

Güvenlik Bürokrasisi ve Partizanlaşma Sorunu: 1970'li Yıllarda Türk Polis Teşkilatı

Seda Öz Yıldız

Yard. Doç. Dr. | Polis Akademisi Güvenlik Bilimleri Enstitüsü

Öz

Bu makalenin konusu, kurumsal yozlaşmanın temel göstergelerinden biri olan partizanlaşma meselesini kavramsal olarak betimleyerek Türkiye'de iç güvenlik bürokrasisinin partizanlaşma sorununun neden ve sonuçlar ekseninde incelemektir. Bu sorunu analiz edebilmek amacıyla Türk polis teşkilatı tarihinde partizanlaşma sürecinin en belirgin yansımalarının yaşandığı 1970'li yıllar örnek olarak ele alınmıştır. Türkiye'de 1971-1980 yılları arası dönemde iktidara gelen siyasi partilerin çok sık değişmesi ve koalisyon dönemleriyle birlikte kutuplaşan ideolojiler, partiler arasındaki iktidara erişme ve iktidarı korumaya yönelik sürekli bir çekişme hali, beraberinde Türk polis teşkilatı içinde de partizanlaşmayı had safhaya ulaştırmıştır. Türk polis teşkilatı içinde 1970'li yıllarda yaşanan ve giderek artan partizanlaşma sorunu neticesinde ise iç güvenliğin sağlanmasında polisin etkinliği ve itibarı azalmış, bu durum ise 12 Eylül 1980 askeri darbesine de zemin hazırlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Polis, Ordu, Güvenlik, Bürokrasi, Partizanlaşma

Security Bureaucracy and Partisanship Problem: Turkish Police Organization in the 1970's

Abstract

The subject of this article is analyzing partisanship of internal security bureaucracy in Turkey on the axis of cause and effect by describing conceptual partisanship problem which is one of the main indicators of institutional degeneration. To analyze this problem 1970's are discussed as an instance because the most obvious reflections were seen in terms of partisanship process in Turkish police organization history in the years of 1970's. In Turkey, the political parties came to power in the period between 1971 and 1980 have changed very frequently and the polarization of ideologies with coalition governments period and the continuous struggle for the protection of the power among the parties have brought partisanship to the high stage in the Turkish police organization. As a result of the growing problem of partisanship in the Turkish police organization in the 1970s, the efficiency and reputation of the police decreased in ensuring internal security, which also provided the basis for the September 12, 1980 military coup.

Key Words: Police, Army, Security, Bureaucracy, Partisanship

Giriş

Bürokrasi üzerine yapılan sistematik ve kapsamlı çalışmaların öncülüğünü üstlenen Weber ile bürokrasi kavramı neredeyse bütünleşmiş gibidir. Weber, bürokrasiyi kavramsal bir çerçeveye oturtarak modern gelişmeye en uygun bürokrasinin rasyonel kurallar sistemine dayalı, ideal bir düzen olduğunu ileri sürmüştür¹. Weber'e göre bürokrasi, yasalarla düzenlenmiş yetki alanı içerisinde otorite hiyerarşisine göre biçimlenmiş, yönetimi yazılı belgelere dayanan, uzmanlaşmaya dayalı, gayri şahsi biçimsel kurallar sistemi içinde yürütülen rasyonel bir örgüt düzenidir². Weber, bürokratik sistemi yalnızca devlet yönetimi ile sınırlandırmayarak aynı zamanda bütün sosyal kurumlara etki eden bir idare sistemi olarak ele almaktadır. Bürokratik sistemin kişisellikten uzaklaştıkça ve kişinin önceden hesaplanamaz irrasyonel öğelerden arındırıldığında asıl niteliğine kavuşacağını iddia eden Weber açısından bakıldığında özellikle bu bürokratik modelin işleyişinde çoğu zaman sorunlarla karşılaşmaktadır³. Bürokrasinin işleyişinde önemli sorunlardan biri olan yozlaşma probleminin ise temel parametrelerinden biri bürokrasi ile siyaset arasında kurulan sorunlu ilişki biçimlerinden biri olan partizanlık meselesidir.

Partizanlık, en genel ve basit ifadesiyle parti taraftarlığı ve tarafgirlik anlamlarına sahip olmasına rağmen, vuku bulduğu zamanlar itibarıyla farklı anlamlar kazanabilmektedir. Temeli "Biz" ve "Öteki" ayrımına dayanan kimlik betimlemesi, aynı zamanda siyasi bir tutum göstergesi sayılabilecek partizanlığa dönüşebilmekte ve bu durum özellikle merkezi yapının güçlü olduğu devlet biçimlerinde kendini daha çok hissettirmektedir. Bu bağlamda partizanlık, bir anlamda merkeze ya da çevreye taraf olmayı ve hatta içerik ve derinlikten yoksun bir salt taraflı olmaktan ibaret bir duruşla kendini göstermektedir.

Partizanlığın ortaya çıkışı salt siyasi koşullara bağlı olmadığı gibi partizanca tutum gösteren kişileri de bu yönde etkileyen temel unsur modern devlet yapısından ziyade insan doğasında bulunan potansiyeller ve toplumsal gerçekliklerdir. Siyasi ortam, yalnızca bu tutumları görünür kılmaya aracılık etmektedir. Özellikle tek partili yönetim sistemlerinde yönetim ve siyasi güç özdeşleşmesi tam ve kesin olduğundan dolayı partizanca tartışmaların kabaca yapılacak bir gözlem neticesinde çok partili siyasal rejimlerde öne çıktığını görmek olanaklıdır. Çok partili sistemlerde iktidara gelen bir partiyle birlikte bu partiye taraf partizanlar, siyasetten, ekonomiye, yönetimden sosyal haya-

1 Max, Weber, *Bürokrasi ve Otorite*. (Çev. B. Akın), Adres Yayınları, İstanbul, 2015, s. 15.

2 Weber, a.g.e., s. 192-194.

3 Weber, a.g.e., s. 2016

ta kadar geniş bir yelpazede konumlanabilmektedir. Partizanlığın görünür kılındığı yönetim biçimlerinde ise parti çevreleri dışında kalan kesim, siyasi güçten pay alamamaktadır. Nihayetinde bir partizan yapılanmanın iktidardan uzaklaştırılması genellikle diğer partizan grup güçleri marifetiyle gerçekleşmektedir. Böylelikle bir önceki partinin partizanlarının yol açtığı güç kaybı yeni partizan grup tarafından tazmin edilmektedir. Herhangi bir partizan grubun iktidar nimetlerinden faydalanmasının toplumda görünür hale gelmesi, bu iktidar nimetlerinden beklediği faydayı bulmayan ve muhalif konuma giren diğer grupların da karşı partizanlaşmasına neden olmaktadır. Böylelikle bir kısır döngü halinde ve giderek kendini besleyerek her iktidar değişimi toplumdaki partizanlığı bir derece daha artırmaya devam etmektedir ve bu süreç etki-tepki biçiminde kendini her defasında yeniden üretmektedir.

Bu çalışmanın amacı, bürokrasinin partizanlaşması sorunsalının genel teorik çerçevesini iç güvenlik bürokrasisinin partizanlaşması sorununa indirgeyerek betimlemektir. Bu amaca ulaşmak için, ülkemizde iç güvenlik bürokrasisinin en belirgin partizanca tutumlar içine girdiği 1970'li yıllardaki Türk polis teşkilatı örneği ele alınmıştır. 12 Mart 1971 muhtırası ile başlayarak 12 Eylül 1980 askeri darbesi arası dönemi kapsayan 1970'li yılların özellikle ikinci yarısında ülkemizde polis bürokrasisi ile siyasetçiler arasında kurulan partizanlığa dayalı ilişkinin neden ve sonuç ekseninde incelenmesiyle iç güvenlik bürokrasisine özgü yeni betimlemelere ulaşılabileceği varsayılmaktadır.

Polis teşkilatlarının analiz edilmesinde devlet-polis ilişkisi dışına çıkılarak siyasetçi-polis ilişkisi perspektifinde yapılan ilk çalışmaların 1980'lerin başında ele alan Robert Reiner tarafından öncülüğü yapılan ve İngiltere'deki ilk polis sosyolojisi çalışmalarıyla başladığı söylenebilir⁴. 20. yüzyılın başına gelinceye dek polislik, herkesin sorumluluğunun bulunduğu toplumsal bir ödev biçiminde gerçekleşirken, modern devletlerin ortaya çıkışıyla birlikte bu görev, polis teşkilatlarına devredilmiş, diğer bir deyişle, polislik kurumu vasıtasıyla devletin kendisine karşı gelişen bir toplumsal ya da bireysel harekete müdahalesi, polislik kurumu üzerinden gerçekleşmeye başlamıştır⁵. Böylelikle modern devlet yapılanmasının gelişimiyle aynı zamanda bürokratik bir kurum haline gelmiş olan iç güvenlik teşkilatı mensupları da Lipsky'nin özgün ifadesiyle "Sokak başı bürokrati" görünümüne bürünmüştür⁶. Bu anlamda bürokrasinin partizanlaşması sorunu, diğer tüm bürokratik kurumlarda olduğu

4 Robert Reiner, 1984 yılında İngiltere'de yaşanan polisin siyasallaşması ile birlikte polis yetkilerinin kısıtlanmasına ilişkin ülkedeki tartışmalar üzerine 1985 yılında polis siyaset ilişkisini irdeleyen *The Politics of the Police (Polis Politikası)* kitabını yazmıştır.

