

Kuykendal, Jack & Unsinger, Peter C. (1982), 'The Leadership Styles of Police Managers', *Journal of Criminal Justice*, Vol.10, pp. 311-321.

Önder, Kazım (1992) *Disiplin Mevzuatı Ders Notları*, Ankara, Polis Akademisi.

Örnek, Acar, (1994) *Kamu Yönetimi*, İstanbul, Metinler Matbaacılık.

Radikal, 5.2.1997.

Scott, G. (1963) 'Organisation Theory: an overview and an appraisal', in; J. A. Litterer (Ed.), *Organisations: structure and behaviour*, New York, John Wiley and Sons, 13-26.

Stodgil, R. M. (1974) *Handbook of Leadership: A survey of theory and research*, New York, The Free Press.

Taymaz, Haydar (1981) *Hizmet İçeri Eğitimi*, Ankara: Sevinç Matbaası.

Tortop, Nuri (1994) *Personel Yönetimi*, Ankara, İlk-San Matbaası.

Tutum, Cahit (1979) *Personel Yönetimi*, Ankara, TODAİE Yayınları No: 179.

Uçar, Ali Rıza (1997) 'Polis ve Halkla İlişkiler', *Polis Dergisi*, Yıl. 3, Sayı. 9, ss. 7-10.

Yiğit, Ruhi (1996) *Personelin Başarısı*, Ankara, MNA.

POLİS VE POLİSLİĞİN ORTAYA ÇIKIŞI:

Sosyolojik bir İnceleme¹

Doç. Dr. Ali ÇAĞLAR

İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü, Hacettepe Üniversitesi

Abstract

The main aim of this paper is to investigate and discuss the emergence of the police and policing in a historical context. First of all, a discussion and an evaluation are made on the early formation of police and policing system(s) in the primitive societies. Secondly, the emergence and formulation of the modern police are given. Thirdly, the approaches to the creation of the modern police are discussed. Finally, the problems the modern police were designed to confront are classified.

Key Words: police, policing, informal policing, modern policing

Polis ve Polisliğin İlk Oluşumu

Polis ve polisliğin hem kurum ve hem de sistem olarak yeryüzünde ortaya çıkışı konusunda yapılacak bir çalışmada akla ilk gelen soru, 'ilkel veya modern bütün topluluk veya toplumlarda, her hangi bir biçimde de olsa bir polis-polislik sistemi veya birimi var mıydı?' Eğer, Schwartz ve Miller (1964), Diamond (1971) ve Hoebel (1976)'in çalışmaları göz önüne alınacak olursa, yanıt tartışmasız 'hayır' olacaktır. Schwartz ve Miller (1964), elli bir ilkel topluluğun üç karakteristiğini-danışma (counsel), arabuluculuk (mediation) ve polis- konu alan araştırmalar gerçekleştirdiler. Polisi, "kısmen veya tamamen normların uygulanmasını sağlayan uzmanlaşmış bir silahlı güç" olarak algılamakta ve tanımlamaktadırlar. Onların bulgularına göre, araştırma örneklemindeki ancak yirmi toplulukta polis mevcuttu. Yani, elli bir topluluğun ancak yirmisinde toplumsal normların uygulanmasını sağlayan uzmanlaşmış bir silahlı güç mevcuttu. On sekizinde sadece arabuluculuk; bazılarında ise hem arabulucu ve hem de polis mevcuttu. Geriye kalan diğerlerinde ise, polislik ile ilintilendirilebilecek herhangi bir oluşumun olmadığını ifade etmişlerdir. Polis görevi gören silahlı bir güce sahip olan topluluklarda polisliğin

¹ 'polislik' kavramı, İngilizce'deki 'policing' kavramına karşılık kullanılmıştır.

oluşmasının bir takım belirleyicilerine de işaret etmişlerdir: Onlara göre bu yirmi topluluğun on sekizi, ekonomik açıdan parayı kullanacak kadar gelişmiş durumdaydılar ve aynı zamanda belirli oranlarda uzmanlaşmaya sahip topluluklardı (1964:16). Diğer bir deyişle, bu ilkel toplulukların çoğunda mal-mülk sahibi olma oldukça önem kazanmış bir durumdu ve mal sahipliği, miras, paylaşım vb. gibi konulardaki anlaşmazlıkları çözmek için bazı mekanizmalara gereksinim duyuldu. İşte polislik, bu ve benzeri gereksinimlerin doğal bir sonucu olarak belirmeye başladı.

Hukuk ve antropoloji çalışan Hoebel (1976), ilkel topluluklardaki hukuksal konuları çalışmak için ilk önce bir metot ve düşünceler setinin geliştirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bunları geliştirdikten sonra Hoebel, yedi ilkel kültürün önemli hukuki önermelerini ve bunların yasal form ve eylemlere dönüşme yollarını incelemiş, analiz etmiş ve şunu söylemiştir: "Her insan topluluğu, bir güç tarafından hükmedilen-yönetilen bir çeşit toprak yapısına sahiptir. Grubun üyeleri birbirleriyle çok yakındırlar ve diğer gruplardan ayrı olarak yaşarlar; kendi tanımış topraklarında yer değiştirirler; grup üyeleri arasındaki bağlılık, kenetlenme durumu eşit oranda gruba ait olan toprağın sınırları ile akrabalığa dayanır. ...

Hemen hemen bütün topluluk üyeleri, bazı davranışların grubu bir bütün olarak tehlikeye attığı ve bu tür davranışların bütün topluluğa karşı işlenmiş suçlar olduğunu idrak etmişlerdir" (1976:295). Hoebel'a göre "eşyaların hukuku kişilerin hukuku ile yarışır" (1976:316). Topluluğun ekonomik güvenliğine yönelik bazı tehditler kabilenin suçlu yargılama birimine intikal etmesine ve bu birimce ele alınmasına karşın "ceza kanununun gelişmesi hala yetersizdir" (1976:311). Kabileler ile akraba grupları arasındaki çatışmalar, resmi arabulucular tarafından ele alınırlardı. Bu arabuluculara *monkalun* denirdi. Monkalun, tam anlamı ile bir danışman ve fonksiyon olarak ta bir arabulucu idi. Birden bire ortaya çıkan her hangi sorunlu bir konuyu düzene koymada daima anahtar kişi olmuştur. Hoebel, monkalun'un ortaya çıkışını, hukuksal kurumların gelişmesinin ilk adımı olarak değerlendirir (1976:114). Buna karşın, bu ilkel topluluklarda gelişmiş olan her hangi bir polis veya polislik sisteminden hiç bahsetmez.

