

OSMANLI'DAN DEVRALINAN UYGULAMA: MÜLKÎ İDARE AMİRLERİNİN POLİS YÖNETİCİSİ, POLİS YÖNETİCİLERİNİN MÜLKÎ İDARE AMİRİ OLMASI

Dr. Ali DİKİCİ *

ÖZET

Osmanlı döneminde başlatılan ve İttihat ve Terakki iktidarında pekiştirilen uygulamalardan bir tanesi, polisin mülkî idare amirlerinin denetimine verilmesi ve gerektiğinde mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi olarak veya polis yöneticilerinin mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesi oldu. Böylece uzun yıllar devam edecek olan polis yöneticilerinin Mülkîye/Hukuk kökenli yöneticiler olması uygulamasının temelleri Osmanlı döneminde atılmış oldu. Cumhuriyetle birlikte bu uygulama uzun süre devam ettirildi. Ancak çok partili hayata geçilmesiyle özellikle mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi olarak görevlendirilmesi konusundaki çekişme ve tartışmalar yaşanmaya başladı. Daha sonraki süreçte bazı yasal değişiklikler yapılsa da tartışmalar günümüze kadar uzayan bir çizgide devam etti. 2008 yılında hazırlandığı ileri sürülen bir yasa taslağı, mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi olması konusunda yaşanan tartışmaların ve çekişmelerin hâlâ canlılığını koruduğunu ortaya koydu. Bu makale yaşanan bütün bu tartışmaları ve mülkî idare amiri-polis yöneticisi arasındaki sorunlu alanları, geçmişten günümüze uzan çizgide incelemeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mülkî Amir, Polis Yöneticisi, Türk Emniyet Teşkilatı, Türk Polisi,

ABSTRACT

A Practice Inherited From Ottoman Empire: Appointment of Police Chiefs and Civil Administrators Mutually

One of the practices of Ottoman Empire, which has also been enforced by the Committee of Union and Progress, was putting the law enforcement officers under the jurisdiction of civilian authority (mülkî amir) and exchange of civil administrators with police chiefs from time to time. Appointment of civil administrators (graduates of law or political science faculties) as police chiefs has been pursued by Ottoman authorities, as well as by the Republican governments. During the multi-party period this practice was criticized by many. Although many legal reforms had been put into effect, in the long run there were no tremendous changes. In 2008 there was another dispute alleging that a new law has been drafted and civil administrators would be easily appointed as high level police chiefs. This displayed that the dispute is still very fresh among police chiefs and civilian authority. So this article concentrates on all those discussions and problematical issues between police and civil authority in a continuous context from past up to date.

Key Words: Civilian Authority, Police Chief, Turkish Police Organization, Turkish Police.

* 3. Sınıf Emniyet Müdürü, Eskişehir POMEM, dikiciali@yahoo.com

GİRİŞ

Mülkî idare amiri olarak görev yapanların polis yöneticisi olarak atanması ve aynı şekilde polis yöneticilerinin mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesi, Türk idari yapısında uzun yıllardır mevcut olan bir uygulamadır. Ancak bu tür karşılıklı görevlendirmeler, sağladığı bir takım yararların yanı sıra bazı tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Mülkî idare amiri olarak görev yapanlarla Emniyet Teşkilatı mensupları bu uygulamaya zaman zaman tepkilerini dile getirmekte, bazı eleştirilerde bulunmaktadır.²

Aslında mülkî idare amirlerinin emniyet teşkilatında üst seviye yönetici olarak görev almaları konusundaki tartışmalar yeni değildir. Osmanlı döneminden beri polislikle ilgi yapılan düzenlemelerde bu konuyla ilgili hükümlerin yer aldığı ve birçok mülkî idare amirinin emniyet teşkilatına geçiş yaparak çeşitli rütbe ve makamlarda görev yaptığı bilinmektedir. Bu makalede Osmanlı'dan günümüze mülkî idare amirleriyle polis yöneticileri arasındaki ilişki, özellikle mülkî idare amirlerinin polis yöneticisi ve polis yöneticilerinin mülkî idare amirlik görevlerine atanması, bu çerçevede yaşanan sorunlar, bu uygulamanın günümüze bakan yönüyle uygulanabilirlik noktaları ve muhtemel sorunlar üzerinde durulacaktır.

² Bu konuda 2008 yılı Eylül ayında kamuoyunda ilginç bir tartışma yaşandı. İddiaya göre İçişleri Bakanlığı tarafından kaymakam ve vali yardımcılarının emniyet müdürü olabilmesine imkân sağlayan bir yasa taslağı hazırlanmıştı. 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 15. maddesinde değişiklik yapmayı amaçlayan yeni düzenlemede 'Birinci, ikinci ve üçüncü meslek derecelerine dâhil emniyet hizmetleri sınıfındaki görevlere, birinci sınıfa yükselmiş ve bu niteliğini kaybetmemiş mülkî idare amirleri arasından ortak kararname ile atama yapılabilir' hükmü getiriliyordu. Bu taslağın yasallaşması halinde mülkî idare amirleri Emniyet Genel Müdür Yardımcılığı, Daire Başkanlığı, Polis Akademisi Başkanlığı, Polis Meslek Yüksek Okulu Müdürlüğü, Teftiş Kurulu Başkanlığı ve yardımcılığı, İl Emniyet Müdürlüğü, İl Emniyet Müdür Yardımcılığı, Daire Başkan Yardımcılığı ve bunların eş değeri kadrolara doğrudan atanabilecekti. Böylece il valisi olma şansları düşük olan mülkî idare amirleri kararname ile bu görevlere getirilebilecekti (Bugün, 2008). Nitelikli polis yöneticileri hedeflendiği öne sürülen taslağın gerekçesinde "Emniyet personelinin halkı ile bütünleşmiş, insana değer veren çağdaş ve nitelikli yönetim ve sorumluluk anlayışı ile görevini yürütmesi ve bu görevi yürütürken emniyet hizmetleri dışında mülkî idare hizmetlerinden de destek alması suretiyle bu hizmeti yürütmesi temel amaç olarak öngörülmektedir" (Akşam, 2008) deniliyordu. Emniyet Teşkilatı mensupları arasında büyük bir şaşkınlık ve tepkiye yol açan taslak beraberinde bir tartışmayı da başlattı. Kamuoyunda uzun süre tartışılan bu taslak konusunda İçişleri Bakanlığı, 20 Eylül 2008 tarihinde bir açıklama yaparak böyle bir yasa taslağı hazırlanmadığı şeklindeki haberlerin gerçek dışı olduğunu bildirdi. İçişleri Bakanlığı Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğinden yapılan yazılı açıklamada, İçişleri Bakanlığı'nda mülkî idare amirlerinin üst düzey emniyet kadrolarına atanabilmesi için yasa taslağı hazırlanmadığı iddialarının gerçek dışı olduğu belirtildi. Açıklamada, "Bakanlıkta anılan konu ile ilgili bir yasa taslağı hazırlanmadığı gibi emniyet teşkilatı bünyesinde her kademedeki görev alabilecek nitelik ve nicelikte personel bulunduğundan böyle bir düzenlemeye de ihtiyaç yoktur. Bu nedenle bakanlığımızın gündeminde böyle bir konu yer almamaktadır" (İçişleri Bakanlığı, 2009) deniliyordu.

1. POLİSLERİN MÜLKÎ İDARE AMİRLERİNİN EMRİNE VERİLMESİ

Cumhuriyetin ilanının ardından 1932 yılına kadar geçen dönemde emniyete ilişkin hizmetler 17 Ağustos 1907 (1323) ve 21 Mayıs 1913 (1329) tarihli Polis Nizamnameleri hükümlerine göre yürütülmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında yürürlükte kalan bu nizamnameler uzun süre polis teşkilatının ihtiyaçlarını karşılamada yeterli olmuştur. Bu nizamnamelerde polis ile mülkî idare amirlerinin ilişkilerini ve birbirlerine karşı statülerini belirleyen hükümler mevcuttu. 1907 tarihli Polis Nizamnamesi incelendiğinde, polislerin mülkî idare amirlerinin karşısındaki konumuna açıklık getiren hükümler olduğu görülmektedir. Nizamnamenin 15. maddesinde "*Taşrada polisler vali ve mutasarrıf ve kaymakamların maiyet memurlarından madut olduklarından muamelat-ı umumiye-i zabita hakkında onlara derhal itayı malumat etmeye mecbur olmakla beraber mevaddı mühimme ve ahval-i fevkalâdeden dolayı Zaptiye Nezaretine dahi ihbar-ı keyfiyetle mükelleftir*" (Karabörk, 1997:81; Yağar, 1988:363)³ hükmü yer almaktaydı. Buna göre polis vilayetlerde valinin, müstakil livalarda mutasarrıfın ve ilçelerde kaymakamın emrinde görev yapacaktır. Bu mülkî idare amirleri her türlü güvenlik işlerinden sorumlu olup zabita kuvvetinin amiri konumundadır. Polisler de zabita işleri hakkında onlara derhal bilgi vermek zorundadır. Nizamnamede ayrıca, polislerin, önemli işlerle olağanüstü vak'aları Zaptiye Nezaretine de haber vermek zorunda oldukları ve polislerin, zabita işlerinden başka hiçbir yerde kullanılamayacağı açıkça belirtilmiştir.

Güvenlik güçlerinin valiler karşısındaki konumları ile ilgili düzenlenmelere Tanzimat döneminde yayınlanan nizamnamelerde rastlamak mümkündür. Bilindiği gibi, Tanzimat'ın ilanı ile birlikte valilerin yetkileri kısılmış, taşrada oluşturulan meclislere hemen her konuda verilen yetkilerle, valiler alınan kararları yürüten üst düzeyde bir görevli konumuna getirilmişti (Çadırcı, 1985:224–227). Bu husus iç güvenlik alanında da devam ediyordu. 1846 yılında yayınlanan ilk zaptiye nizamnamesinde, zaptiye birliklerinin kuruluşu ve denetlenmesi gibi hususlarda genel olarak eyalet meclislerine yetki verilirken, sergerde ve bölükbaşı gibi büyük zabitlerin azil ve atanma işlemleri de doğrudan merkezin inisiyatifine bırakılmıştı. Ancak özellikle büyük zabitlerin atanma ve azil işlemlerinin doğrudan merkez tarafından yapılması, iç güvenlik gibi çabuk karar almayı gerektiren bir meselede, gecikmelere sebep olduğundan, durum Meclis-i Vâlâ'da gözden geçirilerek, valilerin bu konulara dair yetkilerinin arttırılması

³ Yine aynı dönemde polisin yanı sıra jandarma ile ilgili benzer bir düzenlemenin yapıldığı görülmektedir. "Şubat 1912 tarihli bir kanunla jandarma Harbiye nezaretinden alınıp Dâhiliye Nezaretine bağlandı ve illerdeki jandarma kuvvetleri valilerin emrine verildi." Bkz. (Lewis, 2007: 227).

cihetine gidildi. Konuyla ilgili Meclis-i Vâlâ'da yapılan görüşmelerde, taşrada oluşturulmaya çalışılan zaptiye birliklerinin istenilen şekilde düzenlenemediğinin altı çiziliyor ve "...asâkir-i zaptiyenin sergerde ve bölük başıları ve zâbitân-ı sa'iresinden ifâ-yı hizmete muktedir olamayanların azl ve tebdiline memuriyet-i mülkiyeye ruhsat ve mezuniyet..." verildiği belirtiliyordu. (Sönmez, 2006:206–207).

