

POLİS ÇALIŞMALARI İÇİN KAVRAMSAL BİR ÇERÇEVE

Ferdan ERGUT*

Özet: Devlet-toplum arasında, günlük yaşamın düzenlenmesi ve toplumsal denetimin merkezileşmesi bağlamında sürdürülen uzun dönemli pazarlıkların sonucu olan modern polis sisteminin kurumsallaşması, devlet inşa sürecinde önemli bir kopuşa denk gelir. Bu anlamıyla polis, pre-modern devletten modern devlete geçişi inceleyenler için önemli ipuçları sunar. Devletin topluma nüfuz etme sürecinin sonucunda oluşan polisin ikili bir karakteri vardır: Bir yandan, kamu düzeni “suçlarında” olduğu gibi, yönetici ve toplumsal elitlerin çıkarlarını daha etkin bir şekilde savunur duruma gelirken; öte yandan, yurttaşların hizmet taleplerine de yanıt vermek zorunluluğunu hisseder. Polisin orduya göre çok daha basit silahlar ve daha az sayıda görevliyle sağladığı toplumsal denetim, halktan en azından belirli bir düzeyde onay görmeksizin başarılabilir. Modern polis sistemlerinin, pre-modern devletlerdeki polislik mekanizmalarından en büyük farkı budur.

Anahtar Kelimeler: Devlet, polis, kamu düzeni, kriminoloji.

Orduyla birlikte devletin tahakküm araçlarından en önemlisi olan polis, devlet inşa sürecinin de en kritik halkalarından biridir. Dahası, devletin kendi yuttaşlarıyla olan ilişkileri düşünüldüğünde, “içe dönük” bir tahakküm aracı olarak ordudan da önemli bir yer işgal eder. İşte bu konumuyla polis, devlet inşa süreçlerini anlamaya çalışan sosyal bilimci için geniş imkanlar sunar. Oysa literatüre bakıldığında durum pek parlak değildir. Polis üzerine yapılan çalışmalar genellikle son yirmi yılın ürünleri ve bir kaç istisna dışında teorik bir olgunluğa eriştiklerini söylemek de kolay değildir.¹ Bu makalede önerilen kavramsal çerçeve söz konusu boşluğu doldurmaya dönük çabalara bir katkı sunmak amacıyla tasarlanmıştır.

Makalede önerilen çerçeve dört temel değişken üzerine kurulmuştur: “Kollektif sorumluluğa” dayalı polislik işinden (*policing*) “çift yönlü” (*double-edged*) polise geçiş, polisin siyasal süreçlere müdahale biçimleri, polisin ordu-dan özerkleşmesi ve son olarak, kamu düzeni “suçları” bağlamında polis. Bu değişkenlerin hepsi devlet inşa sürecinin bugüne kadar ihmal edilen önemli bir boyutunu vurgulamak için kurgulanmıştır. Makalenin iddiası odur ki, bu süreç, devletin iktidar yapılarının insanların gündelik hayatlarını ne şekilde etkilediği incelenmeden kavranamaz.

* Dr., ODTÜ, Tarih Bölümü Öğretim Görevlisi.

¹ Söz konusu istisnalara örnek olarak Bayley (1985) ve Reiner (1985) gösterilebilir.

Polisi, devlet-toplum ilişkileri bağlamına oturtmaya yönelik bu temel kavramları sunmadan önce bir konuda netleşmek gerekiyor. Polis üzerine anlatılacak herhangi bir hikaye iki yöntemle anlatılabilir: toplum merkezli veya devlet merkezli. Hemen anlaşılacağı üzere bu iki farklı yöntem aslında devlet inşa süreçlerini inceleyen araştırmacıların kullandıkları yöntemlere tekabül etmektedir. Çok kabaca, Anglo-Sakson entellektüel mirası, genel olarak devleti toplumsal dinamikler ekseninde anlamaya çalışmıştır.² Bu durum, salt entellektüel ortamın gelişme dinamikleriyle açıklanamaz. Bu ülkelerin tarihsel gelişimlerine bakıldığında gerçekten “toplum, devleti gölgede bırakmıştır” (Zolberg, 1987: 57). Oysa Hintze, Weber, Schmitt gibi yazarlar, tam tersine, ilk olarak 16. yüzyılda Machivelli tarafından ortaya konulan tipik kıta Avrupası kavramlarıyla konuşmuşlardır. Bu kavramsal çerçevenin temeli, henüz oluş halindeki devletlerin egemenlik alanları üzerine yapılan vurguda saklıdır. Kıta Avrupa’sının yüzyıllarca değişmeden kalan siyasal gerçeği “egemen” siyasal birimlerin birbirlerine yönelik tehditleridir (Poggi, 1978: 10). İşte bu nedenledir ki, Kıta Avrupa’sının teorilerinde devlet yöneticilerinin çıkarları ve bu doğrultudaki siyasetleri, ordu, savaş-ışi ve uluslararası devletler sistemi gibi son tahlilde tahakkümün örgütlenişine ilişkin unsurlar, temel önemi haizdir. Böyle olmakla birlikte bu teorileri elitist olarak damgalamak doğru olmayacaktır. Michael Mann’ın söylediği gibi “devletin özerkliği, elitlerin özerkliğinden çok, önceki iktidar mücadeleleri çerçevesinde yükselen belirli siyasal kurumların, kurumsallaştıkları andan itibaren mevcut mücadeleleri sınırlayan özerk mantıklarından doğar. Bu teori, elitlerin sivil toplum üzerinde tahakküm kurduklarını değil, bütün öznelere varolan siyasal kurumlar tarafından sınırlandırıldığını söyler” (Mann, 1993: 52).

Bu tartışmaların polis çalışmaları üzerine ışık tutucu olduğunu düşünüyorum. En önemlisi şu: Yukarıda bahsedilen toplum merkezli ve devlet merkezli açıklamalar, İngiliz ve Kıta Avrupa’sı polis sistemleri arasındaki farklılıkların teorize edilmesinde kullanılabilir: Birincisi için toplumsal dinamiklere ağırlık veren bir perspektif, “yeni polisin” oluşum süreçlerini anlamakta daha işe yararken, ikincisi için devlet merkezli bir bakışın daha fazla olguyu, daha sistematik bir şekilde açıklayacağını düşünüyorum. Örneğin “önlemek” İngiliz polisi için nasıl temel bir kavramsa, “denetlemek” de Fransız polisi için öyledir. 19. yüzyılda bazı Fransız valileri jandarma sayılarında artış talep ettiklerinde bunun, artan suç oranlarıyla hiçbir ilgisi yoktu. Valilerin temel kaygısı, sayıları artan köyler ve kasabalar yüzünden ortalıkta dolaşmaya başlayan yolcuların fazlaştığı ve bunların denetlenme gereği idi (Emsley, 1984: 86).

Modern İngiliz polisinin oluşumunu kapitalizmin yükselişi ve 18. yüzyıldan sonra oluşmaya başlayan kentli işçi sınıfının varlığı ile açıklamak mümkün ve gereklidir de. Oysa Kıta Avrupa’sındaki durum farklıdır. Forstenzer şöyle yazı-

² Söylemeye gerek yok: Adam Smith kadar Marx da bu gruptandır.

yor: “Polis sözcüğü, ABD ve İngiltere’de polis kuvveti anlamına gelir. Polis, olası veya gerçekleşen kanun ihlallerine yanıt verir. Fransa’da ve onunla aynı yasal sistemi paylaşan diğer ülkelerde ise polisin, suçluların yakalanması veya belirli suçların önlenmesinden daha geniş bir içeriği vardır. Polis, ‘Toplumun mükemmel düzeni’ anlamındadır. Böylece, Fransa’da polis ve idare (toplumun düzenlenmesi) birbiriyle örtüşen anlamlara sahip hale gelir (Forstener, 1981: xii-xiii). Dolayısıyla şu söylenebilir: Suçla mücadele, İngiliz polisinin temel kaygısıyken, Fransa ve benzeri ülkelerde idare ve toplumsal alanın düzenlenmesine dönük polisiye tedbirlerin içinde yer alan birçok düzenlemeden sadece birisidir.

Bu makale çerçevesinde Osmanlı İmparatorluğu veya Türkiye’ye ilişkin ayrıntılı bir çözümleme sunulmayacaksa da yukarıda söylenenlere bu bağlamda son bir ek yapmak yararlı olabilir. Polisin incelenmesinde iktisadi ve/veya toplumsal kerteler yerine siyasal kerteye vurgu yapılmasının Osmanlı İmparatorluğu bağlamında daha da önemli olduğunu düşünüyorum. Batı’da meşru silah tekelinin devletin elinde toplanması süreciyle iktisadi ve toplumsal değişimler elele gitti. “Üçüncü Dünya’da ise, modern bürokratik devletin unsurları kapitalist iktisadi örgütlenmeden çok daha önce ortaya çıktı. Böylece ... Avrupa’da birarada giden devlet inşası ve kapitalist sanayileşme süreçleri periferide birbirlerinden kopartılmıştır ve tam da bu nedenle devlet inşasının toplumsal değişimdeki bağımsız açıklayıcı rolü daha çıplak bir şekilde gözlenebilir” (Anderson, 1986: 8).

