

## II. MEŞRUTİYET'TEN CUMHURİYETE MİRAS KALAN İÇ GÜVENLİK ANLAYIŞI VE TÜRK POLİS TEŞKİLATI

Ali DİKİCİ\*

### Öz

Bu makalede II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemi polis teşkilatları ve iç güvenlik olgusu karşılaştırılarak aralarında bir devamlılık veya kopuş olup olmadığı, imparatorluk polisinden cumhuriyet polisine tevarüs eden uygulamaların hangi oranda ve ne zamana kadar devam ettiği sorularının cevabı bulunmaya çalışılmıştır. Bunu yaparken de her iki dönemdeki kurumsal gelişmelere yoğunlaşan kronolojik bir ilerleme çizgisinden çok, modern polis teşkilatının ortaya çıkması ekseninde mukayese ve analizler yapılarak konu irdelenmiştir. Bu çerçevede İttihat Terakki iktidarı, Birinci Dünya Savaşı ve Milli Mücadele dönemleri ile Cumhuriyet dönemleri birbirlerini etkileme çerçevesinde ayrı ayrı değerlendirilmiştir. Ayrıca zaman zaman Abdülhamit dönemi polislik anlayışına da vurgu yapılarak karşılaştırmalar yapılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** *Osmanlı Devleti, II. Meşrutiyet, İttihat ve Terakki, Türkiye Cumhuriyeti, Polis, İç Güvenlik.*

### HOMELAND SECURITY POLICIES AND TURKISH POLICE ORGANIZATION TRANSFERRED FROM 2<sup>ND</sup> CONSTITUTIONAL PERIOD TO TURKISH REPUBLIC

#### ABSTRACT

*In this article, police organizations and homeland security concepts in 2<sup>nd</sup> Constitutional Period in Ottoman Empire and Turkish Republic periods are compared, and thus the questions of continuity, change or rupture in police*



\* 2. Sınıf Emniyet Müdürü, alidikici40@yahoo.com.tr

*practices; of to what extent those practices -if exist- inherited from Ottoman Empire continued in Turkish Republic are examined. In doing so, comparisons and analyses were done within the context of emerging of a modern police organization rather than giving an organizational chronology of police in both periods. Committee of Progress and Union period, World War I, Turkish War of National Independence and Turkish Republic were examined separately from the interaction and influence points of view. Homeland security concept during the II. Abdülhamit period were also briefly mentioned where necessary.*

**Keywords:** Ottoman Empire, 2nd Constitutional Period, Committee of Progress and Union, Turkish Republic, Police, Homeland Security.

## GİRİŞ

İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin (bundan sonra İTC) yeni kurulan Türkiye Cumhuriyetine miras bıraktığı bürokratik ve siyasal yapılanmayı farklı açılardan ele alan birçok makale ve kitap mevcuttur. Ancak bu eserlerde Polis Teşkilatı çok fazla sözü edilmeyen ve ihmal edilen bir olgudur. Bu çalışma, bu alandaki mevcut ihmali ve boşluğu bir nebze doldurmayı amaçlamaktadır. Bu amaçla mevcut kaynaklar taranarak bahse konu iki dönem, iç güvenlik ve polis perspektifinden incelenmeye çalışılmıştır. Her iki dönemde de polisin oynadığı rol, hükümet siyasetleri ve polisin tutumu, yaşanan önemli kırılma noktalarında polisin konumu, bunun sonucu olarak polis imajının kamuoyuna yansması ve genel anlamda polis teşkilatı bu makalenin ana temasını oluşturmaktadır. Makale boyunca Osmanlı polisi ile Cumhuriyet dönemi polisi gibi bir genelleme yapıp mukayese yapmak yerine, İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin iktidarda olduğu dönem (1908–1918) ve erken Cumhuriyet dönemi (1923–1939) ekseninde konular ele alındı. Zaman zaman bu iki dönem arasında polis pratikleri ile ilgili karşılaştırmalar yapılarak aralarında bir devamlılık veya kopuş olup olmadığı açıklığa kavuşturulmaya çalışıldı. Erken Cumhuriyet dönemi polisi incelenirken de Millî Mücadele süresince Türk Polis Teşkilatı'nda yaşanan önemli değişimlere de vurgu yapıldı.

Osmanlı'nın son döneminde devletin yeniden şekillendirilmesi yönünde çalışmalar gerçekleştiren ve Cumhuriyet dönemi devletin kuruluş sürecini etkisi altına alan İTC dönemi uygulamaları, günümüz Polis Teşkilatı'nın yapısını

anlama adına önem arz etmektedir. Bu açıdan bakıldığında polisin ordudan bağımsız bir kuruma dönüşmesi, yeniden organize edilmesi, güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması, ülkenin her yanında güçlü ve merkezî bir polis teşkilatı oluşturulması ve polisin siyasal süreçte iktidarlar tarafından yoğun bir şekilde kullanılması üzerinde durulan noktalar oldu. Çünkü 1908 devrimi ve Cumhuriyet dönemi gibi büyük rejim değişikliklerinin yaşandığı dönemlerde, devlet yapısında meydana gelen değişimler polisin de teşkilat yapısını, dönüşümünü ve polislik uygulamalarını büyük ölçüde etkilemiştir. Konu sadece İTC dönemi ile sınırlandırılmamış, zaman zaman II. Abdülhamit dönemi polislik pratiklerine de vurgu yapılmıştır. Çünkü İTC döneminde polis teşkilatında gerçekleştirilen değişimin temelleri Abdülhamit döneminde derinden ve sessiz bir şekilde atılmıştı. Bu çerçevede İmparatorluktan Cumhuriyete geçiş sürecinde iç güvenlik konseptinde/yaklaşımında yaşanan değişim/kırılmalar, bu konseptin belirlenmesinde siyasî iktidarların ve her üç dönemde yaşanan olayların etkisi irdelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca Cumhuriyet dönemine ait örnekler sadece 1939 ile sınırlandırılmayıp, yeri geldiğinde günümüzdeki uygulamalardan da örnekler verilmiştir.

## 1. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMİ POLİS TEŞKİLAT YAPILARI

Cumhuriyet dönemi polis teşkilatının yapısı ile ilgili şu yargıya varmak mümkündür: “İTC tarafından kurulan polisin örgütsel yapısı, esaslı bir değişikliğe uğramadan Türkiye Cumhuriyetine miras kalmıştır. Cumhuriyet rejimi esas olarak bu polis örgütünü tahkim etmiş ve valilik sitemiyle bağlantılarını kurumsallaştırmıştır” (Ergut, 2004, s. 289). Bunun en somut göstergesini polis teşkilatının organizasyonunu düzenleyen yasal metinlerde görmek mümkündür. 1913 tarihli, Dâhiliye Nezareti Teşkilatına ait Nizamnameyle belirlenen Polis Teşkilatının konumu, 22 Mayıs 1930 tarihli ve 1624 sayılı kanunda aynen korunmuştur. 1937 yılında çıkarılan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu ile teşkilat yeniden yapılandırılmış, ancak mevcut sistemde köklü bir değişikliğe gitmeden yeni birimlerin kurulması veya bazı birimlerin kaldırılması yoluna gidilmiştir. Şunu rahatlıkla söylemek mümkündür: “1913 tarihli nizamnamede, polisin tanımından tutun da, karakolların yapılandırılmasına kadar hemen hemen her husus, günümüze intikal etmiş durumdadır. Sadece detaylarda bazı farklılıklar göze çarpmaktadır” (Yağar, 1988, s. 322).

Polis teşkilat yapısındaki bu süreklilik şaşırtıcı gelmemelidir. Çünkü Cumhuriyet, aralarında Polis Teşkilatı'nın da olduğu Osmanlı'nın son dönemindeki bürokratik sistemi olduğu gibi devralmıştır ve Türk kamu yönetimi gerek örgütsel, gerekse yönetim kültürü ve gelenekler açısından Osmanlı'nın devamı niteliğindedir (Eryılmaz, 1995, s. 78). Dolayısıyla, Emniyet Teşkilatı'ndaki katı merkeziyetçi örgüt yapısı ve polisin mülkî amir karşısındaki konumu, Cumhuriyet döneminde fazla değişikliğe uğramadan devam etmiştir. İTC yönetimi ile Cumhuriyet yönetiminin ortak noktalarından bir diğeri toplumsal ilişkileri merkezden belirleme kaygısı idi. Her iki yönetim için bu kaygının giderilmesi için alınacak tedbirlerin uygulanmasında polis vazgeçilmez bir araç olmuştur. İTC'nin iktidara gelmesiyle Polis Teşkilatı'nın güçlendirilmesi ve merkezi bir polis teşkilatının oluşturulması yönünde ciddi adımlar atılmıştır. Aslında polisin merkezileştirilmesi, İTC'nin merkezi bir devlet yapısı oluşturma çabalarının en önemli araçlarından birisi idi. Ancak yetkinin merkezleşmesi aynı zamanda sorumluluğun da merkezleşmesini beraberinde getirdiğinden, polis, temel görevlerine ilave bazı işlevler de edinmiştir. Bu nedenle toplumsal hizmetler alanında devletin polis aracılığıyla yüklediği düzenleyici görevlerde olağanüstü bir artış görülmektedir. (Yağar, 1988, s. 214–307). Bunun doğal bir sonucu olarak, polis teşkilatının toplum ve yasalar üzerindeki takdir yetkisi de olağanüstü artmıştır. Ancak merkezleşme ve polisin mülkî idare amirlerinin emrinde görevlendirilmesi, merkezle yapılan haberleşmelerin uzamasına, zaman kaybına, hizmetin aksamasına neden olmuş ve hizmet ekonomisi sağlanamamıştır (Metin, 1983, s. 1651).

Cumhuriyet rejimi, polis teşkilatının merkezileştirilmesi yönündeki çabaları kaldığı yerden devam ettirmiş, hatta bu sistem taşraya doğru genişlemeye başlamıştır. Cumhuriyetin kuruluşunun onuncu yılında polis artık topluma nüfuz etmiş, oldukça bürokratik ve profesyonel, rejime sadık, ordudan özerk fakat yine de orduya bağlı bir kuvvete sahip haldeydi (Ergut, 2004, s. 351). İTC'nin Cumhuriyet rejiminden farklı en belirgin uygulamalarından birisi ise polisin sayısal ve mali açıdan güçlendirilmesi noktasında olmuştur. İTC, önceki döneme göre polis sayısını ve polisin bütçesini nerdeyse dört kat

arttırırken (Okçabol, 1940, s. 75)<sup>1</sup>, Cumhuriyet rejiminin polisin sayısını değil bütçesini arttırdığı görülmektedir. 1923 yılında 4143 olan polis sayısının 1939 yılında 3780'e düşerken (Demirbaş, 2005, s. 149), 1921'e göre, 1933 yılında maaşlar neredeyse 4 kat, harcamalar da iki kat artmıştır (Okçabol, 1940, s. 129).

## 2. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE POLİSİ İLGİLENDİREN YASAL DÜZENLEMELER

Her iki dönemde polisi ilgilendiren yasal mevzuat incelendiğinde, birçok noktanın devamlılık taşıdığı gözlemlenirken, bazı noktalarda ciddi yaklaşım farklarının mevcut olduğu görülmektedir. Örneğin Osmanlı döneminde suç ve suçluya yaklaşımda ağır basan dinî/İslamî referansların yerine Cumhuriyet döneminde daha seküler bir yaklaşımdan bahsetmek mümkündür.