Güvenlik güçlerinin mülkî idare amirlerinin emrinde istihdam edilmesine dair benzer hükümleri, 7 Cemaziye'l-ahir 1281 (1864) tarihli Vilayet Nizamnamesinde görmek mümkündür. Buna göre zabita, sırasıyla mülkî amir olarak gösterilen vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürlerinin, asayiş ve emniyete dair verecekleri emirleri aynen yerine getirmekle görevli idi (I. Tertib Düstur:608–625). 29 Şevval 1287 (1869) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinde zabitanın, mülki amirlerin (vali, mutasarrıf, kaymakam ve nahiye müdürleri) beldenin asayiş ve güvenliğine ilişkin emirlerine harfiyen uygulamak zorunda olduğu vurgulanmıştır (I. Tertib Düstur: 625–651). 21 Zilkade 1286 (1870) tarihli Dersaadet ve Mülhakatı İdare-i Zabita ve Mülkiye'ye Dair Nizamname ile zabıtaya verilen görevler incelendiğinde; vali, mutasarrıf ve kaymakamlarca asayişe yönelik verilecek emirlerin ifası cihetine gitmenin zabitanın asli görevi olduğu (I. Tertib Düstur: 688–706) belirtilmektedir. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesinin muhtelif maddelerinde de benzer hükümleri görmek mümkündür (Çimen, 2007:189–206).

Bu mevzuat incelendiğinde, alt rütbedeki bir polis yöneticisinin daha üst rütbelere terfi etmesinde mülkî idare amirlerinin söz sahibi oldukları görülmektedir. Gerek 1913 tarihli polis nizamnamesinin 25inci maddesi, gerekse 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu'nun 4üncü maddesi, polis müdürlerinin tayin ve terfilerinin, Emniyet-i Umumiye Müdüriyetince icra olunmasını, ancak bu hususta vali ve mutasarrıfların reylerinin alınmasını öngörüyordu (Alyot, 1947:510). Ayrıca serkomiser ve alelumum komiserlerin tayin ve azli doğrudan valilere verilmişti. Aynı şekilde başkomiserlikten polis müdürlüğü arasındaki (Müdürlük dâhil) rütbelere atanma, Mülkî idare amirlerinin konu hakkındaki görüşleri alınarak Emniyet-i Umumiye Müdüriyetince icra edilmekteydi. Konu hakkındaki görüşlerin olumlu olması halinde, başkomiserler 2. sınıf Merkez Memurluğuna,⁴ 2. Sınıf Merkez memurları 1. Sınıf Merkez memurluğuna 1.

⁴ Meşrutiyet döneminde ihdas edilen ancak günümüzde Emniyet Teşkilatı'nda kullanılmayan bu rütbe, Emniyet Müdürlüğü ile komiserlik sınıfı arasındaki bir rütbeye tekabül etmektedir. Birinci sınıf ve ikinci sınıf merkez memurluğu şeklinde iki kısımdan oluşan bu rütbe, 1931 yılında kaldırılarak yerine daha sonraki yıllarda emniyet amirliği rütbesi ihdas edildi ve Merkez memurlukları Emniyet Amirlikleri oldu.

Sınıf Merkez Memurları 3. Sınıf Polis Müdürlüğünde, 3. Sınıf Polis Müdürleri 2. Sınıf Polis Müdürlüğüne, 2. Sınıf Polis Müdürleri 1. Sınıf Polis Müdürlüğüne getirilebilmekteydi (Yağar, 1998:165).

Cumhuriyetle birlikte polisin mülkî idare amiri karşısındaki konumunun çok fazla değişmeden sürdüğü görülmektedir. Bunun da başlıca sebebi Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemindeki bürokratik sistemi, olduğu gibi devralmasıdır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminin gerek örgütsel, gerekse yönetim kültürü ve gelenekler açısından Osmanlı'nın devamı niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür (Eryılmaz, 1995:78). Cumhuriyet'in, yönetimde Osmanlı'dan böyle önemli bir mirası devralması (Ortaylı, 1987:25), diğer bir deyişle merkezi yönetimin temel kurumlarıyla yerel yönetim kurumlarının Osmanlı'dan Cumhuriyet'e aynen aktarılması (Eryılmaz, 1995:78), Emniyet Teşkilatı'ndaki katı merkezîyetçi örgüt yapısının ve polisin mülki amir karşısındaki konumunun, Cumhuriyet döneminde fazla değişikliğe uğramadan sürdürülmesine neden olmuştur. Bu çerçevede bakıldığında, İl İdaresi Kanunu'na göre il genel idaresinin başı validir, il emniyet müdürü de tüm teşkilatı ile valinin emrindedir. Emniyet Teşkilatı'nın taşra teşkilatı, valiliklere bağlı il emniyet müdürlükleri ve amirlikleri şeklinde hizmet vermektedir. Ancak ilçe emniyet müdürlük ve amirlikleri valilik ve il müdürlüğüne, il müdürlükleri de Emniyet Genel Müdürlüğü'ne sıkı bir şekilde hem yapısal hem de fonksiyonel olarak bağlıdır (Çevik, 2002:45). Kaymakam da, ilçe idaresinin başı olarak, İlçe Emniyet Müdürü veya Amirî'nin üstüdür ve birinci sicil amiridir. Böylece "Osmanlı İmparatorluğu'ndan tevarüs edilen idari sistemde, polis mülkiyelinin hâkimiyeti altında örgütlenmiş ve merkeze olan bağlılığı bu yolla garanti altına alınmak istenmiştir." (Ergut, 2004:344).

Ancak tevarüs eden bu ilişkinin doğal bir sonucu olarak, cumhuriyet döneminde polisle ilgili çıkarılan yasaların, polis-mülkî amir ilişkilerinde sorunlu alanların ortaya çıkmasına yol açtığı da oluyordu. 1934 yılında çıkarılan ve günümüze kadar uzayan bir süreçte polisin görev ve yetkilerinin hukuki dayanağını oluşturan 2559 sayılı Polis Vazife ve Selâhiyet Kanunu'nun (PVSK) (Resmi Gazete, 1934) temel niteliği, polisle Cumhuriyet rejiminin dayandığı valilik sistemi arasındaki ilişkiyi açıklayıcı bir özellik taşımasıdır. Bu bir anlamda Türkiye'deki güçlü devlet anlayışının polislik uygulamalarına doğrudan yansımalarıdır. 1932 yılında mecliste tartışılmaya başlanan PVSK'nın 18. maddesi, polise olağanüstü ve devlet güvenliği ile ilgili durumlarda, zararlı çalışmalarda bulunacaklarından kuşkulanan kişileri, en büyük mülkî idare amirinin emri ile çok uzun süre gözetim altına alabilme ve genel araçlara el koyabilme yetkisini düzenliyordu. Bu maddenin son cümlesinde yer alan "*Bu hal ve vaz-*

yetlerin ve devamının takdiri, en büyük mülkîye amirine ait olup, bu sebeplerden dolayı nezaret altına alınacaklar, en büyük mülkîye amirinin takdir ve emri ile sebep ortadan kalkıncaya kadar, nezaret altında tutabilirler» hükmü Büyük Millet Meclisi'nde yaşanan uzun tartışmalardan sonra kabul edildi (TBMMZC, 1932: 410). Bundan sonraki süreçte polisin, mülkî idare amirinin bu maddenin uygulanması konusunda vereceği emri tartışmasız yerine getirmekle yükümlü olduğu çok açıktır. Ancak bu durum polisin, hem toplum nazarında hem de kendi nazarında, kendisini önemli bir konuma yerleştirme ve devletin polisi olarak devleti temsil ettiğine inanma düşüncesini doğurmuştur.

Benzer şekilde PVSK'nın 2nci maddesinde yer alan «Polisin göreceği vazifelerde selahiyetli amirden verilecek emirlerde Memurin Kanunu'nun 40. maddesi hükmü cari değildir»⁵ hükmü polisin, sadece rejimin doğrudan bir uzantısı olduğunu göstermesi açısından değil, onun mülkî idare amiri karşısındaki konumunu iyice belirginleştirmesi açısından da önemlidir. Bu madde, devlet memuruna amiri tarafından verilen emrin yasadışılığı konusunda bir şüphesi olursa yazıyla durumu bir üst makama bildirme hakkı vermektedir. Oysa polisin böyle bir hakkı yoktur; valiler tarafından verilen emri sorgulamadan uygulamak zorundadır. Polisle vali ve kaymakamlar arasında kurulan bu ilişki biçimi, son tahlilde polislik işinin siyasallaşmasıyla doğrudan ilintili bir sürecin sonucudur (Ergut, 2004:338–339).

2. POLİS YÖNETİCİLERİNİN KAYNAĞI

Mülkî idare amirleriyle polis arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan sorunlu alanlardan bir diğeri ise polis amiri olarak görevlendirilecek kişilerin seçiminde yaşanmıştır. Osmanlı döneminde polis ile ilgili son düzenleme olan ve 1937 yılına kadar geçerliliğini koruyacak olan 1913 tarihli Polis Nizamnamesi ile polis memuru olabilmenin temel şartlarının yanı sıra üst rütbelere terfi etmenin şartları ve izlenen prosedür belirlenmiştir. Bu Nizamnamedeki niteliklere göre personel yetiştirilinceye kadar, Hukuk'tan "iyi" ve "pekiyi" derecesi ile mezun olup Adliye Mahkemelerine başkanlık, üyelik, savcılık veya sorgu hâkimliğinde iki yıl çalışmış olanlarla Mülkîye'den aynı şekilde mezun olup iki sene Mülkî amirlik hizmetinde bulunmuş olanların polislik için gerekli şartları haiz olmaları kaydı-

⁵ 788 Sayılı Memurin Kanunu'nun 40ıncı maddesi şöyle demektedir: "Memur, emir, talimatname, nizamname ve kanun hükümlerine mugayir olarak herhangi bir makam veya amirden bir emir telakki edince onun ahkâma mugayeretini kendi amirine bildirir. Amiri ısrar ederse, memur bütün mesuliyetin kendi amirine ait ve münhasır olduğunu tahriren bildirerek, o emri infaz eder. Bu misillu emirlerin, kanunen cürüm teşkil mevattan bulunmaması lazımdır. Aksi takdirde memur bu emri katiyen infaz etmez ve daha yüksek makama keyfiyeti bildirmeğe mecburdur." (Alyot, 1947:776–777).

la, merkez memurluğunu yönetmeye yetenekli olduğu anlaşılanların merkez memurluğuna, komiserliği idareye yetenekli olanların 2. sınıf polis komiserliğine atanmalarına yasal imkân sağlandığı görülmektedir (Yağar, 1988:167). Bir yıllık dönemden sonra ve olumlu sicil almaları halinde asaletleri tasdik, aksi halde kayıtlarının silineceği de hükme bağlanmıştır. Uygulamada farklı branşlarda yüksek öğrenim görmüş kişilere de polis amiri olma yolunun açık olduğu özellikle de askeri okullardan mezun olanların kolaylıkla polis yöneticisi oldukları görülmektedir (Şahin, 2004).⁶ Bu nizamname ile ayrıca polisliğe giriş için polis okulu mezunu olma şartı getirilerek, polisin mesleki eğitiminde böylelikle önemli bir adım atılmıştır (Tongur, 1946:258).