Kıta Avrupa’sı polis sistemlerini (ve Türkiye’ninkini de) incelerken neden siyasal süreçlere daha fazla ağırlık verilmesi gerektiğini temellendirmeye yönelik buraya kadar söylenenler, hiçbir şekilde iktisadi ve/veya sınıfsal yapıların açıklayıcı olmadıkları anlamına gelmiyor. Tam tersi: Kapitalist devletin yükselişiyle birlikte denetleme pratikleri de dönüşüme uğrar. Sanayi toplumuna geçiş, bir yandan da doğrudan bastırma/caydırma’ya dönük bir denetleme sisteminden daha dolaylı, topluma dair istihbaratı daha kapsamlı kullanan bir sisteme geçişe tekabül eder (Gillis, 1989: 335).³ Dahası, modernleşme polis örgütünün kendi içinde de değişikliklere yol açabilir. Toplumsal ilişkilerin dönüşüme uğramasıyla birlikte polisten toplumsal hizmet talepleri, suçların engellenmesine ilişkin taleplere baskın çıkabilir.

Anderson’un yukarıda sözünü ettiğim kapitalizm ile devlet inşasının farklılaşmasına ilişkin saptamaya Türkiye özelinde son kez dönersek İttihat ve Te-

³ Benzer bir şekilde Spitzer, pre-kapitalist rejimlerde temel hedefin mümkün olan en fazla artışa el koymak olduğundan toplumsal yönetimin “iltizama” çıkartılabileceğini ve bu anlamda sonuçların yöntemden çok daha önemli olduğunu yazıyor. Oysa kapitalizmin girişiyle birlikte halk “mamul mal” olarak değil, potansiyel bir yatırım kaynağı olarak algılanmaya başlar. Toplumsal ilişkiler, tahmin edilebilir ilişki biçimlerini gerektirdikçe sonuç kaçınılmaz olarak merkezi ve rasyonel bir yönetim sistemi olacaktır. (Spitzer 1993: 579-580)

rakki'nin "milli iktisat" politikalarıyla birlikte yerli burjuvazinin oluşumu hiç şüphesiz toplumsal denetleme mekanizmalarında ciddi dönüşümlere yol açmıştır. Ayrıntılandırılması ancak başka bir yazıyla olabilirse de şu kadarını söylemek mümkün: Bu tarihten sonra devlet inşa süreci ve kapitalizm arasındaki kopukluk sona ermiş ve bunun polislik işine yansması Batı'daki kaygıların bu topraklara da taşınması şeklinde olmuştur. Örneğin, Batı'daki hakim sınıfların ve devletin çok sık vurguladıkları "tehlikeli sınıflar" problemi "muzır eşhas" olarak Türkiye'de de esas dertlerden biri olmaya başlamıştır. Bununla ilintili olarak kamu düzeni yeniden tanımlanmaya başlanmış ve her iki gelişme de polis ve polislik işinde önemli dönüşümlere yol açmıştır. Fakat bütün bunlara rağmen yine de siyasal alanın başatlığını isklamamak gerekiyor. Çünkü, bütün bu değişiklikler daha önceki dönemlerde sınırları çizilen bir alan tarafından belirleniyor. Diğer bir deyişle, Kıta Avrupası ve Türkiye polis sistemlerinden herhangi birinin belirli bir andaki yapısından ziyade uzun dönemde geçirdiği değişimin kavranması isteniyorsa siyasal alana özel bir ilgi gösterilmesi kaçınılmaz olacaktır.

Polis, esas itibariyle devletin, toplumun dokularına nüfuz etmesini sağlayan/kolaylaştıran genel çerçeveyi sunar. Modern devlet iktidarının kuruluşuna giden yolda devlet ve toplumsal güçler arasında yüzyıllar süren "pazarlığın" en önemli gündem maddelerinden biridir.⁴ Yine de devletin nüfuzunun her alanda eşit şekilde dağılacağını düşünmemek gerekiyor. Vergilendirme pratiklerinden, askere almaya; ya da yargılamadan yürütmeye kadar değişik alanlarda devletin topluma nüfuzu ayrı ayrı değerlendirilmeli. Bazı devletler bu alanlardan bir veya birkaçında "başarılı" olabilirken diğerlerinde aynı performansı gösteremeyebilir (Bayley, 1975).

İşlevlerin çoğulluğu ve devlet iktidarının bu işlevler arasında eşitsiz dağılımı, değişik polis sistemleri arasındaki farklılaşmanın kavranması yolunda da ipuçları verir. Örneğin Fransa'da polislik işiyle devletin nüfuz etme kapasitesi arasındaki doğru orantının varlığı, XII. Louis döneminden beri Fransız valisinin (*Intendant*) hem vergi koyucu olarak merkezi hükümetin temsilcisi hem de polisin başı olmasından anlaşılır (Bayley, 1975: 357). Öte yandan Prusya'da olduğu gibi polislik kapasitesi ve devletin nüfuzu arasında ters bir ilişki de olabilir. Toprak sahibi sınıf ile devlet arasında süregiden mücadeleler sonucunda I. Fredrick William, vergi salma ve bütün Prusya'da büyük bir ordu kurma hakkını elde ederken, yönetimin diğer kademelerinde ve özellikle polislik işinde yerel toprak sahipleri yetkili kılınmıştı (Bayley, 1985: 68).

Polislik işi, esas olarak insanların gündelik hayatlarını kontrol altına alma yolunda devlet ve toplumsal güçlerin giriştikleri mücadelenin temel arenaların-

⁴ Bu "pazarlık" patronaj ilişkileri çerçevesinde dağıtılan ödüller olduğu gibi, toplumsal gösterilerden ayaklanmalara giden bir çizgideki kolektif eylemler de olabilir. Hepsini, toplumsal güçlerin devlet üzerindeki taleplerini yansıtır ve bu anlamda da "pazarlığın" değişik tezahürleridir.

dan biridir. Bu nedenle polis üzerine yapılacak herhangi bir çalışma bu mücadelenin zaman içinde değişen örüntülerini, mücadeleye katılan öznelere kimliklerini ve görece güçlerini nedensellik bağlarını kurarak göstermek durumundadır.

Bu nedenle, başlarken sözünü ettiğim literatürdeki ihmal, devleti çalışanlar için başlıca iki açıdan sorun yaratmaktadır: Birincisi, insanların gündelik yaşamlarını kontrol edebilme becerisi, toplumsal/siyasal erk sahipleri açısından başlıbaşına yaşamsal bir konudur. Ve bu alan, mücadelenin çok çetin yaşandığı alanlardan bir tanesidir. Bu nedenle polis üzerine yoğunlaşmak, devletin salt en üst kademelerinin incelenmesiyle sınırlı bir çalışmada tümüyle kavranamayacak olan devlet-toplum ilişkilerinin boyutlarını açığa çıkarabilir. Bununla ilintili ikinci bir nokta, devlet merkezli yaklaşımlar, devleti olduğundan daha türdeş görme eğilimindedirler. Bu dengesizliği düzeltmek için de vurguyu devletin en üst organlarından biraz uzaklaştırıp daha altta yer alan diğer devlet yapılarına kaydırmak gerekli görünüyor. Bu anlamda polis, devletin topluma en yakın unsurlarından biridir ve her ne kadar devletle en çok özdeşleştirilen kurum olsa da, içinde buldukları toplumsal çevreden de en fazla etkilenen devlet kurumudur.

Devlet, iktidarını topluma nüfuz ederek yerleştirdikçe, diğer bir deyişle iktidarını toplumun üzerinde değil de, toplumun dolayımıyla kurdukça polisin üstlendiği işlevler de değişir. Yasal sistemin temsilcisi sıfatıyla gündelik hayatı, merkezi otoriteye bağlarken yurttaşlar tarafından da devlet erkinin doğrudan simgesi olarak algılanmaya başlar (Silver, 1967: 14). Bu algılama biçimi, olaylara sonradan yanıt geliştiren polisten (*reactive*), olayların çıkmasını engellemeye yönelik önleyici polise (*proactive*) geçişle mümkün olmuştur.

“Kollektif Sorumluluk”tan “Yeni Polis”e Geçiş

Polis süreç içinde daha fazla idari görevler üstlendikçe toplumla olan ilişkisi de sıklaşır. Devletin topluma nüfuz etme sürecin önemli bir parçasıdır bu. Ne var ki, bu süreçte polislik işinin değişen örüntülerini kavramak için, modern devletin iktidarını tahkim etmeden önceki dönemlerde polislik pratiğinin ne olduğunu görmek gerekiyor. Modern devlet öncesi dönemde, herhangi bir ülkenin kültürel ve/veya siyasi özgünlüklerinden bağımsız olarak polisliğin evrensel modeli, “kollektif sorumluluk” olarak adlandırdığım modeldi.