Diamond (1971) da ilkel hukuk konusunda çalışmıştır. O'na göre "sosyal yapıları en basit, sade olan topluluklarda meydana gelmiş olan hiç bir sosyal, ekonomik ve siyasal organ yoktu" (1971:178). Bununla birlikte, hükümet ve yönetim konularına bakıldığında Diamond'ın açıklamalarına göre, yiyecek toplayıcılar ile daha basit topluluklardan daha kompleks, karmaşık ekonomik yapılara sahip kabilelere kadar, kabileden kabileye değişen durumlar görmek olanaklıdır. Örneğin, " Eskimolar arasında, daha az organize olmuş toplumsal yapılarda hükümet yoktu: pek çok yerleşim biriminde zımmen ve hemen hemen bilinçsizce varlığı kabul edilen, eşitler arasında ilk olan, göze çarpan kişiler olmasına rağmen şefler de yoktu. Geniş ailenin tek politik-ekonomik birim olduğu Batıdaki Shoshoni'ler arasında aile reisi veya yaşlısının etkisi vardır, fakat bunların şeffliğinden belki çok az bahsedilebilir" (1971:184). İddia edilen yanlışlardan kaynaklanan düzensizlik ve münakaşalarla ilgili konularda şeflerin işlev ve çabaları, barışı tesis etmek ve korumaktır. Tavsiyelerde bulunabilir veya ikna yoluna gidebilirler, fakat hüküm (karar) veremezlerdi (1971:185). İknadan ziyade cezayı idare eden erk kabileden kabileye değişiklik arz eder, fakat her yerde intikamdan ziyade uyumun sağlanması yoluna gidilirdi (1971:186). Şef küçük siyasi kararları

alır (yapar) ve onları onaylanması veya reddedilmesi için kabilenin özgür erkeklerinden oluşan meclise getirmeden önce tartışır. Meclislerdeki düzeni din görevlileri sağlar, devam ettirir ve ölüm cezalarını empoze ederlerdi. Düzeni destekleyen diğer kuvvetlerin de tanınması gerekiyordu. Bu kuvvetler şu şekilde verilebilir: Ailenin ve mülkiyetinin sahibi olarak eşler ve oğlanlar üzerindeki babanın erki, babanın ölümünden sonra en yaşlı oğlanın kardeşleri üzerindeki etkisi, yaş grupları, akrabalık, evlilik veya anne kanalıyla oluşan akrabalar, ekonomik, sosyal ve törensel ortak çıkarılara dayalı bireylerle gruplar arasındaki kişisel ilişkiler, küçük zengin bir azınlığın kişisel etkisi, başarılı savaşçılar ve bilgeler, kamu onayı arzusu, sosyal kontrolü gerçekleştirirken suç işlemiş birey ve gruplar tarafından gerçekleştirilecek misilleme şiddetin korkusu (1971:242-243). Diamond da üzerinde çalışmış olduğu ilkel topluluklarda her hangi bir polis veya polis sisteminin varlığından bahsetmemiştir.

Mawby, hem Schwartz ve Miller'in ve hem de Hoebel'in çalışmalarını değerlendirirken onların bulgularına katıldığını ve kabul ettiğini ifade eder. Mawby'a göre de pek çok ilkel topluluk minimum düzeyde bir organizasyona sahiptir; bir para birimi yoktur; uzmanlaşma yoktur, ancak az miktarda bir mülkiyetten bahsedilebilir. Diğer bazı toplumlarda ise belirli oranlarda da olsa bir yönetim yapısı mevcuttur, fakat bunlarda bile polis olarak nitelendirilebilecek bir birim yoktur (1990:16).

Aslında, ilkel topluluk veya toplumlardaki polis veya polislik ile ilgili .bu açıklama ve yaklaşımlara katılmak olanaklı değildir. Diğer bir deyişle, 'bütün ilkel topluluk veya toplumlarda her hangi bir polis formuna rastlamak olanaklı değildir' biçimindeki bir açıklama veya yaklaşımı doğru olarak kabul edilmemelidir. Bilindiği üzere polis, genel anlamda, yasaların uygulanmasını denetleyen, insanları ve mallarını koruyan bir hükümet birimidir. Eğer böyle bir önerme doğru ise, az ya da çok örgütlenmiş veya hiç örgütlenmemiş olsun bütün ilkel toplulukların, hepsinin resmi veya hükümet birim bir yönetim birim veya biçimine sahip olmamasına rağmen, bir çeşit polislik sistemine sahip olduklarını söylemek olanaklıdır. Bu tür bir polislik, günümüzde sahip olunan anlamda formal bir polislik olmayabilir. İnsan, gerek grup gerekse de topluluk içinde ve biçiminde yaşamaya başladığı andan itibaren, grup veya topluluğun diğer bireyleri ile bir etkileşim ve iletişim içine girmiştir. Bu etkileşim ve iletişim, doğal olarak bir çıkar ve beklenti çatışması yaratır. Dolayısıyla, grup veya topluluğun devamı için bu tür istenmeyen durumların bir şekilde çözüme ulaştırılması gerekiyordu. Bu görevin yerine getirilmesi ise bir takım oluşumları zorunlu olarak ortaya çıkardı. Örneğin Mawby, eğer bir birey tekrar öldürmelerden suçlu bulunmuş ve gruba bir tehdit olarak görülüyorsa, öldürülmesinin yalnızca grubun yetki ve sorumluluk alanında olduğunu belirtir. Bu tür bir grup, ortak bir eylem, sürgün veya linç etme konusunda uzlaşabilir. Ancak yine de bu tür aşırı sapmaları bile kontrol etmek ve önlemekle görevli, sorumlu, yetkili özel bir birey veya grubun olmadığını belirtir (1990:16). Bu ifade doğru olabilir. Sapkın davranışları kontrol ve önleme konusunda özel olarak görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş bir birey veya grup olmayabilir. Fakat kabul etmek gerekir ki, grubu tehdit eden bireye en azından sürgün veya linç için bir ortak eylem kararı grup tarafından alınıyorsa, 'kabul edilen' ve 'kabul edilmeyen' bir takım davranış kalıplarının olduğundan söz etmek olanaklıdır. Yani grubu tehdit eden ve etmeyen davranışların mevcudiyeti söz konusudur. İlave olarak Hoebel (1976) gruplar arası çatışmaları çözme ve oluşan