5 Robert Reiner, *Chief Constables: Bobbies, Bosses or Bureaucrats?* (2. bs.). Oxford University Press, Oxford, 1991, s. 8.

6 Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of The Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York, 1980, s. 1-2.

üzere polis teşkilatını da etkiler duruma gelmiştir. Ancak devlet politikalarının topluma aktarıcısı olan bürokratların zaman içerisinde partizanca hareket etmesinin, bir süre sonra devletin temel politikalarından uzaklaşarak kaotik bir siyasi ortama neden olduğunu iddia etmek mümkündür.

Devletin silahlı gücü olan polisin aynı zamanda devlet kurumunu sahiplenmesi, Bora'nın da belirttiği üzere zaman içerisinde "(...) Kamu düzenini koruma görevinin sınırlarını aşarak, adeta bir milli davanın savunulmasına dönüşmesi" haline gelebilmektedir.⁷ Polis, kendini devletle özdeşleştirdiğinde bu durum, "(...) Mesleğin ayrıcalıklı bir yüksek görev olarak yüceltilmesine de zemin hazırlamaktadır".⁸ Polisler, bu şekilde devletin devamını sağlamak gibi kutsal görülen bir görevi üstlenirken bazen iktidar partileriyle devleti özdeşleştirerek siyasi partinin iktidarını devam ettirme işlevini de üstlenebilmektedir. Partizanlaşma adı verilen bu sürece dahil olan polisler bazen ülkemizde 1970'li yıllarda da yaşandığı üzere fikirlerini benimsediği siyasi partilerin iktidara gelmesi yönünde diğer bir deyişle iktidarı değiştirme yönünde de siyasi iktidar partisine muhalif bir tavır içinde olabilmektedir. Böyle bir durum ise özellikle iç güvenlik gibi bir alanda asla kabul edilemeyecek zafiyetlerin oluşmasına neden olmaktadır ki bu sorunun analizi de araştırma konusu olan polis-siyaset ilişkisinin polisin partizanlaşması sürecine indirgenmesine ihtiyaç doğurmaktadır.

Türkiye'de 1970'li yıllardaki koalisyon hükümetleri dönemlerinde, hükümetlerin polisi kendi yönetim gücünün devamının bir sigortası olarak görme eğilimlerinin görünürlük kazandığı söylenebilir. Diğer taraftan bu dönemlerde polis teşkilatına siyasi müdahalelerde bulunulması ve polislerin partizanca tutum takınması sorunu, Türk siyasi tarihinde belirli dönemlerde öne çıkan bir sorun haline gelmiştir. Türkiye'de koalisyon hükümetleri yönetimlerinde, koalisyon ortakları partiler arasında en çok önem arz eden tartışma alanının hangi koalisyon üyesi partinin Türk polis teşkilatının da bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı'nı alacağı tartışması, tesadüf olarak görülmemektedir.

İç güvenlik bürokrasisinin siyaset ile kurduğu ilişki biçimini belirleyen bir diğer faktör de, iç güvenlik bürokrasisinin kendi aktörleri arasında, bir diğer deyişle asker ve polis arasında, kurulan ilişki biçimidir. Pek çok modern devlette ordudan ayrılarak kurulan polis teşkilatlarının bir kısmının "Ordu ruhu"nu devam ettirerek militer geleneklerle de işlenen "İç ordu" mantığıyla idare edildiği sıklıkla gözlenebilmektedir. Bir yandan militer kurumsal gelenekler sürdürülürken, diğer yandan da hızla bürokratik bir hale büründü-

7 Tanıl Bora, "Devletin Polisi. Polisin Devleti". *Birikim*. Ankara, 1994, Sayı: 57/58, ss. 3-11.

8 Bora, *a.g.e.*, s. 11.

ğü için bürokrasinin temel açmazı olan partizanlaşma sorunuyla da karşılaşan polis teşkilatlarının ise çoğu zaman devletin değil siyasi partilerin polisi olma yönünde faaliyetlerde bulunduğundan söz etmek mümkündür.

Ülkemizde özellikle ordu ve siyaset aktörleri arasında bazı dönemlerde yaşanan gerilimin Türk polis teşkilatına da yansması, oldukça belirgindir. Özellikle ordunun siyasete müdahil olma çabalarında, siyasi iktidarın elindeki tek silahlı güç olan Türk polis teşkilatı üzerinde etki kurma yöntemi, tarihsel süreçte siyasal hayatımızda sıklıkla denenmiştir. Çok partili hayata geçişe kadar Türk polis teşkilatı içinde asker kökenli yöneticilerin söz sahibi oluşu ve çok partili hayata geçiş sonrasında sıkıyönetim dönemlerinde ordunun polisi kontrol altında tutuşu, bunun birer göstergesidir. Bunun yanı sıra, 1970'li yıllar gibi askeri müdahale gölgesinin her daim hissedildiği dönemlerde, polisin yozlaştırılması ve halk nezdinde itibarsızlaştırılmasına yönelik girişimlerin askeri darbelerin ön hazırlayıcılarından biri olduğu söylenebilir.

İç Güvenlik Bürokrasisi Kavramı Üzerine

Genel anlamda asker ve polisin görev yaptığı alan olarak değerlendirilen iç güvenlik bürokrasisi ile daha özel alanda emniyet teşkilatı içerisinde vuku bulan polislik bürokrasisi olarak tanımlanabilecek kavramda iç güvenlik hizmetlerinin bürokratik bir sistem dâhilinde gerçekleştiğinden bahsetmek olanaklıdır. Polis teşkilatları bürokratik bir yapıya sahiptir. Polis birimlerinin merkezi yönetim sisteminde görev ve sorumlulukların özellikli kılınması, meslek pozisyonlarında nesnel niteliklerin bulunuşu, polislik eylemlerinin kanun ve kurallara göre belirlenmesi ve otorite hiyerarşisi durumları iç güvenlik bürokrasisinin varlığına işaret etmektedir. İdeal anlamda bürokratikleşme kamu görevlerinde etkinliği artırmaktadır. Ancak iç güvenlik meselesinin özünde standart olmamasından dolayı iç güvenlikte güçlü bir bürokratik yapı aynı zamanda iç güvenlik hizmetlerinde etkisizliği, vatandaşların özgün ve farklı ihtiyaçlarına yanıt verme derecesi ve sorun çözme becerilerinde yetersizliği de beraberinde getirdiği söylenebilir. Bu durumda Weber'in bürokrasiye ilişkin olarak ortaya çıkabileceğini değerlendirdiği olumsuzlukların neredeyse tamamı iç güvenlik bürokrasisinde görülebilmektedir.

İç güvenlik bürokrasisinin en önemli özelliği kanunlarla açıkça belirlenmiş bir sınır içerisinde uzmanlık gerektiren bir hizmetin yerine getirilmesidir. Ancak uzmanlık gerektiren bu hizmet aynı zamanda iç güvenlik kurumunu, yani polisliği, siyaset içerisinde oldukça güçlü bir kurum haline getirmekte ve aynı zamanda değişime gösterilen direncin önemli odak noktalarından birini oluşturmaktadır. Aynı zamanda siyasetle kurduğu ilişki içe-

risinde siyasetçiler açısından da iç güvenlik bürokrasisiyle kurulacak bir bağ bu güç odağına sahip olmak adına önem taşımaktadır.

Polis teşkilatları, iç güvenlik birimlerinden biri olarak yarı-militer teşkilatlardır. Çoğu polis görevlileri aynı birer asker gibi üniforma giyerler, silah taşırlar ve rütbe takarlar. Bunun yanı sıra yukarıdan aşağıya tek yönlü emir-komuta zincirine sahip olan polis teşkilatlarından askeri yapılanmayla benzer şekilde suçla savaş mentalitesine sahiptir. İç güvenlik bürokrasisinin ülkemizde asker tarafından oluşturulması ve her ne kadar asker olmamasına rağmen polislik sisteminin de bu askeri yapılanma biçimiyle şekil alması aynı zamanda hizmeti yerine getirme konusunda bazı sorunlara neden olmaktadır. Suçu önleme ve suça müdahalenin yerini suçla savaş mentalitesinin aldığı yarı askeri biçimli polislik bürokrasisinde bu yüzden polisin suça ve suçluya müdahalesinde orantısız güç kullanımı ve şiddet artışı gibi sonuçlarla karşılaşmak olasıdır.