Teknolojik geriliği ve kaynaklarının sınırlılığı nedeniyle pre-kapitalist devlet-ister feodal ister patrimonial tahakküm biçimleri altında olsun- topluma nüfuz edemez (Spitzer, 1993: 572). Dahası, iktidarını ancak yerel kurumlar veya beylerle paylaşarak sürdürebilen, diğer bir deyişle dolaylı bir yönetim biçimine sahip olan pre-kapitalist devletin topluma nüfuz etmek gibi bir derdi de yoktur. Temel hedef, gündelik yaşama mümkün olduğu kadar az müdahale ederek mümkün olduğu kadar çok artığı merkeze aktarmaktır. Bu tarz bir yapıda kamu düzenini sağlamaya yönelik başlıca iki araç vardır: İlk elde kamu düzenini sağ-

lama yükümlülüğü yerel güçlere devredilir. Bunun yeterli olmadığı anlarda da son çare olarak ordu devreye sokulur. Bu ise çoğu zaman yerelliklere kendi hayatlarını düzenlemek için “kollektif sorumluluk” yüklemek şeklinde olur ki bunun da ima ettiği belirli bir polislik tarzı vardır.

Devletin merkezileşmesi ile yurttaşlık haklarının ortaya çıkışı arasındaki yakın ilişkiyi anlamak için pre-modern devletler tarafından uygulanan denetleme mekanizmalarına biraz yakından bakmak yararlı olabilir. Postmodernlerin iddia ettiklerinin aksine gerçek “terörün” modern devletle değil, onun yokluğuyla ilişkilendirilmesinin tarihsel gerçeklere daha uygun olduğu görülüyor. Modern devletlerin kurumsallaşmalarına öngelen dönemde ne toplumsal hayat ne de onu kontrol etme mekanizmaları barışçıl bir ortamı işaret etmiyor. Örneğin İngiltere’de 13. yüzyıldaki cinayet oranları 16. ve 17. yüzyıllardakinden iki kat daha fazlaydı. Ve bu yüzyıllardaki oranlar da günümüzdekenden beş kat fazlaydı (Stone, 1983: 298).

Profesyonelleşmenin yokluğu esas olarak paranın yokluğu, yetersiz ve kifa-yetsiz personel demektir. Bu koşullarda polis, kanunu uygularken ister istemez seçici davranacak; zenginleri rahat bırakırken yoksullar üzerine yoğunlaşacaktır. Devletin topluma nüfuz etme çabalarının görülmediği bu dönemde toplumun onayını kazanmak gibi bir kaygı da olmayacaktır.

Belirli grupların toplumsal kontrol mekanizmalarından görelî özerklikleri, diğerleri için yasaklanmış birçok suçun bu gruplar tarafından rahatça işlenebil-mesi, “hırsız avcılarının” (*thief takers*) suçla mücadelede devlet tarafından istihdam edilmeleri ve bu kişilerin bizatihi kendilerinin işledikleri suçların belge-leri Avrupa tarihinin sayfalarında rahatlıkla bulunabilir (Rock, 1983). Bu tarz bir denetleme mekanizmasının ilerde göreceğimiz modern devletin “çift yönlü” denetleme tarzıyla hiçbir ilgisi yoktur. Tam tersine: “Mağdur, hırsız avcısına muhtaçtı; fakat bu karşılıklı bağımlılık anlamına gelmiyordu” (Rock, 1983: 214).

Dahası, suçları engelleme görevi bu dönemde kârlı bir işti. “Polisler, çalın-mış bir malı yerine koyduklarında kazanacakları ödül örneğinde olduğu gibi sa-dece karşılığında maddi bir şey elde edecekleri suçlar üzerinde yoğunlaşıyor; sonuçta bu tarz ödüllerin gelmeyeceğini bildikleri vakalar ise ilgilerini çekmi-yordu” (Emsley, 1984: 118). Bürokratik polis sistemlerinin yokluğunda, halkın yoksul kesiminin bu tip bir polislik pratiğinden herhangi bir yarar görmeyip muzdarip olduğu açıktır. “Suçluların peşine düşmek, yargıç karşısına çıkıp bü-tün duruşmalarda hazır bulunmak zaman alıcı işlerdi. Aynı zamanda savcı olan mağdur ve tanıkları mahkemenin düzenlendiği kasabaya ya da kente giderek mahkeme gününün gelmesini bazen günlerce beklerlerdi. Ve alt sınıfın üyeleri için vakit nakitti” (Emsley, 1987: 145). Modern polisin ortaya çıkışından önce

birçok vaka sadece maliyeti yüzünden kovuşturulamamıştı. İngiliz yargıçlarının bu yöndeki şikayetlerini bildiren raporlar mevcuttur (Emsley, 1987: 148).

Pre-modern devletlerin ortak bir özelliği olarak birçok alan polislik işinin dışında bırakılmak zorundaydı. Devrim yaşamış ülkelerde devrim hükümetlerinin ilk el attığı konulardan biri de budur. Evet, devrim öncesi Fransa’ında devlet memurları, devletin mali gücünü artırmak için şehirlerin yetkilileri ile sürekli bir pazarlık halinde idiler. Fakat hâlâ bu pazarlıklara dışardan bir unsur olarak katılıyorlardı. Tilly’nin belirttiği gibi “günlük denetimi ve halkın kontrolünü, belediye yetkililerine, bölgesel idarelere, kilise görevlilerine ve yerel beylere bırakmışlardı. Sonuç olarak, işçilerin veya yerel güç sahiplerinin olası eylemlerine veya davranışlarına ilişkin Lille’den veya Valenciennes’ten Versailles’a çok az istihbari bilgi geliyordu” (Tilly, 1986: 260).

Devrim sonrası Fransa ise tümüyle farklı bir görüntü sunar. Denetleme, artık merkezi hükümetin işi olmuş, denetleme süreçleri bürokratikleşmiş ve nihayet istihbari denetleme olağanüstü artmıştır (Tilly, 1986: 36). Bir Fransız polis şefinin aşağıdaki sözleri temel fikri çok iyi özetler: “Tedavi etmeye çalışmaktansa önlemek daha iyidir” (Forstenzer, 1981: xiv).

Olaylara olduktan sonra tepki veren bir polislik tarzından olayları gerçekleştirmeden önlemeye dönük ve istihbarata dayalı bir polisliğe geçiş ne anlama gelir? Birincisi, bu dönüşümle birlikte devlet kendi polis ve istihbarat bürokrasisini kurmuş ve böylece yerel güç odaklarını büyük ölçüde devre dışı bırakmıştır. Fransa’da merkezi polis örgütü *Surete*, varolan belediye polis örgütlerini 1830, 1848 ve 1870 devrimlerinden yararlanarak bütün bir 19. yüzyıl boyunca teker teker kendi içine katarak evrilmiştir. “Yeni rejim ülke üzerindeki kontrolünü, polis gücünü etkin bir şekilde yayarak sağlamıştır. Polislik işi ve siyasal baskı birlikte artmış ve azalmıştır. Sonuçta bütün bir ülke üzerinde tek tip bir denetim ağı kurulabilmiştir” (Tilly, 1986: 289).

Olayları önceden tahmin edip önlemeye dönük polislik işi, ister istemez polisin karakterini de dönüştürür ve ona “çift yönlü” olarak adlandırdığım bir işlev kazandırır. Bürokratik örgütlenmeler bir yandan “örgütsel olarak tanımlanmış görevleri ifa eden tarafsız kişiler eliyle merkezin değerlerini toplumun gündelik hayatında hissedilir kılar” (Silver, 1967: 13). Fakat öte yandan, halkın genelinin onayı olmadan toplumsal kontrol polis eliyle sağlanamaz. Toplumda varolan çeşitli polislik işiyle uğraşan güçlerin merkezileşmesi aynı zamanda sorumluluğun da merkezileşmesi anlamına gelir (Hughes, 1994). Bu süreç sonucunda polis, o zamana kadar sorumlu olmadığı idari veya sosyal yardım gibi alanlara çekilmiş olur. Örneğin, İtalya’da sosyal yardım, dinsel cemaatler tarafından sağlanırken Napolyon bunu değiştirmiş ve cemaatleri kapatmıştır. “Böylece merkezi hükümet, toplumsal yardımlaşmaya ilişkin bütün sorumlulukları sırtlayarak sistemi sözde daha etkin ve eşitlikçi hale getirmiş ve soyluların elindeki en bü-

yük patronaj ve etki kaynağını kurutmuştu” (Silver, 1967: 20-21). Polisin, devletin en doğrudan temsilcisi olarak algılanması esas olarak bu “çift yönlü” polislik işinin bir sonucudur.

Halk sınıflarının da polisle olan ilişkisini bu bağlamda değerlendirmek gerekiyor. Polisin tümüyle egemen sınıfın çıkarına hizmet ettiğini iddia etmek mümkün görünmüyor. Birçok tarihsel örnek, suçları engelleme talebinin esas olarak orta sınıftan ve hatta işçi sınıfından geldiğini gösteriyor. Bu da çok mantıklı; çünkü tarih boyunca suçlardan en çok etkilenen sınıflar, bunlar olmuştur. Aristokratların ve toplumun en marjinal kesimlerinin, devletin suçları engelleme taleplerine destek çıkmaları beklenemez. Birincilerin daima kendi “polis” güçleri olmuştur, ikincilerin ise kaybedecek çok az şeyleri vardır da ondan. Geriye orta sınıf ve işçi sınıfı kalıyor.

