları,
- b) Valiler, kaymakamlar ve belediye başkanları ile bunların görevlendireceği diğer personel, tarafından denetlenir.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 17/c, 2007.

<sup>56</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 17/2, 2007.

<sup>57</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 30/1, 2007.

<sup>58</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 30, 2007.

### 3. Kent Güvenliği ve Belediye Zabıtası

#### 3.1. Kent Güvenliği Kavramı

Kent güvenliği, insanların toplu olarak yaşadıkları şehirlerde, can güvenliğilerinin yanında sağlıklı ve huzurlu bir şekilde yaşamaları hususunu içeren bir kavramdır. Ülkelerin nüfuslarının hızla artması, bölgesel savaş ve kargaşa ortamı, iş olanaklarının büyük ve gelişmiş şehirlerde olması, doğal kaynakların önemli şehirler civarında olması veya bu kaynakların yönünün büyük şehirlere çevrilmesi, insanların sağlıklı ve güvenli ortamlarda yaşama ihtiyaçları gibi birçok nedenden ötürü ‘güvenli kent’ kavramları ortaya çıkmıştır. Ayrıca güvenli kavramı, toplum yaşamında kanuni düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu olarak tanımlanır. şehirlerdeki yaşam kalitesinin günümüzde çeşitli unsurları ve kriterleri vardır.

Erkul bu kriterleri aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

*“Nüfusun artması, şehirleşme, endüstrileşme, doğal kaynaklardaki azalmalar, evre sorunları ve teknolojidaki gelişme ve değişmeler ile yaşam kalıplarının değişmesi gibi faktörler yaşam kalitesini belirleyen bazı faktörlerdir. Bu açıdan yaşam kalitesinin toplumsal ve bireysel boyutları söz konusudur. Gelir düzeyi veya eğitim düzeyi bireyin yaşam kalitesini etkilerken, ülke deki gelir dağılımı veya eğitim sistemi de toplumsal yaşamın kalitesine etkide bulunmaktadır. Yaşam kalitesi denilen husus, insanların yaşam koşulları ve birbirleriyle olan ilişkilerinden ve yaşadıkları çevreye karşı duydukları tatmin ve güven derecesi olarak bilinir. Yaşam kalitesi; eğitim, sağlık, aile, yönetim, ekonomik güvence, toplumsal hizmet ve konut gibi yaşam alanlarının tümünde duyulan hoşnutluk düzeyi olarak tanımlanır.”<sup>59</sup>*

Sağlık, güvenlik, iş alanları ve diğer birçok olanakların bulunduğu şehirlere insanların yönelmeleri sonucu ‘göç’ olgusu ortaya çıkmış ve hız kazanmıştır. “Yaşanan tüm bu göçler ile göç alan ve nüfusu artan şehirlerde kültür, yaşam biçimi, inanç ve düşünceleri birbirinden farklı birçok kesimden insanın uyum içinde bir arada yaşamaları önem arz etmektedir. Farklı kesimden insanlar arasında

<sup>59</sup> Hüseyin ERKUL, Yusuf KARAKILÇIK, “Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi”, *ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2000, s.94.

yaşanabilecek uyumsuzluk ve çatışma, şehrin yaşanılabilirliğini azaltır ve bu durumda güvenli kent kavramından hızlı bir şekilde uzaklaşmaya başlanır.”<sup>60</sup>

Bir toplum veya şehirde nüfusun hızla artması, doğal yaşam alanlarını ve kaynaklarını azaltması, yaşam standartlarının ve anlayışının değişmesi, teknoloji ve endüstri hareketliliği gibi unsurlar o yerdeki yaşamın kalitesine etki eden birincil unsurlardır. Bir kişinin; eğitim, kültür ve gelir düzeyi o kişinin aynı zamanda yaşam kalitesini etkiler ve belirler. Bu kaliteye o ülkenin bireyleri arasındaki gelir dağılımı da etki eder. Yaşam kalitesi; insanların içinde yaşadıkları çevre ve bu çevreye karşı duydukları güven ve tatmin derecesi, ekonomik güvence, eğitim kalitesi gibi birçok unsuru içine alan bir kavramdır. Kentsel yaşam kalitesi ise; değişik bilim alanlarını kapsamaktadır. “Bu husus; kültür, ekonomi, toplum ve siyaset öğelerini ve parametrelerini içermektedir. Ayrıca şehirde yaşayan insanların o şehrin tüm imkânlarından, ihtiyaçları doğrultusunda ve eşit bir şekilde yararlanabilmeleri de bu hususta önem kazanmaktadır.”<sup>61</sup>

Avrupa Kentsel Şartı, Avrupa Konseyinde benimsenmiştir ve bu şartlar şu hususları içermektedir: Güvenlik, istihdam, konut, sağlıklı çevre, sağlık, kültür, ulaşım, kültürler arası kaynaşma, katılım, kaliteli mimari ve fiziki çevre, kentsel alanlarda spor ve dinlenme, kentlerde ekonomik gelişim, işlevlerin durumu ve sürdürülebilir kalkınma, kişisel bütünlük, mal ve hizmetler, doğal zenginlik ve kaynaklar, eşitlik, finansal yapı ve mekanizmalar, belediyeler arası işbirliğini kapsamaktadır. Tüm bu şartlardan da anlaşılacağı üzere belirlenen parametrelerin devletler tarafından sağlanması kentsel güvenliğin dayanak noktası olarak kabul edilmiştir.

### **3.2. Kent Güvenliğinde Belediye Zabıtasının Yeri ve Önemi**

Belediye zabıtası, insanların yoğun olarak yaşadığı kentlerde görev yapmakta ve görevi itibarıyla de kentteki sorunlarla çeşitli durumlarda karşılaşmaktadır. “Belediye zabıtası, halkın yaşamını düzenli, güvenli ve sağlıklı bir şekilde

<sup>60</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.87.

<sup>61</sup> Gökhan GÖKULU, “Kent Güvenliği, Kentleşme ve Suç İlişkisi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:24, Sayı:1, Erzurum, 2010, s.25.

sürdürmesini sağlamakla yükümlüdür. Belediye zabıtasının bu özelliği, belediyenin görevlerinin şehir ve beldede günlük yaşamın düzenlenmesi ve sürdürülmesine yönelik olmasından ileri gelmektedir.”<sup>62</sup> Çeşitli yönleriyle açıklık getirilmeye çalışılacak olan ‘Kent Güvenliği’ kavramı ile o şehrin çeşitli konularda yönetilmesi ve dizayn edilmesi ile mükellef bir kamu kurumu olan belediyelerde kolluk kuvveti olarak görev yapan belediye zabıtasını birbirinden ayrı düşünmek olanaksızdır. Derdiman ise konuyu şu şeklide açıklamaktadır:

*“Belediye zabıtası genel kolluğun yaptığı hizmetten farklı bir hizmettir. Kolluk kavramı; kamu düzenini sağlamak ve bu düzeninin bozulmasını önlemek için görevli personeli ve teşkilatı ifade eder. Belediyenin kolluk hizmeti ve örgütlenmesi, kent hayatında sağlığın korunması ve insanların mutluluğunun sağlanmasına dönük hizmetlerden mesuldür.”<sup>63</sup>*

Yukarıda da sayılan ve insanların şehirde sürdürdükleri yaşamlarını etkileyen ve düzenleyen birçok konuyu kapsayan ‘Avrupa Kentsel Şartı’nda yer alan konu başlıklarının büyük bir bölümü belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları kapsamına girmektedir. Belediyelerin kolluk kuvveti olan belediye zabıtası da sayılan şartların içeriklerinin belli standartlarda sağlanmasının sağlanması için görev yapmaktadır. Konu başlıkları kapsamında olaya bakacak olursak örneğin; ‘sağlık’ konusunda belediyelerin, o şehirde yaşayan vatandaşların sağlık ve esenlik içerisinde yaşamalarını sağlamak adına görev, yetki ve sorumlulukları vardır. Bu konuya örnek olarak ‘gıda sağlığı’ verilebilir. Gıda sağlığı, halka yiyecek ve içecek maddesi sunan firma ve işletmelerin gıda ürünlerinin üretim ve sunumu konularında belirli hijyen şartlarını yerine getirmeleri gerekmektedir. Bu noktada, gıda maddesi üreten firma ve işletmelerin denetiminde, ilgili kanunun belirttiği üzere Sağlık Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve ilgili belediye ortak bir komisyon kurarak denetim yapmaktadırlar. Bu denetimde bakanlıkların bu husustaki ilgili birimleri ile koordineli olarak belediye adına belediye zabıtası görev yapmaktadır.

<sup>62</sup> Ender ASLAN, Örsan AKBULUT, Nizam ÖNEN, “Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi”, *TODAYE Yayınları*, Ankara, 2002, s.43.

<sup>63</sup> R. Cengiz DİRDİMAN, “Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme 1”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1997, s.107.

Yine sağlıklı çevre konusunda da şehir içerisinde belediyelerin mücavir alanlarında, çevrenin korunması ve kirletilmemesi adına, Çevre ve İmar kanunu ile diğer ilgili mevzuata dayanılarak belediye zabıtasına önemli görev, yetki ve sorumluluklar yüklenmiştir. Yani belediye zabıtası çevre ve doğanın korunmasında kendi yetki çevresinde çevrenin kirletilmesini önleme ve çevreyi kirletenlere cezai müeyyide uygulama ile görevli ve sorumludur. “Zabıta belediyenin kolluk kuvveti olarak; sağlık, bayındırlık, ulaştırma, tarım, veterinerlik ve ekonomiyle ilgili pek çok sorumluluğu vardır.”<sup>64</sup>

Örnekler, diğer başlıklarda da çoğaltılabileceği gibi kent güvenliği ve belediye zabıtasını birbirinden ayrı düşünmek mümkün değildir. Yani belediye zabıtası personelinin yerine getirdiği birçok görev ve sorumluluk, doğal olarak kent güvenliği kapsamında yer almaktadır. Ayrıca, şehirlerde her geçen gün nüfus yoğunluğunun artması şehir içinde hem güvenlik hem de sosyal konularda karışıklık ve sorunları da beraberinde getirmektedir. Bu durum hem yaşanan şehre hem de o şehirde yaşayan insanlara karşı işlenen suçlarda bir artış meydana getirmektedir. Suç denilince akla sadece adli suçlar gelmemelidir.

Bir kişinin yaşadığı şehirde sokaklara çöp veya moloz atması, denizi ya da ormanları kirletmesi de bir suçtur ki bu suçun karşılığında idari para cezası uygulanması gerekir. “Bu konuda belediye mücavir alanları içerisinde bu türden idari yaptırımları gerektiren suçları işleyenlere cezai işlemleri uygulamak ve mevzuatın gereğini yapmak başta belediye zabıtası personeli olmak üzere kolluk kuvvetlerinin görevidir.”<sup>65</sup>

Günümüzde şehir yaşamı ve belediye denilince akla ilk gelen unsurlardan bir tanesi belediye zabıtasıdır. Belediye zabıtasının en önemli özelliklerinden birisi de şehirde yaşayan insanların günlük yaşamlarını esenlikle ve düzenli olarak sürdürmesine yardımcı olmaktır. Esasen belediye zabıtasının bu görevi, belediyelerin kent yaşamındaki fonksiyonuna dayanmaktadır. Durum böyle olunca insanların günlük yaşamlarının birçok alanında belediye eşittir belediye zabıtası algısını ortaya

<sup>64</sup> Firuz Demir YAŞAMIŞ, *Belediye Yönetimi*, Ankara: Zirve Ofset, 1996, s.44.

<sup>65</sup> Gökulu, *Kent Güvenliği, Kentleşme ve Suç İlişkisi*, s.31

çıkarmıştır. Belediye zabıtasının ve bu görevi icra eden personelin, kent alanındaki yetki ve sorumluluğu, belediyelerin mevzuatta düzenlenmiş yetki ve sorumluluğunun sınırına dayanmaktadır. Zabıta hizmetleri, şehir hayatında kesintisiz olmasına yani yirmi dört (24) saat esasına dayalıdır. Tüm bu hususlara bakıldığında belediye zabıtası personeli, belediyenin yetki ve sorumluluğu çerçevesinde hizmet vermekte, kent yaşamı ve bilhassa güvenliği konusunda da önemli bir rol üstlenmektedir.

#### 4. Kolluk Kavramı

Kamu hizmeti ile her türlü idari işlemlerde eşitlik, karşılıksız olma ve süreklilik düşüncesi esas alınarak, kamu ihtiyacı karşılanmak suretiyle kamu menfaatinin sağlanması amaçlanmaktadır. Devlet, en eski ve en yaygın görevi olan ‘Kamu Düzenini’ sağlamak ve korumak amacıyla kendi bünyesi içinde kamu hizmetlerinde bulunan diğer kurumlardan farklı olarak yapılanmıştır. Devletin kamu düzenini sağlama ve koruma ödevi eskiden beri ayrı bir kamu hizmeti olarak teşkilatlandırılmıştır. Fonksiyonel anlamda bu hizmete kolluk hizmeti ve organik anlamda ise bu hizmeti yürüten kuruluşa ‘Kolluk’ (Zabıta) denilmektedir. Bu kavramı Gündoğan aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

*“Kolluk kuvveti; emniyeti, asayiş ve toplumsal düzeni sağlayan, kamu düzenini koruyan, bu düzen bozulduğunda da düzelter, suç islenmesini önleyen bir kuvvettir. Ayrıca bu kuvvet, kanunların ve diğer düzenleyici mevzuatın verdiği görevleri yapar, suç islendikten sonra faileri ele geçirir.”<sup>66</sup>*

Birbirinden farklı tanımlamaları yapılmakla birlikte Şekercioğlu’nun yaptığı tanım şöyledir:

*“Kolluk kuvveti; kamu düzenini koruma, kollama, suç ve suçluları bulma görevleri ile bu amaçla devlet organlarına yardım etme görevlerini kapsar.”<sup>67</sup>*

<sup>66</sup> Kadir GÜNDOĞAN, Cihan KOÇ, Coşkun ÖZBUDAK, *Kolluğun Önleyici ve Adli Görevleri*, Ankara: Kartal Yayınevi, 2007, s.445-446.

<sup>67</sup> Metin ŞEKERCİOĞLU, *Kolluğun Yargısal (Adli) Görevleri Hakkında Kılavuz*, Ankara: Doruk Matbaacılık, 2010, s.19.

Sonuç olarak; kolluğu daha farklı şekillerde tanımlamak mümkündür ancak tüm tanımlarda ortak olan unsurlar, hak ve özgürlükleri koruyarak kamu düzenini sağlama eylemi, devlet tarafından görevlendirilme ve belli bir şekilde teşkilatlandırılmasıdır.

Kolluk makamları, kolluk alanında bireysel ve düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahip kişi ya da kurumlardır. Başka bir deyişle kolluk makamları; kamu düzeninin sağlanması ve korunması için düzenleyici veya bireysel işlemler tesis etmeye yetkili kılınmış mercilerdir. Kolluk görevlileri, genel bir kavram olması nedeniyle 'kolluk amiri' ve kolluk bünyesinde görev verilen kolluk personelini kapsamaktadır. "Türkiye'de kolluk makam ve görevlileri; genel idare makam ve görevlileri, mahalli idareler makam ve görevlileri ile özel kolluk makam ve görevlileri şeklinde sınıflandırılmaktadır. Genel idare kolluk makamlarını İçişleri Bakanı, vali, kaymakam ve bucak müdürleri oluşturmaktadır. Genel kolluk görevlileri ise İçişleri Bakanlığına bağlı olan Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı'dır." <sup>68</sup>

Kolluk çeşitleri; Türkiye'de emniyet veya kolluk hizmeti gören kişi, kuruluş veya kuvvetler aşağı yukarı her yazar tarafından farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Farklılıklar bazen genel kolluk ayırımında, bazen özel kolluk ayırımında, bazen de yardımcı kolluk kişi veya kuvvetlerinin hangi kategoriye girmesi gerektiği konusunda kendini göstermektedir. "Genel kolluk, özel kolluk, yardımcı kolluk ve kendilerine kolluk yetkilerinden bazıları verilen kamu görevlileri şeklinde sınıflandırılmıştır. Bu tasnifle gemi adamları ve hava meydan memurları gibi kamu personeli kolluk kapsamına alınmıştır." <sup>69</sup>

#### **4.1.Genel Kolluk**

Bu kolluk çeşidi, ülke bütünü de genel olarak yetkili ve görevli kolluktur. Gözler bu kolluk tipini şu şekilde tanımlamaktadır:

<sup>68</sup> Lütfi DURAN, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 2012, s.275.

<sup>69</sup> Nurettin AKMAN, *Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma*, Ankara: Genelkurmay Basımevi, 2011, s.197.



*“Kamu güvenliği, huzuru ile genel sağlık amacı düşüncesiyle ülke genelinde kamu düzenini sağlamak için, belirli bir coğrafyada yetkili olan ve yetkili olduğu alanda bulunan her kişi, her grup ve her çeşit faaliyet hakkında kolluk tedbir ve işlemleri gerçekleştirme yetkisi bulunan kolluktur.”<sup>70</sup> Bu kolluk, devlet yapılanması içinde, merkez teşkilatının yani ‘İçişleri Bakanı, Vali ve Kaymakam’ emrinde görev yapar.*

## **4.2. Özel Kolluk**

Bu kolluk tipi ise, ülke genelinde görevli ve yetkili olmaktan ziyade belli bir alan veya konuda yetkili ve görevli kolluğu kapsamaktadır. Duran bu kolluğu:

*“Özel Kolluk, kurulduğu alanın teknik özellik göstermesi nedeni ve görevi itibariyle bulunduğu coğrafi yerde ki bütün faaliyetlerden değil, sadece belirli bir faaliyetten ve ya belirli bir grup kişiler hakkında yetkili olan kolluktur. Belirli bir tür faaliyet konusunda yetkili ve görevli olduklarından, devlete bağlı kolluk gücü olarak ilgili hizmeti gören bakanlığa ve ya genel müdürlüğe bağlı ve bunların sorumluluğu altında bulduklarından bazılarında ‘hizmet kolluğu’ da denilmektedir.”<sup>71</sup>*

şeklinde tanımlamaktadır.

Belediyelerdeki ‘belediye zabıtası’, Gümrük Bakanlığına bağlı çalışan ‘gümrük muhafaza memuru’ ve ‘orman koruma memuru’ gibi belli kurumlarda görevli personel de ‘özel kolluk’ kavramı kapsamındadır.

Genel kolluk ve özel kolluk arasındaki farklar; görev alanı, görev, yetki, sorumluluk ve kolluğun bağlı bulunduğu makam alanlarında çeşitli farklılıklar bulunmaktadır. Yenisey’e göre bu farklılıklar:

<sup>70</sup> Kemal GÖZLER, *İdare Hukuku Giriş*, Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları, 5. Basım, 2006, s.221.

<sup>71</sup> Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, s.258.

*“Görev yapan kolluğun görev alanları, yetkileri ve bağlı oldukları makam başlıkları altında açıklanabilmektedir.”<sup>72</sup>*

Görev alanı açısından genel kolluk görevlileri, yurt genelinde emniyet ve asayiş hizmetlerini yürütmekle görevli ve yetkili iken, özel kolluk ise sadece özel kanunlarda kendilerine verilmiş olan sınırlı görev ve yetkileri bulunmaktadır. Genel kolluk görevlisinin görev alanına giren durumlara müdahale etmiş olsa dahi genel kolluk geldiği zaman olayı devretmektedir.

Yetki alanı açısından özel kolluk, genel kolluğa göre belirttiğimiz üzere yetkileri sınırlı bulunmaktadır. Belirlenen kanunlar dâhilinde yetkilerini belirli ve sınırlı olarak kullanmaktadırlar. Bundan dolayı yetkileri, genel kolluğa göre kısıtlıdır.

Bağlı buldukları makam açısından genel kolluk olarak bulunan Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı, İçişleri Bakanlığına bağlı bulunmaktadır. Özel kolluk ise bünyesi içerisinde bulunduğu bakanlığa veya belediyelerde direkt Belediye Başkanına bağlı çalışmaktadır.

## **5. Belediye Zabıtası ve Kolluk Kavramı İlişkisi**

Belediye zabıtası personeli, ‘kolluk kavramı’ içerisinde, ‘özel kolluk’ statüsünde görev yapmaktadır. Belediye zabıtası personeli, belediye sınırları dâhilinde beldenin esenlik ve düzenini sağlayan, sağlık ve hududunu gözeten silahsız bir özel kolluk kuvvetidir. Zabıta 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belirtilen kural ve yasaklar ile verilen emirlerin yerine getirilmesi görevini yerine getirir. Ayrıca belediye cezalarını uygulanmak, kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek görevi de vardır. Zabıta hizmetleri öncelikli olarak belde de sağlık ve esenliğin sağlanmasına yönelik hizmetlerdir. Özellikle esenlik hizmeti, belediyelerin kurulması ve var olması amaçlarıyla iç içedir. Özetle belediye zabıtası genel anlamda ‘güvenlik’ alanı dışındaki kolluk görevlerini yapmaktadır. Yani kent güvenliği kavramı içerisinde yer alan ve ‘adli güvenlik’ dışındaki güvenlik hizmetleridir. Belediye zabıtası personeli, görevinin 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı

---

<sup>72</sup> Feridun YENİSEY, *Adli Kolluk Kuruluşu ve Modern Soruşturma Teknikleri Konusundaki Yetkileri, Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Semineri*, Antalya Barosu, Antalya, 2012, s.326.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu... gibi birçok kanun, belediyelerin çıkaracakları yönetmelikler, büyükşehir belediyelerinin çıkaracakları yönetmelik ve UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi) kararları ve belediye başkanının direkt talimatları gibi birçok dayanakla görevini ifa eder. Ayrıca belediye zabıtasının icra ettiği faaliyetler; bastırıcı, zorlayıcı ve emredicidir. Konulan kurallar her zaman tek taraflı yani kamu düzeninin sağlanmasına yöneliktir.

Konulan kuralların emredici ve zorlayıcı olması, alınan kararlara muhatap olan kişileri rızaları olmasa da emredilen şekilde davranmaya yani kurallara uymaya zorlar. Alınan kararlar ve konulan kurallar muhataplara ihtar şeklinde iletilir. Zorlama ise konulan kurala karşı kişilerin uymakta direnmelerinin başladığı andan itibaren ortaya çıkar. 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun ek 6. maddesinde zor kullanma hususu; yakalanması gerekip de direnenlere, direnmeyi giderecek kadar maddi güç kullanmayı ifade eder.

Zorlama ya da zor kullanma hususunda, polis ve jandarma gibi belediye zabıtasının da çeşitli yetkileri vardır. Yargıtay'ın verdiği bir kararda; zabitanın da görevini yaparken 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 245. maddesine göre zor kullanma yetkisi vardır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### BELEDİYE ZABITASI PERSONELİNİN TEMEL SORUN ALANLARI

Belediye zabıtalığı görevini icra eden personelin, var olan ve mesleğin etkin ve verimli yapılmasına engel çeşitli sorunlarının daha iyi ve daha rahat anlaşılabilmesi için, önceki bölümde zabitanın görev, yetki ve sorumlulukları, ‘kolluk kuvveti kavramı’ ile belediye zabitasının bu kavram içindeki yeri tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bu bölümünde belediye zabıtası personelinin çeşitli sorunları ele alınmıştır. Bu sorunlar; ‘belediye zabıtasının görev alanında yaşanan değişim’, ‘belediye zabıtası personelinin görevini fiilen yapması esnasında karşılaştığı sorunlar’, ‘mevzuattan kaynaklanan sorunlar’ ve ‘belediye zabıtası personelinin özlük hakları ile ilgili sorunları’ olmak üzere dört (4) ana başlık ve bu ana başlıklara bağlı alt başlıklardan oluşmaktadır. Bu sorunlar, belediye zabıtası personelinin görev alanı, görevin yapılması, mevzuat ve personelin direkt olarak kendini ilgilendiren özlük hakları temelinde ele alınmıştır. Bir sonraki bölümde ise burada içeriği açıklanan ve nedenleri sıralanan sorunlara yönelik çözüm önerileri tartışılacaktır.

#### 1. Belediye Zabıtasının Görev Alanında Yaşanan Değişim Sorunu

Türkiye’nin 1980’li yıllarla birlikte ekonomik olarak büyümesi, aynı ve artan oranla hızlı kentleşme, nüfus artışı ve köylerden kentlere olan göçün artması ile birlikte, kentlerde kentsel ihtiyaçlar artmıştır. Tüm bunlarla birlikte, mevzuatın değişmesi sonucunda belediyelerin ve özelinde de belediye zabıtasının görev alanları, görev, yetki ve sorumlulukları çeşitlenerek artmıştır. Belediye zabıtasının denetlemiş olduğu alanların genişlemesi, sorumluluklarının ve yetkisinin artması

sonucunda, kent yaşamında belediye zabıtasının önem ve sorumluluklarında artış olmuştur.

6360 sayılı Bütünşehir Kanunu ile birlikte, 2014 yılında yapılan yerel seçimlerin sonrasında; mevcut on altı (16) büyükşehir belediyesine ilave olarak on dört (14) tane daha büyükşehir belediyesi kurulmuş ve 2014 mart ayı itibariyle otuz (30) ilimiz, büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmuştur. 6360 sayılı kanunla birlikte, bu illerde belediyenin görev, yetki ve sorumluluk alanı 'il mülki sınırı' olmuştur. Böylece, belediyenin sorumluluk alanının genişlemesiyle dahi belediye zabıtası personelinin görev, yetki ve sorumluluklarının artmasına rağmen, bu görevi; mevcut personele yer ve zaman baskısı yaratmadan yürütebilecek kadar 'norm kadro' tahsisi yapılmamıştır.

Mevzuatta yer alsa dahi, en azından bu otuz (30) il temel alındığında norm kadrolara gerekli yeni personel ataması belediyelerce yapılmamıştır. Genişleyen sınırlar dâhilinde tüm bu görevler, mevcut sınırlı sayıdaki personelle yapılmaya çalışılmaktadır. Örneğin, İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin 2015 Yılı Faaliyet Raporu'na göre İzmir Büyükşehir Belediyesi zabıta dairesi başkanlığının zabıta personeli norm kadrosu dokuz yüz altmış (960) iken, fiilen görevdeki zabıta personeli sayısı dört yüz altmış (460)'tır.<sup>73</sup> Bu durum Türkiye'deki diğer belediyeler için de neredeyse aynıdır. Keza belediyelere norm kadro standartları cetveline göre toplam 78.206 adet zabıta kadrosu tahsis edilmiştir, ancak tahsis edilen bu kadroda istihdam edilen zabıta personeli sayısı; 16.261'dir. Yani ihdas edilen kadro sayısı ile atanan personel sayısı karşılaştırıldığında kadroların yaklaşık %21'i doldurulmuştur.<sup>74</sup> Tüm bu hususlar da belediyelerde zabıta ve görev alanı arasında için bir 'ölçek sorunu' ortaya çıkarmaktadır. Yani ilin nüfusu ve yüz ölçümü ile ilde hizmet veren zabıta personeli sayısında makas genişlemekte ve hizmet sunumunda çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 6360 sayılı kanunundan önce ve kanun çıktıktan sonraki sayılarla Türkiye'deki belediye sayısı belirtilmiştir.

<sup>73</sup> İzmir Büyükşehir Belediyesi, *2015 Yılı Faaliyet Raporu*, Personel Dairesi Başkanlığı, 2016.

<sup>74</sup> 2. *Zabıta Çalıştayı*, Ankara, 21-23 Kasım 2016.

**Tablo 2: 6360 sayılı Kanun Öncesi ve Sonrası Sayılarla Yerel Yönetimler**

Belediyeler	6360 sayılı Kanun Öncesi	6360 sayılı Kanun Sonrası
Büyükşehir Belediyesi	16	30
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519
İl Belediyesi	65	51
İlçe Belediyesi	749	416
Belde belediyesi	1.977	342
Belediye Sayısı Toplam	2.950	1.358
İl Özel İdaresi	81	51
Köy İdareleri	34.395	17.854

2014 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin sayısı artmış, il belediyelerinin ise sayıları azalmıştır. Ayrıca; mevcut 2950 belediyenin 1592’si yani yaklaşık %53’ü kapatılmıştır.

### **1.1. Hızlı Kentleşme ve Belediyenin Sorumluluk Alanlarının Genişlemesi Sorunu**

Türkiye’de, 1950’li yıllardan sonra özellikle büyük kentlerde, hızlı ve düzensiz bir kentleşme süreci başlamış ve ‘köyden kente göç’ olgusu önlenemez bir hal almıştır. Çakır bu konuyu şu şekilde açıklamaktadır:

*“Kentlerin hızla büyümesi, kentlerde nüfusun hızla artması ve buna bağlı olarak da artan nüfusun yaşayacağı konut ihtiyacının artmasıyla özellikle belediye mücavir alanları içerisinde konut yapımına uygun alanlarda ‘imar rantı’nın artması, imara aykırı ve bilinen adıyla ‘gecekondu’ sorununu beraberinde getirmiştir. Hızlı, kontrolsüz ve sağlıksız kentleşme ve kentleşme gecekondu bölgelerinde yaşayan halkın, kendisini zamanla dışlanmış hissetmesine, kente ve kentin sorunlarına duyarsızlaşmasına da yol açmıştır.”<sup>75</sup>*

Bu noktada, gecekonduların, belediye sorumluluk alanlarında ortaya çıkmasında ve artmasında sorumlu olarak da belediyeler ve özelinde de belediye zabıtası görülmüştür. Köylerden kentlere, artan oranlı ‘insan göçü’ nün kentlerde ve

<sup>75</sup> Sabri Çakır, “Türkiye’de Göç, Kentleşme/Gecekondu Sorunu ve Üretilen Politikalar”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:23, Mayıs 2011, s.213.

dolayısıyla da belediye mücavir alanlarında yarattığı diğer bir sorun da, artan nüfus sonucu artan ‘işsizlik’ olmuştur. Bu sorun da yine insanların bir şekilde geçimlerini sağlamak adına mevzuata tabi olmaksızın ‘seyyar satıcılık’ gibi işlere yönelmesi olmuştur.