hasarları tespitle görevli, 'monkalun' denen resmi arabuluculardan bahsetmişti. Ayrıca her hangi bir polislik biçiminin olmadığını belirttiği bu ilkel topluluklarda bir takım norm ve tabuların olduğunu da ifade etmişti. Her ne kadar özel olarak oluşturulmuş birimler olmasa da, bu iki basit örnek bile ilkel topluluk veya toplumlarda çok basit düzeyde de olsa bir tür polislik, yargılama ve cezalandırma görev ve hizmetlerinin olduğunu göstermektedir. Bu tür bir polislik, modern anlamda polislikten pek çok yönü ile farklılık arz ettiği için, 'informal polislik' olarak adlandırılabilir.

Bununla birlikte Schwartz ve Miller (1964), Hoebel (1976), Diamond (1971) ve Mawby (1990), pek çok ilkel toplulukta bir tür idari yapı veya bazı arabuluculuk biçimlerinin olduklarını kabul ediyorlar. Basit anlamda da olsa eğer bir idari yapı mevcut ise, kaçınılmaz olarak orada normlar, tabular ve kurallar da var demektir. Aynı şekilde arabulucuların varlığı da, bir takım çatışma biçim ve olaylarının olduğunu gösterir. Eğer grup veya topluluğun bu tür bir yetkisi yok ise, birey kendi problemlerini kendisi çözmeye, kendi adaletini kendisi sağlamaya yönelecektir. Diamond (1971:195) bu tür bir durumu, 'özel suç (private offence)' olarak adlandırmakta ve her yerde bir tür yargılamanın (trial) varlığından söz etmektedir. Eğer bu boyutu ile konu modern toplum ölçeğinde düşünülürse, bir polislik sisteminden bahsetmek ve varolanları modern anlamdaki gibi polislik olarak nitelemek olanaklı değildir. Fakat ilkel topluluklar açısından değerlendirildiğinde bunun, bir tür polislik sistemine doğru atılmış olan bir ilk adım olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu durumun özellikle örgütlü sosyo-politik yapılarda daha sonraları oluşan ve askerler tarafından yerine getirilen 'polislik'e yol açtığı söylenebilir. Mawby (1990:17) da toplumsal çatışmaların kabul edilemez bir düzeye eriştiği durumlarda bazı düzenleyici kuvvetlerin gereksinildiğine ve görevli kılınanların özelliğinden hareketle 'asker toplumlar' in oluştuğundan bahsetmektedir. Hoebel (1976:155) de bu sürecin oluşum ve gelişimini oldukça açık bir biçimde belirtmektedir. Ordu tarafından yerine getirilen polislik, özellikle Roma İmparatorluğu döneminde görülmüştür (Geniş bilgi için bkz. Stead, 1984). Ordu, daha çok vilayetlerdeki kanun ve düzenin devamını sağlama amacıyla kullanılmıştır (Mawby, 1990:18).

Örgütlenmiş ve organize bir polis sisteminin varlığı uygun ve önemli değildi. Çünkü gündelik siyasal, sosyal ve ekonomik yaşamı daha çok normlar ve tabular belirliyor ve denetliyordu. Bu norm ve tabuların yerini modern toplumlarda kanunlar aldılar. İkel topluluklar ile polis ve polislik üzerine yapılmış olan bütün çalışmalar, şefler, dini görevliler, monkalun, öğretmenler, askerler, akraba grupları, kabilenin kendisi, ailedeki en yaşlı erkek, ailenin babası veya en büyük oğlu, diğer bir deyişle ya topluluk veya bizzat bir birey tarafından denetlenen, yerine getirilen bir norm ve tabular sisteminin varlığını kabul etmektedirler. Dolayısıyla eğer norm ve tabuların uygulanması görevi topluluk düzeyinde veya tarafından yerine getiriliyorsa bunu, 'informal ilkel topluluk polisliği' olarak adlandırabiliriz. Eğer norm ve tabuların uygulanması birey(ler) tarafından yerine getiriliyorsa bu uygulama da 'informal bireysel polislik' olarak adlandırılabilir. Sonuç olarak, her ne kadar modern polislik ile çok fazla örtüşmese de topluluk (grup) veya bireysel düzeyde de olsa farklı polislik uygulamalarının olduğu söylenebilir. Çünkü insanlar ne zaman grup veya topluluk halinde yaşamaya başlamış iseler o andan itibaren bireysel daha sonra grup veya topluluk düzeyinde çıkar çatışmaları; dolayısıyla kabul edilen ve kabul edilmeyen davranış kalıpları oluşmaya başlamıştır. İşte bu davranış kalıplarını

belirleyen, denetleyen ve uygulayan bir birimin olması, polisliğin varlığını kendiliğinden ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, gelişmiş - gelişmemiş, az ya da çok örgütlü her tür ilkel grup veya toplulukta bir biçimde yerine getirilen bir polislik hizmetinden bahsetmek olanaklıdır. Bunu, günümüz polisliğine gelen yolun ilk adımı olarak kabul etmek gerekir.