Emsley, Fransız işçilerinin “kanun ve nizam”a ilişkin düşüncelerini arşiv belgelerinden şöyle özetliyor: “En geniş anlamıyla nizama ilişkin yasalaşma faaliyetleri arttıkça polis, toplumsal refahı sağlama göreviyle karşı karşıya kalmıştır. Nihayetinde, bu tarz yasaları uygulamaya muktedir en yaygın kamusal örgütlenme polisti... Salt diğer zamanlarda hoşlanmayacakları polisten geliyor diye, alt sınıfların bu tarz bir yardımdan kendilerini yoksun bırakmalarının hiçbir nedeni yoktu” (Emsley, 1984: 147). Emsley, radikal işçi gazetelerini de inceledikten sonra bazı Fransız işçi gruplarının nizam fikrine nasıl yakınlık duyduğunu da gösteriyor (Emsley, 1984: 157-8).

Halk sınıflarına dair söylediğimiz onay ilişkisi değişik bir bağlamda hakim sınıflar için de geçerlidir. Polisin gerek imaj, gerek performans olarak kendinden bekleneni verememesi durumunda tam da kanun ve nizamın gerçek destekçileri olması beklenen bu sınıfların desteğini kaybetmesi söz konusudur. Diğer bir deyişle, polis bir kez merkezileştikten sonra geri dönülmez bir noktaya ulaşılmış olur. Tek bir geri adım, devlet adına telafisi zor bunalımlar yaratmaya adaydır. Tahakküm araçları merkezileştirildikten sonra kamu güvenliğinin tek garantörü devlet olacaktır. 19. yüzyıl Bologna’sı için yapılan şu tespit önemlidir: “Kamu düzenindeki bozulmalar, özellikle yakın zamana kadar kendilerini çeşitli ayrıcalıklarla koruyabilmiş olan ve artık bu ayrıcalıklarından uzaklaştırılmış olan aristokratların gözünde rejimin meşruiyetini sarsıcı bir etki yapıyordu. Kamu güvenliği ve yönetme hakkı el ele gidiyordu” (Hughes, 1994: 27-8).

Polis çalışmalarındaki en önemli tartışma alanlarından biri de, modern polisin oluşumunda suç oranlarındaki artış dalgalarının bir etkisi olup olmadığı; ve eğer böyle bir etki tespit edilebilirse adi suçların mı yoksa siyasal içerikli suçların mı daha açıklayıcı olduğu konusudur. Bu konuya ilerde tekrar dönmek üzere şimdilik şu kadarı söylenebilir: Bir kez polislik işiyle uğraşan güçler merkezileştikten sonra adi ve siyasal suçlara ilişkin tartışma gündemden çıkarılabilir. Bu noktadan sonra kontrol altına alınamayan bütün suçlar “siyasal” olarak al-

gılanacaktır. Çünkü, merkez ve çevre arasındaki mücadele, artık suçların engellenmesi mücadelesini de kapsar hale gelmiştir. Toplumsal ve/veya siyasal elitler ancak kendi kamusal güvenliklerinin garanti altına alındığını gördükten sonra devletin merkezileşmesine onay verirler.

Daha da ilginç, devlet bir kez polislik işini kendi tekeline aldıktan sonra siyasal mücadele sivil hakların savunusu ekseninde dönmeye başlar. Başka bir deyişle, muhalifler, devleti kendi çıkardığı yasalara uymaya zorlarlar. Bu nedenle sivil hakların savunusu bir muhalefet platformu haline gelir. “Son tahlilde”, diyor Davis, “hukuk, hükümetlerin kendi çıkarları için kullanmaya çalıştıkları, fakat tasfiye etmek istedikleri muhalifleri tarafından kendilerine karşı kolaylıkla yönlendirilebilecek çift taraflı kesen bir bıçaktır” (1988: 356). Giddens’in polislik işiyle sivil haklar arasındaki diyalektik ilişkiyi vurgulayan terimleriyle söylersek, denetleme dolayımıyla gerçekleştirilen iktidarın konsolidasyonu, hiç bir zaman doğuracağı karşı etkilerden muaf değildir (1987: 314).

Polislik işinin, sivil haklar üzerindeki bu etkisini “Tocquevillian etki” olarak adlandırıyorum.⁵ Sivil hakların gelişkinlik düzeyini anlamak için anayasal hakların biçimsel bir incelenmesinin ötesine geçmek gerekiyor. Genel kanının aksine, kamu düzeni ve anayasa hukuku birbirlerinin tamamlayıcısı değildir. Devletler, kendi anayasalarıyla verdikleri hakları geri almak veya kadük hale getirmek için ceza hukukunu veya polis yönetmeliklerini kullanırlar. Bu nedendir ki, sivil hakların gelişimini kavramak için polis meselesine özel bir önem vermek gerekiyor.⁶ McDonald’ın belirttiği gibi, özellikle Prusya, Fransa, İtalya gibi uzun süreler boyu belirli bir mutlakiyetçilik ve merkezi bürokrasi deneyimi olan ülkelerde bütün bir 19. yüzyıl boyunca özellikle ceza hukukunun idaresi ve polis meselelerinde anayasacılık ve liberalizm ayrı kulvarlardan ilerlemişlerdir (1993: 149). Forstenzer de, ünlü Fransa tarihçisi Hoffman’ı bu açıdan eleştirmektedir: “[Hoffman], Fransa’yı cumhuriyetçi rejimlerin garantilerine rağmen özgürlüklerin sıkıca sınırlandırıldığı bir ülke olarak tarif ediyor... Oysa Fransız bürokrasisine ilişkin saptamalarında Hoffman, Fransız yurttaşları ile devletleri arasında 150 yıldır yerleşmiş otorite ilişkisinin en önemli boyutunu gözardı ediyor: Sivil idarenin polislik yetkileri. Bu yetki, Fransa’da XIV. Louis zamanından günümüzdeki 5. Cumhuriyete kadar kesintisiz devam edegelmiştir” (1981: 7-8).

⁵ Kavramın özgün formülasyonu Skocpol (1985)’e ait. Kavram, Tocquevill’in *The Old Regime and the French Revolution* ve *Democracy in America* adlı yapıtlarında sergilediği siyaset sosyolojisinin devlete bakışını vurguluyor. Buna göre, devlet kendi başına bir özne olmaktan çok, kurumsal ve örgütsel düzeyi ile bir toplumun hem siyasal kültürünü hem de siyasal mücadele alanlarını belirlemesi/sınırlaması anlamında önemlidir.

⁶ Son on yılda toplumsal bilimlerin en gözde konularından olan “vatandaşlık” meselesinin polis-devlet-toplum üçgeninin üzerinden atlanarak tartışılması önemli bir eksikliktir. Sivil hakların gelişmesinin (ya da kadük kalmasının) temel muhatabı olan polis incelenmeden, vatandaşlık haklarının tarihsel gelişimine ilişkin anlamlı analizlerin çok zor geliştirileceğini düşünüyorum.

Polis ve Siyasal Süreç

Devlet ve toplumsal güçlerin polislik işi üzerinde yürüttüğü pazarlıklar, polisin siyasal süreçlere müdahale biçimlerini ve boyutunu da büyük oranda belirler. Polis çalışmalarında çok değerli ürünler vermiş olan Bayley'in bu konudaki temel tezi şu: Eğer devlet inşa süreci çok şiddetli toplumsal bir direnişle karşılaşır ve rejimin meşruiyeti tehlikeye girerse, polis ister istemez siyasal bir rol üstlenecektir (1975: 361, 1985: 69).

Bayley'in sözünü ettiği devlet inşa sürecine toplumun göstereceği tepkinin boyutlarının çok önemli olmasına rağmen yine de ülkeler arasında oluşan tarihsel farklılıkları açıklamakta yeterli olmadığını düşünüyorum. Bunun yerine başka bir değişken olarak rejimlerin bir kere kurulduktan sonra kendilerini sağlamlaştırma/tahkim etme (*consolidation*) süreçlerindeki başarı dereceleri, daha açıklayıcı olabilir. Rejimin görel olarak çabuk konsolidasyonu, polisin siyasal süreçlere müdahalesini daha az gerekli kılacaktır. Öte yandan konsolidasyon geciktirdiği sürece "iktisadi gelişimin doğal sonucu olarak alt sınıflarda belirlemeye başlayan siyasal katılım talepleri ile elitler arasında siyasal rekabetin kurumsallaşma süreci birbirleriyle çakışır" (Rueschemeyer vd., 1992: 163). Henüz elitler arasındaki rekabetin kurumsallaşmadığı bir ortamda oluşan halktan katılım talepleri, rejim açısından başedilmesi neredeyse imkansız bir problem olarak ortaya çıkar.