İTC döneminde çıkarılan ve polise görev yükleyen birçok yasal düzenleme Cumhuriyet döneminde hiçbir değişikliğe uğramadan uzun yıllar yürürlükte kalmıştır. Benzer şekilde Abdülhamit rejimi ile İTC dönemi arasında da yasal süreklilikten ve polislik yaklaşımındaki benzerlikten söz etmek mümkündür. Alyot, Abdülhamit döneminin 1907 tarihli Nizamnamesi ile İTC döneminin 1913 tarihli Nizamnamesini karşılaştırırken şunları söylüyor: “Nitekim o zamanki rejimin [Abdülhamit] zaruretlerini karşılamak üzere konulan bazı hükümler bertaraf edilmek suretiyle bu yasanın en esaslı maddeleri bambaşka bir rejim tarafından yayımlanmış olan 1913 tarihli nizamnamede de muhafaza edilmiştir.” (Alyot, 1947, s. 190). Cumhuriyetin ilk yıllarında diğer kurum ve kuruluşlarda önemli değişimler yaşanırken, polislikle ilgili yasal düzenlemelerin ertelendiği ve Osmanlı döneminde çıkarılan mevzuatla polisin görevini devam ettirmeye çalıştığı görülmektedir. 1907 ve 1913 tarihli Nizamnameler, Millî Mücadele süresince ve 1932 (hatta 1937) yılına kadar yürürlükte kalmıştır.<sup>2</sup> Millî Mücadele'nin hemen ardından, polisin içinde bulunduğu olumsuz şartlar, polislik üzerine politika üretip teşkilatı hedeflenen seviyeye getirme çabası gösterecek ehil kadroların eksikliği,



<sup>1</sup> Ancak bu haliyle bile polis gelişen olaylara müdahale etmekte yetersiz kalmaktadır. 1.160.000 nüfuslu İstanbul Vilayetinde 1.200 polis görev yapmaktaydı (Eldem, 1994, s. 4). Bu sayısal yetersizliğin yanısıra polis, çalışma şartları ve maaş açısından da çok zor durumdaydı. (Karayaka, 2002, s. 11).

<sup>2</sup> Sadece yasal düzenlemeler değil İTC dönemi polis kıyafetleri de 1930'lı yıllara kadar kullanılmıştır (Yağar, 1988, s. 319; Metin, 1983, s. 1641).

Cumhuriyetin ilk on yılında polislikle ilgili ciddi adımların atılmasını ve köklü yasal düzenlemelerin yapılmasını engellemiştir. Bu olumsuz manzarada ülkenin içinde bulunduğu kötü şartların ortadan kaldırılması ve aciliyet gerektiren diğer konuların ivedilikle ele alınmasının, kurulan hükümetlerin kısa ömürlü olmasının ve İçişleri Bakanlarının kısa süreli görev yapmalarının da payı büyüktür. Böylece hükümetler, ülkenin ve rejimin geleceğini tehdit eden iç ayaklanmalarla uğraşırken kullandığı güvenlik güçleri ile ilgili değişiklik ve reform düşüncelerini belli bir süre ertelemek durumunda kalmışlardır. Bu gecikmenin bir diğer önemli sebebi ise yaşanan birçok iç güvenlik olayında hükümetlerin orduyu/jandarmayı istihdam etmesi ve kırsal alanda görev yapamayan polisin daha çok yerleşim yerlerinde pasif kalmasıdır. Ayrıca şunu vurgulamak gerekir: Polis İTC döneminde yeni yasaların yapılmasında belirleyici bir rol oynama ve müdahil olma gücüne sahipken, Cumhuriyet döneminde bu etkinliğini koruyamamıştır.

1932 yılından itibaren polis teşkilatının kuruluş yapısını yeniden düzenleyen ve polisin görev ve sahip olduğu yetkileri belirleyen üç temel mevzuat çıkarılmıştır. İlk olarak 30 Haziran 1932 tarih ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu, polis teşkilatına bazı yenilikler getirmekle birlikte, 1913 tarihli Nizamnamenin eksikliklerini tamamlamaktan ileri gidememiştir. Aradan geçen sürede bu kanun da ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalınca polisi nitelik ve nicelik olarak yükseltmek amacıyla 4 Haziran 1937 Tarih ve 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu çıkarılmıştır (Alyot, 1947, s. 653–54). 4 Temmuz 1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu (PVSK) ise günümüze kadar uzayan bir süreçte polisin görev ve yetkilerinin hukukî dayanağını oluşturmuştur. Ancak yapılan bütün bu yasal düzenlemelerde “toplum için gerekli ve herhangi bir çelişki teşkil etmeyen unsurlarının özüne ve esasına bağlı kalınarak köklü değişikliğe tabi tutulmaktan kaçınıldığı görülmektedir. Günün şart ve icaplarına göre bazı ilaveler yapıldığı ve dilin sadeleştirildiği dikkat çekmektedir.” (Yağar, 1988, s. II).

PVSK incelendiğinde kaynak metninin, 5 Şubat 1328 (1912) tarihli, 7 Recep 1325 (1907) tarihli Polis Nizamnamesine müzeyyel (eklenmiş) Kanun-u Muvakkat olduğu görülmektedir. Çünkü ifade farklılıkları dışında iki metin arasında pek büyük fark yoktur (Yağar, 1988, s. 133). Yine PVSK’da yer alan, şüphelilerin gözaltında tutulması süreleri ilgili hükümler, Osmanlı

ve Cumhuriyet dönemindeki mevcut sürekliliği göstermesi açısından dikkat çekicidir. 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.<sup>3</sup> Bu yasal düzenlemeden çok önce, devrimleri ve rejimi tehdit edici olaylar karşısında polisin takdir yetkisini artırmaya yönelik bazı düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Cumhuriyet döneminde polise ve mülkî amire gözaltı süresi konusunda tanınan takdir yetkisinin Osmanlı döneminden kalan bir miras olduğunu söylemek mümkündür. 6 Aralık 1896 tarihinde yayınlanmış “*Dersaadet [saadet kapısı] ve Bilad-ı Selasede [üç belde] asayiş vazifesiyle mükellef olan polis memurlarının sureti hareketlerine dair talimat*” ile şüpheli bir şahsın evinde gece-gündüz ayrımı yapılmadan arama yapılabildiği ve ayrıca gözaltı süreleri konusunda bir sınırlama getirilmediği görülmektedir (Alyot, 1947, s. 187–188). Bu uygulama her iki dönemde de güçlü devlet anlayışının polislik uygulamalarına doğrudan bir yansımasıydı.

Osmanlı döneminde çıkarılan “*Emniyet-i Umumiye İdaresinin Nezareti Altında Bulundurulma Ceza ve Tedbirler*” çerçevesinde mahkemelerce ‘emniyeti umumiye’ nezareti altında bulundurulma cezası verilen kimse, o yerin en rütbeli emniyet amirine giderek, nerede ikamet edeceğini en geç 15 gün içerisinde bildirmek zorundaydı. Belirli zamanlarda, ikamet ettiği mahallin en yakın polis karakoluna giderek mevcudiyetini ispat etmek durumunda olan mahkûm, karakoldan izin almadan o beldeden ayrılamazdı (Alyot, 1947, s. 1078–1079). Bu uygulama Cumhuriyet döneminde de uzun süre devam ettirilmiş ve 1987 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.

### 3. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE POLİSİN ORDUDAN AYRIŞMA VE PROFESYONELLEŞME ÇABASI

Avrupa'daki gelişmelere paralel olarak 19. asrın ikinci yarısını, Osmanlı'da polisin ordudan bağımsız bir yapıya kavuşması yönündeki çabaların yoğunlaştığı bir dönem olarak tanımlayabiliriz. Bu alanda Tanzimat



<sup>3</sup> Sonraki yıllarda “polis devleti” kurulduğu suçlamalarını beraberinde getiren bu hüküm (Sertel, 1977, s. 235), ancak 1948 yılında kaldırılmıştır.

döneminde çeşitli çabalar olsa da ciddi bir değişiklikten ve ordunun polislik işine müdahale etmesinin engellenmesi yönündeki çabaların tam başarıya ulaştığından söz etmek zordur. İTC iktidarında ordunun ülke içerisindeki polislik işinde yaygın biçimde kullanılması, yöneticileri, siyasetçileri ve askerleri de rahatsız ediyordu. Ancak 31 Mart Olayı gibi sosyal çalkantılar, sıkıyönetim uygulamaları ve savaşlar ordunun iç güvenliğinin sağlanmasında da en büyük söz sahibi olmasına ve polislin tekrar ordunun emri altında hareket etmesine yol açmıştır.

Polislin ordudan özerkleşmesi yönündeki çabaları alt-üst eden bir diğer sebep ise, polis kadrolarında yaşanan tasfiye ve asker kökenli yeni polislerin istihdam edilmesidir. 14 Mayıs 1909 tarihinde, İstanbul'da kurulan özel bir komisyon kararı gereğince eski düzenden kalma rütbeli rütbesiz yaklaşık 900 kadar polis meslekten ihraç edilmiştir (Tepe, 2014, s. 37). Hareket Ordusu'nun bazı subayları "Polis Zabiti" unvanı altında, merkez memurlukları gibi önemli polis birimlerinde istihdam edilmiş ve birçok asker de polis ve jandarma kuvvetlerine katılarak görevlerine devam etmiştir. Nitekim 1909'da Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'nin kurulmasıyla ilk Emniyet Genel Müdürü olarak, Miralay Galip Bey'in atanması, polislin "askerleşmesi" sürecini hızlandırmıştır.

Yine bu dönemde polis okulu yöneticilerinin asker olması ve polis adaylarına verilen eğitimin askerî yapısı, polisteki militaristleşmenin ilginç bir yansımasıdır. 31 Mart Olayından hemen sonra Yıldız'da açılan Dersaadet Polis Okulu'nun müdürlüğüne 22 Mayıs 1909 tarihinde, Harekât Ordusu'nun Kurmay Jandarma Yüzbaşlarından Ahmet Faik Bey getirilmiştir (Erner, 2013, s. 8). Bu şekilde kurucu kadronun ve ilk müdürlerinin, askerî şahıslar arasından seçilmesi, "sivil unsurlardan oluşması gereken, askerî nitelikli eğitimden uzak ve insan haklarına, insanların huzur ve güveninin sağlanmasına yönelik bir tarzda yapılandırılması gereken polis okullarının, tamamıyla askerî yapılanma içinde oluşturulmasına yol açmıştır." (Şahin, 2010a, s. 27). Böylece polis adaylarına askerî davranış kalıpları ağırlıklı bir eğitim verilmeye başlanmıştır. 1911 yılında askerî kuvvetler için çıkarılan "Muhafaza-i Asayiş ve Emniyete Memur Kuvve-i Müsellehanın Suret-i Hareketlerine Dair Talimatname", polislin de görev esnasında silah ve zor kullanma esaslarını düzenliyordu (Yağar, 1988, s. 127-128). Daha da önemlisi bu talimat Cumhuriyet'in ilk yıllarında



polis okullarının müfredatlarında okutulmuş ve PVSK'nın, polisin silah ve zor kullanmasını düzenleyen 16. maddesinde de benzer ifadeler tekrarlanmıştır.

İTC döneminde polisin askerî niteliğinden tam olarak sıyrılamamasına karşın, Abdülhamit döneminde başlayıp İTC tarafından ivmelendirilen çabalar belli bir noktaya gelmiş ve polis, bir meslek olarak kendini tanımlamaya ve sadece toplumsal güçlerden değil diğer bürokratik birimlerden de bağımsız bir meslek haline gelmeye başlamıştır. Ancak yaşanan uzun ve yıkıcı savaş dönemi polis teşkilatındaki profesyonelleşme çabalarını alt-üst ettiği gibi Millî Mücadele sona erdiğinde ülkede iç güvenliğin sağlanmasında büyük bir zafiyetin doğduğu ve polis teşkilatının neredeyse yok olma noktasına geldiği görülmektedir. Bu nedenle polis, Cumhuriyet'in kuruluşunda belirleyici olan orduyu, hiçbir alanda karşısına almaya cesaret edememiştir. Polisin bu itaatkâr ve orduyu yücelten tutumu, onun ordunun gölgesinde ikinci planda kalmasına ve temel polislik görevlerini orduya bırakmasına yol açmıştır.