Bu çerçevede serkomiserlikten yukarı derecelere terfi müstahak olanların tercihi üst makamların takdirine bırakılmış, ancak, kıdem ve ehliyetin de göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca bu derecelerde terfi etmek için imtihana lüzum görülmemiştir (Alyot, 1947:508–509).

Emniyet Teşkilatı'nda yönetici sınıfının keyfiyetini artırmak amacıyla getirilen bir diğer uygulama ise kaymakamların Emniyet Teşkilatı'na geçişini kolaylaştıran hükümler olmuştur.⁷ Gerek Osmanlı döneminde gerekse Cumhuriyet döneminde yürürlükte kalan bu uygulama ile vilayet polis müdüriyetleri ile kaymakamlıkların sınıf bakımından birbirlerine müsavi oldukları, Polis Müdürlüğü'nde en az dört sene hizmet edip de kabiliyet ve iktidarı görülenlerin talep ve istidaları üzerine kaymakamlık sınıfına nakil olabilecekleri kabul edilmiştir (Alyot, 1947:509). 1913 tarihli Polis Nizamnamesinde ve 1930 yılında kabul edilen 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda bu denklik yer almıştır. Ancak Alyot'un da vurguladığı gibi bu hükümlerle "polis müdürlerinin kaymakamlığa nakline cevaz gösterilmekte ise de kaymakamların polis müdürü olabileceklerine dair nizamnamede sarahat yoktur" (Alyot, 1947:509). Bu nedenle 1932 yılına kadarki bu dönemde mülkîye ve hukuk mezunu yüksek tahsilli kaymakamlar üst düzey polis amirliği rütbelerine tayin olamamışlardır. Dolayısıyla polislik mesleği öngörülen yüksek tahsilli personelden yoksun kalmıştır (Tongur, 1946:312).

Cumhuriyet döneminde Emniyet Teşkilatı'nın kanuni mevzuatlara uygun ve paralel bir şekle getirilebilmesi amacıyla 30 Haziran 1932 tarihinde 2049 sayılı bir Polis Teşkilat Kanunu çıkarıldı. Bu Kanunu'nun 8. ve 9. maddeleri ile

⁶ Örneğin 1919 yılında polis olmak için yaptığı başvurusu değerlendirilen Ali Yağar (Albaraz), Kuleli Askeri Lisesi'nden mezun olduğu için 11 Mayıs 1919 tarihinde Ankara Emniyet Müdürlüğü kadrosunda komiser muavini olarak göreve başlamıştır. Bkz. (Şahin, 2004: 263–269).

⁷ Bu konu gelecek bölümlerde daha detaylı olarak irdelenecektir.

Hukuk, Mülkîye, lise ve yedi senelik idari mezunlarının Emniyet Müdürü olarak mesleğe girmeleri, ortaokul mezunlarının da komiser sınıfına nasbedilmelerinin [tayin/terfi] yolu açıldı (Tongur, 1946:312). Böylelikle kanunun 8. maddesiyle mesleğe giriş sırasında doğrudan üst rütbelere atanma ile ilgili bir düzenleme yapılarak, bütün emniyet müdürlüğü rütbeleri için mülkîye ve hukuk mezunu olma şartı getirildi (Tongur, 1946:315). Bundan sonraki süreçte "Merkezde müstahdem üçüncü ve daha yukarı derecelerde memurlarla vilayetlerde müstahdem bulunan emniyet müdürlerinin, polis mektep müdürleri ve emniyet müdürlükleri şube müdürlerinin, mülkîye veya lise veya yedi senelik idadiyi ikmal etmiş hukuk mektepleri mezunu olmaları şarttır. Tahsilleri bu derecede olmayanların memurluğundan veya bu derecedeki memuriyetlerden ileri terfi edememeleri esası ittihaz olunmuştur" (Alyot, 1947:618) hükmü işlemeye başladı. 9. maddede mülkîye ve hukuk okullarından mezun olanların memurluk kanundaki şartlara sahip olmaları durumunda doğrudan doğruya "polis merkez memurluğu" rütbesine tayin olabilecekleri hükmüne yer verilmiştir. Getirilen bu hükümlerle "Mülkîye ve Hukuk mektebi mezunlarının, polis mesleğine intisaplarını teşvik etmek üzere, bu gibilerden polis nizamnamesinde aranan, vasıflar aranmayarak, yalnız Memurin Kanunu'ndaki şartları haiz olanların mesleğe üçüncü sınıf merkez memuru olarak veya muadil memuriyetlere girebilmelerine cevaz verilmiştir." (Alyot, 1947:618). Bu hüküm şu anlama geliyordu: Mülkîye ve hukuk mezunu merkez memurları, kanuni hizmet sürelerini doldurduktan sonra doğrudan üçüncü sınıf emniyet müdürlüğüne terfi edeceklerdir.

Böylece bundan sonraki süreçte Emniyet Müdürlüğü gibi üst rütbelerde görev alabilmek için hukuk veya mülkîye mezunu olma şartı uygulanmaya başlandı ve emniyet teşkilatının üst düzey yöneticileri polis kökenli olmayan kişiler arasından seçilmeye başlandı. Ancak 2049 sayılı Kanun, polis amiri olabilmek için mülkîye/hukuk mezunlarının yanı sıra başka bir kaynak daha göstermektedir. Kanun'un 9/B maddesine göre "Yedek subaylığını yapmış olan orta mektep mezunlarının üçüncü ve lise mezunlarının da ikinci komiserliğe imtihan sonunda tayinleri caizdir." (Alyot, 1947:619; Tongur, 1946:315). Yine aynı kanunun 19. maddesi ile teşkilat içerisinde görev yapanlar arasından amir tayini yapılması için, üç yıllık memuriyetten sonra sınava girme ve aldığı dereceye göre orta ve yüksek polis kursunu başarıyla bitirme şartı getirilmiştir.

1932 tarih ve 2049 sayılı kanun, yayınlanmasından sonraki 5 yıllık süreçte günün şartlarına yeteri kadar cevap vermemesi nedeniyle, Hükümet kanun maddeleri üzerinde bazı değişiklikleri yapmayı düşünmüş, ancak Meclis söz konusu bu kanunu tamamen kaldırarak yerine yeni bir kanun çıkarılmasını uygun görmüştür. Böylece yeni bir kanun hazırlıkları başlamış ve 1937 yılında

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunun gerekçesinde de yer alan şu ifadeler, polis teşkilatının personel kaynağı konusunda geçmişten beri yaşanan sorunla ilgili çarpıcı bir tespitte bulunmaktadır. "Polis kadrosunda gerek kemiyet gerek keyfiyet itibarı ile memleketin ihtiyaçlarına karşılık verebilecek bir hareket yapmak zamanı gelmiştir. Bugün polise ancak millet mektebinden okuma-yazma öğrenebilenler gelmektedir. İlk tahsilliler bile polis mesleğine başka sahalarda iş bulamamışsa başvurmaktadır. Orta tahsillilerde polis mektebini cazip görmezler ve bu nedenle meslek mensupların tahsilleri düşük kalmıştır." (Alyot, 1947:654–655).

Bütün bu nedenlerle yeni 3201 sayılı Teşkilat Kanunu'nun iki temel konu üzerinde şekillendirildiği görülmektedir: Birinci polisi keyfiyet (nitelik) bakımından takviye etmek; ikincisi ise, kemiyet (nicelik) bakımından normal seviyeye çıkartmak. Polis mesleği; idari, siyasi ve adli vazifeler yönünden bilgiye ve tekniğe ihtiyacı olan bir meslek haline gelmiştir. Bunun için Emniyet Teşkilatı mensuplarının, bilhassa, nitelik bakımından çok kuvvetli olması zorunluluğu doğmuştur. Yeni kanun, polislerin çok düşük bir halde bulunan tahsil derecelerini yükseltmeyi ve mesleği nitelik bakımından takviye etmek için gereken imkânları hazırlamayı amaçlamıştır. Mesleği, ortaokul ve lise mezunlarına cazip bir vaziyete sokmak için maaşların artırılması gerektiği belirtilmiştir. Polis mesleğini, bilhassa rütbeli personele ayrı bir maaş artışı yapılarak, lise mezunları için cazip hale getirerek teşkilata alt kademe amir olarak girmeleri hedeflenmiştir (Alyot, 1947:653–659).

3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu incelendiğinde, teşkilat kökenliler lehinde bazı düzenlemeler yapılmışsa da onlara emniyet müdürü olma yollarının yine kapalı tutulduğu, üst düzey polis yöneticisi olabilmek için mülkiye/hukuk mezunu olma şartının devam ettirildiği görülmektedir.

3. POLİS YÖNETİCİLERİNİ SEÇMEK İÇİN KULLANILAN BİR YÖNTEM: KAYMAKAMLARIN EMNİYET MÜDÜRÜ OLMASI

Osmanlı döneminden itibaren polis müdürleri ve mülkî idare amirleri arasında mevcut sorunlu alanlardan bir diğeri de kaymakamlar ve emniyet müdürleri arasında muadiliyet getiren yasal hüküm olmuştur. 1913 tarihli Polis Nizamnamesinde kaymakamlık ve emniyet müdürlüğü arasındaki geçişe imkân veren bir denkliğin kabul edildiğini belirtmiştik. Nizamnamenin "Seçim, Terfi ve Tayin Usulü" başlığı altında polisin terfisiyle ilgili hükümlerde, polis müdürleri ile kaymakamlıklar arasındaki geçişle ilgili olarak; "Vilayât Polis Müdüriyetleriyle kâim-makamlıklar sınıfın yekdiğerine müsâvidirler. Polis müdürlüğünde lâ-ekall [en az] dört sene hizmet edip de kabiliyet ve iktidarı görülenler talep ve

istidâları üzerine kâim-makamlık sınıfına naklonulabilirler” (Alyot, 1947:509; Tongur, 1946:257. Ayrıca bkz. Şen, 1990:19; Yağar, 1988:392) şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Cumhuriyet döneminde polisle ilgili yapılan yasal düzenlemelerde de bu hükmün yer aldığı görülmektedir. 09.06.1930 tarihinde kabul edilen 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu’nda, Emniyet Müdürleri ile kaymakamların, derece ve sınıf itibarıyla yekdiğerlerine muadil olduğu belirtilmiştir. Kanunda; “Mülkîye ve hukuk mezunlarının resmen onikinci dereceye tayini merkez memurluğu ve muadili memurluklara ve iki buçuk sene staj devresinden sonra da doğrudan doğruya dokuzuncu derece polis müdürlüğüne ve muadil vazifelere alınacakları...” (Tongur, 1946:257, 312) hükmü yer almaktadır. Böylece “mülkîye ve hukuk mezunlarına” 2,5 yıllık bir stajdan sonra doğrudan doğruya “polis müdürlüğüne” veya benzer görevlere atanma imkânı sağlanmıştır. Gerek 1932 yılında çıkarılan Polis Teşkilat Kanunu’nda gerekse 1937 tarihli 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nda da aynı doğrultuda hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Bu kanunlarda emniyet işleri şube müdürleri polis müfettişlikleri, emniyet müdürleri ve emniyet müdürlüklerinin şube müdürleri kaymakamlığa denk oldukları için buralarda görev yapanların kaymakamlıklara kaymakamların da bu görevlere nakledilebileceğini bir kez daha belirtilmiştir (Tongur, 1946:316).

