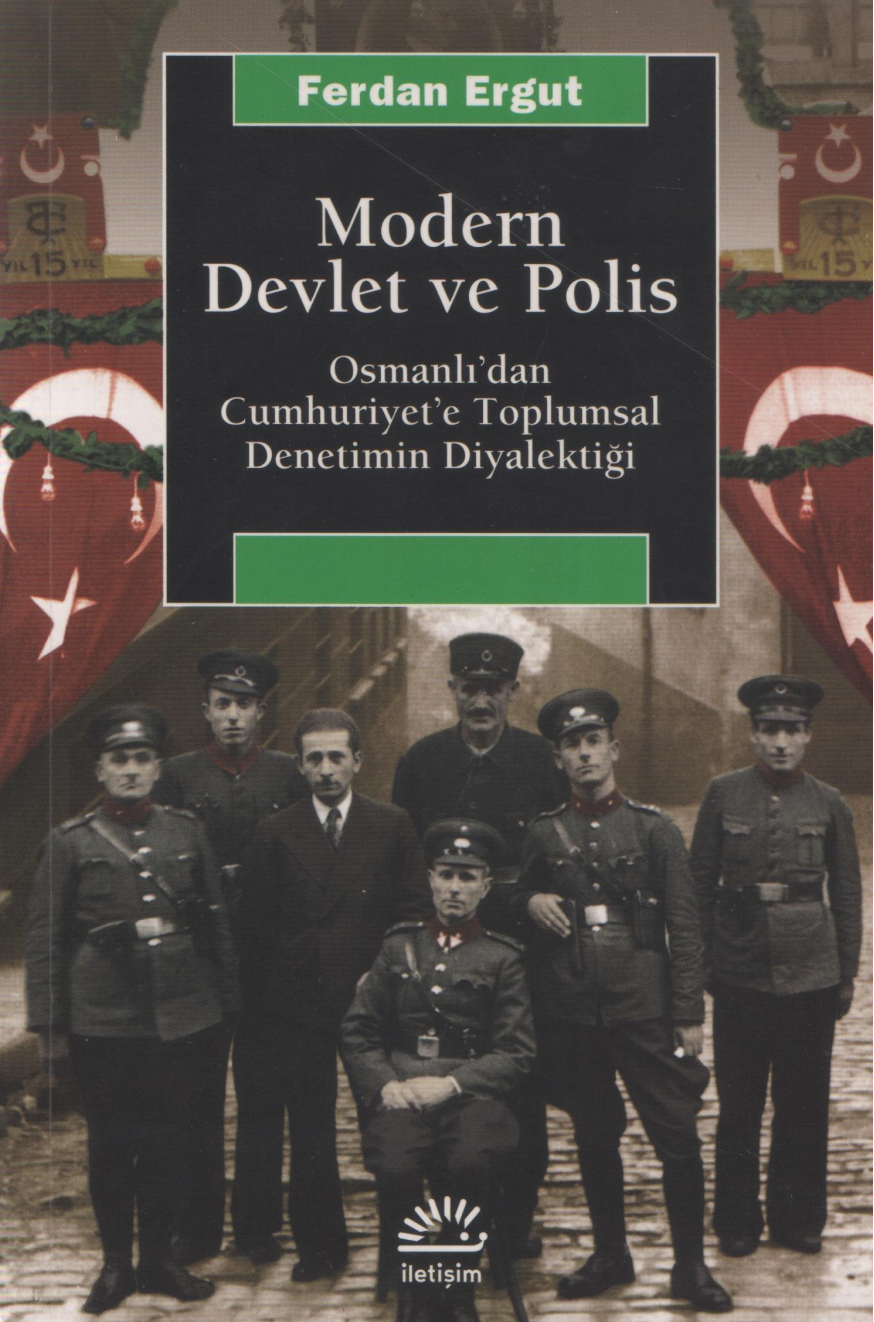
Ferdan Ergut

Modern Devlet ve Polis

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği



iletişim

FERDAN ERGUT 1967'de İstanbul'da doğdu. Yüksek öğrenimini 1989 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi Ekonomi Bölümü'nde tamamladı. Boğaziçi Üniversitesi Tarih Bölümü'nde lisansüstü eğitimine bir süre devam ettikten sonra New York-ABD'de New School for Social Research'te 1994 yılında yüksek lisans, 2000 yılında da "State and Social Control: The Police in the Late Ottoman Empire and the Early Republican Turkey, 1839-1939" başlıklı tezle Siyaset Bilimi ve Tarihsel Çalışmalar alanlarında doktora derecesini aldı. Çeşitli ulusal ve uluslararası dergilerde makaleleri yayımlanmıştır. Halen Orta Doğu Teknik Üniversitesi Tarih Bölümü'nde öğretim üyesi olarak, geç Osmanlı ve erken Cumhuriyet döneminde devlet inşâsı, demokratikleşme, Avrupa'da devlet ve devrimler ve sosyal bilimlerde yöntem ile ilgili çalışmalarını sürdürmektedir.

İletişim Yayınları 1002 • Araştırma-İnceleme Dizisi 163
ISBN-13: 978-975-05-0237-8
© 2004 İletişim Yayıncılık A. Ş.
1-2. BASKI 2004-2012, İstanbul
3. BASKI 2015, İstanbul

EDİTÖR Tanıl Bora
KAPAK Suat Aysu
KAPAK FOTOĞRAFI 29 Ekim 1938, Cumhuriyet'in 15. yılı hatırası
UYGULAMA Hüsnü Abbas
DÜZELTİ Kerem Ünüvar
BASKI ve CİLT Sena Ofset · SERTİFİKA NO. 12064
Litros Yolu 2. Matbaacılar Sitesi B Blok 6. Kat No. 4NB 7-9-11
Topkapı 34010 İstanbul Tel: 212.613 38 46

İletişim Yayınları · SERTİFİKA NO. 10721
Binbirdirek Meydanı Sokak, İletişim Han 3, Fatih 34122 İstanbul
Tel: 212.516 22 60-61-62 • Faks: 212.516 12 58
e-mail: iletisim@iletisim.com.tr • web: www.iletisim.com.tr

FERDAN ERGUT

Modern Devlet ve Polis

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Toplumsal Denetimin Diyalektiği

iletişim

Benim için adı her zaman
fedakârlıkla eşanlamlı olmuştur.
Annem Birsen Uluğ'a
şükran duygularımla...

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR 9
GİRİŞ 11

BİRİNCİ KISIM
Polis Üzerine Kavramsal Düşünmek 19

BİRİNCİ BÖLÜM
MODERN DEVLETİN OLUŞUMUNDA POLİS 25

İKİNCİ BÖLÜM
ULUSAL POLİS GÜÇLERİNİN OLUŞUMU 41

İKİNCİ KISIM
Osmanlı İmparatorluğu'nda "Yeni Polis"e Doğru 77

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
POLİSİN TARİH ÖNCESİ: ABDÜLHAMİT DÖNEMİNE KADAR 83

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
İTTİHAT VE TERAKKİ DÖNEMİNE GİRİŞ:
ABDÜLHAMİT DÖNEMİNDE POLİS (1876-1908) 131

ÜÇÜNCÜ KISIM
İttihatçılar ve "Yeni Polis" (1908-1918) 153

BEŞİNCİ BÖLÜM
DEVLET VE TOPLUM ARASINDA
TOPLUMSAL KONTROL MÜCADELESİ 163

ALTINCI BÖLÜM
POLİSİN YENİDEN ÖRGÜTLENMESİ VE SİYASET 189

YEDİNCİ BÖLÜM
POLİSİN PROFESYONELLEŞMESİ:
ORDUDAN ÖZERK AMA MİLİTARİST 215

SEKİZİNCİ BÖLÜM
KAMU DÜZENİ POLİSLİĞİ VE SUÇUN TANIMI 229

DÖRDÜNCÜ KISIM
Türkiye'de Erken Cumhuriyet Döneminde Polis 289

DOKUZUNCU BÖLÜM
SAVAŞ VE POLİS: SÜRECİN TERSİNE DÖNMESİ 295

ONUNCU BÖLÜM
CUMHURİYETÇİ DEVRİM SİYASETİNDE POLİS 315

ONBİRİNCİ BÖLÜM
KEMALİST REJİMİN KONSOLİDASYONU 351

ONİKİNCİ BÖLÜM
SONUÇ 365

KAYNAKÇA 382

TEŞEKKÜR

Elinizdeki kitap, 2000 yılında New School for Social Research'te savunduğum doktora tezimin Türkiye'deki okurlar için gözden geçirilmiş biçimidir. Tezi, Charles Tilly ve Aristide Zolberg'in danışmanlığında yazdım. Her ikisi de yazdıklarımın iç tutarlılığına, anlattığım hikâyenin teorik ve kavramsal çerçeveyle ilişkisine dair yaptıkları uyarılar ve eleştirilerle beni sürekli uyanık tuttular. Bu iki önemli bilim insanının rahle-i tedrisinden geçmiş olmam, hayatımın şanslarından biriydi. Her ikisine de teşekkürü borç biliyorum. Karen Barkey, tezin jürisinde bulunmasının dışında, yazım aşaması boyunca ilgisini hiç eksik etmedi. Önerilerini, eleştirilerini ve zamanını veren Barkey'e çok teşekkür ediyorum.

Bu kitabın yazım sürecinde doğrudan bir katkıları olmamakla birlikte kişilikleriyle kendime örnek almaya çalıştığım ve kendilerinden birçok şey öğrendiğim çok değerli hocalarım oldu. İçlerinden özellikle ikisinin adını zikretmeyi bir borç biliyorum: Tarık Zafer Tunaya ve Eric Hobsbawm. Tarık Hocamız aramızdan ayrıldı, Eric Hobsbawm hâlâ üretmeye devam ediyor. Birbirlerini tanımalarını çok isterdim!

Bu çalışma, Tanıl Bora'nın ısrarlı takibi olmasaydı kitap haline gelemeyebilirdi. Bütün metni titizlikle okuyarak, yazım

hatalarımı düzeltmesinin yanında yaptığı yorumlarla metne önemli katkıları oldu. Kendisine müteşekkirim.

Kitapların teşekkür kısımlarında, eşlerin payına düşen, genellikle yazara "moral destek" sunmalarıdır. Bu kitabın ortaya çıkmasında eşim Elvan Altan Ergut'un katkısı bundan çok daha fazla oldu. İkimiz de aynı dönemde tezlerimizi yazıyorduk; ve Elvan'ın her zamanki keskin analitik bakışı kendi tezinin dışında benimkine de yetti. Yazdıklarımı okuyarak "mimari" yapısını sağlamlaştırdı, tıkandığımı hissettiğim zamanlarda yardımlarını esirgemeyerek metnin düğümlerini çözmemi sağladı. Kendisine bir eş olarak değil bir akademisyen olarak da en içten teşekkürlerimi sunuyorum. Tezlerimizle boğuştuğumuz bir dönemde, hayatımızı birdenbire zenginleştiren Nice dünyaya geldi. Kızımız şu anda 7 yaşında ve varlığıyla hayatıma kattıklarının dışında bu kitaba da katkısı oldu: Bilgisayarın, altını kırmızıyla çizdiği yanlış yazılmış sözcüklerin bir bölümünü Nice düzeltti. Kendisi profesyonel anlamda bir teşekkürü hak ediyor!

Bu kadar destek karşısında, insanın yapacağı hataların affedilebilir bir tarafı da kalmıyor. Öte yandan, böylesi uzun dönemi kapsayan bir çalışmada hatalardan kaçamayacağımı biliyorum. Uzun dönemi yazmam konusunda yukarıda ismi geçenlerden hiçbiri beni zorlamadı. Başka deyişle haddi aşan benim; onlar değil! Öyleyse, kitapların girişindeki klasik cümleyi tekrarlamanın zamanı gelmiş demektir: Kitaptaki hataların tek sorumlusu benim. Umarım bu hatalar, kurduğum modeli çökertecek kadar vahim değildir ve ismini andığım kişilerin desteklerini boşa çıkarmamışımdır.

GİRİŞ

Polis çalışmalarının büyük çoğunluğunun son yirmi yılın ürünü olduğu göz önüne alınarak, bu alanın sosyal bilimlerin diğer birçok alanına kıyasla yeni olduğu söylenebilir. Sosyal bilimler, devletin temel baskı mekanizması olarak sadece ordu üzerinde yoğunlaşmıştır. Öyle ya, savaşan, darbeler ve zaman zaman da devrimler yapan kurum esas olarak ordudur. Polis örgütü ise yalnızca devletin komutlarını, kendisinden hiçbir şey "katmaksızın" uygulayan pasif bir alıcı olarak görülmüştür. Başka bir deyişle, polis düzenin cisimleştiği bir durağanlık durumunu ifade eder. Oysa devlet inşâ süreçlerini çalışan sosyal bilimciler için bu algılayış tarzı talihsiz bir basitleştirmedir. Zira, yönetim merkezinin çevresinde yer alan büyük bir çoğunluğun gözünde devleti temsil eden kurum ordudan çok bizzat polisin kendisidir. Sıradan bir yurttaşın gündelik hayatında en çok karşılaştığı silahlı devlet temsilcisinin kim olduğu sorusunun yanıt yeteri kadar açıktır. Bu anlamda polis gücü, devletin aktarıcı kuşağıdır. Merkezin değerlerini yurttaşların gündelik yaşamında anlaşılır ve uygulanır kılar (Silver 1967).