Bu olumsuzluğa rağmen Osmanlı döneminde bir türlü gerçekleşmeyen, profesyonel anlamda ordudan özerk bir polis teşkilatı kurulması yönündeki en büyük adımlar Cumhuriyet döneminde atılabilmiş ve polis, on yıl içinde kendisini toparlayıp profesyonelleşmeyi sağlayabilmiştir. Mustafa Kemal'in başından beri ordu mensuplarının siyasetle uğraşmasına karşı olması ve ülkede yaşanan iç güvenlik olaylarını önlemede askerin profesyonel bir mücadele yürütememesi, sivilleşmiş ve profesyonelleşmiş bir polis kuvvetini zorunlu kılmıştır.

Polisin ordudan özerkleşmesi yönünde gelişmelere karşın, Osmanlı dönemindeki polisin asker karşısındaki itaatkâr yapısı ve askeri kendisinden daha üst bir noktada görme anlayışı Cumhuriyet dönemine miras kalmıştır. 1939 yılında bir polis okulu hocası, polis-ordu ilişkisi için şunları söylemektedir. "Ordu, kemiyet ve keyfiyet itibarile, diğer iki kardeşten yaşlı ve başlıdır. Şu halde bu ikisi (polis ve jandarma), onu büyük kardeş sayacaklar, her zaman ve her vesile ile ona hürmet edecekler, iltifat ve teveccühünden uzak kalmamağa çalışacaklardır" (Okçabol, 1939, s. 74). Bir başka polis okulu hocası da 1910 yılında hemen hemen aynı yaklaşımla polisin, meydana gelen olayları bastırmada yetersiz kalması durumunda, büyük biraderi olan ordudan yardım isteyeceğini ve ordunun da müşkülata düşen küçük biraderinin imdadına

koşacağını belirtmektedir. Bu nedenle “büyük biraderler daima hürmet ve riayete küçük biraderler her an muhabbet ve muavenete şayeste görülürler. Şu halde bizde de polis efendilerin kendi büyük biraderleri olan ordu zabitanı efendilere karşı hissiyat-ı hürmetkârane ile mütehasis olmaları ve onları elbise-i resmîyeleri ile gördükleri zaman bu hürmet-i samimanelerini selam vermekle izhar etmeleri iktiza eder” (Feridun, 2010, s. 74–75). İşin ironik yanı, günümüze kadar bu anlayışın çok fazla değişmeden devam ettiğini görmek mümkündür<sup>4</sup>.

#### 4. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE HÜKÜMETLERİN VE POLİSİN İÇ GÜVENLİK YAKLAŞIMI

II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet dönemlerinde polisin iç güvenlik yaklaşımı ve görev anlayışının yasal değişimlere paralellik gösterdiği görülmektedir. 1907 tarihli nizamname incelendiğinde, polisin temel görevinin rejimin ve hükümetin emniyet ve istikrarını korumak üzere genel asayişî sağlamak olduğunu söylemek mümkündür (Alyot, 1947, s. 190). İTC’nin ilkyıllarında polis, suç etkinliklerini eski rejimden daha farklı bir şekilde algılamaya başlamıştır. “Hükümet-i hazıra-i meşruta [yeni meşrutiyet hükümeti] ile hükümet-i sabıka-i müstebidde [eski istibdat hükümeti] arasındaki fark-ı azim”, halkın rızasını kazanmak ve aldıkları maaşları vergi suretinde hazine-i maliyeye teslim eden vatandaşları asıl velinimet olarak görmek olmuştur (Feridun, 2010, s. 37–38). Bu dönemde fert ön plana çıkmış, masuniyet-i şahsiye, mesken dokunulmazlığı ve toplanma ve dernek kurma gibi kavramlar önem kazanmıştır. Bu yeni anlayışa göre; hadim-i millet olarak kabul edilen polisler, aldıkları maaşların menba-ı aslîsi olan efrad-ı millete seyyanen hüsn-ü muamele etmeye ve onların işlerini sevk ve gayretle bitirmeye mecburdurlar (Feridun, 2010, s. 38). Ancak İTC’nin son yıllarında, iktidarı koruma adına Abdülhamit döneminden daha sert polis uygulamalarına sıklıkla başvurulmuş, polis, rejimin ve İTC iktidarının ayakta



<sup>4</sup> 1907 tarihli nizamnamede yer alan “silh-i celil-i askeride başçavuşluk veya çavuşluk ve bölük emniyeti eylemiş olanların” ve 1913 tarihli nizamnamede yer alan “silh-i Nizamiye veya jandarma sınıfında hizmetle tezkere almış olanların” polisliğe girişte tercih sebebi olması, Cumhuriyet döneminde de benimsenmiştir. Ordu veya jandarma erbaşlığından ayrılmış olanlara polisliğe girişte öncelik tanınıyordu. Benzer şekilde yakın zamanlara kadar da askerliğini komando olarak yapanlar polisliğe alımda tercih edilmiştir.

kalması için kullanılan vazgeçilmez bir unsur olmuştur. İTC'nin ilk başlarda öne çıkardığı bu kavramlar, Cumhuriyet döneminde yaşanan olaylara ve süreçlere bağlı olarak değişkenlik göstermiş, çoğu zaman, polis, devleti ve rejimi ön plana çıkaran bir yaklaşım sergilemiştir.

Polisin, Osmanlı ve Cumhuriyet dönemlerinde kadınların sokaktaki kılık-kıyafetine müdahalesi ve fuhuş suçuna yaklaşımında şaşırtıcı bir benzerlik ve devamlılığın olduğu görülmektedir. II. Abdülhamit<sup>5</sup> ve İTC dönemlerinde polislerin ahlâk anlayışı ve kadınların sokaktaki hâl ve hareketleri konusunda, geleneksel bakış açılarını devam ettirdikleri görülmektedir. Dâhiliye Nezaretî'nin 18 Eylül 1909 tarihli bir genelgesine göre, polis, tramvaylarda kadınlara mahsus yerlere giren yabancı uyruklu erkekleri menetmekle görevli idi (Yağar, 1988, s. 213). Polis Okullarında, polis memurlarına “hâl ve davranışları millî ahlâk ve dinî kurallara aykırı kadınların” denetlenmesine özel önem vermeleri öğretiliyordu. (Feridun, 2010, s. 42). Polise 1845 tarihli Polis Nizamname ile verilen “Ahlâk ve umumî edebi ihlâl edecek” yayınları yasaklama yetkisi (Bilgiç ve Karakaya, 2002, s. 183), 1934 tarihli PVSK ile genişletilerek, polis umumî ahlâka aykırı olan gramofon plaklarının, sinema filmlerinin<sup>6</sup> ve sair basma yazı ve resimleri zaptetmeye yetkili kılınmıştır.

Mütareke yıllarında da toplum hayatında yaşanan değişiklikler ve yenilikler birlikte polislerin, kadınları denetleme yetkisini kendisinde bulduğu görülmektedir. Bu dönemde bazı kadınlar tepki çekmelerine, mizah dergilerine konu olmalarına aldırmandan şapkaıyla, kısa kollu elbiseyle sokağa çıkmaktan çekinmiyorlardı. Kadınların korkusuz ve rahat halleri polisin müdahalesini de beraberinde getiriyordu. Örneğin, 4 Mayıs 1919 günü şapka giyen bir kadın polis tarafından açık giyiniyor gerekçesiyle gözaltına alınmış, 6 Mayıs'ta Kadıköy'de benzer bir olay tekrar etmiştir (Sarıhan, 2007, s. 42). Polis bu konuda kendi meslektaşlarını da takip etmektedir. 1920 yılında Serkomiser İbrahim (Ünalp) Haydarpaşa Garı'nda Müslüman bir kadınla birlikte oturduğundan dolayı görevinden azledilmiştir (Şahin, 2004, s. 99). Cumhuriyetle birlikte polisin rolü



<sup>5</sup>Yayınlanan birçok irade ile kadınların İslamî tesettüre uymayan çarşaf giymesi yasaklanmış, çarşafsız sokağa çıkan kadınlar hakkında polisler işlem yapmıştır.

<sup>6</sup> Polis kendisine verilen bu yetkiyi 1986 yılına kadar kullanmıştır.

değişmiş, bu sefer de devrimlere aykırı kıyafetler giyen kadınlara müdahale etmeye başlamıştır. 1935 yılında İçişleri Bakanlığınca yayınlanan bir tamimle kadınların peçe, çarşaf ve peştamal giyilmesinin yasaklandığı bildirilerek, kolluk kuvvetlerinin gerekli tedbirleri alması istenmiştir.<sup>7</sup>

Benzer şekilde polisin, Osmanlı dönemindeki fuhuşla mücadele yaklaşımı da çok fazla değişmeden Cumhuriyete intikal etmiştir. Osmanlı polisinin Birinci Dünya Savaşı'nda mücadele ettiği suçların başında fuhuş geliyordu. Fuhşun artmasında Avrupa'dan ve özellikle Rusya'dan fuhuş maksadıyla gelen yabancı uyruklu kadınların büyük payı vardı. Osmanlı Devleti fuhuşu tamamen yasaklamak yerine yayınladığı nizamnamelerle bunu kontrol altına almaya çalışıyor, polis denetiminde genelevlerin açılmasına ve vesikaya bağlanmak şartıyla din ayrımı gözetilmeksizin her kadının buralarda çalışmasına izin veriyordu. Ancak polisin fuhuşla mücadelesi istenen düzeyde değildi. Çünkü düşük maaş alan polislerin rüşvet karşılığında fuhuşa göz yummaları mücadeleyi zorlaştırıyordu (Bali, 2010). Ayrıca fuhuş yapan kadınların çoğu yabancı uyruklu ve gayrimüslim olduğu için, polisin her müdahalesine yabancı konsolosluklar karşı çıkıyorlardı.

Devlet, 5 Ekim 1331 (1915) tarihli “Emraz-ı Zühreviyenin Men ve Sirayetine Dair Nizamname” ile (Yağar, 288, s. 274–284), fuhuşla ve zührevi hastalıklarla mücadele edebilmeyi ve fuhuşu kontrol altına almayı hedeflemiştir. Bu mücadeleyi yürütmek üzere polis teşkilatı bünyesinde yeni birimler kurulmuştur. İstanbul Polis Müdürü Osman Bedri Bey aynı yıl fuhuş piyasasına bir son vererek, bu işle iştigal eden elebaşları gözaltına alıp onları sınır dışı etmeye başlamıştır. Dönemin Amerikan Büyükelçisi Henry Morgenthau 1915 yılında Washington'a gönderdiği bir raporda Osman Bedri Bey'in fuhuşla mücadelesinden övgüyle bahsetmektedir (Bali, 2010).