2000’li yılların başında seyyar satıcıların işportada sattıkları kitap, CD, müzik kaseti gibi telif haklarına aykırı bir durum yaratan ürünlerin satılmasıyla birlikte toplum, sanatçı ve yazarlar gibi kesimlerden yükselen tepkiler sonrasında TBMM’de çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışma sonrasında çıkarılan 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanununun bu ürünleri satanlara ve üretenlere ‘hapis ve adli para cezası’ öngörmesi ve sorunun çözümüne dair olaya genel kolluk kuvveti olan polis ve jandarmanın da dâhil edilmesiyle birlikte, var olan bu sorun birkaç yıl gibi kısa bir süre içerisinde çözüme kavuşturulmuştur. Ancak benzeri önlemler, seyyar satıcıların satmış olduğu gıda ürünleri ve diğer ürünlerin satışının ‘men edilmesi’ adına uygulanmamakta; sorun zabıta personeline havale edilmektedir. Toplum, seyyar satıcı sorununda neredeyse tek sorumlu olarak belediye zabıtasını görmektedir.

## **1.2. Değişen Konjonktürün Yarattığı Sorunlar**

Küreselleşme olgusu ile birlikte 1970-2000 yıllarındaki ‘mahalle esnafı’ kavramı, yerini süpermarketlere, hipermarketlere ve büyük ölçekli işletmelere bırakmıştır. Dolayısıyla bu durum, öncesinde mahalle esnafının denetlenmesi adına çıkarılan, düzenlenen ve verilen yetki ve sorumluluklar ile görev yapan belediye zabıtasını küreselleşme ile ortaya çıkan yeni kurum, kuruluş ve işletmelerin denetlenmesi hususunda yetersiz bırakmıştır.

Belediye zabıtası, 2005 yılında çıkarılan ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu kanuna dayanılarak 2007 yılında çıkarılan belediye zabıta yönetmeliğinin çıkarılmasına kadar görevi ile ilgili denetimlerini; 1930, 1969 ve 1984 yıllarında çıkarılan kanun ve yönetmeliklerle yerine getirmeye çalışmıştır. Zabıta teşkilatının, değişen toplumsal, ekonomik ve teknolojik zamanla birlikte eski nesil bir mevzuat, teçhizat ve yönetim anlayışından kurtulmalıdır. Zabitanın kullandığı mevzuat değişen ve gelişen şartlara göre yenilenmemektedir.

## 2. Belediye Zabıtası Personelinin Görevini Fiilen Yapması Esnasında Karşılaştığı Sorunlar

### 2.1. Güvenlik Sorunları

Belediye zabıtası personeli; gecekondü yıkımı, kaçak benzın istasyonu yıkımı, seyyar satıcılara yönelik olarak yapılan ‘mal alma ve cezai işlem uygulama’ işlemleri, esnaf denetimleri ve kaldırım işgallerine yönelik denetimler gibi sayısız görevi ifa ederken, sözlü tehdit, fiili saldırı, görevi yaptırmama ve özellikle de ‘darp’ gibi saldırılara maruz kalmaktadır. Tüm bu saldırılar karşısında kendini savunabilmesi adına kayda değer herhangi bir ‘savunma teçhizatına’ sahip değildir. Bundan dolayı da zabıta personeli kendisine yapılan saldırılarda büyük zarar görmektedir.

Ayabakan’ın Pendik Belediyesi Zabıta Raporu’na göre:

*“Kent yaşamı ve toplumsal kurallarla ilgili olarak yasal anlamda çok geniş bir alanı ilgilendiren konularda denetim yapma ve cezai işlem uygulama yetkisine sahip olan belediye zabıtası, görevini ifa ederken yeterli ve etkili bir ‘caydırıcılığa’ sahip değildir.”*<sup>76</sup> Bu durum karşısında zabıta personeli görevini yaparken her türlü tehdit ve tehlikeyle karşı karşıya kalmaktadır.

Mevzuat gereği görevini ifa ederken tehdit veya saldırıya maruz kalan belediye zabıtası personelinin, görevini daha etkin, verimli ve caydırıcı bir şekilde yapabilmesi için genel kolluk kuvveti olan polis veya jandarmadan destek alarak görevini icra edebiliyor olması da ‘bir kolluk kuvvetinin, diğer bir kolluk kuvveti olmadan görevini yapamaz’ olması durumunu ortaya çıkarmaktadır ki bu durum da o kolluk kuvvetinin ‘varlığının sorgulanmasını’ gerektirmektedir. Meydana gelen bir olayda kendisini savunmasının gereği olarak polis veya jandarmadan destek isteyerek görevine devam edebilmesi de belediye zabıtası personelinin, bu tür adli bir olayda sıradan vatandaştan farklı kılmamaktadır.

Ayrıca yaşanan adli bir olayda, durumun mahkemeye intikal etmesi sonrasında, mahkeme safahatinde, 5393 sayılı Belediye Kanununun 51. maddesinde

<sup>76</sup> Köksal AYABAKAN, *Zabıta Raporu*, Pendik Belediyesi, 2015, s.12.



belirtilen “Belediye zabıtasına, görevi sırasında kaşı gelen ve görevini yaptırmayanlar, bu davranışı genel kolluk kuvveti olan polis ve jandarmaya karşı yapmış gibi değerlendirilirler’ hükmüne ve bu durumun mahkemelerde belirtilmesine rağmen bu hüküm dahi uygulanmamaktadır.”<sup>77</sup> Böylece belediye zabıtasına karşı suç işleyenler alt sınırlardan cezalara çarptırılmakta, bu da belediye zabıtası personelinin görevini etkin ve caydırıcı bir şekilde yapmasına engel olmaktadır.

Pıçakçıefe vd.’nin yaptığı araştırmaya göre şu sonuçlara ulaşılmıştır:

*“Belediye zabıtasının görevi esnasında sıklıkla fiziksel ve sözlü saldırılara maruz kaldığı ortaya çıkmıştır. Araştırmaya göre: belediye zabıtalının %87,9’u fiziksel saldırı ile karşılaşmıştır. Fiziki saldırı esnasında zabıta personeline karşı kullanılan aletlerin yapısı ve tipi incelendiğinde; zabıtalının %69,5’i kesici, delici, batıcı alet, %5,7’si ateşli silah, %69,3’ü sopa ve benzeri alet, %48,5’i bir şey atma/fırlatma, %53,1’i vücut organları ile vurma ile karşılaşmıştır. Fiziksel saldırının yanı sıra zabıtalının yaklaşık tamamı (%96,5) sözlü taciz ve %97,8’i sözlü tehdit ile karşılaşmıştır.”<sup>78</sup>*

“Belediye zabıta çalışanlarına yönelik şiddetin incelenmesine yönelik olarak yapılan başka bir araştırmaya göre zabıta personeli ifa ettiği mesleğini, vatandaşın şiddetine maruz kalma bakımından tehlikeli bulmaktadır. Ankete katılanların yüzde 79,6’sı işini fiziksel şiddet, yüzde 81,8’i sözel şiddet ve tehdit ile yüzde 13,2’si cinsel tacize maruz kalma hususlarında mesleklerini tehlikeli olarak tanımlamışlardır. Zabıtanın maruz kaldığı işyeri şiddeti ise personelin sağlığını bozarken, belediye hizmetlerini olumsuz etkilemektedir.”<sup>79</sup>

“Fiziksel risk konuları ile ilgili olarak bir çalışmaya katılanların %62’sine göre, çalışırken karşılaşılan risk etmenleri ile ilgili hiçbir koruma önlemi alınmamıştır. Çalışırken karşılaşılan risk etmenleri ile ilgili korunma önlemlerinin alındığını düşünenler ise %38’dir. Ancak bu kişiler tarafından karşılaşılan risk etmenleri ile ilgili algılanan korunma önlemleri yani; yumrukla veya sopayla karşılık

<sup>77</sup> 1. Zabıta Çalışmayı, Sonuç Bildirgesi, Madde:6, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>78</sup> Pıçakçıefe vd., Zabıtalının Çalışma Yaşamı Bileşenleriyle Şiddetle Karşılaşma Durumları Arasındaki İlişki, s.92-104.

<sup>79</sup> Recep Kapar, Serap ÖZEN ÇÖL, “Vatandaşlar Tarafından Belediye Zabıtasına Yöneltilen İşyeri Şiddeti”, Çalışma ve Toplum Dergisi, Cilt: 3, Sayı:2011, s.194-97.

verme, kendini sözlü olarak savunma, her hangi bir alet bulundurma gibi iş sağlığı açısından kabul edilen kavramların dışında kalmaktadır.”<sup>80</sup>

Pıçkçiefefe vd.’nin belediye belediye zabıtalalarının görevleri esnasında saldırıya uğramaları ile ilgili araştırmasından çıkan sonuç da personelin görev sırasında her türden saldırıya maruz kaldığını göstermektedir.<sup>81</sup>

**Tablo 3: Belediye Zabıtalalarının Şiddetle Karşılaşma Yüzdeleri:**

<b>KARŞILAŞILAN ŞİDDETİN ŞEKLİ</b>	<b>SAYI</b>	<b>%</b>
Fiziksel saldırı	326	87.9
Fiziksel saldırı ile karşılaşma sıklığı		
4 ve altı	125	33.7
5 ve üzeri	201	54.2
Fiziksel Saldırı Sırasında Kendilerine Karşı Her Hangi Bir Alet Kullanılma	319	86.0
<b>Fiziksel Saldırı Sırasında Kendilerine Karşı Kullanılan Aletlerin Tipi</b>		
Kesici, delici, batıcı alet	258	69.5
Ateşli silah	21	5,7
Sopa ve benzeri alet	257	69.3
Bir şey atma/fırlatma (taş, dirhem, kasa)	180	48.5
Vücut organları ile vurma (tokat, tekme, yumruk)	197	53.1

<sup>80</sup> Pıçkçiefefe vd., *Zabıtalının Çalışma Yaşamı Bileşenleriyle Şiddetle Karşılaşma Durumları Arasındaki İlişki*, s.92-104.

<sup>81</sup> Pıçkçiefefe vd., *Zabıtalının Çalışma Yaşamı Bileşenleriyle Şiddetle Karşılaşma Durumları Arasındaki İlişki*, s.92-104.

<b>Sözlü Taciz İle Karşılaşma Sıklığı</b>		
4 ve altı	76	20,5
5 ve üzeri	282	76.0
Fiziksel açıdan cinsel taciz	41	11,1
<b>Fiziksel Açıdan Cinsel Taciz İle Karşılaşma Sıklığı</b>		
4 ve altı	27	7,3
5 ve üzeri	14	3,8
Sözlü tehdit	363	97.8
<b>Sözlü Tehdit İle Karşılaşma Sıklığı</b>		
4 ve altı	75	20,2
5 ve üzeri	288	77.6
Yazılı tehdit	85	22,9
<b>Yazılı Tehdit İle Karşılaşma Sıklığı</b>		
4 ve altı	67	18,1
5 ve üzeri	18	4,8

Tablodaki verilerde de görüleceği üzere zabıta personeli görevini yaparken sözlü ve fiili olarak değişik aletler kullanılarak yoğun bir saldırı tehdidi ile karşı karşıyadır.

## 2.2. Belediye Zabıtası Personeline Görevi Esnasında Yapılan Fiili Saldırlara Karşı Savunma İçin Verilen Savunma Araç-Gereçleri Sorunu

Belediye zabıta personeli görevi gereği riskli ve tehlikeli durumlarla karşı karşıya kalmakta ve sözlü veya fiili saldırılarla karşı karşıya kalmaktadır. Belediye zabıta yönetmeliğinde “Belediye zabıtası personeline görevleri esnasında karşılaştıkları direniş ve fiili saldırı durumunda kullanılmak üzere biber gazı, kask ve kalkan gibi savunma amaçlı teçhizat verilebilir.”<sup>82</sup> denilmekle birlikte, bu teçhizatların hangi durumlarda ve hangi yoğunlukta kullanılacağı ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır.

Belediye zabıtasının yönetmeliğinde, zabıta personelinin kullanabileceği belirtilen ve ‘savunma araçları’ diye nitelenen araçlar incelendiğinde; kask, kalkan ve biber gazı... gibi bu malzeme ve teçhizatlar, yalnızca belediye zabıtası için değil sıradan vatandaşlarca bile savunma amaçlı olarak kullanımını yasaklanan, mevzuata aykırı ve taşınması yasaklanan malzemeler değildir. Şimşek bu hususu aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

*“Belediye Zabıta örgütlerinin, araç, bina ve teçhizatları genel olarak belediyenin gelirleri ile doğru orantılı olduğundan hizmetin eşit şekilde verilmesi için gerekli teçhizat ve malzeme yokluğu da oluşabilecek olumsuzluklardan bir diğeridir.”<sup>83</sup>*

Ayabakan’ın Pendik Belediyesi Zabıta Raporu’na göre ise:

*“Bu durumda yönetmelikte belediye zabıtası personeline kendisini savunması için verilen araç ve gereçlerin kullanımının belirli görevlerle sınırlı araç gereçler olduğu ortadadır.”<sup>84</sup>*

Belediye zabıtası personelinin, emsalleri olan ve ‘özel kolluk kuvveti’ statüsünü taşıyan gümrük muhafaza memurları, orman muhafaza memurları gibi

<sup>82</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 45, 2007.

<sup>83</sup> Savaş ŞİMŞEK, “Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme”, *Elmadağ Polis Meslek Eğitim Müdürlüğü*, Cilt: 6, Sayı: 2, Temmuz 2016, Ankara, s.403.

<sup>84</sup> Köksal AYABAKAN, *Zabıta Raporu*, Pendik Belediyesi, 2015, s.5.

memurlar görevin ifası ve savunma/caydırıcılık kapsamlarında ‘silah taşıma’ hak ve yetkisine sahiptirler. Yine ‘Adalet Bakanlığı, Ceza İnfaz Kurumları’nda görev yapan infaz koruma memurlarının da maruz kaldıkları; baskı, tehdit ve saldırılara karşı, Ceza İnfaz Kurumları dışında bulundurulması/taşınması şartıyla ‘silah taşıma yetkileri’ bulunmaktadır. Adalet Bakanlığı, İcra Dairelerinde görev yapan ‘İcra Müdürü, İcra Müdür Yardımcısı ve İcra Kâtipleri’nin de silah taşıma yetkileri vardır. Verilen örnekler artırılabilir. Birlikte, görevi gereği ‘risk’ taşıyan ve kamu gücünü kullanarak görev ifa eden meslek gruplarının birçoğunda silah taşıma yetkisi bulunmakta; ancak belediye zabıtasına, yaptığı onca riskli iş ve göreve rağmen, bu yetki verilmemektedir.

### **2.3. Belediye Zabıtası Personelinin Görevi İle İlgili Zor Kullanma Yetkisi Sorunu**

Belediye zabıtası personelinin zor kullanma yetkisi ile ilgili olarak çeşitli görüşler bulunmaktadır. Kapar’a göre bu görüşlerin ortaya çıkmasının en önemli nedeni ise: “... belediye zabıtası personelinin zor kullanma yetkisinin, kendisini ve görevinin ilgilendirdiği kanun ile yönetmeliklerde açık ve net ifadelerle belediye zabıtasının, görevi ile ilgili bir durumda zor kullanabileceğine ilişkin hükümlerin bulunmamasından kaynaklanmaktadır.”<sup>85</sup> Durum böyle olunca zabıta personeli, görevini yaparken zor kullanması gereken kimi durumlarda tereddütte kalmaktadır.

Zabıta teşkilatı belediyelerin özel kolluk kuvveti olarak tanımlanıyor olmasına rağmen diğer kolluk kuvvetlerinden farklı olarak kendisini savunabilmek adına güç kullanma yetkisine sahip bulunmamaktadır. Bu durumda vatandaş ile belediye zabıtası arasında yaşanacak olumsuzluklara sebebiyet vermektedir. Belediye zabıtasının zor kullanma yetkisi olmadığını bilen ve bunu kendisi için bir avantaj olarak gören kişilerce belediye zabıtasının çalışmaları engellenebilmekte, hizmetin gereği zor kullanma yoluna gidildiğinde ise belediye zabıtası mahkemelerle tehdit edilerek, hukuki süreçle karşı karşıya bırakılmaktadır.

<sup>85</sup> Kapar vd., *Vatandaşlar Tarafından Belediye Zabıtasına Yöneltilen İşyeri Şiddeti*, s.194-97.

Bu da personelin görevini rahat, etkin ve verimli bir şekilde yapmasına engel oluşturmaktadır. Belediye zabıta personelinin görevi esnasında zor kullanma yetkileri ile ilgili olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan belediye zabıtası yönetmeliğinde açık bir hüküm bulunmamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesi, belediye zabıtasına ve verdiği emirlere uymayanlara karşı ceza ve yaptırımda bulunma yetkisi tanıdığından bu yetkinin doğası gereği her türlü zor kullanmayı içerdiği kabul edilmektedir. Yani belediye zabıtası personelinin zor kullanma yetkisini kullanacağı haller ve zor kullanmanın şekli açıkça belirtilmemiştir ancak; belediye zabıtası personelinin, gerek belediye kanunu gerekse diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirirken zor kullanma hakkına sahiptir.

5393 sayılı Belediye Kanunundaki: 'Belediye zabıtasına görevi ile ilgili olarak karşı gelenler, devlet zabıtasına (Polis ve Jandarma) karşı koyanlar gibi cezalandırılırlar.' hükmü de bu hususu güçlendirmektedir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK), madde 24'te belirtilen; 'Kanunun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilmez.' ve 'yetkili bir merciden verilip, yerine getirilmesi görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan sorumlu olmaz.' hükümleri çerçevesinde de belediye zabıtası personelinin görevi ile ilgili zor kullanabileceği öngörülebilir.

Ayrıca "Gerek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yönelmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan haksız bir saldırıyı o anda hâl ve koşullara göre saldırı ile orantılı biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez."<sup>86</sup> Hükmü gereği meşru müdafaa hakkından söz edilebilir. Zor kullanma, temel hak ve hürriyetlere, insan onuruna, beden bütünlüğüne ve yaşama hakkına ve özgürlüklere fiili bir müdahaledir. Bu sebeple zor kullanacak olan kolluk görevlileri, uygulamanın kanunilik, mecburiyet ve ölçülülük şartlarına uygun olarak yapıldığına dikkat etmelidir. Bu husus; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun 256. maddesinde de açıkça ifade edilmiştir.

Belediye zabıtası personelinin, özellikle görevin ifası ile ilgili olarak düzenlenen cezai işlemler ve tutanaklar ile ilgili olarak, yapılan işleme mukavemet

---

<sup>86</sup> 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, Madde: 25/1, 2004.

gösteren kişinin kimlik bilgilerinin alınması zaruri bir durumdur çünkü kişinin adres ve kimlik bilgileri olmadan ceza yazılamaz, tutanak tutulamaz. “Görevle bağlantılı olarak sorulması halinde kamu görevlisine kimliği veya adresiyle ilgili bilgi vermekten kaçınan veya gerçeğe aykırı beyanda bulunan kişiye, bu görevli tarafından idari para cezası verilir ve açıklamada bulunmaktan kaçınması veya gerçeğe aykırı beyanda bulunması dolayısıyla kimliği belirlenemeyen kişi tutularak durumdan derhal Cumhuriyet Savcısı haberdar edilir.”<sup>87</sup> Yine; “Bu kişi, kimliği açık bir şekilde anlaşılincaya kadar gözaltına alınır ve gerekirse tutuklanır.”<sup>88</sup> hükmü bulunmakla birlikte kimlik ve adres bildiriminde bulunmayan kişinin fiilen gözaltına alınacağı ve Cumhuriyet Savcısının karşısına çıkarılacağı belirtilmesine rağmen kişinin mukavemeti durumunda ise fiziki zor kullanma gerektiren durumlar oluşabilecektir. Böyle bir durumda, fiiliyatta yapılan işe, genel kolluk gücü olan polis veya jandarmadan yardım istenmektedir. Ancak genel kolluk kuvveti olay mahalline gelinceye kadar işe şahıslar zabıta personeline zorluk çıkarabilmekte veya kaçabilmektedir.

#### **2.4. Muhatap Olunan Kişilerin ve Kamu Otoritelerinin Belediye Zabıtası Personeline Uyguladıkları Baskı Sorunu**

Kentlerde belediye zabıtasının denetim yaptığı, ceza yazdığı veya işlem uyguladığı alanlarda faaliyet gösteren esnaflar, işletme ve fabrika sahipleri; belediyelerin meclis üyeleri, yöneticileri, maddi açıdan, siyaseten veya bürokratik açıdan güçlü kişiler olabilmektedirler. Zabıta personeli görevini yaparken bu kişilerle muhatap olmaktadır. Bundan dolayı, belediye örgütlenmesi ve işleyişi içinde görevin ifası sırasında muhatap olunan bu kişiler belediye zabıtasına karşı sık sık baskı ve yıldırma çabalarına girişebilmektedirler. Harputlugil bu sorunu aşağıdaki gibi özetlemektedir:

*“Bazı belediye yetkililerinin, zabıtayı çeşitli siyasal tasarruflarda ve davranışlarda kullanma yönünde eğilime sahip olmaları da belediye zabıtasının bir diğer sorunudur. Zabıta kimi zaman siyasal yönden çeşitli baskılara*

<sup>87</sup> 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, Madde: 40/1, 2005.

<sup>88</sup> 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, Madde: 40/2, 2005.

*maruz bırakılmaktadır. Belediyedeki üst yöneticilerin bu tarz eğilimlerinden kaynaklanan tedirginlik, zabitaların, teşkilat olarak tüm ülkeyi kapsayan ve belediyelerden bağımsız bir merkezi kuruluşa bağlanmasına yönelik isteklerine neden olmaktadır.”<sup>89</sup>*

Siyasal karar alma mekanizmalarının şeffaf olmaması sebebiyle kimi durumlarda kamusal otoriteler, takdir yetkilerini kişisel çıkarlarına uygun şekilde kullanmaktadırlar. Türkiye’deki kamu kurumlarında ise bu hususu engelleyecek kamusal bir denetim mekanizması bulunmamaktadır. Bundan dolayı da görevi nedeniyle belediye zabıta personeline karşı uygulanan ve takdir yetkisinin personel aleyhine kullanımıyla sonuçlanan durumların önüne geçilememektedir. Kapar konuyla ilgili şu tespiti yapmaktadır:

*“Belediye yöneticilerinin baskıları sonucu belediye zabıtası personeli, belediyede iş bitiren ve söz dinleyen personel olarak görülmektedir. Belediyelerde oluşan bu gelenek, aslında belediye zabıtasının kurumsal ve toplumsal imajından kaynaklanmaktadır. Belde ya da şehir halkı, yaşadığı yerdeki tüm sorunlarla ilgili olarak o konuda belediye zabıtasını, yetkisi olsa da olmasa da sorumlu görmektedir. Böyle olunca, “belediye zabıtasının birçok alanda yetkisi olmasa da vatandaşa hizmet noktasında birçok görev üstlenmesi gerektiği gibi bir algı oluşması ile sonuçlanmaktadır.”<sup>90</sup>*

Bu ve bu gibi durumlar, bir kamu çalışanı olan belediye zabıtası personeline, bir nevi ‘iş yerinde psikolojik taciz’ kapsamına girmektedir. İşyerinde meydana gelen bu tarz psikolojik tacizler, çalışanlar üzerinde oldukça yıpratıcı sonuçlar doğuran bir süreçtir ve çalışanların fiziksel ve ruhsal sağlığını olumsuz yönde etkilemektedir.

---

<sup>89</sup> Fethi HARPUGİL, “Belediye Zabıtası”, *TODAYE Yayınları*, 1994, s.80.

<sup>90</sup> Kapar vd., *Vatandaşlar Tarafından Belediye Zabıtasına Yöneltilen İşyeri Şiddeti*, s.194-97.



### 3. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlar

#### 3.1. Sınır ve Yetki İle İlgili Uyuşmazlıklar ve Bu Uyuşmazlıklarda Belediye Zabıtası Personelinin Öne Sürülmesi Sorunu

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyelerin sınırları; “Yeni kurulan bir belediyenin sınırı, kuruluşunu izleyen altı (6) ay içinde tespit edilir”<sup>91</sup> ve “Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir. Kesinleşen sınırlar zorunlu nedenler olmadıkça beş (5) yıl süre ile değiştirilemez”<sup>92</sup> hükmüne dayanılarak belirlenmektedir.

Belediyeler ve köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması durumunda ise Belediye Kanununa göre, “Bir il dâhilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması hâlinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz (30) gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyelerinin sınır değişikliklerinde büyükşehir belediye meclisinin de görüşü alınır.”<sup>93</sup> şeklindeki yasal hükme göre hareket edilmektedir.

Belediyeler arasındaki sınır uyuşmazlığının ana kaynağını, uyuşmazlığa konu olan yerin belediye mevzuatındaki vergilerinin alınması, belediye meclis ve encümen kararlarının uygulanması, belediye cezalarının verilmesi, kanunlarla belediyelere verilen yetki ve imtiyazların kullanılması, belediye sınırları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Sınırların kesin ve net çizgilerle belirlenmesi özellikle küçük ölçekli sınırdış belediyelerde ve büyükşehirlerde ise imar mevzuatının avantajlar sağladığı alanlara sınır komşusu olan belediyeler arasında rekabet oluşturmaktadır.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 5, 2005.

<sup>92</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 6, 2005.

<sup>93</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu, Madde: 7, 2005.

<sup>94</sup> Belediyeler arasında yaşanan bu tür sınır kavgalarıyla ilgili bazı haberler medyaya yansımıştır. Çeşitli örnekler için:

- 1- CHP'li ve Ak Partili Belediyelerin Sınır Kavgası Mahkemeye Taşındı (erişim tarihi: 14.09.2010),  
<http://www.haberaktuel.com/chp-li-ve-ak-partili-belediyelerin-sinir-kavgasi-mahkemeye-tasindi-haberi-303091.html>
- 2- Nebahat KOÇ, “Şişli Ve Sarıyer Belediyeleri Gökdelen Kavgası Yapıyor”, Akşam Gazetesi/Sektörel, (erişim tarihi:09.06.2010)  
[http://emlakkulisi.com/39862\\_sisli\\_ve\\_sariyer\\_belediyeleri\\_gokdelen\\_kavgasi\\_yapiyor](http://emlakkulisi.com/39862_sisli_ve_sariyer_belediyeleri_gokdelen_kavgasi_yapiyor)

Sınır ve yetki uyuşmazlıkları ile ilgili ortaya çıkan anlaşmazlıklarda ihtilaf halindeki belediyelerin kolluk kuvveti olan zabıta birimleri arasında da sorunlar ortaya çıkmaktadır. Yani iki belediyenin zabıtalrı arasında; üst yönetimin baskıları ya da personelin kendisini olayla ve konuyla özdeşleştirmesi sonucu tartışma ve kavgaya varan görüntüler ortaya çıkmıştır ki bu husus zabıtalık mesleğini ve mesleğin imajını çok kötü etkilemektedir. Bu hususla ilgili yaşanmış ve medyaya yansımış birçok olay vardır.<sup>95</sup>

### 3.2. Belediye Zabıtası Personelinin Uyguladığı Yaptırımlar ve Bunların Caydırıcılığı Sorunu

Kent yaşamının sağlıklı ve sorunsuz sürdürülebilmesi için kentsel kuralların doğru, açık ve net olarak konulması ve takibi kentsel yaşamın önemli gereklerindendir. Gökulu durumla ilgili olarak aşağıdaki açıklamayı yapmaktadır:

*“Genellikle kuralların konulması ancak konulan bu kurallara uyulmaması durumunda yaptırım öngörülmesi tek başına caydırıcılık arz etmemektedir.”<sup>96</sup>*

Kurallara uyulması hususunun denetlenmesi, en az kuralları koymak kadar önemlidir. Kent yaşamıyla ilgili kuralların denetimi hususunda da belediye zabıtası ön plana çıkmaktadır. Ancak zabıta personelinin öncelikli görevi cezai müeyyide uygulamak değil, kent ve kent yaşamı için konulan kurallarının uygulanması ve kurallara uygun bir düzenin var olması adına kuralları korumak ve takibini yapmaktır. Belediye zabıtası personelinin esas görevi; mevzuat ve kuralları uygulamak olduğundan genel anlamda zabıtanın olumsuz imajını oluşturan durumda burada başlamaktadır. Taner, meseleyi şu şekilde özetlemektedir:

- 3- Erhan ÖZTÜRK, “CHP’li Belediyeler Birbirine Girdi”, Sabah Gazetesi, (erişim tarihi:22.10.2014)  
<http://www.aktifhaber.com/akp-ile-chp-arasinda-yenimahalle-kavgasi-686402h.htm>
- 4- Cengiz ÇOBAN, “Ak Parti Ve Chp’li Belediyeler Arasında Barbaros Mahallesi Tartışması” Hürriyet Gazetesi, (erişim tarihi: 09.09.2014),  
<http://www.hurriyet.com.tr/ak-parti-ve-chpli-belediyeler-arasinda-barbaros-mahallesi-tartismasi-27171603>

<sup>95</sup> Bulut MÜLHİM, “Chp’li Ve Akp’li Zabıtalr Tekme Tokat Kavga Etti”, Radikal Gazetesi, (erişim tarihi: 01.12.2008),

<http://www.radikal.com.tr/turkiye/chpli-ve-akpli-zabitalar-tekme-tokat-kavga-etti-910951/>

<sup>96</sup> Gökulu, *Güvenliği, Kentleşme ve Suç İlişkisi*, s.35.