Wilson, polis bürokrasisinde üç temel kategorilendirmeye gitmektedir: *Gözetici model*, *Hukuksal model* ve *Hizmet modeli*.⁹ Gözetici polis bürokrasisinde polis yönetimi öncelikli olarak düzenin korunmasına odaklanır ve gayri resmi yollardan kargaşanın önlenmesi konusunda inisiyatif kullanmaktadır. Hukuksal modelde ise her şey kitabına uygun olmasına özen gösterilir alt kademenin inisiyatif kullanma yetkisi bulunmamaktadır ve yöneticiler tüm suç türleri için doğrudan tutuklama ve yasal işlem uygulama yoluna gitmektedirler. En son hizmet modeli tipi polis bürokrasisinde ise kanun uygulayıcılıktan ziyade vatandaşın hizmetinde bulunmak önemlidir. Tüm şüphelilerin tutuklanması yerine memurlar sosyal hizmet teşkilatı mantığıyla vatandaşla ilişki kurarak önleyici polislik hizmetlerine öncelik vermektedirler.

Netice itibariyle, Weber'in tanımladığı bürokrasinin iç güvenlik hizmetlerinde yansıması bizi geleneksel polislik adını verdiğimiz yarı-militer, katı hiyerarşik yapı ve inisiyatif kullanımında esnek davranmayan ve kısaca her şeyin *kitabına uygun* olması noktasında keskin bir sınırlılıkla karşı karşıya getirmektedir. Ancak iç güvenlik olaylarında ülkede var olan insan sayısı çeşitli ve birbirinden farklı neden ve sonuçlara haiz olayların yaşanacağı göz önüne alındığında klasik anlamda Weber tipi bir iç güvenlik bürokrasisinin hizmette etkinliğin önünde bir engel olduğu söylenebilir.

9 James Q. Wilson, *Varieties of Police Behaviour*, Harvard University Press, Cambridge, 1969, s.268.

Bürokrasinin Partizanlaşması Sorunu

Kelime anlamıyla partizanlık, “Bir davaya, bir partiye, bir öğretiye bağlı olan ve bu davanın, partinin, öğretinin çıkarlarını ve savunusunu amaç edinen, yalnız kendi yandaşlarına hak tanıyan, partici kimseler” olarak tanımlanmaktadır.¹⁰ Ancak salt bu tanımdan yola çıkarak partizanlığı tanımlamak olgunun aynı zamanda tekdüzeliğe indirgenmesine neden olmaktadır. Oysa ki partizanlık kavramı içinde var olduğu siyasi, sosyal ve ekonomik koşullardan bağımsız yeknesak bir tanımlamaya indirgenmeyecek kadar kapsamlı bir durumu ifade etmektedir. Diğer taraftan Schmitt’in de bahsettiği üzere partizanlık, şartların yarattığı bir olgu değil aynı zamanda toplumların bünyesinde zaten var olan ve uygun koşullarla birlikte görünür kılınmaktadır.¹¹

Partizanlık kavramının tanımındaki kendi yandaşlarına hak tanıma, beraberinde ötekileştiren bir tutumu ve toplum içinde kutuplaşmaya giden süreci de tetikleyen bir unsurdur ve böylece partizanlık ve kutuplaşmanın genellikle bir arada var olduğu kabul edilmektedir. DiMaggio vd., partizanlıkla birlikte var olan kutuplaşmanın, hem bir durum hem bir süreç olduğuna işaret ederek “ Bir durumdur; çünkü parti taraftarı fikirler en yüksek ölçüde diğer grubun fikirlerine muhalif hale gelir. Bir süreçtir; çünkü bu muhalifleşme birbirini tetikleyerek gitgide artmaktadır” demektedir.¹² Baldassarri ve Gelman da bu fikre katılarak toplumdaki ideolojik kutuplaşmanın bölünmüş partizan grupların bulunduğu toplumlarda daha derinlikli yer bulduğuna işaret etmektedir.¹³

Çok partili sistemlere yönelik olarak Sartori, kutuplaşan çoğulculuk olarak tanımladığı partizanlık derecesinin sistemdeki parti sayısı ile ilişkili olduğunu öne sürerek Sartori siyasal sistem içinde iktidar olmaya yakın ya da koalisyon kurmaya aday potansiyele sahip siyasi parti sayısı arttıkça partizanlığın azalacağını, diğer taraftan iki partili sistemlerde ya da yalnızca iki farklı ideolojik grubun iktidar-muhalefet ilişkisi içinde bulunduğu sistemlerde kutuplaştırıcı etkinin partizanlık eğilimini artıracığını iddia etmektedir.¹⁴ Sartori bu tezine örnek olarak Hindistan’daki seçimler esnasında sistemde çok fazla sayıda siyasi parti olmasına rağmen seçimden hemen önce siyasi

10 *Büyük Larousse Ansiklopedisi*, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1986, s. 9205.

11 Carl Schmitt, *The Leviathan in the State Theory of Thomas Hobbes*. (Çev. G. Schwab). The Chicago University Press, Chicago, 1996, ss. 109-115.

12 Paul DiMaggio, John Evans, Bethany Bryson, “Have American’s Social Attitudes Become More Polarized?”, *American Journal of Sociology*, Chicago, 1996, Sayı: 102 (3), ss. 690-755.

13 Delia, Baldassarri, Andrew Gelman, “Partisans without Constraint: Political Polarization and Trends in American Public Opinion”, *American Journal of Sociology*, Columbia, 2008, Sayı: 114 (2), s. 410.

14 Giovanni Sartori, “European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism” iç. J. LaPalombara, M. Weiner (Ed.), *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, Princeton, 1966, ss.139-143.

partilerin sağ ve sol çatılar altında birleşerek seçime gidişini ve akabinde iktidar olan siyasi gücün partizanca tutumlar takındığını söylemektedir.¹⁵

Bürokrasinin partizanlaşması meselesi, birbiriyle ilintili iki alanda öne çıkmaktadır: Bürokrasi üzerinde siyasi elit erkinin sıkı kontrolü ve bu kontrol mekanizmasının aşkın hale geçişiyle birlikte bürokrasinin siyasal elitler gibi davranmaya başlaması.¹⁶ Kurumsal siyasallaşmadan farklı olarak davranışsal siyasallaşma olgusunun çok daha önemli ve aşılması zor bir sorun olduğunu iddia etmektedir. Hem bürokratik kurumların siyasallaşması hem de bürokratların siyasal davranış biçimine evrilmesi sosyal yönden birçok sonuçlar meydana getirmektedir. Kamu yönetimi sistemi içinde görev yapan üst düzey yöneticiler, “Diğer kamu kurumlarıyla ve yasama organıyla ilişkiler kurup işlerin ussal biçimde yürütülmesinden sorumlu oldukları için yönetim ve siyaset arasında bir ayırım yapmak bu bağlamda zorlaşmaktadır”.¹⁷ Kurumsal siyasallaşma perspektifinden bakıldığında siyasetçilerin yönetim mekanizması içinde bürokrasiye etki etme kanallarının varlığı önemlidir. Zira bütçeleme, denetim ve bürokratik kurum çalışanlarının atanması işlevleri siyasetçilere bürokrasiye müdahale imkânı tanımakta ve özellikle bürokratların siyasetçiler tarafından atanması otonom bürokratik anlayışla çeliştiğinden bahsetmek mümkündür.

Bürokrasi, temelinde değişen siyasal iktidarlara hizmet veren, siyasetçi değişse de bürokratin değişmediği bir uzmanlık alanı olarak kabul edilmektedir.¹⁸ Lipsky, polisi tıpkı öğretmen, sosyal hizmetler uzmanı, yerel hakimler gibi vatandaşla yüz yüze gelerek devleti temsil eden, sokaktaki (street level) bürokrat olarak tanımlamaktadır.¹⁹ Polis, bu anlamda devletin kamu düzenine ait işlerini yerine getirerek devletin bir uzantısı olarak da adlandırılabilir. Memurlarının büyük bir kısmı, diğer pek çok kamu kuruluşunda olduğu gibi vatandaştan uzakta binaların içinde değil, onların arasında, sokaklarda ve meydanlarda görev yapar. Polisin olaya müdahale şekli, devletin olaya bakışının da bir yansımasıdır (Della Porta ve Reiter, 1997: 1). Siyasal rejimin tutumu olaya yol açabilir veya önleyebilir; devlet kendisine muhalif olanlara karşı hoşgörülü ya da baskıcı olabilir. Politik sistem, nasıl bir polisliğin öngörüldüğünü de belirler.