Cumhuriyet dönemiyle birlikte, polisin fuhuşla mücadelesi devam etmiştir. Bu çerçevede fuhuşla bağlantılı olarak büyük bir artış gösteren frengi hastalığı ile başa çıkabilmek için fuhuş yapan kadınları muayeneye sevk edip, mecburi ikamete tabi tutmuştur. Emniyet-i Umumiye bütçesinden



<sup>7</sup> İçişleri Bakanının imzası ile Umumi Müfettişliklere ve Valiliklere gönderilen 22.7.1935 tarih ve 6936 sayılı yazı, Belge No: 13216-7/1 için bkz., (150likler, Kubilay Olayı, Çarşaf-Peçe-Peştemalla Örtünme Sorunlar, 1998, s. 89-90).

zührevi hastalıklarla mücadele etmek gayesiyle ayrılan miktarın, tüm bütçenin % 4,3'ünü oluşturduğu görülmektedir (Şahin, 2003, s. 70). 1927 yılında Dâhiliye Vekili imzasıyla polis merkezlerine gönderilen “Dans Salonları Talimatnamesi”nde, bazı dans salonlarında “mugayir-i ahlak bir takım haller vukua geldiği” belirtilerek bu gibi yerlerin, polis tarafından daha sıkı bir şekilde kontrol edilmesi isteniyordu. Benzer şekilde fuhuş “umumhanelerde” çalışan “vesikalı” kadınlar tarafından sürdürülmüş, ancak bu yeni dönemde fuhuş farklı bir açıdan değerlendirilmeye başlanmış ve savaşların ve toplumsal altüst oluşların bitmesiyle birlikte düzenleyici mevzuatın yerini, yasaklayıcı mevzuat almıştır. Örneğin, 12 Nisan 1930 tarihli Fuhuşla Mücadele Hakkındaki Tamimle hükümet yeni genelev açılmasını ve eskiden açılmış olanlara da sermaye alınmasını yasaklamıştır (Alyot, 1947, s. 650). Ne var ki, yasaklamacı anlayış poliste çok ciddi yolsuzluklara yol açmıştır. 12 Kasım 1933 tarihli Fuhuşla ve Fuhuş Yüzünden Bulaşan Zührevi Hastalıklarla Mücadele Nizamnamesi (Alyot, 1947, s. 570–587) ile bir önceki dönemin düzenleyici ve hastalıkları önleyici siyasetine geri dönmüştür.

1890 yılında nizamname olarak çıkarılan ve 1909 yılında polisin yetkilerini artırarak kanunlaştırılan “Serseri ve Mazannei Sû’ (kendisinden her zaman kötülük beklenen) Eşhas Hakkında Kanun” polisin serseri olarak tanımlanan kişilere daha fazla müdahalesini meşrulaştırıcı bir rol oynamıştır. Hatta bu düzenlemeler polise mevcut diğer yasaların ötesinde hak ve yetkiler tanıyordu. Serseriler, Ceza Yasası’nın kabahatler için öngördüğü cezalardan daha fazla cezaya çarptırılabilmekte ve bu cezalar temyiz edilememekteydi. Örneğin kanunun dördüncü maddesine göre serseri için çalışacak münasip bir yer bulmak mümkün olmazsa, ya memleketine veya iş bulması muhtemel olan “mahall-i münasibe” gönderilebiliyordu (Alyot, 1947, s. 1032). Böylece polise üstü kapalı bir sürgün cezasının uygulanması için geniş yetkiler veriyordu. İstanbul Polis Müdüriyeti topladığı serseri ve dilencileri istihdam imkânı bulunan yakın illere gönderiyordu. Bu hükmün Cumhuriyet döneminde de serserileri kontrol altında tutabilmek amacıyla sıklıkla uygulandığı görülmektedir (Metin, 1983, s. 1644). Serseriler ile ilgili düzenlemelerdeki belirsizlik ve polise verilen bu yetkiler uzun süre İTC’nin işine yaramış ve 1913 darbesinden sonra İstanbul’da birçok siyasî şahsiyet serseri olduğu gerekçesiyle tutuklanarak sürgüne gönderilmiştir.

Polise arama ve tutuklama konusunda kısıtlamalar getiren kanunların aksine serseriler yasasına göre polisin bazı yetkilerin artırıldığı görülmektedir. Örneğin bazı istisnai haller dışında mesken ve işyeri gibi kapalı yerlerde polisin gece arama yapması yasaklanmışken polis nezareti altında bulunan şahısların oturdukları yerlerle geceleyin herkesin girip çıkabileceği yerler yahut mahkûmların toplanma veya sığınma veya suç ile elde edilen eşyayı saklama yerleri veyahut gizli kumar yerleri veya genelevler gibi polisçe bilinen yerlerde “gece gündüz arama yapılabilir ve beraberinde herhangi bir kimseyi hazır bulundurmaya mecbur değildir.” (Alyot, 1947, s. 429). Yine serserinin hüviyetini gizlemek için kıyafetini değiştirmesi veya üzerinden suç unsuru olacak eşya çıkması halinde, polise doktor nezaretinde serserilere dayak atma yetkisi veriliyordu. Böylece polise yargılama ve cezalandırma hakkı da verilmiş oluyordu. Alyot 1947’de yazdığı kitabında haklı bir serzenişle “Serseri ve Mazannai Sû’ Eşhas Hakkında Kanun’dan başka, bugün yürürlükte bulunan hiçbir kanunumuzda dayak cezası yoktur. Bu itibarla günün ceza telakkilerine bu kadar aykırı olan bu cezanın bir an önce kaldırılmasının temenniye şayan” olduğunu belirtmektedir. (Alyot, 1947, s. 1033).

İTC döneminde sendika kurma yasağı getirildi. İşçilerin grev yapma hakkı olmakla birlikte, polis, grevi kırmak için değil, çalışmaya devam etmek isteyenlerin hakkını korumak amacıyla grevci işçilere müdahale etme yetkisine sahipti. Cumhuriyet döneminde de grev ve lokavt yasaklanmış, böylece polise, grev yapanlar hakkında yasal işlem yapma görevi verilmiştir. 1889 tarihli “Amele Tahririne Mahsus Nizamname”ye göre hiçbir iş yeri sahibi polisin izni ve araştırması olmadan işçi alamazdı. Ayrıca işçiler işlerini terk edip başka bir işe girdiklerinde şahadetname almak zorunda idi. Bu zorunluluk ancak 1936 yılında kaldırılmış ve sadece istek üzerine polis merkezleri tarafından onay verilmesi hükme bağlanmıştır (Alyot, 1947, s. 930).

1908’den sonra ülkenin birçok yerinde çok çeşitli dernekler kurulmaya başlandı. İTC dönemine kadar mevcut olan cemiyet kurma yasağı, 1909 tarihli Cemiyetler Kanunu kaldırılmış ve bu kanunla dernek kurmak için izin alma zorunluluğu getirilmemiştir. Ancak umumi adaba aykırı, memleketin asayişini ve devletin mülkî bütünlüğünü bozucu, mevcut devlet şeklini değiştirici ve muhtelif Osmanlı unsurlarını siyaset bakımından ayırmak maksatlı derneklerin

kurulması yasaktı (Alyot, 1947, s. 546). Ayrıca bu kanun polise, dernekleri denetleme konusunda geniş yetkiler de tanıyordu. Tüm devlet memurlarının siyasî bir fırka ya da cemiyete üye olması yasaktı. 28 Haziran 1938 tarihinde çıkarılan 3512 sayılı Cemiyetler Kanunu, 1909 tarihli kanun ve diğer tüm mevzuatı yürürlükten kaldırmıştır.

Osmanlı döneminde çıkarılan hayvan sağlığı, pasaport işleri, ecnebilerin Türkiye'deki seyahat ve ikametleri, şakavetin izalesi, sıkıyönetim işleri, yangın söndürme ile ilgili çeşitli yasal düzenlemeler Cumhuriyet döneminde uzun süre polise görev yüklemiştir. Ülkemizde trafikle ilgili hususlar 1953 tarihli ve 6085 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu yürürlüğe girene kadar İTC döneminde çıkarılan Seyr-ü Sefer talimatnameleri ile düzenlenmiştir (Yağar, 1998, s. 292–294). Benzer şekilde Abdülhamit döneminden İTC dönemine uzanan ve hatta Cumhuriyet Türkiye'sine miras bırakılan iç güvenlik uygulamalarından birisi de, polis ve jandarmanın vergi toplama, askere alma, asker kaçaklarının takibi ve ahalinin elindeki silahların müsaderesi işlemlerinde istihdam edilmesi olmuştur.

## 5. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMİ PERSONEL POLİTİKALARI

Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi polis sayıları, izlenen personel politikalarını anlamada önemli bir ipucu sunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti, personel, araç-gereç ve yasal düzenlemeler açısından zayıf ve etkinliğini yitirmiş bir polis teşkilatını devralmıştır. 1918 yılında İstanbul ve diğer vilayetlerde toplam 6635 polis görev yapmakta iken (Dündar, 1995, s. 27), Millî Mücadele esnasında polis sayısının gittikçe azaldığı ve 1923 yılında toplam polis sayısının 4143'e düştüğü görülmektedir (Demirbaş, 2005, s. 149). Emniyeti Umumiye Müdürü de dâhil merkez teşkilatında sadece 31 personel bulunmakta idi (Alyot, 1947, s. 606). İllerdeki polis teşkilatları da merkez teşkilatı gibi oldukça yetersiz bir durumdaydı. Birçok ilde polis teşkilatının başında komiser sınıfı polis amirleri görev yapmaktaydı. Bazı kazalarda ve doğu vilayetlerinin bazılarında polis kuruluşu mevcut değildi. Cumhuriyet döneminde polisle ilgili ilk ciddi yasal düzenlemenin yapıldığı 1932 yılına kadar, artan iş yükü ve yeni gelişmelere paralel olarak personel sayısında bir artışın olmadığı, aksine bütçe mülahazalarından dolayı bazı yıllarda azalma olduğu görülmektedir.

İTC'nin Cumhuriyete bıraktığı kötü miraslardan birisi de halk nezdinde itibar ve güven sorunu yaşayan ve sevilmeyen bir polis portresiydi. 1909 yılında İTC tarafından açılan Dersaadet Polis Okulunun ilk mezunları için düzenlenecek törenin davetinde yer alan ifadelerde, Zaptiye Nezareti dönemi Polis Teşkilatı kötüleniyor ve Meşrutiyet döneminde yeni yetiştirilen polisler yüceltiliyordu. (Erner, 2013, s. 10-11). İttihatçılar ilk adım olarak kötiledikleri eski yönetimin izlerini yok etmek ve yepyeni bir teşkilat kurulduğunu göstermek için polisin kadrosunu ve üniformasını değiştirmiştir (Alyot, 1947, s. 487).<sup>8</sup> Çünkü halkın, istibdat dönemini hatırlattığı için polis üniformasından nefret ettiğine inanıyorlardı (Feridun, 2010, s. 175). Aslında İttihatçıların gözünde polis, fazla kıymeti harbiyesi olmayan ve partinin isteklerini sorgusuz sualsiz yerine getirmesi beklenen bir devlet aygıtından öte bir şey değildi. İTC, polislerden kendi iktidarını sağlamlaştırmak ve rakipleri yargısız infaz yaparak ortadan kaldırmak gibi bir görev bekliyordu. Böylece İttihatçıların özellikle 1913'teki hükümet darbesi ile tek parti diktatörlüğünü kurduktan sonra fedailerine, muhalifleri “polis korurluğu altında öldürterek” (Atay, 1969, s. 55–56) susturması ve kendi otoritesini her yanda sağlamak üzere polisi yoğun bir şekilde istihdam etmesi, polis hakkındaki olumsuz imajı geri getirmiştir. İttihatçıların, “nüfuzu sıfırdan da aşağı düşmüş” (Feridun, 2010, s. 175) bir şekilde devraldıklarını ileri sürdüğü polis teşkilatı, yine kendilerinin bu tür olumsuz yaklaşımları sonucu Cumhuriyete girerken yine aynı şekilde “halk nazarında şeref ve nüfuzunu nakısa uğramış” (Alyot, 1947, s. 679–680) bir durumdaydı. Yalnızca İTC dönemi polis pratikleri değil, yaşanan uzun ve yıpratıcı savaş yılları, polisteki bu olumsuzluğun diğer bir önemli sebebiydi.