*“Belediye zabıtası personeli, halkın gözünde genellikle ceza yazan, seyyar satıcıların mallarına el koyan, dilencileri kovalayan, yıkım yapan yani toplum açısından ilk bakışta yaptığı iş ve ifa ettiği görevlerin olumlu yanı görülmeyen, bir nevi ‘kötü adam’ olarak görülmektedir.”<sup>97</sup>*

Belediye zabıtasının görev alanında yer alan işgallerin, dilencililiğin ve çevre kirliliğinin önlenmesi ile belediye emir ve yasaklarına uyulmasının sağlanması gibi konularda yaptırım uygulanması 5326 sayılı Kabahatler Kanunu ve belediyelerce çıkarılabilecek genel anlamda kent kuralları ya da zabıta talimnameleri’ olarak adlandırılacak yönetmelikler çerçevesinde yapılmaktadır. Kabahatler Kanunu’nda işgallerin önlenmesi ile ilgili olarak “Yetkili makamların açık ve yazılı izni olmaksızın meydan, cadde, sokak veya yayaların gelip geçtiği kaldırımları işgal eden veya buralarda mal satışı arz eden kişiye, belediye zabıta görevlileri tarafından İdarî Para Cezası”<sup>98</sup> verileceği öngörülmüştür. Ancak uygulanan bu cezai işlem gerek tutar olarak gerekse sorunun çözümü noktasında caydırıcılıktan uzak olması nedeniyle kimi durumlarda bir anlam ifade etmemektedir. Belediye zabıtası personelinin dilencilikle mücadele çalışmalarında da cezai yaptırımların yetersiz kalması, uygulamada sorunun çözülmesine değil tam tersine daha da derinleşmesine yol açmaktadır. Vatandaş konuyla ilgili şu yorumu yapmaktadır:

*“Cezai yaptırımların yetersiz kalması sonucu bu işi meslek haline getiren kişiler, özellikle para cezası dışında ‘adli bir cezai müeyyide’ bulunmamasından dolayı, kanunda yazılı idari yaptırıma razı gelerek dilenmeye devam etmektedirler.”<sup>99</sup>*

Dilencilere yönelik yapılan ‘faaliyetten men etme’ çalışmalarında, yakalanan ve işlem uygulananların genellikle aynı kişiler olması da cezai yaptırımların yetersiz kaldığının ve caydırıcı olmadığını bir göstergesidir. Dilencilerin üzerindeki paraya el konulması ve idari yaptırım uygulanması neticesinde, bu durum o kişilerin bu paraları dilenerek tekrar kazanmalarına engel herhangi bir durum teşkil etmemektedir. Çünkü maddi anlamda kaybedilebilecek bir değere sahip

<sup>97</sup> Gökhan TANER, Kentim Şişli Gazetesi, 2013.

<sup>98</sup> 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, Madde: 38, 2005.

<sup>99</sup> Celalettin VATANDAŞ, “Dilenciler ve Dilencilik”, Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 1, 2002, s.43.

bulunmamaktadırlar. Bu yüzden de dilencilere yönelik olarak uygulanan para cezasının pratikte bu işin önlenmesine yönelik caydırıcılığı bulunmamaktadır. Çelebi bu konuya şu şekilde değinmektedir:

*“Ayrıca dilencilerle mücadele hususunda, karşılaşılan sorunlardan birisi de dilencilik yapan kişilerin mal varlığı olmayan ve belirli bir ikametgâhı olmayan, uygulanan cezai işlemlerin tahsili yönünde hacze yönelik bir mal bulundurmayan kişilerdir. Yazılan cezalar zaten cüzi miktardadır ve bunun üzerine cezalar, tahsil edilememesi nedeniyle de caydırıcı bir etkisi bulunmamaktadır.”<sup>100</sup>*

Durum böyle olunca zabıta personelinin yaptığı iş ve uyguladığı müeyyide olması gereken etkisini gösterememekte ve sorunun çözümünde bir yarar sağlamamaktadır. Belediye zabıtası personelinin uygulamaları açısından 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 36. (gürültünün önlenmesi), 38/2. (kaldırım işgali), 41/2. (çevreyi kirletme), 41/4. (inşaat atıklarının çevreye atılması) ve 42/1. (izinsiz ilan ve afiş asılması) maddelerinde yer alan kabahatlere istinaden cezai müeyyide uygulanmasında, kanun; 'idarî para cezası, kanunda alt ve üst sınırı gösterilmek suretiyle de belirlenebilir' demektedir. Bu durumda, "İdarî para cezasının miktarı belirlenirken işlenen kabahatin haksızlık içeriği ile failin kusuru ve ekonomik durumu birlikte göz önünde bulundurulur"<sup>101</sup> hükmü çerçevesinde sayılan unsurlar göz önüne alınarak idari yaptırım kararı uygulanır.

Kabahatle ilgili diğer unsurların da göz önüne alınarak, idari yaptırım tutarının belirlenebilmesi durumu cezai yaptırımda adaletin sağlanması anlamında çok önemlidir. Ancak kanunda belirtilen durumlar çerçevesinde cezaların verilip verilmediğinin sıkı olarak denetlenmemesi konusunda, bu durum yanlış uygulamalara sebebiyet verebilmektedir. Bu nedenle kanunla takdir yetkisi tamamen idari yaptırımı uygulayan belediye zabıtası personeline verilmekle birlikte, uygulamada birliğin sağlanması ve kötü niyetli girişimlerin önlenmesi için, takdir yetkisinin kullanımına yönelik olarak, kanundaki durumlara ilişkin, indirim ve kabahati arttırıcı unsurların değerlendirilmesi ile ilgili olarak zabıta birimi

<sup>100</sup> Mevlüt ÇELEBİ, *Cumhuriyetin İlk Yıllarında İstanbul'da Dilencilik, Dilencilik Sempozyumu, Sorunlar ve Çözüm Yolları Tebliğler Kitabı*, İstanbul: 2008, s.141.

<sup>101</sup> 5326 sayılı Kabahatler Kanunu, Madde: 17, 2005.

içinde ortak karar alınması adaletin sağlanması adına daha doğru sonuçlar verebilecektir.

Ayrıca alt ve üst sınır takdirinin zabıta personeline olduğunun bilinmesi de gerek cezaya muhatap olan kişinin gerekse bu kişinin devreye soktuğu nüfuzlu kişilerin, zabıta personeline, cezanın yazılmamasının yanında 'en alt sınırdan' yazılması hususunda bir baskı unsuru olmaktadır. Cezai yaptırımların fiilin büyüklüğü ve kişi ya da firmaların maddi durumu gözetilmeksizin maktu olarak belirlenmesi sonucunda, çoğu kez beklenen caydırıcılıktan çok cezai müeyyidenin uygulanamaması sonucunu ortaya çıkarabilmektedir. Özellikle 'çevre kanunu' kapsamında verilen cezai müeyyidelerin nispeten yüksek olması ve kişinin haksızlık durumu, fiilin büyüklüğü, failin kusuru ve ekonomik durumu gibi ölçütler konulmadan maktu cezalar öngörmesi uygulamada sorun yaratmaktadır. Yukarıda belirtilen alt sınırdan ceza yazılması hususundaki baskılar gibi.

2872 sayılı Çevre Kanunu'nun öngördüğü ceza miktarlarının yüksek olması ve tekraren işlenmesinde ceza miktarının artmasından dolayı, zaten kendisini koruyacak yeterli savunma araç-gereci bulunmayan belediye zabıtasının, olumsuzlukların giderilmesi ve suçluların yakalanması anlamında birçok sorunu vardır. Örneğin; Çevre kanununa aykırı olarak orman arazilerine evsel atık, hafriyat ve moloz gibi çevreyi kirletici unsurların dökümünün önlenmesine yönelik çalışmaların, şehir ve meskûn mahallerden uzak, ıssız alanlarda yapılacak çalışmalar neticesinde önlenmesi durumu da şehirden uzak ve ıssız alanlarda koruma olanaklarından yoksun çalışan zabıta personeli 'can güvenliğinden' yoksun halde çalışmasına neden olmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereğince büyükşehir belediyeleri uhdesinde bulunan UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi)'nin aldığı kararlar doğrultusunda iş ve işlem yapan ve zabıta dairesi başkanlıkları altında teşkil zabıta trafik şube müdürlükleri; şehir içinde faaliyet gösteren "şehir içi dolmuşlara" yönelik olarak çıkarılan UKOME kararına istinaden çalışmaktadır. Günümüzde neredeyse tüm halkın; gerek trafikteki hal ve hareketleri nedeniyle gerekse vatandaşa karşı davranış ve yaklaşımları nedeniyle muzdarip olduğu minibüs şoförlerine yönelik denetim yapılmaktadır. Denetimler; güzergâh dışı çalışmak, fazla yolcu alarak

çalışmak, vatandaşa karşı davranışlar gibi değişik hususları içermekte; ancak bu kesime karşı yapılan denetimlerde yazılan cezalar<sup>102</sup> caydırıcı olmamaktadır. Bu kesim çalışmalarını esnasında, denetimin olmadığı an ve noktalarda yine bildiklerini okuyarak çalışmaktadır.

### 3.3. Kanunlardan ve İlgili Mevzuattan Kaynaklanan Boşluk Sorunu

Belediye zabıtasının, görev alanı ve bu görevin kapsamı oldukça geniştir. Zabıta personeli ifa ettiği görev esnasında takribi yirmi (20) kanun, iki yüz (200) yönetmelik ve diğer ilgili mevzuatı kullanmakta ve buna göre iş ve işlem yapmaktadır. Zabitanın çalıştığı alanlarda kimi zaman birbirinden farklı mevzuat hükümleri çakışmakta veya birbiriyle çelişmektedir. Böyle olunca, zabıta personelinin, sorunun çözümünde dayandığı bu mevzuat kimi durumlarda ya birbirleriyle çelişmekte ya da birbirinin yerine geçmektedir. Erkul konu hakkında şu hususu belirtmektedir:

*“Zabıta hizmetlerinin etkili ve verimli olarak yürütülebilmesi için var olan yasal düzenlemeler, günün koşullarına göre yeniden düzenlenmeli, bu konudaki mevzuat bütünleştirilmeli ve güncelleştirilmelidir.”<sup>103</sup>*

Belediye zabıtasının görev alanı ve belediye zabıtası personelinin uygulanacak idari yaptırımların bazı durumlarda kanun ve yönetmeliklerde açıkça belirlenmemesi ya da belirlense bile, mevzuatta yer alan ifadelerin yeterince açık, net, anlaşılır ve kapsayıcı olmaması durumu sıklıkla karşılaşılan sorunlardan birisidir. Konuya görev alanı açısından bakıldığında, belediye zabıtası personelinin bazı durumlarda uygulanan idari yaptırımlar her ne kadar kanunun ruhuna uygun olarak uygulanmakta ise de kanun metnindeki bazı ifadelerin yeterli açıklamayı içermemesinin, yasal anlamda ‘adli süreçle’ karşı karşıya kalmak istemeyen zabıta çalışanlarınca mevzuatın tam anlamıyla uygulanamamasına yol açabilmektedir. Bu durumda gerek görevin usulüne uygun yapılması gerekse kentte düzenin sağlanması adına olumsuzluklar meydana getirebilmektedir.

<sup>102</sup> 2017 yılı itibarıyla tüm ihlallerin cezası 227 TL’dir ve ceza miktarı her yıl güncellenmektedir.

<sup>103</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.103.

Mevzuattan kaynaklanan boşluklar ile ilgili hususta belediye zabıtası personelinin en önemli dayanak noktalarından birisi ‘Belediye Zabıtası Yönetmeliği’dir. Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında da konuya atfen: “İçişleri Bakanlığınca 5393 sayılı Belediye Kanununa dayanarak çıkarılan Belediye Zabıtası Yönetmeliği incelendiğinde, yönetmelik içerisinde yer alan ifadelerin son derece genel olması ve yönetmelikte belirtilen bazı ifadelerin kanunlarda yapılan değişiklikler sonrası kullanım olanağının bulunmamasına rağmen yönetmelik metni içerisinde yer alması ve uygulanması, yasal anlamda sorunlar ortaya çıkarmaktadır.”<sup>104</sup> şeklinde belirtilmiştir. Yönetmelikte yer alan “Belediyece yerine getirileceği belirtilip de mahiyeti itibarıyla belediyenin mevcut diğer birimlerini ilgilendirmeyen ve belediye zabıta teşkilatınca yerine getirilmesi tabii olan görevleri yapmak”<sup>105</sup> ifadesi ise uygulamada, üst yönetimin içinden çıkamadığı, yasal olarak sıkıntı yaratabilecek veya başka birimlere verilmek istenmeyen görevlerin belediye zabıtasına vermesi şeklinde çeşitli sorunlar yaratabilmektedir.

Yine işyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin yönetmelik açısından konuya bakıldığında ise; mevzuat açısından işyeri açma ve çalışma ruhsatı alınmadan işyeri açılması yasaklanmış durumdadır. Türkiye’de, ruhsat başvurusu yapılması işyeri açıldıktan sonra ve genel olarak işyeri ile ilgili faaliyetten men kararı alındıktan sonra yapılmaktadır. İşyeri açma ve çalışma ruhsatlarına ilişkin yönetmelik açısından karşılaşılan en önemli sorunlardan birisi de işyerlerinin ‘faaliyetten men edilmesi’ ile ilgili hususlarda yaşanmaktadır. Yönetmeliğe göre işyerinin geçici süreyle faaliyette men edilmesinde işyeri sahibine azami yirmi dört (24) saat süre verilerek işyerini faaliyette mene hazır hale getirmesi istenilmektedir. Ayrıca işyerindeki bozulabilecek mallar ile kişinin özel ve zaruri eşyalarını dışarıya çıkarmasına izin verileceği bunun yanı sıra mühürleme işlemi öncesinde yangın, su baskını ve hırsızlığa karşı gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

Bu durumla ilgili olarak örneğin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi Belediye Kuralları Yönetmeliği’ne göre: “Yetkili makamların almış olduğu kararlara istinaden verilen sanat ve ticaretten men kararlarının uygulanmasında veya ruhsatsız bir

<sup>104</sup> 1. Zabıta Çalıştay, *Sonuç Bildirgesi*, Madde:3, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>105</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, Madde: 10/2, 2007.

işyerinin faaliyetten men edilmesi durumunda; karar / durum ilgiliye tebliğ edilerek; bozulabilecek mallar ile zaruri ve şahsi eşyalarının alınması, işyerinin mühürlemeye hazır hale getirilmesi için işin nevine göre en az yirmi dört (24) saat, en fazla yedi (7) gün arasında bir süre verilerek işyeri sahibinin veya temsilcisinin işyerinin mühürlenmesi esnasında hazır bulunması istenir.”<sup>106</sup>

Bu durumda belirtilen bir işlemin yapılması esnasında yönetmelikte belirtilen şartların sağlanmaması sonucunda zarara uğrayan veya zarara uğradığını iddia eden kişilerin açtıkları davalar sonucunda mühürleme işlemini yapan personelin sorumluluğu bulunmaktadır.

Son olarak yine; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gereğince İzmir Büyükşehir Belediyesi, UKOME'nin aldığı kararlar doğrultusunda şehir içi minibüslere çalışmaları esnasında fazla yolcu almaları karşılığında, Belediye Emir ve Yasakları Uygulama Yönetmeliği, 2016, madde 6-4-G-1 maddesi gereğince 229 TL idari para cezası uygulanmaktadır. Ancak duruma normlar hiyerarşisinin uygulanmasında uyulacak sıra çerçevesinden bakıldığında; anayasa/kanun/kanun hükmünde kararname/yönetmelik kurallarının sırası ile uygulanması esasına aykırı olarak '2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu, madde 65/1-A' maddesi, yani ihlale karşı 'Kanun'un uygulanması gerekirken normlar hiyerarşisine göre 'Yönetmelik' ile aynı sırada olan UKOME kararının uygulanması veya uygulatılması hususu mevzuata açıkça aykırıdır. Ayrıca Yüksel durumu:

*“Hukuk düzenimizde yargı mercileri bir hukuk normunun üst hukuk normuna aykırılığı halinde söz konusu düzenlemeyi/işlemi iptal etmektedir.”<sup>107</sup>* şeklinde ifade etmiştir.

#### **4. Belediye Zabıtası Personelinin Özlük Hakları İle İlgili Sorunları**

Buraya kadar anlatılan hususlar, belediye zabıtası personelinin mesleği ve ifa ettiği görev esnasında karşılaştığı sorunlar, kısıtlamalar ve zorluklara dair konuları

<sup>106</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Belediye Kuralları Yönetmeliği, Madde: 13/2-A.

<sup>107</sup> Esin YÜKSEL, “Yönetmelikler, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler III”, *Danıştay Yayınları*, 1980, s.41.



kapsamaktaydı. Bu kısımda ise; belediye zabıtasının yaptığı bu meslekle alakalı olan ve sosyal, maddi ve mesleğin getirdiği iş yükü gibi hususları kapsamaktadır. Belediye zabıtası personeli, emeklilik ve sağlık hakları bakımından 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununa, mesleki olarak ve memuriyet kapsamında ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Üstlendiği görevde devlet eli ile yapılması gereken 'asli işi' ifa etmektedir. Bugün tüm meslekleri ifa edenlerin olduğu gibi belediye zabıtasının da mesleğinin getirdiği ve özellikle mevzuattan kaynaklanan; mesleki, maddi ve sosyal anlamda 'özlük hakkı sorunları' sorunları bulunmaktadır. Bu sorular on (10) madde halinde sıralanabilir.

### **Belediye Zabıtasının Kuruluş ve Teşkilat Kanununun Olmaması**

Belediye zabıtası personeli; esas kadrosu İçişleri Bakanlığı'nda olmak üzere, idari anlamda, İçişleri Bakanlığına bağlı ve her biri ayrı birer tüzel kişilik olan Belediyelerde, Belediye Başkanı'na bağlı olarak çalışmaktadır. Belediye zabıtasının; mesleğe atanma, terfi, görev, yetki ve sorumlulukları gibi mesleğe dair birçok detayı içeren hususlar; 5393 sayılı Belediye Kanununa istinaden İçişleri Bakanlığınca çıkarılan 'Belediye Zabıta Yönetmeliği'nde belirtilmektedir. Ankara'da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında belirtildiği üzere: "Yönetmelik yeni olmasına rağmen zabitanın gerek yetki gerek sorumluluk gerekse göreve dair belli konuları içermemekte ve belli sorunlara çözüm bulmamaktadır."<sup>108</sup>

"Belediye zabıtasının, mesleğini ve mesleğe giriş ile terfi şartlarını, zabitanın, görev, yetki ve sorumluluklarını açık ve net olarak belirten bir kuruluş teşkilat kanunu bulunmamaktadır."<sup>109</sup> Teşkilat kanunları, mesleklerin gereklerinin ve kurallarının tanımlanması ile bu mesleği icra edenlerin her türlü hak, yetki ve sorumluluklarının açık ve net bir şekilde ifade edilmesi konusunda büyük önem taşımaktadır. Zabıtalığın bir 'meslek' olarak dahi kabul edilmemesi ve buna bağlı olarak görev, yetki ve sorumluluklarının tam olarak belirlenmemesi, mesleği icra edenlerin ekonomik, sosyal ve mesleki haklarının yeterli olmamasının en önemli

<sup>108</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde:3, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>109</sup> Orhan ZİYALAR, *Zabıta Teşkilat Kanunu Tasarısı Metni*, İstanbul Zabıta Müdürleri Birliği, 2003, s.51.

sebebi de mesleğin, kuruluş ve teşkilat kanununa dayanmadan, sadece bir yönetmelikle sürdürülmesidir. Bu sorun zabıta teşkilatı mensuplarının en başta gelen ve en önemli sorunudur ki mesleğin kurumsallaşamamasının da en önemli sebebidir.

### **Belediye Zabıtası Personelinin Sayısı ve Niteliği**

Belediyelerde, zabıta personeli ile ilgili olarak önde gelen sorunlardan bir tanesi de zabıta personelinin sayısının; ifa edilen görevin yoğunluğu ve zorluğu ile görev alanının genişliğine nazaran yetersiz olmasıdır. Yine zabıta personelinin birçoğunun gerek eğitim düzeyinin gerek mesleki yeterliliğinin gerekse mesleki eğitimlerinin yeterli seviyede olmamasından kaynaklı, personelin niteliğinin istenen düzeyde olmamasıdır. Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında bu husus: “2012 yılında çıkarılan norm kadro yönetmeliği ile belediye zabıtası kadroları, sayısal anlamda mevcut sayının iki katına yakın bir sayıya yükseltilmiş olmasına rağmen çeşitli siyasi, bürokratik ve yönetim anlayışına dayalı nedenlerle bu kadrolar doldurulmamıştır.”<sup>110</sup> şeklinde dile getirilmiştir.

Belediye zabıtası birçok alanı kapsayan mevzuata dayanarak çalışmaktadır. Tüm bu alanlar kentin esenliği ile düzeni ve insanların sağlığını ilgilendiren alanlardır. Bundan dolayı zabıta teşkilatının tüm bu görevleri etkin, verimli ve en iyi şekilde yürütebilecek, etik kuralları ve ilkeleri benimsemiş, eğitilmiş ve mesleki açıdan donanıma sahip nitelikli personele ihtiyacı vardır. Belediye zabıtalığı ile ilgili herhangi bir eğitimi bulunmayan bir kişinin hizmet içi eğitimler yolu ile bu niteliği kazanması hem zaman hem de maliyet anlamında büyük bir sorundur.

Zengin de bu durumu şu şekilde tespit etmektedir:

*“Türkiye’deki belediyelerin mali durumları da göz önüne alındığında, birçok belediyenin hizmet içi eğitim maliyetlerini dahi karşılayacak yeterli maddi kaynağa sahip bulunmadığı görülecektir.”<sup>111</sup>*

<sup>110</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde:26, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>111</sup> Gökhan ZENGİN, “Türkiye’de Belediye Personel ve Yöneticilerinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu ve Çözümleri Üzerine Bir Değerlendirme”, *Trakya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü e-Dergi*, Cilt:10, Sayı:39, 2013.

Zabıta birimlerine yönelik mesleki ve hizmet içi eğitimleri, genellikle Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) düzenlemektedir. Ancak bu eğitimlere de her belediyeden üç (3) ila beş (5) kişinin katılması öngörüldüğü için bu eğitimler de ‘etkili ve yeterli’ olmamaktadır. Zabıta personeli, zabıta hizmetlerinin kendine özgü nitelikleri nedeniyle belediye içindeki diğer birimlerden birçok noktada ayrılmaktadır. Zabıta mesleği, hizmete yönelik hususlarda; bilgi, beceri, deneyim ve uzmanlık gibi özelliklerin bir arada bulundurulmasını gerektiren bir meslektir. Ancak buna rağmen, mesleğe girebilmek için meslekle ilgili eğitim almak gibi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Oysa belediye zabıtalığı genel anlamda bir eğitimle başarılması güç bir meslektir.

Belediye zabıtası personeli, birden çok ve uzmanlık ya da en azından tecrübe isteyen çeşitli alanlarda görev yapmaktadır. 1. Zabıta Çalıştayında bu konu: “Belediye zabıtalığının gereği gibi layığıyla, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi; genel sağlığın korunması, gıda, imar ve esnaf denetimi gibi değişik alt uzmanlık bilgilerini gerektirmektedir ve bu konularda belediye zabıta teşkilatlarında herhangi bir branslaşmaya gidilmemiştir.”<sup>112</sup> şeklinde ele alınmıştır.

Belediyeler, zabıta personeli alımlarında ‘mülakat’ sınavı yapabilme imkânına sahip iken, Danıştay on ikinci (12.) dairesinin 20.01.2009 tarihli ve 2008/5911 Esas No’lu kararı uyarınca zabıta memuru alımında belirlenmiş olan yaş, boy-kilo, yazılı ve sözlü sınav uygulamalarının yürürlüğünün durdurulması nedeni ile Danıştay’ın verdiği karar sonrasında belediyeler tarafından zabıta alımları da büyük oranda durdurulmuştu.<sup>113</sup>

Bunun üzerine Türk Silahlı Kuvvetlerinde (TSK) görev yapan ‘Uzman Çavuş ve Uzman Erbaş’ rütbesindeki askerlerin, 3269 sayılı Uzman Erbaşlar Kanunu’nda yapılan değişiklikle iki (2) yıl fiilen görev yapmış olmak,<sup>114</sup> otuz (30) yaşını

<sup>112</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 15, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>113</sup> Devlet Personel Başkanlığı’nın (DPB) 2016 yılındaki genelgesi ile belediyelerin ÖSYM’nin yaptığı merkezi atama ile zabıta memuru almak zorunluluğu getirilmiştir. Sorunlara getirilen çözüm önerilerinde durum detaylı olarak açıklanacaktır.

<sup>114</sup> 6496 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2013), Madde: 1-) 10.3.2011 tarihli ve 6191 sayılı Sözleşmeli Erbaş ve Er Kanununun (2011) 4. maddesinin birinci fıkrasında yer alan ‘yirmi dokuz yaşın bitirildiği yılın aralık ayı’ ibaresi ‘yedi (7) yıllık hizmet süresi’ olarak değiştirilmiştir.

doldurmamış olmak ve görevden istifa etmiş olmak şartıyla belediyelere ‘naklen’ atanmaları ve bunların büyük bir kısmının ‘zabıta memuru’ kadrosunda göreve alınmaları yoluna gidildi ancak bu durum da meslekte ihtiyaç duyulan nitelikli personel ihtiyacına cevap vermemektedir.

### **Belediye Zabıtası Personelinin Resmi Tatil Günlerinde Zorunlu Olarak Çalıştırılması**

Belediye zabıtası personeli, dış hava şartlarından etkilenen, zorlu ve yoğun bir görevi ifa etmektedir. Bu durum personelin dinlenmesi konusunu daha da önemli bir hale getirmektedir. Normal şartlarda haftada kırk sekiz (48) saat ve ortalama altı (6) gün çalıştırılan belediye zabıtası personeli, haftanın bir (1) günü istirahat etmektedir. İstirahat günü genellikle hafta sonu olmakla birlikte, belediyelerdeki çalışmanın yoğunluğuna, açılış ve tören durumuna göre bu istirahat günü genellikle ‘hafta içi’ bir güne de kaydırılabilmektedir. Zabıta personeli, rutin görevlerine ek olarak bir de resmi tatillerde,<sup>115</sup> (30 Ağustos, 29 Ekim gibi) açılış, tören ve kutlama gibi organizasyonlarda ‘görev aldığı’ için çalışmaktadır.”<sup>116</sup>

“Belediye zabıtası personeli, Bütçe Kanunu eki olan ‘K cetveli’ ile ödenen bir fazla maktu bedel almakta ancak bu bedel acil durumlarda yapılacak görevin karşılığı olarak verilmektedir.”<sup>117</sup> Fakat belediye üst yönetimleri ödenen bu fazla maktu bedele dayanarak resmi tatil günlerinde zabıta personelinin çalıştırmaktadır ve karşılığında herhangi bir izin veya fazladan ücret alamamaktadır. Bu husus zabıta personelinin yıpratıcı sorunlardan bir tanesi haline gelmiştir.

### **Belediye Zabıtasının Ayrı Bir Hizmet Sınıfının Olmaması**

---

<sup>115</sup> Ankara, Mamak Belediyesinde yaşanan olayda, zabıta amiri, Resmi bir Bayram ve Tatil günü olan 30 Ağustos'ta göreve gitmemiş, göreve gitmediği için de kendisine, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 125. maddesinin C-(b) maddesi uyarınca 1/30 oranında aylıktan kesme cezası verilmiştir. “24 Saat Esasına Göre Çalışan Memur, Resmi Bayram Tatillerinde de Mesaiye Gelmeli mi?”, (erişim tarihi: 08.04.2016), <http://www.memurlar.net/haber/572246/>

<sup>116</sup> Köksal AYABAKAN, *Zabıta Raporu*, Pendik Belediyesi, 2015, s.9.

<sup>117</sup> 2016 yılı Bütçe Kanunu Tasarısı, K cetveli, III Fazla Çalışma Ücreti, B-) Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti, Madde: 1.

Kamu kurumlarında çalışan her memurun yaptığı iş; türüne, niteliğine ve mahiyetine göre sınıflandırılmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda, devlet memurlarının görev ve mesleki anlamda dâhil olduğu on iki (12) adet ‘hizmet sınıfı’ bulunmaktadır. Bunlardan birisi de ‘genel idari hizmetler sınıfı (GİH)’dır.

Belediye zabıtası personeli de bu sınıf içerisinde yer almaktadır. Genel idari hizmetler sınıfının tanımına bakacak olursak; Bu sınıfta çalışanlar; yönetim, icra, büro ve benzeri hizmetleri gören ve kanunla tespit edilen diğer hizmet sınıfında çalışmayanlardır. Genel idari hizmetler sınıfı aslında ‘torba’ bir sınıftır. Yani diğer hizmet sınıflarına dâhil olmayan görevlerde çalışanları kapsayan bir sınıftır. Bir memurun, icra ettiği görev veya mesleği direkt kapsayan bir sınıfın olması özellikle personelin maaşına yansımaları açısından ve mesleğin gerekleri açısından çok önemlidir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bu sınıf; yönetim, idare, büro... gibi ‘masa başında’ görev yapan memurları kapsamaktadır.

Konu, Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında: “Belediye zabıtası personelin ise; ‘sahada görev yapan, hava şartlarından ve dış mekânda çalışmanın getirdiği olumsuzluklardan (soğuk ve sıcak havalar ...) etkilenen, görevi itibariyle birçok risk ve tehlikeyle karşı karşıya olan bir meslektir.”<sup>118</sup> şeklinde değerlendirilmiştir. Burada belediye zabıtası personelinin genel idari hizmetler sınıfında yer almasıyla masa başında görev yapan memur ve yöneticiler ile çalışma koşulları eşit kabul ediliyor.

### **Belediye Zabıtasının Özel Hizmet Tazminatı ve Arazi Tazminatının Olmaması**

657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen, ‘özel hizmet tazminatı’ memurların icra ettiği görev itibariyle belli puanlara içeren ve buna göre de maddi bir getiri sağlayan bir parametredir. Belediyelerde görev yapan normal memurların özel

---

<sup>118</sup> 1. Zabıta Çalıştay, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 18, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

hizmet puanı, kırk dokuzdur (49)<sup>119</sup> ve zabıta bu konuda da normal memurlarla aynı düzeyde kabul edilmektedir.