Bu çalışma, Osmanlı'daki devlet inşâ süreçlerinin çok önemli ve fakat ihmal edilmiş bir yönü olarak polis güçlerinin oluşumu sorununu, devletin merkezileşmesi ve modernleşmesi yönünde

en kritik adımların atıldığı İttihat ve Terakki Cemiyeti dönemi üzerine yoğunlaşarak ele almaktadır. Çalışmanın ana izlekleri dört başlıkta toplanabilir: i) "kolektif sorumluluk" biçimindeki polislik pratiğinden, Giddens'ın başka bir bağlamda kavramsallaştırdığı şekliyle "çift yönlü" bir karaktere sahip polisliğe geçiş; ii) polis gücünün ordudan özerkleşmesi; iii) polisin siyasal süreç üzerindeki etkisi; ve son olarak iv) "kamu düzeni" polisliğinin tanımlanma süreçleri ve pratikleri.

Çalışmanın birinci izleği olan kolektif sorumluluktan "çift yönlü" modern polis gücüne geçiş, aslında diğer üçünü kuşatmaktadır. Bu geçiş, pre-modern devletlerin aracı gruplar/kişiler eliyle sürdürdükleri dolaylı yönetimden, modern devletlerin bu aracıları büyük ölçüde tasfiye ettikleri "dolaysız yönetime" geçişe tekabül eder. Polisi, devletin önemli bir zor aygıtı olarak ele alan bir çalışma için sözü edilen bu geçiş elbette birincil önemi haiz olacaktır. Modern devletin gözetleme/denetleme araçları ve özellikle polis, sınıf egemenliğinin basit birer araçları olmaktan çok, "çift yönlü" bir özelliğe sahiptirler: Devletin gözetleme/denetleme etkinlikleri *dolayımıyla* insanlar devletin yörüngesine bir kez girdikten sonra, o insanların düşünceleri ve eylemlilikleri, devlet açısından o ana kadar sahip olmadıkları kadar özel bir önem kazanır. Başka bir şekilde ifade etmek gerekirse, devletin polis örgütünü de kullanarak toplumsal dokulara nüfuzunu arttırma süreciyle, yurttaşlık haklarının ortaya çıkışı arasında çok yakın bir bağ vardır. Modern öncesi devletlerde görülen kolektif sorumluluk biçimindeki polislik işinden, modern devletlerdeki toplumsal kontrol mekanizmalarının kurumsallaştırılmış bir biçimi olarak polise geçişi inceleyen bu çalışma, bir yönüyle de *hakların* ortaya çıkışını incelemektedir.

Çalışmanın ikinci izleği olan polis güçlerinin ordudan özerkleşmesi sorunu, dolaylı yönetim modelinden, ana amaçları vergi toplamak, askere almak ve nüfusun farklı toplumsal güçlere ya da dışarıdaki devletlere olan bağlılığını, merkezi devletin kendisine yöneltmek olan doğrudan yönetime geçişle ilintilidir (Tilly 1986, 1990). Gözetleme/denetleme mekanizmaların-

da önemli bir değişime işaret eden bu geçiş, aynı zamanda polis güçlerinin ordudan ayrışmasını da beraberinde getirmektedir. Ordu, topluma derinlemesine nüfuz edemeyeceğinden ve tekil olayları birbirinden ayrıştıramayacağından, sürekli ve önleyici bir denetim aygıtı olarak hizmet veremez. Polisin ordudan ayrışması, özellikle Türkiye gibi kamu yönetiminin Fransız sisteminden fazlasıyla etkilendiği ülkelerde, toprağa dayalı (*teritoryal*) yönetimin önemli bir veçhesidir. Bu anlamda, modern devletin –Michael Mann'in ilerleyen sayfalarda sıklıkla kullanacağımız ifadesiyle– "altyapısal iktidarı"ndaki güçlenmenin de bir göstergesidir.

Polisin siyasal alana müdahalesi ise tarihsel olarak görece yeni bir olgudur. Bu arada, siyasal süreç terimini sadece hükümetin doğası ve yapısı ile onun üzerinde çeşitli düzeylerde hak iddia edenlerin faaliyetlerine ilişkin olarak kullandığımı vurgulamam gerekiyor. Bu sınırlı anlamıyla "siyasal süreç," siyasal partilerle, örgütlerle ve/veya merkezi devlet üzerinde açıkça hak iddiasında bulunan kitlelerle başlamaktadır. Bu *kurumsal tanımın*, başka bir açıdan bakıldığında insani etkinliğin önemli bir bölümünü kapsadığı iddia edilebilecek "siyaset" alanını kuşatmaya yetmeyeceği açıktır.[1] Konuyla ilgili kısımdaki amacım, polisin siyasal rekabeti sınırlamak ve rejime destek vermek ya da desteğini geri çekmek yoluyla yönetimi desteklemek veya zayıflatmak konusundaki rolü ve kapasitesini anlamakla sınırlıdır. Bayley'in de ifade ettiği gibi "bıçak için keskin uç neyse, polis de hükümet için odur" (1985: 189).

Çalışmanın son izleği, çeşitli toplumsal ve siyasal güçlerin birbirleriyle mücadeleye giriştikleri bir alan olarak düşündüğüm "kamu düzeni" polisliğidir. Ciddi suçların aksine, "kamu düzeni" açısından bir suç olarak görülecek/gösterilecek herhangi bir eylem, öncelikle o şekilde tanımlanmalıdır. Bu anlamıyla, rejimin ve bu rejimin üzerinde yükseldiği sınıfsal teme-

1 Bu ikinci anlamıyla siyaseti Held şöyle tanımlar: "Kaynakların kullanımı, üretimi ve dağıtımı üzerinde işbirliği, pazarlık ve mücadele faaliyetleri. Siyaset bütün insan hayatının unsurudur: Toplumun üretimi ve yeniden üretiminin kaçınılmaz bir boyutudur" (Held 1989: 247).

lin genel karakterini yansıtmaktadır. Polise ilişkin literatürün polislik işi üzerine henüz açık ve köşeli teoriler ürettiğini söylemek zordur. Yine de kamu düzeni polisliği üzerine yoğunlaşmak, "yeni polis"in iki alternatif yorumunun bir sentezine yol açabilecek olması nedeniyle önemlidir. Bu çalışma, polislik işinin ortodoks (ya da Whig) açıklamaları (Reith 1938, 1948; Tobias 1972) ile "radikal" polis teorileri (Spitzer 1993; Harring 1993) arasında orta bir yol izleyecektir. Buna göre, polis ne kanun ve nizamın yılmaz bekçisi, ne de hakim sınıf iktidarının basit bir aracıdır. Ortaya çıkışı, ne suç ve kamu düzeni sorunlarına bir çözüm olarak (Tobias 1972), ne de yalnızca siyasal denetimi ve iş disiplinini sağlamanın bir aracı olarak (Harring 1993) anlaşılabilir. Her iki yaklaşımın da barındırdığı doğrular bir yana, bu çalışmaya göre polis güçlerinin oluşumundaki ana dinamik, devleti yönetenlerin kendi projelerinin önündeki engelleri aşma doğrultusunda toplumsal güçlerle giriştikleri pazarlıklardan kaynaklanmaktadır. Bu anlamda kamu düzeni polisliği "yeni polis"in çift yönlü ve sınıfsal karakterinin aynı anda gözlemlenebileceği çatışmalı bir alan oluşturmaktadır.

Okuyacağınız çalışma, bu dört ana izleği takip ederek polis, devlet yapısı ve toplum arasındaki ilişki üzerine gerekli kavramları ve olguları sunmaya çalışacaktır. Çalışmada, polis örgütünün oluşumu, dönüşümü ve çeşitli düzeydeki pratikleri, özellikle 1908 Devrimi gibi büyük rejim değişiklikleri zamanlarında görülen devlet yapısındaki değişimlerle ilişkilendirilerek incelenecektir. Bunu yaparken, polis hakkındaki literatür kadar devlet inşâ süreçleri, bürokratikleşme ve demokratikleşme literatürlerine de yaslanacağım.

İnceleme dört kısma ayrılmaktadır. Birinci Kısım'ın ilk bölümünde bu çalışmada kullanıldığı biçimiyle devlet kavramı açımlanacak ve devlet inşâ süreçleriyle polisin oluşumu arasındaki ilişkinin kuramsal ve tarihsel temeli vurgulanacaktır. İkinci Bölüm'de ise, her dönem için *ayrı ayrı* çözümlenecek temel izlekler, yani polislik işinde kolektif sorumluluktan "çift yönlü" niteliğe geçiş, polisin ordudan ayrışması, polisin siya-

sal yaşam üzerindeki etkisi ve kamu düzeni polisliği tanıtılacaktır.

İkinci Kısım, Osmanlı İmparatorluğu'nda polisin 20. yüzyıla kadarki tarihsel gelişiminin genel bir muhasebesini yapmaktadır. Bu kısmın ilk bölümü olan Üçüncü Bölüm'de polisin "tarih öncesi", kolektif sorumluluk, polislik işinde ordu ve kamu düzeni polisliği izleklerine referansla çözümlenecektir. Abdülhamit'in kişisel yönetiminin başladığı 1876'ya kadar olan dönemi kapsayan bu bölümde insanların gündelik yaşamlarının, dönemin polislik pratikleri tarafından nasıl etkilendiği meselesi incelenecektir. Osmanlı Devleti'nde merkezi teritoryal yönetim sisteminin esas olarak Tanzimat dönemiyle birlikte inşâ edilmeye başlandığı düşünülerek, yerel toplumsal/siyasal güçlerle merkezileşme çabasında olan polis arasındaki mücadeleyi anlamak bakımından bu dönem özellikle vurgulanacaktır. Dördüncü Bölüm, İttihat ve Terakki Cemiyeti döneminin bir prelüdü sayılabilecek Abdülhamit dönemini (1876-1908) incelemektedir. Bu bölümde, kişiselci ve otoriter bir yönetimde polis örgütü ve pratikleri çözümlenmekte ve Abdülhamit yönetiminin sivil bir Polis Bakanlığı'na (Zaptiye Nezareti) yol açışının nedenleri tartışılmaktadır.

Çalışmanın özünü oluşturan Üçüncü Kısım'da İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin gerçekleştirdiği 1908 Devrimi ile başlayan ve sadece Osmanlı İmparatorluğu'nda polisin biçimlenişi açısından değil, polisin günümüzdeki konumunu anlamak açısından da belirleyici olan dönem incelenmektedir. 1908-1918 arasındaki dönem, devletin merkezileşme/modernleşme sürecinin bir parçası olarak polis örgütünün bürokratik ve yapısal özelliklerinin temellerinin atıldığı dönemdir.

Beşinci Bölüm'de, devletin merkezileşmesiyle el ele giden polisin *örgütsel* merkezileşmesinin, esas olarak polislik işindeki *sorumluluğun* da merkezileşmesi anlamına geldiği vurgulanacak ve bunun ima ettikleri yorumlanacaktır. Bu kısmın geliştirdiği ana izlek, devlet ve toplumla olan ilişkisi bağlamında polisin "çift yönlü" karaktere sahip oluş sürecidir. Siyasetteki gelişmelere bağlı olarak polisin bu dönemdeki yönetsel örgütlenmesi

ve yeniden örgütlenmesi ise Altıncı Bölüm'de tartışılmaktadır. Yedinci Bölüm'de, profesyonelleşmiş polis gücünün bir yandan ordudan özerkleşirken, diğer yandan da paradoksal olarak militarist bir güç olarak ortaya çıkışının nedenleri araştırılacaktır. Sekizinci Bölüm, "kamu düzeni" polisliğine, "serserilik", fuhuş ve işgücünün disipline edilmesi açılarından bakmaktadır. Bu bölümün esas amacı, "kamu düzeni" kavramının elitler tarafından algılanma biçimlerinde ve bu alanın polislik pratiklerinde gözleyeceğimiz değişimleri devlet yapısındaki değişimlerle ilişkilendirmektir.