Polisliğin bu erken biçimleri, sosyal yapılar olarak ortaya çıktılar ve bu yapılar yazı ve paranın icadı, mülk sahibi olma, mülkün miras ve paylaşımı, uzmanlaşılın roller ve özellikle de akrabalık ölçütlerine dayanmayan tam zamanlı hükümet görevlilerinin oluşması ile daha da karmaşıklaştı. Doğal olarak da bu sosyal yapıların daha fazla karmaşıklaşması polis ve polislik sistemlerini de evrimleştirdi, değiştirdi ve geliştirdi. Polis sisteminin elementleri, her adımın bir sonraki adımın gerekli koşullarını sağladığı bir ardışıklık içerisinde meydana geldi. Lundman (1980:15-17), informal polislikten modern-formal polisliğe geçişin gerçekleştiği bu döneme 'geçiş dönemi polisliği (transitional policing)' demektir. O' na göre 'geçiş dönemi polisliği', informal polislik oluşumlarının o zamanlardaki mevcut duruma yanıt vermekte yetersiz kalmasının bir sonucu olarak ortaya çıktı. Bu tür bir polislik, belirli süreçlere bağlı ve ofisleri olan modern polis birimlerinin öncüllü özelliğine sahiptir. Ancak yine de bu tür bir polislik süreklilik arz etmiyordu ve merkezi hükümetin otoritesine karşı bir sorumluluğa sahip değildi. Örneğin, 1697 ile 1783 yılları arasında New York şehrinde bulunan polislik sistemi (Geniş bilgi için bkz. Richardson, 1970:3-22) ile 18. Yüzyıl Londra'sındaki polislik sistemi bu tür sistemlerdi.

Modern Polis

Tarih öncesi veya ilkel topluluklarda binlerce yılda gerçekleşmiş olan sosyal, ekonomik ve siyasal değişimler, 18 ve 19. Yüzyıl Batı Avrupa toplumlarında bir veya iki yüzyılda, günümüz toplumlarında ise sadece bir-iki on yılda gerçekleşebilmektedir. Ancak gerçekleşmiş olan bu değişimlerin her yerde aynı hız, oran ve zamanda gerçekleştiklerini söylemek zordur. Günümüzde, herhangi bir yönetsel düzenleme altında olmayan hiç bir insan aktivitesi veya sosyo-politik bir yapıya rastlamak olanaklı değildir. Aynı şekilde günümüzde yaşam, sosyal, ekonomik ve siyasal açılarından, daha önceki hiç bir dönemde olmadığı kadar kontrol altındadır. Bu kontrol araçlarından bir tanesi de kuşkusuz polis gücüdür.

Modern polisin oluşumu ve modern polis otoritesinin doğasını analiz etmek ve anlamak için şu soruları sormak gerekir: Polisin polislik yapmakla yükümlü olduğu bir post ve ofis (birim) mevcut mudur? Uyulması zorunlu olan bir emri verme yetkisine yasal olarak sahip olan birileri var mıdır? Sosyal düzenin onarılması veya devam ettirilmesi için birilerini tutuklama ve sorgulama hak, görev ve yetkisine yasal olarak sahip birileri var mıdır? Modern polis göz önüne alındığında bu üç soruya da verilecek yanıt 'evet' olacaktır. Aslında modern polisin yaratılması, oluşturulması toplumlarda kanun denen kuralların ortaya çıkışı ile yakın ilişkilidir. Her ne kadar örf ve adete dayanan hukuk (common law) yüzyıllar boyunca, modern anlamda tanımlanmış bir polis gücü olmaksızın işlemiş ise de modern polisin ortaya çıkışı, oluşumu yoğun nüfus artışı ile sosyal, ekonomik ve siyasal yaşamın karmaşıklaşmasına paralel olarak gerçekleşti.

Modern devletin düzenli ve tanımlanmış bir birimi olarak modern polis, göreceli olarak yeni bir oluşumdur. 1763 yılında polis, Adam Smith tarafından "hukuk biliminin ikinci genel bölümü" (Aktaran Reiner, 1988:141) olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte Batı dünyasında 19. Yüzyıl başlarında, koşullarda meydana gelen gelişmeler insanları, kanun uygulama (law enforcement) sistemlerini yeniden yapılandırmaya zorladı. Ki bu polislik sistemlerinin kökenleri tarih öncesi döneme kadar gider. Örneğin, LÖ. 27 yılındaki C. Octavius yönetiminden itibaren Roma İmparatorluğu'nda polis, hükümetin farklı ve ayrı bir kolu olarak ortaya çıktı. 3. Yüzyıla gelinceye kadar Roma, gece nöbet tutanlarıyla (vigiles) birlikte iyi kurulmuş, polis istasyonlarında (karakol) konuşlandırılmış ve düzenli olarak sokaklarda devriye gezen bir polis gücüne sahip olmuştur (Mawby, 1990:18).

Lundman (1980:17) ise modern polisliğin dört farklı özelliğinden bahseder: Tam zamanlı polis sorumluluklarına sahip olarak kabul edilmiş kişilerin olması, ofiste süreklilik, işlemlerde (procedure) süreklilik ve merkezi bir hükümet otoritesine karşı sorumluluk. Bayley (1985)'e göre ise modern polis üç ana özelliğe sahiptir. Bunlar; kamusal olma, uzmanlaşmış olma ve profesyonel olmaktır. Mawby (1990:19-20), Bayley' in modelini polisliğin üç anahtar özelliği çerçevesinde ele alır: Yasallık (meşru olma), yapı ve fonksiyon. Dikkatlice bakılacak olursa, kavramlaştırılmaları farklı olmasına karşılık, bu üç kavramlaştırmanın anlam bakımından birbirleri ile kısmen de olsa örtüşükleri veya birbirlerini tamamladıkları görülecektir. 'Yasallık', Mawby (1990:3)'a göre polise, öyle davranması için otoritelendirenler tarafından toplum içinde belirli bir tekelliğin verilmiş olmasına işaret eder. Yani bu, onun kamusal bir özelliğe sahip olduğu anlamına gelir. Bu tekelcilik gereği sahip olunan özel ve ayrıcalıklı güç ve yer, polisin toplum içinde seçkin bir konumda olmasını sağlar. 'Yapı' kavramı, polisin örgütlenmiş bir güç olduğuna; belli bir derecede uzmanlaşmış ve örneğin meşru kuvvet kullanmanın bahsedildiği bir uygulama nizamının (prensiplerinin) olduğuna işaret eder. Her ne kadar suç tanımlarında önemli farklılıklar olsa da kanun ve düzen, önleme ve ortaya çıkarma arasındaki denge ile hizmet bağlantılı, yönetsel veya siyasi kontrol ile ilgili diğer görevler polis gücüne yüklenmişlerdir. 'Fonksiyon' kavramı ise polisin rolünün suçları önleme ve ortaya çıkarma ile kanun ve düzeni koruma ve devam ettirme konusunda yoğunlaşmışına işaret eder.