15 Sartori, a.g.e., s.165.

16 Terry, M. Moe, “The Politics of Bureaucratic Structure, in Chubb”, iç. J.E., Peterson, P.E. (Ed.) *Can the Government Govern?*, Washington: The Brookings Institute Press, Washington, 1989, ss.24-25.

17 Cemil Cem, “Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, 1976, Cilt: XXIII, Sayı: 133, ss. 24-31.

18 Gerald E. Caiden, *Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice*. Holt Press, New York, 1971, s.84.

19 Lipsky, a.g.e., s. 1.

Polis, örgütsel yapılanma olarak kamu yönetimi içinde yer alması ve bir kamu hizmeti sunmakla görevli olmasına karşın bu hizmetin niteliği ve hassasiyeti sebebiyle özel bir konuma sahiptir. Meşru güç kullanma yetkisine sahip silahlı bir kolluk kuvveti olan polis teşkilatının görev çeşitliliği ile silah kullanım yetkisi bir araya geldiğinde ortaya militer-bürokratik bir yönetim çeşidi ortaya çıkmaktadır. Poliste katı bir hiyerarşik yapı ve emir-komuta zincirinin bulunması durumu aynı zamanda üniformalı ve bir disiplin mesleği olan polislikte otoritenin rütbeye göre belirlenme durumunu beraberinde getirmiştir bu durum da rütbenin önemini artırarak görevde terfiye polislik kurumu içinde özel bir önem atfedilmesine yol açmıştır. Bu durum da rütbede terfi durumuna etki edecek biçimde siyasal iktidarla herhangi bir zıtlaşmanın olmaması ve siyasal iktidarın onayına duyulan ihtiyaç olgularını da beraberinde getirmiştir. Sonuç olarak polis örgüt ve yönetiminde görülen katı bir merkezîyetçilik ve hiyerarşi neticesinde aşırı politikleşme ve partizanlık gibi yozlaşmaya bağlı faktörler kamu bürokrasisinin genelinde görülen yozlaşma riskleriyle örtüşmektedir.

Lipsky, polislik bürokrasisi için de kullandığı sokak bürokratu kavramını bürokratik davranışın geçirgenliğini ve halk üzerinde kamu hizmetleri yoluyla devletin politikalarının etkisini tanımlamak maksadıyla kullanmıştır.²⁰ Lipsky'nin özellikle kriz durumu yaşayan şehirlerde organizasyonel ve personel açısından eksiklikler yaşayan, fiziksel ve psikolojik tehditle karşılaşan ve rol karmaşası içerisinde düşen sokak bürokratu olarak özetlenen polislik analizinin 1970'li yıllardaki Türk polis teşkilatına da uygulanması mümkün görülmektedir. Lipsky'e göre sokak bürokratinin üç temel özelliği bulunmaktadır: Gündelik rutin görevlerinde vatandaşla yüz yüze görev yapar, bürokratik bir yapı içerisinde görev almasına rağmen aldığı kararlar ve uygulamalarında belirli derece inisiyatif kullanabilmektedir ve vatandaş üzerindeki etkisi diğer bürokratik kurum çalışanlarından çok daha fazladır.²¹ Polislik bürokrasinin devlet tarafından kontrolü diğer bürokratik kurumlardan çok daha zordur, zira polisler toplumla etkileşimi çok daha öne çıkmaktadır. 1960'larda ABD'deki bazı şehirleri göz öne alarak Lipsky tarafından ortaya konulan sokak bürokratu kavramı, siyasal ve kültürel geçiş dönemlerinde çeşitli krizler yaşanan diğer şehirlerdeki polislik bürokrasisi için de açıklayıcı olmaktadır. Özellikle yine Lipsky tarafından öne sürülen personel azlığı durumunda çok fazla farklı işle uğraşmak durumunda kalan ve böylelikle standart bir hizmetin dışına çıkarak bir anlamda kişisel inisiyatif kullanmak durumunda kalan polislerin özellikle toplumsal tehditlerin arttığı dönemlerde toplumun belirli

20 Lipsky, a.g.e., s.2.

21 Lipsky, a.g.e., ss.3-4.

kesimleri üzerinde daha otoriter davranışa yöneleceği iddia edilmiştir.²² Polis tarafından vatandaş bir vaka olarak görülmekte ve hizmet esasında devlet politikalarının dışına çıkılarak rutin ve rasyonel anlayıştan uzaklaşabilmektedir.

Lipsky'nin aşağıdan yukarıya doğru bir bakış açısıyla analiz ettiği bu bürokrasi yapısı, aynı zamanda bürokrasiyi yukarıdan aşağıya doğru bir bakış açısıyla analiz eden teorisyenlerin polisliğe uygulanamayan kuramlarına da açıklık getirmektedir. Polislik bürokrasisi açısından bakıldığında her polisyeye meselenin kendine özgü doğasından dolayı rutin bir rasyonel bürokratik sürecin işletilebilmesinin her zaman mümkün olmadığı söylenebilir. Dahası polislik hizmetlerinin toplumsal etkilerden bağımsız bir şekilde yerine getirilmesi zor görünmektedir. Polisin halkla olan etkileşimi, aynı zamanda yukarıda belirtilen Weber tipi bürokratik modelden de uzaklaşmasına zemin hazırlamaktadır.

Devlet erkinin toplum içindeki sembolik bir görünüşü olarak yer alan polis bir tarafta devlet tarafından arzu edilen ortalama bir vatandaş inşasında rol oynarken, aynı zamanda polis üzerinden geliştirilen kamuoyu algısıyla birlikte devletin halk üzerindeki meşruiyetinin de göstergesi konumundadır. Bu anlamda siyasi elitler ile halk arasındaki irtibat noktası olarak polis, hem halkın devlete hem de devletin halka yönelik tutum odaklarının kesişim alanında durmaktadır. Polislik üzerinden devletin iç güvenlik politikaları vatandaşa iletilirken vatandaşla polis arasındaki etkileşim üzerinden de devletin meşruiyeti siyasi elitlere aktarılmaktadır. Vatandaşla yakın etkileşiminden dolayı her daim rasyonel ve rutin bir izlek uygulamakta güçlük çekilen polislik bürokrasisi üzerinde kamu politikası üreten siyasi elitler tarafından da rutin izlekleri uygulamakla mükellef kılınmak suretiyle bu etkileşimleri reddetme gayretinde bulunması beklenmektedir. Halkla devlet arasında uzlaşmaz bir kriz yaşandığı durumlarda ise polislikte halkın polisi olmakla devletin polisi olmak arasında bazen denge kurulması zorlaşmaktadır.

1970'li yıllarda Türk Polis Teşkilatı'nda Partizanlaşma

Türkiye'de iç güvenlik bürokrasisinin partizanlaşması sorunsalı üzerinden tartışıldığında karşımıza iki temel yapının çıktığı görülmektedir: Polis bürokrasisi ve asker bürokrasisi. Bu iki bürokrasi yapısının birbiriyle ilişkisi bir anlamda devletin iç güvenlik sorunsalı üzerine bakış açısını ve fonksiyonel etkinliğini de belirlediği söylenebilir. Nitekim 27 Mayıs 1960 askeri darbe-

22 Michael Lipsky, *Law and Order: Police Encounters*, Adline Press, Chicago, 1970, s.22.

si polis ve askeri bürokrasi arasındaki ilişkiler açısından bir dönüm noktası olmuş, akabinde "1961 Anayasası ile kurulan Milli Güvenlik Kurumu üzerinden devlet yönetiminde etkisini artıran asker bürokrasisi ile polis bürokrasisinin alanları birbirinden ayrılmıştır".²³ Ancak görünürde sivil yönetim düzenine tabi olan Türk polis teşkilatı ile askeri idare rejimine tabi ordu arasında birbirinden bağımsız iki ayrı bürokrasi düzeni kurulmuş, ordu askeri bürokrasiyi polis üzerinden genişletmek üzere sık sık polisin sivil alanına müdahale etmiştir; Sıkıyönetim dönemleri bunun en önemli göstergelerinden biri olmuştur. Keza Koca'nın da belirttiği üzere polislik bürokrasisi birçok yönden özellikle Weber tipi bakış açısıyla değerlendirildiğinde, kendine özgü özellikleriyle birlikte tam olarak rasyonel ve sivil bir bürokrasi yapısına sahip görünmemektedir.²⁴ Bunun altında yatan nedenlerden biri olarak yukarıda öne sürülen askeri bürokrasinin etkilerinin sivil bir alan olan/olması gereken polislik alanına tezahürü iç güvenlik alanında yarı-militer bir bürokratik yapıyı da beraberinde getirmiştir. Koca, polis bürokrasisinin kendine özgü olan tarafını temel olarak üç özellik üzerinden özetlemektedir: Sokakta, halkın içinde tezahür etmesi, otoritesinin meşruluğu ile ilgili sıkça sorgulanabilmesi, askeri bürokrasisinin işleyiş biçimlerinin etkisinde bulunması.²⁵ Polis bürokrasisini diğer sivil bürokratik yapılardan ayıran bu üç özellik aynı zamanda bürokrasinin yozlaşması sorunsalına da açık bir davetiye niteliğindedir denilebilir. Bürokraside yozlaşma Weber tipi ideal bürokrasi tipolojisinden uzaklaştığı ölçüde artabilmektedir.