Cumhuriyet döneminde her alanda yaşanan radikal değişimin polis teşkilatında “düşük yoğunluklu” yaşandığını söylemek mümkündür. İTC, 31 Mart Olayını bahane ederek Abdülhamit döneminin adamı olarak algıladıkları yüzlerce polisi meslekten ihraç etmişti. Ancak Cumhuriyet dönemi yöneticiler İTC'nin yaptığı gibi geniş çaplı bir tasfiyeye girişmemişlerdir. İTC döneminde üst düzey polis şefi olarak görev yapan polislerin birçoğunun, Cumhuriyet



<sup>8</sup> Devrimci süreçlerde polisin elbisesini değiştirmek, Cumhuriyet döneminde de ilginç bir biçimde karşımıza çıkmaktadır. 27 Mayıs Darbesinden sonra askeri yöneticiler Emniyet Teşkilatı'nın olumsuz görüntüsünü ortadan kaldırarak polise yeni bir imaj kazandırmak amacıyla, daha önce lacivert olan polis üniformasının yeşil renkli olmasına karar vermiştir (Milliyet, 04.06.1960).



döneminde de etkin görevlere getirildiği görülmektedir. Bunların arasında 1909 reformundan sonra polisliğe alınan birçok polis şefi vardır (Şahin, 2004). “Kemalistler İstanbul Polis Müdürlüğü’nü 1923’te ele geçirdiklerinde, ateşkes döneminin polis müdürlerini birkaç gün içinde İTC döneminde görev yapmış olanlarla değiştirdiler. Cem, Ata ve Mehmet Beyler örgüt içerisinde yeni oluşturulan birimlerin başına getirilmişlerdi.” (Ergut, 2004, s. 315–316). 1919 yılının sonuna doğru Ankara’nın ilk emniyet müdürü olarak görevlendirilen Ali Murat Bardakçı, İttihatçıların gözde yöneticilerinden birisiydi (Baltaoğlu, 1994, s. 268). Yine Cumhuriyet döneminin üçüncü Emniyet Genel Müdürü olarak görev yapan Mehmet Rifat Danışman İTC döneminde İstanbul’da önemli mevkilerde polis amiri ve Edirne Emniyet müdürlüğü yapmış birisi idi (Şahin, 2004, s. 1–5). Cumhuriyet döneminde faal olarak görevini sürdüren bir diğer İttihatçı polis şefi Musevi asıllı Merkez Memuru (Emniyet Amiri) Samuel İzisel’di. İttihatçıların düzenlediği operasyonlarda aktif rol alan İzisel, özellikle 23 Ocak 1913 tarihli Bab-ı Ali baskınına bilfiil katıldı ve 1945 yılına kadar fiili olarak polislik mesleğini sürdürdü. (Şahin, 2004, s. 363). Ancak Cumhuriyet yöneticilerinin İTC polislerine belli bir süre görev vermesi ve polis teşkilatında radikal bir tasfiyeye girişmemeleri, geçiş sürecinde yaşanan zorlukları pürüzsüz atlatabilmek için zorunlu olarak uygulanan bir yol olmuştur. Ayrıca eski polisler görevden alındığında yerlerine atanabilecek yetişmiş kadroların eksikliği yöneticilerin bu değişiklikleri ertelemelerine yol açmıştır. Sonraki yıllarda tedrici olarak eski polislerin yerine yeni cumhuriyet değerlerine bağlı polislerin iş başına getirildiği görülmektedir.

İTC ve Cumhuriyet dönemlerinde hiç kopuş göstermeden devam ettirilen bir diğer politika ise, polisin yeniden yapılandırılması sürecinde Avrupa polis teşkilatlarının yasal ve yapısal anlamda örnek alınması ve onların bilgi birikiminden istifade edilmeye çalışılmasıdır. Türk Emniyet Teşkilatı’nın ilk defa bağımsız bir teşkilat olarak ortaya çıkmasını sağlayan 1845 tarihli Polis Nizamnamesi, 1800 tarihli Paris Emniyet Müdürünün görevlerini düzenleyen kararnameden esinlenerek hazırlanmıştır. (Gülmez 1983, s. 3–15). İTC yönetimi öncülü olan Abdülhamit gibi, 1909 yılında polis teşkilatını yapılandırırken Fransız ve Alman polis teşkilatlarını örnek almıştır. Avrupa devletlerinin Makedonya’daki Osmanlı zabıtasını reformdan geçirmek üzere uygulamaya koydukları Mürzsteg Reform Programı 1908 yılında sona erdiğinde,

programda görevli Fransız, İngiliz ve İtalyan subaylarla, tüm Osmanlı zabıtasını yeniden organize etmek üzere tekrar mukavele imzalanmıştır. Benzer şekilde ilk emniyet genel müdürü Galip Bey, Avrupa zabıta teşkilatını tetkik etmek üzere yanında İstanbul Polis Mektebi Müdürü Yüzbaşı Ahmet Bey ve sair birçok kimselerle birlikte İngiltere'ye gitmiştir (Alyot, 1947, s. 490).

Cumhuriyet dönemi ile birlikte Avrupalı polislerin bilgi ve tecrübelerinden yararlanma politikası sürdürülmüştür. Bu çerçevede, poliste öngörülen bilimsel ve teknik alandaki yenileştirme çalışmalarını başlatmak üzere özellikle Almanya ve Avusturya'dan uzman polisler getirilmiştir. Avusturya'dan Frederik Ramah ve Edmond Haydenfeld adlı iki uzman polise eğitim vermek üzere ülkemizde görev yapmıştır (Alyot, 1947, s. 607). Ayrıca Türk polisi de yurt dışına giderek tecrübe ve eğitimlerini artırmaya çalışmıştır (Koçak, 1991, s. 42). Bu geziler ileride Emniyet Teşkilatı'nda atılacak önemli adımlar için bir basamak teşkil etmiştir. 1937 yılında çıkarılan 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun hazırlanmasında bu heyetin İsviçre Polis Teşkilatı ile ilgili yaptığı incelemelerin büyük tesiri olmuştur (Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı, 1973, s. 67). Ayrıca bu gezinin olumlu sonuçlarından birisi olarak, 1937 yılında Avrupa avarında bir polis eğitimi vermek üzere Ankara Polis Enstitüsü açılmıştır. 1930 yılında ise Türk Polis Teşkilatı, Interpol'e üye olmuştur. Ayrıca Cumhuriyetin ilk yıllarında yayınlanan Polis Mecmualarında Almanya'nın yanı sıra diğer Avrupa ülkeleri polis teşkilatı hakkında bilgilendirici makaleler de yayınlandığı ve yabancı polislerin uygulamalarından yararlanılmaya çalışıldığı görülmektedir. Ancak Türk polisinin Avrupalı meslektaşlarının bilgi ve tecrübelerinden yararlanma çabalarında gözardı edilmemesi gereken bir husus vardır. Özellikle Tanzimat sonrası yapılan ıslahat çabalarında, diğer alanlarda olduğu gibi polislik konusunda da Avrupa'nın üstünlüğünün kabul edilmesi olgusunu ve yine bu devletlerin Osmanlı'nın içişlerine karışmasının önüne geçme endişesini açıkça görmek mümkündür. Oysa Cumhuriyet döneminde polislikte yapılan iyileştirme çabalarının uluslararası baskıdan ziyade genç Cumhuriyetin kendi inisiyatifleriyle iç güvenlik ihtiyacını karşılama, gelişen şartlara ayak uydurma ve çağdaş bir teşkilat yapısına kavuşma hedefi güttüğünü söylemek mümkündür.

İttihatçıların, imparatorluk bağlamında, Kemalistlerin ise ulus-devlet bağlamında ele aldıkları bir diğer polislik politikası ise polis teşkilatında

gayrimüslim unsurların görevlendirilmesidir. Osmanlı idaresi şu gerçeğin farkındaydı: “Eğer bir polis teşkilatı görev yaptığı toplumun etnik, din, dil ve bölgesel özelliklerini yansıtacak bir yapıda ise, polis ile hizmet ettiği toplum arasında çok daha iyi bir ilişki tesis edilecektir. Çünkü kendi meşrutiyetini korumak için, polis, hizmet ettiği toplumun nüfus yapısının bir aynası olmalıdır” (Jackson and Lyon, 2001, s. 576–7). Bu nedenle Osmanlı’da özellikle çoklu etnik yapıların olduğu bölgelerdeki polis teşkilatlarında farklı etnik kökene sahip polisler görev yapıyordu. Örneğin, 1894 yılında Edirne’de görev yapan 127 polis memurunun arasında dört Rum, üç Yahudi ve birer Ermeni ve Bulgar bulunuyordu (Özbek, 2004, s. 77). Osmanlı Polis Teşkilatı’nda görev yapan gayrimüslim polislerle ilgili bir çalışmada, Osmanlı’nın son döneminde yaklaşık 360 Gayrimüslim polisin görev yaptığı tespit edilmiştir. (Şahin, 2013, s. VII). Bu uygulama gayrimüslim ahalinin devlete bağlılığını artırmak gibi pragmatik bir yaklaşımın dışında bazen de Makedonya örneğinde olduğu gibi Avrupa devletlerinin baskısıyla hayata geçirilmekteydi. Ancak İTC, özellikle Balkan Savaşları’ndan ardından farklı ulusların Osmanlılık bayrağı altında bir arada tutulamayacağı açıklık kazandıktan sonra Türkleştirme siyasetini daha da hızlandırmıştır. Bunun sonucu olarak da bürokrasinin, -özellikle ordunun ve polis teşkilatının- Türk unsurlarına dayandırılması politikası güdülmeye başlanmıştır. İTC’nin polis teşkilatındaki gayrimüslim polislerin polislikten çıkarılmasına 1909 yılındaki polis tensikatında büyük oranda başlamış bulunuyordu. Böylece devlet idaresindeki etnik çoğulculuk yok olmaya başlamış ve polis teşkilatının Osmanlılığı ve etnik renkliliği yıllar geçtikçe azalmaya başlamıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kısıtlı sayıda da olsa gayrimüslimlerin polis teşkilatında görev yapmaya devam ettiği, ancak daha sonraki yıllarda bunun ortadan kalkmaya başladığı görülmektedir. İTC döneminde yüksek rütbeli polislerin Türklere seçilmesi uygulaması, Cumhuriyet döneminde alt kademedeki polis memurlarının da Türklere oluşturulması yönünde genişleyerek devam etmiştir. Polisin baskıcı karakterinin ve yolsuzlukların, Türk olmayan unsurların polis teşkilatında görev yapmasından kaynaklandığı gerekçesiyle 1926 yılında bir Bakanlar Kurulu kararıyla Dâhiliye Vekâleti’nin tüm gayrimüslim memurlarının Türk unsurlarla değiştirilmesine karar verilmiştir (Ergut, 2004, s. 323).

İTC'nin Cumhuriyete miras bıraktığı bir diğer önemli uygulama ise polis teşkilatının mülkî, askerî ve siyasî bir vesayet altında görev yapması idi. İTC yöneticileri polis teşkilatının üst kademe yöneticisi olarak öncelikle mülkiye veya hukuk kökenli yöneticileri tercih etmiştir. Galip Bey, nitelikli personeli teşkilat bünyesine dâhil ederek güçlü bir teşkilat yapısı oluşturmak için mülkiye ve hukuk mezunu birçok genci yüksek maaşlar vererek özellikle İstanbul teşkilatında istihdam etmiştir (Alyot, 1947, s. 488). Bu şekilde 1922'ye kadar Emniyet Genel Müdürü olan sekiz kişiden altısı (Okçabol, 1940, s. 99) ve 1923'ten 1939 yılına kadar görev yapan altı genel müdürden dördü hukuk ya da mülkiye kökenli idi. Cumhuriyet yöneticileri bu uygulamayı daha da kuvvetlendirerek sürdürmüş ve uzun yıllar emniyet müdürü rütbesine yükselebilmek için Hukuk veya Mülkiye mezunu olma şartı aranmıştır. Bu kişilerin mesleğe girişlerini teşvik etmek üzere, üç yıllık mecburi hizmetin ardından üç derece birden terfi ettirilmiş ve doğrudan doğruya üçüncü sınıf emniyet müdürlüğüne tayin olunmuşlardır. 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, s. 344).