Diamond ve Linz'in Latin Amerika ülkelerine ilişkin bulguları bu gözlemleri doğruluyor. Latin Amerika'da İspanya tarafından dayatılan idari yapılar, milliyetçi mücadeleler ile sürekli tahrip edildi. Yazarların iddiasına göre, "Otorite merkezlerinin tahrip edilmesi ve ortaya çıkan yeni cumhuriyetlerde merkez ve çevre arasındaki süregiden mücadeleler sonucunda, devlet inşası on yıllar boyunca gecikti". Bu yüzden, diyorlar, demokratikleşmede en başarısız olan ülkelerin aynı zamanda "19. yüzyılda kısmi, oligarşik bir demokrasiyi oturtamamış ülkeler olması" şartıcı değildir (Diamond ve Linz, 1989: 6-8).

Demokratikleşme literatüründen devşirilen bu öngörülerden bir polis çalışmasında nasıl yararlanılabilir? İlk elde bakılması gereken, sağlıklı bir demokrasinin olmazsa olmazı, elitler arasındaki rekabetin kurumsallaşma sürecidir. Rueschemeyer ve arkadaşları, bu kurumsallaşmayı kolaylaştırıcı unsurlar olarak bağımsızlığa görel olarak kolay geçişi ve sınır savaşlarından mümkün olduğu kadar kaçınmayı öne sürüyorlar. Türkiye gibi devrim yaşamış ülkeler için bir üçüncü unsur daha eklenmeli diye düşünüyorum: Devrim ihracından kaçınmak.

Polisin üstleneceği siyasal rolün karakteri bu koşullar altında düşünüldüğünde ilk sonuç şu oluyor: Eğer yeni rejim sürekli sınır ötesi savaşlara girerse iç ve dış düşman kategorileri birbirleriyle örtüşme noktasına gelebilir ve bu durum polisin siyasal süreçlere müdahalesini artırma sonucunu doğurabilir. İsrail devletinin son derece militarize ve baskıcı bir polis örgütüne sahip olmasının

nedeni, kendisine düşman devletlerle çevrili olması ve uzun süreli savaşlar içinde yer almasıyla açıklanmalıdır (Gamson ve Yuchtman, 1977). İkinci olarak, eğer rekabetçi siyasal sistem yeterli oranda gelişmemişse bir çok siyasal hareket güvenliğini yer altında arayacaktır ve bu da polisin saldırgan bir istihbarat faaliyetinde bulunmasına yol açacaktır (Liang, 1992: 52).

Bu konuda son bir noktaya daha değinerek bitiriyorum. Polis güçleri, hükümetler tarafından siyasal süreçlere müdahale aracı olarak kullanılabilirse de bu, onların basit birer kukla oldukları anlamına gelmez. Bürokratik yapısı bir kez konsolide olduktan sonra polis, hükümetlerden görel olarak özerk bir konuma geçebilir.⁷ Bu nedenle bir rejim değişikliğiyle aniden ve dolaysız olarak polislik işinde de karakter değişikliği olacağını öne sürmek doğru olmayacaktır. Polis için, devlet bürokrasinin bir bütün olarak konumu, sıradan bir rejim değişikliğinden çok daha önemlidir.

Polisin Profesyonelleşmesi: Ordudan Bağımsızlaşma

Polisin profesyonelleşmesine ilişkin üç temel değişken olduğunu düşünüyorum: Devlet bürokrasisi içindeki farklı örgütsel çıkarlar, toplumda varolan kültürel türdeşliğin düzeyi ve son olarak polisin takdir hakkının süreç içinde genişlemesi. Dikkat edilirse ilk iki değişken genel koşullara ilişkindir ve bir bakıma polise “dışsal”dır. Üçüncüsü ise bizatihi polisin kendi çabalarıyla kotardığı bir gelişmedir. Bu bölümde söz konusu değişkenlerin incelenmesine çalışılacaktır.

Toplumsal kontrolden sorumlu tek kurum polis değildir. Çoğunlukla devlet kurumları olan ve hepsinin kendine özgü toplumsal kontrol tarifleri olan sosyal yardım kuruluşları, yargı ve ordu gibi kurumlarla rekabet halindedir. Fakat ilginç olan şudur ki bu kurumların büyük çoğunluğu kendi hedeflerine ulaşmak için bir şekilde polisi kullanmak durumundadır. Bakış açılarındaki bu farklılıklar ve stratejik konumu polise, işbirliğini reddetmek, kurumsal sınırlar üzerine pazarlığa girişmek, kendine yeni iş alanları (ve dolayısıyla kaynak) yaratmak ve yer yer de açıktan iktidar mücadelesine girişmek gibi imkanlar sunar (Clark ve Sykes, 1974: 469). Fakat aynı zamanda devlet bürokrasisinin içindeki farklı ve yer yer çatışan çıkarların varlığı polisin her şeye kadir bir güç olmasının önündeki en büyük engeldir.

Sonuç olarak, farklı kurumsal çıkarların kesişme noktasında duran polis için bu durum hem imkanlar, hem de gücü üzerinde bir sınırlama anlamına gelir. Hangisinin gerçekleşeceği, mekana ve zamana özgü ampirik çalışmalarla gösterilmelidir. Fakat başka bir değişken daha var ki polis üzerinde sadece sınırlayıcı

⁷ Bu nedendir ki, bütün rejimlerin en önemli dertlerinden biri kendi polis örgütlerinin yapıp ettiklerinin doğru bilgisine ulaşmaktır. Bu konudaki bilgi tekelinin poliste olduğu düşünüldüğünde bunun ne kadar yakıcı bir sorun olduğu anlaşılır. Pinochet gibi bir diktatör bile, kendi polisi hakkında sağlıklı bilgilere ulaşabilmek adına insan hakları örgütlerinin raporlarını okuyordu.

bir etki gösterir: Kültürel farklılık. Bu farklılığın belirli bir düzeyi aşması, dünyadaki bütün polis sistemleri için başedilemez bir sorun olarak ortaya çıkar.

Kültürel farklılığın polis üzerindeki etkisi ise üç ara-başlıkta incelenebilir: Örgütsel boyut, polisin etkinliği ve polisin askerileşmesi. Tilly şöyle yazıyor: “Bir devletin nüfusunun bölünmüş ve heterojen olması oranında büyük ölçekli ayaklanmaların olasılığı azalırken tek tip idari bir örgütlenmenin kurulabilmesinin önündeki zorluklar artar. Türdeş bir toplumda ise bir bölgede denenilen ve başarısı görülen idari bir yeniliğin diğer bir bölgede de işlenmesi ve yöneticilerin de bilgilerini bu bölgeden diğerine taşıyabilmesi mümkündür” (1990: 100).

Britanya’nın İngiltere ve İrlanda için kurduğu birbirinden tümüyle farklı polis yapıları toplumsal türdeşlik sorununun etkilerine iyi bir örnektir. “Yeni Polis” 1829’da kurulduktan sonra bütün İngiltere’de kolay bir şekilde uygulanmaya başlamasına rağmen askeri karakteri İngiliz polisine (Bobbyler) oranla çok daha belirgin olan İrlanda Kraliyet Polisi için bu böyle olmadı. “Yeni Polis’in başarısızlığı koşullar tarafından belirlenmişti. Örgütlenme ve eğitim tarzları İngiltere’nin çeşitli bölgelerinde görev yapmak üzere düzenlenmişti; Belfast’ta icra etmek zorunda kalacakları görev için değil” (Tobias, 1972: 218). Kültürel farklılıkların yoğun olarak yaşandığı ortamlarda polisin tahakküme dayalı yönü, oydışmaya dayalı yönüne baskın çıkacaktır.

Kültürel farklılıklar sadece örgütsel planda değil, polisin etkinliğinin azalmasında da kendini gösterir. Bu farklılıklar, toplum değişik kesimlerinde polisin karşılamakta zorlanacağı birbiriyle çelişen talepler üretir. Toplumsal adaletin evrenselliği ile kültürel partikülarizmler arasında bir yol bulmak polis için ciddi bir zoluktur (Clarks ve Sykes, 1974: 467).

Üçüncü olarak, kültürel/etnik farklılıklar polisin askerileşmesinin de açıklayıcı unsurları olabilirler. İngiliz polisininin, Fransız polisine göre daha az askeri olmasının bir nedeni de iki toplum arasındaki türdeşlik farklarıdır. Emsley’in belirttiği gibi birincisinde çok erken tarihlerden beri belirli bir “İngilizlilik” bilinci varken, Fransız toplumunda buna benzer bir kimlik görülüyordu; dahası önemli sayıda insan Fransızca bile konuşmuyordu. Bu nedenle, diyor Emsley, Fransız jandarması (*marechausse*) Alsaslara, Bretonlara ve Gaskonlara karşı sömürgeci bir rol oynamıştır. Aynı durum İspanya, İtalya ve Prusya için de geçerlidir. Tam da bu nedendir ki, Britanya’nın sömürge ülkelerinde uyguladığı polis modeli kendi modelinden değil, Kıta Avrupası modelinden esinlenmiştir (Emsley, 1991: 234).