Yine 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre ‘arazi tazminatı’ ise; sahada ya da diğer bir deyişle dışarıda görev yapan memurlara, görevin getirdiği zorlukları tazmin etmek adına ödenen maddi bir getiridir. Belediyede çalışan ve ‘Teknik Hizmetler Sınıfı’na (THS) dâhil; mühendis, mimar, teknisyen, tekniker... gibi birçok meslek mensubuna ödenen arazi tazminatı, dışarıda tehlike ve riske rağmen görev yapan belediye zabıtasına ödenmemektedir. Çünkü ‘arazi tazminatı’ kavramı genel idari hizmetler sınıfına dâhil memurlar arazide görev yapmadıkları için bu sınıf için öngörülmemiştir.

### **Belediye Zabıtasının Yıpranma Payı (Fiili Hizmet Zammı) Hakkının Olmaması**

Belediye zabıtası personeli, kentin esenliği, kentte yaşayan insanların sağlığı ve huzuru için, yirmi dört (24) saat esasına göre çalışmaktadır. Zabıta yaptığı iş itibariyle yoğun, dış hava koşullarından etkilenen, yorucu ve çoğu zaman can güvenliği tehdit altında çalışmaktadır. Zabıta personeli tüm bu koşullara rağmen belediye zabıtası diğer kolluk kuvvetleri gibi yıpranma payı alamamaktadır. Yasama organı üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlarda dahi olan yıpranma payı hakkı tüm bu zorlu şartlarda çalışan zabıta personeline verilmemiştir.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 40. maddesinde yer alan yıpranma payı kavramı; görevi itibariyle riskli ve tehlikeli işlerle iştigal eden meslek grubu çalışanlarına, fiilen hizmet ettikleri her üç yüz altmış (360) gün karşılığında belli bir günün çalışma süresine eklenerek emeklilik hakkına daha erken kavuşulması ve hizmet yılının çalıştığı süreden fazla olması hususunu içeren bir haktır.

---

<sup>119</sup> Belediye zabıtası personelinin özel hizmet puanı da 2015 yılında Merkezi İdareyle Sendikalar arasında yapılan sözleşmeye kadar kırk dokuz (49)’idi. Yapılan bu sözleşme ile mevcut kırk dokuz (49) puana beş (5) puan daha eklenerek zabıtanın özel hizmet puanı elli dört (54) olmuş ve bu hususta nispeten bir iyileştirme yapılmıştır.

Örneğin:<sup>120</sup> polis ve asker için bu süre üç yüz altmış (360) güne doksan (90) gün, itfaiyecilere üç yüz altmış (360) güne altmış (60) gündür. Yani dört (4) yıl çalışan bir polis veya askere bir (1) yıl, altı (6) yıl çalışan bir itfaiyeciye ise bir (1) yıl hizmet süresi eklenmesidir. Basit bir hesapla; yirmi (20) yıl fiilen görev yapan bir asker veya polis yirmi beş (25) yıl görev yapmış gibi değerlendirilmektedir. Bu emeklilik ve hizmet yılı adına önemli bir avantajdır. Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında konu: “Belediye zabıtası personeli de sahada çalışmasına ve tehlikeli görevler almasına rağmen bu haktan yararlanamamaktadır.”<sup>121</sup> şeklinde değerlendirilmiştir. Ayrıca bu husus, belediye zabıtasının üye olduğu belediyeleri kapsayan birden çok sendikanın yaptığı bildirimlerde de yer almaktadır.<sup>122</sup>

### **Belediye Zabıtası Personelinin Maktu Mesai Ücreti Alt Limitinin Belirlenmesi ve Bu Ücretin Emekliliğe Esas Kabul Edilmemesi**

5393 sayılı Belediye Kanununa istinaden belediye zabıtası personeline, görevi gereği yirmi dört (24) saat esaslı çalışmaları için ‘maktu mesai ücreti’ ödenmektedir. Bu ücret, zabıta personelinin görev yaptığı belediyenin bulunduğu şehrin nüfusuna, belediyenin büyükşehir belediyesi, il veya ilçe belediyesi olması gibi belediye statüsüne göre değişmektedir. Yani kıstaslara bağlı bir ücrettir ve aynı işi yapan personelin, çalıştığı belediyenin statüsü farklı olduğu için farklı ücretler almasına neden olmaktadır ve ‘eşit işe eşit ücret’ ilkesine aykırıdır.

Bu ücretlin üst limitleri, Bütçe Kanunu’nda yer alan K Cetveli’ne göre TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’na belirlenmektedir. Ancak Alt limit belirlenmediği için belediye meclislerinde maktu mesai ücretinin belirlenmesinde ve ödenmesinde üst limit yerine keyfi uygulamalar yapılmaktadır.

Ankara’da yapılan 1.Zabıta Çalıştayında: “Bütçe kanunun K cetvelinde yer alan maktu mesailer üst sınır kaldırılmalı yalnızca alt sınır konulmalıdır. İLO

<sup>120</sup> Zeynep MENGİ, “18 Meslekte Yıpranma Payı Var”, memurlar.net/Haber, (erişim tarihi: 15.06.2014), <http://www.memurlar.net/haber/472871/>

<sup>121</sup> 1. Zabıta Çalıştay, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 12, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>122</sup> Bem-Bir-Sen, “Zabıta Teşkilatı 188 Yaşında”, (erişim tarihi: 01.09.2014), <http://www.bembirsen.org.tr/haberdetay.php?fide=4340>

standartları açısında da olması gereken izin kullanımının önündeki engellerden birisi olan maktu mesai ödenmemesi uygulamasına son verilerek zabıta çalışanlarının izinli sayıldığı günlerde maktu mesai ödenmelidir.”<sup>123</sup> ve “Personel tarafından yapılan fiili fazla çalışma karşılığı bu ödeme emekli sandığı keseneğine eklenmemekte, böylece bu ücret emekliliğe esas aylık tutarında bir artış sağlanmamaktadır.”<sup>124</sup> şeklinde ele alınmıştır. Ayrıca zabıta personelinin kullandığı yıllık izin ve her türlü hastalık raporunda da personel fiilen çalışmadığı için bu ücret kesilmektedir.

### **Belediye Zabıtası Personelinin Hizmet İçi Eğitimlerinin Personelin Kendini Mesleki Anlamda Geliştirebileceği Seviyede Olmaması**

Belediye zabıtası personeli, görevini icra ederken çok geniş bir mevzuatı uygulamaktadır. Günümüzde gelişen, değişen koşullar ve ihtiyaçlara göre kanun ve yönetmelikler yenilenmekte veya değiştirilmektedir. Zabıta personeli de yaptığı işin önemi ve özelliğine binaen yaptığı görevi ilgilendiren mevzuatla ilgili değişiklikleri ve mesleki konuları kapsayan eğitimleri düzenli olarak almalıdır. Ancak bu durum gerek belediyelerin konuya duyarsız kalmaları gerekse belediyeleri bu konuda zorlayıcı bir mevzuatın olmaması sebebiyle pek mümkün olmamaktadır. Personel mesleği ile ilgili yapılan değişiklik ve yenilikleri genellikle kendisi takip etmektedir.

Göreve yeni başlayan zabıta personeli için mesleğin ana ilkeleri, kuralları ve uygulama şekillerini içeren eğitim programları uygulanmamakta, mesleğe yeni başlayanlar modern bir eğitim uygulaması yerine mesleğin eskileri diye tabir edilen kıdemli memur veya amirlerden ‘usta çırak ilişkisi’ mahiyetinde bir öğrenme şekli ile mesleğe başlamaktadırlar ki bu durum bilimsellikten uzak, yanlış uygulama ve yaklaşım tarzların tıpkı babadan oğula aktarılması gibi devam etmektedir. Bu da mesleğe herhangi bir yenilik ve dinamiklik kazandırmamakta hatta tersine mesleğe ve teşkilata zarar verebilmektedir.

Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayı raporunda hizmet için eğitim hakkında şu sonuca varılmaktadır: “Değişen koşullara göre yeniden şekillenen mevzuatla ilgili

<sup>123</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 4, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>124</sup> Köksal AYABAKAN, *Zabıta Raporu*, Pendik Belediyesi, 2015, s.9.



olarak genel itibariyle bir bilgilendirme veya öğretme tarzında seminer ya da hizmet içi eğitimler ya çok az uygulanmakta ya da hiç uygulanmamaktadır.”<sup>125</sup>

Görevi gereği toplumun birçok kesimiyle, kim zaman bir fabrikatör kimi zaman bir dilenci kimi zaman da bir servis şoförü, karşı karşıya gelen ya da diyalog ve iletişim içinde çalışan belediye zabıtası personeline, insanlarla etkili ve verimli bir iletişim kurmalarını sağlamak adına da çeşitli eğitimler verilmelidir.

### **Zabıta Teşkilatında Rütbelerin Görevde Yükselme Sınavı Yapılmadan Vekâleten ve Liyakate Bakılmaksızın Verilmesi**

Zabıtalık mesleği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabi personel tarafından icra edilmektedir. Devlet memurları kanunu üç (3) ana ilkeye dayanmaktadır. Bunlar; kariyer, liyakat ve sınıflandırmadır. Kariyer, herhangi bir mesleği icra eden kişinin icra ettiği meslekte, kendisini geliştirerek o mesleğin daha üst basamaklarına çıkması, yetiştiği meslekte yönetici veya üst kadrolarda da görev yapması olarak tanımlanabilir.

Ancak duruma zabıtalık mesleği açısından bakıldığında neredeyse hiçbir belediyede, belediyenin diğer birimlerinde olduğu gibi, zabıta teşkilatı için herhangi bir kariyer planlaması ve meslekte yükselme sınavı yapılmamaktadır. Belediyelerin norm kadro esaslarına göre belirlenmiş olan idari şeması ile nüfus oranlarına göre belediyelerdeki personel sayısı net bir şekilde belirlenmiş ve görev dağılımları yapılmıştır. Ancak belediyelerde; zabıta görevlileri arasında, tamamen belediye üst yönetiminin keyfiyetine göre ve vekâleten rütbe vermek, daha sonra rütbe verilen personelin durumuna göre verilen rütbeyi geri almak neredeyse bir gelenek haline gelmiş durumdadır. Bu durum, mesleği icra eden kişilerin meslekle ilgili kariyer planı yapmalarına engel olmakta, personelde işe ve mesleğe karşı bir soğukluk ve isteksizlik yaratmakta, personelin zabıtalık mesleğinde kendisine bir gelecek görememesine ve başka birimlere geçiş yapmaya çalışmasına neden olmaktadır.

<sup>125</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 9, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayı’nda konu: “İçişleri Bakanlığının çıkardığı belediye zabıtası yönetmeliği görevde yükselmenin şart ve uygulama koşullarını göstermekte; ancak belediyelere belli zaman ve periyotlarla görevde yükselme sınavı açılması yönünde herhangi bir zorunluluk getirmemektedir.”<sup>126</sup> şeklinde değerlendirilmiştir. Yani durum mevzuata göre ‘idarenin takdir yetkisine’ işlerlikte ise tam anlamıyla belediye başkanı ve belediyelerin üst yönetimlerinin ‘külli keyfiyetine’ havale edilmiş durumdadır ki bu husus, personelde tam anlamıyla bir motivasyonsuzluk, işe ve mesleğe karşı umutsuzluk yaratmaktadır.

### **Belediye Zabıtasının İmajı**

İmaj, basit anlamda: “Bir kişi, kurum veya objenin diğer kişiler, toplum veya kurumların zihinlerinde bırakmış olduğu anlayış ve izlenimlerdir.” şeklinde tanımlanmaktadır. İmaj, sadece kişi veya kurumların değil; aynı zamanda modern çağda, toplumla iç içe görev yürüten kimi mesleklerin ve bu mesleklerin mensuplarının da algılanış biçimidir. Mesleki imaj denildiğinde ise; o mesleği icra edenlerin hal ve hareketlerinin algılanmasının mesleğe mal edilmesi hususu ön plana çıkmaktadır. Belediye zabıtası, görevi gereği kuralları ihlal edenlere ceza yazmakta veya seyyar satıcıların mallarını alıp dilenenleri bu işten men etmektedir. Bundan dolayı zabıtalık mesleği toplumda her zaman ceza yazan ve insanların ekmeği ile oynayan bir meslek olarak algılanmış ve bu mesleğe her zaman olumsuz ve soğuk bakılmıştır. En basit bir TV dizisi veya filmde dahi insanların ekmeğini elinden alan, insanların evlerini veya iş yerlerini yıkan, işportacı peşinde koşan, esnaftan avanta alan ve imajı hep kötü rollerle toplumun karşısına çıkarılmaktadır.

Günümüz toplumunda insanların televizyon karşısında ne kadar zaman geçirdiği, ülkemizde dizi ve filmleri ne oranda takip ettiği ve bunlardan ne kadar etkilendiği düşünülürse konunun belediye zabıtası ve imajı için ne derece önem taşıdığı ortadadır. Belediye zabıtası personelinin önemli sorunlarından bir tanesi de belediye zabıtasının ‘imajı’ sorunudur. Zabıtalık mesleğinin verdiği yetkiyi bazı durumlarda kendi çıkarları için kullananlar ve toplumda oluşan çeşitli algılar

---

<sup>126</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 16, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

sonucunda durumun belediye zabıtalığını icra eden herkese mal edilmesi sonucu ve diğer çeşitli nedenlerden ötürü belediye zabıtalığının imajı toplum ve kişiler nezdinde zayıf durumdadır. Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında belirtildiği gibi: “Bu imajın düzeltilmesi için kurumlar herhangi bir adım atmamaktadır.”<sup>127</sup>



---

<sup>127</sup> 1. Zabıta Çalıştay, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 23-24, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### BELEDİYE ZABITASI PERSONELİNİN SORUN ALANLARINA YÖNELİK KURUMSAL DÜZENLEME ÖNERİLERİ

Bu bölümde, ikinci bölümde belirtilen sorunların başlıklarının karşılığı olarak ana ve alt bölümler halinde işlenecek ve sorunlara yasal, yapısal ve yönetsel çözüm önerileri getirilecektir. Bunlar:

Birinci kısım; belediye zabıtasının görev alanında yaşanan değişim sorununa getirilen çözüm önerisi ana bölümü ve bu bölüme bağlı olarak hızlı kentleşme ve belediyenin sorumluluk alanlarının genişlemesi sorunu ile değişen konjonktür koşullarının yarattığı sorunlara getirilen çözüm önerisi alt bölümlerinden oluşmaktadır.

İkinci kısım; belediye zabıtası personelinin görevini fiilen yapılması esnasında karşılaştığı sorunlara getirilen çözüm önerisi ana bölümü ve bu bölüme bağlı olarak; güvenlik sorunları, belediye zabıtası personeline görevi esnasında yapılan fiili saldırılara karşı savunma araç-gereçleri ile ilgili sorunlar, belediye zabıtası personelinin görevi ile ilgi zor kullanma yetkisi sorunu ve muhatap olunan kişilerin ve kamu otoritelerinin belediye zabıtası personeline uyguladıkları baskı sorunlarına getirilen çözüm önerilerinden oluşmaktadır.

Üçüncü kısım; mevzuattan kaynaklanan sorunlara getirilen çözüm önerisi ana bölümü ve bu bölüme bağlı olarak; sınır ve yetki ile ilgili uyuşmazlıklar ve bu uyuşmazlıklarda belediye zabıtası personelinin öne sürülmesi sorunu, belediye zabıta personelinin sayısı ve niteliği sorunu, belediye zabıtasının uyguladığı yaptırımlar ve bunların caydırıcılığı sorunu ve mevzuattan kaynaklanan boşluk sorunlarına getirilen çözüm önerilerinden oluşmaktadır.

Dördüncü kısım; belediye zabıtası personelinin özlük hakları ile ilgili sorunlarına getirilen çözüm önerisi ana bölümü ve bu bölüme bağlı olarak; belediye zabıtasının teşkilat kanunu olmaması, belediye zabıtası personelinin resmi tatil günlerinde zorunlu olarak çalıştırılması, belediye zabıtasının ayrı bir hizmet sınıfının olmaması, belediye zabıtasının özel hizmet tazminatı ve arazi tazminatının olmaması, belediye zabıtası personelinin yıpranma payı hakkının olmaması, belediye zabıtası personelinin aldığı maktu mesai ücreti alt limitinin belirlenmesi ve bu ücretin emekliliğe esas kabul edilmemesi, belediye zabıtası personelinin hizmet içi eğitimlerinin personelin kendini mesleki anlamda geliştirebileceği seviyede olmaması, zabıta teşkilatında rütbelerin görevde yükselme sınavı yapılmadan, vekâleten ve liyakate bakılmaksızın verilmesi, zabıta personelinin görevi gereği yaşadığı olaylar sonrasında personelde oluşan kalıcı sakatlık veya personelin vefat etmesi ve belediye zabıtasının imajı sorunlarına getirilen çözüm önerileri, bu konularla ilgili yapılan çalışma, yazılan tez, makale ve kitaplar, çalıştay, sendika bildirgeleri, konu ve durumlarla alakalı haber ve yaşanmış olayların ışığında ve diğer yapılanma çalışmaları referans alınarak belli yasal ve yapısal çözüm önerileri getirilecektir.

### **1. Belediye Zabıtasının Görev Alanında Yaşanan Değişim Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediyecilik anlamında kentleşme; çeşitli nedenlerle kırsal kesimlerden yönelen göç sonucunda, mevcut kentlerin nüfus ve alan itibarıyla büyümesi, köy ve kasaba gibi yerleşim birimlerinin giderek genişlemesi ile birlikte kente dönüşüp, mevcut kent sayısının ve kentteki nüfus yoğunluğunun artmasıdır. Kentleşme ise kentleşme kavramıyla karıştırılmaktadır. Ancak ondan farkı; hızlı kentleşme sonucunda toplumsal değişimin insanların davranışlarında ve birbirleri ile olan ilişkilerinde, değer yargıları ve yaşam şartlarıyla yaşam biçimlerinde değişiklikler yaratması süreci olarak ifade edilebilir.

Kentleşme toplum olarak bir şehirde yaşayan insanlara çeşitli sorumluluklar yüklemektedir. Bu sorumluluklar toplumsal kurallara ve kanunlara uymayı beraberinde getirmektedir. Türkiye nüfusunun yaklaşık %77'si kentlerde, %23'ü de

kırsalda yaşamaktadır.<sup>128</sup> Kent nüfusunun büyük bir bölümü ise şehir ve ilçe merkezlerinde yaşamaktadır. Kent nüfusunun yaşadığı yerlerde kent ile ilgili kuralların uygulandığı kurum büyük oranda belediyelerdir. Zabitanın görev alanı ile ilgili olarak Akbaba şu tespiti yapmıştır:

*“Denetlenen alan ile ilgili olarak da, Türkiye’de 1965’de beledi nüfus 10.805.817’den 2000’de 44.006.184’e, 2010 yılı itibariyle ise 56.222.356’ya çıkmıştır. 2016 yılı itibariyle Türkiye’nin 78.741.053’lük nüfusunun % 92’lik bir kısmı (72.523.134 kişi) belediye sınırları içerisindeki il ve ilçelerde yaşamakta olup, neredeyse her belediye zabıta personeline 4487 kişi düşmektedir.”<sup>129</sup>*

Bu durum belediye zabıtasının görev alanının ne kadar genişlediğini ortaya koymaktadır. Belediyeler gerek mevzuatın getirdiği görev, yetki ve sorumluluk gerekse tüzel kişilik olarak koyduğu kurallar ve uygulamalarla toplum ve insan hayatının önemli oranda etkilemektedir. Belediye zabıtası belediyenin özel kolluk kuvvetidir. Zabıta yönetmeliği zabıtayı; beldenin esenliği, imar, sağlık, trafik ve diğer birimler ile sosyal yardımlar olmak üzere toplam beş (5) ana konuda görevlendirmiş ve zabıtaya bu alanlarda toplam elli bir (51) görev vermiştir.

Belediye zabıtasının tüm bu görevleri etkin, verimli ve koordineli bir şekilde yürütebilmesi için zabıta, il ölçeğinde teşkilatlandırılmalı ve görevlendirilmelidir. Bu husus, Ankara’da yapılan 2. Zabıta Çalıştayında: “Büyükşehir belediyesi statüsünde olan illerde belediye zabıtası büyükşehir belediyesine, büyükşehir statüsünde olmayan illerde ise il belediyesine bağlı olmalıdır.”<sup>130</sup> şeklinde değerlendirilmiştir.

Bundan dolayı, bir il içinde görev yapan zabıta personelinin tek bir noktadan yönetilmesi ve koordine edilerek tüm alanlarda etkin ve verimli görev yapması sağlanacaktır. Bu durum; büyükşehir statülü illerde büyükşehir belediyesi zabıta dairesi başkanlığına bağlı olarak il dâhilinde her ilçede zabıta müdürlükleri kurularak; il belediyesi statülü belediyelerde ise; il belediyesi zabıta müdürlüğüne

<sup>128</sup> Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (erişim tarihi: 11.09.2015)

[http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1068](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1068),

<sup>129</sup> Sedat AKBABA, Belediye Zabıtasının Görev Alanının Sınırlarında Ortaya Çıkan Sorunlar, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2013, s.72.

<sup>130</sup> 2. Zabıta Çalıştay, Ankara, 21-23 Kasım 2016.

bağlı olarak her ilçede zabıta amirlikleri kurularak hizmetin tüm alanlara etkin ve verimli bir şekilde yayılması ile gerçekleştirilebilecektir.

Belediyeleri ilgilendiren; 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesi ve 5126 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 21. ve 28. maddelerine dayanılarak çıkarılan, belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına dair yönetmelik çıkarılmıştır. “Bu Yönetmeliğin amacı; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılması, yerel hizmetlerin dengeli dağılımının temin edilmesi, belediyeler tarafından sunulan hizmetlerde kalitenin artırılması, ihtiyaç duyulan nitelik, unvan ve sayıda personel istihdamının sağlanmasıdır.”<sup>131</sup>

Belediye zabıtası personeli yirmi dört (24) saat esaslı ve vardiyalı olarak görev yaptığı için zabıta personelinin sayısı, belediye meclislerinde yasal sınırlar içerisinde belirlenen sayıya uygun olarak tamamlanmalı ve işin aksamadan yapılması sağlanmalıdır. Böylece hizmetin daha kaliteli ve verimli yapılabilmesinin önemli ayaklarından birisi olan personelin sayısının yeterli olması sağlanmalıdır.

### **1.1. Hızlı Kentleşme ve Belediyenin Sorumluluk Alanlarının Genişlemesi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Türkiye’de son 40-50 yılında yaşanan hızlı gelişim ve değişim ile kentlerde nüfus ve yerleşme alanları artmış, bu da doğal olarak belediyelerin çalışma alanlarını, yetkilerini ve sorumluluklarını genişletmiştir. Türkiye’de 1970 yılında kırsal nüfus; %61,5 iken kentsel nüfus ise %38,5 idi. 2012 yılındaki oran ise kırsal nüfus %22,7 iken kentsel nüfus %77,3 olmuştur.<sup>132</sup> 42 yıllık bir süre içerisinde ülke içinde kırsaldan kentlere doğru yaşanan bu genişleme kentlerin sadece nüfuslarını değil yaşam ve yerleşme alanının da değiştiğini ortaya koymaktadır. Kaya bu hususla ilgili olarak şu açıklamayı yapmıştır:

*“Ülkemizde özellikle 1950’lerden sonra hızlı ve düzensiz bir kentleşme süreci başlamış, bunun doğal bir sonucu olarak da köyden kente göç olgusu*

<sup>131</sup> Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik, Madde: 1, 2007.

<sup>132</sup> Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (erişim tarihi:13.03.2012), [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1068](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1068),

*siyasi iktidarların da teşvikiyle önlenemez bir hal almıştır. Kentlerin hızlı büyümesi, kentte yapılara olan talebin artması ve buna paralel olarak da kentsel rantın yükselmesi imara aykırı, kaçak yapılaşmayı beraberinde getirmiştir.”<sup>133</sup>*

Belediye zabıtası personeli de ifa ettiği görevle ilgili olarak bu değişim ve gelişimden etkilenmiştir. Artan nüfus ile birlikte insanlar barınma ihtiyaçlarını karşılamak için izinsiz ve ruhsatsız yapılaşma yoluna gitmişlerdir. Mutlu bu konuya şu şekilde değinmiştir:

*“Bu yapıların ise neredeyse tamamı kamu arazisi olan ve burada belirtilen adıyla hazine arazisidir. Bu yapılaşmaya, siyasi rant, diğer sosyal ve ekonomik nedenlerden ötürü göz yumulmuştur. Sorunun çözümü ise neredeyse sadece belediyelere, dolayısıyla da belediye zabıtası personeline havale edilmiştir.”<sup>134</sup>*

Bu konunun, yapılacak yasal düzenlemeler ile netliğe kavuşturulması gerekmektedir. “Vatandaşların kaçak olarak yaptıkları yapıların önemli bir bölümü belediyelere ait arsa ve araziler değil; devletin arazileridir.”<sup>135</sup> Hazine arazisi diye tabir edilen araziler, Maliye Bakanlığı, Milli Emlak Genel Müdürlüğü uhdesindeki arazilerdir. Bu hususta belediyeleri bağlayan tek nokta ise arazilerin şehir içinde yani ‘belediye mücavir alanları’ içinde kalmasıydı.

Belediye zabıta personeli ise; bireysel suiistimaller, siyasi ve yönetsel baskılar başta olmak üzere birçok nedenden ötürü kendi görev alanı içinde kalan arazilere kaçak yapı yapılmasını önleyememiştir. Ancak konuya bir de şu açıdan bakmak gerekmektedir; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre, bir ilde, belediye mücavir alanları dışında kalan alanlarda kaçak yapılaşmanın engellenmesi için görev alan personel genel kolluk kuvveti olan ‘jandarma’dır.

Demirci, konuyla ilgili olarak şu değerlendirmeyi yapmaktadır:

<sup>133</sup> Erol KAYA, Hulusi ŞENTÜRK, *Modern Kent Yönetimi 1*, İstanbul: 2008, s.25.

<sup>134</sup> Selcen MUTLU, *Türkiye’de Yaşanan Gecekondulaşma Süreci ve Çözüm Arayışları: Ankara Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2007, s.66.

<sup>135</sup> Mutlu, *Türkiye’de Yaşanan Gecekondulaşma Süreci ve Çözüm Arayışları: Ankara Örneği*, s.68.



*“Kaçak yapılan arazi kamu arazisi olduğu için bu hususta da tıpkı il özel idaresi sınırları dâhilinde olduğu gibi genel kolluk kuvveti, yani ‘polis’ görevlendirilebilir.”<sup>136</sup>*

Böylece belediye zabıtası personelinin görevinde olan etkisizliği, verimsizliği ve caydırıcı gücünün olmaması sorunu giderilebilir ve konuyla daha etkin mücadele edilebilir. Ya da diğer bir çözüm önerisi olarak; sistem yine aynı kalmak koşulu ile kaçak yapıların önlenmesi hususunda, Valilik ve Belediye arasında bir protokol imzalanması ve bu husustaki denetim faaliyetinde, belediye zabıtası personeline destek olarak daha koordineli bir şekilde polis gücü tahsis edilmelidir. Ökmen konuyu aşağıdaki gibi özetlemektedir:

*“Küreselleşmeyle birlikte artan yerelliğe paralel olarak gittikçe hızlanan kentleşme olgusu, günümüzde, kent yönetimlerini giderek büyüyen sorunlar ile karşı karşıya bırakmaktadır. Bu süreçle birlikte bir yandan mevcut hizmetlerin iyileştirilmesi gerekirken, bir yandan da yeni kentsel hizmetlere olan talebi ve ihtiyacı karşılamak zorunda kalmaktadır.”<sup>137</sup>*

Türkiye’de son yıllarda yaşanan göç sorunu, kentlerin gerek nüfus gerekse kullanım alanı olarak genişlemesi, sadece yerleşim yeri sorunu değil aynı zamanda hızla ve düzensizce kentlileşen insanlar için ‘iş ve geçim sıkıntısı’ sorununu da beraberinde getirmiştir. Türkiye’de hızla yaşanan şehirleşme ve nüfus artışı maalesef ki beraberinde düzenli bir şekilde artan iş sahalarını beraberinde getirmemiştir. Belli şehirlerde coğrafi ve diğer hususlarla birlikte artan iş sahaları ülke genelinde orantılı şekilde yansımamıştır. Durum böyle olunca şehirde yaşayan insanlar iş sahalarının kısıtlı olması ve eğitim ve diğer nedenlerden dolayı da kamuda istihdamın da kısıtlı olması sonucu günlük işlere ve özellikle ‘seyyar satıcılık’ dediğimiz vergisiz, denetimsiz, kontrolsüz ve ‘günü birlik’ denebilecek iş sahalarına yönelmişlerdir.

Toplum hayatında insanların sağlığını tehdit edebilecek ürünlerin denetimsiz ve kontrolsüz bir şekilde, şehir estetiğini de bozan koşullarda satılması kent yaşamında sıkıntılar çıkarmıştır. İnsanların iş bulamamaları sonucu bu tarz alanlara

<sup>136</sup> Ercan DEMİRCİ, *Kentleşmenin Bir Sonucu Olarak Gecekondu ve Gecekonduya Alternatif Çözümler*, Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya 2013, s.44.

<sup>137</sup> Mustafa ÖKMEN, *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1 Reform*, Ankara: Nobel Yayınevi, 2005, s.556.

yönelmesi de belediyeleri ve özelinde ise belediye zabıtasını direkt olarak ilgilendiren bir husus olmuştur. Bu husus ise yöneticilerce belediye zabıtası yönetmeliğine ve 5326 sayılı Kabahatler Kanununa ‘seyyar satıcılığın yasak olduğu’ şeklinde bir hüküm konularak belediye zabıtasına havale edilmiştir.