Bu günkü hali ile bildiğimiz modern polis, 19. Yüzyıl ikinci çeyreğinde İngiliz toplumunun bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır (Bittner, 1980:15). Bu dönemdeki İngiliz toplumu, çağdaşlarına oranla özellikle kentleşme ve sanayileşme açısından daha ileri düzeyde olan bir toplumdur. Farklı politik örgütlenmeler ve farklı gelenekler tarafından değişikliklere uğratılmış olmakla birlikte bu İngiliz modeli her yerde benimsendi (Mawby, 1990; 1991). Buna rağmen değişik toplumlarda modern polisin oluşturulması yol ve biçimlerinde önemli farklılıklar olmuştur. Modern polisin oluşturulmasına yol açan tarihsel gereklilikleri formüle etmek her ne kadar belirli riskler taşısa da yukarıda değinilen sosyal, ekonomik ve siyasal koşullardaki değişim ve gelişmelerin katkısı hiç bir şekilde yadsınmaz.

Modern polis örgütsel olarak oluşturulmadan önce polis daha çok gece bekçisi olarak hizmet veriyordu. Toplumsal yapılarda meydana gelen hızlı değişimler, polise yeni baskı ve talepler yöneltti. Sosyal, ekonomik ve siyasal yapılardaki değişimler, gelişmeler polise, sokaklardaki gaz lambalarını yakmak, kayıp çocukları bulmak, hırsızları yakalamak vb. gibi başka görevlerin de yüklenmesine yol açtı

(Richardson, 1989:433-439). Zaman içerisinde bu görevlerin pek çoğu belediyeler, sivil toplum kuruluşları gibi yerel nitelikli başka örgüt ve kurumlara aktarıldı. Örneğin, "19. Yüzyıl" dan önce İngiltere'de oluşmuş bir polis yoktu" (Bowles, 1966:15). Başka bir deyişle, kanun ve düzeni korumak ve uygulamakla yükümlü tam zamanlı, eğitilmiş ve yaptığı iş için ücret alan bir polis yoktu. Polisin görevleri, devletin diğer birimlerince, özellikle ordu ve yerel gönüllü birimlerce yerine getiriliyordu (1966:15). Bununla birlikte 1820'lere gelindiğinde, özellikle endüstrinin geliştiği kentlerdeki işçi sınıfının hızlı büyümesi, devletin korumakta olduğu mülkiyet ve devletin sahip olduğu otoriteye karşı meydan okumalar, mevcut durumu idare edilemez bir biçime soktu (1966:15). Bütün bu oluşum, değişim ve gelişmelerin sonucu olarak modern polis ortaya çıktı.

Modern Polisin Ortaya Çıkışına İlişkin Yaklaşımlar

Polise ilişkin tarihsel araştırmalar hem nitel ve hem de nicel olarak son bir kaç on yılda oldukça artış gösterdi. Bu çalışmalar değerlendirildiğinde, polis sistemlerinin ortaya çıkışlarının çok kompleks olması dolayısıyla dünya ölçeğinde ilgili teorileri sınıflandırmak zor olsa da, genel olarak, modern polisin ortaya çıkışına ilişkin bir kaç farklı yaklaşımdan bahsetmek olanaklıdır. Diğer bir deyişle, polis tarihini inceleyen veya şu sorulara yanıt verebilecek olan dört kuramsal çerçeveden söz edilebilir: Neden eski (ilk) polis sistemleri yetersiz kaldı? Ne tür sorunlar oluştu ki yeni bir polisin oluşturulmasına gereksinim duyuldu? Yeni polisin karakteristiklerini ne belirledi?

Modern polisin, özellikle de kent polisinin ortaya çıkış ve yükselişine ilişkin açıklamalardan bir tanesi şudur: Suç sayısı ve düzeyi daha önce hiç görülmemiş bir biçimde arttı; mevcut sistem, kentleşme ve endüstrileşme baskılarına uyum sağlamakta ve yeni oluşumlara yanıt vermekte yetersiz kaldı ve sonuçta çöktü (Conley, 1989:439-446). Kentleşme, kendi beraberinde daha açık, kesin formal düzenlemelere gereksinimi artırdı. Çünkü şehirler, orada yaşayan insanların birbirlerinin haklarını ihlal etmesine imkan veren fırsatlarla doluydu ve insanların bundan kaçınmalarına yol açacak hemen hemen hiç bir şey yoktu. Endüstrileşme, büyük sayıda insanın yaşamsal açıdan tıkanmasına; kentleşme ise bu insanlar arasında sosyal mesafelerin oluşmasına yol açtı (Bittner, 1980:122). Şehirler gittikçe daha da büyüyor ve nüfus yoğunluğu ise buna paralel olarak artıyordu. "Pek çok kişi suç ve düzensizliğin baş edilemeyecek tehlikeli düzeylere ulaştığı inancındaydı" (Weiner, 1981:70). Koşullar bu duruma erişmişken yan-zamanlı gece bekçiliği (nightwatch) sisteminin çok yetersiz kaldığı aşıkardı. "Bu yüzden bazı şehirler, - 1833'te Philadelphia, 1838'de Boston ve 1844'de ise New York- gündüz izleme (day-watch) sistemini de kurdular" (1981:70). Londra Metropolitan Polisi, büyük şehirler tarafından benimsenen yeni bir polislik modeli olarak işlev gördü (Monkkonen, 1981:55). Zaman içerisinde bu yeni polislik modeli, küçük şehirler henüz büyük şehirlerin sahip oldukları ve yaşadıkları sorunlara sahip olmamak ve yaşamamakla birlikte, büyük şehirlerden küçük şehirlere doğru bir yayılma gösterdi. Başka bir deyişle küçük şehirler de, ileride bu tür problemlerle karşılaşabileceklerini düşünerek bu yeni modeli kendi bünyelerinde uygulamaya koydular.