Türkiye, 12 Mart 1971 Muhtırası ile başlayıp 12 Eylül 1980 askeri darbesiyle sona eren ve bu çalışmada kısaca 1970'li yıllar olarak özetlenen dönemi, oldukça çalkantılı biçimde geçirmiştir. 1970'li yıllarda polisten işçilere, öğretmenlerden öğrencilere, yöneticilerden yönetilenlere kadar Türk toplumunun tüm bileşenlerinde derin bir ideolojik kamplaşma yaşanmıştır. Bu yıllarda Türkiye'de hem yönetilenlerin hem de yönetenlerin tutumlarının ülkede yaşanan sorunların çözümünün bir parçası olmaktan ziyade sorunun kendisi haline geldiği söylenebilir. 1970'li yıllar, toplumun tüm kesimleri için olduğu gibi Türk polis teşkilatı açısından da içerdiği travmatik deneyimlerden dolayı, bir türlü kapanmamış muhasebe süreci olarak hala önemini korumaktadır. Üzerinden yaklaşık kırk yıl geçmesine rağmen halen hakkında konuşulmaya çekinilen, izleri hala toplumsal belleklerde duran ancak diğer taraftan içerdiği travmatik hatıralardan dolayı unutulmak istenen bir dönem olarak, Türkiye'nin 1970'li yıllarına yakın ama uzak geçmiş demek doğru ola-

23 Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*. (4.bs.), Alfa Yayınları, İstanbul, 2010, s.223.

24 Ahmet Erkan Koca, *Polisliğin Kitabını Yazmak*, Atif Yayınları, Ankara, 2013, s.133.

25 Koca, a.g.e., ss.141-155.

caktır. Başta polis sendikası tartışmaları olmak üzere, hükümetle halk çatışmalarında polisin hangi tarafta durması gerektiği, toplumsal düzeni sağlama noktasında polislik kurumunun yetkilerinin yeterli olup olmadığına dair sorgulamalar gibi günümüzde halen devam eden polislik kurumu üzerinden gerçekleşen çoğu tartışmada olumsuz yönden Türk polis teşkilatının 1970'li yıllardaki durumuna atıfta bulunulmaktadır.

1971-1980 arasını kapsayan dokuz yıllık kısa bir dönemde ülkemizde on bir kez Başbakan, on dört kez İçişleri Bakanı, - en kısa iki buçuk ay, en uzun iki buçuk yıl görevde kalmak suretiyle- dokuz kez Emniyet Genel Müdürü görev değiştirmiştir. Merkez yöneticileri değişiminin yanı sıra Türk polis teşkilatı bünyesinde taşra ve alt kademe yönetimindeki personel de benzer hızda değişim yaşamıştır. Hem bu açıdan, hem de kurum çalışanlarının partizanlaşmasıyla bağlantılı diğer deneyimler açısından bakıldığında, Türk polis teşkilatı için 1970'li yıllar, teşkilat tarihinde benzeri olmayan bir süreç olarak incelenmeye değer bir dönemdir. Zira Türkiye'nin iç güvenlik alanında en fazla suç, şiddet, kargaşa ve tehdit içeren dönemlerinden biri olan 1970'li yıllarda Türk polis teşkilatı, aynı zamanda yönetim ve personel açısından belirsizlik ile eğitim, lojistik ve bütçe bakımından yoksunluk içinde yönetilmiştir. Bununla birlikte -özellikle dönemin ikinci yarısından itibaren- teşkilat mensuplarının siyasi yönden ideolojik kutuplaşmalarının giderek keskinleşmesi ve partizanlaşmanın belirgin bir biçimde artması neticesinde, Türk polis teşkilatı açısından 1971-1980 yılları arası dönem, iç güvenliğin yönetimi alanında kurumsal yönden zafiyetinin belirgin olarak ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Türk polis teşkilatı içinde yaşanan ve ülkenin iç güvenliğini de bir anlamda daha fazla kaosa sürükleyen bu süreç, beraberinde 12 Eylül 1980 askeri darbesinin gerekçelerinden birini teşkil etmiştir.

Türk polis teşkilatı merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olmakla birlikte bağlı bulunduğu İçişleri Bakanlığı makamının yalnızca polislik politikalarını tespitinde değil aynı zamanda personel atamalar ve terfiler gibi örgütsel işleyiş düzeyinde de etkin bir öneme sahip olması teşkilatın siyasallaşmasına neden olmaktadır. Bu konuda Türk polis teşkilatı içinde siyasal iktidarın teşkilata müdahalesini azaltacak ya da denetleyecek bir mekanizma da bulunmamaktadır. Her ne kadar ülkemizde güvenlik bürokrasisi dış güvenlik bürokrasisi olarak ordu, iç güvenlik bürokrasisi olarak polis teşkilatı dâhilinde teşkil edilse de, iki kurumun bürokratik yapıları oldukça farklıdır. Her ne kadar Türk polis teşkilatı, ordunun içinden çıkmışsa da hemen sivilleşmemiştir. Bu durum Türk polis teşkilatının kendine has güçlü bir bürokratik geleneğe sahip olamaması gerçeğini de beraberinde getirmiş, böylece Türk polis teşkilatını siyasal iktidarın müdahalelerine açık hale getirmiştir.

Türkiye'de iç güvenlik bürokrasisinin polis kanadının siyasal etkilere açık oluşunun kuramsal çerçevesini belirlerken Türk siyasal sisteminin de bazı özelliklerinden bahsetmek gerekmektedir. Öncelikle partizanlaşma polis örgütüne yönelik bir özellik olmayıp Türk kamu bürokrasisinin temel bir niteliğidir. Türk siyasal hayatında patronaj ilişkilerinin yaygın bir şekilde varlığı ve literatürde patron-müşteri, yani diğer bir deyişle, *hami-mahmi*, şeklinde ifade edilen ilişki biçimi, Türk siyasal kültüründe yaygın olan bir siyasal gelenek olarak mevcudiyetini korumaktadır.²⁶

Tarihsel sürece bakıldığında kurulduğu 1845 yılından itibaren sık sık siyasi iktidarların çıkarları doğrultusunda şekillendirilmeye ve yönlendirilmeye çalışılan 1970'li yıllarda da siyasallaşmayla birlikte gelişen bir yozlaşma sürecine maruz kalmıştır denebilir. Aynı zamanda 1971-1980 yılları arasında Türk polis teşkilatı, polis içindeki ideolojik kutuplaşmanın etkilerini en uç noktalarda göstermesinin yanı sıra, bütçe ve politika yönünden desteklenmemesi, ordu ile kurulan ilişki biçiminde iç güvenlik alanında ordunun bir yedeği olarak görülmesi gibi unsurların etkisinin ölçülmesi açısından da kendine özgü bir dönem yaşamıştır. Bu dönem, bir anlamda polis siyaset ilişkisinde polisin partizanlaşmasıyla kurumsal yozlaşma arasındaki kuramsal bağa da işaret etmesi açısından önem arz etmektedir.

Diğer taraftan, Türk polis teşkilatı tarihi açısından en önemli kırılma noktaları olarak 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 askeri darbeleri önem taşımaktadır. Zira askeri bürokrasinin polis bürokrasisi ile giriştiği güç mücadelesinin Türk polis teşkilatı aleyhine adeta bir zaferi niteliğinde olan 27 Mayıs 1960 darbesinin hemen öncesinde asker karşısında polisin etkisizleştirilmesine yönelik manipulatif gelişmeler, sonraki askeri müdahaleler açısından da uygulanacak bir pratik niteliği taşımıştır. Hükümetler açısından gerekli politikalar ve bütçeyle yeteri kadar desteklenmeyen Türk polis teşkilatı, tarihi süreç içerisinde kurumsal yönden iç güvenlik olaylarıyla mücadele etmede yetersiz kalmıştır.