Devlet içindeki farklı örgütsel çıkarlar ve toplumun kültürel türdeşlik düzeyi polisin profesyonelleşme düzeyini belirleyen, bir bakıma “nesnel” koşullardır. Bu alanlarda polisin yapabilecekleri sınırlıdır. Oysa profesyonelliği belirleyen üçüncü değişken için durum farklıdır. Takdir hakkı polislik işine neredeyse içseldir. Kanun tarafsız olabilir, fakat son tahlilde kendi fikirleri ve çıkarları olan

polisler tarafından yorumlanacak ve uygulanacaktır (Emsley, 1987: 12). Takdir hakkının bir tanımı şöyle: “Bir polis memurunun yetkisi üzerindeki sınırlamalar ona muhtemel olasılıklar arasında seçim yaparak harekete geçip geçmeme konusunda özgür bırakıyorsa, o polis memuru takdir hakkını kullanıyor denebilir” (Klockars, 1995: 93). Aslında seçim yapma hakkına sahip olması ve bu hakkı kullanması, davranışları doğrudan emirlerle veya yerleşmiş kurullarla belirlenen ve bu nedenle tahmin edilebilir olan diğer bürokratik kurumlardan ve özellikle askerden polisi ayıran en önemli unsurdur. Özellikle kamu düzenine ait “suçlarda” polisin takdir hakkını ne tür yollarla arttırabildiğini ilerde göreceğiz.

Polis, yukarıda sayılan bu üç unsuru -farklı bürokratik çıkarlar, kültürel türdeşliğin düzeyi ve takdir hakkı yetkisi- değişen ölçülerde ordudan özerkleşme yolunda kullanır. Ordunun, özellikle Kıta Avrupa’sında toplumsal kontrolün sağlanmasında yüzyıllardır temel bir rolü olduğu düşünüldüğünde,⁸ yeni oluşmakta olan modern polis örgütlerine en ciddi rakibin ordu olacağı anlaşılabilir. Bu nedenle ordudan özerkleşme profesyonelleşmenin en kritik halkasıdır.

Uzun süre polislik işini elinde tutan ordunun statükoyu korumakta çıkarı vardır. Oysa modern devletin doğrudan yönetimine geçildiğinde toplumu pasifize etmekle yükümlü öznenin de karakterinde temel bir değişiklik olması kaçınılmazdır. Bu özne, doğrudan yönetimin bir gereği olarak, artık toplumun dokularına nüfuz etmek zorundadır. Ordunun ise böylesi bir görevi başaramayacağı açıktır. Şu nedenle: ordu, gücünü ayrımsız ve bütün yoğunluğuyla uygular ve bu yüzden polisliğin en temel görevi olan vakaları birbirinden ayırma işlevini yerine getiremez. Doğası gereği topluma nüfuz edemeyen ordu, ancak huzursuzluklar çok ciddi boyutlara geldiğinde müdahale edebilir. Bu ise iki anlama gelir: birincisi, günlük ve sıradan polislik işi yerelliklere bırakılmıştır. İkincisi, kamusal polislik (ağırlıklı olarak ordu) olaylara sonradan -olan olduktan sonra, başka bir deyişle, aracı gruplar/beyler başarısız olduktan sonra- yanıt verebilen (*reactive*) bir polistir. Polislik işinin ordu tarafından üstlenildiği bir sistem, devletin iktidarını topluma yayamadığı ve gündelik polisliğin “kollektif sorumluluk” temelinde örgütlendiği bir sistemdir.

Polisin ordudan ayrışması vatandaşlık haklarının gelişkinlik düzeyiyle doğrudan ilgilidir. Bu, sadece Avrupa ile ordunun hâlâ toplumsal hareketleri bastırma aracı olarak kullanıldığı Üçüncü Dünya devletleri arasında değil, Birinci Dünya Savaşı öncesi Almanya ve Habsburg İmparatorluğu örneklerinde de görülür. O yıllarda siyasal vatandaşlığın ve emek ilişkilerinin kurumsallaştığı ülkelerde ordu tahakkümünde bir düşüş gözlenirken Almanya ve Avusturya istis-

⁸ Britanya’da bile Metropol Polis modeli 1829’da İngiltere’de ve 1870’de Galler’de uygulanmaya başlanana kadar, Gordon ve Paterloo ayaklanmalarında görüldüğü gibi ordu temel bastırma aracı olarak kullanılmıştı (Enloe 1978: 249). Ağırlıklı olarak ordu tarafından polislik işinin yürütüldüğü İrlanda’dan bahsetmek bile gereksiz.

naları teşkil ediyordu: her ikisi de temsiliyet problemini çözememişti ve Avusturya’da ulusal sorun hâlâ çözümlenmeyi bekliyordu. Bu nedenlerle polislik işinin askerleşmesi eskiden olduğu gibi gerekliydi (Mann, 1993: 411).

Mann, dört çeşit baskı düzeyi tanımlar: uzlaşma, polislik, para-militer oluşumlar (milisler, düzenli askeri birlikler v.s.) ve askeri tahakküm. Polis, askeri güç gösterisine başvurmadan basit silahlarla suç ve düzensizlikle mücadele eden disiplinli bir kuvvet olarak tanımlanabilir. Ne siyasal rejimler ne de ordu, esas olarak rutin düzenininin sağlanmasındaki başarısızlığın itirafı olan üçüncü ve dördüncü baskı düzeyinin gündeme gelmesini arzu etmezler. Bu baskı düzeylerinin araçları kolay kontrol edilemezler ve olayların çok daha vahim boyutlara ulaşmasına yol açabilirler. Bu anlamda polisin temel işlevi orduyu üçüncü baskı türünün ötesine geçmekten uzak tutmasıdır (Mann, 1993: 403-404). Bunu da ancak topluma nüfuz ederek ve belirli gruplar üzerinde denetim faaliyetlerini yoğunlaştırarak yerine getirebilir.⁹ Kalıcı bir bürokratik örgütlenme olarak polis gücü, arızî askeri müdahalelerin yapamadığını yapar ve bu anlamda kesintisiz bir işlev üstlenir. Bu yönüyle, devlet ve mülk sahibi sınıflar açısından resmi tahakkümün maliyetini düşürücü bir yanı da vardır (Silver, 1967: 14).

Polis ve Kamu Düzeni

Polisi kamu düzeni bağlamında incelemek, aslında şu ana kadar tartışılan bütün konuları pratikte bir araya getirmek anlamına da geliyor. Devletin topluma nüfuz derecesi, hukuk, bürokratikleşme, özel ve kamusal alan ayrımları gibi konuların hepsi “kamu düzeni” kavramının tanımlanma süreci ve tarzıyla doğrudan ilintilidir. Kavramın doğası gereği böyledir bu. Hırsızlık, cinayet gibi “adi” suçların oluşumu, geçirdiği değişiklikler, uzun dönemli -ve yapısal- eğilimlerle anlaşılabilir. Örneğin, mala karşı işlenen suçların devlet tarafından değerlendirilmesindeki değişim feodal dönemden kapitalist döneme geçerken farklılıklar arz eder. Örneğin, pre-kapitalist dönemde işçiler tarafından kendilerinin doğal hakları olarak kabul edilen fabrikada ürettikleri malların bir bölümüne el koymalarının adı, sonraki dönemde hırsızlık olacaktır.

Öte yandan kamu düzenine ilişkin “suçlar” tümüyle tanıma açıktır. Bu bağlamdaki herhangi bir eylemin suç olabilmesi için onun ilk elde suç olarak tanımlanması gerekir. Birden fazla toplumsal öznenin dahil olduğu bu tanımlama süreci aslında toplumsal mücadelenin arenalarından birini oluşturur. Kamu düzeni “suçlarının” tanımlanması üzerinden verilen mücadelenin sonuçları ise o toplumda varolan güç ilişkileri, rejimin karakteri ve hatta üretim ilişkilerinde meydana gelen değişikliklerce belirlenir.

⁹ Denetlemenin nesnesi olarak seçilen bu grupların kimlikleri bile o rejimin karakteri hakkında önemli ipuçları verir.

Fahişelik, serserilik, alt sınıfların boş vakitlerini değerlendirme biçimleri, gösteri ve yürüyüşler gibi alanları kapsayan kamu düzeni “suçları” geleneksel kriminolojide herkesin üzerinde anlaşabileceği basit suçlar olarak değerlendirilir. Oysa göstermeyi umduğum gibi ortada “basit” olan hiçbir şey yok. Bir makale çerçevesinde bütün bu “suçları” incelemek mümkün olmayacağı için, esas olarak alt sınıfları kontrol altına almak için bütün devletlerin başvurduğu serserilikle ilgili düzenlemeler üzerine yoğunlaşmanın uygun olacağını düşünüyorum. Bu düzenlemeler bir devletin sınıfsal yapısını ortaya koyacağı gibi, belirli zamanlarda serseriliğin tanımlarındaki değişiklikleri de gözleyerek -örneğin “serseri”den “muzır eşhas”a geçiş gibi- o dönemlerdeki ve mekanlardaki toplumsal koşulların niteliği de daha rahat kavranabilir.