Dördüncü Kısım, erken Cumhuriyet döneminde polis örgütü ve polislik pratikleriyle ilgilidir. Cumhuriyet dönemini bir başlangıç olarak gören tarihçilerin aksine, buraya kadar söylenenlerden de anlaşılacağı üzere bu satırların yazarı modern devlet mekanizmasını oluşturan önemli unsurlardan en azından birinde –yani poliste– Cumhuriyet'in, önceki İttihatçı rejiminin bir devamı olduğunu savunuyor. Aslında İttihat ve Terakki Cemiyeti tarafından kurulan polis yapısının bugün bile ana hatlarıyla devam ettiği söylenebilir. Çalışmanın bu kısmında profesyonel bir güç olan polisin gelişimine Cumhuriyet döneminin ne tür bir katkısı olduğunu incelerken, aslında Türkiye'nin Batı polis modelleri ile Osmanlı'dan tevarüs ettiği otorite sistemini nasıl uzlaştırdığını da incelemiş olacağız.

Dokuzuncu Bölüm'de polisin, Kurtuluş Savaşı (1919-1922) dönemindeki durum incelenmektedir. Savaşın polis örgütü üstündeki etkisini inceleyen bu bölümde, İttihat ve Terakki Cemiyeti döneminde polis örgütünde sağlanan bütün gelişmelerin tersine döndüğüne işaret eden olgular sunulmaktadır. Onuncu Bölüm'de ise, bir yandan devrim-sonrası dönemin sivil özgürlükler ve polislik sorunları etrafında örülen iktidar-muhalefet mücadelesi aktarılırken, diğer yandan da önemli bir muhalefetin varlığı koşullarında Kemalistlerin, polisi toplumsal etkilerden yalıtmak amacıyla giriştikleri profesyonelleştirme çabaları incelenmektedir. Son olarak, Onbirinci Bölüm bir bulmacayı çözmeye çalışmaktadır: Dokuzuncu Bölüm'de anlatılan ve hiç de gelecek vaat etmeyen bir başlangıca rağmen, bir

sonraki bölümde çizilen resim, bürokratikleşmiş ve uzmanlaşmış bir polis örgütünün resmidir. İşte Onbirinci Bölüm, bunun nasıl gerçekleştirilebildiğini çözmeye çalışıyor. Bu bölümün temel iddiası, Kemalist rejimin konsolidasyon sürecinin özgüllükleri anlaşılmadan bulmacanın çözülemeyeceğidir.

Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye tarihinde orduya yapılan vurgunun bolluğuna karşılık, tarihçiler (ve diğer sosyal bilimciler) çalışmalarında polis sözcüğünü çok az telaffuz etmektedirler. Osmanlı İmparatorluğu ya da Türkiye Cumhuriyeti'ndeki polislik işi üzerine analitik anlamda tek bir inceleme kitabı bulunmamaktadır. Kitap bir yana, 1845 Polis Nizamnamesi'nin işçiler üzerine olan bir maddesinin anlamını yorumlamak üzere, çoğu emek tarihçileri tarafından yazılan az sayıdaki makalenin dışında, polis üzerine akademik bir makale dahi yoktur.[2] Bildiğim kadarıyla, Türkiye'de polisin ilk sosyal bilimsel incelemesi olan bu çalışma, bu ülkedeki devlet inşâ süreçlerinde polisin önemli ama ihmal edilmiş rolünü vurgulamaya çalışmaktadır.

Polis çalışmaları kadar, devlet çalışmalarıyla da ilişkili olan bir kitabın doğal olarak hesaplaşması gereken bazı yaklaşımlar olacaktır. Bu bağlamda, özellikle toplumsal incelemelerde iki ayrı ve birbirini dışlayan perspektifler olarak varlıklarını sürdüren "devlet-merkezli" (Weber geleneği) ve "toplum-merkezli" (liberal ve Marksist gelenek) yaklaşımlarda hakim olan mutlaklaştırıcı devlet-toplum ayrımının bir eleştirisini sunmayı da

2 Söylemeye gerek yok herhalde: Polis'in tarihi üzerine YÖK'ün "yükseltme kriterlerini" karşılayacak makaleler bulunabilir. Ben ise olguları sıralamanın ötesine geçen çalışmalardan söz ediyorum. Yine de bu çalışma için çok önemli olan üç yazarın adlarını anmak isterim. Hepsi de 1940'larda yazılmış ve çok ciddi bir zanaatkar emeğinin harcandığı üç önemli polis tarihinin yazarları şunlardır: Derviş Okçabol, Hikmet Tongur ve Halim Alyot. Yazıldıkları dönemin genel bir niteliği olarak oldukça partikülarist ve legalistik olan bu çalışmalar, polisin ilk Türkler olarak adlandırdıkları Moğollardan 1940'lara kadar geçirdiği *hukuksal* evrimin hemen hemen bütün köşetaşlarını verirler. Bu kitapların hiçbiri bugün anladığımız anlamda bir tarih kitabı değildir. Polis örgütündeki değişimlerin nedensellikleri, bu alandaki devlet ve devlet-dışı öznelerin mücadelelerinin etkileri, uluslararası sistem v.s. bu kitaplarda hiç bahsedilmez. Yine de harcanan emeği ve okuduğunuz kitabın oraya çıkmasındaki katkılarını göz önünde tutarak her üç yazarın adını anmayı bir borç biliyorum.

amaçlıyorum. Polis kurumu üzerine eğilmenin, önemli bir devlet kurumunun toplumsal koşullar ve taleplerle ne şekilde *ilişkilendiğini* göstermek yoluyla söz konusu ikili ayrımı düzeltmeye yardımcı olacağına inanıyorum.

Eğer devlete modernleşme paradigmasının gözlükleriyle bakmayacaksak; başka bir deyişle devleti, "toplumsal girdi"leri sadece "işlemekle" yetinen basit ve pasif bir alıcı olarak değil de (Easton 1964), kaynaklara el koyan, denetleyen, tahakküm uygulayan ve toplumun siyasal, yasal ve normatif düzenini sağlayan bir yönetim aparatı olarak tanımlayacaksak (Barkey ve Parikh 1991), devletin toplumsal denetimi sağlamada kullandığı en önemli zor aygıtı olarak polis, devlet inşâ süreçlerini incelemek için mükemmel ve sağlam bir zemin oluşturacaktır. Bu anlamıyla devlet inşâsı literatürünün çoğu teorik yönüne somut anlamda ışık tutmak, bu incelemenin başlıca hedefleri arasındadır.

Polis Üzerine Kavramsal Düşünmek

Bu kısım, ne bir teori kurmaya ne de herhangi bir teoriyi uygulamaya çalışmaktadır. Bunun yerine, Skocpol'un önerdiği strateji çerçevesinde, ilerleyen bölümlerde sunulacak tarihsel yorumu anlamlı kılacak kavramlar ve izlekler tanıtılacaktır (Skocpol 1984). Bu çalışma sırasında hiçbir kuramsal bakışı veri olarak almadım. Farklı kuramsal ve/veya tarihsel çalışmalardan yararlanarak oluşturduğum kavramları, son tahlilde *benim* seçtiğim tarihsel kanıtların hem seçilme süreçlerine hem de o kanıtların sunumuna yön vermeleri amacıyla kullandım. Çalışma boyunca kullanılacak dört ana değişkeni sistematik bir şekilde tanıtmak amacıyla tasarlanan bu kısımda, i) kolektif sorumluluk olarak polislik işinden "çift-yönlü" bir niteliğe sahip polisliğe geçiş; ii) polisin siyasal süreç üzerindeki etkisi; iii) polisin ordudan özerkleşmesi; ve iv) kamu düzeni polisliği meseleleri tartışılacaktır.

Bu izlekler devlet inşâ sürecinin ihmal edilmiş çok önemli bir yönünü vurgulamak amacıyla geliştirilmişlerdir. Devletin otorite yapısının insanların gündelik yaşamlarını nasıl etkilediği anlaşılmaksızın bu sürecin anlaşılamayacağını savunuyorum. Polis, devlet için tam da bu nedenle yaşamsal bir önemdedir. Bu kısmın ilk bölümünde, bir yandan devlet inşâsı lite-

ratüründen bu çalışmanın amaçları doğrultusunda gerekli sonuçları çıkarmaya çalışırken bir yandan da idarenin bürokratikleşmesi bağlamında bu süreçlerin uluslararası devletler sistemi ile etkileşimini vurgulayacağım. Buradaki ana vurgu, toplumsal denetimin sağlanması konusunda devlet ve toplum arasında gerçekleşen "pazarlıklar" üzerinde olacaktır. Birkaç örnek dışında, metinde verilen örneklerin çoğunun Fransız örneğinden seçilmesinin temel nedeni, tahmin edileceği gibi, bu ülkenin giderek artan bir ölçüde Osmanlı siyasal elitleri için bir devlet modeli oluşturmasıdır.

İkinci Bölüm'de ise, devlet inşâ sürecinin doğal sonucu olarak "yeni polis"in kuruluşunun bir değerlendirmesi yer almaktadır. "Yeni polis"i, devlet ve toplum arasındaki ilişkinin dönüşmesiyle birlikte daha önceki kolektif sorumluluk modelinin yerine geçen, "çift-yönlü" bir niteliğe sahip polis örgütü olarak tanımlıyorum. Bu dönüşüm sürecinde polisin ve polisliğin aldığı biçimleri incelemeyi, modern öncesi toplumların anlaşılmasının önünde ciddi bir engel oluşturduğunu düşündüğüm ve literatürdeki etkileri gittikçe daha çok hissedilir olan "romantik" bakışı düzeltmek açısından çok önemli buluyorum. Modern devletlere ilişkin olarak ise, toplumsal denetimin görünürdeki çelişkili doğası vurgulanacaktır. Polisin kurumsallaşması sonucu iki gelişme ortaya çıkmaktadır: Bir yandan, polis gücü devlet yöneticilerinin ve elitlerin çıkarlarına daha etkili biçimde hizmet etmektedir (bundan dolayı siyasal sürece artan müdahaleleri söz konusudur). Öte yandan, ordudan farklı olarak "yeni polis" halkın rızasını kazanmak zorunda olduğundan, alt sınıflar gündelik hayatlarını düzenlerlerken bu süreçten kısmi de olsa yararlar sağlayabilmektedir. "Çift yönlü" polislikten kastedilen budur.

İnceleme daha sonra "yeni polis"in ordudan özerk ve uzmanlaşmış bir güç olarak nasıl oluştuğuna eğilmektedir. Polisin uzmanlaşmasının ve dolayısıyla ordudan ayrışmasının esas olarak üç dinamik bağlamında incelenmesinin gerektiğini iddia ediyorum: Toplumdaki kültürel heterojenlik düzeyi, devlet bürokrasisindeki farklı ve çatışan çıkarların varlığı ve po-

lisin takdir yetkisindeki artış. Bunlardan ilk ikisini polis için "dışsal", sonuncusunu ise "içsel" dinamikler olarak ele almak mümkün görünüyor. Bu noktada önemli bir uyarıda bulunmam gerekiyor: Bu çalışma boyunca, uzmanlaşma kavramını minimalist bir anlamda kullanıyorum. Yani, "uzmanlaşmış" dediğimde, çeşitli düzeylerde yolsuzlukların olmadığı, mükemmel bir işe alma ve verimlilik sisteminin uygulandığı bir yapılaşmayı kastetmiyorum.[1] Bu kavramdan murad ettiğim, bürokratik olarak örgütlenmiş ve kamu tarafından finanse edilen bir gücün, daha öncesinde özel inisiyatifler aracılığıyla ve ancak kesintili olarak icra edilebilen polisliğin yerine geçişini anlatmakla sınırlıdır.

Çalışmanın son izleği "kamu düzeni" polisliği ise devlet ve toplum arasında ara bir katman olarak polis pratiklerinin önemini daha iyi açıklamak amacıyla incelenmiştir. Polislik işinin çelişkili karakterinin en çıplak haliyle bu alanda gözlemlenebileceğini düşünüyorum. "Yeni polis"in çift-yönlü karakterini vurgulamış olmam, onun tarihini, bu kurumu "kanun ve nizam"ın temsilcisi olarak gören liberal ve evrimci ("*Whig*") bir tarih yorumunu benimseyerek sunduğum anlamına gelmemelidir. "Yeni polis" sınıfsal bir önyargıya en başından beri sahiptir ve "kamu düzeni" polisliğine yoğunlaşan bir bakış, bir rejimin sınıfsal karakterini, örneğin "adi" suçların polisliğine yoğunlaşan bir bakışla kıyaslandığında daha fazla açığa çıkarabilir.