12 Mart 1971-12 Eylül 1980 arası dönemde Türk polis teşkilatının birçok yönden incelenmesiyle bu dönem örneği üzerinden polis-siyaset ilişkisinin analizine dayanan bu çalışma ile etkileri günümüze kadar devam eden pek çok bulguya erişilmiştir. Bu bulguların arasında öne çıkan üç temel sonucu şu şekilde özetlenebilir: (1) Türk polis teşkilatındaki katı merkeziyetçi bürokrasinin partizanlaşması, teşkilatın etkin görev yapma biçimine olumsuz yönden etki etmiştir; (2) Türk polis teşkilatının iç güvenlik olaylarında etkinliğini

26 Metin Heper, "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*. Ankara, 1980, Cilt 13 (2). ss: 62-68.

sağlayamaması ile demokratik olmayan yönetim tutumları arasında güçlü bir bağ bulunmaktadır; (3) Türkiye’de Türk polis teşkilatı ile ordu arasındaki ilişki biçimi ve ordunun siyasete müdahalesi, iç güvenlik meselelerine olumsuz yönden yansımıştır.

Birinci olarak Türk polis teşkilatının 1971-1980 arası dönemde siyasilerle kurduğu ilişki biçimi, partizanlaşma ile sınırlı kalmayıp aynı zamanda yozlaşmaya varan bir ölçüde gerçekleşmiştir. Merikoski’nin “Siyasi atamalar ve kamu görevlilerinin siyasal faaliyetleri” olarak iki boyutta ele aldığı partizanlaşma olgusu çerçevesinden bakıldığında; 1971-1980 arası dönemde Türk polis teşkilatına yapılan atamaların 1975 sonrası dönemle birlikte tamamen partizanca bir tutumla gerçekleştirildiği görülmüştür.²⁷ Bu dönemde ortaya çıkan POL-DER ve POL-BİR başta olmak üzere siyasal ideolojiye dayalı dernek mensubiyeti üzerinden bu dönemdeki polis amir ve memurlarının bizzat partizanca tutum gösterdikleri söylenebilir²⁸. Ancak teorik açıdan devlet statükosunun bir uzantısı olarak genellikle hükümet yanlısı tutum göstermesi beklenen polislik kurumunun Türkiye’ye özgü bir farklılıkla ilk kez 1975 sonrası dönemde POL-DER gibi devletin statükosunu reddeden hatta devrimi ön gören bir siyasal tutumla hareket etmesi benzersiz bir deneyim olarak önem taşımaktadır. Diğer taraftan Türk polis teşkilatında 1971-1980 arası dönemde bürokrasinin siyasallaşması bazında Merikoski’nin yukarıda bahsettiği ölçütleri aşan bir biçimde sadece atama ve faaliyetlerde partizanca tutum gösterilmekle kalmamış, partizanlığın yanı sıra rüşvet, görevi kötüye kullanma, kayırmacılık, lobicilik ve propaganda gibi yozlaşmanın neredeyse tüm boyutları yaşanmıştır. Döneme dair bazı polis memurlarının alenen rüşvet aldığı, görev esnasında işkence uygulamalarının var olduğu, üst rütbeden alta doğru devam eden görev atamalarında siyasal kayırmacılığın vuku bulduğu,

27 Veli Merikoski. “İdarenin Siyasileşmesi” (Çev: C. Tutum), *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, 1971, Cilt 4, ss.170-171.

28 1970’li yılların ikinci yarısından sonra, özellikle 1. Milliyetçi Cephe Hükümetinin kurulduğu tarihten itibaren yaşanan siyasal gelişmelerle birlikte Türkiye Polis Derneği bambaşka bir siyasal işleve sahip olmuştur. Ankara Toplum Zabıtası Müdürlüğü içerisinde sol ideolojiye sahip polislerin örgütlenme anlamında siyasal bilinçlerinin yüksek olması ve bu kişilerin Türkiye Polis Derneği çatısı altında bir araya gelmeyi seçmesi Türkiye Polis Derneği’nin ideolojik bir örgütlenmeye ev sahibi olmasının altında yatan sebeplerden biri olmuştur. Zira 1975 Mayıs ayı içerisinde Türkiye Polis Derneği’nin Genel Kongre toplantısı yapılmasını da fırsat bilen ve içlerinde Kazım Ulusoy, Sıktı Öner gibi teşkilat içinde “Solcu” olarak bilinen bir grup polis bir araya gelerek derneğin yönetimine talip olmuşlardır. Netice olarak 17 Mayıs 1975 günü yapılan Genel Kurul toplantısında ise Kazım Ulusoy başkanlığında oluşturulan yeni liste Türkiye Polis Derneği’nin yönetimini devralmış ve akabinde derneğin tüzüğü de değiştirilmiştir. Özellikle MC hükümetleri ile beraber derinleşen ve halkın her kesimi arasında görülen sağcı/solcu ayrımı, artık polis içerisinde de kendini iyiden iyiye belli etmeye başlamıştır. Nasıl ki o dönemde halkın siyasal görüşleri doğrultusunda belirli mahallelerde “Solun kurtarılmış bölgesi”, “Sağın kurtarılmış bölgesi” gibi birbirinden kesin çizgilerle ayrılmış ve kutuplaşmış alanlar oluşturulmuşsa, polis teşkilatı içinde de belirli birimler, karakollar ve daireler sağ ve sol arasında neredeyse paylaşılmış durumdadır. Bunların en keskin olanı ise Ankara Toplum Zabıtası Müdürlüğü’dür. CHP iktidarı döneminde sürgün edilen ya da meslekten uzaklaştırılan ülkücü ve muhafazakâr emniyet müdürlerinin de dışarıdan desteğiyle birlikte Ankara Toplum Zabıtası’nda görevli bir grup polis memuru bir araya gelerek Ecevit hükümetinin ikinci ayında, 23 Şubat 1978’de, POL-BİR’i kurmuşlardır.

siyasetçilerin polis dernekleri üzerinden partizan lobi faaliyetleri yaptığı ve kurum içinde parti propagandalarının yaygın olduğuna ilişkin bulgular elde edilmiştir. Araştırma yine şunu göstermiştir ki, bürokraside yozlaşma sorunu, Türk polis teşkilatına özgü bir durum olmamakla birlikte siyasette yozlaşmanın bütün bürokrasiye yansıdığı bir dönem olan 1970'li yıllarda Türk polis teşkilatında yaşananlar bunun sadece bir yansımasıdır. Zira siyasal etkilere en açık kurumlardan biri olan Türk polis teşkilatı aynı zamanda ülkenin ekonomik, toplumsal ve kültürel yapısını da doğrudan yansıtan bir özellik göstermiştir²⁹.

İkinci olarak, Türk polis teşkilatında yukarıda bahsedilen siyasal yozlaşma derecesi arttıkça iç güvenlik görevinin etkinliği de doğrudan azalmıştır. Oysa iç güvenlik meselesi boşluk kabul etmeyen bir olgu olarak, sorumlu olan kurum etkin bir biçimde yerine getirmediğinde devreye başka kurum hatta bireylerin girmesine olanak sağlayan bir alandır. 1971-1980 arası dönemde de Türk polis teşkilatının iç güvenliği sağlamada başarısızlığı beraberinde vatandaşın kendi güvenliğini kendisinin sağlamasına ve nihayetinde bu görevi ordunun üstlenmesine neden olmuştur. Bu durum ise demokratik sistemi felce uğratan darbeci bir yönetim biçimine ortam hazırlamıştır. Bir ülkenin demokrasi biçiminin polis yapılanması üzerinden tahlil edilebileceği savının en güçlü göstergesi, halkın iç güvenlik teşkilatlarına verdiği destek ve duyduğu güven üzerinden şekillenmektedir. Zira sadece belirli dönemlerde seçimle işbaşına gelen hükümetlerin varlığı üzerinden oluşturulan demokrasi anlayışının sığ ve işlevsiz bir anlam içerdiği düşünülmektedir. Bir ülkede polis teşkilatı ile halk arasında işbirliği ve karşılıklı güvenin tesisi, aynı zamanda demokrasinin işlevsel yönü olan demokratik kültüre de işaret etmektedir. Türkiye'de 1973'ten 1980'e kadar geçen dönemde hükümetler demokratik bir sistem çerçevesinde seçimle işbaşına gelmiş hükümetler tarafından yönetilmiş, ancak hükümet ve halk arasındaki karşılıklı demokratik