Ancak sadece geçim sıkıntısından doğan bir sorun olmayan seyyar satıcılık zamanla şehir hayatında önemli bir sorun haline gelmiştir. Türkiye’nin sosyo-ekonomik durumu ve düzeyi ile ilgili olan seyyar satıcılık sadece belediyeler ve zabıtaya havale edilerek çözülecek bir sorun olmaktan öteye geçmiştir. Bu durumun önlenmesi ile ilgili olarak sadece yönetmelik ve kabahatler kanununa dayalı bir caydırıcı mekanizma terk edilmeli ve seyyar satıcılığın önlenmesi için ağır cezai müeyyideler içeren kanunlar çıkarılmalıdır. Nasıl ki bir dönem seyyar satıcıların sattığı kitap ve CD konusu, TBMM’de çıkarılan 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu’nun bu hususu ihlal edenlere adli para ve hapis cezası öngörmesi ile çözüldüyse, seyyar satıcıların sattıkları gerek gıda gerekse gıda dışı tüm ürünlerin üretim ve satışının men’ine yönelik bir kanun çıkarılması ve bu kanunda adli para ve hapis cezası öngörülerek, yani seyyar satıcılık ‘kabahat’ olmaktan çıkarılmalı ‘suç’ statüsüne alınmalıdır. Böylece kent hayatını olumsuz etkileyen bu husus çözüme kavuşturulabilir.

## **1.2. Değişen Konjonktürün Yarattığı Sorunlara İlişkin Çözüm Önerisi**

Çağımızda, teknoloji, insanların yaşayışları, toplum kuralları ve ortaya çıkan yeni ve çeşitli ihtiyaçlar nedeniyle mevzuat hızla değişmektedir. Şehirler ve insanların yaşam alanları genişlemektedir. Belediye zabıtasının da görev yeri ve her gün çeşitlenen sorun ve artan ihtiyaçlarla yaşamın hızla aktığı başta büyük şehirler olmak üzere kent veya ilçe merkezleridir. Belediye zabıtası personeli, 1970 veya 2000’li yıllardaki gibi mahalle esnafı ile değil artık büyük fabrika/holding sahipleriyle veya yöneticileriyle muhatap olmakta/olabilmektedir. Bu durumlar karşısında belediye zabıtası personelinin, görevini ifa ederken ihtiyaç duyduğu ve görevini daha rahat, etkin ve verimli bir şekilde yapabilmesi için, güçlü ve açık bir mevzuata ve iletişim araçlarına ihtiyaç duymaktadır.

Sorunun çözülmesi için yapılması gereken ise; günün her saatinde görevinin başında olan zabıta personelinin görevinin en iyi şekilde yapabilmelerini sağlayacak iletişim araçları, bilgiye her an ulaşabilmesini sağlayacak araç ve gereçler sağlanmalıdır. Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında bu konu: “Zabıta teşkilatlarında teknolojik imkânlar artırılmalı etkin ve verimli çalışma için bilişimle desteklenmiş yazılım ve donanım sağlanmalıdır. Zabıta yönetmeliğinde düzenleme yapılarak gerek tablet bilgisayar ve görsel kayıt cihazları ile hizmetler ve denetim hızlandırılmalıdır.”<sup>138</sup> şeklinde değerlendirilmiştir.

Yine Çalıştayda bu konu ile ilgili olarak: “Zabıta Yönetmeliğinde kurumların hali hazırda kullandıkları Telsizlerin yönetmeliğe yazılarak Bilgi Teknolojileri İletişim Kurumdan (BTK) ücretsiz tahsisi sağlanmalıdır.”<sup>139</sup> şeklinde bir karar alınmıştır. Bu maddelerden de anlaşılacağı üzere teknik donanım eksikliğinin zabitanın görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesini engelleyen bir husus olduğu genel olarak tespit edilmektedir. Özetle, zabıta teşkilatı, değişen zamana ve teknolojiye ayak uyduracak seviyede olmalı ve buna bağlı olarak topluma ve ülkesine borçlu olduğu hizmet etme yükümlülüğünü en iyi şekilde yapabilmelidir.

## **2. Belediye Zabıtası Personelinin Görevini Fiilen Yapması Esnasında Karşılaştığı Sorunlara İlişkin Çözüm Önerisi**

### **2.1. Güvenlik Sorunlarına İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtası personelinin güvenliği ile ilgili sorunlar, personelin icra ettiği görevin getirdiği risk ve tehlikeler göz önünde bulundurulduğunda zabıtası personeli için en önemli sorunlarından biridir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki gerek vatandaş gerekse her türlü işle uğraşan yapan esnaf olsun, bu kişilerin mevzuata aykırı herhangi bir iş, işlem veya faaliyeti yok ise o kişinin hayatın olağan akışında belediye zabıtası personeliyle ya da belediye zabıtasının uyguladığı bir cezai işlem ile karşılaşması pek mümkün değildir.

<sup>138</sup> 1. Zabıta Çalıştay, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 21, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>139</sup> 1. Zabıta Çalıştay, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 22, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

Belediye zabıtası personeli, mevzuata aykırı iş yapan her kesimden kişilerle muhatap olmaktadır. Muhatap olunan kişiler zabıta personelinin uyguladığı işlemlere karşı genellikle ‘mukavemet’ göstermektedirler. Bu mukavemet, genellikle önce sözlü sataşma, sonra tehdit ve daha sonrasında fiili saldırı gibi görevi yapmaya engel birçok müdahale şeklinde gerçekleşebilir. Belediye zabıtası personelinin ise tek silahı, ‘kalemi’ ve kendisine dayanarak görev ifa ettiği mevzuatın kendisine verdiği yetki olmaktadır.

Kapar ve Çöl meseleyi şu şekilde ele alır:

*“Zabıta personelinin muhatap olduğu kimselerin zabıtaya karşı bu denli fevri ve saldırgan olmalarında ana etken ise o kişilerin, belediye zabıtası personelinin anlamda ‘savunmasız’ olduğunu bilmeleridir.”<sup>140</sup>*

Diğer önemli bir husus, belediye zabıtası personelinin ‘hukuki güvenliği’dir. Bu husus zabıta personelinin en az ‘can güvenliği’ kadar önemlidir. Çünkü zabıta personeli, geniş bir mevzuata bağlı olarak görev yapmaktadır. Zabıta personeli, seyyar satıcının malını alırken o seyyar satıcı ile mahkemelik olabilmekte, çevreyi kirlettiği için fabrikayı, kaçak ve ruhsatsız çalıştığı için bir benzin istasyonunu mühürleyebilmektedir. Tüm bu iş ve işlemlerle ilgili olarak hakkında dava açılan bir zabıta personeline, belediyeler ne bir avukat tahsis etmekte ne de hukuki anlamda herhangi bir destek sağlamaktadır. Erkul’da bu konuya şu şekilde değinmiştir:

*“Belediye zabıtası memurları, görev sırasında, görevden kaynaklanan ve mahkemelik olan konularda belediyeler tarafından hukuki anlamda yalnız bırakılmaktadır. Görevden kaynaklanan sorunlarda belediye avukatları mahkemelerde zabıta memurlarını savunmalı ve onları görevlerinde yalnız bırakmamalıdır. Bu amaçla zabıta teşkilatı bünyesinde bir ‘hukuk bürosu’ oluşturulmalıdır.”<sup>141</sup>*

Zabitanın uyguladığı tüm işlemlerin mevzuata dayanması nedeniyle gerek hukuki destek gerekse mevzuatın doğru bir şekilde personele aktarımı ile ilgili olarak teşkilat içerisinde hukuk bürosu oluşturulması elzemdir. Ayrıca, Ankara’da yapılan

<sup>140</sup> Kapar vd., *Vatandaşlar Tarafından Belediye Zabıtasına Yöneltilen İşyeri Şiddeti*, s.194-97.

<sup>141</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.97.

2. Zabıta Çalıştayında bu hususun yeni çıkarılacak belediye zabıta yönetmeliğine konulması ve ifa ettiği görevden dolayı mahkemelik olan personele hukuki desteğin belediyelerce zorunlu olarak verilmesi hususu öngörülmüştür.<sup>142</sup> ve “Mevzuatın, zabıta personeline ücretsiz ve kesintisiz bir şekilde ‘hukuki destek’ verilebilecek hale getirilmesi elzemdir.”<sup>143</sup> şeklinde karar alınmıştır.

Son olarak, zabıta personelinin adli bir vaka sonucu mahkemelik olması halinde mahkeme safahatında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belirtilen “Belediye zabıtasına, görevi sırasında kaşı gelen ve görevini yaptırmayanlar, bu davranışı genel kolluk kuvveti olan polis veya jandarmaya karşı yapmış gibi değerlendirilirler.” hükmüne ve bu durumun mahkemelerde belirtilmesine rağmen bu hüküm dahi uygulanmamaktadır. Bu hükmün uygulanması için, İçişleri Bakanlığının, Emniyet Genel Müdürlüğüne (EGM), ‘Karakolda tutulacak tutanakta, bu hükmün savcıya açıkça hatırlatacak şekilde yazılması’ için bir ‘genelge’ yayınlaması, mahkemelerde ise bu hükmün uygulanmasının önünün açılması için ise Adalet Bakanlığına ‘bilgi yazısı’ yazması gerekmektedir.

## **2.2. Belediye Zabıtası Personeline Görevi Esnasında Yapılan Fiili Saldırlara Karşı Savunma İçin Verilen Araç-Gereç Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtası, kamusal bir görevin yerine getirilmesi için kurulmuş bir teşkilattır. Bu teşkilatın; insan gücü ve bu insan gücünün görevi en iyi şekilde yerine getirmesi için araç ve gerece ihtiyacı vardır. Şimşek konuya şöyle değinmiştir:

*“Örgütler belirli amaçları gerçekleştirmek, belirli hedeflere ulaşmak üzere insan ve insan dışı araç ve gereçlerden oluşmaktadır. Bu amaç ve hedefler insanların belirli ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuştur.”<sup>144</sup>*

Belediye zabıtası personelinin görevini ifası esnasında karşılaştığı bir direniş veya kendisine yapılan fiili saldırı durumunda kendisini savunması için sadece ‘biber

<sup>142</sup> 2. Zabıta Çalıştayı, Ankara, 21-23 Kasım 2016.

<sup>143</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 7, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>144</sup> Şimşek, *Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme*, s.403.

gazı' verilmiştir. Kask ve kalkan ise sadece kaçak yapıların yıkımı esnasında kullanılmaktadır. Ankara'da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında alınan karara göre:

“Zabıta çalışanlarının çalışma ortamlarında çeşitli sıkıntılar yaşanmaktadır. Bunların bir kısmı uygulama sırasın da yaşanan saldırılar, darplar olmakta zabıta ugradığı saldırılarda ölmekte ve yaralanmaktadır. Mevcut yönetmelikteki savunma amaçlı teçhizat olarak önerilenler yetersizdir. Savunma amaçlı teçhizatlara, güvenliği sağlayacak yönde yeni hükümler konulmalıdır.”<sup>145</sup>

Belediye zabıtası personelinin ifa ettiği kimi görevlerde kask, kalkan ve biber gazı gibi teçhizatın yeterli olmadığı ortadadır. “Kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde verilmesi için, zabıta personeline verilen araç ve gereçler günün koşullarına uygun olmalı ve benzeri işleri yapan kolluk güçlerine verilen araç ve gereçler zabıta memurlarına da verilmelidir.”<sup>146</sup>

“Belediye zabıtası personelinin güvenliği ile ilgili olarak belediye zabıtasına kask, kalkan ve biber gazı gibi savunma araçları verilmiştir. Ancak bu savunma araçlarının belediye zabıtasının kendisini savunmaya ilişkin olarak yetersiz kalmaktadır.”<sup>147</sup>

Mevzuat zabıtaya ‘silah taşıma yetkisi’ vermemektedir. Silah verilmesi hususu, zabıtanın tüm güvenlik sorunlarını çözme de en azından görev esnasında caydırıcılığını artıracaktır. Bu caydırıcılık da belediye zabıtası personeline, gerekli eğitim verildikten sonra, bir kolluk kuvveti olmasının da gereği olarak ‘silah verilmesi’ ile nispeten sağlanabilir. Günümüze dek çeşitli defalar hazırlanan ve önerilen kanun taslaklarında belediye zabıtasına silah taşıma yetkisi verilmesi gerektiğine dair maddeler gündeme alınmıştır. Ancak bu husus çeşitli nedenlerden dolayı gerçekleşmemiştir.

Belediye zabıtasına silah verilmesi ile ilgili olarak İdris GÜLLÜCE, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri” isimli eserinde, Enis YETER, “Belediye Zabıtası ve Personeline İlişkin Düşünceler” isimli eserinde ve Ramazan

<sup>145</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 5, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>146</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.102.

<sup>147</sup> Akbaba, *Belediye Zabıtasının Görev Alanının Sınırlarında Ortaya Çıkan Sorunlar*, s.84.

Cengiz DERDİMAN, “Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin genel Bir Değerlendirme II” eserinde belediye zabıtasına silah taşıma yetkisi verilmesi hususunu savunurken; Onur Ender ASLAN, Örsan Ö. AKBULUT ve Nizam ÖNEN, isimli yazarlar; “Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi” adlı eserlerinde belediye zabıtasına silah taşıma yetkisi verilmemesi gerektiği hususunda birleşmektedirler.

Belediye zabıtası personelinin yaptığı işi kimi Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde yapanlar görevleri esnasında silah taşımaktadırlar. Örneğin “İtalya’da Venedik belediyesinde görev yapan zabıtalardan silah taşıma yetkileri vardır.”<sup>148</sup> Belçika’da görev yapan belediye kolluk kuvvetinin de silah taşıma yetkisi vardır.

### **2.3. Belediye Zabıtası Personelinin Görevi İle İlgili Zor Kullanma Yetkisi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtası personeli görevin icrası esnasında zor kullanmayı gerektirecek birçok iş yapmaktadır. Örneğin: “Belediye zabıtası personeli, bir seyyar satıcının sattığı mala el koyarken zor kullanır.”<sup>149</sup> Ya da vatandaşların yürümesi için ayrılan kaldırım üzerine masa veya sandalye koyan esnafın işgal unsurlarına el koyar. Yine dilencilikle mücadele kapsamında, dilencilik yapanları yakalar, ceza yazar ve üzerinde bulunan paralara, belediyeye irat olarak geçirilmesi için el koyar. Tüm bu iş ve işlemler zabıta personelinin yerine getirirken zor kullanması gereken görevlerdir.

Zabıta personelinin yaptığı bu işler, belediye kanununda verilmiş ve görevin etkin bir şekilde ifa edilmesinin gereği olduğundan, zor kullanma bu çerçevede mevzuata aykırı değildir. Keza normal şartlarda herhangi bir kimsenin malını veya eşyasını elinden; zor kullanarak almak; 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’na (TCK) madde 149’a göre, ‘yağma’ suçunun işlenmesidir ki hapis cezasını gerektirir. Ancak belediye zabıtası personeli, bu konuda kanunların kendine verdiği yetkiyi kullanarak görevini ifa etmektedir.

<sup>148</sup> İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Zabıta Dairesi Başkanlığı, *Venedik Belediyesi Ziyareti Raporu*, 2008.

<sup>149</sup> Belediye Zabıtası Yönetmeliği, 2007.

Ancak bu zor kullanma ile ilgili olarak ilgili kanunda bazı eksiklik ve belirsizlikler vardır. Avcı da bu hususa şu şekilde değinmektedir:

*“Belediye zabıtasının zor kullanma yetkileri hakkında Belediye Kanununda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Fakat Belediye Kanunu’nun 51. madde düzenlemesi belediye zabıtasına verdiği emirlere uymayanlara karşı ceza ve yaptırımında bulunma yetkisi tanıdığından bu yetkinin doğası gereği her türlü zor kullanmayı içerdiği kabul edilmelidir. Yani belediye zabıtasının zor kullanma yetkisini kullanacağı haller ve zor kullanmanın şekli açıkça belirtilmemişse de, belediye zabıtası gerek belediye gerekse diğer kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirirken zor kullanma hakkına sahiptir.”<sup>150</sup>*

Yine bu konuda Avcı:

*“Tüm özel kolluk türlerinde olduğu gibi belediye zabıtasının zor kullanma yetkileri kanunla düzenlenmelidir.”<sup>151</sup>* diyerek belediye zabıtası personelinin olması gereken zor kullanma yetkisinin ‘ kanuna’ dayandırılarak görevi ifa eden personelin hukuki olarak güvence altına alınması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca kanuna dayanması ile zor kullanma yetkisinin şekil ve şartları ayrıntılı bir şekilde düzenlenebilecektir.

Belediye zabıtasının görevi genel anlamda düşünüldüğünde ‘zor kullanma’ hususunun en muğlâk olduğu durum, cezai işlem veya tutanak uygulanacak vatandaş veya iş ve mekân sahibi kimseye herhangi bir işlem uygulanacağı sırada o kişinin kimlik ve adres bilgilerine ihtiyaç duyulması ve işleme muhatap kişinin bu bilgileri paylaşmak istememesi durumudur. Ancak muhatap olunan kişinin bu bilgiyi paylaşmaması durumlarında belediye zabıtası personelinin ne tarz bir yol ve yöntem izleyeceği hususunda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Bu husus, Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında: “Zabıta Yönetmeliği, yönetim anlayışı gereğince çalıştayda gündeme getirilen talepler doğrultusunda yeniden düzenlenmelidir.”<sup>152</sup> şeklinde ele alınmıştır.

<sup>150</sup> Ali Avcı, *Özel Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Ankara 2011, s.193.

<sup>151</sup> Avcı, *Özel Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi*, s.197.

<sup>152</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 3, Ankara, 03-04 Eylül 2015.



İşlerlikte belediye zabıtası personeli, cezai işlem uygulayacağı kişinin kimlik ve adres bilgilerini paylaşmaması durumunda genel kolluk kuvvetlerini aramakta ve olay yerine intikal eden genel kolluk kuvvetleri vasıtasıyla kişinin bilgilerine ulaşmakta ya da kişi karakola götürülmekte, böylece gerekli işlem yapılabilmektedir. Konuyla ilgili esas önemli noktası ise, genel kolluk kuvvetleri olay yerine intikal edene kadar, cezai işleme muhatap olan kişi veya kişilerin gösterdikleri mukavemete karşı zabıta personelinin ne şekilde davranacağıdır. Bu konuda ne 5393 sayılı Belediye Kanununda ne de diğer kanunlarda herhangi bir açıklık bulunmamaktadır. Bu konuya dair ilgili kanunlara, böyle bir durumda ne yapılması gerektiği hususunu açık ve net bir şekilde açıklayan madde konulması gerekmektedir.

#### **2.4. Muhatap Olunan Kişilerin ve Kamu Otoritelerinin Belediye Zabıtası Personeline Uyguladıkları Baskı Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtası personelinin, görevini ifa ederken muhatap olduğu kişiler o kentte yaşayan, ticari anlamda faaliyet gösteren ve gösterdiği faaliyetler sonucu belediye zabıtası personeli ile karşılaşabilecek veya karşı karşıya gelebilecek kişilerdir. Hatta bu kişiler, kimi zaman belediye zabıtası personelinin bağlı bulunduğu belediyenin başkanı, üst yöneticileri, belediye meclisi üyeleri veya onların yakınları olabilmektedir. Bu husus, belediye zabıtası personelinin görevini ifa ederken karşılaştığı ve görevin etkin ve verimli bir şekilde ifa etmesini zora sokan olumsuzluktur. Belediye zabıtası personeline karşı yapılan baskı ve caydırmaya yönelik girişimler karşısında personelin gerek belediye bünyesinde gerekse mevzuat çerçevesinde şikâyet edebileceği aktif bir koruma mekanizması bulunmamaktadır.

Bu konuda Erkul şu açıklamayı yapmaktadır:

*“Belediyelerde zabitanın zaman zaman siyasal yönden dışlanması ve siyasal baskılara maruz kalması, kurumu ve iş görenleri olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle belediyenin denetim zabıta kamu adına; tarafsızlık,*

*nesnellik ve eşitlik ilkelerine göre çalışmalıdır. Bunun zabıta teşkilatının siyasi etki ve baskıların dışında tutulması gerekir.”<sup>153</sup>*

Bu gibi durumların önüne geçilmesi işlerlikte gerçekten de zordur. Anayasa, kanun ve yönetmelik gibi tüm normlarda zaten kanun önünde tüm kişi ve zümrelerin eşit olduğu ve kanunu uygulayanların, uygulamada herkese eşit şekilde davranmaları gerektiği belirtilmektedir. Yani mevzuat zaten uygulamada sıradan vatandaşa da bürokratik olarak ve siyaseten etkin kişilere de eşit davranılmasını emretmektedir.

Ezber bu hususu şu şekilde ele almaktadır:

*“Belediye zabıtası; hesap verebilirlik, sosyal sorumluluk, tarafsızlık, hakkaniyet, nesnellik ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda kaliteli, etkin ve verimli bir biçimde faaliyet göstermelidir. Zabitanın bu yönde bir birim olabilmesi için tüm yerel koşullar, baskılar ve siyasal etkilerden arındırılmalıdır. Bunu sağlayacak bir yönetim modeli olarak süreç yönetimi modeli seçilebilir. Bu modelle yerel belediyelerin başında bulunan yöneticilerin seçimler sonucunda değişmesi durumunda zabıta teşkilatı bu değişimden etkilememeli ve zabıta personelinin bağımsızlığı ve tarafsızlığı sağlanmalıdır.”<sup>154</sup>*

Belediye zabıtası personelinin görevini yaparken karşılaştığı bu gibi sorunlar karşısında yapılması gereken ise, toplumsal, bürokratik ve siyasal ‘etik’ kavramının, bireyler ve toplumda oturmasını sağlayacak faaliyet ve düzenlemelere gidilmesi gerektiğidir.<sup>155</sup> Halkın seçtiği ve esas görevi de o kentte eşit ve adil hizmet ile görev yapması gereken belediye başkanlarının ‘tutum ve davranışları’ da belediye zabıtasının hiçbir baskı ve zorlama olmaksızın görevini en iyi, eşit davranışla ve doğru bir şekilde yerine getirebilmesinde hayati önem taşımaktadır. Sonuç olarak; belediye zabıtası teşkilatı; tarafsızlık, nesnellik ve eşitlik ilkeleri doğrultusunda faaliyet göstermesi için yerel koşullar, baskılar ve siyasal etkilerin dışında tutulmalıdır.

<sup>153</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.97.

<sup>154</sup> Memet EZBER, *Belediye Zabıta Hizmetlerinde Süreç Yönetim Modeli Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2013, s.110.

<sup>155</sup> Tüm Yerel-Sen, “Zabitanın Sorunları Derhal Çözülmelidir”, (erişim tarihi: 16.09.2014), <http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

### 3. Mevzuattan Kaynaklanan Sorunlara İlişkin Çözüm Önerisi

#### 3.1. Sınır ve Yetki İle İlgili Uyuşmazlıklar ve Bu Uyuşmazlıklarda Belediye Zabıtası Personelinin Öne Sürülmesi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 6360 sayılı Bütünşehir Kanunu; belediyelerin sınırlarının, görev, yetki ve sorumluluk bölgelerinin düzenlenmesi, değişimi ve tasnif edilmesi bağlamında esasen çok açık ve nettir. Tüm sorun, Türkiye’de birçok konuda olduğu gibi siyasal yaklaşımlardan kaynaklanmakla birlikte belirtilen konularda mevzuat açık ve nettir. Ancak Harputlugil’e göre:

*“Büyükşehir ve ilçe belediye zabıta birimlerinin birbirlerinin görev, yetki ve sorumluluk sınırlarına müdahalelerinin önlenmesi için mevzuatla ilgili düzenlemelere gereksinim vardır.”*<sup>156</sup> Bu düzenlemeler zabıta personelinin etkin ve hizmet odaklı çalışmasını da sağlayacaktır.

“Zabıta teşkilatının örgütlenmesinde yönetsel sorunlardan birisi de belediye yönetimlerindeki ikili yapılanma sistemidir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinde görev yapan zabıtanın görev, yetki ve sorumluluk paylaşımı noktasında çeşitli çelişkiler ortaya çıkarmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin zabıta hizmetlerinin koordineli olarak sunulması için çeşitli ilke ve kurallar olsa da bu ilke ve kurallar uygulamada tam olarak işletilememektedir. Sonuç olarak büyükşehir ve ilçe belediyelerinin zabıtalrı arasında sık sürtüşmeler meydana gelebilmektedir.”<sup>157</sup> Meydana gelen ve medyaya da yansıyan çeşitli sorunlarda da zabıta personelinin öne sürüldüğü görülmektedir.

“5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 6/a-n ve 23. maddelerinde verilen yetki ile İçişleri Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikte zabıta hizmetlerinin büyükşehir ve ilçe belediyelerince koordineli bir şekilde yürütülmesi için çeşitli usul ve esaslar getirilmiştir. Ancak bu usul ve esasların uygulamasında büyükşehir ve ilçe

<sup>156</sup> Harputlugil, *Belediye Zabıtası*, s.91.

<sup>157</sup> Necdet AYKAÇ, *Program Geliştirme Amacıyla Keçiören Belediyesi Zabıta Personelinin Hizmet İçi Eğitim İhtiyacının Saptanması*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 1993, s.271.

belediyeleri zabıta örgütleri arasında sık sık sürtüşmeler çıkmaktadır.”<sup>158</sup> Burada esas sorun işi ve görevi kanunları icra etmek olan, kamu adına görev yapan belediye zabıtası personelinin, siyasal ve bireysel çıkar ilişkilerine alet edilmesi ve mesleğin itibarını zedeleyecek şekilde sahaya sürülmesidir. Sınır anlaşmazlığı ya da diğer hususlarda anlaşmazlık yaşayan iki ayrı partiye mensup başkanlarca yönetilen belediyelerin zabıta personelinin birbirleriyle kavga ettirilmesi ve birbirlerine karşı kullanılması nereden bakılırsa bakılsın kötü bir görüntü ortaya çıkarmaktadır ve mesleğin itibarına büyük bir darbe vurmaktadır.<sup>159</sup>

Konu Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında: “6360 sayılı kanundan sonra birçok belediyemiz ilk kez büyükşehir belediyesi olmuş, mülki sınırların büyükşehir sınırı olması sebebiyle de, il çapındaki zabıta hizmetlerinin büyükşehir belediyeleri tarafından verilmesi durumu ortaya çıkmıştır. Anılan kanun zabıta hizmetleri yönünden irdelendiğinde; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin zabıta birimlerinin koordinasyonunu sağlanması için gerekli çalışmanın yapılması ve bu konunun yönetmeliğe konulması gerekliliği söz konusudur. Bunun sağlanması neticesinde, Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) benzeri bir birliktelik ve koordinasyon sağlanmış olacaktır.”<sup>160</sup> şeklinde ele alınmıştır.

Bu gibi olaylar sırasında belediye zabıtası personelinin birbirlerine karşı kullanılmalarda belediye zabıta personelinin yasal ve yönetsel bir zorunluluğu yoktur.

---

<sup>158</sup> Fethi AYTAC, “Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği Yenilenmelidir”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Mayıs-Haziran 1990, s.271

<sup>159</sup> Belediyeler arasında yaşanan bu tür sınır kavgalarıyla ilgili bazı haberler medyaya yansımıştır. Çeşitli örnekler için:

- 1- CHP’li ve AK Partili Belediyelerin Sınır Kavgası Mahkemeye Taşındı, (erişim tarihi: 14.09.2010), <http://www.haberaktuel.com/chp-li-ve-ak-partili-belediyelerin-sinir-kavgasi-mahkemeye-tasindi-haberi-303091.html>
- 2- Nebahat KOÇ, “Şişli Ve Sarıyer Belediyeleri Gökdelen Kavgası Yapıyor”, Akşam Gazetesi/Sektörel, (erişim tarihi:09.06.2010) [http://emlakkulisi.com/39862\\_sisli\\_ve\\_sariyer\\_belediyeleri\\_gokdelen\\_kavgasi\\_yapiyor](http://emlakkulisi.com/39862_sisli_ve_sariyer_belediyeleri_gokdelen_kavgasi_yapiyor)
- 3- Erhan ÖZTÜRK, “CHP’li Belediyeler Birbirine Girdi”, Sabah Gazetesi, (erişim tarihi: 22.10.2014),<http://www.aktifhaber.com/akp-ile-chp-arasinda-yenimahalle-kavgasi-686402h.htm>
- 4- Cengiz ÇOBAN, “Ak Parti Ve CHP’li Belediyeler Arasında Barbaros Mahallesi Tartışması” Hürriyet Gazetesi, (erişim tarihi: 09.09.2014), <http://www.hurriyet.com.tr/ak-parti-ve-chpli-belediyeler-arasinda-barbaros-mahallesi-tartismasi-27171603http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

<sup>160</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 28, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

Yani mevzuat neyi gerektiriyor ise o yapılmalıdır. Ayrıca, belediye zabıtası, özlük ve kadro konularında İçişleri Bakanlığı'na bağlı olduğundan, bakanlık bu gibi olaylarla ilgili olarak belediye zabıtası personelinin görevli olarak öne sürülmemesi hususunda 'genelge' yayınlamalı ve mesleğin itibar ve imajını yerle bir eden bu görüntülere son verilmelidir.