1937 tarihli 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu’nda yer alan düzenlemeyle, beşinci, altıncı, yedinci ve sekizinci meslek derecelerine dâhil emniyet teşkilatı mensuplarından yüksek okul mezunu olanların kaymakamlıklara denk olduğu kabul edilmiştir. Buna göre, Siyasal Bilgiler Okulu, lise veya liseye denk okullarda eğitim görmüş Hukuk mezunlarının kaymakamlıklara ve aynı derecedeki kaymakamlıkların da emniyet müdürlüklerine naklen veya terfian tayin edilebileceği belirtilmiştir (Alyot, 1947:672). Bu maddede yüksek mektep mezunu Emniyet Teşkilatı mensuplarının da kaymakamlığa geçiş yapabilecekleri açıkça vurgulanmış, ancak, Kanun’un mesleğe kabul ve Enstitü ve mekteplerde tahsil şartları ile ilgili 26. Maddesinde; Altıncı ve daha yukarıdaki meslek derecelerine ulaşabilmek için hukuk ve siyasal mezunu olma şartı yer almıştır. Birbirini tamamlayan bu maddelerle, polis müdürlerinin kaymakamlığa geçiş yapmasına cevaz verilirken, polis müdürü olabilmek için siyasal/hukuk mezunu olma şartı getirildiğinden, kaymakam olacak kişinin mülkîye/hukuk mezunu olma şartı da sağlanmış oluyordu. Böylece daha önce 1932 tarihli 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu ile getirilen üst rütbe emniyet müdür ve amirleri için hukuk veya siyasal bilgiler okulu mezunu olma şartının devam ettirildiği görülmektedir. Meclis görüşmeleri sırasında, bu şarta karşı çıkan Afyonkarahisar milletvekili Berç Türker, başarılı fakat tahsilli olmayan amirlerin bu madde ile

köstekleneceğini iddia etmiş, ancak yaşanan uzun tartışmalardan sonra bu itirazı kabul edilmeyerek madde kabul edilmiştir. Yükselme için getirilen bu şartla birlikte, ihtisaslarından faydalanılabilecek diğer yüksek mektep mezunlarının ve bu kanuna göre meslek dâhilinde yüksek tahsil gördükleri kabul edilenlerin de bu rütbelere tayin edilebileceği hükme bağlanarak üst rütbeli amir ihtiyacının karşılanmasına yönelik çerçeveye genişletilmiştir.

1937 yılında eğitime başlayan Polis Enstitüsü'nden mezun olanlara emniyet müdürü olma yolları kapalı olduğu için, 1959 yılına kadar emniyet müdürlüğü-kaymakamlık arasındaki geçiş kuralı da tek taraflı olarak işlemiştir. Yani kaymakamlar istekli oldukları takdirde Emniyet Teşkilatı'nda şube müdürü olarak göreve başlamış, ancak Polis Enstitüsü mezunları emniyet müdürü olamadıkları için kaymakam olma gibi bir uygulama söz konusu olmamıştır. Kaymakamların istedikleri takdirde şube müdürü olarak atanmasının yanı sıra doğrudan il emniyet müdürü olarak görevlendirildikleri de olmuştur.⁸ 1959 yılında Enstitü mezunlarının yüksek okul mezunu olarak kabul edilmesinden sonra da durum değişmemiştir. 3201 sayılı kanunun, emniyet müdürlüğü ve kaymakamlık arasında geçişe imkân sağlayan 15. maddesi günümüzde de hâlen yürürlüktedir. Bu madde, emniyet mensuplarına kaymakamlığa geçiş için belirli derecede olmak ve yüksek mektep mezunu olmak dışında bir rütbe şartı getirmediğinden, belirtilen şartları haiz herhangi rütbedeki bir emniyet mensubunun kaymakamlığa geçişinde bir engel gözükmemektedir.

3201 sayılı kanun tasarısında yer alan ve tartışmalara yol açan ilginç bir teklif daha vardı. Buna göre Ankara ve İstanbul emniyet müdürlerinin, buldukları vilayetlerde, emniyet ve asayişe müteallik işler için, aynı zamanda vali muavini sıfat ve selahiyetini de iktisap edebileceklerdi. Ancak bu hükmün polis teşkilatıyla bir alakası olmadığı ve esas itibarıyla böyle bir hüküm konulmak istenildiği takdirde, bunun, ait ve ilgili bulunduğu kanunlarda tadil yapılmak suretiyle temin edilmesi lazım geleceği mülahazasıyla İçişleri Encümeni tarafından tasarıdan çıkarılmıştır (Alyot, 1947:659).

4. POLİSİN KENDİ YÖNETİCİLERİNİ YETİŞTİRMESİ YÖNÜNDEKİ EN BÜYÜK ADIM: POLİS ENSTİTÜSÜ'NÜN KURULMASI

İşin gerçeği 1937 yılına kadarki dönemde Emniyet Teşkilatı'nın amir ihtiyacını karşılamaya dönük herhangi bir eğitim faaliyeti gerçekleştirilmemiştir. 1909 yılında eğitim-öğretime başlayan İstanbul Polis Okulu'nun (Şahin, 2001:21–37)

⁸ Emekli emniyet müdürü İsmail Hakkı Demirel, 1964 yılında Kırıkkale kaymakamının doğrudan Ankara Emniyet Müdürü olarak atandığını söylemektedir. 1965 yılında ise ondan boşalan bu göreve Ankara vali yardımcısı Lami Gözen atanmıştır. Bkz. Özdemir, 2005:15–24).

yanısına Cumhuriyet'in ilk yıllarında bazı illerde açılan polis okullarında altı aylık eğitim ile Emniyet Teşkilatı'na polis memurları yetiştirilmeye başlanmıştır. Ancak bu okullar teşkilata yeni başlayacak polis memur adayları ile halen görevde bulunan polis memurlarının eğitimleri için açılmış, ancak polis amiri yetiştirmek amacı taşımamıştır. 1937 yılına kadar yürütülen bu eğitim faaliyetleri daha çok hizmetiçi eğitim faaliyetleri şeklinde olmuştur. Bu nedenledir ki polis amir ihtiyacı Cumhuriyet'in ilk yıllarında düzenli bir şekilde karşılanamamış ve Emniyet Teşkilatı içerisinde bu dönemde önemli bir açığa çıkmıştır.

1932 tarihli ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu'nun 3. maddesinde ilk kez polisliğin "mahsus" bir meslek olduğu belirtilmiştir. Bu Kanun'un eğitim ile ilgili 40. maddesinde Polis mesleğinde tedris ve talimin mekteplerde yapılacağı ve bunun için lüzumu kadar polis mektebi açılacağı vurgulanmıştır. Ancak kanun polis amirlerinin yetiştirilmesi ile ilgili bir hükme yer vermemiştir. Önceleri ders-hanelerde, sonraları polis okullarındaki kurslarla eğitim faaliyetleri yürütülmüş; bu eğitim faaliyetleri meslek içi eğitim şeklinde sürdürülmüş, amir ve memurlar birlikte eğitim almışlardır.

Bu dönemde polis amirliğinde "serkomserlik" rütbesine kadar orta kademe amir ihtiyacı, liyakat esasına dayanarak yapılan mülakatlar ve sınav sonucunda kurum içerisinden, doğrudan terfi yoluyla karşılanmıştır. Üst kademe polis amiri ihtiyacı, polis okullarında kurslara tabi tutulan orta kademe polis amirleri ve yüksek tahsilli devlet memurları arasından, mülkî görev yapmış olanlar ve üst rütbeli askerler içinden tayin edilenler ile karşılanmıştır (Tongur, 1946:161). Bu dönemde, özel olarak polis amiri yetiştirmek üzere kurulmuş bir eğitim kurumu olmamıştır.

Emniyet Teşkilatı'nda daha üstün bilgilerle donatılmış, yüksek tahsilli polis amirlerinin yetiştirilmesine ihtiyaç duyulunca, polis yöneticilerini yetiştirecek bir polis yüksek öğrenim kurumunun kurulması zorunluluğu da doğmuştur. Gerekçesinde meslek personelinin nitelik yönünden geliştirilmesi için eğitim ve öğretimin gereğini açık ve kesin bir dille ifade eden 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 18. maddesi, bir "*Polis Enstitüsü*"nün kurulmasını öngörmekteydi. Kurulacak olan Enstitüsü'nün yüksek tahsil kısmından mezun olanların da yüksek tahsil mezunu sayılarak, Polis Enstitüsü'nün kuruluş amacı ve fonksiyonelliği net olarak belirtilmiştir (Alyot, 1947:673). Kanunda öngörüldüğü şekilde polis mesleğine girenlere meslek bilgileri vermek, orta ve yüksek kademe amir yetiştirmek, Türk Milleti'nin içtimai bünyesine uygun vasıflarda, ileri görüşlü polis memur ve amirlerinin yetiştirilmesi amacıyla o yıllarda Avrupa devletlerinin bazılarında bulunan kuruluşlar ayarında olmak üzere, bir

polis okulu açılması plânlandı. Bunun için Lozan Polis Enstitüsü ve Viyana Polis Teşkilatı incelenerek, kurulacak okulun modern bir polis eğitim merkezi olması hedeflendi.⁹

15 Temmuz 1933'te Ankara Anıttepe'de 'Polis Okulu' olarak temeli atılan yeni okul binası yaklaşık 749,448 lira sarfolunmak suretiyle 1936 yılında bitirildi ve 6 Kasım 1937 tarihinde öğrenime başladı (Alyot, 1947:815). Böylece ordudan sonra polis de bir yüksek okula kavuşmuş oldu.

Polis Enstitüsü müdürlüğü gibi önemli ve polis yöneticilerini yetiştirecek olan bir kurumun başına ise polis kökenli olmayan Dr. Salih Adil Başer atandı. İktisat Vekâleti Seferberlik Müdürlüğü görevini yürüten Başer, beş dil bilen, Harbiye ve Viyana Üniversitesi Siyasal Bilimler Akademisi'nden mezun, doktora yapmış (Şahin, 2004:199–200) deneyimli bir bürokrat olarak Enstitü'nün başlangıçtaki vizyonunu geliştirmeye çaba gösterdi.