Ayrıntıya girmeden önce, bir açıklamanın yapılması gerekiyor. Devlet ve polis güçlerinin inşâ süreçleri birbirleriyle yakından ilişkili olmalarına karşın polis, modern devletle birlikte ortaya çıkmamıştır. Varlıklarına en ilkel topluluklarda bile rastlandığını biliyoruz. Bayley'in aşağıdaki polis tanımı, insanların gündelik yaşamları üzerinde yapılanan ve tam da bu nedenle çatışmalı bir alan olan polis gücünün evrimini görme-

1 Chevigny'nin vurguladığı gibi, polislik yolsuzluğa en açık mesleklerin başında gelir. Diğer birçok meslekte, yolsuzluk yapmak için öncelikle bir şey *yapmak* gerekirken, polisin rüşvet almak için "başını sadece öbür tarafa çevirmesi" yeterli olacaktır (1995: 120).

mizi kolaylaştıracaktır. Polis, "gruptaki kişiler arası ilişkileri fiziksel 'güç' kullanarak düzenlemek amacıyla bir grup tarafından yetkilendirilmiştir. Bu tanımın üç asli unsuru bulunmaktadır: Fiziksel güç, içe dönük kullanım ve kolektif yetkilendirme" (Bayley 1985: 7). Bu perspektiften bakıldığında, polisin kabile tarzı toplumsal formasyonlarda bile ortaya çıkabileceği iddia edilebilir. Bu nedenle, "polis" ve "polislik işi" terimlerinin bu çalışmada kullanıldıkları şekliyle tanımlamak gerekmektedir.

Bu çalışmanın amacına uygun olarak, vurgu işlevsel boyut yerine örgütsel boyut üzerine yoğunlaşmıştır. Bir anlamda, kullanılan polis tanımı Marc Bloch'un yöntemine benzer bir şekilde "geriye dönük" olarak oluşturulmuştur. Modern polis gücünün kökenlerini, onu bugün bildiğimiz anlamından yola çıkarak araştırıyorum. Bu çalışmaya göre, polisin en belirgin özelliği onun "kamusallığı"dır. Polisi, bir merkezi otoritenin ücretlendirip yönlendirdiği örgüt olarak tanımlıyorum (Bayley 1985: 23-4). Ya da, Emsley'i (1991) izleyerek söylersem, "düzeni korumak ve suçu önlemek ve ortaya çıkarmak amacıyla devletin istihdam ettiği bürokratik ve hiyerarşik organ" olarak... Kısacası, bu çalışmadaki amacım, tıpkı Emsley'de olduğu gibi, *devlet polisleridir* (*a.g.y.*, 1).

İşlevsel tanımı tercih etmedim; çünkü her işlevsel tanım gibi bu da hiçbir şeyi *açıklayamayacaktır*. "Polisin işlevleri, yaptıkları iş her neyse odur veya yaptıklarının sonuçlarıdır. [Bu işlevselci bakış] niye daha farklı bir şey yapmadıkları veya yaptıklarını niye öyle yaptıklarına dair herhangi bir açıklama getirmemektedir" (Sykes 1977: 241). Ayrıca, yaygın bir biçimde "polislik işinin" parçası olarak görülen birçok işlev, polis yerine pekala başka kurumlarca da yerine getirilebilir. İlk elde akla gelen güvenlik güçlerini hemen sayabiliriz: Tütün kaçakçılığı, gümrükler, ormanlar, sınırlar ve kıyılar, limanlar ve askeri zabıta. Bu nedenle, yeni polisin yeniliği üzerine vurgu yapmaktaki amacım, tek başına işlevlerle pek fazla ilintili değildir. Sonuçta, "yeni polis"ten önce de, sokaklarda devriye geziliyor ve kent girişleri, kadı ya da farklı yeniçeri birimleri gibi kurumlar-

ca düzenli olarak denetleniyor, 15. yüzyılda bile suçlular, kolektif sorumluluk sistemiyle devlet veya toplum tarafından takip edilebiliyordu.

Polisin ana etkinlikleri her yerde aşağı yukarı aynıdır: Devriye gezerler, şeyleri ve kişileri izler ve araştırırlar. Burada önemli olan, bu etkinliklere verilen önemdeki değişimleri incelemektir; ki bu değişimler aynı zamanda siyasal yaşamın önceliklerini ve niteliğini de yansıtacaktır (Marenin 1985: 117). Örneğin, daha sonra tartışacağımız üzere, işlevini "elit denetimi" ile sınırlayan bir polis gücünden, daha büyük bir çoğunluğa nüfuz etmiş bir güce geçiş, herhangi bir devletteki değişimin niteliğini önemli oranda açıklayabilir. Benzer bir biçimde, bir polis sorumluluğu olarak "kamu düzeni" tanımındaki değişim, belli bir rejimin sınıfsal karakterini yansıtabilir. Bu açıklamadan da anlaşılacağı üzere işlevsel boyut, *tanımın parçası* olarak değil, polis pratiklerindeki değişiklikleri devlet yapısındaki değişimlerle ilişkilendirmenin bir *aracı* olarak resme dahil olmaktadır.

Özetle, "yeni polis"in yeniliği işlevlerinde değil; öncelikle büyük bir üniformalı insan kitlesinin doğrudan İçişleri Bakanlığı'na karşı sorumlu hale gelmesinde, ikinci olarak da polislik işinin önceliklerinin "yeni polis"in ortaya çıkışıyla birlikte çarpıcı bir biçimde değişmesinde yatmaktadır. Buradan bakıldığında emir-komuta zinciri ve örgütsel yapıyı çözümlemek, polis davranışını ve polislik işine dahil edilen konuları anlamak açısından önemli belirleyiciler haline gelir. Cotterell, "polis örgütünün genel amaçlarından bir tanesi, polisin toplumdaki statüsünün ve etkisinin arttırılmasıdır; ve bu da, son tahlilde –bütün mesleklerde olduğu gibi– uzmanlaşmaya dayanan bir hedeftir" diye yazmaktadır (Cotterell 1992: 278).

Bunun yanısıra, modern polisin örgütsel yapısını anlamak için öncelikle belirli bir zaman ve mekânda benimsenmiş örgütsel biçimlerin kavranması gerekecektir. Perspektifini salt "bugünle" sınırlayan (*presentist*) bir bakış, tam da bu nedenle bugünün gerçekliğini kavrayamayacaktır; zira bu gerçeklik, kritik momentlerde yapılmış olan tercihlerin sonucunda ortaya

çıkan "patika" tarafından büyük ölçüde belirlenmiş durumdadır. Bu durum, bürokratik yapılar bir kez ortaya çıktıktan sonra radikal değişikliklerin neden son derece zor olacağını da açıklar. Bunun polis için çok daha fazla geçerli olduğunu düşünüyorum, çünkü rejimlerin niteliklerinden bağımsız olarak devletler, üzerlerinde bir kez denetimlerini kurduktan sonra zor aygıtlarından vazgeçmezler ve vazgeçmemişlerdir. Ortodoks örgüt teorilerinin aksine, polisin otorite yapısını, "çevre"den "girdi"leri toplayan kendi içinde bir bütünlük olarak görmemek gerekiyor. Devlet inşâ sürecinde gözlemlenen farklı özneler arasındaki iktidar mücadelesi –ister sınıflar arasında ister sınıf içinde olsun– polis örgütünün oluşumuyla yakından bağlantılıdır. Aşikar olanı bir kez daha ifade etmek gerekirse, her polis örgütü bir siyasal bağlamın içinde oluşmuştur.

Öte yandan sıklıkla kullandığım "polislik işi" terimi, kurumsal yapıdan çok, süreci vurgulamaktadır. Bu terim, özel güçlere sahip ve statüsünden aldığı belirlenmiş yetkileri kullanan bir grup insanın faaliyetini anlatır (Findley ve Zvekic 1993: 7). Polisin bu çalışmada kullanıldığı anlamda bir kamu gücü olmasına karşın, "polislik işi" tarihsel olarak hem kamusal hem de özel alanda varolmuştur. Özellikle devletin altyapısal iktidarının oluşmadığı dönemlerde bu iki alanda da düzeni sağlamak yönünde kapasitesi ve iradesi olan birimler mevcuttu. Shearing'in belirttiği gibi, "zamanla bu birimlerden biri, ulus devlet, her iki alanın tanımı üzerinde belirleyicilik kazandı. Kendisini, devletler ağının belirlediği teritoryal sınırlar içindeki düzenin nihai teminatçısı olarak tanımladı. Devletler, kendi üstünlük iddialarını gerçekleştirmek için, özel birimlerin düzeni korumak için yapabilecekleri şeylere sınırlar koymaya çalıştılar" (Shearing 1993: 206). Bu tarihsel bir süreçtir ve "polislik işi" terimi bu süreci vurgulamak için seçilmiştir. Sözün özü, bu çalışma işlevselci imalardan uzak durmaya çalışarak polisin örgütünün bir yandan kurumsal boyutuyla bir yandan da tarihsel süreçteki hareketlilik halindeki resmini çekmeyi hedeflemektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

MODERN DEVLETİN OLUŞUMUNDA POLİS

Polis, toplumsal olanla siyasal olanın kesiştiği zeminde durur. Bu haliyle, polis ve diğer kamu yönetimi aygıtlarının oluşumu, devletin inşâ süreçleriyle doğrudan ilişkilidir. Bayley'in şu gözlemi de böylesi bir zemini ima eder: "Polisin Avusturya, Rusya ve Fransa'daki gelişimi, sırasıyla Habsburg, Romanov ve Bourbon hanedanlarının egemenlik ilişkilerini kurma süreçleriyle çok yakından bağlantılıdır. Öte yandan, Büyük Britanya, Kanada ve Birleşik Devletler'deki polis ise belirli bir siyasal rejimi idame ettirmekten çok, ortak hukuk çerçevesinde kralın barışını uygulamak amacıyla yaratılmıştır." Bu da polisin birinci gruptaki devletlerde siyasal süreçlere, ikinci gruptakilere oranla çok daha fazla müdahil olmasının ana nedenini oluşturur (Bayley 1985: 204).[1]

Devletlerin oluşumunu, devlet ve toplum arasındaki bir pazarlık süreci olarak incelerken, Mann'in "despotik" ve "altyapısal" iktidar kavramları işlevsel olacaktır. Bu kavramlar yöneten ve yönetilen arasındaki karmaşık ilişkiyi, kendi bütünlük ve

1 Aynı hikâye Roma hukuku ile Genel ve Ortak Hukuk (*common* law) gelenekleri arasındaki farka referansla da anlatılabilirdi. Ne var ki, aynı hukuk geleneğinin hüküm sürdüğü herhangi iki devlet arasındaki önemli farklılıklar böylesi bir açıklamayı yetersiz kılıyor. (Aynı hukuk geleneği içinde yer alan New York ve Londra polis örgütleri arasındaki önemli farklar için bkz. Miller 1975).

genellikleri içerisinde görmemizi kolaylaştıracaktır. İlk elde şu kadarı söylenebilir: Pre-modern devletlerin büyük bir çoğunluğunda şu İngiliz halk deyimi geçerlidir: "Eğer Kızıl Kraliçenin görüş hizasından uzaklaşırsan seni yakalaması zorlaşır" (Mann 1988: 5); ya da eski bir Türk halk sözünde olduğu gibi, "ferman padişahınsa dağlar bizimdir." Bu tarz devletlerin "despotik" iktidarları yüksek, fakat topluma nüfuz etme anlamındaki "altyapısal" iktidarları oldukça sınırlıdır.

Devletin "despotik" ve "altyapısal" iktidarları arasındaki ayrıma yoğunlaşmak, genellikle literatürde ihmal edilmiş olan devletin özerkliği ve kapasitesi arasında da bir ayrım yapma imkânını bizlere sunacaktır. İlk başlarda devlet merkezli çalışmaların esas vurgusu, devletin merkezi rolü ve devlet aygıtlarının üst kademeleri üzerineydi. Migdal (1994), Weber kaynaklı bu önyargıyı eleştirirken devlet bürokrasisinin, toplumsal güçlerle göreli olarak daha yakın bir ilişki içerisinde olduğu alt kademelerinin varlığına dikkatimizi çeker. Bu kademeli dizilişte, özellikle aşağılara inildikçe, devlet ve toplum arasında bir tür "sınır problemi" ortaya çıkacaktır.[2]

Bu nedenle elitist devlet kuramları yerine, daha ilişkisel bir devlet kuramına ihtiyacımız var gibi görünüyor. Skocpol'un "Tocquevilleci etki" kavramı ile işaret etmek istediği tam da bu ihtiyaçtır. "Devletler, bir açıdan, resmi kolektivitelerin kendilerine ait hedefler güdebildiği ve toplumsal ortamlara göre harekete geçirebildiği mevcut devlet kaynaklarının olanaklarıyla az ya da çok etkili bir biçimde bu hedefleri gerçekleştirebildiği örgütler olarak görülebilir. Başka bir açıdansa, daha makro ölçekli değerlendirildiğinde toplumdaki bütün grup ve sınıflar için siyasetin anlamını ve yöntemlerini etkileyen örgüt ve eylem biçimleri olarak görülebilirler" (Skocpol 1985: 28).