İkinci bir kuramsal yaklaşımın tezi ise şu şekilde verilebilir: 19. Yüzyıl' ın başlarında meydana gelen isyanlar, nüfusta bir endişe ve korku yarattı ve bu

isyanları basurabilecek alternatif yollar araştırıldı (Geniş bilgi için bkz. Conley, 1989:441). Bu dönemde meydana gelen çatışma ve isyanlar eyalet-devlet polis kuvvetlerinin oluşturulmasına neden olmuştur. Örneğin, ilk eyalet polisi, the Texas Rangers, Meksika sınırında devriye görevini yapmak için 1835 yılında A.B.D.'nde oluşturuldu. 1905 yılında ise Pennsylvania, kömür ve demir işçilerinin grevleri ile mücadele etmek için bir eyalet polisi oluşturdu (Weiner, 1981:70-72). Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra eyalet polisi, özellikle grevlerle başa çıkmak, artan otomobil trafiğini düzenlemek ve daha önceki sistemin yetersiz kaldığı kırsal bölgelerdeki polislik hizmetlerinde bir denge sağlamak amacıyla yaygın bir şekilde benimsendi ve faaliyete geçirildi (1981:72).

Modern polisin ortaya çıkışına ilişkin üçüncü bir yaklaşım ise şu şekildedir: "seçkinler, giderek sayıları artan ve kendilerine tehdit oluşturan yoksul göçmenlerden korkular" (Conley, 1989:441). Bu korku, daha çok kendilerinin sosyal düzen ve değerleri ile mülkiyetlerine bir zarar gelebileceği şeklindeydi. Bu dönemdeki elitlerin korkularına yol açan bir diğer neden ise kentsel sosyal düzenin kontrolünün kaybolması tehlikesi idi (1989:441). Diğer bir deyişle bu yaklaşıma göre seçkinler, potansiyel olarak tehlikeli olan sınıfları kontrol altına almak için modern bir polis tesis ettiler. Bu çerçevede iki farklı yorumdan söz etmek olanaklıdır: İlki, polisin "bir sosyal kontrol fonksiyonu" na sahip olduğunu iddia ederken; Marksist bir yaklaşım olan ikincisi ise polisin "bir sınıf kontrol fonksiyonu" nu yerine getirdiğini savunur (bkz. Harring, 1983).

Dördüncü ve son, muhtemelen de en yeni olan yaklaşıma göre ise "polis, şehir yönetiminin değişen talepleri karşılamak için kurduğu kentsel idari birimlerden sadece bir tanesidir ..." (Conley, 1989:441). Diğer bir deyişle şehir yönetimi, sağlık, yangın, kanalizasyon ve suçlularla uğraşmak gibi pek çok hizmeti sağlama ve yerine getirme durumunda kaldı. Nüfusun artmasına paralel olarak ilgili birimlerdeki bürokratikleşme oranı da arttı. Bu durum, teknolojik, sosyal, ekonomik ve siyasal gelişme ve değişmelerdeki hızlı artışın sonucu olarak polisin hizmet verdiği alanda iki kat daha fazla görüldü (bkz. Plumridge, 1981:175). Kentlerde ortaya çıkan sorunları çözmek ve hizmetleri sağlamak için bürokratik örgütlerin kurulmasına gereksinim duyuldu ve bu örgütler kuruldu. İşte üniformalı şehir polis de bu idari birimler çerçevesinde ortaya çıktı.

Bu yaklaşımlara ek olarak Bittner (1980:15)'a göre modern polisin kurulması dönemine ilişkin en önemli gerçek şudur: Polis, sırasıyla oluşturulan modern hükümet yönetim yapısının temel binalarından sonuncusudur. 17. ve 18. Yüzyıl'daki mutlak monarşiler, kendilerine vatandaşları sürekli bir gözetim altında tutma imkanı verecek bu tür birimleri kurmak için fazlasıyla nedenlere sahiptiler. Ancak bu tür birimler geliştirmediler, eskilerden miras, geleneksel suç kontrol metodlarına güvendiler ve şartlara bağlı olarak davranışlara değişen anlamlar vererek barış koruma sorununu hal ettiler.

Yeni polisin biçimlenmesinde kamunun suç, isyanlar ve düzene ilgisi önemli bir rol oynamış olmasına karşın, bu konular, polisin kurulmasına ilişkin tartışmaları yanıtlayacak durumda değildir. Diğer bir deyişle, modern polisin ortaya çıkışına ortamı sağlayan ve hız veren problemler açısından aşikardır ki, suçun kontrol edilemez durumda oluşu veya kamu düzeninin bozulmuşluğunun çok yüksek noktalara eriştiği biçimindeki, o dönem savunulan, argümanlar tamamen abartılmıştır. Belki kabul edilebilecek en iyi varsayım, meydana gelen koşulların

kent seçkinleri tarafından kabul edilemez olarak görülmesidir. Bazı durumlarda suç veya sokak şiddeti bir problem olarak tanımlanıyor; siyasi aktivistler tarafından yapılan sokak protesto ve gösterilerine işaret ediliyor; daha da ziyadesi kentlerin büyümesi ile, göçler sonucu daha heterojen bir duruma gelen nüfusun yarattığı tehdit ve tehlikeler bağlantılandırılıyor. Bütün bu konular, pek çok olayda çabuklaştırıcı etken olarak rol oynamış olabilirler. Fakat yalnız başına, üniformalı modern polisin ortaya çıkışının, kurulmasının ön koşulu değildirler. Örneğin, "19. Yüzyıl'ın sonları boyunca pek çok şehir, üniformalı polis örgütleri kurmuş olmasına rağmen bu tür sosyal problemlere sahip değildi" (Conley, 1989:441).