Serserilik meselesi esas olarak yoksulların ve işçilerin boş vakitlerini düzenlemek amacıyla gündeme getirilmiştir. Tarih boyunca devlet yöneticileri ve toplumsal elitler iş disiplininin yoksun insanlardan kendilerine dönük bir anarşi tehditi algılamışlardır. Tombs’un 19. yüzyıl Fransa’sı için söylediği gibi “bu disiplinsizlik, köklerini çalışkanlık, itidallik ve ‘namuslu işçi’ kavramlarının ima ettiklerinin tam tersine boşgezerlikten, har vurup harman savurmaktan ve yoksulluğun getirdiği kötü alışkanlıklardan alan, temelde kişisel ve ahlaki bir sorundur” (1980: 215).

Radikal bir kriminolojistin söylediği gibi, “serserilik, belirli bir eylemden kaynaklanan bir suç değil, doğrudan doğruya o eylemi yapan kişinin kimliğinden kaynaklanan bir suç türüdür” (Quinney, 1970: 94). Fahişeliğin de aynı kapsamda yer aldığını söylemeye gerek yok. İşte bu açılardan kamu düzeni üzerine yoğunlaşmak polise takdir yetkisini artırmak için en elverişli imkanı sunar.

Teorik sayılabilecek bu gerekçelerin ötesinde tarihsel bir inceleme de kamu düzeni “suçlarının” polis’in merkezileşmesindeki temel neden olduğunu gösteriyor. Daha önce de sözünü ettiğim gibi, literatürdeki en kritik tartışmalardan biri suç oranlarındaki artışla yeni polis sisteminin kuruluşu arasında bir bağlantı olup olmadığı konusudur. Tobbias’a göre, İngiliz elitlerini 1829’daki polis sistemini kurmaya ikna eden gelişme, herhangi bir ayaklanma tehlikesi değil, artan suç oranlarıydı (1975: 205). Öte yandan Bayley’e (1975) göre suç oranlarındaki artışlarla modern polis sistemlerinin kuruluşu arasında hiçbir istatistiki bağlantı bulunmuyor. 1829’dan önce de İngiltere suç dalgalarının yükseldiği dönemler geçirse de o tarihe kadar kimsenin aklına polis sistemini değiştirmek gelmiyor. Dahası, eğer merkezi devlet polisinin kuruluşu artan suç oranlarına bir yanıt olarak tasarlanmış olsaydı, dedektiflik şubelerinin daha ilk başta kurulması beklenirdi. Oysa İngiltere’de bu bölüm, “Yeni Polis”in kuruluşundan tam kırk yıl sonra kurulmuştur (Palmer, 1988: 9).

Bütün bunlara rağmen suçların polis’in kuruluşuyla hiçbir ilgisinin olmadığını söylemek mümkün değil. Son tahlilde elitleri, “Yeni Polis”in gerekliliğine

ikna eden asıl neden suç oranlarının gerçek düzeylerinden çok, onları **algılama** tarzlarıydı. Önemli olan varolan suç düzeyinin ne tür bir bağlam içine yerleştirildiğidir. Elitleri esas korkutan suç değil, **düzensizlik**ti. Normal suçların, potansiyel bir ayaklanma olarak algılanması buna dayanıyordu.

Toplumsal hareketlerin yoğun olduğu Fransız Devrimi ya da Sanayi Devrimi gibi dönemlerde, devlet yöneticileri ya da elitler için düzensizlik özellikle kaygı vericidir. Devlet üzerindeki toplumsal baskıların/taleplerin arttığı ve toplumdaki güç ilişkilerinin yeniden düzenlendiği bu dönemler aynı zamanda devlet dahil bütün toplumsal özneler için bir fırsat yapısıdır. İşte bu nedenledir ki ulusal polis sistemleri genellikle devrim, savaş ya da kitlesel göç gibi kollektif eylemleri çoğaltan dönemlerin hemen ardından gelmiştir. ABD’de modern polis örgütleri 1830’lardan 1850’lere kadar süren ayaklanmaların ardından kurulmuştur (Palmer, 1988: 20). Tilly ve arkadaşları Fransa için benzer saptamalarda bulunuyor: “1825 ile 1900 arasında, ulusal bütçeden polise en fazla payın ayrıldığı beş yıl, 1831, 1852, 1860, 1868 ve 1872 idi. Bunlardan üç tanesi bir devrim ya da darbeden hemen sonradır. Diğer ikisi Louis Napolyon’un rejimine ciddi tehditlerin bulunduğu yılları takip eder (aktaran Gillis, 1989: 333). Bu anlamda, polis örgütlerinin kurulmasını suçların artışına dair bir kaygıdan çok, devletin kendisi üzerinde artan baskılara verdiği bir yanıt olarak değerlendirmek gerekiyor.

Eğer toplumda varolan gerçek suç oranından ziyade, bu suçların siyasal ve toplumsal elitler açısından algılanış biçimleri daha önemliyse sorulması gereken soru şu oluyor: bu algılama tarzında birincil etkisi olan suçu tanımlama işlevinde etkin olarak yer alan özneler kimlerdir? Yönetici elitin bu süreçte hiç şüphesiz önemli bir rolü vardır. Fakat ondan çok daha önemli olan grup, devletin bu konulardaki yürütme gücü olan polistir.

Yeni Polis’in kurulmasının ardındaki neden ne olursa olsun, polis teorisi, çoğu zaman kendisini kamu düzeni sorununa bir çare olarak sunar. Bu iddiayı demistifiye etmek gerekiyor. Toplumda herhangi bir düzensizliğin algılanması, yanlışlanması çok zor olan, başlı başına öznel bir yargıdır. Bu yüzden ki polis, kendi takdir hakkını artırmak için kamu düzeni üzerinde hassasiyetle durur. Suçlar ve toplumsal kontrol konusunda “uzmanlar” olarak polis, belirli bir gruba “kriminal” damgasını vurarak, esas olarak politik bir faaliyet alanı olan polislik işini, sanki kanunların teknik uygulama alanıymış gibi sunar.

Polis genellikle kanunun uygulayıcısı olarak görülür. Oysa bürokratikleşmesini tamamlamış bir polis örgütü kanun yapma sürecinde de aktif bir rol oynar. Bürokratik yapıları dolayısıyla dünyanın çoğu yasama organı tarafından sosyal problemlerin çözümünde “uzman” olarak polisin görüşlerine başvurulur. Oysa birçok tarihsel veri tersi bir duruma işaret ediyor. Polis, yerleşmiş bürokratik yapılanmasını sosyal problemleri çözmeye olduğu gibi yeni sosyal problemler

yaratmak amacıyla da kullanabilir. Özellikle sınırlı devlet bütçesinden mümkün olan en geniş payı alabilmek için yeni yetki alanları isteyebilir ve bunu meşru- laştırmak için de yeni “sosyal problemler” yaratabilir. Kendi özgül pozisyonları gereği sosyal problemlere nesnel kalmalarını zorlaştıracak taraflı bir bakışları vardır (Chambliss, 1974). Başlarken sözünü ettiğim modern devletin “çift yön- lü” polislik işinin sınıfsal karakteri de kendini burada bütün çıplaklığıyla göste- rir.

Özel ve kamusal alan ayrımları polisin bireylere farklı muamele etmelerinin temel gerekçesini oluşturur. Eğer modern polis örgütünü, devlet tarafından yet- kilendirilmiş ve toplum üzerinde tahakküm gücü olan bir örgüt olarak tanımlı- yorsak, o halde kamusal bir güçten bahsediyoruz demektir. Kamusal ve özel a- lan ayrımının önemi burdadır. Doğal olarak polis, özel alana nadiren müdahale eder. Eğer ederse güçlü bir direnişle karşılaşması beklenebilir.¹⁰

Devlet inşa süreçlerinin ilk evrelerinde daha fazla alanın “özel” konumda ol- duğunu ve süreç ilerledikçe kamusal alanların özel alanlar aleyhine genişlediği- ni öne sürmek mümkün görünüyor. Bu durum, devlet inşasının mantığı gereği olduğu kadar, iktisadi modernleşmenin kaçınılmaz bir sonucu da olabilir. Gele- neksel toplumsal yapıların çözülmesiyle birlikte bireylerin polisten talepleri ar- tar. “Kendisini, dışındaki topluma karşı daha savunmasız hissetmeye başlayan birey, geçmişteki günlük hayatında hiç etkisi olmadığı düşündüğü daha geniş bir çevreye ahlaki talep ve beklentilerini yayar” (Silver, 1967: 22). Polis, bu beklentinin temel muhatabıdır.

Polis müdahalesini meşru kılan özel - kamusal alan ayrımı sonucunda, aile, lonca, fabrika gibi korporatif yapıların dışında kalan bireylerin hayatları tü- müyle polisin denetimine açık hale gelir. Polis de alt sınıfları denetleme işlevini bu ayrıma gönderme yaparak meşrulaştırır. Aşağıdaki alıntı 1837 yılında bir İn- giliz polis şefinden aktarılmıştır: “Tembellik ve sarhoşluk, zengin biri için her ne kadar aşağılayıcı bir durum olmakla birlikte zararsızsa da, bir işçinin özel ekomisine yıkıcı etkiler yapar. Bu ilke uyarınca, basit kumarlar sıkı bir şekilde bastırılmalıdır. Çalışanlar için vakit ve nakit çok değerlidir ve her ikisi de kendi işlerini ve rahatlarını baltalayacak şekilde kullanılamaz” (aktaran Emsley, 1984: 137).