### **3.2. Belediye Zabıtasının Uyguladığı Cezai Yaptırımlar ve Bunların Caydırıcılığı Soruna İlişkin Çözüm Önerisi**

Yüz binlerce insanın birlikte yaşadığı kent hayatında önemli konulardan biri, pozitif hukuka ve şehir yaşamının gerektirdiği davranış normlarına, mümkün olduğunca uyumu artıracak sosyal pratiklerin geliştirilmesidir. Ancak bu idealden çoğu zaman uzağa düştüğü görülmektedir. Pozitif hukukun getirdiği kurallara uyulmamasının birçok sebebi olmakla birlikte en önemli sebeplerden birisi de kurallara uyumu sağlamak adına belirlenen cezaların caydırıcı olmamasıdır. Cezai müeyyidelerin caydırıcılıktan uzak olması, konulan kuralları ihlal edenlere engel olamamaktadır. Yaşamış bu hususa şu şekilde değinmiştir:

*“Zabıta yönetmelikleri, kentsel yaşamı düzenleyen ilke ve kuralları ortaya koymak durumundadır. Böylelikle de olması gereken veya ulaşılmak istenen kentsel çevre kalitesi açıklanmış ve belirli bir standarda bağlanmış olacaktır. Ne var ki belediyelerimiz şimdiye kadar bu yolu seçmemiştir ve zabıta yönetmelikleri yasaklar listesi durumuna getirilmiştir.”<sup>161</sup>*

Belediye zabıtası personeli ve uyguladığı 'etkisiz ve yetersiz' müeyyideleri ele alacak olursak; örneğin seyyar satıcılık işi ile uğraşanlara uygulanan ceza o kişinin sattığı mala ve mal satarken kullandığı teçhizatlara el konulması ve bu kişiye 5326 sayılı Kabahatler Kanununun 38/1 maddesine istinaden, 2017 yılı rakamı ile 109 TL<sup>162</sup> idari para cezası uygulanmasıdır. Ayrıca seyyar satıcılık yapan bu kişi, el konulan malı eğer 'dayanıklı tüketim maddesi' ise bir (1) ay içinde cezanın ödenmesi ile el konulan malını geri alabilmektedir. Cezaların caydırıcılıktan uzak ve etkisiz olduğu bu gibi durumlarda, seyyar satıcılık yapan kişileri, yaptıkları işten kalıcı bir

<sup>161</sup> Firuz Demir YAŞAMIŞ, *Çevre Yönetiminin Temel Araçları*, Ankara: İmge Kitapevi, 1995, s.57.

<sup>162</sup> Bu rakamlar her yıl güncellenmektedir.

şekilde ‘men etmek’ mümkün olmamaktadır. Ancak iş seyyar satıcılığın yarattığı toplumsal problemlere gelince sorumlu ve suçlu olarak belediye zabıtası personeli görülmektedir. Yine Yaşamış bu sorunu şu şekilde ifade etmiştir:

*“Belediye zabıta yönetmelikleri, günümüzün kentsel yaşam anlayışını kucaklayıcı bir düzenleme değildir. Söz konusu yönetmelikler kentin tüm sorunlarını kapsayan ve yönlendiren bir ‘kent kanunu’ olarak algılanmalı ve buna göre düzenlenmelidir.”*<sup>163</sup>

Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında: “5326 sayılı Kabahatler Kanunda yer alan cezaların bir kısmı caydırıcılıktan uzaktır. Kabahatler Kanununun bu anlamda yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.”<sup>164</sup> şeklinde bir tavsiye kararı alınmış ve yetkililerin sorunun çözümünde aktif rol almaları talep edilmiştir.

Benzeri durum dilenciler için de geçerlidir. Belediye zabıtası, dilenen kişilere 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’na istinaden idari para cezası uygulamakta ve dilenen kişinin üzerinden çıkan para belediye bütçesine ‘İrat’ (Gelir) olarak kaydedilmektedir. Ancak uygulanan bu ceza dilenen kişileri dilenmekten men edememektedir. Sonuç olarak toplum hayatının, konulan kurallara uygun olarak düzenli ve sorunsuz bir şekilde devam ettirilebilmesi ve ifa ettiği görev bu düzeni korumak olanların da görevlerini daha iyi, daha etkili ve daha verimli bir şekilde yapabilmelerini sağlamak için cezaların caydırıcı ve etkili olması hususu çok önemlidir. Belediye zabıtası personelinin uyguladığı cezai müeyyideler de toplumsal düzeni sağlamak adına caydırıcı ve etkili cezalar haline getirilmelidir. Çünkü belediye zabıtası personelinin icra ettiği görev ile düzenin sağlanmasına yaptığı katkı, kent sağlığı ve güvenliği hususları için de vazgeçilmez hizmetlerdir.

<sup>163</sup> Yaşamış, *Çevre Yönetiminin Temel Araçları*, s.44.

<sup>164</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 2, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

### 3.3. Kanunlardan ve İlgili Mevzuattan Kaynaklanan Boşluk Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi

Belediye zabıtası personelinin, görev alanı ile bu görevin kapsamı çok geniştir. Zabıta personeli ifa ettiği görev esnasında takribi yirmi (20) kanun, iki yüz (200) yönetmelik ve diğer ilgili mevzuatı kullanmakta ve buna göre iş ve işlem yapmaktadır. Zabıta personeli, kent yaşamında toplumu ilgilendiren birçok sorunla ilgilenmektedir. Her sorunun çözümü ayrı bir kanun veya yönetmeliğe dayandığı için zabıta personeli, görevini ifa ederken birbirinden çok farklı kanun ve yönetmeliğe dayanarak çalışmaktadır. Böyle olunca, zabıta personelinin sorunun çözümünde dayandığı mevzuat kimi durumlarda ya birbirleriyle çelişmekte ya da birbirinin yerine geçmektedir. Erkul da mevzuattan kaynaklanan sorunu:

*“Zabıta hizmetlerinin etkili ve verimli olarak yürütülebilmesi için var olan yasal düzenlemeler, günün koşullarına göre yeniden düzenlenmeli, bu konudaki mevzuat bütünleştirilmeli ve güncelleştirilmelidir.”<sup>165</sup>* şeklinde ifade etmiştir.

Belediyeler, kamu tüzel kişilikleri oldukları için, kendilerini ve sorumluluk alanlarını ilgilendiren alan ve konularda yönetmelik çıkarabilmektedirler. Bu konuyla ilgili sorunlarda da belirtildiği üzere, belediye meclisinden geçerek yürürlüğe giren bir yönetmelik, konusu ve alanı ne olursa olsun, aynı konuyu düzenleyen bir kanuna aykırı olabilmektedir. Böyle olunca belediyelerin kanunla düzenlenen bir alan veya konuda çıkardığı yönetmelikler ve bu yönetmeliklere dayanarak zabıta personelinin cezai müeyyide uygulaması durumu, normlar hiyerarşisine aykırı olmaktadır. Yani bir konuda ‘Kanun’ varken uygulamada ‘Yönetmelik’ öncelikli olarak uygulanma/uygulatılmaktadır. Ayrıca belediye zabıtasının kuruluş teşkilat kanununun da olmaması sonucunda karşılaştığı mevzuat sorunlarında da ne şekilde iş yapabileceğinin de muğlak (belirsiz) olduğu durumlar ortaya çıkabilmektedir. Yani zabıtanın kuruluş ve teşkilat kanunu mevcut olsa, belediye zabıtası personelinin

---

<sup>165</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.103.

görevi esnasında hangi yasal yolu takip edeceği açık ve net olur böylece mevzuatla ilgili sorunlarda izleyeceği yol net olur.<sup>166</sup>

Belediye üst yönetimi, belediye meclisince kabul edilen ve kendi çıkardığı yönetmeliğin, kanuna nazaran öncelikli olarak uygulanması konusunda baskı yapabilmektedir. Sonrasında ise oluşabilecek yasal bir süreçte ise o işlemle alakalı sorumluluk; o işlemi uygulayan personele ait olmakta ve o personel adli sürece muhatap olabilmektedir. Bu şekilde oluşabilecek sorunların önüne geçebilmek için, belediye zabıtası kuruluş ve teşkilat kanunu çıkarılmalı, belediyeler ve belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk alanları ile ilgili konularda çıkarılan kanunlarda, konuya ilgili belediyelerin, kanuna aykırı olacak şekilde düzenleme yapamayacaklarını ve belediye meclislerince çıkarılan yönetmeliklerin, uygulamalarda öncelikli olarak uygulanamayacağını belirten bir madde konulması ve durumun açık ve net ifadelerle belirtilmesi gerekmektedir.

#### **4. Belediye Zabıtası Personelinin Özlük Hakları İle İlgili Sorunlarına İlişkin Çözüm Önerileri**

##### **Belediye Zabıtasının Kuruluş ve Teşkilat Kanununun Olmaması Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Türkiye’de büyükşehir, il ve ilçe belediyesi olmak üzere toplam 1358 belediye vardır. Her belediyenin, coğrafi yapısı, nüfus yapısı, ekonomik koşullar ve çeşitli faktörler bazında çeşitli sorunları bulunmaktadır. Belediye zabıtası, İçişleri bakanlığınca 5393 sayılı Belediye Kanunu’na dayanılarak 2007 yılında çıkarılan ve görev, yetki ve sorumluluk alanında ana çerçevenin çizildiği yönetmelikle görevini icra etmektedir.

Belediyeler, kamu tüzel kişiliği haiz kurumlar olduğu için yönetmelik çıkarmaya yetkili kurumlardır. Belediyeler bu yetkiye dayanarak yukarıda belirtilen ve belediyenin bulunduğu coğrafi, ekonomik ve diğer koşullar çerçevesinde ihtiyaç

<sup>166</sup> Tüm Yerel-Sen, “Zabitanın Sorunları Derhal Çözülmelidir”, (erişim tarihi: 16.09.2014) <http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>



duyduğu hususlarda belediye zabıta yönetmeliği çıkarabilmektedir. Çıkarılan bu yönetmelik bakanlığın çizdiği ana çerçeveye aykırı olamamaktadır. Bu durumda herhangi bir belediyede zabitanın kullandığı yönetmeliğin içerdiği bir husus başka bir belediye'deki herhangi bir sorunla alakalı olmamaktadır. Sonuç olarak durum belediye zabıtası ile ilgili bir yönetmelik karmaşası ve kalabalığına dönüşmektedir. Bu durum da belediye zabıtası teşkilatının yönetmelik çeşitliliğinden ziyade zabıta ile ilgili genel çerçeveyi belirleyen bir kuruluş ve teşkilat kanununa dayanması gerektiği hususunu ortaya koymaktadır. Şimşek bu durumu aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

*“Belediye zabıtası örgütünün her ilde benzer yapıda olması, bazı yönlerden fayda sağlayabilir. Öncelikle ülkede bir yerden başka bir yere taşınan yurttaşın belediyeyi ilgilendiren şikâyet ve isteklerini benzer yapıya sahip yerlere yapması daha kolay olacaktır. Ayrıca belediyelerin dış denetim yoluyla denetlenmesi sırasında örgütlerdeki yapısal benzerlik denetimcilere de kolaylık sağlayacaktır.”<sup>167</sup>*

Bu husus, Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında: “Belediye zabıta yönetmeliği, zabıtaya dair belli konulardaki sorunlara çözüm olmuşsa da zabıta personelinin; çalışma saatleri, görev, yetki, sorumlulukları ve görevde yükselme... gibi sorunlarına net ve geçerli anlamda bir cevap vermemektedir.”<sup>168</sup> şeklinde ifade edilmiştir. Genel kolluk kuvveti olan ‘polis’in görev, yetki, sorumluluk, atama, tayin ve terfi gibi bütün özlük haklarına dair konular 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanununda açık ve net olarak işlenmiştir. Belediye zabıtası için de çıkarılacak bir ‘kuruluş ve teşkilat’ kanunu ile burada belirtilen birçok sorun çözüme kavuşturulabilecek ve birçok konu daha açık ve net belirtilerek belediye zabıtası personelinin görev, yetki ve sorumluluklarının daha iyi bir şekilde ifa edilmesi sağlanabilecektir.

1982 Anayasasının yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinin son paragrafında; ‘...mahalli idarelerin kolluk işleri kanunla düzenlenir.’ hükmü bulunmaktadır. Aytaç bu konudaki eksikliği şu şekilde ifade etmiştir:

<sup>167</sup> Şimşek, *Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme*, s.402.

<sup>168</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 3, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

*“Belediye’de görevli kolluk iş ve işlemlerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği hususu 1982 Anayasasının hükmüdür. Bu husus İçişleri Bakanlığınca bir kanun konusu olarak ele alınmalıdır. Veya belediye kanununda yapılacak bir değişiklikle belediye zabıtasına ayrı bir bölüm ayrılmalı ve Anayasa’nın emredici hükmünün kısmen de olsa yerine getirilmesi ve bakanlığa ayrıntılı bir yönetmelik düzenleme görev ve yetkisi verilebilir.”<sup>169</sup>*

Yapılacak yasal bir düzenleme ile bu eksiklik giderilmelidir. Ayrıca, kolluk kuvveti diye adlandırılan ve “Belediyeler bünyesinde bulunan zabıta teşkilatları bir türlü kurumsallaşamamaktadır. Zabıtalık halen meslekten sayılmamakta, bu da kurumsal bir dağınıklığı beraberinde getirmektedir.”<sup>170</sup>

“Belediye zabıtasına yetkililerin eşit bir mesafede durmamaları, zabıta yönetmeliğinin güncelleştirilmemesi, zabıtalara diğer birimlerin de görev alanlarında görevlendirilmeleri, zabıta personelinin uzmanlaştırılmaması ve yetki konusundaki kimi yetersizlikleri zabıta teşkilatının kurumsallaşmasını yavaşlatmaktadır.”<sup>171</sup> Ancak konu daha ileri bir boyutta düşünüldüğünde; Belediye zabıtalığının, ‘yönetmelik’ yerine ‘kanun’ ile tanımlanması hem görev yapan personelin hukuki anlamda güvenliğini artıracak hem de görev yapacak personelin görev, yetki ve sorumlulukları daha açık ve net bir şekilde ortaya konulabilecektir.

### **Belediye Zabıtası Personelinin Sayısı ve Niteliği Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

İcra ettiği görev itibarıyla hem mevzuata hâkim olmak hem de edindiği bilgileri deneyimleri vasıtasıyla hayata geçirerek görevini en iyi şekilde yerine getirmek, zabıta personeli için büyük önem taşıyan bir husustur. Bu hususta üzerine düşen görevi belediyeler çeşitli nedenlerden dolayı yerine getirememekte veya getirememektedirler. Peker durumu şu şekilde değerlendirmiştir:

<sup>169</sup> Aytaç, *Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği Yenilenmelidir*, s.535-536.

<sup>170</sup> Bem-Bir-Sen, “Zabıta Teşkilatı 188 Yaşında”, (erişim tarihi: 01.09.2014)

<http://www.bembirsen.org.tr/haberdetay.php?fide=4340>

Tüm Yerel-Sen, “Zabıtanın Sorunları Derhal Çözülmalıdır”, (erişim tarihi: 16.09.2014)

<http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

<sup>171</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.95.

*“Bir kurumun başarı ya da başarısızlığını belirleyen etkenlerin başında, insan kaynakları gelmektedir. Nitelikli bir insan kaynağı yönetimi oluşturmanın en temel aracı da, insan kaynakları planlanmasıdır. Kurumların insan kaynağı ihtiyacının rasyonel bir şekilde belirlenmesinde örgüt ve iş analizi tekniğinden yararlanılmaktadır.”<sup>172</sup>*

Belediye zabıtası personelinin belediyelerde sayılarının az olması belediye yönetimleri için bir mazeret değildir, olmamalıdır. Şimşek ise bu konuyu aşağıdaki gibi özetlemektedir:

*“Belediye zabıtasının gerekliliği ile ilgili değerlendirmede biraz da sayısal ve hukuki dayanaklara yer vermek yerinde olacaktır. 2016 yılı itibariyle Türkiye'nin 78.741.053'lük nüfusunun % 92'lik bir kısmı (72.523.134 kişi) belediye sınırları içerisindeki il ve ilçelerde yaşamakta olup, neredeyse her belediye zabıta personeline 4487 kişi düşmektedir. Belediye zabıtasının yukarıda verilen görev çeşitliliği de göz önüne alındığında personel sayısının yetersizliği ortaya çıkmaktadır.”<sup>173</sup>*

Örneğin; İstanbul, Ankara ve İzmir gibi nüfus ve gelişmişlik gibi ölçütlerde önde gelen büyükşehir belediyelerindeki norm kadro kapsamında bakılır ve belediye ile bağlı kuruluşları ve mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına dair yönetmelikte belirtilen sayılarla ilgili tabloda büyükşehir belediklerinde belediye zabıtasına ayrılan sayılar dikkate alınacak olunursa, esasen belediyelerin, norm kadroda yeterli sayıda personel ihdas edilmemesi gibi bir sorunu yoktur.

Ankara'da yapılan 2. Zabıta Çalıştayında: “Türkiye’de büyükşehir, il ve ilçe belediyeleri olmak üzere toplam 1358 belediye vardır. Bu belediyelere norm kadro standartları cetveline göre toplam 78.206 adet zabıta kadrosu tahsis edilmiştir. Tahsis edilen bu kadrolarda istihdam edilen zabıta personeli sayısı ise; 16.261’dir. Yani ihdas edilen kadro sayısı ile atanan personel sayısı karşılaştırıldığında kadroların yaklaşık %21’i doldurulmuştur. Yapılacak yeni belediye zabıta yönetmeliğinde ise

<sup>172</sup> Kadir PEKER, Mustafa Lütfi ŞEN, “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği”, *Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:7, Nisan 2015, Kastamonu, s.107

<sup>173</sup> Şimşek, *Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme*, s.403.

belediyelere, zabıta kadrosu için ihdas edilen norm kadronun en az 3/2'sinin doldurulması zorunluluğu getirilecektir.”<sup>174</sup> şeklinde karar alınmıştır.

Aşağıdaki tabloda ‘Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli’nde şehrin nüfusu baz (Temel) alınarak belirlenen zabıta personeli belirtilmiştir.

**Tablo 4: A Grubu: Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standartları Cetveli**<sup>175</sup>

<b>A1</b>		<b>A2</b>	
<b>Şehir Nüfusu: 0 – 999 999</b>	<b>Adet</b>	<b>Şehir Nüfusu: 1 000 000 – 1 999 999</b>	<b>Adet</b>
Zabıta Şube Müdürü	5	Zabıta Şube Müdürü	7
Zabıta Amiri	15	Zabıta Amiri	21
Zabıta Komiseri	45	Zabıta Komiseri	63
Zabıta Memuru	225	Zabıta Memuru	315
<b>A3</b>		<b>A4</b>	
<b>Şehir Nüfusu: 2 000 000 – 2 999 999</b>	<b>Adet</b>	<b>Şehir Nüfusu: 3 000 000 - 4 999 999</b>	<b>Adet</b>
Zabıta Şube Müdürü	8	Zabıta Şube Müdürü	10
Zabıta Amiri	24	Zabıta Amiri	50
Zabıta Komiseri	72	Zabıta Komiseri	150
Zabıta Memuru	360	Zabıta Memuru	750
<b>A5</b>		<b>A6</b>	
<b>Şehir Nüfusu: 5 000 000 – 7 499 999</b>	<b>Adet</b>	<b>Şehir Nüfusu: 7 500 000 ve Üzeri</b>	<b>Adet</b>

<sup>174</sup> 2. Zabıta Çalıştayı, Ankara, 21-23 Kasım 2016.

<sup>175</sup> İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Devlet Personel Başkanlığı)’nın Ortak Çalışması İle Belirlenen 6360 sayılı Kanun Gereğince Çıkarılan, Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, 2013.

Zabıta Şube Müdürü	<b>12</b>	Zabıta Şube Müdürü	<b>14</b>
Zabıta Amiri	<b>60</b>	Zabıta Amiri	<b>140</b>
Zabıta Komiseri	<b>180</b>	Zabıta Komiseri	<b>420</b>
Zabıta Memuru	<b>900</b>	Zabıta Memuru	<b>2520</b>

Tabloda da görüleceği üzere özellikle büyükşehir belediyelerinde, belediye zabıtası norm kadroları yasal olarak ve hizmetin gereklerine göre belirlenmiştir. Ancak belediyeler başta siyasi kaygılar olmak üzere çeşitli kaygılar neticesinde ihdas edilen norm kadrolara yeteri kadar zabıta personeli ataması yapmamakta ve zabıta teşkilatları genel itibariyle eksik kadrolar ile görev yapmaktadırlar. Bu durum da mevcut personel üzerindeki iş yükü ve yoğunluğunu artırmaktadır.

İzmir büyükşehir Belediyesini ele alırsak; tabloda ‘A-4’ grubunda yer alan İzmir’in büyükşehir belediyesinde on (10) adet zabıta şube müdürü, elli (50) adet zabıta amiri, yüz elli (150) adet zabıta komiseri ve yedi yüz elli (750) adet zabıta memuru olmak üzere toplam dokuz yüz altmış (960) adet norm kadro ihdas edilmiştir. Ancak İzmir büyükşehir belediyesi zabıta dairesi başkanlığı; bir (1) zabıta dairesi başkanı, dört (4) zabıta şube müdürü, on beş (15) zabıta amiri, seksen beş (85) zabıta komiseri ve üç yüz elli beş (355) zabıta memuru olmak üzere toplam dört yüz altmış (460) kişi ile hizmet vermektedir. Rakamlardan da görüleceği üzere mevcut sayı ile norm kadroda belirlenen sayı arasında beş yüz (500) kişilik bir fark vardır. Bu fark İzmir’in bütün şehir kapsamında bir büyükşehir belediyesi olduğu ve otuz bir (31) ilçe ve merkezde hizmet vereceği düşünüldüğünde hizmetin yapılması esnasında personel üzerindeki iş yükü anlaşılacaktır. Ayrıca müdür, amir ve komiser kadroları da görevde yükselme sınavı açılmaması sonucunda doldurulamamıştır. Ayrıca mevcut müdür, amir ve komiser görevlerinin de tamamı görevlendirme ile yani vekâleten yürütülmektedir.

Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında konu: “Belediye zabıtası personelinin her anlamda niteliğini, etkinliğini ve verimliliğini artırmak için uygulanacak eğitim faaliyetleri, mesleğin gerektirdiği ilke, kural ve ihtiyaçlara

uygun, ihtiyaca cevap verebilecek nitelikte olmalıdır.”<sup>176</sup> şeklinde ele alınmıştır. Ayrıca bu eğitimler mevzuatın takibine dair güncel bilgileri kapsmalıdır. Bu hususta belediyelerin sağlayamadığı standartları, İçişleri Bakanlığı, çıkaracağı bir yönetmelikle sağlayabilir. “Zabita personeli, zabitanın yaptığı görevin kendine özgü nitelikleri nedeniyle belediyedeki diğer birimlerden ayrılmaktadır. Zabıtalık, yürütülen görevle ilgili konularda bilgi, beceri, deneyim ve uzmanlık gerektirmektedir. Ancak bu mesleğe atanmak için mesleğe yönelik herhangi bir eğitim alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Oysa zabıtalık mesleği mesleğe yeni girenlere verilecek genel eğitimle başarılması mümkün olan bir meslek değildir.”<sup>177</sup>

### **Belediye Zabıtası Personelinin Resmi Tatil Günlerinde Zorunlu Olarak Çalıştırılması Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

International Labour Organization (ILO - Dünya Çalışma Örgütü) şartları ve iç hukukumuz gereği resmi tatil günlerinde, karşılığı verilmeden ve çalışanın onayı alınmadan görev yazılması, anayasamıza göre de açıkça angaryadır. “1982 Anayasasına göre; hiç kimse zorla çalıştırılmaz, Angarya yasaktır”.<sup>178</sup> Bu nedenle zabıta personelinin yaptığı fazla mesaiden doğan hakları iade edilmelidir.<sup>179</sup>

Resmi tatil günlerinde çalışan zabıta personeline görev verildiğinde karşılığı ayrıca ödenmeli veya çalışılan gün yerine izin verilmelidir. Bu sorun da zabitanın bir kuruluş ve teşkilat kanununa dayanmadan görev yapmasından kaynaklanmaktadır. Konu Ankara’da yapılan 1. ve 2. Zabıta Çalıştaylarının sonuç bildirgelerinde de belirtildiği üzere: “Belediye zabıtası personelinin resmi tatillerde zorunlu olarak çalışacağını belirten bir ibare bulunmamaktadır.”<sup>180</sup> Bu hususun yeni çıkarılacak belediye zabıta yönetmeliğinde zabıta personeline resmi tatil günlerinde çalışması karşılığında çalıştığı gün kadar izin verilerek çözülebileceği öngörülmüştür.

<sup>176</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 9, 03-04 Eylül 2015, Ankara.

<sup>177</sup> Peker vd., *Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği*, s.210.

<sup>178</sup> 1982 Anayasası, Madde: 18, 1982.

<sup>179</sup> Tüm Yerel-Sen, “Zabitanın Sorunları Derhal Çözülmalıdır”, (erişim tarihi: 16.09.2014),

<http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

<sup>180</sup> 1. ve 2. Zabıta Çalıştayları, Ankara, 03-04 Eylül 2015 ve 21-23 Kasım 2016.

Bu sorun, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü aracılığı ile belediyelere bir genelge yayımlayarak resmi tatillerde zabıta personelinin çalıştırılması zorunlu ise çalıştırılan zabıta personeline ek ödeme yapılması veya çalışılan resmi tatil günü için ek olarak izin verilmesi gerektiği konusunun açık ve net bir şekilde belirtmesi ile çözüme kavuşturulabilecektir.

### **Belediye Zabıtasının Ayrı Bir Hizmet Sınıfının Olmaması Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtasının direkt olarak kendisini ilgilendiren ve kapsayan ayrı bir hizmet sınıfının olmaması sorunu da diğer birçok sorun gibi yine belediye zabıtasının kuruluş ve teşkilat kanununun olmamasına dayanmaktadır. Belediye zabıtasının bir kanununun olmaması, beraberinde birçok sorun, karmaşa ve belirsizliği de beraberinde getirmektedir. Belediye zabıtasının ayrı bir hizmet sınıfının olmaması hususu; teşkilatın bir kanuna dayanmaması ve her şeyden önce zabıtalığın bir ‘meslek’ olarak kabul edilmemesinden kaynaklanmaktadır.<sup>181</sup> Armutlugil belediye zabıtası personeli için önemli olan bu sorunu aşağıdaki gibi açıklamaktadır:

*“Zabıta Genel İdare Hizmetleri (GİH) sınıfında yer almaktadır. Ancak zabıtanın özel kolluk kuvveti olması nedeniyle zabıta için belediye zabıtası hizmetleri sınıfı oluşturulmalı veya zabıtalı emniyet hizmetleri sınıfına dahil edilmelidir.”<sup>182</sup>*

Kuruluş ve teşkilat kanunu; yapılan işin bir meslek olarak kabul edilmesi, görev, yetki ve sorumluluklarının açık ve net bir şekilde belirlenmesi, mesleğe bir hizmet sınıfı tanımlanmasını beraberinde getirecektir. Bu husus; Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında bu husus: “Zabıtalının hem mali hem de hizmet sınıfı açısından sorunlarının çözümü için Meclisimizce 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa değişiklik yapılarak ‘belediye zabıta hizmeti sınıfı’ oluşturulmalıdır.”<sup>183</sup> şeklinde ele alınmıştır.

<sup>181</sup> Tüm Yerel-Sen, “Zabıtanın Sorunları Derhal Çözülmelidir”, (erişim tarihi: 16.09.2014), <http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

<sup>182</sup> Fethi ARMUTLUGİL, “Belediye Zabıtası”, *TODAYE Yayınları*, 1994, s.79.

<sup>183</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Ankara, Madde: 1, 03-04 Eylül 2015.

## **Belediye Zabıtasının Özel Hizmet Tazminatı ve Arazi Tazminatının Olmaması Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtasının kuruluş ve teşkilat kanununun olmaması belediye zabıtası personelinin özlük haklarını da etkilemektedir. Kanuna dayanmayan bir teşkilatın mensuplarının özlük haklarının tanımlanması konusunda büyük bir engel yaratmaktadır.<sup>184</sup> Bunlardan birisi de özel hizmet ve arazi tazminatıdır. Dış mekânda görev yapan ve yaptığı görev itibarıyla çeşitli tehlikelerle yüz yüze olan belediye zabıtası personelinin ‘özel hizmet puanının’ görevinin ifası ve iş yükü anlamında diğer belediye memurlarından yüksek olması gerekmektedir.

Bu konuda, 2015 yılı ağustos ayında merkezi idare ile memurlar adına toplu sözleşme yapmaya yetkili sendikalar arasında yapılan görüşmelerde kısmen de olsa bir iyileştirme getirilmiştir. Belediye zabıtası personelinin kırk dokuz (49) olan özel hizmet puanına beş (5) puan daha eklenerek zabitanın özel hizmet puanı elli dört (54) olmuş ve bu hususta nispeten bir iyileştirme yapılmıştır. Belediyelerde görevli olan teknik personele ödenen arazi tazminatı tutarının da aynı şekilde yirmi dört (24) saat esasına göre sokaklarda ve her türlü riske karşı görev yapan belediye zabıtası personeline de ödenmesi gerekmektedir. Yine bu sorun da 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na eklenebilecek birkaç ‘ek madde’ ile giderilebilecektir.

## **Belediye Zabıtası Personelinin Yıpranma Payı (Fiili Hizmet Zammı) Hakkının Olmaması Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Zabitanın; kuruluş ve teşkilat kanununun olmaması, yönetmeliğe dayanarak çalışması, yönetmelikte de bu gibi konuların belirtilmesinin mümkün olmamasından dolayı belediye zabıtası personelinin yıpranma payı bulunmamaktadır. Belediye zabıtası personeli de ‘yıpranma payı’ alan meslekleri ifa edenler gibi; yirmi dört (24) saat esaslı çalıştığı, riskli ve tehlikeli görevler ifa ettiği için, belediye zabıtalığı

<sup>184</sup> Tüm Yerel-Sen, “Zabitanın Sorunları Derhal Çözülmelidir”, (erişim tarihi: 16.09.2014), <http://izmir2.tumyereisen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>  
“Tüm-Bel-Sen Zabıta Emekçilerinin Taleplerini Gündeme Getirdi”, (erişim tarihi: 04.12.2014), <http://www.egeninsesi.com>, <http://www.egeninsesi.com/haber/29436-tumbelsen-zabita-emekcilerinin-taleplerini-gundeme-getirdi>



mesleği de 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda yer alan 'çok riskli meslek' sınıfına alınarak bu sorun çözülmelidir.<sup>185</sup> Erkul bu sorunun giderilebilmesi için:

*“Zabita memurlarına, benzer görevleri üstlenmiş diğer koruma ve kolluk görevlileriyle benzer yönde; yıpranma hakkı, araç ve gereçler ve sosyal haklar gibi mesleki haklar tanınmalıdır.”*<sup>186</sup> şeklinde bir öneri getirmiştir.