29 Tanzimat Döneminden bu yana Türk polis teşkilatının devletin geçirdiği tüm evrelerden geçmesi beklenen bir gelişmedir. Devletin modernleşme çabalarında Batılılaşmanın kurum kopyalanması olarak uygulandığı Tanzimat Dönemi'nin bir ürünü olarak ortaya çıkan Türk polis teşkilatının kuruluş evresinin toplumda karşılığı bulunan doğal bir süreçle ortaya çıkmadığı ve ilk kuruluş aşamasında batıdan kopyalanan bir kurum olduğu söylenebilir. İç güvenliğin sağlanmasında yüzyıllarca bir devlet geleneği olarak askerinin görev aldığı bir coğrafyada bu işlevin bir anda askerden bağımsız bir kuruma verilmesi, polislik faaliyetlerinin yerine getirilmesi alanında orduyla polislik kurumu arasında uzun süreli bir gelgitin yaşanmasına da sebep olmuştur. Batı toplumlarında modern devlete geçiş süreciyle iç güvenliği sağlama görevinin devlete devredilmesiyle ortaya çıkan profesyonel polislik kurumu, Türkiye'de şekli bir kurum olarak askerden bağımsız ama özü itibarıyla askerle iç içe bir kurum özelliğini göstermiştir. Diğer taraftan Türk polis teşkilatının tek parti dönemlerinde devrim kanunlarının savunucusu, çok partili hayata geçişte sivil hükümetlerin orduya karşı kullandığı güç ve akabinde 1975'ten itibaren hızlı değişen koalisyon dönemlerinde siyasi partilerin bir uzantısı olarak ele alındığı görülmüştür. Bunun altında yatan temel sebeplerden birinin ülkede sivil halk tarafından meşru bulunarak desteklenmesi gereken polislik kurumunun hükümetler tarafından sivil halkın çıkarlarını gözetmeksizin bir anlamda "Halka rağmen halk için polis" anlayışıyla yönetilmesi olduğunu söyleme olanaklıdır.

tutum tartışmaya açıktır. Bu dönemde Türk polis teşkilatı içindeki yönetim ve iç güvenliğin sağlanması faaliyetlerine bakıldığında, toplumun her kesimine eşit bir uygulamada bulunulduğunu söylemek güçtür.

Üçüncü olarak, iç güvenlik bürokrasisinin partizanlaşmasına yönelik etmenlerden biri de polislik kurumu ile ordu arasında kurulan ilişki biçimidir. Ordunun içinden çıkarak kurulmuş Türk polis teşkilatının ordunun güvenliğe yaklaşımından kurtulma pratikleri, teşkilatın kurulma aşaması kadar hızlı ve etkin gerçekleşmemiştir. Tarihsel gelişim sürecine bakıldığında militer bir sistemle yapılandırılan, eğitilen ve ordunun dış güvenliğe bakış açısıyla iç güvenliğe yönelik bir yaklaşım seyreden Türk polis teşkilatının 1971-1980 arası dönemde de orduyla ilişki biçimi, ülkenin hem yönetim sistemini hem de iç güvenlik meselesini doğrudan etkilemiştir. Cumhuriyetin kuruluşuyla birlikte tek parti yönetimi döneminde ordu ve polis arasında belirgin bir ayrım olmamasına rağmen özellikle 1950'den sonra iktidara seçilmiş bir hükümetin gelişimiyle birlikte ordu, Türk polis teşkilatına karşı her zaman temkinli bir duruş sergilemiştir. Türkiye'de iç güvenliğin sivil yönetim tarafından sağlanmasında yaşanan bazı dönemsel sorunlar, ordunun ülke siyasetine dahil olacağı bir kanala da mesnet teşkil etmiştir. Türk polis teşkilatının personel, eğitim, lojistik ve bütçe gibi hususlarda ihtiyaç duyduğu seviyede güçlendirilmemesi ve akabinde 1950'lerin sonlarıyla değişen iç güvenlik meselelerine polislik kurumunun etkin yanıt verememesi, iç güvenlik alanını her zaman için ordunun yönetime dahil olduğu bir nokta haline getirmiştir. 27 Mayıs 1960 ve 12 Eylül 1980 askeri darbelerinin gerçekleşmesi ile 12 Mart 1971 askeri muhtırasının verilmiş nedenlerine bakıldığında, polisin iç güvenlikte asayişini sağlayamaması ve artan toplumsal şiddet olaylarına etkin müdahale edememesi gerekçeleri ilk sırada yer almaktadır. İlk kez 27 Mayıs 1960 darbesi ile siyasete doğrudan müdahale biçiminde başarı sağlamış ordu tarafından benzer müdahale biçimleri bu tarih sonrasında da sıklıkla denemiştir. Bu durumda Türk polis teşkilatının halk nezdinde itibarsızlaştırılması ve polisin iç güvenlik meselelerinden başarısızlığının³⁰ ordu tarafından bazen manipüle edildiği söylenebilir.

Türk polis teşkilatı, tarihsel açıdan gerek kurumsal kültür, gerek mevzuat, gerekse de polisin topluma bakışı ve suça müdahale açısından gelgitlerle

30 1971-1980 arası dönemde özellikle 1978 sonrası yaşanan ve darbeye temel gerekçe olarak gösterilen 1 Mayıs 1977 Taksim olayı, Maraş olayları gibi önemli iç güvenlik meselelerinde Türk polis teşkilatının eğitim, personel ve lojistik imkân gibi kendi yetersizliğinin çok daha ötesinde etkenlerle etkisizleştirilmesinin sebeplerinden birinin de o dönemdeki ordu yönetimi içinden gelen müdahalelerin olduğu ileri sürülebilir. Zira devletin istihbarat kurumları ile ordu arasında kurulan ve polisi iç güvenlik meselelerinde etkisiz hale getiren bu pratik, 27 Mayıs 1960 askeri darbesi öncesinde de gerek 6-7 Eylül olayları, gerek 27-28 Nisan olaylarında denemiştir ve ordunun yönetime gelmesi açısından başarı sağlamıştır.

dolu aşamalar kaydetmiştir. Bununla birlikte çok partili hayata geçiş sonrasında iç güvenlik alanında özellikle asayiş suçlarının artış kaydettiği dönemlerde polis, iç güvenlik politikasını tam olarak belirleyememiş siyasetçiler tarafından tabir yerindeyse kendi haline bırakılmıştır. Belirli dönemlerde statükonun değişiminden rahatsız olan bazı kesimler, dönemin hükümetlerine yönelik eleştirel tutumlarını polislik kurumu üzerinden de kurgulayarak polisi yıpratma çabasına girişmişlerdir. Zaman zaman polisin iç güvenlik hizmetlerini yürütmede baskı ve şiddet kullanımının artışı aynı zamanda polise yönelik eleştirileri artırmış, eleştirilerin odağında bulunan polis de etkinliğini ispat etmek üzere daha çok baskı ve şiddet kullanma yoluna gitmiştir. Yine belirli dönemlerde liyakat esasının göz ardı edilerek polisin ideolojik biçimde işe alınma ve eğitime alışkanlığı, Türk polis teşkilatı içinde yaşanan ideolojik kutuplaşma ve partizanlaşma sorunlarının temel unsurlarından birini oluşturmuştur.

Sonuç ve Değerlendirme

Polisliğin ortaya çıkışı ve polisin devletle ilişkisinin tarihsel gelişimi göz önüne alındığında, polislik kurumlarının modern devletle birlikte kurumsal yönden bürokratik bir yapı olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Diğer taraftan modern devletin toplum üzerindeki gücünün meşruiyetini sağlama açısından birincil öneme sahip olan güvenliğin başarıyla sağlanması aşamasında, polislik hizmetlerindeki başarının doğrudan devleti toplumda meşru kılıcı bir özelliği olduğunu öne sürmek de olanaklıdır. Diğer taraftan toplumla devlet arasındaki ve aynı zamanda devlet yönetiminde söz sahibi olmak üzere öne çıkan siyasal elitler arasındaki güç mücadelesinin odak noktasında bulunması, polislik kurumunun siyasal işlevine de önem kazandırmıştır. Böylelikle bir yandan devlet ve polis arasındaki ilişkinin doğal bir süreç olduğu kabul edilirken diğer yandan da devletin meşruiyet sorununun ortaya çıktığı zamanlarda polis-siyaset ilişkisinin sorunlu bir alana doğru evrildiğini iddia etmek olanaklıdır. Diğer bir deyişle, polislik kurumu ile ilgili yaşanan sorunlar, devletin meşruiyet krizi yaşadığı dönemlerde daha görünür hale gelmiştir. Bu nedenle, devletle hükümetin özdeşleştiği toplumsal algı biçimlerinde, hükümete muhalif kesimler tarafından öncelikle eleştirilen kurum silahlı bir güç olarak görülen polis teşkilatı ve uygulamaları olmuştur. Zira polislik kurumunun varlığının sorgulanması ile polisliğin uygulama biçimlerinin sorgulanması arasında büyük farklar bulunmaktadır. Bu araştırmada, polis-siyaset ilişkisi tartışılırken temel olarak devlet-polis ilişkisi bağlamındaki polisliğin siyasal işlevinden ziyade özellikle katı ve merkezîyetçi bürokratik bir yapıya sahip polislik kurumunun partizanlaşmasıyla birlikte ortaya çıkan yozlaşma

faktörleri ele alınarak bu ayrıma riayet edilmeye çalışılmıştır.