Enstitü, millî eğitim sistemi şartlarına bağlı olarak, bir yandan polis okullarının bağlı olduğu bir eğitim merkezi, diğer yandan yüksek ihtisas kurslarının yürütüldüğü bir eğitim-öğretim kurumu olarak düşünülmüştü. Doğrudan Emniyet Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak faaliyet gösteren ve mesleki yüksek okul olarak tasarlanan Polis Enstitüsü, birer yıllık eğitimlerle mesleki ilk, orta ve yüksek tahsil sınıf olmak üzere üç kısmı içermekteydi. İlköğretim kısmında meslek öğretimi görmemiş polis memurları ile polis stajyerleri; orta öğretim kısmında polis komiserleri; yüksek öğretim kısmında emniyet amirleri yetiştirilmekteydi (Alyot, 1947: 673).

Polis Enstitüsü'nün, meslek öğrenimi görmemiş polis memurları ile polis adaylarının yetiştirildiği ilköğretim, fiilen kadroda çalışan Polis okulu veya Polis Enstitüsü ilk tahsil mezun memurlarını "komiserlik" derecelerine yükseltmek üzere düzenlenmiş orta öğretim kısmı ile üst kademe yöneticilerin yetiştirildiği yüksek öğretim olmak üzere 3 kısımdan oluştuğu görülmektedir. Enstitü'nün bu öğretim kısımları birer yıl süreli eğitim vermekteydi (Tongur, 1946:351).

Polis Enstitüsü'nün ilköğretim kısmının, yukarıda da belirtildiği üzere, önceki dönemlerde acil şartlar nedeniyle meslek öğrenimi görmeden teşkilata dâhil edilmiş halen teşkilat içerisinde görev yapan polis memurlarının eksik kalan eğitimlerinin tamamlanması görevini yerine getirmesi düşünülmüştür.

⁹ İçişleri Bakanı Şükrü Kaya, 1937 yılında Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Büyük Millet Meclisi'nde müzakeresi esnasında yaptığı konuşmada, polislik mesleğinin başlı başına bir ilim haline geldiğini ve bu nedenle polisleri bilgilendirmek ve keyfiyetini artırmak için Polis Enstitüsü'nün açılacağını ifade etmiştir. (Kaya, 1937:40–42).

Polis Enstitüsü Orta Öğretim kısmı, teşkilatın alt kademe amirleri olan polis komiserlerini yetiştirme üzere, (L) (K) (S) olmak üzere 3 şubeye ayrılmıştır. (L) şubesine Polis Koleji ve lise mezunu memurların, (K) şubesine Enstitü ilk kısmı ve polis okulu mezunlarının, (S) şubesine sivil görev yapan ve bu görevde başarılı olan memurların alınması öngörülmüştür (Tongur, 1946:346).

Yüksek tahsilli (üniversite mezunu) olarak mesleğe girecek olanlarda farklı bir uygulamaya gidilmiştir. Bunlar, "stajyer komiser muavinliği" rütbesinde mesleğe girmişler ve ihtisas kursuna gönderilerek 2,5 yıllık aralıklarla rütbe terfileri yapılmıştır (Okçabol, 1938:36).

Amir rütbesindeki personel ihtiyacının giderilmesi için mevcut bir diğer uygulamada ise yurt dışında Yüksek Polis İhtisas tahsilini veya kurslarını bitirip devlet memurluğuna sonradan girecekler, komiser muavini olarak kabul edilmiş ve Enstitü Yüksek Kursu'na sevk edilmiştir. Meslek dâhilinde bulunan lise ve 7 yıllık idadi mezunlarından Polis Enstitüsü'nün Yüksek Öğretim kısmını ve ihtisas kursunu tamamlayanlara, meslek dâhilinde siyasal bilgiler okulu ve hukuk fakültesi mezunları gibi kademe kademe terfi hakkı tanınmıştır (Okçabol, 1938:39).

5. EMNİYET MÜDÜRÜ OLAMAYAN POLİS ENSTİTÜSÜ MEZUNLARI

Önceki bölümlerde 1937 yılındaki düzenlemelere kadar, üst rütbeli amirlerin hukuk ve siyasal bilgiler fakültesi mezunlarından oluşturulduğu vurgulanmıştı. Polis Enstitüsü'nün kurulması ile Emniyet Teşkilatı mensuplarına alt rütbelere başlayarak en üst rütbesine kadar terfi imkânı ile sağlanması hedeflenmişse de lise mezunlarının polisliğe ilgi göstermemeleri yüzünden bu hedefin gerçekleştirilemediği görülmüştür. Bu nedenle, Emniyet Teşkilatı'na lise tahsili görmüş polisleri dâhil etmek ve tahsilleri sırasında mesleki bilgileri de öğretmek üzere, 1938 yılında 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 19. maddesinde düzenleme yapılarak Polis Koleji kurulmuştur. Enstitü ile aynı yerde kurulan Polis Koleji, lise eğitimiyle birlikte ağırlıklı olarak yabancı dil eğitimi de vermeyi amaçlamıştır. Polis Kolejinin mezun vermesiyle birlikte polis memuru statüsüyle Enstitü'ye geçecek olan Kolej mezunlarının Enstitü Orta Öğretimi ve hemen ardından da Enstitü Yüksek Öğretim kısımlarını okumaları amaçlanmıştır. Böylelikle Polis Enstitüsü, ilk açıldığı yıllarda amir eğitimi için birer yıllık eğitim veren iki kısımdan oluşurken, 1941 yılında Kolej mezunlarının Enstitü'ye alınmaya bağlanmasıyla fiili olarak iki yıllık mesleki yüksek tahsil eğitimi veren bir yapıya kavuşmuştur (Tongur, 1946:348).

Ancak bütün bu yasal değişikliklerle ve polis eğitim kurumlarının açılması

ile hedeflenen, polisin kendi içinden yetişen yöneticiler tarafından yönetilmesi hedefi uzun süre gerçekleşmemiştir. Polis Enstitüsü, mezun vermeye başlamasına rağmen emniyet müdürü rütbesine yükselebilmek için Hukuk/Siyasal mezunu olma şartı uzun süre fiili olarak yürürlükte kalmıştır. Hatta Hukuk veya Siyasal Bilgiler Fakültesini bitirenler başvurdukları takdirde herhangi bir kursa/ eğitime tabi tutulmadan komiser yardımcısı olarak göreve başlama ve Enstitü mezunlarından daha önce terfi etme hakkına sahiptiler. Böylece aynı yıl göreve başlayan bir Hukuk/Siyasal mezunu kısa bir süre sonra kendisiyle aynı yıl göreve başlayan bir Enstitü mezunun üst amiri konumuna geliyordu (Özdemir, 2005:15–24). Emniyet Teşkilatı mensupları arasında büyük tepki ve huzursuzluk uyandıran bu tür uygulamalar, çekirdekten yetişen amir kadrolarda rütbe ve mevki açısından kaygı ve umutsuzluğa yol açıyordu (Demirel, 1969:40).¹⁰

Polis Enstitüsü mezunlarının emniyet müdürü olamaması konusunda yaşanan bu olumsuz tablo ancak 1959 yılında düzeltilebildi. Demokrat Parti Hükümeti döneminde bu konuda olumlu bir adım atıldı ve bu aksaklık ancak 15 Nisan 1959 tarihinde kabul edilen 7257 sayılı kanunla giderilebildi. Böylece 3201 sayılı kanununun 18. maddesiyle 26–29 ve 30. maddeler arasındaki teknik uyumsuzluk giderildi. Bu değişiklik yeni kanunda şu şekilde yer aldı: “Altıncı ve daha yukarıdaki meslek derecelerindeki memurların Hukuk ve Siyasal Bilgiler Fakülteleri mezunu olmaları şarttır. Ancak ihtisaslarından istifade edileceği vekâletçe takdir edilen diğer yüksek mektep mezunları ve bu kanuna göre meslek dâhilinde yüksek tahsil gördükleri kabul edilenler de bu derecelere tayin olunabilirler. Liseden veya polis kolejinden mezun başkomiserlerle ikinci sınıf emniyet amirlerinden terfi için muvafık sicil almak şartıyla Polis Enstitüsü'nün yüksek tahsil kısmını ve ihtisas kursunu muvaffakiyetle ikmal edenler Emniyet Teşkilatı kadroları dâhilinde yüksek tahsil görmüş addolunurlar. Bunlar da altıncı meslek derecesiyle daha yukarı derecelerdeki memurluk-

¹⁰ Enstitü mezunları ile mülkîyeliler arasındaki bu çekişme sonraki yıllarda da devam etmiş, hatta 1969 yılında Polis Enstitüsü'nde bir boykot olayı yaşanmıştır. O dönemde Enstitü müdürü olan İ. Hakkı Demirel boykot olayıyla ilgili şunları anlatmaktadır: “Polis enstitüsünde boykot 1969 yılında yapıldı. O sıralarda genel müdürün, “Mesleğe dışarıdan 40 mülkîyeli daha alacağım” diye bir açıklaması olmuştu. Öğrenci bunu duymuştu. Önünün tıkanmasını istemiyordu. Hiç nöbet tutmadan, gece görevi yapmadan doğrudan şube müdürlüğüne ya da daire başkanlığına tepeden inme alınmalar, öğrenciler arasında huzursuzluklar yaratıyordu. (...) Boykot kararı alınca öğrenciler bahçeye çıkmışlar. Necatibey caddesine boya ile (3201'e HAYIR) diye yazmışlar. Çünkü 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu mülkîyelilerin girişine imkân veriyor. “Kaymakamlar, emniyet müdürü ile muadildir” diyor. “Emniyete 40 kaymakam alınacak” lafı da ortada dolaşınca haklı olarak isyan ediyorlar ve derse girmiyorlar. Genel müdür vekili gelmiş. Yuhalamışlar. Yardımcıları gelmiş, onları da yuhalamışlar. Benim yardımcılarım da telaş içine düşmüşler.” Bu olay üzerine Demirel görevden alındı ve tüm enstitü öğrencileri polis memuru olarak illere dağıtıldılar. Bkz. (Özdemir, 2005:15–24).

lara tayin olunabilirler.” (Polis Mevzuatı, 2005:54).¹¹ Böylece eğitim süresi üç yıla çıkarılan Polis Enstitüsü’nden mezun olanlara 6 ve daha yukarısı meslek derecelerine yükselebileceği dolayısıyla emniyet müdürü olma hakkı getirilmiş oldu. 1958 yılına kadar polis enstitüsünden mezun olup ancak emniyet amiri rütbesine kadar yükselme hakkına sahip olanlar ise kurs görerek emniyet müdürü sınıfına geçmeye hak kazandılar (Özdemir, 2005:15–24). Bu değişikliklerle emniyet teşkilatı üzerindeki mülkiye ve hukuk kökenli polis müdürlerinin hâkimiyeti kaldırılmış, meslek içerisinde yetişen emniyet mensuplarına da emniyet müdürü olma yolu açılmış oldu. Ancak aradan uzun yıllar geçmesine rağmen Emniyet Teşkilatı’nda görevli emniyet müdürleri arasında Hukuk/Siyasal mezunlarının önemli bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Örneğin 1977 yılında 250 Polis Enstitüsü mezunu emniyet müdürü görev yaparken, Hukuk/Siyasal mezunlarının sayısı 121’dir (Dündar, 1978:14–15).