Ankara'da yapılan 1. Zabita Çalıştayında: “Çeşitli alanlarda çalışanlara tehlikeli meslek olması durumları ve çalışma şartlarına istinaden verilmekte olan fiili hizmet zammı hakkının yirmi dört (24) saat esasına göre yoğun ve stresli ortamda çalışan, hem fiziki hem de zihnen yoğun çalışma yapan ve sürekli tehlike altında olan zabita memurları içinde ‘fiili hizmet zammı’ diğer bir isimle ‘yıpranma payı’ verilmelidir. Çünkü bu hakkın verilmesi gereken en önemli hizmet birimlerinden biriside zabita teşkilatında çalışanlardır.”<sup>187</sup> şeklinde bir hüküm yer almış ve sorunun 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda yapılabilecek küçük bir değişiklikle giderilebileceği belirtilmiştir.

“Şehirde her türlü hava koşulunda ve dışarıda görev yapmaları, belediyenin kanun, nizam ve yasaklarına aykırı davranan kişilerle karşı karşıya gelmeleri ve çoğu kez sözlü ve fiili saldırılara uğramaları belediye zabıtası personelinin belediyede çalışan diğer çalışanlara oranla fiziki ve ruhsal olarak daha fazla yıpratmaktadır. Bu yıpranmanın karşılanması bakımından ilgili kanuna bir ek olarak zabıtaya ‘fiili hizmet zammı’ verilmelidir.”<sup>188</sup> Ayrıca Belediyelerde görevli itfaiye hizmetlerinde çalışan personelin de riskli bir görev icra etmesine rağmen 2008 yılına kadar yıpranma payı hakkı yoktu. Ancak 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun yıpranma payı alan meslekleri içeren 40. maddesinde 17.04.2008 tarihinde değişiklik yapılarak bu maddenin 15. bendine itfaiye hizmetlerinde çalışan personel eklenmiş ve bu personelin yıpranma payı sorunu

<sup>185</sup>Tüm Yerel-Sen, “Zabitanın Sorunları Derhal Çözülmelidir”, (erişim tarihi: 16.09.2014),

<http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

<sup>186</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.103.

<sup>187</sup> 1. Zabita Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 12, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

<sup>188</sup> Mehmet ÜVEZ, “Belediye Zabıtasının Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Mart 2000, s.180.

çözülmüştür. Konuyla ilgili olarak sendikalar da çeşitli zamanlarda yaptıkları bildirimlerde belediye zabıtası personelinin yıpranma payının olmamasını teşkilatın en önemli sorunlarından bir tanesi olarak ifade etmişlerdir.<sup>189</sup> Belediye zabıtasının bu önemli sorunu da kuruluş ve teşkilat kanunu olmamasından kaynaklanmaktadır.

### **Belediye Zabıtası Personelinin Aldığı Maktu Mesai Ücreti Alt Limitinin Belirlenmesi ve Bu Ücretin Emekliliğe Esas Kabul Edilmemesi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtası personeli, yoğun ve tehlikeli bir görevi yirmi dört (24) saat esaslı ve fiili olarak yaptığı sürelerce ve fazla çalışması karşılığında maaşına ek olarak mesai ücreti almaktadır. Bu ücret, Bütçe Kanunu'nun 'K Cetveli'nde yer almakta ve bu ücretle ilgili bir üst sınır belirlendiği halde herhangi bir alt sınır belirlenmemiştir. Bu ücret, zabıta personelinin görev yaptığı belediyenin bulunduğu şehrin nüfusuna, belediyenin büyükşehir belediyesi, il veya ilçe belediyesi olması gibi belediye statüsüne göre değişmektedir. Yani kıstaslara bağlı bir ücrettir. Alınan bu ücretteki çeşitli kıstaslar kaldırılmalı ve 'eşit işe eşit ücret' ilkesi gereğince bu mesleği ifa eden personelin, çalıştığı belediyeye ve bu belediyenin statüsüne bakılmaksızın alt limitleri de belirlenerek eşit bir şekilde alması sağlanmalıdır.<sup>190</sup>

Bu konuyla ilgili olarak Ankara'da yapılan 1. ve 2. Zabıta Çalıştaylarında: "Belediye zabıtası personelinin yirmi dört (24) saat esaslı ve fazla çalışması karşılığında aldığı ve Bütçe Kanunu'nun 'K Cetveli'nde yer alan maktu mesailerin üst sınır kaldırılmalı ve ILO (International Labour Organization - Uluslararası

<sup>189</sup> Yusuf TOMRUK, "İzmir Zabıtası'ndan 'Yıpranma' ve 657 isyanı!", Ege'de Son Söz Gazetesi, (erişim tarihi: 04.03.2013),

<http://www.egedesonsoz.com/haber/izmir-zabitasindan-yipranmave657isyani/835868>

"Zabıta Teşkilatı 188 Yaşında.", Milliyet Ankara Gazetesi/İHA, (erişim tarihi: 02.09.2014),

<http://www.milliyet.com.tr/zabita-teskilati-188-yasinda-ankara-verelhaber-361215/>

"Belediye Çalışanları 'Yıpranma Payı' İstiyor.", Milli Gazete, (erişim tarihi: 22.08.2005),

[http://www.milligazete.com.tr/belediye\\_calisanlari\\_34yipranma\\_payi34\\_istiyor/5700](http://www.milligazete.com.tr/belediye_calisanlari_34yipranma_payi34_istiyor/5700)

"Zabıta Yıpranma Payı Almalı", (erişim tarihi: 05.09.2014),

<http://www.habercim19.com/gundem/zabita-yipranma-payi-almali-h16540.html>

<sup>190</sup> Tüm Yerel-Sen, "Zabitanın Sorunları Derhal Çözülmelidir", (erişim tarihi: 16.09.2014),

<http://izmir2.tumyerelesen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

"Tüm-Bel-Sen Zabıta Emekçilerinin Taleplerini Gündeme Getirdi.", (erişim tarihi: 04.12.2014),

<http://www.egeninseesi.com>, , <http://www.egeninseesi.com/haber/29436-tumbelsen-zabita-emekcilerinin-taleplerini-gundeme-getirdi>

Çalışma Örgütü) standartları açısından da olması gereken izin kullanımının önündeki engellerden birisi olan maktu mesai ödenmemesi uygulamasına son verilerek, zabıta personelinin izinli sayıldığı günlerde maktu mesailerini ödenmelidir.”<sup>191</sup> şeklinde ele alınmıştır.

Erkul ise bu sorunla ilgili olarak şu görüşü belirtmiştir:

*“Belediye zabıta memurlarına, yürüttükleri hizmetlerin zorluklarına karşılık ödenen ücretler yetersizdir ve zabıta ile benzer olan kolluk gücü elemanlarına ödenen ücretlere eşdeğer ücretler zabıta memurlarına da ödenmelidir. Yirmi dört (24) saat çalışma esasına dayanan zabıta hizmetlerinde fazla çalışma ücretleri yıllık izin ve rapor sürelerinde kesilmemelidir.”*<sup>192</sup>

Belediye zabıta personeline ödenen maktu mesai ücretlerinin 2016 yılı Bütçe Kanunu’nda yer alan ‘K cetveline’ göre TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda maktu mesai ücretinin alt limitinin de belirlenmesi ve ödemelerin emekli keseneğine de eklenmesi gerekmektedir. Maktu mesai ücreti Bakanlar Kurulunca değil; belediye meclislerince belirlenmelidir. Bu ücret emeklilik maaş ve ikramiyelerine yansıtılmalıdır. Yine diğer sorunlarda olduğu gibi bu sorunda da belediye zabıtası teşkilatının bir yönetmelik ile oluşturulması, bu işi yapan kişilerin özlük haklarının tanımlanması ve gerektiği şekilde verilmesi hususunda ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Bundan dolayı belediye zabıtasının kuruluş ve teşkilat kanunu ihdas edilmeli ve belediye zabıtası personelinin fazla çalışma ücretinin emekliliğe esas olarak kabul edilmesi sağlanarak bu işi yapanların emekli olduklarında maddi olarak zarara uğratılması önlenmelidir.

---

<sup>191</sup> 1. ve 2. Zabıta Çalıştayları, Ankara, 03-04 Eylül 2015 ve 21-23 Kasım 2016.

<sup>192</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.94.

## **Belediye Zabıtası Personelinin Hizmet İçi Eğitimlerinin Personelin Kendini Mesleki Anlamda Geliştirebileceği Seviyede Olmaması Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Zabıta personelinin mesleki anlamdaki niteliklerinin gelişmesi açısından görevi icabı başvurduğu ve sürekli değişen mevzuata hâkim olabilmek ve mesleki anlamda kendisini geliştirebilmesi için eğitime ihtiyacı vardır. Bu eğitimin de temelini hizmet içi eğitim oluşturmaktadır. Bu alanda eğitim göreceği ‘sürekli eğitim’ anlayışı ile sürdürülmelidir. Genç bu hususa şu şekilde değinmiştir:

*“Merkezi İdare kurumları ve yerel yönetim kurumlarında çalışan personelin sosyo-ekonomik koşullar ve kamu yönetimi alanında meydana gelen yapısal ve işlevsel dönüşümlere uyum sağlayabilmesi için, yaptıkları işle ilgili olarak eğitim almaları, meslekleri ile ilgili olarak bilgi ve yeteneklerini geliştirmeleri zorunludur. Mesleklerinde bunu sağlamanın yolu personele düzenli hizmet içi eğitimin verilmesinden geçmektedir.”<sup>193</sup>*

Bu hususun önemini vurgulamak için Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim çalışanlarının eğitimi ile ilgili olarak Genç aşağıdaki değerlendirmeyi yapmıştır:

*“Belçika’da belediyeler, personelin eğitimi hususunda, özellikle zabıta eğitimine yönelik hizmet vermektedir. Danimarka’da, belediye personelinin eğitmekle görevli ayrı bir birim vardır. Hollanda’da ise tüm illerde yerel yönetim okulları vardır. Norveç’te belediye personelinin eğitimine yönelik bir ‘Belediye Koleji’ vardır. İsveç’te yerel yönetimler personeli, mahalli idare derneği tarafından eğitilmektedir. Ülkemizde ise; belediyelerde hizmet içi eğitime gereken önem verilmemektedir. Bu durum da yerel yönetimlerin yapı, personel ve işleyiş sorunları ile de yakından ilgilidir.”<sup>194</sup>*

Belediyelerdeki birimlere göre eğitim ihtiyacı; fen ve imar işleri (%61,80), hesap işleri (%51,87), zabıta hizmetleri (%49,32), bilgisayar hizmetleri (%46,77), personel hizmetleri (%43, 63), itfaiye hizmetleri (%39,81), yazı hizmetleri (%35,65), verimlilik ve iş basitleştirme (%29,97), su-kanal hizmetleri (%28,10), halkla iliksiler

<sup>193</sup> Fatma Neval GENÇ, “Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı: Aydın Örneği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 3, Ankara, 2007, s.57-74.

<sup>194</sup> Genç, *Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı: Aydın Örneği*, s.61-62.

(%20,20), park-bahçe, yeşil alan hizmetleri (%15,87), teftiş hizmetleri (%15,87), sosyal ve sendikal haklar (%13,75). Şeklinde bir istatistik ortaya konmuştur. İstatistikî bilgilerin de ortaya koyduğu gibi zabıta teşkilatı ifa ettiği görev icabı hizmet içi eğitime en çok ihtiyacı olan birimlerden bir tanesidir. Erkul da konuya:

*“Zabıta hizmetlerinin kaliteli hale getirilmesi için zabıta ilkeleri geliştirilmeli ve ilkeler bu hizmetleri sunanlarca benimsenmelidir. Bu ilkeler, zabıta örgütlerinin görev anlayışına da yansımaya sahiptir.”*<sup>195</sup> şeklinde yaklaşarak zabıta personeline verilecek eğitimin, hizmet kalitesi olarak topluma yansımaya ifade etmiştir.

Türkiye’de belediye çalışanları için hizmet içi eğitim veren kurum ve kuruluşlar birden çoktur. Bunlar: TODAİE-Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, İçişleri Bakanlığı, valilikler, Devlet Personel Dairesi Başkanlığı, İller Bankası, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Başbakanlık GAP İdaresi, Milli Prodüktivite Merkezi, Türk Belediyecilik Derneği, Türkiye Belediyeler Birliği, üniversiteler, sivil toplum örgütleri, meslek odalarıdır.

Ankara’da yapılan 1. Zabıta Çalıştayında: “Sürekli yenilenen kanunlar ve yönetmeliklerle birlikte uygulama sahalarında belediye zabıtası personeline, görevin nasıl yapılacağı hususunda belirli aralıklarla hizmet içi eğitimlerle destek verilmeli. Eksik bilgilendirilmelerin önüne geçilmelidir.”<sup>196</sup> şeklinde bir öneride bulunulmuştur. Ayrıca uygulamalardaki standartların oluşturulması için de en önemli etkidir. Herhangi bir okulu olmayan, usta çırak ilişkisi ile gelişen zabıta hizmetleri ve kalitesi belediyelerde sürekli göz ardı edilen bir husustur.

Yaptığı görev itibarıyla her an stres altında olan belediye zabıtası personelinin; öfke kontrolü ile mesleki hastalıklarının tedavisi gibi konularda psikolojik destek alabilmesi, görevi esnasında karşılaşabileceği fiziki risklere karşı kendini koruyabilecek şekilde yakın dövüş tekniklerini öğrenmesi, spor salonlarından faydalanabilmesi de gerekmektedir. Hizmet içi eğitim kavramının yukarıda

<sup>195</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.96.

<sup>196</sup> 1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 9, Ankara, 03-04 Eylül 2015.

belirlenen tüm faaliyetleri kapsayacak şekilde tanımlanarak çıkarılacak bir kuruluş ve teşkilat kanununda açık ve net bir şekilde yer almalı, eğer bu yapılamıyorsa mevcut yönetmeliğe açık bir şekilde eklenmelidir.

### **Zabıta Teşkilatında Verilen Rütbelerin Görevde Yükselme Sınavı Yapılmadan, Vekâleten ve Liyakate Bakılmaksızın Verilmesi Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Norm kadro esaslarına göre belirlenmiş olan belediye kadrolarında belli kriterlere göre belirlenen ve yeterince zabıta memuru, zabıta komiseri, zabıta amiri ve zabıta müdürü kadroları mevcuttur. Bu kadrolara görevde yükselme sınavı esaslarına göre, sınavda başarı gösteren zabıta memurları atanacaktır şeklinde ibare bulunmaktadır. Ancak belediyeler, genel itibariyle norm kadroları doldurmadıkları gibi mevcut kadroların için de görevde yükselme sınavlarını yapmamakta ve zabıta personeli icra ettiği meslekte yükselmede sıkıntı yaşamaktadır. Erkul bu durumu:

*“Belediye zabıta memurlarının yükselmelerinde zabıta yönetmeliğine göre; gördükleri hizmet ve kıdem öğrenim durumu ve yeterlilik esasları uygulanmaktadır. Ancak uygulamadaki subjektif yaklaşımlar eşitlik ve nesnellik ilkesine aykırı düşmektedir. Bu nedenle yükselmelerde nesnellğin sağlanması için; deneyim, eğitim, kariyer, liyakat ve sınav ölçüleri uygulanmalıdır.”<sup>197</sup>*

şeklinde ifade etmektedir.

Bu sorunun da en önemli nedeni görevde yükselme gibi mesleğin önemli esaslarından birisi olan bir husus yönetmelik ile belirlenmekte ve yönetmelikte yazan şart ve koşullar da belediyeler için bağlayıcı olmamaktadır.

Belediye zabıtalığı için ihdas edilecek kuruluş ve teşkilat kanunuyla açık ve net ilkelere bağlanmalı ve belediyelere görevde yükselme sınavı açılması hususunda zorunluluk getirmelidir. Yani zabıta yönetmeliği, belediyelere görevde yükselme sınavının açılması için herhangi bir zorunluluk getirmemektedir. Ankara’da yapılan

---

<sup>197</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.95-96.

1. Zabıta Çalıştayında: “Kurumlar görevde yükselme sınavlarını yapmamakta zabıta çalışanları görevde yükselmede sıkıntı yaşamaktadır. Zabıta mesleğinde, görevde yükselmede yaşanan sıkıntının giderilmesi açısından kurumlara sınav açma mecburiyeti getirilmelidir. Kadro sayısının belli bir oranında boşluk olan kurumlarda görevde yükselme açılması mecburi olmalıdır.”<sup>198</sup> şeklinde karar alınmıştır.

Ankara’da yapılan 2. Zabıta Çalıştayında alınan kararlar doğrultusunda yapılacak yeni zabıta yönetmeliğine belediye zabıtası personelinin görevde yükselme sınavlarının da belediyelerde çalışan ve diğer sınıflara dâhil olan memurların görevde yükselme sınavları gibi İçişler Bakanlığınca her yıl düzenli olarak yapması<sup>199</sup> hususunun eklenmesi kararı alınmıştır.

Belediyelerde, zabıta kadrosu sayısının belli bir oranında boşluk olan kurumlarda görevde yükselme açılmasının mecburi olması hususu belediyeyi yönetenlerin insafına ve keyfiyetine bırakılmamalıdır. Ehliyet ve liyakat açısından üst düzey yönetici atamalarında; teşkilat içerisinde bulunarak zabıtalık yapmış, zabıta teşkilatını ve sorunlarını bilen kişilerin üst düzey yönetici olmaları sağlanmalıdır. Görevdeki ilerleyişin kesintisiz yürütebilmesi için ‘Vekâleten’ (Tedbiren) görevlendirilmenin yasaklanması, norm kadroda belirlenmiş boş olan üst kadrolara her yıl sınav açılmasının sağlanması, emekli olan ya da görevinden ayrılan üst kadro mensuplarının yerinin en geç altı (6) ay içerisinde doldurması mecburiyetinin kanun/yönetmelik ile belirlenmesi gerekmektedir.

### **Belediye Zabıtasının İmajı Sorununa İlişkin Çözüm Önerisi**

Belediye zabıtası, ifa ettiği görevinin gereği olarak beldenin esenliği ve huzurunu sağlamak için yaptığı denetimler sonucunda cezai işlem uygulamaktadır. Bu durum da başlı başına belediye zabıtası için toplumda bir antipati (soğukluk) yaratmaktadır. Akbaba bu husustaki açıklaması aşağıdaki gibidir:

“Belediye zabıtasının temel görevi belediye emir ve yasaklarının takibini yapmak ve bu kurallara uymayanlara mevzuat çerçevesinde yaptırım uygulamaktır.

<sup>198</sup> 1. Zabıta Çalıştay, *Sonuç Bildirgesi*, Madde: 13, Ankara, 03-04 Eylül 2015,

<sup>199</sup> 2. Zabıta Çalıştay, Ankara, 21-23 Kasım 2016,

Genel anlamda zabitanın olumsuz imajını oluşturan durum da tam olarak budur. Halkın gözünde zabita ceza yazan, seyyar satıcıların mallarına el koyan, dilencileri kovalayan, yıkım yapan yani hep toplum açısından ilk bakışta olumlu yanı görülmeyen ve kötü karakter olarak görünen bir olgu olarak ortaya çıkmaktadır.”<sup>200</sup>

Belediye zabıtasının imajının toplumda olumsuz olması hususuna Erkul aşağıdaki sözleri ile değinmiştir:

*“Zabita, görevi gereği ceza yazan, çarşı esnafını ve seyyar satıcıları kokutan, gecekondu yıkımlarında yurttaşlarla kavga eden, bir kamu görevlisi olarak görülmektedir.”<sup>201</sup>*

Tüm mesleklerde olduğu gibi zabitalık mesleğinde de usulsüzlük yapan personelin yaptığı hata mesleği ifa eden tüm herkese mal edilemez, edilmemelidir. Örneğin; bu tarz konularda, hata yapan meslek mensuplarının her meslekte olabileceğini, zabitanın aslında toplum ve kent hayatı için ne denli önemli ve zorlu görevler ifa ettiğini belirtir ‘reklam ya da kamu spotu’ gibi kampanyalar yürütülmelidir. Bu konuyla ilgili olarak; Ankara’da yapılan 1. ve 2. Zabita Çalıştaylarında görüşülen ve mutabık kalınan sonuç bildirgelerinde: “Toplumda belediye zabıtasına yönelik bu olumsuz imajın, hakikatleri gösterecek şekle sokulması için belli çalışmalar yapılmalıdır.”<sup>202</sup> şeklinde bir öneri sunulmuştur.

Belediye zabıtasının yaptığı görev ile ilgili bir hususta ise Pektaş:

*“İnsanların zabitanın göreviyle belediyenin diğer birimlerinin görev alanlarını açık ve net bir şekilde ayırt edememesi ve belediye zabıtasını belediyenin temsilcisi olarak görmesi de zabitanın imajı açısından ayrı bir sorundur. Örneğin; veteriner ya da sağlık müdürlüğü ile ilgili şikâyetler direkt olarak zabıtaya yapılmaktadır. Şikâyet konusu zabita tarafından ilgili birime aktarılmakta ancak aktarılan şikâyetin çözümü insanlar tarafından yine*

<sup>200</sup> Akbaba, *Belediye Zabıtasının Görev Alanının Sınırlarında Ortaya Çıkan Sorunlar*, s.108.

<sup>201</sup> Erkul vd., *Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi*, s.95.

<sup>202</sup> 1. ve 2. Zabita Çalıştayları, Ankara, 03-04 Eylül 2015 ve 21-23 Kasım 2016.



*zabıtanın istemekte ve beklenmektedir. Şikâyetlerin sonuçlandırılmaması durumunda ise sorumlu yine zabıtaya olarak görülmektedir.*"<sup>203</sup>

şeklinde bir değerlendirme yapmaktadır.

Pektaş'ın da belirttiği gibi vatandaşlar, belediye ile ilgili birçok sorunun çözüm mercii olarak belediye zabıtasını görmekte ve çözümü zabıtanın beklenmektedir. Bu tarz durumların da önlenmesi adına belediye zabıtasının görev, yetki ve sorumluluk alanlarının sınırlarını açık ve net olarak çizen bilgilendirme ve tanıtma faaliyetleri belediyelerce yürütülmelidir ki belediye zabıtası vatandaşın sorunlarına duyarsız kalıyormuş izlenimi verilmesin. Son olarak, Günümüzde belediye zabıtası, en basit bir televizyon dizisi veya filmde dahi insanların ekmeğini elinden alan, insanların evlerini veya iş yerlerini yıkan, işportacı peşinde koşan, esnaftan avanta alan ve imajı hep kötü rollerle toplumun karşısına çıkarılmaktadır. Günümüz toplumunda insanların televizyon karşısında ne kadar zaman geçirdiği, ülkemizde dizi ve filmleri ne oranda takip ettiği ve bunlardan ne kadar etkilendiği düşünülürse konunun belediye zabıtası ve imajı için ne derece önem taşıdığı ortadadır ve belediye zabıtasını küçük düşüren bu algı ve imaj sorununa bir an önce son verilmelidir.

---

<sup>203</sup> Ethem Kadri PEKTAŞ, *Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri: Afyon Örneği*, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 2003, s.106.

## SONUÇ

Günümüzde insanların yoğun olarak yaşadıkları ve her tür etkileşimin yaşandığı şehirlerin yönetsel kuruluşları olan belediyeler, kendilerine anayasa ve kanunlar ile verilen kamusal görevi yerine getirirken çeşitli yetkilerle ve bu yetkileri kullandıkları birimlerle donatılmışlardır. Bu birimlerden bir tanesi de belediye zabıtası teşkilatıdır. Belediye zabıtası belediyenin kolluk kuvvetidir. Belediye zabıtasının asayişin sağlanmasına yönelik görevleri olmayıp kendisine verilen yetkileri ilgili mevzuat çerçevesinde, belediye mücavir alanı içerisinde kent güvenliği, sağlık ve esenlik ile huzuru sağlamak adına kullanır.

Güvenlik hizmetleri merkezi yönetime aittir. Buna karşın, belediyenin kolluk kuvveti olan zabitanın görev ve faaliyet alanı genel güvenlik kapsamında ele alınmasa da, zabitanın, belediye mücavir alanı içerisinde kent güvenliği, sağlık ve esenliğe ilişkin çeşitli görev, yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Belediye zabıtası, asli bir kamu hizmetini ifa etmektedir ve bundan dolayı bu görevi ifa eden personel 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında yer almaktadırlar. Belediye zabıtası kavramı Cumhuriyet dönemi ile hayatımıza girmiş bir kavram değildir. Eski Türk devletleri ve Osmanlı İmparatorluğu döneminde, aynı adla anılmasa da devlet teşkilatı içerisinde icra edilen görev itibarıyla yer alan bir birim olmuştur.

1930 yılında belediye seçimlerinin yapılması, yerel yönetimler ve özelinde de belediyelerin öneminin artması ile birlikte 1930 yılında 1580 sayılı Belediye kanunu ile belediye zabıtası teşkilatının kurulması öngörülmüş ve zabıta hizmetleri bu tarihten sonra polis teşkilatından alınmıştır. 1930'dan 1949'a kadar varlığını 1580 sayılı kanunla sürdüren belediye zabıtası, 1950 yılında yeni bir teşkilat yapısına kavuşmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile gelişen zaman ve yeni ihtiyaçlara uyum sağlanması amacıyla yeni görev ve yetkilerle donatılan

belediye zabıtası nihayet 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 51. maddesine istinaden İçişleri Bakanlığınca 2007 yılında çıkarılan belediye zabıta yönetmeliği ile günümüzde kendisine verilen görevi icra etmektedir. Belediye zabıtası, işlevsel olarak, kurumsal yönden ve personel yönünden büyük ve önemli bir değişim süreci yaşamıştır.

Belediye zabıtasının mevzuattaki görev, yetki ve sorumluluklarının yanı sıra toplumsal imajının ve bu görevi ifa eden personelin temel sorun alanları ve bu sorunlara getirilen çözüm önerileri incelendiğinde en önemli sorunlardan birisinin; teşkilatın 'kurumsallaşamaması' olduğu görülecektir. Kurumsallaşma bir kurum veya teşkilatın kurallarının ve esaslarının olması, yaptığı işte belirleyici olması ve alınan kararlarda etkin olması olarak ifade edilmektedir. Türkiye'de belediye zabıtasına yasal düzenlemede biçilen rol ise; belirleyici olmaktan ziyade 'uygulayıcı ve denetleyici' bir roldür. Bu durum da yetkili mercilerce alınan kararları uygulayan, belirlenen kurallara göre denetim yapan bir birim olan belediye zabıtasının, çeşitli uygulamalardaki eksikliklere ve yanlışlara rağmen bu eksikliklerin tamamlanmasında rol alamamasına neden olmaktadır.

Belediye zabıta teşkilatının kurumsallaşamaması konusu ile başlayan etkinsizlikler; en başta zabıtanın kuruluş ve teşkilat kanununa dayanmadan, İçişleri Bakanlığınca çıkarılan bir yönetmeliğe dayanarak çalışmasından kaynaklanmaktadır. Zabıtanın görev tanımı, görev, yetki ve sorumluluklarının yönetmelikle belirlenmesi ile birlikte, ifa edilen görevin etkin, verimli ve caydırıcı olarak yürütülememesi sonucunu ortaya çıkmaktadır. Kurumsallaşma, zabıta teşkilatının güçlü bir kanuna dayanması ve buna bağlı olarak bu mesleği icra eden personelin her türlü görev, yetki, sorumluluk, tanımı ve sahip olduğu hakların açık ve net bir şekilde ortaya konması sonucunu doğuracaktır. Belediye zabıtasının kurumsallaşması sonucunda etkinliği ve verimliliği artacak, bu da görülen hizmetin kalitesini ve toplumsal hayata kattığı değeri artıracaktır.

Türkiye'de belediyede yer alan asli ve önemli birimlerden biri olan belediye zabıtasının görev ve üstlendiği fonksiyonlar anlamında dünya ülkelerinde de benzerleri vardır. Bu ülkelerdeki zabıta teşkilatlarını incelemek Türkiye'de zabıtaya

ilişkin kurumsal problemleri açığa çıkartmada ve bu problemlere çözüm yolları önermede faydalıdır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde detaylarıyla değinilen; İtalya, Belçika, ve Lüksemburg'daki belediyelerde zabıtalık faaliyetlerini icra eden, belediyenin kolluk gücü olan bu birimler çeşitli isimlerle adlandırılmaktadırlar. Bu birimler, kimi ülkede 'belediye polisi', kimi ülkede ise 'belediye zabıtası' olarak adlandırılmıştır. Bu ülkelerdeki zabıta birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarına bakıldığında, bu ülkelerdeki zabıta teşkilatlarının Türkiye'deki belediye zabıtası teşkilatından; kurumsallaşmış olma, mevzuattaki yetkinin açık ve net olması ile etkin ve verimli çalışılması hususlarında daha ileri noktada oldukları görülmektedir.

Avrupa ülkelerinde belediye bünyesinde faaliyet gösteren kolluk güçleri kimi konularda merkezi idareye bağlı çalışmaktadırlar. Türkiye'deyse belediye zabıtası personeli, yapısal olarak ve görevin ifası anlamında belediyeye bağlıdır ve belediye sınırları içerisinde yerel konularda görev yapmaktadır. Yani merkezi idareyle direkt anlamda bir hiyerarşi içerisinde görev yapılmamaktadır. Avrupa ülkelerinde belediye zabıtası veya belediye polisi diye adlandırılan birimlerin görev alanları, yetki ve sorumlulukları daha net ve belirginken Türkiye'de belediye zabıtasının görev, yetki ve sorumlulukları nispeten daha az belirgindir ve belediye zabıtasının başta görev, yetki ve sorumlulukları ile ilgili belirsizlikler ve karmaşa vardır. Bu sahalardaki yetkilerin kullanılması kimi zaman çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

Bu tezde belediye zabıtası personelinin temel sorun alanları dört (4) ana bölüme ayrılarak incelenmiştir. Bunlardan ilki belediye zabıtasının görev alanında yaşanan değişimdir. Türkiye'nin ekonomik olarak büyümesi, hızlı kentleşme, nüfus artışı ve köylerden kentlere olan göçün artmasıyla birlikte, kentlerde kentsel ihtiyaçların artması ve buna bağlı olarak da kent sınırları içerisinde görev yapan zabıtanın görev alanının değişmesi ve çeşitlenmesi sonucu ortaya çıkan sorunları kapsamaktadır.