Sonuç olarak, yukarıda bahsedilen yaklaşımların her birinin açıklamalarının yalnız başına, üniformalı modern polisin ortaya çıkışına ilişkin tarihsel kanıt ve verileri sağlamamış olduklarını söylemek olanaklıdır. Diğer bir deyişle, modern polisin ortaya çıkışını sağlamış olan tek bir neden yoktur. Aksine, yukarıda anılan bütün nedenler, günümüz polisinin ortaya çıkışında şu ya da bu biçimde bir rol oynamışlardır. Dolayısıyla modern polislik sistem olarak, değişik toplumlarda değişik zaman dilimlerinde ortaya çıkmıştır. Pek çok ülke birbirini etkilemiş ve birbirine model oluşturmuştur. Örneğin A.B.D., topluluk-temelli polislik (community-based policing) uygulamalarını Britanya, Hollanda, Fransa ve diğer Avrupa ülkelerinden almıştır (Mawby, 1990:10). Bununla birlikte şunu da söylemekte yarar vardır: Her hangi bir ülkede uygulamada bulunan bir polislik sistemi tüm öğeleri ile bir başka ülke tarafından aynen alınmamıştır. Çünkü her toplumsal yapı kendine özgü farklı kültürel, sosyal, ekonomik ve siyasal değerlere sahiptir. Dolayısıyla bir sistemi aynen benimsemek, uygulamada güçlükler çıkarır. Buna rağmen günümüz ülkelerinde mevcudiyetini koruyan yeni, modern polisliğin şu temel-ortak özelliklerinin olduğunu söylemek olanaklıdır: Yasal(kamusal)dırlar, profesyonel anlamda örgütlenmişlerdir ve mesleki alanda uzmanlaşmışlardır.

Eğer ilkel ve modern polislik arasında, yasallıkları yapıları ve fonksiyonları açısından bir karşılaştırma yapılacak olursa şunlar söylenebilir: İlkel polislikte, yönetim dışı bir polislik rolü daha yaygındır. Polis veya polislik olarak nitelendirilebilecek oluşumlar daha çok topluluk kökenli ve topluluk düzeyinde oluşumlardır. Sınırlanmış, belirlenmiş bir yasallıkları yoktu. Polislik sistemlerinin yapılan daha az formaldı ve kurullarla belirlenmişti. İşlevsel olarak bir uzmanlaşma eksikliği vardı. Toplulukta yerine getirilen polislik hizmeti, ilgili kişi(ler)nin mesleki sorumluluklarının sadece bir yönünü oluşturmaktaydı. Gereksinildiğinde devreye sokulan bir polislik sistemi uygulanıyordu. Kısacası, bu alanla görevli, yan veya tam zamanlı çalışan, yaptığı iş karşılığı belirli bir ücret alan, yetkisi ile beraber sorumluluk ta taşıyan, işini bir ofiste sürdüren bir oluşumdan bahsetmek olanaklı değildir.

Modern poliste ise yasallık, kamusal bir özelliğe sahiptir. Günümüzde yerel, özel, gönüllü veya informal biçimleri olmasına karşılık modern polis gücü genel olarak ulusal düzeyde bir hak, yetki ve sorumluluğa sahiptir. Yapısal olarak iş tanımı, görev ve yetkileri yasalarla açıkça ve önceden belirlenmiştir. Örgütlü bir birim olarak kendini var kılmıştır. Örgüt yapısı biçimi değişmekle birlikte, genişçe bir örgütsel yapıya sahiptir. Modern polis teşkilatları, merkezileşmiş, uzmanlaşmış, rütbe ve otorite yapılan sınıflara bölünmüş ve kuvvet kullanmanın kabul edilebilir düzeyinin kanun ve iç tüzüklerle belirlenmiş olduğu örgütlerdir. Fonksiyon olarak, modern polis hem içsel ve hem de dışsal alanlarda uzmanlaşma özelliğine sahiptir. Gerçi alan ve düzeyi önemli ölçüde değişmekle birlikte uzmanlaşma, modern polis

sistemlerinin en temel özelliklerinden bir tanesidir. Polis memurlarının yasa gereği, diğer mesleklerin özel alanlarına girmeyen kanunların uygulanması (law enforcement) alanında çalışmaları beklenir. Teşkilat olarak yönetsel faaliyetlerle daha az uğraşırken, suç ve suçluluğun değişik boyutları üzerinde daha fazla uzmanlaşmıştır. Bununla birlikte günümüzdeki uygulamalarda, polisten suçları kontrol altına alma talebinden ziyade hizmet talebinde bulunduğu söylenebilir (Geniş bilgi için bkz. Punch, 1979:103-117 ve Bittner, 1980:14).

Günümüz modern polislin uğraşmakla yükümlü olduğu ve mesleki görev alanına giren sorunları şu şekilde sınıflamak olanaklıdır:²

1. Çalışma yaşamına ilişkin sorunlar: Endüstriyel kavga, grev, lokavt, gösteri ve karşı gösteriler, vb.

2. Sosyo-politik düzenle ilgili sorunlar: Terörizm, anarşizm, kundaklama, bombalama, politik suikast ve adam kaçırmaya vb. gibi suçlar, siyasal sistem, devlet veya toplumsal barışın devamına karşı yapılan gösteri ve protestolar, vb.

3. Ekonomik yapı ve mülkiyet ile ilgili sorunlar: Vergi suçları, kaçakçılık, kumar, hırsızlık, soygun, gasp, vb.

4. Birey kaynaklı sorunlar: Öldürme, kaçırmaya, bıçaklama, saldırı, tecavüz, taciz-cinsel taciz, çocukları kötüye kullanma, ayrımcılık, ahlaksızlık, vb.

5. Sosyal faaliyet ve eğlenceler kaynaklı sorunlar: Spor maç ve aktiviteleri, kutlama ve diskotek türü eğlence yerlerinde meydana gelen kavga ve olaylar, vb.

6. Yakalama, alıkoyma, sorgulama ve kovuşturma (yargılama) ile ilgili görevler: Kanunları ihlal edenleri ve kaçakları yakalamak, sanıkların sorgulamasını tamamlamak, ilgili kanıtları toplamak, rapor ve tutanakları hazırlamak, sanıkları mahkemeye sevk etmek, vb.

7. Önleme ile ilgili görevler: Olası suç, asayiş ve düzen bozulmalarını, trafik kazalarını önleme, ahlaki çöküntüye sebep verecek fahişelik, kadın ticareti vb. gibi olayları önleme vb.