"Tocquevillci etki"ye dayanan bu ikinci tür yaklaşım esas

2 Terim esas olarak Mitchell (1991)'e ait olmakla birlikte bu çalışmada Mitchell'in post-modern şüpheciliğine savrulmaksızın kullanılmaktadır. Son tahlilde anlamlı olabilecek bir kavramın, bizzat yaratıcısı tarafından neredeyse devlet ve toplum arasında hiçbir şekilde sınır çizilemeyeceğini iddia etmek üzere kullanılmasının bir eleştirisi için bkz. Goodwin (1994).

olarak kurumların rolünü vurgulamasıyla elitist kuramlardan farklılaşır. Gelinen noktada devlet kuramının elitist biçimini savunmak oldukça güçtür. Oysa ilişkisel bir açıdan bakıldığında, devlet yine özerk olarak ele alınabilir. Fakat bu durumda devlet toplumla ilişki içerisinde eylemektedir ve devlet etkinliklerinin incelenmesi ancak özgül sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel bağlamlarına oturtularak anlaşılabilmektedir. Son olarak devlete yaklaşımlarda bir damara daha işaret etmek gerekiyor. İlişkisel yaklaşımın bir türevi olarak da değerlendirilebilecek olan bu bakış açısı, üçüncü dünya devletlerinin inşâ süreçlerini inceleyen araştırmacıların esas olarak Avrupa deneyimini anlamaya dönük olarak kurgulanmış olan kuramlara yönelttikleri sorular ve eleştirilerden ortaya çıktı. Burada vurgulanan devlet, "toplumla olan mücadelesini kazanan ve kendisi ile toplumsal güçler arasındaki sözleşmenin bir sonucu olarak özerkliğini ve eylem kapasitesini genişleten ideal devlet" değildir. Bu yaklaşımın esas olarak üzerinde durduğu, "başarısız devletler"dir; ki bu devletler "kendi toplumsal bağlamlarınca sınırlanmakta, hatta onlara bu bağlam hükmetmektedir ve bu nedenle toplumdan bağımsız olarak eyleme yeteneğinden yoksundurlar." (Barkey-Parikh 1991: 525).

Mann'in devlet iktidarının iki biçimine ilişkin tanımı bu bağlamda önem kazanmaktadır. Devletin "despotik iktidarı," "elitlerin, sivil toplum gruplarıyla rutin ve kurumsallaşmış pazarlıklara girişmeksizin, gerçekleştirmeye muktedir oldukları eylemler dizisi" olarak tanımlanmaktadır. Devlet iktidarının bu biçiminin tarih boyunca neredeyse sınırsız olduğu görülür. Literatürde sürekli kullanılan devletin özerkliği kavramının esas olarak ima ettiği de budur. Devletlerin kendi dışındaki toplumsal güçlerin etkisini dikkate almaksızın politika oluşturabilme güçlerine gönderme yapılmaktadır. Oysa "devletin özerkliği" problemi madalyonun sadece bir yüzüdür. Madalyonun diğer yüzünde ise "altyapısal iktidar" bağlamında incelenmesi gereken devletin "kapasitesi" problemi yer alır. Mann bu ikinci biçimiyle devlet iktidarını "devletin sivil topluma bilfiil nüfuz etme ve siyasal kararları geniş kesimlerde lojistik olarak yürürlüğe ko-

yabilme kapasitesi" olarak tanımlıyor. Bu da birincisinin aksine tarihsel toplumlarda göreli olarak son dönemlere kadar oldukça zayıf kalmıştır (Mann 1988: 5). Merkezde alınan her kararın, çevrede uygulanamayabileceği ön kabulünden çıkmış, oldukça basit ve ufuk açıcı bir ayırımdır bu...

Altyapısal iktidarın gelişiminin iradi olmadığını eklemek gerekiyor. Etkin bir şekilde savaş yapabilmek için devletlerin kaynağa ihtiyacı vardır. Bu kaynakları sağlamak içinse etkili ve merkezi kamu yönetimi aygıtlarını oluşturmak zorundadırlar. Bu nedenle devletin merkezileşmesinin ve rasyonel bürokrasinin ortaya çıkışının ana nedeninin, sözü geçen kaynaklar üzerinde tarihsel olarak söz sahibi olan toplumsal güçleri/rakipleri dizginlemek olduğu ileri sürülebilir (Tilly 1985: 172; ayrıca Mann 1986: 514-516). Mann, bu süreci toplumsal sınıfların, ulusal devletin yörüngesi içinde "kafeslenmesi" (*caging*) olarak adlandırıyor. Rasyonel bir bürokrasinin kurulması yönündeki itici güç, bu bağlam içerisinde anlaşılmalıdır. Mann'in ileri sürdüğü gibi yönetim kademelerinde yer kapma mücadeleleri, gümrük vergileri ve eğitim gibi olgular bu "kafeslenmiş ulusun" değişik veçheleridir (Mann 1993: 20).

Devletin özerkleşmesi problemi bir anlamıyla da bürokratik örgütlenmenin kurumsallaşması problemiyle örtüşür. Fakat bu problem üzerine düşünürken tarihsel zaman ve mekânın dayattığı farklı biçimleri göz ardı etmemek gerekiyor. Silberman (1993), Weber'e bu noktada itiraz eder ve onun ünlü modelinin olası birkaç biçimden yalnızca birisini açıklayabildiğini ileri sürer. Oysa farklı modern devletlerdeki farklı bürokratik yapılar tek bir modelin olmadığını işaret ederler. Silberman'ın önerisi bu farklılıkları kavrayabilecek iki değişkenli siyasal bir modeldir: Siyasal halefliğin belirsizlik derecesi (düşük *ya da* yüksek) ve liderlik yapısı (siyasal liderler açısından parti benzeri örgütlerin varlığı *ya da* yokluğu). Bu hattın "yüksek belirsizlik" ucundaki devletler Weberci modele benzer bir biçimde örgütsel doğrultuda bürokrasiler geliştirmektedirler (Fransa ve Japonya). Siyasal halefliğin oluşumunda belirsizliğin düşük olduğu durumlarda ise ortaya çıkan bürokrasiler

örgütsel olmaktan çok, uzmanlaşmaya dayanırlar ve bürokratik yapının dışından gelen kimselere de –uzmanlaşma ölçütünü sağladıkları sürece– kapılarını açık tutarlar (Silberman 1993: 80-83).

Aslında Silberman'ın kurguladığı hattın her iki ucunda da amaç aynıdır: Siyasal elitler toplumsal güçlerin devlet işlerine karışmasını ellerinden geldiğince engellemeye çalışırlar. Nitekim Silberman, "rasyonelleşmiş bürokratik yapı, ... siyasal liderlerin son derece yakıcı problem alanlarını depolitize etmek için kullandığı bir araç olmuştur" diye yazmaktadır (*a.g.y.*, 420). Bu da, bir devletin uzmanlaşmış bir kamu görevlisi grubuna dayandığı durumlarda "özel" çıkarlardan gerçek bir özerklik sağlayabilme yeteneğinin doğal bir sonucudur (Birnbaum 1982).

Silberman'ın modelini, merkezi ve yerel siyasal elitin göreli güçlerini, bu iki siyasal elit arasındaki ittifakların farklı biçimlerini, üzerinde yürünülen tarihsel patikaya bağımlılığı (*path dependency*) hesaba katan ve daha da önemlisi, merkezi bir siyasal örgütün varlığı yahut yokluğunun bürokratik yapıların ve meşruiyet sorununun en önemli belirleyicileri olduğu bir *siyasal süreç* modeli olarak yorumluyorum. Bu belirleyiciler devlet ve toplumun, kaynakların denetimi için giriştikleri rekabet tarafından koşullandırılmıştır. Unutulmamalıdır ki "devletin gelir, gıda ve insan gücü devşirme çabaları, büyüyen bürokrasisini finanse etme, besleme ve ona elaman bulma çabaları, tarih boyunca vergi ve gıda ayaklanmaları, hatta zaman zaman da iç savaş biçiminde ortaya çıkan yoğun halk muhalefetlerini yaratmıştır. Bu tepkiler ise merkezileşmiş zor aygıtının daha da genişlemesini hızlandırmıştır (Alford ve Friedland 1985: 186).

"Dolaylı idareden" "doğrudan idareye" geçişin, devletin bürokratikleşmesini nasıl belirlediği sorusunun yanıtı, ilk örnek olması açısından en iyi Fransa'nın tarihsel deneyimi üzerinden gösterilebilir.[3] Osmanlı bürokrasisinin Tanzimat'tan sonra esas

3 Dolaylı ve doğrudan idare kavramları Tilly'e (1990) ait. Vergilendirme, askere alma, polislik vs. için yerel ya da bölgesel iktidar sahiplerini aracı olarak kullanan devletin yönetim modeli, Tilly tarafından "dolaylı idare" olarak adlandırılıyor (*a.g.y.*, 24-25).

olarak Fransa'yı model olarak aldığı düşünüldüğünde, bu aynı zamanda Osmanlı bürokrasisini anlamak açısından da yararlı olacaktır. Aşağıda zikredeceğimiz önemli farklılıklarına karşın her iki ülke de Silberman'ın modelindeki "yüksek belirsizlik" ucunda bulunmaktadırlar.

Devrim-öncesi Fransa'sı hiç de Tocqueville'in iddia ettiği gibi merkezileşmiş bir devlet değildi. "Kurumsal olarak ikili bir yapıya sahipti: merkezileşmiş, monarşik bir devlet eliti ve ademi merkezi, ayrıcalıklı soylu partileri." Michael Mann her iki grubun da 18. yüzyıl boyunca kendi içlerinde daha az tutarlı hale geldiklerini söylüyor (Mann 1993: 172). Ayrıcalıklı sınıflar –soylular, meslek sahipleri vb.– bu ayrıcalıklarının ortadan kalkmasına yol açabilecek her türlü merkezi plana direnmişlerdir. XIV. Louis'nin ünlü "devlet benim" vecizesi, merkezi hükümetin kurumlarının onun şahsi kurumları olduğunu ima ediyordu. Aynı şekilde toprak kanunları ve yargı süreci onun iktidarının keyfîliğine tâbidir. (Yani Weberci terimlerle betimleyecek olursak patrimonyal bir sistem söz konusudur). Teori buydu ve Campbell'in de ileri sürdüğü gibi, bu teoriye 16. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar karşı çıkan pek olmamıştır. Bununla birlikte "tam da en az karşı çıkıldığı noktada, bu teori olguların çarpıtılmasından başka bir şey değildi" (Campbell 1964: xii). Devletteki bürokratik görevler satışa çıkartılmıştı ve alıcılar hiç de devletin itaatkar köleleri değillerdi. Ayrıca, modern valilerin tersine, eski rejimin valileri olan *Intendant*'ların otoritesi suçluların asılması, ticaret, tarın, ulaştırma ve yerel endüstriyi de içine alacak kadar geniş bir alanda neredeyse sınırsızdı (Chapman 1955: 12-3).

Skocpol (1979), Avrupa'da kamu yönetimi dönemini, esas olarak Fransız Devrimi'nin başlattığını öne sürer. Devrim öncesinde ancak aracı kurumlar ve kişiler eliyle iktidarını uygulayabilen eski rejimin memurları (Tilly'nin "dolaylı idare" dediği sistem), yerel ayrıcalıklarından hiçbir şekilde taviz vermek istemeyen unsurlarla sürekli pazarlık etmek durumundaydılar. Devrimci rejimin kurucuları, ilk olarak pazarlıklarla ilerleyen bu sistemin yerine "ulusun burjuvazisinin hakim olduğu bir

dizi olağanüstü komite, meclisi ve milis kuvvetini ikame ettiler. Daha sonra kurulan bu komiteleri sıkıştırarak, milisleri hakimiyetleri altına aldılar ve her meclisi, bir sonraki otorite makamına sorumlu olan bir idareciyle eşleştirdiler. Devrim, imparatorluğa doğru evrildikçe idareciler meclislerden daha fazla güç sahibi oldular. Süreç içinde, Fransa halkı doğrudan iktidarını köylere kadar yayabilen dünya tarihinin ilk büyük devletini yarattılar" (Tilly 1986: 254). Ulusal hükümet bölgelerdeki temsilcilerinden düzenli olarak raporlar göndermelerini istemiştir. "Düzenli ve bir örnek raporlar, hükümeti kamuoyu ile daha fazla ilişkiye sokmuş ve aynı zamanda kendi temsilcilerine ve bürokrasinin alt kademelerinde bulunanlara sadakatlerini sürekli hatırlatma olanağı vermiştir" (Hunt 1984: 70).