6. EMNİYET GENEL MÜDÜRÜ OLARAK ATANACAKLARDA VALİ UNVANI ALMIŞ OLMA ŞARTININ ARANMASI

Polis yöneticileri ile mülki idare amirleri arasındaki sorunlu alanlardan bir diğeri ise emniyet genel müdürü olacaklarda vali unvanı almış olma şartının aranmasıdır. Osmanlı’nın son dönemlerinde ve Cumhuriyet’in ilk yıllarında Emniyet Genel Müdürlüğü makamına çok farklı mesleklerden gelen insanların atanmasının yanı sıra polislik mesleğinden gelen ve hatta polis memuru olarak göreve başlayıp bu makama kadar yükselen insanların mevcut olduğu görülmektedir.¹² Burada dikkati çeken husus, kurulduğu günden bugüne kadar birçok kez kapanıp açılmasına rağmen İstanbul Polis Okulu’nun geçmiş yıllarda, günümüz Emniyet Teşkilatının yüksek öğrenim kurumu olan Polis Akademisi ile aynı fonksiyonu üstlendiği görülmektedir.

Ancak Emniyet Genel Müdürü olabilmek için Cumhuriyet döneminde yapılan bir düzenlemeyle, günümüzde de hâlâ yürürlükte olan bir uygulamanın başlatıldığı görülmektedir. 29 Haziran 1938 tarihli ve 3534 sayılı ek bir kanunla, Emniyet Teşkilatı Kanunu’na yeni bir madde eklendi ve “Lüzumu halinde

¹¹ Polis Enstitüsü mezunlarına yönelik bu iyileştirme çalışmalarının yanı sıra, Polis Enstitüsü’ne öğrenci yetiştirmek üzere kurulan Polis Koleji ile ilgili olumlu bir gelişme de yaşanmıştır. 1938 yılında 41 öğrenci ile eğitim-öğretime başlayan Polis Koleji, ilk mezunlarını 1941 yılında verdikten sonra çeşitli nedenlerle 1950 yılında kapatılmış, ancak Polis Koleji mezunlarının meslekte daha başarılı oldukları göz önünde bulundurularak 1958 yılında yeniden öğretime başlamıştır.

¹² Bu konudaki en çarpıcı örneklerden birisi Cumhuriyet döneminin üçüncü Emniyet Genel Müdürü Mehmet Rifat Danişman’dır. İstanbul Polis Okulu’ndan mezun olduktan sonra 1899 yılında İstanbul’da polis neferi olarak göreve başlayan Danişman, çeşitli rütbelerde görev yaptıktan sonra 1927 yılında Emniyet Genel Müdürü olarak atandı. 1930 yılında bu görevden ayrılarak Tekirdağ ve Trabzon illerinde valilik yaptı. Bkz. (Şahin, 2005:1–5).

Emniyet Umum Müdürü kadrosu bir vali kadrosu ile tebdil edilebilir” (Alyot, 1947:668) hükmü getirildi. Bu hükümlerle Emniyet Genel Müdürlüğü görevi valiliğe eşdeğer bir görev olarak kabul edildiğinden, ataması yapılacak kişinin vali unvanına sahip birisinin olması teamül haline geldi. Bundan sonraki süreçte Emniyet Teşkilatı'nın en üst makamına getirilen kişilerin büyük bir çoğunluğunun vali unvanını almış emniyet kökenli olmayan mülkî idarecilerden seçildiği görülmektedir. Bunun yanı sıra nadiren olarak uygulansa da ikinci bir yöntem olarak vali unvanını almamış ancak belli hizmet kademelerinde bulunmuş emniyet kökenlilerin, kıdem ve liyakate göre Emniyet Genel Müdürlüğü'ne vali yapılmadan da atandığı olmuştur.¹³ Yasal anlamda bu uygulamaya bir engel gözükmemektedir. 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun Rütbe, Meslek Derecesi ve Görev Unvanlarını düzenleyen 13. maddesinde, Emniyet Genel Müdürü için “Sınıf Üstü Emniyet Müdürü” kadrosu tahsis edilmiştir. Bu konumdaki bir emniyet müdürü önce “Sınıf Üstü Emniyet Müdürü” sıfatıyla bu göreve atanmakta ancak Emniyet Genel Müdürünün vali sıfatı taşıyan birisi olması, teamül haline gelen bir uygulama olduğundan, daha sonra vali yapılarak, vali unvanı alındıktan sonra Emniyet Genel Müdürlüğü'ne ataması yapılmaktadır. Özellikle son yıllarda bahsettiğimiz her iki yöntemden birisi ile Emniyet Genel Müdürlüğü'ne getirilen sınırlı sayıda emniyet kökenli isimlere de rastlanmaktadır. Bu isimlere Ünal Erkan,¹⁴ Mehmet Açar¹⁵ ve Turan Genç¹⁶ örnek olarak verilebilir.

¹³ Bu iki yöntemin dışında farklı zamanlarda mülkîye ya da emniyet kökenli olmayan kişilerin Emniyet Genel Müdürü olarak görev yaptığı görülmektedir. Özellikle de askeri darbelerin ardından bu makama asker kökenli kişiler atanmıştır. 27 Mayıs Darbesinden sonra göreve getirilen Necip San (02 Haziran 1960 – 05 Ocak 1961), 12 Mart Muhtırası'ndan sonra göreve getirilen Sedat Kirtetepe (28 Nisan 1971 – 18 Ocak 1972) ve 12 Eylül 1980 darbesinden sonra göreve getirilen Hayrettin Tolunay (12 Eylül 1980 – 02 Ocak 1981) asker kökenli Emniyet Genel Müdürleridir. Sadece askeri darbelerden sonra değil diğer zamanlarda da Emniyet Genel Müdürlüğü yapmış asker kökenli kişiler de mevcuttur. 21 Eylül 1950 – 25 Ocak 1952 tarihleri arasında görev yapan Albay Servet Sürenkök, Menderes'in, Milli İstihbarat Teşkilatından alarak bu makama getirdiği asker kökenli müdürlerden bir diğeridir. Bu nedenle hukuk/siyasal ve emniyet kökenlilerden sonra en kalabalık grubu asker kökenli Emniyet Genel Müdürleri oluşturmaktadır.

¹⁴ Ünal Erkan 1984–1988 yılları arasında İstanbul Emniyet Müdürü olarak görev yaptıktan sonra Edirne iline Vali olarak atandı. 1991 yılında da Emniyet Genel Müdürlüğü'ne getirildi.

¹⁵ Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi'ni Emniyet Genel Müdürlüğü bursuyla bitirdikten sonra Emniyet Teşkilatı'nda görev yapmaya başladı. Daha sonra çeşitli ilçelerde kaymakamlık yaptı ve 1980 yılında tekrar Emniyet Teşkilatı'nda göreve başladı. 1988'de Ankara Emniyet Müdürlüğü'ne, 1990'da İstanbul Emniyet Müdürlüğü'ne, 1992'de Erzurum Valiliği'ne, 1993 Temmuzunda Emniyet Genel Müdürlüğü'ne atandı.

¹⁶ Turan Genç vali sıfatı olmadan “Sınıf Üstü Emniyet Müdürü” olarak Emniyet Genel Müdürlüğü görevine getirilen ilk Emniyet Müdürüdür. Emniyet müdürü kadrosuyla sürdürdüğü Emniyet Genel Müdürlüğü'nde 60 yaş sınırlamasıyla karşılaşan Turan Genç, prosedür gereği önce kısa bir süreliğine Elazığ Valiliğine atandı. Ardından, önce merkez valiliğine daha sonra da tekrar Emniyet Genel Müdürlüğü'ne atandı.

Emniyet Genel Müdürlüğü makamına atanacak kişide vali unvanı aranması, emniyet teşkilatı mensupları arasında eleştirilere yol açmaktadır. Çünkü başka birçok kurum ve kuruluşta kendi içinden yetişen birisinin o birimin en üst makamına getirildiğine dair örnekler oldukça çoktur. Polislerin kendi kendisini yönetmeyeceğine ve kendi içerisinden Teşkilatı yönetebilecek bir kişiyi çıkaramadığına dair bir varsayımın kafalarda uyanmasına yol açan bu uygulama ile ilgili bir gazeteci şunları söylemektedir. "Aslında her Emniyetçinin gönlünde, Emniyet Genel Müdürlüğü'ne kendi içlerinden çıkmış birisinin atanması var. Yıllarca emniyetin değişik kademelerinde görev yapmış birisinin teşkilatının yeri geldiğinde en tepesinde görev yapması niçin mümkün olmasın? Polis Akademisi'nde öğrenime başlayan her polis müdürü adayı il emniyet müdürü olmak, Emniyet Genel Müdür Yardımcılığı görevinde bulunmak, olanak sağlanırsa vali olarak hizmet vermek ister. Atamada görevde yükselmeyi esaslara bağlarsınız, emniyet mensubunun gönlünde niçin Emniyet Genel Müdürlüğü'ne atanmak yatmasın? Bugün Emniyet Genel Müdür yardımcılıklarını emanet ettiğiniz insanlar arasından Emniyet Genel Müdürlüğü'ne niçin atama olmasın?" (Öztürk, 2007).

7. EMNİYET MÜDÜRLERİNİN VALİ OLARAK ATANMASI

Günümüzde tartışmalara kaynaklık eden bir diğer uygulama ise emniyet müdürlerinin vali olarak atanmasıdır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na göre valilik istisnai bir memurluktur. 1700 sayılı Dâhiliye Memurları Kanunu'nda getirilen yeni bir takım kriterlere karşın, İçişleri Bakanı'nın önerisi, Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onaması ile normal bir devlet memurluğuna atanma şartlarına haiz herhangi birisinin vali olarak atanabilmesi mümkündür. Bu çerçevede geçmiş yıllardan beri süregelen bir uygulama olarak, değişik meslek gruplarının yanı sıra birçok emniyet müdürünün de vali olarak atandığı görülmektedir.¹⁷ Bu uygulama değişik zamanlarda tartışmalara neden olmuş ve özellikle mülkiye/hukuk kökenli yöneticiler bu uygulamayı zaman zaman eleştirmişlerdir. Bu konuda eleştirilerini sesli olarak dile getirenlerden birisi de merhum vali Recep Yazıcıoğlu idi. Yazıcıoğlu Erzincan valisi olduğu dönemde 'Polisten vali olmaz' diyerek uygulamaya tepkisi göstermiştir (Dilek, 2008). Bu tepkinin nedeni düşünüldüğünde, ilçe yönetimleri ile yola çıkmış, kaymakamlık/vali yardımcılığı yapmış Mülkiye/Hukuk kökenli kişilerin belli süre sonunda il yöneticisi olarak atanmasının daha doğru bir uygulama olacağı yönündeki

¹⁷ Valiliğe atanan polis kökenli bürokratlar arasında, Nevzat Ayaz, Ünal Erkan, Necdet Menzir, Ali Akan, Mehmet Açar, Turan Genç, Naci Parmaksız, Cemil Serhatlı, Mehmet Canseven, Kamil Acun, Orhan Taşanlar, Hasan Özdemir, Kemal Yazıcıoğlu ve Mustafa Malay göze çarpan isimlerdir.

kanaatten kaynaklandığı söylenebilir. Yine aynı şekilde emniyet müdürlerinin vali olarak atanmasına karşı çıkan bir diğer isim de 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer'di. Bu nedenle Sezer döneminde, emniyet kökenlilerin vali olarak atanmasını öngören kararnamelemler imzalanmadan çevrildi. Uzun süre devam eden bu uygulamadan sonra Bakanlar Kurulunun 11 Haziran 2009 tarihli kararıyla Emniyet Genel Müdür Yardımcısı Ali Kolat¹⁸ Sivas iline, İstanbul Emniyet Müdürü Celalettin Cerrah¹⁹ ise Osmanlıya iline vali olarak atandılar.