Benzer şekilde Cumhuriyete miras kalan vesayetin ikinci önemli ayağı asker kökenli polis yöneticileri idi. Polis tarihinde önemli bir yeri olan Zaptiye Nezareti 1909 yılında kaldırılarak yerine Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü kurulduğunda ilk umum müdür olarak bir asker görevlendirilmiştir. Milli Mücadele yıllarında ve Cumhuriyetin ilk yıllarında üst seviye polis yöneticilerinin seçiminde Mustafa Kemal'in tercihi subaylardan yana olmuştur. Örneğin 27 Aralık 1924'te tarihinde Kurmay Yarbay Ekrem Bey (Baydar), Mustafa Kemal'in emriyle İstanbul emniyet müdürü olarak atanmış ve bu görevini 21 Haziran 1927 tarihine kadar devam ettirmiştir. (Baydar, 2010, s. 16-24). Ancak bir yarbayın İstanbul emniyet müdürü olarak atanması emniyet teşkilatında büyük bir rahatsızlık doğurmuştur. 1937'de açılan Polis Enstitüsü'nün ve 1938'de açılan Polis Koleji'nin ilk müdürü olarak asker kökenli birisi olan Salih Adil Başer atanmıştır (Birinci, 1999, s. 16). Cumhuriyet döneminde bundan sonraki süreçte de zaman zaman asker kökenli kişiler emniyet genel müdürü olarak görevlendirilmiştir. Özellikle askerî darbelerden sonra il emniyet müdürlüklerine ve emniyet genel müdürlüğü makamına

asker kökenli kişilerin atandığı görülmektedir. Bu nedenle hukuk/siyasal ve emniyet kökenlilerden sonra en kalabalık grubu asker kökenli Emniyet Genel Müdürleri oluşturmaktadır. Böylece polisi yönetecek ve polis teşkilatının gelecek planlarını yapacak kişiler arasında çok sayıda askerin bulunması, polisin askerden özerkleşmesini engelleyen/geciktiren en önemli unsurlardan birisi olmuştur.

İTC'den miras kalan bu vesayetçi sistemlerden en uzun süreli olan ve hiçbir dönem etkisini kaybetmeyi ise polis üzerindeki siyasî vesayettir. II. Meşrutiyetten günümüze kadarki süreçte hükümetler ve siyasî yaklaşımlar değişse de, politik vesayetin hiç değişmeden devam ettirildiği, hatta her yeni yönetimle vesayetin daha da pekiştirildiği görülmektedir. 1999 yılında yapılan geniş kapsamlı bir araştırma, polis teşkilatında özellikle emniyet müdürlerinin tayin ve terfilerinde kural dışı uygulamaların yaygın olduğu ve bunların büyük bir kısmının siyasi müdahalelerden kaynaklandığını ortaya koymuştur (Gültekin ve Özcan, 1999, s. 73).

1907 ve 1913 tarihli nizamnamelerle uygulamaya başlanan polisin çalışma sistemi, cumhuriyet döneminde aynen de devam ettirilmiştir. Buna göre polisler “6/6 esasına göre çalışıyordu. Yani 6 saat karakolda görev yapıyor, 6 saat istirahat ediliyordu. Burada ilginç olan husus istirahat saatlerinin de karakolda geçiriliyor olmasıydı. Bu aynı zamanda onların yedek kuvvet olarak merkezde bekletilmesi anlamına geliyordu. Polis ancak haftada bir gün evine gidebiliyordu.” (Özdemir, 2007, s. 15). Bu uygulamaya ancak 1963 yılında son verilmiş ve bu karar polisler tarafından davul-zurna çalınarak kutlanmıştır (Yağar, 1988, s. 100).

İTC döneminde başlatılan kadınların polis teşkilatında görevlendirilmesi uygulaması Cumhuriyet döneminde de artarak devam etmiştir. 1909 yılında kurulan EUM kadrosunda çalışmaya başlayan Fitnat Hanım, ilk bayan polis memuru olarak kabul edilmektedir (Şahin, 2005, s. 102). 1932 tarihli Polis Teşkilatı kanunu ile kadınların da polislik mesleğine girmeleri kolaylaştırılmış ve kadın adaylarda boy şartı kaldırılmıştır. Kadın memurlar daha çok ahlâk zabıtası bünyesinde istihdam edilmişlerdir. 1933 yılına gelindiğinde Hukuk mezunu bir merkez memuru, lise ve ortaokul mezunu üç komiser ve dokuz sivil polis memuru olmak üzere toplam 13 kadın polis mesleğine girmiş durumdaydı (Çufalı, 2007, s. 14).

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e hiç değişmeden miras kalan bir diğer hizmet sınıfı ise çarşı ve mahalle bekçileriydi. Bunların çalışma şartları, görevleri ve diğer ilgili bazı hususları düzenleyen 29 Nisan 1330 (1914) tarihli ve 772 sayılı Çarşı ve Mahallât Bekçileri hakkındaki kanun, 1966 yılına kadar uygulamada kalmıştır. Bu kanun hükümlerine göre, çarşı ve mahalle bekçileri, en büyük mülkî amirine bağlı ve genel kolluğa yardımcı birimler olarak görevlendirilmişlerdir. Bu görevleri yerine getirirken zabıta kuvvetlerinin sahip olduğu her türlü hak ve yetkilere sahiptiler.

## **6. II. MEŞRUTİYET VE CUMHURİYET DÖNEMLERİNDE POLİS ADAY SEÇİMİ VE POLİSİN EĞİTİMİ**

1913 tarihli nizamnamenin polisin profesyonelleşmesi ve uzmanlaşması yolunda önemli bir basamak teşkil ettiğini belirtmek gerekir. Daha önceleri, polis alımlarında meslekî bir teorik veya pratik yeterliliğe bakılmaksızın sadece adayın iyi ahlâklı olmasına ve fizikî özelliklerine bakılırdı. Oysa bu nizamname ile ek koşullar getirilmiştir. Aday tespit işi doğrudan doğruya polis okullarına havale edilmiştir. Bu çerçevede polis alımında daha titiz davranılmaya başlanılmış ve başvuru koşullarını taşımayan adaylar reddedilmiştir. “Polis Okulundan diploma almadan meslekte polis istihdamı yasaklanmış bulunmaktadır. Adaylar, okula girdikten itibaren bir sene hizmet etmedikçe istifa edememektedirler.” (Yağar, 1988, s. 160). Yine profesyonelleşme çerçevesinde polis okullarının sayısının, kapasitelerinin ve eğitim kalitelerinin artırılması yönünde çabalar gerçekleştirilmiştir.

İTC'nin bu çabaları aslında bir zorunluluktan kaynaklanıyordu. Akçam'ın belirttiği gibi “1880'lerde polislerin çoğunun okuma yazması bile yoktur. Okuma yazması olanların ise mevcut ceza yasasından, soruşturma yöntemlerinden haberi bile yoktu.” (Akçam, 1992, s. 229). 1907 ve 1913 Nizamnameleri ile polisliğe alımda bir takım kriterler getirilmekle birlikte, istenilen niteliklere sahip insanların polis olması tam olarak sağlanamamıştı. Cumhuriyetle birlikte durum biraz daha düzelmiş olmakla birlikte, eskiden olduğu gibi “polise, ancak millet mekteplerinde okuyup yazmak öğrenebilen insanlar gelmekte idi. İlk tahsilliler bile, polis mesleğine, başka sahalarda iş bulamayacak kadar zayıf oldukları takdirde müracaat ederlerdi. Orta tahsilli

memleket çocukları ise, polis mesleğini akıllarından bile geçirmezlerdi.” (Alyot, 1947, s. 655). Osmanlı döneminde olduğu gibi Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında da polis okullarına alınacak adayların seçiminde takip edilen tek yol, adayların güçlü kuvvetli ve görünümünün düzgün olmasından ibaretti (Şahin, 2001, s. 117–18). “Alışıl gelmiş usul şu şekilde işlerdi; diğer bazı devlet dairelerinde de olduğu gibi o zamanki Ankara'nın meşhur 'İtfaiye Meydanı' ve etrafındaki kahvehane ve hanlardan memur adayı toplanırdı. Memur olma niteliklerine sahip olanlar burada bulunur ve herhangi bir memurluk talebi için beklerlerdi. O zamanki şartlarda memur olabilmenin niteliği ilkokul mezunu veya okur-yazar olmak, askerliğini yapmış olmak ve herhangi bir sakatlığı bulunmamaktı. Polis olmak içinse bunlara ilaveten gösterişli olmak da gerekiyordu. Polis aday adayı eğer siyasî polis olarak görevlendirilecek ise yüzünde şark çıbanı izlerinin bulunmaması önem arz ediyordu.” (Şahin, 2001, s. 119–120). Nitekim, 1937 yılında çıkarılan 3201 sayılı Kanununun 28'inci maddesiyle polisliğe alınacak adaylarda aranacak standartlar belirlendi. Bu bağlamda 30 yaşın üstündekilerin polislik mesleğine girişinin engellenmesi, Osmanlı döneminden beri yürütülen polisi gençleştirme çabaları yönündeki en önemli adım oldu. Polisliğe alımda daha merkezi bir yapılanmaya gidildi ve daha önce vilayetlerde ayrı ayrı komisyonlar kurulurken, bu kanunla merkezden tayin usulü kabul edildi.

Tanzimat'la birlikte başlatılan polise yönelik eğitim ve öğretim faaliyetleri, İkinci Meşrutiyetle birlikte hız kazanmış ve böylece eğitilmiş kadrolarda artış gözlenmeye başlanmıştır. Cumhuriyet döneminde polis eğitimi ve polisin profesyonelleşmesi alanında önemli adımlar atılmıştır. Cumhuriyet hükümetleri, Polis Teşkilatı'nın, toplum düzenini çağdaş yönetim anlayışları doğrultusunda koruma ve kollama hususunda etkinleştirilmesi ve bu etkinliğin sağlanmasında inisiyatif kullanabilmesi için çalışanların eğitilmesi konusuna büyük önem verdi. 30 Haziran 1932 tarihli ve 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu'nda, polisin özel bir meslek olduğu, polis mesleğinde tedris ve talimin mekteplerde yapılması ve bunun için lüzumu kadar mektebin açılması gerektiği ilk defa, açıkça zikredilmiştir (Alyot, 1947, s. 615). 1924 yılında mektepsiz polis sayısı mektepli polis sayının nerdeyse üç katı iken, 1933 yılında durumun tam tersine döndüğü görülmektedir (Bayram, 2001, s. 62).

Bu çerçevede Cumhuriyet yönetiminin polis eğitim kurumlarının artırılması yönünde bir çaba içerisinde girdiği görülmektedir. 1909 yılında kurulan İstanbul Polis Okulu Cumhuriyet dönemine intikal eden tek polis okulu idi. Yeni dönemde artan polis ihtiyacını karşılamak üzere 1923 yılında Sivas ve Konya’da, 1925 yılında Trabzon’da (Şahin, 2001, s. 110–114) birer polis okulu açıldı. Böylelikle çağdaş bir yönetim modeli ile polis yetiştirmek istenirken; diğer yandan da hâlihazırdaki polisin hizmet-içi eğitimi almasına önem verildiği gösterilmiş oldu (Tongur, 1946, s. 345–346).<sup>9</sup> Ancak İstanbul Polis Okulu dışındaki okullar çeşitli sebeplerden dolayı, 1931 yılında kapatıldı. 6 Kasım 1937 tarihinde polis amirlerinin yetiştirilmesi amacıyla Ankara’da Polis Enstitüsü öğrenime açıldı (Alyot, 1947, s. 815). Böylece ordudan sonra polis de kendi yöneticilerini yetiştirmek üzere bir yüksek okula kavuşmuş oldu. Ayrıca lise mezunu insanların polis mesleğine girmelerinde görülen zorlukları ve isteksizliği gidermek, lise tahsilli polisler yetiştirmek ve öğrenimleri sırasında kendilerine ayrıca meslek bilgileri öğretmek üzere Atatürk’ün direktifleriyle 15 Haziran 1938 tarihinde Polis Koleji kurulmuştur. Kolejde öğrencilerin, bir yandan genel lise seviyesi öğrencisi olarak yetiştirilirken diğer yandan da disiplin, meslek bilgileri ve yabancı dil bilgisi ile donatılması amaçlanmıştır. Böylece Cumhuriyet dönemi polisini Osmanlı’dan ayıran en önemli hususlardan birisi, “polis okullaşması” ve “polis eğitiminin sistemleştirilmesi” olmuştur.