Fransız devleti "kamuoyuyla ilişkiyi" arttırmaya başladıktan sonra yukarda tartıştığımız devlet-toplum ilişkisi bağlamında çok ilginç dönüşümler yaşanır. Teorik tartışmaları uzun bir süre meşgul eden bu konuya tarihsel bağlam içinde bir kez daha bakmakta yarar var. Devrim sonrası Fransız devleti topluma nüfuz etmeye başladıkça "altyapısal iktidarını" da güçlendirmiştir. Öte yandan, "altyapısal iktidar" kavramının bizatihi kendisi, devlet üzerindeki artan toplumsal etkilerin varlığını da ima eder ve bu anlamıyla ilişkisel bir boyut taşır. "Bu kolektif bir iktidardır, 'toplum dolayımıyla' kurulan, toplumsal yaşamı devlet altyapıları yoluyla düzenleyen bir iktidar..." Bu anlamıyla "sivil toplum gruplarının *da* devleti denetlemelerine imkân verir" (Mann 1993: 59, abç).

"Altyapısal iktidar"ın onsuz olmaz parçası ise bürokratik yapılardır. Kurallara ve prosedürlere dayanan bürokratik bir yapı, yerel güç sahiplerinin çıkarlarına dayalı sistemi yıkmak ve farklı toplumsal çıkarları devlet yörüngesine sokmak için yaşamsal önemdedir. Eski rejimin iktidar sahiplerinin muhalefetini asgaride tutarak doğrudan yönetimi sürdürebilmenin modern devletteki yegâne yolu bürokrasinin belirli bir kamusallık kazanmasından geçer. Silberman, "bürokratik rolün kamusallığını" açıklarken şunları söyler: "Siyasal liderler, en fazla sayıdaki insan için en fazla iyiyi üretebilmenin 'bilim-

sel' olarak saptanmış çözümlerine ulaşabilmek adına, bürokrasilerinin zorunlu olarak tarafsız ve yararcı olduklarına halkı inandırmakta giderek daha başarılıdırlar" (Silberman 1993: 420). Bunun nasıl başarıldığını görebilmek için devrim sonrası Fransa'sına bakmak gerekir. Devrimcilerin, üzerinde sürekli kafa yordukları devlet iktidarı esas olarak Napoleon döneminde gerçekleşmiştir. "Bakanlıklar, valiler ve maaşlı görevliler Fransa'yı, Bonapart'ın gayri şahsi medeni hukukunun kurallarıyla yönetmişlerdir" (Mann 1993: 462). 1800'de kurulan valilik sistemiyle birlikte yerel hükümetin yerini yerel idare almıştır (Machin 1977: 18).[4]

Valilerin esas görevi hukuku ve düzeni yeniden sağlamaktı. İlk başlardan itibaren polislik işi ile yakından ilgiliydiler. İkinci olarak, seçimlerde hükümete destek olmakla yükümlüydüler. Buna karşın, o zamana kadar valilerin seçimi hâlâ kayırmacılığa dayanıyordu. Siyasal partilere dayalı modern siyasetin olmayışı, kamu yönetiminin işleyişinde belirleyici etkendi. Yerel güçleri kendisine eklemleyebilecek bir parti yaratma ve böylece toplumsal güçleri disipline etme konusundaki zaaf devrimden sonra da önemli bir sorun olmaya devam etti. Napoleon'un bu probleme getirdiği ustaca çözüm basitti: siyasetin yerine idareyi kullanmak (Silberman 1993: 105).

Napoleon'un yarattığı yeni toplumsal hiyerarşi kan bağına ya da özel ayrıcalıklara değil, devlete, özellikle de orduya ve bürokrasiye hizmete dayanıyordu. "Kamu görevi" kavramının "idare araçlarının mülkiyeti" kavramından farklılaşmasıyla birlikte oluşan kamusallık anlayışı, devletlerin meşruiyet iddialarının da temelini oluşturur (Silberman 1993: 5). Buna rağmen, bürokrasinin kurumsallaşmasının, Silberman'ın söz etmediği iki önemli sonucu vardır. Birincisi, bu süreç devlet ve toplumun birbirlerine nüfuz etmesine yol açmıştır (ya da Mann'in deyişini kullanırsak "kafeslenme süreci"). Devlet hi-

4 1800 Anayasası devlet yönetiminde, özel inisiyatiflerden özerkliği sağlayan temel metindir. Devlet görevlerine adaylık, atama ve görevden alma konularında yürütmeyi sorumlu tutmuştur. Kamu idarecileri, halkın temsilcilerine değil, doğrudan doğruya yürütmenin siyasi iradesine karşı sorumluydular (Silberman 1993: 106).

yerarşisinin sadece tepesine odaklanan ortodoks Weberyen bir bakış, bu noktayı gözden kaçırır. İkinci sonuç ise bürokrasilerin, *kendi içlerindeki* öngörülemeyen gelişmelere ilişkindir. Bürokratik hiyerarşinin alt kademesindekiler güçlerini daha üsttekilerin aleyhine olacak şekilde genişletebilir duruma gelmişlerdir. Held'in de ileri sürdüğü gibi, "modern bürokratik sistemlerin, resmi hiyerarşide daha alt düzeylerde bulunanlar açısından kendi örgütsel görevlerinin üzerinde bir denetim kurmak yahut denetimi yeniden ele geçirmek için önemli açılımlar getirdiği görülmektedir. (Örneğin, merkezi karar mekanizması için yaşamsal önemdeki bilgilerin toplanmasını engellemek veya durdurmak yoluyla...)" (Held 1989: 43). Polis güçlerinin uzmanlaşmasını incelerken bu unsurun önemine daha ayrıntılı değinme fırsatımız olacak.

Yukarıda incelediğimiz Fransa'daki bürokrasinin evrimini tetikleyen nedenler göz önüne alındığında, bu süreci anlamada gerek "toplum-merkezli" ve gerekse de "devlet-merkezli" perspektifler yetersiz kalacaklardır. Fransız devrimciler, siyasal katılıma yaptıkları vurgulara rağmen, devlet inşâcıları olarak aristokrasinin iç ve dış karşı-devrimci komplolarına karşı koyabilmek ve neredeyse bütün bir Avrupa ile eş anlı giriştikleri savaşlardan zaferle çıkabilmek için güçlü bir otorite yapısı inşâ etme zorunluluğu ile karşı karşıya kalmışlardı. Bunların hiçbirisi, revizyonist tarihçilerin iddia ettikleri gibi paranoya veya Jakobenlerin uydurdukları efsaneler değildi (Lewis 1993). Bu bağlamda düşünüldüğünde "terör" döneminin (1793-1794) devletin genişlemesine yönelik en büyük çabalara tanıklık etmesi şaşırtıcı olmasa gerek. Devrim süresince, bürokratik kadroların sayısı 50.000'den neredeyse çeyrek milyona çıkmıştır: örneğin merkezi bakanlıkların personeli 1788'de 420 iken 1796'da 5.000'in üzerindeydi (Skocpol 1979: 199).

Fransız devrimcilerinin deneyimi, bütün resmi görebilmek için uluslararası devletler sisteminin de analitik çerçevemize katılması gerektiğini bize hatırlatmaktadır. İlk olarak Ruescheмeyer ve arkadaşlarını izleyerek, şunu belirtmeliyiz ki "iktidar ilişkileri siyasal olarak örgütlenmiş toplumların sınırların-

da sona ermez. Devletler, sınırlarının ötesindeki güç merkezleriyle yakın bir etkileşim içersindedirler. Aslında, kendi toplumlarından özerkleşme dinamiklerinin büyük bir kısmını dışarı ile olan ilişkileri dolayımıyla elde ederler" (Rueschemeyer vd. 1992: 6-7).[5] Daha da önemlisi, uluslararası devletler sisteminin bizatihi kendisi devlet yöneticilerini daha başlangıçta merkezileşme yönünde hareket etmeye iten ilksel bir nedendir. Hintze'nin de ileri sürdüğü gibi, "dışardan gelen baskı iç yapıda belirleyici bir etkiye sahiptir" (1975: 183).

Devletin merkezileşme sürecini, toplumsal kontrol mekanizmalarını kimin belirleyeceği sorunu üzerinde, devlet ve toplumsal güçler arasındaki rekabetin bir sonucu olarak tanımlarsak, toplumsal kontrolle bir şekilde ilintili bütün toplumsal ve/veya kurumsal örgütlenmelere hakim olmanın neden devlet için yaşamsal önemde olduğu anlaşılır. Öte yandan bu mücadeleyi başlatan dinamikler genellikle uluslararası devletler sisteminden gelir. Migdal, devlet kurucuları açısından gayet riskli sonuçlar doğurabilecek olan bu merkezileşme çabasını, her devletin kendi bekasını sağlamak için sınırları dışındakilerden kaynaklanan tehditlerle başa çıkmak zorunda olmasıyla açıklamaktadır. "Kısacası," diye yazar Migdal, "en erken devletlerde, kendi toplumlarında hakimiyet kurma yolundaki itici güç, yeni bir devlet sisteminde bir başka devletle girdikleri etkileşim sonucunda ortaya çıkar. Nüfusu, derebeyin, klanın ya da başka herhangi bir örgütün kuralları yerine devletin kurallarına itaate zorlama çabası, evrensel adaletin yüksek ilkeleri veya toplumun nasıl olması gerektiği yolundaki tahayyüllerden çok, siyasal liderlerin kendi varlıklarını sürdürebilmelerinin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır" (Migdal 1988: 23).

İçerdeki düzenin sağlanması, sadece hükümetin meşruiyetini belirlemekle kalmaz; bu aynı zamanda onun varoluşunu belirleyen bir ölçüttür de (Bayley 1985: 5). Poggi'nin de belirttiği gibi, devlet egemenliği meselesi hayatın basit gerçeklerin-

5 Rueschemeyer ve arkadaşlarının çok önemsediğim bu kitabının tanıtımını Ergut (1994)'de yapmıştım.

de aranmalıdır. Polis örgütünün bu bağlamda oynadığı yaşamsal rol bu şekilde daha iyi anlaşılacaktır. "Sözgelimi, bir devletin, etkin bir polislik icra edemediği ve diğer devletlerin polislik yapmasına da engel olamadığı bir bölge üzerinde egemenlik iddia edebilmesi mümkün değildir" (Poggi 1978: 90).[6]

Uluslararası devletler sisteminin temelini oluşturan egemenlik kavramı, polis güçlerinin profesyonelleşmesinde önemli bir aşama olan polisin ordudan ayrışmasının da belirgin nedenlerinden birisidir. Devletler sistemi içerisinde hareket eden her devlet egemenlik statüsüne hak kazanabilmek için diğerlerini kendisinin bu kapasitesine inandırmak zorundadır. Bununsa ancak ve ancak etkili bir polislik işiyle gerçekleştirilebileceği 1850 yılında Avusturya İçişleri Bakanlığı'nca 1848 Devrimi'nden henüz çıkmış Viyana'daki kuşatma haline ilişkin hazırlanan raporda çok güzel gösterilmektedir. Raporun ilk argümanı çok tanıdıktır: Ayrım gözetmeyen bir biçimde güç kullandığından ordu, farklı toplumsal sorunları ele almakta yetersizdir. İkinci argüman ise uluslararası sistem ile etkin polise duyulan gereksinim arasındaki bağlantıyla ilgilidir: Kuşatma hali "dışarıda, iç güvenlik ve istikrarın eksikliği yönünde bir izlenim yaratmaktadır ve Avusturya'nın uluslararası prestijine gölge düşürmektedir... Prusya, eğer Avusturya'nın içerdeki zafiyetinin kendisini bir savaşa girmekten alıkoyacağına inanmamış olsaydı, (kendi yönetimi altında yeni bir Alman İmparatorluğu hedefi güdecek kadar) ileri gitmeyecekti... Ayrıca şu da açıktır ki, hakkımızda dışarıda yapılan negatif değerlendirmeler yabancı kapitalistlerin Avusturya'ya yatırım yapmaktan korkmalarına neden olacağından, kredimizi de olumsuz yönde etkileyecektir" (aktaran Liang 1992: 26).