Emniyet Teşkilatı mensupları arasında, il emniyet müdürlüğü yapmış birisinin de vali olarak atanmasının doğru bir karar olacağına dair yaygın bir kanaat vardır. Bu konuda bir emniyet müdürü düşüncesini şu şekilde dile getirmektedir. "Bulunduğu ilçe veya ilde Polis Müdürlüğü yapmış kişilerden bu hizmette de faydalanılması doğaldır. Çünkü il veya ilçede de sadece asayişin sağlanması görevini üstlenen müdürlerin işi hiçbir zaman bununla sınırlı kalmaz. İlçeler de Mülkî Amirliğe Vekâletleri yanında, işleyişin tam anlamıyla içindedirler. Polise görev veren yasaları gözden geçirdiğinizde içinde neler yok ki. Sağlıksız olduğu gerekçesiyle su kuyusu mühürlemekten tutun da, metodolojik ihbarlarla ilgili alınacak önlemlere kadar aklınıza ne gelirse polise görev verilmiş. Her kurumun görevine bulaşmış, işini eksik yapan kurumların eksikliğini kapatmış. Kaldı ki bunlar olmasa bile sadece asayiş görevi Valiler için de öncelikli görevlerdendir ve Emniyet müdürleri eliyle yürütülür. Bu örnekler saymakla bitmez bunların yanında yönetim tecrübesi de önemlidir. En riskli işi yapan polisi yönetmek görüldüğü kadar kolay değildir. Anında karar alabilme ve uygulayabilmenin yanında, uygulamanın sonuçlarının riskini de taşımak zorundadır. Ben bu yönüyle polisten Vali bal gibi olur diyorum güzel de olur. Sonuçta valilik bir hedeftir ve motivasyondur." (Kocadağ, 2002:36). Aynı emniyet müdürü yazısının devamında bir emniyet müdürünün valiliğe geçişinde politize olma ve hizmete yönlendirmesi gereken gücünü bu yöne sevk etme riski olduğunu da

¹⁸ Vali olarak atandığında personelden sorumlu Emniyet Genel Müdür Yardımcısı olarak görev yapmakta olan Kolat, 1974 yılında Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun olmuştur. Çeşitli ilçelerde Kaymakamlık yaptıktan sonra 1988 yılında Emniyet Teşkilatı'na geçiş yapan Kolat'ı, polis kökenli bir validen ziyade, "Kaymakam kökenli bir vali" olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır.

¹⁹ Son dönemlerde Türkiye'nin en büyük ve en kalabalık şehri olan İstanbul'da İl Emniyet Müdürlüğü yapmış birisinin bu görevden sonra bir il vali olarak atanması teamül haline gelmiş bulunmaktadır. Gerçekten de İstanbul gibi bir metropolde il emniyet müdürlüğü yapmış olmak, hükümetler tarafından bir ilde valilik yapabilmek için yeterli bir deneyim olarak algılanmaktadır. Bir il emniyet müdürünün –özellikle İstanbul Emniyet Müdürlüğü'nün- bir il vali olarak atanmasının mümkün olmasının yanı sıra tam tersi uygulamaların da hayata geçirildiği görülmektedir. Yani vali unvanı almış bir mülkî idareci de il emniyet müdürü olarak atanabilmektedir. Bu şekilde İstanbul Emniyet Müdürlüğü olarak görev yapan isimlere Hasan Özdemir, Hayri Kozakçıoğlu ve Hamdi Ardalı örnek olarak verilebilir.

vurgulamaktadır. Emniyet müdürü kökenli Ordu Valisi Kemal Yazıcıoğlu'nun yaş haddinden emekliye ayrılmasıyla ilgili bir emniyet müdürü şunları söylemektedir: "Sayın Yazıcıoğlu'nun Ordu ilini ağlatacak, halkın babası olacak, baba vali olarak anılacak kadar çalışkan, dürüst, dirayetli, halkla bütünleşen, hukuku her insana aynı derecede uygulayan bir vali olması polisten vali olamaz diyenleri yanılttı. Nasıl bir vali olduğunu Sayın Oktay Ekşi 28 Şubat 2006 tarihli Hürriyet Gazetesindeki köşesinde çok veciz bir şekilde dile getirmiştir. Polisten vali olmaz diyenler lütfen bu veciz yazıyı oksunlar. Polisten vali olabileceğini bir daha düşünsünler ve kendilerinin nasıl valilik yaptıklarını gözden geçirsünler, hangi ilde bu kadar sevilip sayıldıklarını düşünsünler." (Polat, 2006:3).

8. 2008 YILINDA YAŞANAN TASARI TARTIŞMASI İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRME

Giriş bölümünde değindiğimiz; Başbakanlık Müsteşarlığı'nca hazırlandığı ve İçişleri Bakanlığı'nca sistematize edildiği iddia edilen tasarı, emniyet teşkilatı mensupları arasında tepki ve tartışmalara yol açtı. Özellikle kadrosuzluk nedeniyle Emniyet Genel Müdürlüğü'nde aktif birimlerde çalışmayan üst düzey Emniyet yetkililer bu taslağa büyük tepki gösterdiler.

Taslakla ilgili yapılan değerlendirme ve tenkitler incelendiğinde eleştirilerin belirli noktalarda yoğunlaştığı görülmektedir. İlk etapta dile getirilen tepki, yüzlerce emniyet müdürü, il emniyet müdürü olabilmek için sıra beklerken, kaymakamların il emniyet müdürü yapılmak istenmesinin kabul edilemeyeceği yönündeydi. Gerçektende anılan tarihte Polis teşkilatında 906 birinci sınıf, 648 ikinci sınıf, 741 üçüncü sınıf, 1192'de dördüncü sınıf Emniyet Müdürü görev yapıyordu. Kadrosuzluk yüzünden çok sayıda 1. sınıf Emniyet Müdürü ya Tefiş Kurulu'nda Polis Başmüfettişi ya da Strateji Geliştirme Dairesinde Merkez Emniyet Müdürü olarak çalışıyordu. Bu nedenle polis yetkilileri, bu taslağın Emniyet camiası içerisinde kaosa neden olacağı noktasında tepkilerini yoğunlaştırdılar.

Taslağa yöneltilen eleştirilerden bir diğeri ise bahsi geçen makamlara atanacak polis şefleri ile mülkî idare amirlerinin tecrübe ve memuriyet görev süreleri arasındaki dengesizliktir. Genel Müdür Yardımcılığı, Tefiş Kurulu Başkanlığı ve Polis Akademisi Başkanlığı gibi görevler, 1. sınıf Emniyet Müdürü tarafından yürütülecek ise emniyet hizmetleri sınıfındaki rütbe süreleri dikkate alındığında gereken hizmet süresi 25 yıl iken, bir mülkî idare amiri mesleğindeki 15. yılında birinci sınıfa yükseldebilmekteydi. Rütbeli bir polis ile mülkî idare amirinin aynı göreve atanabilmesi için memuriyet süresi açısından mülkî idare amiri lehine 5 ila 12 yıl gibi çok ciddi fark ortaya çıkacaktı. Bu durumun yasal olsa da hukuka

ve hakkaniyete uygun olmadığı konusunda ciddi tartışmalar söz konusudur. Bu konudaki çarpıklığı ortaya koymak için somut bir örnek vermek yerinde olacaktır. Uzun yıllar emniyet müdürlüğü ve valilik yapmış olan deneyimli bürokrat Durmuş Yalçın'ın yaşam öyküsü bu iddiaya ilginç bir örnek teşkil etmektedir. 1928 doğumlu olan Yalçın, 1954 yılında Mazıdağ Kaymakamlığına, 1955 yılında Halfeti Kaymakamlığına atandı. 13 Aralık 1956 tarihinde Elazığ'da 3. Sınıf Emniyet Müdürü, ertesi yıl da Elazığ il emniyet müdürü olarak göreve başladı (Yalçın, 2007:250). Yalçın'ın Emniyet Teşkilatı'nda şube müdürü olarak görev başladığında 28, il emniyet müdürü olarak görev başladığında 29 yaşında olduğu görülmektedir. Günümüzde 1. Sınıf emniyet müdürü rütbesine ancak 50 yaşına yakın bir zamanda ulaşıldığı göz önüne alınırsa bahsedilen çarpıklık daha iyi anlaşılacaktır.²⁰ Benzer şekilde Emniyet Teşkilatı mensupları arasında dile getirilen bir diğer sorun ise rütbe terfi sisteminden kaynaklanmaktadır. 25 yaşındaki bir kişi bir ilçede kaymakam olarak görev yapabilirken, bu kaymakamın emrinde çalışacak ilçe emniyet müdürünün en az 40 yaşında olması gerekmektedir.

Taslağa getirilen bir diğer eleştiri ise mülkî idare amirlerinin, Emniyet hizmetleri sınıfındaki üst görevlere atansalar bile bu görevleri, görevlerin kanundaki karşılığı olan rütbelerle polis olarak değil sivil olarak yapacakları yönündeydi. Buna göre emniyet hizmetleri sınıfındaki üst görevlerin bir kısmının polis, bir kısmının da sivil personel tarafından yapılması gibi çifte standarda neden olacaktı.

Benzer şekilde bu tasarının teşkilat içerisinde sürtüşme ve ayrıma yol açacağı yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bazı polisler eleştirinin dozunu daha da artırarak polisin itibarsızlaştırılacağı, polis eğitim kurumlarının özellikle Polis Akademisinin hiç bir fonksiyonu olmayan kurumlara dönüşeceği, hiyerarşi bozulup polise «bekçi» rolünün verileceği şeklinde yorumlar yapmışlardır. Oysa Emniyet Teşkilatı, aynen mülkî idare amirliğinde olduğu gibi bir kariyer mesleğidir. Yine bir diğer kariyer mesleği olan denetim hizmetlerine nasıl bir başka hizmet sınıfından yatay veya dikey geçiş olanaksızsa, emniyet hizmetleri sınıfındaki görevlere de bu hizmet sınıfı dışından yatay veya dikey geçiş belki yasal olacaktır ama hukuki olmayacaktır.