1845 yılında ordunun içerisinde özerkleşerek teşkil edilen Türk polis teşkilatı, her ne kadar kanunen ordu dışı bir kurum olsa da tarihsel süreç içerisinde dönem dönem artan, çoğu zaman farkında bile olunmayan bir militerleşme sürecine maruz kalmıştır. Her ne kadar kurulduğu ilk tarihten itibaren polislik kurumunun sivilleşmesine yönelik anlayışın geliştirilmesi çabaları gündemdeki yerini korusa da bu çabalar sık sık siyasi tarih içerisinde belirli dönemlerde meydana gelen savaşlar, sıkıyönetimler, askeri darbeler ve askerin siyasete müdahalesi karşısında nihai hedefine ulaşamamıştır. İç güvenlikten sorumlu bir kurumda demokratik bir alt kültür ve anlayışın gelişmemesi, toplum içerisinde iç güvenliğin sağlanmasında iç düşmanla savaş ekseninde bir anlayışı körükleyerek toplumdaki güvenlik algısını azaltan bir yapı zihniyeti meydana gelmiştir. Bundan dolayı eğitimden başlayarak görevini yerine getirme ve inisiyatif oluşturma sürecinde Türk polis teşkilatının zihinsel dönüşümünün sivilleşme yönünde yapılabilmesi için militer alt kültürden ve güvenliğe orduya has bakış açısından uzaklaştırılmasının bir çözüm olacağı değerlendirilmiştir.

Demokratik toplumlarda polis bürokrasisinin temel işlevi, toplumda düzenin korunmasıdır. Düzenin korunmasında devletin toplumla mutabakat yaparak kendisine aktardığı görevi üstlenen polislik işlevinde görev itibarıyla polisler siyasal bir iş yapmaktadır. 1971-1980 arası Türk polis teşkilatının yaşadığı deneyimler bize bu siyasallığın siyasi taraf tutmaya evirildiği, partizanlaşma ve yozlaşma gibi olguların hâkim olduğu takdirde gerek hukuksal, gerekse toplumsal açıdan demokrasinin işlerliğine nasıl ket vurularak aynı zamanda insan hakları ve özgürlükler bağlamında bir gerileme dönemi yaşandığını göstermiştir.

Yozlaşmanın yanı sıra polisin orduyla arasında organik bağ olmaksızın kurduğu ilişki biçimi bile ülkedeki demokratik sistemin işlevselliğini önemli ölçüde etkilemektedir. Keza militarist bir güvenlik algısının iç güvenlikte geçerli kılınmasıyla polisin her türlü düzen aleyhtarı hareketleri bir iç düşman tehdidiyle bertaraf edilmesi gereken bir unsur olarak kabul etmesi, beraberinde antidemokratik uygulamaları da artırmıştır. Yine 1971-1980 arası dönemde Türk polis teşkilatının aktardığı deneyimler ordu ile polis arasında net bir görev ayrımına gidilmeyip polislik hizmetlerinin hükümetler tarafından nitelik yönünden geliştirilmesine önem verilmediği takdirde demok-

ratik yönetim sisteminden tamamen uzaklaşabileceğini göstermiştir. Türk polis teşkilatını şekillendiren siyasal, ekonomik, toplumsal ve kültürel yapı, değişime uğrasa da, Türkiye'de demokrasinin nitelik itibariyle göstergelerinden birinin Türk polis teşkilatının analizi olduğu gerçeğinin değişmeyeceği düşünülmektedir. Göz önünde bulundurulması gereken bir diğer husus da polis-siyaset arasında devlet üzerinden kurulan doğal ilişki biçiminin bürokrasinin partizanlaşması biçiminde yozlaşmaya dönme konusunda her zaman kaygan bir zeminde duruşudur.

1971-1980 yılları arasında Türk polis teşkilatının giderek partizanlaştığı ve 1980'lere gelindiğinde bu partizanlığın had safhaya vardığını söylemek olanaklıdır. Özellikle POL-DER ve POL-BİR kimliği etrafında bu siyasal kutuplaşma net bir şekil almıştır. POL-DER ve POL-BİR üyelerinin bazıları, asli görevleri olan vatandaşın güvenliğini sağlamaktan çok, birbirlerine karşı kendi güvenliklerini sağlamaya yöneldikleri ve çoğu zaman asli görevlerini önemli ölçüde aksattıkları sonucuna varılmıştır.

Bilindiği üzere, güvenlik bireylerin kişisel bir ihtiyacı olduğu kadar toplumların da kolektif bir ihtiyacı olarak öne çıkmaktadır. Güvenlik aynı zamanda herhangi bir hata ya da ihmalin hoş görülemeyeceği kadar da önemli bir ihtiyaçtır. Bu temel ilkedен hareketle, güvenliği sağlama işlevi ile yükümlü kılınmış bir teşkilatın her ne olursa olsun siyasal bir gruba yakınlık ya da uzaklık yönünden tarafsız bir tutum takınmaması önemlidir. Tamamen tarafsız, ülke ve vatandaşın güvenliğini mevcut yasalara uygun olarak gerçekleştiren bir teşkilat olarak varlık ve uygulamasını muhafaza etmelidir. Aksi takdirde toplumun bir kesimi bu tür bir teşkilatı kendi teşkilatı olarak değerlendiremeyecektir. Bu durum ise ülkenin birlik ve bütünlüğünü sağlama, adalet ve eşit vatandaşlık duygularının geliştirilmesi önünde ciddi bir engel oluşturacaktır.

Kaynakça

- BALDASSARRI, Delia, GELMAN, Andrew, "Partisans without Constraint: Political Polarization and Trends in American Public Opinion", *American Journal of Sociology*, Columbia, 2008, Sayı: 114 (2, ss: 408-446.
- BORA, Tanıl, "Devletin Polisi. Polisin Devleti", *Birikim*, Ankara, 1994, Sayı: 57/58, ss.3-11.
- Büyük Larousse Ansiklopedisi, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1986.
- CAIDEN, Gerald, *Dynamics of Public Administration: Guidelines to Current Transformation in Theory and Practice*. Holt Press, New York, 1971.
- CEM, Cemil, "Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticiler", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, 1976, Cilt: XXIII, Sayı: 133, ss: 24-31.

- DIMAGGIO, Paul, EVANS, Paul, BRYSON, Bethany "Have American's Social Attitudes Become More Polarized?", *American Journal of Sociology*, Chicago, 1996, Sayı: 102 (3), ss: 690-755.
- ERYILMAZ, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset*. (4.bs.), Alfa Yayınları, İstanbul, 2010.
- HEPER, Metin, "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*.Ankara, 1980, Cilt 13 (2), ss: 52-74.
- KOCA, Ahmet Erkan, *Polisliğin Kitabını Yazmak*, Atıf Yayınları, Ankara, 2013.
- LIPSKY, Michael, *Law and Order: Police Encounters*, Adline Press, Chicago, 1970.
- LIPSKY, Michael, *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of The Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation, New York, 1980.
- MERİKOSKİ, Veli, "İdarenin Siyasileşmesi", Çev. Cahit Tutum, *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, 1971, Cilt 4, ss. 159-185.
- MOE, Terry, M. , "The Politics of Bureaucratic Structure, in Chubb", iç. J.E., Peterson, P.E. (Ed.) *Can the Government Govern?*, Washington: The Brookings Institute Press, Washington, 1989.
- REINER, Robert, *The Politics of Police*, Wheatsheaf Press, Hemel Hemstead, 1985.
- REINER, Robert, *Chief Constables: Bobbies. Bosses or Bureaucrats?*, (2. bs.). Oxford University Press, Oxford, 1991.
- SARTORI, Giovanni, , "European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism" iç. J. La-Palombara, M. Weiner (Ed.). *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press, Princeton, 1966.
- SCHMITT, Carl, *The Leviathan in the State Theory of Thomas Hobbes*. (Çev. G. Schwab). The Chicago University Press, Chicago, 1996.
- WEBER, Max, *Bürokrasi ve Otorite*, Çev. Bahadır. Akın, Adres Yayınları, İstanbul, 2015.
- WILSON, James, Q. *Varieties of Police Behaviour*, Harward University Press, Cambridge, 1969.