Avusturya örneği, uluslararası sistemin polis üzerindeki etkisinin egemenlik meselesinin yanında savaş etkinliği dolayımıyla da gerçekleştiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, Bayley (1975: 359) savaş zamanlarıyla modern polisin kurulması arasında istatistiksel bir ilişki olmadığını gösterir. Bu ne-

6 Bu konuda ayrıca bkz. Hintze (1975).

denle, polisin kurulmasını açıklayacak temel değişkenlerden birinin savaşın kendisi değil ama savaş için gerekli kaynakların seferber ediliş süreci ve toplumun buna gösterdiği direniş olduğunu söylemek mümkün görünüyor. Devletin seferberlik taleplerine karşı oluşan toplumsal direniş, modern polis tarafından bastırılmak zorundadır. İsviçre örneği savaşın polis açısından önemini gözler önüne serer. 20 Kasım 1815 tarihli Beş Gücün Deklarasyonu'nda kararlaştırılmış olan tarafsızlık konumundan dolayı (herhangi bir savaş tehdidinin olmayışı olarak okuyunuz) İsviçre polisi neredeyse hiç gelişemeden kalmıştır. Bu durum, ancak 1871'de Alman Birliği'nin sağlanması ve Doğu Avrupa'daki devrimci ayaklanmaların ortaya çıkması üzerine değişecektir (Liang 1992: 37).

Savaşların –daha doğrusu kitlesel ordularla yapılan modern savaşların– polis güçlerini etkilemesinin temel nedeni devletlerin, nüfus tabanının bağlılığını farklı toplumsal güçlerden merkezi hükümete yöneltme yönündeki çabalarının savaş zamanlarında yoğunlaşmasıdır. Ve bir kez bunu başardıklarında da, bundan vazgeçmeleri pek seyrek görülen bir olgudur. Bu koşullar altında, polislik işi, iç düzenin sağlanmasında birinci savunma hattı olacaktır. "'İç düşman' ve 'dış düşman'dan kaynaklanan tehditlerin kapsamı yerel ve ulusal sınırların ötesine ulaştıkça, merkezi denetimin artmasını savunanlar dünyanın her yerinde güç kazanmıştır" (Emsley ve Weinberger 1991: ix).

Eğer savaş işi ile polislik işi arasında böylesine yakın bir ilişki varsa, savaş teknolojisindeki herhangi bir değişimin polislik işinde de bir değişime yol açacağı beklenmelidir. Polislik işini en fazla etkileyen dış etmenlerden bir tanesi savaşın ve savaş teknolojisinin değişen karakteridir. Mann 19. yüzyılın başlarındaki Avrupa için şunları yazar: "Savaş, yurtiçindeki bastırma faaliyetlerinden giderek farklılaşıyordu. Rejimler, iki askeri işlevin, taktik, silah, kışla ve disiplin alanlarında giderek ayrışmaya başladığını görmekteydiler." Bütün bu değişimler, ordunun her zaman için birinci derecede önem verdiği dışa dönük etkinliğini baltalamaya başlamıştı (Mann 1993: 410). Savaş teknolojisinin polislik işinde doğrudan bir etkiye sahip olmasının altın-

da yatan neden budur. Savaşta artık kullanılamaz hale gelen silahlar bile –yani düşük menzilli, düşük teknolojiye sahip olanlar– içerde halkın sindirilmesinde hâlâ kullanılabilir düzeydedirler. Buna karşın silah teknolojisi geliştikçe, ıskartaya çıkartıldıklarında bile o silahların ülke içinde kullanılabilmeleri imkânsız hale gelecektir. Gelişkin silahlarla tekil olaylar ayrıştırılamayacağından –başka bir deyişle polislik yapılamayacağından– bu tip silahlarla donatılmaya başlanmış ordunun, içerdeki kontrolün sağlanmasındaki etkinliği giderek düşecektir.

Savaş teknolojisi, polisliğin askeri güçlerden ayrışmasının bir nedeni ise, diğer bir neden de askere alma yöntemlerindeki değişikliktir. Yurttaş ordularının ortaya çıkmasıyla birlikte, toplumun genç nüfusu bir görev olarak askere alınmaya başlanmıştı. Komutanlar artık rızalarını almak zorunda oldukları insanlarla (ve onların çocuklarıyla) kendilerini sürekli karşı karşıya getirecek çatışmalı ortamlardan orduyu uzak tutmaya çalışıyorlardı. Bu nedenledir ki, ordunun iç güvenlik birimi olarak (yani polis olarak) kullanılmasına ilk muhalefet bizzat ordu saflarından gelmiştir. Polisle ordu arasındaki farklılaşmanın temelleri böyle atılmıştır.

Savaş durumlarında, askere alma yöntemlerindeki istikrar, kamu düzeni ile neredeyse aynı anlama gelmeye başlar. Devlet yöneticilerinde kolektif eylemlere yönelik özel bir duyarlılık geliştiği dönemlerde, içerde toplumsal kontrolün sağlanması ve direnişleri bastırma işi devlet açısından varoluşsal bir soruna dönüşmüştür. Yine de, savaşın önemi sadece hazırlık dönemiyle sınırlı değildir. Ordu ve polis arasındaki güç dengesini etkilemesi açısından daha önemli olan savaşların sonuçlarıdır. Özellikle kaybedilen savaşlar, Weimar Cumhuriyeti'nde de gözleneceği gibi, bu süreci tetiklemektedir. Savaştan önce, Alman polisi profesyonel olmama gibi bir lükse sahipti çünkü "gerektiğinde büyük ve düzenli bir ordunun yardımıyla düzeni sağlayabiliyordu." Fakat, "eski ordunun çöküşü ve çözülüşü sırtlarını dayadıkları destekten yoksun bırakmıştı onları" (Bessel 1991: 189). Bu yenilginin poliste işe alma yöntemlerinde muazzam bir etkisi olmuş; ve artık siviller arasından eleman

alınmak zorunda kalınmıştır. "Alman polisinin bürokratikleşmesi, polis örgütündeki idari görevdekilerin sayısının Weimar döneminde esaslı bir biçimde artmasıyla gözle görünür hale gelmiştir" (*a.g.y.*, 192). Sivil eleman alma ihtiyacı aynı zamanda polis eğitiminin 1920'ler Almanya'sında büyük bir önem kazanmasının nedenlerinden de birisiydi.

Uluslararası sistemle polislik arasındaki bu doğrudan ilişkinin varlığı nedeniyledir ki, Birinci Dünya Savaşı'ndaki tarafların daha savaşın başlamasına on yıl varken, ilk olarak polislik konularında ittifak oluşturmaları şaşırtıcı değildir. "Mart 1904'te 'Anarşizme Karşı Uluslararası Savaş İçin Gizli Protokol' St. Petersburg'da hazırlanmıştır. Hemen ardından Almanya, Avusturya-Macaristan, Rusya, İsveç, Danimarka, Bulgaristan, İspanya, Portekiz, Romanya ve Türkiye bu protokolü imzalamıştır" (Liang 1992: 173).[7]

Batı-dışı bir devletin incelenmesinde uluslararası sistem özellikle önemlidir. Bu noktada Silberman'ın modelinin bize pek az bir yararı olacaktır. O ve başka birçok araştırmacı, bürokrasilerin rasyonelleşmeleriyle birlikte belirli bir meşruiyet de kazanacağını varsayarlar. Ne var ki, Osmanlı bürokrasisindeki ilk ciddi rasyonelleşme eğilimleri yabancı devletlerle işbirliği içerisindeki "aydınlanmış" bürokratlar sayesinde Tanzimat döneminde meydana gelmiştir. Bu ise, bürokrasinin meşrulaşma çabalarına önemli bir darbe indirmiş ve daha sonraki devrimci durumlar ve sonuçların ortaya çıkışında yaşamsal rol oynamıştır. Bu nedenle, en azından Osmanlı örneğinde, bürokrasinin rasyonelleştiğini, ama öte yandan tam da bu sürecin sonucunda muhalif siyasal özneler açısından meşruiyetini kaybettiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu çalışma boyunca inceleyeceğimiz, Osmanlı meclisindeki tartışmalar, Poggi'nin ileri sürdüğü konunun –yani bir devletin kendi tebaasının güvenliğini sağlayacak kadar güçlü olduğuna

7 Birinci Dünya Savaşı'nın "İttifak devletleri" olan Almanya, Avusturya-Macaristan, Osmanlı İmparatorluğu ve Bulgaristan'ın ilk "ittifak"larını bu konuda kurmaları başlı başına ilginç bir durum. Savaşın ana ülkelerinden sadece Rusya 1904'teki safını değiştirip 1914'te "İtilaf" devletlerine katılmıştır.

öncelikle yabancı güçleri inandırma çabasının– Osmanlı elitinin de temel kaygısı olduğunu ve bu kaygının onları polisliğin yapısında değişikler yapmaya zorladığını gösterecektir.

Aslında uluslararası sistemin merkezi kurumların inşâ süreçleri üzerindeki etkileri Batılı olmayan devlet biçimlerinde, Avrupa'da olduğundan daha da fazla hissedilir. Bu ülkeler için süreç en az üç açıdan dışsaldır: i) bu devletlerin çoğu, sömürge sınırlarının doğrudan devamıdırlar; ii) yönetsel kurumları en az bir büyük gücün etkisi altında biçimlenmiştir; ve iii) uluslararası topluluk onların varlıklarını kabul eder hatta devamını sağlar (Tilly 1989: 16). Sömürgeci boyut hariç diğer ikisi Türkiye'de devletin oluşum sürecinin anlaşılmasında olmazsa olmazdır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun son yüzyılını, uluslararası sistemin sağladığı bir "bonus" olarak görmek mümkün. "Bonus" terimini Tilly'nin formülasyonuna bir ek olarak kullanıyorum. İlgili kısımlarda da açıklanacağı gibi, sömürge statüsünde olmayan bir devlet uluslararası güç dengesini iyi bir biçimde kullanabilir ve büyük güçleri birbirine karşı kullanarak bazı tavizler koparabilir. Başka bir deyişle, sömürgeleşmemiş Batı-dışı bir devlet sınırlı da olsa ciddiye alınması gereken bir manevra kabiliyetine sahiptir. Böylesi bir durumda, politika değişiklikleri sadece dış baskılarla açıklanamaz. Çoğu durumda bu değişiklikleri gündeme getiren, bu türden baskılar değil, tam tersine, bunları engelleme kaygısıdır. Meselenin, bu çalışmayı ilgilendiren boyutuyla ilişkilendirerek söylersek: Osmanlı İmparatorluğu'nda polisin örgütlenmesinde ve polislik pratiklerinde gerçekleştirilen değişiklikler, ağırlıklı olarak dış güçlerin müdahalelerinde kullandıkları önemli bir bahaneyi yok etmek için gündeme getirilmişlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSAL POLİS GÜÇLERİNİN OLUŞUMU

Temel izlekleri açıklamaya girişmeden önce bir not düşmek yerinde olacak. Konusu devlet inşâsı ve polis olan bir hikâye "toplum-merkezli" ya da "devlet- merkezli" olmak üzere iki biçimde anlatılabilir. Bu ayrımların, bir önceki bölümde aktarmaya çalıştığım devlet çalışmalarında hakim olan ayrımın aynısı olduğunu okur fark edecektir. Anglo-sakson entelektüel mirası "toplum merkezli" teorilere ağırlık verir. Zolberg'in de ifade ettiği gibi bu ülkelerde "toplum devleti gölgeler" (1987: 57). Öte yandan Hintze, Weber ve Schmitt gibi yazarlar "ilk olarak 16. yüzyılda Machiavelli tarafından Batı ve Orta Avrupa'da ortaya çıkan egemen devletlerin belirleyici düstûru olarak ifade edilen ve açık bir şekilde Kıta Avrupalı bir kavramı gündeme getirirler. Buradaki siyasal tecrübenin birincil olgusu sürekli tehdittir (Poggi 1978: 10). "Kıta Avrupalı" devlet teorilerinde ordu, savaş işi ve uluslararası devlet sistemi gibi unsurların önem kazanmalarının ardında yatan dinamik budur. Bu coğrafyanın tarihsel koşullarında devlet yöneticilerinin çıkarları asli öneme sahiptir. Bu tarihsel tecrübenin elitist bir devlet teorisi doğurma ihtimali (ve zaman zaman gerçekten doğurmuş olması) mevcut olsa da bunu zorunlu ve determinist bir ilişki olarak görmemek gerekiyor. Zira Mann'ın da ileri sürdüğü gi-

bi "devletin özerkliği, elitlerin özerkliğinden çok, belirli siyasal kurumların daha önceki iktidar mücadeleleri sonucunda ortaya çıkarak kurumsallaşan ve mevcut mücadeleleri sınırlayan özerk mantığına bağlı olacaktır." Bu teori, devlet elitlerinin sivil toplum aktörlerine hakim olmasından çok, bütün aktörlerin mevcut siyasal kurumlar tarafından belirli ölçülerde sınırlanacağını öne sürer (Mann 1993: 52).