²⁰ Geçmiş yıllarda birçok kaymakamın, vali olabilmek için emniyet müdürlüğü yapmış olmanın bir avantaj teşkil ettiği ve terfi edebilmek için bunun kolaylaştırıcı bir rol oynadığı düşüncesiyle Emniyet Teşkilatı'na geçiş yaptığı görülmektedir. Gerçekten de isim yapmış birçok valinin yaşam öykülerine baktığımızda uzun yıllar emniyet teşkilatında görev yapmış oldukları görülmektedir. Ancak günümüzde bu yöntemin çok sıklıkla kullanılmadığı, kaymakamlıktan emniyet teşkilatına şube müdürü olarak yatay geçiş yapanların yok denecek kadar az olduğu da bir gerçektir.

Taslakta, Emniyet Teşkilatı'nda daha eğitimli yöneticilerin görev almasının hedeflendiği vurgulansa da bunun günümüz şartlarında çok tutarlı bir gerekçe olmadığı açıktır. Son yıllarda eğitim alanında gerçekleştirdiği büyük atılımlar sayesinde emniyet personeli halkı ile bütünleşmiş, insana değer veren çağdaş ve nitelikli yönetim ve sorumluluk anlayışı ile görevlerini yürütmektedir. Yaşanan pek çok güvenlik sorununun esas sebebi emniyet personelinin eğitimsizliğinden ya da yetersizliğinden kaynaklanmamaktadır. Bugün gelinen noktada resmi veriler incelendiğinde Emniyet Teşkilatı personelinin eğitim seviyesinin son derece üst noktalara ulaşmış bulunduğu kolaylıkla görülecektir. Sürekli yenilenme ve kendini geliştirme çabası içerisindeki emniyet personelinin eğitim seviyesini gösteren resmî belgelerin yanısıra güvenlik sorunlarını ve çözüm yollarını ele alan yine emniyet personeli tarafından kaleme alınan bilimsel çalışmalar bu iddiayı haklı kılmaktadır.

Önceki bölümlerde irdelediğimiz polisin vali olabilme olasılığı, bu tasarı ile tamamen ortadan kaldırılmaktadır. Çünkü "Bir polis müdürü için mesleki başarıları nedeniyle bir 'istisnai görev' olan vali olabilmek bir yana emniyet hizmetleri sınıfındaki üst görevlere dahi atanabilmesi, 'hayal' dahi olmaktan uzaklaşacaktır. Bir diğer anlatımla; 'üst düzey görevlere ve yüksek ek göstergelere siz polisler liyakatli ve layık değilsiniz' şeklinde bir söylem algılaması olacaktır. Bu ise vizyon sahibi polislerin mesleki beklentilerini baltalayacaktır." (Aytaç ve Uslu, 2008).

Önceki bölümlerde vurguladığımız, kaymakamlarla emniyet müdürleri arasında yatay geçişe imkân veren yasal hükmün, günümüze kadar tek taraflı işlediği noktasındaki eleştirilerimiz, yine benzer ve haklı başka bir soruyu beraberinde getirmektedir: "Madem kaymakam ve vali yardımcılarını il emniyet müdürlüklerine geçebilecek, aynı şekilde emniyet müdürleri de kaymakamlığa ve vali yardımcılığına geçebilecek midir?" (Aytaç ve Uslu, 2008). Hazırlanan taslak incelendiğinde bu sorunun cevabının olumsuz olduğu çok açıktır.

Polis şeflerinin bu taslakla ilgili yaptığı bu şiddetli eleştirilere karşın mülkî-yeliler ise, «Emniyet müdüründen vali oluyor da, vali yardımcısından niye emniyet müdürü olmasın? Mevcut prosedüre göre, valiler emniyet genel müdürü, kaymakamlar emniyet şube müdürü, emniyet müdürleri de vali olabiliyor" (Sabah, 2008) şeklinde görüşlerini dile getirmektedirler.

SONUÇ

Mülkî idare amiri olarak görev yapanların polis yöneticisi olarak atanması ve aynı şekilde polis yöneticilerinin mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesi

konusunu incelemeye çalıştığımız bu makalede, yaşanan tartışmaların yeni olmadığı görülmektedir. Bu uygulamanın, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden bürokratik yapı içerisinde varlığını sürdüren bir uygulama olduğunu söylemek mümkündür. Bu uygulamada güvenlik güçlerinin mülkî idare amirlerinin doğrudan emrinde olmasının veya polis yöneticilerinin mülkî idare amirleri arasında seçilip atanmasının, onları denetim ve yönlendirme noktasında daha verimli olacağı düşüncesinin etken olduğu söylenebilir. Aynı şekilde polis yöneticilerinden başarılı olanların zaman zaman mülkî idare amiri olarak görevlendirilmesinin, onları ödüllendirme adına sürdürülen bir uygulama olduğu görülmektedir.

Bu makalede iki grup yöneticinin birbirlerinin makamlarına atanmasına herhangi bir eleştirel gözle bakmaktan ziyade, mevcut uygulamayı ortaya koyarak, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar ve her iki kesim tarafından dile getirilen eleştiriler çerçevesinde konu ele alınmaya çalışıldı. Ayrıca uygulama, tarihi perspektiften de incelenerek günümüze bakan yönüyle ele alındı. Bu nedenle makalemize konu teşkil eden uygulamanın getirdiği kazançlar veya zararlar daha detaylı bir çalışmada irdelenebilir.

KAYNAKÇA

(I. Tertib Düstur, 608–625). 7 Cemaziyelahir 1261 (1864) tarihli Vilayet Nizamnamesi, *I. Tertib Düstur*; C. I.

(I. Tertib Düstur. 625–651). 29 Şevval 1287 (1869) tarihli İrade-i Ümumiye-i Vilayet Nizamnamesi, *I. Tertib Düstur*; C. I.

(I. Tertib Düstur. 688–706). 21 Zilkade 1286 (1870) tarihli Dersaadet ve Mulhakatı İdare-i Zabita ve Mülkiye'ye Dair Nizamname, *I. Tertib Düstur*; C. I.

Akşam. (2008). "Mülkiyeli Polisler geliyor", (20.09.2008).

Alyot, H. (1947). *Türkiye'de Zabita, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum*, Kanaat Basımevi, Ankara.

Aytaç Ö. ve Emre Uslu. (2008). "Kaymakamlık/valilik olmadıysa il emniyet müdürlüğü verelim", *Taraf* (27.09.2008).

Bugün. (2008). "Emniyet'te taslak rahatsızlığı", (20.09.2008).

Çadircı, M. (1985). "Eyalet ve Sancak Merkezlerinde Meclislerin Kurulması", *Yusuf Hikmet Bayur'a Armağan*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, s. 257–277.

Çevik, H. H. (2002). "Devlet ve Polis", *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis*, (der. Hasan Hüseyin Çevik ve Turgut Göksu), Seçkin Yay., Ankara.

Çimen, A. (2007). "Kaymakamlık Mesleği Açısından Mülkî İdarenin Kısa Tarihi", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 455, s. 189–206.

Demirel, İ. H. (1969). *1968–1969 Polis Enstitüsü Yüksek Öğretim Yılı*, Ankara.

Dilek, N. (2008). "Efsane valinin bilinmeyen öyküsü", *Aksiyon*, Sayı: 717 (01.09.2008).

Dündar, A. N. (1978). *Emniyet Hizmetleri Sınıfında Eleman Alma ve Yetiştirme Sorunu*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE, Ankara,).

Ergut, F. (2004). *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*, İletişim yayınları, İstanbul.

Eryılmaz, B. (1995). *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir.

İçişleri Bakanlığı. (2009). *Türkiye Cumhuriyet İçişleri Bakanlığı Resmi İnternet Sitesi*, http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=3496, (02.10.2009)

Karabörk, İ. (1997). *Türk Emniyet Teşkilatı'nın Kuruluş ve Gelişmesi (1845–1920)*, (Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Elazığ).

Kaya, Şükrü. (1937). "Yeni Emniyet Teşkilat Kanunu'nun Büyük Millet Meclisinde Müzakeresi Sırasında Dâhiliye Vekili Bay Şükrü Kaya'nın İrad Buyurduğu Nutuk", *Polis Dergisi*, Sayı: 310 (31 Temmuz), s. 40–42.

Kocadağ, M. İ. (2002). "Polis Vali...", *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 1, Sayı: 5,

Lewis, B. (2007). *Modern Türkiye'nin Doğuşu*, (Çev. Metin Kıratlı), Türk Tarih Kurumu, Ankara.

Okçabol, D. (1938). "Yeni Emniyet Teşkilatımız", *Polis Dergisi*, Sayı: 314–315, s. 21–40.

Ortaylı, İ. (1987). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, (3. baskı), Hil Yayın, İstanbul.

Özdemir, E. (2005). "İsmail Hakkı Demirel ile Söyleşi 12/24 Sisteminin İlk Uygulayıcısı", *Çağın Polisi*, Yıl: 4, Sayı: 41, Mayıs, s. 15–24.

Öztürk, S. (2007). "Emniyet kararname ile çalkalanıyor", *Hürriyet* (13.02.2007).

Polat, Ö. (2006). "Veda", *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 5, Sayı: 51, Mart 2006, s. 2–3.

Polis Mevzuatı. (2005). (Haz. Arif Yıldız, Halil İbrahim Keskin, Sami Tanrıverdi), Ulus Basımevi, İstanbul.

Resmi Gazete. (1934). No: 2751, 14 Temmuz.

Sabah. (2008). "Kaymakam emniyet müdürleri geliyor", (19.09.2008).

Sönmez, A. (2006). "Zaptiye Teşkilatı'nın Düzenlenmesi (1840–1869)", *Tarih Araştırmaları Dergisi*, Ankara Üniversitesi D.T.C.F. Tarih Bölümü, Sayı: 39, s.199–219.

Şahin, E. (2001). *1907'den 2000'e Polis Okulları*, EGM Basımevi, Ankara.

Şahin, E. (2004). *Türk Polis Teşkilatının Şanlı Geçmişinde ve Cumhuriyete Giden Yolda İz Bırakan Polisler*, Ankara, EGM Yayın No: 371.

Şen, S. (1990). *20. Yüzyılın Başında Türk Polis Teşkilatı*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, AİİTE, Erzurum).

TBMMZC, (1932). Devre: 4, İçtima: 3, Cilt: 23–24 (21 Kasım 1932).

Tongur, H. (1946). *Türkiye'de Genel Kolluk*, Emniyet Genel Müdürlüğü yayınları, Kanaat Basımevi, Ankara.

Yağar, H. (1988). *Mevzuat Metinlerinde Polis Teşkilatında Yapı ve Görev (1845–1923)*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılap tarihi Enstitüsü, Ankara).

Yalçın, D. (2007). "Hayatımdan Kesitler", *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 79, Sayı: 454, (Mart), s. 250–272.