## **7. POLİSİN SİYASALLAŞMASI VE POLİS TEŞKİLATI’NIN SİYASAL ETKİLENMEYE AÇIK HALE GELMESİ**

İTC’nin Cumhuriyete bıraktığı bir diğer miras ise “siyasallaşmış bir polis teşkilatı” idi. Her ne kadar polis okulunda polisler siyasetle uğraşmamaları ve hükümetin icraatlarını tenkit etmemeleri öğretilse de (Feridun, 2010, s. 53), İTC dönemi siyasetin polis teşkilatı içerisinde en fazla etkisini gösterdiği dönemlerden birisi olmuştur.<sup>10</sup> Bab-ı Ali baskını ile iktidara, doğal olarak ülkenin iç güvenlik teşkilatlarına tümüyle el koyan İTC, hemen her bürokratik yapıda olduğu gibi polis teşkilatında da kadrolaşma ve kendi



<sup>9</sup> 1925 yılında Emniyet Genel Müdürlüğü’nün 4.038.547,77 liralık bütçesinin 18.339,27 lirası polis eğitimi için sarf edilmiştir.

<sup>10</sup> Hem Osmanlı ve hem de cumhuriyet dönemi yasal metinlerde, polisin siyasetle uğraşması terkin-i kayıt (meslekten ihraç) cezasını gerektiren fiiller arasında sayılmıştır.



düşüncesindeki insanları göreve getirme politikasını iktidara geldiği günden itibaren uygulamaya başlamıştır. Bu nedenle 1908 devriminin ilk zamanlarında Abdülhamit ile İTC arasında kendi adamını zaptiye nazırı yapma kavgası yaşanmıştır. İTC, 1909 yılında polis teşkilatında gerçekleştirdiği büyük bir tasfiye ve kadrolaşma hamlesi ile buna karşılık vermiştir. İTC özellikle İstanbul polis kadrosunu gençleştirerek mühim bir kısmına kendi adamlarını yerleştirmiştir. İTC muhalefete düştükten sonra bile, polis, yeni kurulan hükümetle işbirliği yapmamış ve hükümetten gelen taleplere karşı gizli bir direnç göstermiştir. Polisin siyasallaştırılması en bariz şekilde Babiâli baskınında görülebilir. Polis bu baskını önleme adına bir faaliyette bulunmamıştır. Baskından sonra önemli memurluklara kimlerin getirileceği bile henüz belli olmamışken ilk iş olarak Azmi Bey'in polis müdürü olarak atandığının duyurulması, baskını gerçekleştirenler için polisin denetimini sağlamanın ne derece önemli olduğunun göstergesidir (Ergut, 2004, s. 209–210).

Cumhuriyetle birlikte devralınan merkezîyetçi bir teşkilat yapısı ve bu yapıda İçişleri Bakanının yalnız polislik politikalarının tespitinde değil personel atamaları ve terfi gibi örgütsel işleyiş üzerinde de tek karar mercii olması, polis örgüt ve yönetimini politik müdahalelere maruz bırakmaktadır. Bu konuda siyasal iktidarı sınırlayacak ve dengeleyecek bir güç, bir mekanizma bulunmamaktadır. Diğer bir deyişle güçlü bir bürokratik geleneğe ve özerk bir pozisyona sahip olmayan polis, politik etkilere açıktır (Sözen, 2002, s. 56). Bu yapı, bundan sonraki her hükümet değişikliğinde teşkilatta üst düzey amirler arasında büyük çaplı tayin ve terfilerin yapılmasını ve politikacıların polis teşkilatına müdahale etmelerini mümkün kılmaktadır.

Cumhuriyet döneminde devrimlere ve yeni rejime muhalif olanların bürokraside –polis teşkilatı da dâhil- etkin görevlere getirilmemesi politikası sürdürülmüştür. Tek Parti'nin iktidarda olduğu yıllarda devletin bütün kurum ve birimlerine CHP hâkim olmuştur. Bu çerçevede parti aleyhtarlarının -aralarında polis teşkilatı'nın da olduğu- “kamu işlerinden tasfiyesine dair de kararlar alınmıştır.” (Sakal, 2009, s. 139). Bu çerçevede görevini sürdüren polisler, rejimi koruma ve devrimleri kökleştirme sürecinde, tavizsiz bir tutum takınmış ve muhaliflere göz açtırmamıştır. Tarihsel olarak her rejimin kendi

çıkarı için sadık polis güçleri oluşturmak istemesi, devrimci rejimlerde daha keskin bir şekilde hissedilir (Ergut, 2004, s. 377). Benzer şekilde bir devrim sürecini yaşamış ve savaşın getirdiği olağanüstü bir süreçten geçmekte olan Türkiye’de de polis, işbaşına gelen hükümetlerin dönüştürücü ve kitleleri kontrol edici siyasetlerinin asli organları arasında önemli bir rol oynamıştır. Bu nedenle modern Türk polisinin rejim muhaliflerine karşı bu tavrının köklerini İTC döneminde aranmalıdır (Ergut, 2004, s. 371).

Polisin siyasallaşmasına dair ipuçlarını, cumhuriyet döneminde polisle ilgili çıkarılan yasalarda yer alan bazı hükümler de bulmak mümkündür. 1934 yılında çıkarılan PVSK, bir anlamda Türkiye’deki güçlü devlet anlayışının polislik uygulamalarına doğrudan yansımaları olmuştur. Bu kanunun, en büyük mülkî idare amirine olağanüstü ve devlet güvenliği ile ilgili durumlarda, zararlı çalışmalarda bulunacaklarından kuşku edilen kişileri, çok uzun süre gözetim altına alabilme ve genel araçlara el koyabilme yetkisini veren 18. maddesi, polise, mülkî idare amirinin dolayısıyla siyasî iradenin emrinde hareket etme zorunluğunu getiriyordu. Benzer şekilde PVSK’nın ikinci maddesinde yer alan *“Polisin göreceği vazifelerde selahiyetli amirden verilecek emirlerde Memurin Kanunu’nun 40. maddesi hükmü cari değildir”* 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, s. 338–339).

İTC polisinin Abdülhamit rejimine benzer hatta ondan daha etkili ve etkin olduğu bir diğer husus da siyasal muhalifleri sindirmek gibi bir işlevi olmasıydı. Bu iki rejim ne kadar da birbirinden farklı da olsa polisi bir baskı aracı olarak kullanma noktasında benzeşiyorlardı. Bu dönemde en çok kuvvetlenen polis birimi siyasî şube idi. Alyot, Abdülhamit’in karanlık istibdat rejimine karşı mücadele eden milletin ileri görüşlü ve gayyur evlatlarını, siyasî polis vasıtasıyla takip ve tazyik ettirdiğini, bu nedenle siyasî polisin, Türk polis

tarihine karanlık bir sahife yazılmasına sebep olduğunu söylemektedir (Alyot, 1947, s. 225). İbrahim Feridun, Abdülhamit dönemi polislik uygulamalarını anlatırken “son zamanlarda zaptiye nezareti makamını işgal eden bir takım alçak nazırlar, sarayın vasıta-i zulüm ve melaneti olarak etraflarına topladıkları bazı kendileri gibi haşerat ile milletin huzur ve selametini selbetti. Birçok aileleri tarumar eylediler ki bu hal o zamanın heyet-i zabıtası için silinmez bir lekedir” demektedir (Feridun, 2010, s. 174). İlk başlarda polisi iddia ettikleri bu görüntüden kurtarmak isteyen İTC yönetimi önemli adımlar atmış, ancak sonraki yıllarda eski uygulamalara benzer bir tavır içine girmiştir. Ülke içinden bir muhalefete hiç tahammülü olmayan İTC için, yaşanan savaşlar büyük bir gerekçe sunmuş, hem muhaliflerinin meclise girmesini engellemek ve hem de parti içindeki muhalifleri sindirmek için polisi, baskı aracı olarak kullanmıştır. Sivil polisler bu kişilerin her hareketini yakından takip etmişlerdir. Polis sadece muhalefeti sindirmek için değil, İTC'nin sivil kanadı tarafından orduya karşı kendi konumlarını güçlendirmek amacıyla da kullanılmıştır. (Ergut, 2004, s. 371). Cumhuriyet döneminde de devrimlerin gerçekleştirilmesi ve halka benimsetilmesi sürecinde, polisin siyasal yaşama ve halkın gündelik yaşantısına artan bir müdahalesinin olduğu görülmektedir. 1932 yılında çıkarılan 2049 sayılı Polis Teşkilat Kanunu'na göre polis, idare makinesinin arızasız ve inkılâbın gerektirdiği şekilde işlemesi için bölgelerinde siyasî emniyeti sağlamakla görevliydi (Alyot, 1947, s. 615). Bunun bir diğer sebebi ise Tek Parti iktidarının, Türkiye'deki polis kültürü üzerinde oluşturduğu derin tesirdir. Polis kendi görev bilinci ve vazifesine yaklaşım tarzını oluşturmuş ve hükümetin düşünce tarzını benimseyerek adeta 'iktidarın polisi' olarak görev yapmıştır. Örneğin, 1930 yılında yapılan ve Serbest Fırka'nın kısmî başarı sağladığı belediye seçimlerinde, İçişleri Bakanı Şükrü Kaya'nın talimatıyla polis, Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın seçimi kaybetmesi için elinden geleni yapmıştır (Okyar ve Seyitdanlıoğlu, 1997, s. 77).

## SONUÇ

Bu makalede II. Meşrutiyet'ten Cumhuriyete geçiş döneminde Türk Polis Teşkilatı'nda gözlemlenen oluşum, dönüşüm ve uygulamalar çerçevesinde

bir sürekliliğin mi yoksa bir kırılmanın mı göstergeleri olduğu incelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede her iki dönem polis teşkilat yapısının yanısıra, yasal metinler, polislik anlayışı ve iç güvenlik yaklaşımları karşılaştırıldığında, birçok noktada aralarında belirgin farklar olmasına karşın, bazı noktalarda da birbirlerinin devamı ve yarım kalan atılımların tamamlanması şeklinde bir sürekliliğin olduğu görülmektedir. Ancak birçok noktada her iki dönemdeki polislik yaklaşımları arasında belirgin farklar mevcuttur.

İTC döneminde ivmelenen polis teşkilatındaki değişimler I. Dünya Savaşı ve Millî Mücadele esnasında sekteye uğramış ve bir duraklama –ve hatta gerileme- dönemi yaşanmıştır. Ancak Cumhuriyet dönemi ile birlikte hükümetlerin, polisi nitelik ve nicelik olarak daha iyi bir konuma getirmek için çaba içerisinde oldukları, ancak öncüllerinden devraldıkları yapıyı çok fazla değiştirmeden bazı iyileştirmelerle devam ettirdikleri görülmektedir. Bu nedenle Cumhuriyet’in ilk yıllarındaki polis teşkilatının yapısının İTC rejimi tarafından oluşturulan teşkilat yapısının bir devamı olduğunu kolaylıkla söylemek mümkündür. Merkezi ve güçlü bu teşkilat yapısı, Cumhuriyet döneminde daha da sağlam temellere oturmuş ve ilk on yıllık süreçte İTC’nin yarım bıraktığı teşkilatlanma tamamlanmıştır.