İkincisi belediye zabıtası personelinin görevini fiilen yapması esnasında karşılaştığı sorunlara ilişkindir. Bu husus; belediye zabıtası personelinin görevini icra ederken karşılaştığı çeşitli sorunları içermektedir. Bu sorunlar; zabıtanın can

güvenliği, hukuki olarak girdiği sorumluluk karşısındaki hukuki güvenliği, personele karşı görevi esnasında yapılan saldırılara karşı kendisini savunması için gerekli araç ve gereçle ilgili sorunlar, görevi dâhilinde zabitanın zor kullanması hususu ile ilgili sorunlar, muhatap olunan kişilerin uyguladığı siyasi ve bürokratik baskılardan oluşmaktadır.

Üçüncüsü mevzuattan kaynaklanan sorunlardır. Bu sorunlar ise; belediyelerin sınır ve yetki ile ilgili uyuşmazlıkları ve bu uyuşmazlıkların çözümü noktasında zabita personelinin öne sürülmesi, zabita personelinin görevi gereği uyguladığı yaptırımların caydırıcılıktan uzak olması ve zabitanın uyguladığı mevzuatın açık ve net olmaması sorunlarından oluşmaktadır.

Dördüncüsü ise; belediye zabıtası personelinin özlük hakları ile ilgili sorunları kapsamaktadır. Bu sorunlar mesleğin icrası ile dolaylı olarak ilgili; ancak bu mesleği icra eden personelin ekonomik, sosyal ve mesleki durumlarını yakından ilgilendiren sorunlardır.

Bu hususları belediye zabıtasının görev alanında yaşanan değişim, Türkiye’de mevzuatın, son yıllarda hızla değişmesi ve çeşitlenmesi sonucunda belediyelerin ve belediye zabıtasının görev alanlarının kapsamı ile yetki ve sorumluluklarının artması sonucunda iş yükünün büyük ölçüde artması şeklinde ifade edebiliriz. Bunun sonucunda, kent yaşamında belediye zabıtasının önem ve sorumluluklarında artış olmuştur. Artan bu sorumluluklar karşısında, belediye zabıtası personelinin sayısının, yasal olarak belirlenen ‘norm kadro’ çerçevesinde ihdas edilmemesi gibi hususlar da görevin etkin ve nitelikli olarak yapılmasını etkilemektedir.

Belediye zabıtası personelinin görevini fiilen yapması esnasında karşılaştığı sorunlar zabita personelinin görevini ifa ederken muhatap olduğu kişilerin uyguladığı fiziki ve psikolojik şiddet, uygulanan bürokratik baskılar ve personelin görevin ifası neticesinde karşılaştığı soruşturmalar ile yargılamalar karşısında etkisiz kalmasını, görevini etkin ve verimli yapamaması hususunu içermektedir. Ayrıca zabita personeline görevi esnasında yapılan fiili saldırılara karşı verilen savunma araç-gereçlerinin yetersiz olması, belediye zabıtası personelinin görevi ile ilgi zor

kullanma yetkisinin belirsiz olması da personelin görevini yaparken karşılaştığı ve görevi etkin ve verimli yapmasını engelleyen önemli hususlardandır.

Mevzuattan kaynaklanan sorunlar, belediyeler arasında ortaya çıkan sınır ve yetki ile ilgili uyuşmazlıklar ve bu uyuşmazlıklarda belediye zabıtası personelinin belediye üst yönetimlerinin aldığı kararların uygulanması aşamasında öne sürülmesi ve zabıtası personelinin uyguladığı yaptırımların caydırıcılığının yeteri derecede olmaması ve görevle ilgili olarak mevzuattan kaynaklanan boşlukların olması hususunu içermektedir.

Belediye zabıtasının özlük hakları sorunu, mesleğin yasal durumu ve icrası ile icrasından kaynaklanan sorunlardan ziyade mesleği icra eden personelin doğrudan kendisini ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda ilgilendiren sorunlardır. Belediye zabıtası personelinin özlük hakları ile ilgili sorunları on (10) alt başlık halinde sayılmıştır. Bu sorunların çözümü de en az mesleğin yasal, yönetsel ve statü anlamındaki durumunu etkileyen sorunların çözümü kadar önemlidir. Kanuna dayanarak, görev, yetki ve sorumlulukları açık ve net bir şekilde belirtilmesi gereken belediye zabıtalığı İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle görev icra etmektedir. Belediye zabıtasının kanuna dayanarak çalışması hususu teşkilatın en başta kurumsallaşması, görev, yetki ve sorumluluklarının açık ve net bir şekilde belirlenmesinde büyük önem taşımaktadır.

Belediye zabıtası personelinin sayısı ve niteliği sorunu belediyelerin, standartları yönetmelikle belirlenen norm kadrolara yeterince personel ataması yapmaması ve yetersiz personelle çalışılması sonucunda mevcut zabıta personelinin iş yükünün artmasıyla ilgilidir. Ayrıca mevcut personelin, zabıtalık mesleğinin gerektirdiği gerekli mevzuat açısından ve mesleki açıdan yeterli seviyede olmaması sorunundan oluşmaktadır.

Belediye zabıtası personelinin resmi tatil günlerinde zorunlu olarak çalıştırılması sorunu; 1982 Anayasasında da belirtilen ‘hiç kimse zorla çalıştırılmaz, angarya yasaktır’ hükmüne aykırıdır. Zabıta personelinin resmi tatil günlerinde çalıştırılması ve karşılığında herhangi ek bir ücret veya izin verilmemesi hususuna dayanmaktadır.

Belediye zabıtasının hizmet sınıfının olmaması sorunu, zabitanın kendisine ait ve kendisini kapsayan bir hizmet sınıfının olmamasıdır. Bu sorunun temelinde de diğer birçok sorun gibi zabitanın kuruluş ve teşkilat kanununun olmamasına dayanmaktadır. Kuruluş ve teşkilat kanununun olmaması, her şeyden önce zabıtalığın bir ‘meslek’ olarak kabul edilmemesinden kaynaklanmaktadır. Kuruluş ve teşkilat kanunu; yapılan işin bir meslek olarak kabul edilmesi, görev, yetki ve sorumluluklarının açık ve net bir şekilde belirlenmesi, mesleğe ayrı bir hizmet sınıfı tanımlanmasını beraberinde getirmektedir.

Belediye zabıtasının özel hizmet tazminatı ve arazi tazminatının olmaması sorunu da zabitanın kuruluş ve teşkilat kanununun olmamasıyla ilişkili bir sorundur ve belediye zabıtası personelinin özlük haklarını da etkilemektedir. Dış mekânda görev yapan ve yaptığı görev itibarıyla çeşitli tehlikelerle yüz yüze olan belediye zabıtası personelinin ‘özel hizmet puanının’ görevinin ifası ve iş yükü anlamında yüksek olması gerekmektedir. Belediyelerde görevli olan teknik personele ödenen arazi tazminatı tutarının da aynı şekilde yirmi dört (24) saat esasına göre sokaklarda ve her türlü riske karşı görev yapan belediye zabıtası personeline de ödenmesi gerekmektedir.

Belediye zabıtasının yıpranma payı hakkının olmaması sorunu da teşkilatın kuruluş ve teşkilat kanununun olmaması, yönetmeliğe dayanarak çalışması, yönetmelikte de bu gibi konuların belirtilmemesinden dolayı belediye zabıtası personelinin yıpranma payının olmamasıdır. Zabıtası personeli de ‘yıpranma payı’ alan meslekleri ifa edenler gibi; yirmi dört (24) saat esaslı çalıştığı, riskli ve tehlikeli görevler ifa ettiği için, belediye zabıtalığı mesleği de ‘çok riskli meslek’ sınıfına alınmalıdır.

Belediye zabıtası personelinin maktu mesai ücreti alt limitinin belirlenmesi ve bu ücretin emekliliğe esas kabul edilmemesi sorunu; zabıta personelinin fiili olarak görev yaptığı sürelerce maaşına ek olarak aldığı ve yirmi dört (24) saat esaslı ve fazla çalışması karşılığında aldığı ve Bütçe Kanunu’nun ‘K Cetveli’nde yer alan maktu mesailerin üst sınırının olması ve bu ücretin personel emekli olduğunda emeklilik ikramiyesine yansıtılmamasından kaynaklanmaktadır. Diğer birçok sorunda olduğu gibi bu sorunda da belediye zabıtası teşkilatının bir yönetmelik ile

oluşturulması, bu işi yapan kişilerin özlük haklarının tanımlanması ve gerektiği şekilde verilmesi hususunda ihtiyaçları karşılayamamaktadır.

Belediye zabıtası personelinin hizmet içi eğitimlerinin personelin kendini mesleki anlamda geliştirebileceği seviyede olmaması sorunu; icra ettiği görev itibariyle birçok değişik konuyu içeren kanun ve yönetmeliğe dayanarak görev yapan personelin gerek mevzuat konusunda gerekse mesleki konularda kendini yeterince geliştirebileceği bir eğitim mekanizmasının oluşturulamamasıdır. Zabıta teşkilatında verilen rütbelerin görevde yükselme sınavı yapılmadan vekâleten ve liyakate bakılmaksızın verilmesi sorunu ise belediyelerde zabıta personelinin görevde yükselmesi için sınav açmamasından kaynaklanmaktadır. Teşkilatta rütbe ve makamlar görevde yükselme sınavı açılmaksızın vekâleten verilmektedir. Yani durum mevzuata göre 'idarenin takdir yetkisine' işlerlikte ise tam anlamıyla belediye başkanı ve belediyelerin üst yönetimlerinin 'külli keyfiyetine' havale edilmiş durumdadır ki bu husus, personelde tam anlamıyla bir motivasyonsuzluk, işe ve mesleğe karşı umutsuzluk yaratmaktadır.

Belediye zabıtasının imajı sorunu; belediye zabıtasının toplumda olumsuz algılar ile yer almasından kaynaklanmaktadır. İmaj, sadece kişi veya kurumların değil; aynı zamanda modern çağda, toplumla iç içe görev yürüten kimi mesleklerin ve bu mesleklerin mensuplarının da algılanış biçimidir. Belediye zabıtası, en basit bir televizyon dizisi veya filmde dahi insanların ekmeğini elinden alan, insanların evlerini veya iş yerlerini yıkan, işportacı peşinde koşan, esnaftan avanta alan ve imajı hep kötü rollerle toplumun karşısına çıkarılmaktadır. Belediye zabıtası personelinin önemli sorunlarından bir tanesi de belediye zabıtasının 'imajı' sorunudur. Zabıtalık mesleğinin verdiği yetkiyi bazı durumlarda kendi çıkarları için kullananlar ve toplumda oluşan çeşitli algılar sonucunda durumun belediye zabıtalığını icra eden herkese mal edilmesi sonucu ve diğer nedenlerden ötürü belediye zabıtalığının imajı toplum nezdinde zayıf durumdadır.

Bütün bu değerlendirmeler belediye zabıtasının birden fazla alanda kurumsallaşma problemleri ile karşı karşıya kaldığını ve bu yapısal sorunların belediye zabıtasının görevlerini icra etmede etkinsizlik yarattığını ortaya koymaktadır. Ayrıca belediye zabıtasının kurumsallaşma sorunları belediye



zabıtalığının bir kariyer mesleği olarak görölmesini engellemekte ve zabıtalaların çalışma ve yükselme şevklerini kırmaktadır. Ayrıca belediye zabıtasının görev alanlarının çok fazla olması, personelin icra ettiği kimi görevlerde yasal boşluk ve karmaşıklıklarla karşılaşması da zabıta personelinin görevini etkin ve verimli olarak yapmasını engellemektedir. Belediye zabıtası personelinin maddi hakları, kariyeri ve çalışma şartları gibi hususları kapsayan, özlük haklarından kaynaklanan sorunları da meslek yaşamını önemli ölçüde etkilemektedir. İlgili bölümlerde çözüm önerileri getirilmeye çalışılan tüm bu sorunların çözölmesi, personelin görevini iyi şartlar altında etkili, verimli ve severek yapması için büyük önem arz etmektedir.



## KAYNAKÇA

1. Zabıta Çalıştayı, *Sonuç Bildirgesi*, 03-04 Eylül 2015, Ankara.

2. Zabıta Çalıştayı, 21-23 Kasım 2016, Ankara.

ABAY, Ali Rıza. “Toplumsal Yapı ve Toplumsal Kurum Değişmesi (İhtisap Kurumunun Zabıta Teşkilatına Dönüşümü Örneği)”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı: 7, (2002), s.1-40.

AÇMA, BÜLENT. “Kentleşme ve Çevre Sorunları”, *Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları*, (2000).

AKBABA, Sedat. *Belediye Zabıtasının Görev Alanının Sınırlarında Ortaya Çıkan Sorunlar*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

AKMAN, Nurettin. “Yönetimde İç Güvenlik ve Jandarma”, Ankara: *Genelkurmay Askerî Tarih ve Stratejik Etüt Daire Başkanlığı Genelkurmay Basımevi*, 2011.

ALYOT, Halim. *Türkiye'de Zabıta*, Ankara: Kanaat Basımevi, 1947.

ANDREW, Heywood. *Siyasetin Temel Kavramları*, (Çev: Hayrettin ÖZLER), İstanbul: Adres Yayınları, 2000.

ARMUTLUGİL, Fethi. “Belediye Zabıtası”, Ankara: *TODAİE Yayınları*, 1994.

ASLAN, Ender. AKBULUT, Örsan ve ÖNEN, Nizam., “Belediye Zabıta Hizmetleri Yönetimi”, Ankara: *TODAİE Yayınları*, 2002.

AVCI, Ali. *Özel Kolluğun Zor Kullanma Yetkisi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara: Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, 2011.

AYABAKAN, Köksal, *Zabıta Raporu*, İstanbul: Pendik Belediyesi, 2015.

AYKAÇ, Necdet. *Program Geliştirme Amacıyla Keçiören Belediyesi Zabıta Personelinin Hizmet İçi Eğitim İhtiyacının Saptanması*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1993.

AYTAÇ, Fethi. “Belediye Zabıta Personeli Yönetmeliği Yenilenmelidir”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, 1990, s.535-554.

BOZKURT, Ömer. ERGUN, Turgay ve SEZEN, Seriya, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları, 1998.

BOZLAĞAN, Recep. “Örgütsel Yurttaşlık Davranışı ve Belediyelerde Yönetim Sorunu”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı: 56, 2009, s.1-55.

BOZLAĞAN, Recep. *Liderlik Yaklaşımları ve Belediyeler*, İstanbul: Hayat Yayınları, 2005.

CANPOLAT, Hasan. “İngiltere’de Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler”, *İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını*, Yayın No: 27, 1999, s.1-350.

ÇAKIR, Sabri. “Türkiye’de Göç, Kentleşme/Gecekondu Sorunu ve Üretilen Politikalar”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:2, 2011, s.1-210.

DEMİRCİ, Ercan. *Kentleşmenin Bir Sonucu Olarak Gecekondu ve Gecekonduya Alternatif Çözümler*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2013.

DERDİMAN, Cengiz. “Belediyelerin Kolluk Fonksiyonlarına İlişkin Genel Bir Deneme I”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 3, 1997, s.1-120.

DURAN, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 2012.

DURSUN, Hasan. “Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış”, *Türkiye Belediyeler Birliği Dergisi*, Sayı:70, 2007, s.1-380.

ERBAY, Yusuf. “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, *TODAİE Yayınları*, Cilt: 8, Sayfa: 2, 1999, s.1-74.

ERKUL, Hüseyin ve KARAKILÇIK, Yusuf., “Belediye Zabıtasının Örgütsel Yapısı, Sorunları ve Kentsel Yaşam Kalitesine Etkilerinin İrdelenmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı:9, 2000, s.1-105.

ERYILMAZ, M. Bedri. “Demokratik Ülkelerde Kolluk Güçleri Arasında Yetki ve Görev Alanı Paylaşımı: Türkiye Örneği”, *Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) Dergisi*, Sayı 64, 2006, s.1-80.

EZBER, Memet. *Belediye Zabıta Hizmetlerinde Süreç Yönetim Modeli Uygulaması*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul: Bahçeşehir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.

GENÇ, Fatma Neval. “Yerel Yönetimlerde Personelin Eğitim İhtiyacı: Aydın Örneği”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 3, 2007, s.1-90.

GERAY, Cevat. “İtalya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt:6, Sayı:1, 1996, s.1-60.

GÖKÇATI, Mehmet Ali. *Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik*, İstanbul: Ozan Yayıncılık, 1996.

GÖKSU, Yusuf Ziya. “İngiltere’de Mahalli İdareler Zabıtası” *Türk İdare Dergisi*, Sayı:58, 1986, s.1-120.

GÖKULU, Gökhan. “Kent Güvenliği, Kentleşme ve Suç İlişkisi”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt:24, Sayı:1, 2010, s.1-60.

GÖZLER, Kemal. *İdare Hukuku II*, Bursa: Ekin Yayıncılık, 2008.

GÜNDOĞAN, Kadir., KOÇ, Cihan ve ÖZBUDAK Coşkun. *Kolluğun Önleyici ve Adli Görevleri*, Ankara: Kartal Yayınevi, 2013.

HARPUTLUGİL, Fethi. *Belediye Zabıtası*, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara: TODAİE Yayınları, 1994.

İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Devlet Personel Başkanlığı (DPB)’nin Ortak Çalışması İle Belirlenen 6360 sayılı Kanun Gereğince

Çıkarılan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik, 2013.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Zabıta Dairesi Başkanlığı, *Venedik Belediyesi Ziyareti Raporu*, 2008.

İstanbul Serbest Muhasebeci ve Mali Müşavirler Odası, *Yerel Yönetimlerde Hizmetlerden Memnuniyet ve Yolsuzluklar: İstanbul Araştırması*, 2008.

İzmir Büyükşehir Belediyesi, *2015 Yılı Faaliyet Raporu*, Personel Dairesi Başkanlığı, 2016.

KAPAR, Recep ve ÇÖL ÖZEN, Serap. “Vatandaşlar Tarafından Belediye Zabıtasına Yöneltilen İşyeri Şiddeti”, *Çalışma ve Toplum Dergisi*, Cilt: 3, Sayı:2011, 2011, s.1-220.

KARAKOYUN, İsmail. “Kent Zabıtası”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı:14, 2000, s.1-80.

KAVAKÇI, Yusuf Ziya. *Hisbe Teşkilatı*, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları, 1975.

KAYA, Erol ve ŞENTÜRK, Hulusi. *Modern Kent Yönetimi 1*, İstanbul: Okutan Yayınevi, 2008.

KAZICI, Ziya. *Osmanlılarda İhtisap Müessesesi*, İstanbul: Zafer Matbaası, 1987.

MUTLU, Selcen. *Türkiye’de Yaşanan Gecekondulaşma Süreci ve Çözüm Arayışları: Ankara Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

ODYAKMAZ, Zehra., ERCAN, İsmail ve KAYMAK, Ümit. *Anayasa Hukuku-İdare Hukuku*, İstanbul: PEGEM Yayınevi, 2008.

OKÇABOL, Decri. *Türk Zabıta Tarihi ve Teşkilatı Tarihçesi*, Ankara: Ankara Polis Enstitüsü, 1940.

ÖKMEN, Mustafa. *Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler*, İstanbul: Nobel Yayınevi, 2005.

PEKER, Kadri ve ŞEN, Mustafa Lütfi. “Belediye Yöneticilerinin Norm Kadro Uygulamasına İlişkin Görüşlerini Belirlemeye Yönelik Alan Araştırması: İstanbul İli Örneği”, *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı:7, 2015, s.1-155.

PEKTAŞ, Ethem Kadri. *Belediye Yönetiminde Zabıta Hizmetleri: Afyon Örneği*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.

PIÇAKÇIEFE, Metin., ERGÖR, Alp., KILIÇ, Bülent ve YEMEZ, Beyazıt. “Zabıtalarda Çalışma Yaşamı Bileşenleriyle Şiddetle Karşılaşma Durumları Arasındaki İlişki”, *Sağlık ve Toplum Dergisi*, Cilt: 3, 2007, s.1-120.

PİRLER, Orhan. “Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görev ve Yetkileri” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 5, 1993, s.1-51.

SABUKTAY, Ayşegül. *Belediye Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları, 2007.

SADYKIEWİVZ, Habermfeld. Belçika Polis Teşkilatı, Kuvvetten Hizmete Bir Dönüşüm ve Değişim Programı, (çev: Hüseyin ÇEVİK), Polis Bilimleri Dergisi, Cilt:7, Sayı:2, 2005, s.1-970.

ŞEKERCİOĞLU, Metin. *Kolluğun Yargısal (Adli) Görevleri Hakkında Kılavuz*, Ankara: Doruk Matbaacılık, 2010.

ŞEYZERİ, İslam Devletinde Hisbe Teşkilatı, (çev: Abdullah Tunca), İstanbul: Marifet Yayınları, 1992.

ŞİMŞEK, Savaş. “Belediye Zabıta Örgütünün Örgütsel ve İşlevsel Gerekliliği Üzerine Bir İnceleme”, *Elmadağ Polis Meslek Eğitim Müdürlüğü*, Cilt: 6, Sayı: 2, 2016, s.1-403.

TANER, Gökhan. Kentim Şişli Gazetesi, 2013.

TOKSÖZ, Fikret. *Yerel Yönetim Sistemine Eleştirel Bakış, Yeni Bir Model Arayışı*, İstanbul: Y.T. Yayıncılık, 1995.

TORTOP, Nuri., AYKAÇ, Burhan., YAMAN, Hüseyin ve ÖZER, Mehmet Akif. *Mahalli İdareler*, Ankara: Nobel Yayın Evi, 2006.

Türk Dil Kurumu (TDK), 08.10.2013.

Türkiye Ekonomi Araştırma Vakfı (TEPAV), *Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim*, Ankara: Matsa Basımevi, 2007.

ÜNÜSAN, Teoman. “İtalya’da Mahalli İdareler, Dünyada Mahalli İdareler”, *İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü*, Yayın No:27, 1999, s.1-500.

ÜVEZ, Mehmet. “Belediye Zabıtasının Sorunları ve Çözüm Önerileri”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 140, 2000, s.1-180.

VATANDAŞ, Celalettin. “Dilenciler ve Dilencilik” *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 1, 2002, s.1-60.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir. *Belediye Yönetimi*, Ankara: Zirve Ofset, 1996.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir. *Çevre Yönetiminin Temel Araçları*, Ankara: İmge Kitapevi, 1995.

YENİSEY, Feridun. “Adli Kolluk Kuruluşu ve Modern Soruşturma Teknikleri Konusundaki Yetkileri”, *Adli Kolluk Kuruluş ve Görevleri Semineri*, 2012, s.1-326.

ZENGİN, Gökhan. “Türkiye’de Belediye Personel ve Yöneticilerinin Hizmet İçi Eğitim Sorunu ve Çözümleri Üzerine Bir Değerlendirme” *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü e-Dergi*, Cilt:10, Sayı:39, 2013, s.1-85.

ZİYALAR, Orhan. *Zabıta Teşkilat Kanunu Tasarısı Metni*, İstanbul Zabıta Müdürleri Birliği, 2003.

## **İlgili Mevzuat**

442 sayılı Köy Kanunu, 1924.

1982 Anayasası, 1982.

2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, 1980.

2872 sayılı Çevre Kanunu, 1983.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005.

5326 sayılı Kabahatler Kanunu, 2005.

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu, 2004.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005.

5393 sayılı Belediye Kanununa ek İçişleri Bakanlığı, Belediye Zabıtası Yönetmeliği, 2007.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 2006.

5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu, 1951.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Belediye Kuralları Yönetmeliği



## Gazete ve Haber Linkleri

“Belediye Çalışanları "Yıpranma Payı" İstiyor.”, Milli Gazete, 22.08.2005,  
<http://www.milligazete.com.tr/belediye-calisanlari-34yipranma-payi34-istiyor/5700>

“Tüm-Bel-Sen Zabıta Emekçilerinin Taleplerini Gündeme Getirdi.”,  
<http://www.egeninsesi.com>, 04.12.2014,

“Zabıta Teşkilatı 188 Yaşında.”, Milliyet Ankara Gazetesi/İHA, 02.09.2014,  
<http://www.milliyet.com.tr/zabita-teskilati-188-yasinda-ankara-yerelhaber-361215/>

“Zabıta ve itfaiyeciler de gazi ve şehit sayılsın’ teklifi...”, Sözcü Gazetesi,  
06.12.2016.

“Zabıta Yıpranma Payı Almalı”, <http://www.habercim19.com>, 05.09.2014,  
<http://www.habercim19.com/gundem/zabita-yipranma-payi-almali-h16540.html>

24 Saat Esasına Göre Çalışan Memur, Resmi Bayram Tatillerinde de Mesaiye  
Gelmeli mi?”, [www.memurlar.net.com](http://www.memurlar.net.com), 08.04.2016,  
<http://www.memurlar.net/haber/572246/>

Bulut MÜLHİM, “Chp'li Ve Akp'li Zabıtalılar Tekme Tokat Kavga Etti”, Radikal  
Gazetesi, 01.12.2008, <http://www.radikal.com.tr/turkiye/chpli-ve-akpli-zabitalar-tekme-tokat-kavga-etti-910951/>

Cengiz ÇOBAN, “Ak Parti Ve Chp'li Belediyeler Arasında Barbaros Mahallesi  
Tartışması” Hürriyet Gazetesi, 09.09.2014, <http://www.hurriyet.com.tr/ak-parti-ve-chpli-belediyeler-arasinda-barbaros-mahallesi-tartismasi-27171603>

CHP'li ve AK Partili Belediyelerin Sınır Kavgası Mahkemeye Taşındı, 14.09.2010,  
<http://www.haberaktuel.com/chp-li-ve-ak-partili-belediyelerin-sinir-kavgasi-mahkemeye-tasindi-haberi-303091.html>

Erhan ÖZTÜRK, “CHP'li Belediyeler Birbirine Girdi”, Sabah Gazetesi, 22.10.2014,  
<http://www.aktifhaber.com/akp-ile-chp-arasinda-yenimahalle-kavgasi-686402h.htm>

<http://www.bembirsen.org.tr/haberdetay.php?fide=4340>

<http://www.bembirsen.org.tr/haberdetay.php?fide=4340>

<http://www.egedesonsoz.com/haber/izmir-zabitasindan-yipranmave657isyani/835868>

[http://www.egeninsesi.com/haber/29436-tumbelsen\\_zabita\\_emekcilerinin\\_taleplerini\\_gundeme\\_getirdi](http://www.egeninsesi.com/haber/29436-tumbelsen_zabita_emekcilerinin_taleplerini_gundeme_getirdi)

<http://www.memurlar.net/haber/472871/>

<http://www.memurlar.net/haber/472871/>

<http://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/zabita-ve-itfaiyeciler-de-gazi-ve-sehit-sayilsin-teklifi-1549351/>

Nebahat KOÇ, “Şişli Ve Sarıyer Belediyeleri Gökdelen Kavgası Yapıyor”, Akşam Gazetesi/Sektörel,09.06.2010,

[http://emlakkulisi.com/39862\\_sisli\\_ve\\_sariyer\\_belediyeleri\\_gokdelen\\_kavgasi\\_yapiyor](http://emlakkulisi.com/39862_sisli_ve_sariyer_belediyeleri_gokdelen_kavgasi_yapiyor)

Süheyla GÖZDERELİLER, “Tüm Yerel-Sen Genel Başkan Gülebay: İtfaiyeci ve zabıta da 'şehit' ve 'gazi' sayılsın”, Hürriyet Gazetesi/Yalova, 06.12.2016.

<http://www.hurriyet.com.tr/tum-yerel-sen-genel-baskan-gulebay-itfaiyeci-v-40298904>

Tüm Yerel Sen, “Kanun Yasalaşırsa İtfaiyeci ve Zabıtalarda Şehit Ve Gazi Sayılacak...”, 07.12.2016.

[http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/mobil\\_haber.asp?id=236&kanun-yasalasirsaitfaiyeci-ve-zabitalarda-sehit-ve-gazi-sayilacak](http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/mobil_haber.asp?id=236&kanun-yasalasirsaitfaiyeci-ve-zabitalarda-sehit-ve-gazi-sayilacak)

Tüm Yerel-Sen, “Zabitanın Sorunları Derhal Çözülmelidir”, 16.09.2014,

<http://izmir2.tumyerelsen.org.tr/haber-48-tum-yerel-sen-zabitanin-sorunlari-derhal-cozulmelidir.html>

Yusuf TOMRUK, “İzmir Zabıtası’ndan ‘Yıpranma’ ve 657 isyanı!”, Ege’de Son Söz Gazetesi, 04.03.2013,

Zeynep MENĞİ, “18 Meslekte Yıpranma Payı Var”, memurlar.net/Haber, 15.06.2014,

## ÖZGEÇMİŞ

**Bilal KIRMIZI**

**Doğum Yeri** : Erzurum/Psainler

**Doğum Tarihi** : 01.02.1983

**E- Mail** : [bilalkirmizi@gmail.com](mailto:bilalkirmizi@gmail.com)

### EĞİTİM DURUMU:

- 1998-2001 Şehit Fethi Bey Ticaret Meslek Lisesi - İzmir
- 2002-2004 Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir Meslek Yüksek Okulu - İzmir
- 2004-2007 Anadolu Üniversitesi, İşletme Fakültesi - Eskişehir
- 2011-2013 Anadolu Üniversitesi, Adalet Bölümü - Eskişehir
- 2014-2017 İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Küresel Yönetişim ve Siyaset A.B.D. - Tezli Yüksek Lisans Programı - İzmir

### İŞ TECRÜBESİ:

- 2007- İzmir Büyükşehir Belediyesi - Zabıta Dairesi Başkanlığı