8. Diğer görevler: Bu tür görevler daha çok polislin hizmet ile ilgili olan görevleridir. Örneğin, trafiğin kontrol ve akışkanlığını sağlamak, ilgili kamu hizmetlerini sağlamak, kalabalıkları kontrol etmek, ilgili yerleri (eğlence vb.) denetlemek, kavgaları ayırma ve arabuluculuk, acil ilk yardım, kayıp kişi ve çocukları bulmak, sarhoş kişi ve sürücülerini evlerine ulaştırmak, törensel görevler vb.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, günümüz modern polislin, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, oldukça geniş bir alanda görev ve sorumluluklara sahip olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu görevlerin konu ve sınırları, her ülkenin sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasal yapıları ile çok yakından ilgilidir. Her ne kadar görev niteliği gereği zaman zaman bireysel antipatilerle karşılaşılsa da polis teşkilatı olarak, insanlar toplu halde bir arada yaşadıkları sürece var olacaktır. Önemli olan, bu teşkilatın keyfi uygulama ve yetki kullanımlarına maruz kalmaması ve mesleki uygulama olarak kanunların kendilerine verdiği hak, yetki ve görevlere, olanaklı olduğu kadar, sadık kalarak birey, grup ve toplum olarak tüm fertlerin ortak çıkarları doğrultusunda bir hizmette bulunmasıdır.

² Modern polislin uğraşmakla yükümlü bulunduğu problemlerin farklı tanımlamaları için bkz. Bittner, 1975; Johnson, 1978; Regoli and Poole, 1980; Folley, 1989; Morgan, 1990; Cotterrell, 1992.

KAYNAKÇA

BAYLEY, D. H. (1985) *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers Univ. Press.

BITTNER, E. (1975) "The Capacity to Use Force as the Core of the Police Role" in Skolnick, J.H. and T. C. Gray (eds.) (1975) *Police in America*. Boston: Little, Brown and Company.

BITTNER, E. (1980) *The Functions of the Police in Modern Society*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn and Hain Publishers, Inc.

BOWLES, S. (1966) *The Police and Civil Liberties*. London: Lawrence and Wishart.

CONLEY, J. A (1989) "The Police in Urban America, 1860- 1920" in W. G. Bailey (ed.) *The Encyclopaedia of Police Science*. London: Garland Publishing, Inc.

COTTERRELL, R. (1992) *The Sociology of Law: An Introduction*. 2nd edition, London: Butterworths.

DIAMOND, A S. (1971) *Primitive Law: Past and Present*. London: Methuen and Co. Ltd.

FOLLEY, V. L. (1989) "Role of the Police" in W. G. Bailey (ed.) *The Encyclopedia of Police Science*. London: Garland Publishing, Inc.

HARRING, S. L. (1983) *Policing a Class Society: The Experience of American Cities, 1865-1915*. New Brunswick, N. J.: Rutgers Univ. Press.

HOEBEL, E. Adamson (1976) *The Law of Primitive Man*. New York: Atheneum.

JOHNSON, E. (1978) *Crime and Society*. Homewood, Ill.: Dorsey.

LUNDMAN, R. J. (1980) *Police and Policing: An Introduction*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

MAWBY, R. I. (1990) *Comparative Policing Issues*. London: Unwin Hyman.

MONKKONEN, E. H. (1981) *Police in Urban America 1860-1920*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

MORGAN, R. (1990) *The Police Function and the Investigation of Crime*. Aldershot: Avebury.

PLUMRIDGE, M. D. (1981) "Developing Effective Police Managers" in D. W. Pope and N. L. Weiner (eds.) *Modern Policing*. London: Croom Helm.

PUNCH, M. (1979) "The Secret Social Service" in S. Holdaway (ed.) *British Police*. London: Edward Arnold Ltd.

REGOLI, R. M. and E. D. Poole (1980) "Police Professionalism and Role Conflict: A Comparison of Rural and Urban Departments", *Human Relations*. Vol.: 33 (4), pp. 241-252.

REINER, R. (1988) "British Criminology and the State", *British Journal of Criminology*, Vol.: 28/2.

RICHARDSON, J. F. (1970) *The New York Police: Colonial Times to 1901*. New York: Oxford University Press.

RICHARDSON, J. F. (1989) "Police History" in W. G. Bailey (ed.) *The Encyclopaedia of Police Science*. London: Garland Publishing, Inc.

SCHWARTZ, R. D. and J. C. Miller (1964) "Legal Evaluation and Societal Complexity", *American Journal of Sociology*, Vol.: 70, pp. 159-169.

STEAD, P. John (1985) *The Police of Britain*. New York: Macmillan.

WEINER, N. L. (1981) "Policing in America" in D. W. Pope and N. L. Weiner (eds.) *Modern Policing*. London: Croom Helm.

SİVİL TOPLUMUN KÜLTÜREL TEMELLERİ

Doç. Dr. İsmail DOĞAN

Eğitim Bilimleri Fakültesi, Ankara Üniversitesi

Abstract

The use of civil society concept in Turkey is quite new. It has only been used in Turkish political terminology since the mid-1980s. Civil society is also a sociological concept, which emphasises the civil aspect of the society. It is a concept, which takes all its meaning against the state.

In this paper, the author argues that civil society is in fact a Western concept. It has its terminology and development within the Western culture. However, some authorities argue that the concept of civil society is not entirely unknown in the Turkish political history. For example, 'Ahilik', 'lonca', and some other Islam school of thoughts are believed to be counterparts of civil society in the Eastern and Muslim societies.

Key words: civil society, culture, Turkish culture

Giriş

Sivil toplum, toplumun sivil niteliğini vurgulayan sosyolojik bir kavramdır. Kavram hem toplumun sivilliğini hem de sivil olmayan unsurları aykılarak sunmaktadır. Bu haliyle sivil toplum bir karşıtlığı da ifade etmektedir. Karşıtlık Fransızca bir sözcük olan 'civil=sivil'in bizâtihi anlam gücünde ortaya çıkar. Medeni, uygar, nazik, kibar biçiminde daha çok seçkinliği ve zerafeti yüklenen sözcük bu anlamın karşıtlarını da dışarıda bırakmaktadır. Uygar, nazik ve kibar olmayanın sivil olmadığı da bu şekilde zımnen anlaşılmaktadır. Kavram içinde düşünüldüğünde sivil sözcüğü 'askerî olmayan, asker sınıfından olmayan, üniforma giymemiş olan kimse'yi ifade eder. Karşıtlıkla kazanılan bu anlam gerçekte sosyolojinin toplum sınıflamasındaki pratik ele alış biçimiyle yakından ilgilidir.