Cumhuriyet hükümetleri 1930’lu yıllara kadar polis teşkilatı ile ilgili esaslı bir yasal değişiklik ve düzenleme yapmamış, daha doğrusu ertelemiştir. Ancak bu dönemde mevcut yasaların ihtiyacı karşılamada yetersiz kaldığı ve rejimi korumak için daha ciddi tedbirlerin alınması gerektiği iyice ortaya çıktıktan sonra, polis kuvvetinin profesyonelleştirmesi amacıyla yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Polisin öz güvenini kazanmasında ve profesyonel bir meslek haline gelmesinde önemli yeri olan bu yasal düzenlemelerle polisin takdir yetkisinin artırıldığı görülmektedir. Şükrü Kaya’nın İçişleri Bakanı olarak görev yaptığı özellikle 1932–1938 yılları arasında gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, aslında Osmanlı döneminde çıkarılan ve uzun yıllar kullanılan 1907 ve 1913 tarihli nizamnamelerin gözden geçirilerek günün şartlarına uyarlanmasından öteye gitmemiştir. Bu nizamnameler ve Cumhuriyet dönemi yasal metinler karşılaştırıldığında oldukça benzer özellikler taşıdığı ve iç güvenlik yaklaşım mantalitesinin satır aralarında kendini koruduğu görülmektedir.

Osmanlı döneminde çıkartılan ve Cumhuriyet döneminde uzun süre yürürlükte kalan kanunlara baktığımızda; fuhuş suçunda, kadınları sokakta denetlemede, serserilere muamele tarzında, siyasal muhalifler karşısındaki tutumda, toplumsal olayları önlemede, dernek kurma konularında polisin benzer bir tutum içerisinde olduğu, olayları değerlendirme ve yaklaşımında köklü bir değişim yaşanmadığı görülmektedir. Ancak Osmanlı'nın dağılma sürecinde devleti yaşatma düşüncesiyle gerçekleştirilen faaliyetlerin, Cumhuriyetle birlikte yeni kurulan bir rejimin yaşatılması ve devrimlerin kökleştirilmesi amacına evrildiği görülmektedir. Bu nedenle devleti ve rejimi tehdit edebilecek her türlü oluşum ve örgütlenme polisin yakın takibinde olmuş ve devletin çıkarları için kişisel haklar bazen geri plana atılabilmektedir.

Her iki dönemde de polisi keyfiyet olarak yükseltme gayretlerini bariz bir şekilde görmek mümkündür. Ancak her iki dönemde de istenilen hedefe ulaşamamıştır. Polisliğe müracaat eden adayların istenilen ölçülerden uzak olması, yöneticileri eğitime daha çok önem vermeye itmiştir. Osmanlı döneminde başlatılan ve savaşlar nedeniyle sekteye uğrayan polisin eğitimi konusu cumhuriyetle birlikte yeniden ele alınmış ve birçok polis eğitim kurumu açılmıştır.

Sonuç olarak; polislik noktasında Cumhuriyet dönemi ve İTC dönemi arasında keskin bir kopuş veya süreklilikten bahsetmek zordur. Kemalist rejimin iç güvenlik politikalarını belirlerken, İttihatçıların, imparatorluk bağlamı içinde ele aldıkları pan-islamcı ve Turancı-Türkçü söylemlerin yerine ulus-devlet bağlamı içinde konuyu ele aldıkları görülmektedir. Bu ayrım aynı zamanda önemli bağlamsal bir kopuşa da işaret etmektedir. Bu nedenle salt polis teşkilatının yapısına bakarak, biçimsel açıdan görülebilecek devamlılıktan hareketle Cumhuriyet dönemi polisini İTC polisinin bir devamı olarak kabul etmek eksik yaklaşım olacaktır. Kaldı ki Cumhuriyet yönetiminin ilk yıllarda biraz zorunluluktan dolayı bazı polislik uygulamalarını devam ettirdikleri, ancak belli bir süre sonra bundan vazgeçerek eskiyle tam tersi uygulamalar başlattıkları görülmektedir.

**KAYNAKÇA**

- 150 İlikler, Kubilay Olayı, Çarşaf-Peçe-Peştemalla Örtünme Sorunları: Polis Arşiv Belgeleriyle Gerçekler, Polis Dergisi, (1998), EGM Yayınları, Yayın No: 129, Ankara.**
- Akçam, T. (1992), Siyasal Kültürümüzde Zulüm ve İşkençe, İstanbul İletişim Yayınları.**
- Alyot, H. (1947), Türkiye’de Zabıta, Tarihi Gelişim ve Bugünkü Durum, Kanaat Basımevi, Ankara.**
- Atay, F. R. (1969), Çankaya, Doğan Kardeş Matbaası, İstanbul.**
- Bali, R. N. (2010), “Yirminci Yüzyılın Başlarında İstanbul’un Fuhuş Âleminde Yahudilerin Yeri”, (Online <http://www.rifatbali.com/images/stories/dokumanlar/mahrem3.pdf>, 31.8.2010)**
- Baltaoğlu, A. G. (1994), “Atatürk’ün Seçkin Bir İdarecisi: Ali Cemal Bardakçı”, *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 1, Konya, s. 267–282.**
- Baydar, E. (2010), *Korgeneral Ekrem Baydar Anlatıyor: Atatürk’ün Emniyet Müdürü*, (Hazırlayan: Sami Karaören), Destek Yayınları, İstanbul.**
- Bayram, A. (2001), *Cumhuriyet Döneminde Emniyet Teşkilatının Yapısı*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya).**
- Bilgiç, V. K. ve Karakaya, M. (2002), “Türk Polis Teşkilatının Tarihi Gelişimi”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 4 (1-2), s. 171-186.**
- Birinci, A. (1999), “Emniyet Teşkilatı’ndaki İlkler”, *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 3, Polis Akademisi Başkanlığı, Ankara, s. 9–16.**
- Cumhuriyetin 50. yılında İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü, *Kuruluşu: Tarihi Gelişimi, Görev ve Yetkileri ve 1923–1973 Çalışmaları*, (1973), II. Kitap, EGM Yayınları, Ankara.**
- Çufalı, M. (2007), “Cumhuriyet Döneminde Emniyet Teşkilatının Gelişimi”, *Çağın Polisi*, Yıl: 6, Sayı: 72, Aralık, s. 14–16.**
- Demirbaş, C. (2005), “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Polis Teşkilatı”, *Polis Dergisi*, Yıl: 11, Sayı: 43, s. 148–149.**
- Dündar, A. N. (1995), “Kuruluş, Gelişme, Değişme”, *150. Kuruluş Yıldönümünde Türk Polisi*, EGM Yayınları, Ankara, s. 15–50.**
- Eldem, V. (1994), *Harp ve Mütareke Yıllarında Osmanlı İmparatorluğunun Ekonomisi*, Ankara.**
- Ergut, F. (2004), *Modern Devlet ve Polis: Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Toplumsal Denetimin Diyalektiği*, İletişim yayınları, İstanbul.**
- Erner, A. F. (2013), *Polis Rehberi*, (Yay. Haz: Cemal Tepe), Ankara.**
- Eryılmaz, B. (1995), *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi, İzmir.**
- Feridun, İ. (2010), *Polis Efendilere Mahsus Terbiye ve Malumat-ı Meslekiye*, (Yayına hazırlayanlar: Muhittin Karakaya ve Veysel K. Bilgiç), Polis Akademisi Yayınları, Ankara.**

- Gülmez, M. (1983)**, "Polis Örgütü'nün İlk Kuruluş Belgesi ve Kaynağı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 16, Sayı: 4, s. 3–15.
- Gültekin, R. ve Özcan, Y. Z. (1999)**, "Türkiye'de Polis ve Politika İlişkisi", *Polis Bilimleri Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 4, s. 69–93.
- Jackson, A. and Lyon, A. (2001)**, "Policing after ethnic conflict : Culture, democratic policing, politics, and the public", *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 24, No. 4, MCB University Press. , p. 563–584.
- Karayaka, A. (2002)**, "1. Dünya Savaşı Öncesinde (1913-14'lü Yıllarda) Emniyet-i Umumiye Müdürlüğüne (Türk Polis Teşkilatına) Bir Bakış." *Polis Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 32, (Temmuz-Ağustos-Eylül), s. 10–13.
- Koçak, C. (1991)**, *Türk-Alman İlişkileri (1929–1939)*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Metin, İ. (1983)**, "Polis Örgütünün Görevleri ve Yapısı", *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: VI, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 1637–1654.
- Milliyet**, (04.06.1960).
- Okçabol, D. (1939)**, *Meslek Terbiyesi*, Polis Enstitüsü Neşriyatı, Ankara,
- Okçabol, D. (1940)**, *Zabıta Tarihi*, III. Kitap, Polis Enstitüsü Neşriyatı, Ankara.
- Okyar, O. ve Seyitdanlioğlu, M. (1997)**, *Fethi Okyar'ın Anıları, Atatürk, Okyar ve Çok Partili Türkiye*, Türkiye İş Bankası Yay., İstanbul.
- Özbek, N. (2004)**, "Osmanlı İmparatorluğu'nda İç Güvenlik, Siyaset ve Devlet, 1876–1909", *Türklük Araştırmaları Dergisi*, Sayı: 16, s. 59–95.
- Özdemir, E. (2007)**, "Polis Çağdaş Köle Midir", *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 6, Sayı: 66, Haziran, s. 15–17.
- Sakal, F. (2009)**, "Tek Parti'nin Vatandaşları ve Ötekileştirdikleri", *History Studies*, Volume 1/1, s. 134–160.
- Sarıhan, Z. (2007)**, *Kurtuluş Savaşı Kadınları*, 3. baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Sertel, Z. (1977)**, *Hatırladıklarım*, Gözlem Yayınları, İstanbul.
- Sözen, S. (2002)**, "Türk Kamu Bürokrasisi ve Polis Teşkilatı", içinde *Türkiye'de Devlet, Toplum ve Polis*, (Editörler: Hasan Hüseyin Çevik- Turgut Göksu), Seçkin Yay., Ankara s. 53-68.
- Şahin, E. (2001)**, *1907'den 2000'e Polis Okulları*, Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi, Ankara.
- Şahin, E. (2003)**, "Ahlâk Zabıtasının Tarihi Yapılanması", *Polis Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 34, (Ocak-Şubat-Mart), s. 66–71.
- Şahin, E. (2004)**, *Türk Polis Teşkilatının Şanlı Geçmişinde ve Cumhuriyete Giden Yolda İz Bırakan Polisler*, Ankara, EGM Yayın No: 371.

**Şahin, E. (2005)**, “1890–1894 Yılları Arasındaki Zaptiye Nezaretinin Yapılanmasında Görev Alan Kadın Çalışanlar ile İlk Kadın Polis Memuru Fitnat Hanım”, *Polis Dergisi*, Yıl: 11, Sayı: 43, (Ocak-Şubat-Mart), s. 96–123.

**Şahin, E. (2010a)**, “Dersaadet Polis Mektebi”, *Çağın Polisi Dergisi*, Yıl: 9, Sayı: 99, Mart, s. 26–28.

**Şahin, E. (2013)**, *Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Gayrimüslim Polis Biyografileri*, 1. Cilt, Polis Akademisi Yayınları, Ankara.

**Tepe, C. (2014)**, “31 Mart Vakasının İstanbul Polis Okulunun Kuruluşuna Katkısı”, *Çağın Polisi Dergisi*, Sayı: 146, s. 36-38.

**Tongur, H. (1946)**, *Türkiye’de Genel Kolluk*, Emniyet Genel Müdürlüğü, Ankara.

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