Bu alıntıyı bir de aşağıdaki alıntıyla karşılaştırın. Bu kez konuşan bir Os- manlı polis şefi ve tarih 1911: “Serseriler kimseye zarar vermedikçe cezalandı- rılması garip gelebilir. Fakat onların ahval-i umumiyesi dikkate alındığında, sa- dece kendisine zarar değil bütün topluma zarar verdiği anlaşılır... Serseri olarak kaldıkça diğerlerinin emniyetini ve hukukunu endişeye düşürür.” Bu bağlamda, diyor polis şefi, “onun şahsi hürriyeti, umuma taalluk eden fevaidi ihlal etmesi

¹⁰ Burada sözü edilen “özel alan” ev içi olduğu kadar, kent varoşlarındaki gençler tarafından kendilerinin özel alanı olarak görünen sokakları da kapsar.

dolayısıyla sınırlanabilir". Aslında serserilerin denetlenmesinin halkın yararına olduğu kadar kendilerine de yararı olacağı argümanı şu şekilde temellendirilir: Serseriler, yaşadıkları kötü yerlerde "esrar, rakı içip, eğer parası varsa kumar oynayıp kendisini hayvandan dun (aşağı) bir mertebeye indirir. Artık her türlü suçu işlemeye müsaittirler" (Polis, 1911 no. 3).

Dikkat edilsin: Her iki alıntıda da alt sınıfların yeniden üretim faaliyetleri suç olarak tanımlanmıyor. Ne rakı içmek ne de kumar oynamak kendi başlarına birer suç değil. Suç olan, bu etkinliği gerçekleştirenlerin kimlikleri. Birbiriyle en ufak yapısal bir ilişkisi olmayan bu iki polis sisteminin sözcülerinin neredeyse aynı ifadeleri kullanarak anlattıkları bu polislik işi tanımı, kamu düzeni polisliğinin diğer bir yüzünü gösterir: Emek gücünü disipline etmek.

SONUÇ

Modern polisin kurumsallaşması, devlet inşa sürecinin en kritik halkası olarak özel bir çalışmayı hakediyor. Makalede temel iddialarından biri, polisin ancak devlet ve toplum arasındaki uzun dönemli pazarlıklar bağlamında anlaşılabilirliği. Modern devletin "Yeni Polis"i, devlet-toplum ilişkilerinin aldığı yeni boyutların sonucu olarak eski dönemin "kollektif sorumluluğa" dayanan polislik işinin yerini almıştır. Makalede kollektif sorumluluğun hakim olduğu dönemlere özel bir önem verilmesinin nedeni, son zamanlarda romantik bir aura ile örtülen bu dönemlere dair incelemelerin, pre-modern devletlerin gerçek niteliklerinin kavranmasında ciddi bir engel oluşturmalarıdır.

Modern devletlerin oluşumuyla birlikte -diğer bir deyişle dolaylı idareden dolaysız idareye geçişle birlikte- polislik işinde birbiriyle görünürde çelişik gibi duran iki gelişme oldu: Bir yanda, polis devlet yöneticilerinin ve elitlerin çıkarlarını daha etkin bir şekilde savunur duruma gelirken, öte yanda, merkezi ve gayrı-askeri polisliğin doğal bir sonucu olarak halkın onayını kazanma zorunluluğu ortaya çıktı. Alt sınıfların, pre-modern dönemlere kıyasla bu süreçten kârlı çıktıklarını söyleyebiliriz.

Son olarak kamu düzeni kavramına değinilmiştir. Bu seçimin temel nedeni polislik işinin esasında ne kadar tartışmalı bir alan olduğunu göstermektir. Çalışma boyunca Yeni Polis'in "çift yönlü" bir işlevi olduğu ve bizzat bu durumun alt sınıfların süreçten yararlanmasına elverişli bir zemin oluşturduğu vurgulandı. Fakat bu vurgu hiç bir zaman "Whig" tarzı bir polis tarihine prim verildiği anlamına gelmemeli. Geleneksel polis tarihçilerinin söylediği gibi polis, kanun ve nizamın yüzyıllar boyunca evrilerek gelişen temsilcisi değildir. Yeni polise mündemîç bir sınıf perspektifi vardır, ve "adi" suçlardan ziyade kamu düzeni bağlamında polise bakış, bu perspektifi açığa çıkardığı gibi incelenen rejimin de sınıfsal karakterini ortaya koyabilir.

KAYNAKÇA

- Anderson, Lisa (1986), *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980*, Princeton University Press, Princeton.
- Bayley, David (1975), "The Police and Political Development in Europe", Tilly, Charles (Ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton.
- Bayley, David (1985), *Patterns of Policing*, Rutgers University Press, New Brunswick.
- Chambliss, W.J. (1974), "The State, the Law and the Definition of Behavior as Criminal and Delinquent", Glaser, Daniel (Ed.), *Handbook Of Criminology*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago.
- Clark, John P. ve Richard E. Sykes (1974), "Some Determinants of Police Organization and Practice in A Modern Industrial Democracy", Glaser, Daniel (Ed.), *Handbook Of Criminology*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago.
- Davis, John A. (1988), *Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth Century Italy*, Humanities Press International Inc., Basingstoke.
- Diamond, Larry ve Linz, Juan (1989), "Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America", Diamond, Larry – Linz, Juan – Lipset, Seymour L. (Ed.), *Democracy in Developing Countries*, Vol. 4, Lynne Reinner Publishers, Colorado.
- Emsley, Clive (1984), *Policing and Its Context*, Schocken Books, New York.
- Emsley, Clive (1987), *Crime and Society in England, 1750-1900*, Longman, New York.
- Emsley, Clive (1991), *The English Police: A Political and Social History*, St. Martin's Press, New York.
- Enloe, Cynthia H. (1978), "Police and Military in Ulster", *Journal of Peace Research*, Vol. XV, No. 3, s. 243-258.
- Forstenzer, Thomas (1981), *French Provincial Police and the Fall of the Second Republic*, Princeton University Press, Princeton.
- Gamson, William ve Ephraim Yuchtman (1977), "Police and Society in Israel", Bayley, David (Ed.), *Police and Society*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Giddens, Anthony (1987), *The Nation State and Violence*, University of California Press, Berkeley.
- Gillis, A. R. (1989), "Crime and State Surveillance in Nineteenth Century France", *American Journal of Sociology*, Vol. 95, No:2, s. 307-341.
- Hughes, Steven C. (1994), *Crime, Disorder and The Risorgimento*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Klockars, Carl B. (1995), *The Idea of Police*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Liang, His-Huey (1992), *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mann, Michael (1993), *The Sources of Social Power*, Vol.2, Cambridge University Press, Cambridge.

- McDonald, William (1993), "Law Enforcement Innovation and the Rule of Law", *Police Innovation and Control of the Police*, Springer-Verlag, New York.
- Palmer, Stanley H. (1988), *Police and Protest in England and Ireland, 1780-1850*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Poggi, Gianfranco (1978), *The Development of The Modern State*, Stanford University Press, Stanford.
- Polis* (1911-1912), No.1-31, İstanbul.
- Quinney, Richard (1970), *The Social Reality of Crime*, Little, Brown and Company, Boston.
- Reiner, Robert (1985), *The Politics of the Police*, St. Martin's Press, New York.
- Rock, Paul (1983), "Law, Order and Power in Late Seventeenth and Early Eighteenth-century England", Cohen, S. ve Scull, A. (Ed.), *Social Control and the State*, Martin Robertson, Oxford.
- Rueschemeyer, Dietrich - Stephens, Evelyne H. - Stephens, John D. (1992), *Capitalist Development and Democracy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Silver, Allan (1967), "The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot", *The Police: Six Sociological Essays*, John Wiley & Sons, Inc., New York.
- Skocpol, Theda (1985), "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", Evans, Peter B - Rueschemeyer, Dietrich - Skocpol, Theda (Ed.), *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Spitzer, Steven (1993), "The Political Economy of Policing", Greenberg, David F. (Ed.), *Crime and Capitalism*, Temple University Press, Philadelphia.
- Stone, Lawrence (1987), "Homicide and Violence", *The Past and the Present Revisited*, Routledge & Kegan Paul, New York.
- Tilly, Charles (1986), *The Contentious French.*, Harvard University Press, Cambridge.
- Tilly, Charles (1990), *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Basil Blackwell, Cambridge.
- Tobias, J. J. (1972), "Police and Public in the United Kingdom", *Journal of Contemporary History*, Vol. 7, No:1-2, s. 201-221.
- Tombs, Robert (1980), "Crime and the Security of the State: The 'Dangerous Classes' and Insurrection in Nineteenth-Century Paris", Gatrell - Lenmant - Parker (Ed.), *Crime and the Law*, Europa Publication Limited, London.
- Zolberg, Aristide (1987), "Beyond the Nation-State: Comparative Politics in Global Perspective", Berting, Jan ve Blockmans, Wim (Ed.), *Beyond Progress and Development*, Avebury, Aldershot.