Bu tartışmaları polis çalışmalarına nasıl uyarlayabiliriz? Yukarıda devlet kuramlarına ilişkin yaptığımız ayrımın bir benzerinin İngiliz ve Kıta Avrupa'sı polis sistemleri arasında da yapılabileceğini düşünüyorum. Birincisinde toplumsal süreçlere ağırlık veren bir perspektif "yeni polisin" ortaya çıkışını anlamakta daha iyi bir araç olabilecekken, ikincisinde devletin özerk etkinliklerine ağırlık veren bir perspektif daha anlamlı sonuçlar verebilecektir. Emsley "İngiltere'nin yeni polisi için 'önleme' nasıl anahtar bir sözcük idiyse, *la police general*'in ihtiyaçlarını karşılayan 'denetim' de Fransa'da anahtar bir sözcük olarak kalmıştır" diye yazar. "Fransa'daki valilerin jandarma sayısını arttırmak isterlerken, bu isteğin artan suç oranlarından kaynaklanan korkularla bir ilgisi yoktu. Temel kaygıları, gezginlerin ve sayıları giderek artan komünlerin v.s.'nin denetlenmesiydi" (Emsley 1984: 86).

İngiliz polisinin kökenleri kapitalizm ve 18. yüzyılın sonlarında yeni kent proletaryasının yükselişinde bulunabilir. Ne var ki, aynı durum Kıta Avrupa'sı polis güçleri için geçerli değildir. Forstenzer şöyle yazıyor: "Polis sözcüğü Birleşik Devletler'de ve İngiltere'de polis gücü anlamına gelmektedir: polis, yasaların ihlal edilme ihtimaline ya da gerçekten ihlaline karşı cevap verir. Buna karşın Fransa'da ve Fransa yasal sistemini paylaşan tüm ülkelerde polis yetkileri terimi, suçluların yakalanmasından ve belirli suçların önlenmesinden çok daha geniş bir anlama sahiptir. 'Toplumdaki iyi düzen' anlamına gelmektedir. Bu nedenle polis ve toplumun düzenlenmesi anlamındaki kamu yönetimi Fransa'da örtüşen anlamlara sahip olmuştur" (1981: xii-xiii). Bundan dolayı İngiliz polisi için suçla savaşmak temel mesele iken Fransa'da bu mesele, daha büyük bir

mesele olan kamu yönetiminin ve özellikle de düzen sağlamanın bir alt kategorisidir (Mawby 1990: 198).

Osmanlı polisi de açık bir biçimde Fransız modeline göre örgütlendiği için bu çalışmada, Kıta Avrupa'sı modeline göre örgütlenmiş bir polisin analizinde yararlı olabilecek kavramlara ağırlık verilmiştir. Ayrıca söz konusu Osmanlı İmparatorluğu olunca, siyasal alan daha bir önem kazanır. Batıda, meşru güç kullanımının tekeline sahip devletlerin oluşumu, ekonomik ve toplumsal değişimlerle el ele gitmiştir. Batı-dışında ise, tersine, "modern bürokratik devletin unsurları, kapitalist iktisadi örgütlenme ile tanışmadan önce ortaya çıkmıştır çoğunlukla. Böylece, Avrupa'da birbiriyle ilişki halinde ilerleyen iki tarihsel eğilim olarak devlet inşâsı ve kapitalist sanayileşme, periferide birbirinden kopmuşlar ve tam da bu nedenle devlet oluşumunun toplumsal yapısal değişim içerisindeki bağımsız nedensel rolü ikincilerde daha kolay görünür olmuştur" (Anderson 1986: 8).[1]

Sanayileşme ve onun "suç dalgası" yaratan sonuçlarına vurgu yapmak yoluyla ekonomik alanı öne çıkaran bir analizden ziyade,[2] siyasal alanı vurgulamamın başlıca nedeni budur. Gamson ve Yuchtman'ın ileri sürdüğü gibi "toplumlar, siyasal alanın diğer kurumsal alanlar karşısındaki göreli önemleri açısından ciddi farklılıklar gösterirler. Siyasal alanın, ekonomi ve kültür gibi toplumun alt sistemlerine hakim olduğu yerlerde, siyasal ilkeler ve roller toplumdaki grup ve örgütlerin karar ve davranışlarını önemli ölçüde belirler" (Gamson ve Yuchtman 1977: 198).

---

1 Bu çalışmada yer yer Lisa Anderson'ın "toplumsal güçlerden [görece] özerkleşen devlet" vurgusunu tekrarlayacağım. Fakat Anderson'daki haliyle bu saptamadaki aşırılığı paylaşmadığımı vurgulamak istiyorum. Ne "Batı"da ne de "Doğu"da *hiçbir* devletin kendi toplumsal dinamiklerinden *tümüyle* özerk olarak kurulamayacağını düşünüyorum.

2 Tobias (1972: 215) ve Silver (1967: 3) artan suç oranlarının Yeni Polis'in oluşumunda belirleyici etkisi olduğunu söylerken, Bayley (1975: 353) bu bağlantıyı reddeder. Suç istatistikleri Bayley'in tezini desteklese de, son tahlilde İngiliz elitlerinin Yeni Polis'in oluşumuna destek vermelerindeki temel etkenin gerçek suç oranlarından çok, yapısal koşulların sonucunda oluşan suçu *algılamalarındaki* değişiklikler olduğunu belirtmek gerekiyor.

Ordu ve polis arasındaki çoğunlukla çatışmalı olan ilişki bu bağlamda düşünülmelidir. Polise, kendi otoritesini kurma sürecinde en büyük tehdidin ordudan geldiğini ileri sürerken, bu iddiayı İngiltere yerine (Osmanlı İmparatorluğu'nu da kapsayan) Kıta Avrupa'sından derlediğim olgulara dayandırıyorum. Emsley'in de ileri sürdüğü gibi: "temel faklılık, iki yönetsel rejimin yapısında ve ideolojilerinde yatıyor görünmektedir. Devrim öncesinde Fransa mutlaki bir kral tarafından yönetiliyordu; Fransa'daki birçok bölgenin bağımsız ve/veya az gelişmiş doğası dikkate alındığında, düzeni dayatmak ve devamını sağlamaktan sorumlu silahlı bir gücün varlığı anayasacı düşünürleri pek fazla endişelendirmiyordu. Buna karşılık, İngilizler "özgür doğduklarına" ve mutlaki bir kralın isteklerine ve silahlı güçlere tâbi olmadıklarına inanıyorlardı" (Emsley 1984: 139).[3]

Şimdiye kadar söylenenler sınıfsal ve iktisadi yapıyla polis arasında hiçbir ilişki olmadığı anlamına gelmemektedir. Tam aksine, kapitalist devletin yükselişiyle birlikte, denetim pratiklerinde çok ciddi dönüşümler yaşanmaya başlamıştır. Sınai ekonomiye geçişle birlikte denetim, doğrudan baskı/caydırmaya dayalı pratiklerden, bilgi ve istihbaratı daha fazla kullanmaya başlayan kapsayıcı ve daha dolaylı pratiklere evrilmiştir (Gillis 1989: 355).[4] Kapitalist modernleşme polisin iç örgütsel yapısında da değişikliklere yol açacaktır. Bu etki kendisini "yeni örgütsel görevler doğuracak yeni görev türleri icat etmek ve toplumsal ilişkileri etkileyerek hizmete yönelik taleplerin, su-

3 Aslında İngiltere 18. yüzyılda iç bastırmada da kullanılabilecek düzenli bir ordu kurmuştu. Ne var ki, o döneme gelindiğinde sivil bir polis gücü zaten kurulmuş durumdaydı ve ordunun müdahaleleri bu sivil gücün ikame edilmesinden çok, onun güçlendirilmesi ve daha etkin kılınması anlamına geliyordu (Bayley 1975: 367).

4 Benzer bir şekilde Spitzer da şu saptamada bulunur: temel amacı mümkün olan en fazla artı değere el koymak olan pre-kapitalist rejimlerde toplumsal yönetimin ayrıntıları "iltizama" çıkartılabilir. Yöntemden ziyade hedefler önemlidir. Oysa kapitalizmle birlikte halklar "mamul mal" gibi değerlendirilmezler. Artık onlar, üzerlerinde yatırım yapılabilecek potansiyel kaynaklardır. Kapitalizmle birlikte toplumsal ilişkiler tahmin edilebilir örüntüler gerektireceğinden sonuç, merkezi ve oldukça rasyonelleşmiş bir idari sistem olacaktır (1993: 579-580).

ça yönelik taleplere oranında değişikliklere yol açmak şeklinde göstermiştir" (Bayley 1985: 136).

Anderson'un, üçüncü dünyada kapitalizm ve devlet oluşumu arasındaki karşıtlık üzerine daha önce zikrettiğimiz argümanını kullanarak, "ulusal bir ekonomi" ve yerli bir burjuva sınıfı yaratmada açık bir tercihin ortaya çıktığı ve bunda da önemli bir başarının kaydedildiği İTC dönemiyle birlikte artık kapitalizm ve devlet oluşumunun Osmanlı İmparatorluğu'nda da el ele gitmeye başladığını iddia edeceğim.[5] "Tehlikeli sınıflara" ve "kamu düzenine" yönelik sorunlar, polisin rolü ve yapısını önemli ölçüde etkileyecek biçimde bu dönemde yeniden tanımlanmaya başlamıştır. Bütün bunlara karşın, oluşan örgütsel yapı hâlâ daha önceki dönemlerin çizdiği sınırların içinde belirlenmekteydi. Başka bir deyişle polis güçlerindeki değişimi anlayabilmek için, belirli bir andaki yapısına bakmak yerine "patikanın belirleyiciliği" ilkesi doğrultusunda Osmanlı İmparatorluğu'ndaki siyasal alana özel bir vurgu yapmamız gerekmektedir. "Uzun zaman"a yapılacak vurguyu da elden bırakmayarak elbette ki.

En genel düzeyde polisi, devletin topluma nüfuzunu olanaklı kılan bir mekanizma olarak düşünmek mümkün görünüyor. Bu nedenle, devletin altyapısal iktidarının gelişimi sürecinde, devlet ve toplumsal güçler arasındaki pazarlıkta polisliğin en önemli alanlardan bir tanesini oluşturması şaşırtıcı değildir. Buna karşılık, devletin topluma nüfuz sürecinin, özellikle bu çalışmanın kapsadığı dönem itibariyle tamamlanmadığını söylemek gereksiz olacaktır. Siyasal nüfuz, vergilendirmeden as-

5 Hiç şüphesiz her türlü dönemlendirme gibi bu da sorunludur. Elbette ki, kapitalist dinamiklere Abdülhamid döneminde de rastlamak mümkündür. Daha da gerilere, Tanzimat dönemine, gitmenin de mümkün olduğu gibi... Hatta ticari sermayenin gelişkinlik düzeyine bakarak pekala klasik dönem Osmanlı'sında da böylesi dinamikler görmek mümkün olabilir. Tarihçiliğin en kadim soru(n)larından biridir: Bir olgunun kökenini ararken nerede duracağımızı nasıl bilebiliriz? IMF ile ilişkilerimizin kökenlerini genellikle Düyunu Umumiye'nin kuruluşunda aramak adettendir. Peki ama Tanzimat döneminin etkisi yok mu? Ya 18. yüzyıl modernleşme hareketlerinin? Sorular çoğaldıkça 13. yüzyıldaki Oğuz boylarına kadar gelmek işten bile değil! Sözün özü: İTC ile birlikte devlet inşâsı ve kapitalizm ilişkisinin *kristalize* olduğunu söylüyorum. Hepsi bu.

kere adam almaya, hukuksal yapıdan kamu idaresine çok farklı alanlarda ölçülmelidir. Bazı devletler bu alanların sadece birkaçında siyasal nüfuzunu kullanıp, geri kalanlarında başarısız olabilir (Bayley 1975: 361).

İşlevlerin çokluğu ve devlet iktidarının bu çoğul işlevlerdeki inişli çıkılı karakteri aynı zamanda devletler arasındaki farklılıkları da açıklamaktadır. Fransa gibi bazı devletlerde, polislik işi ile siyasal nüfuz arasında pozitif bir ilişki vardır. Eski rejim valisinin hem merkezi hükümetin vergilendirmedeki birincil temsilcisi hem de aynı zamanda polisi olması olgusu, bu ülkedeki kaynak seferberliği ve toplumsal huzursuzluk arasındaki çok yakın ilişkiyi göstermektedir (Bayley 1975: 357). Öte yandan, Prusya'da olduğu gibi ilişki negatif de olabilir: I. Friedrich Wilhelm ve Junkerler arasında bir pazarlık mevcuttu. Yönetici, "vergi toplama ve Prusya'da büyük bir düzenli ordu bulundurma hakkını elde etmişti. Bunun karşılığında Büyük Seçici (*Great Elector*), yerel toprak sahiplerinin idarenin diğer alanlarında, özellikle yasaların uygulanmasındaki bağımsızlığına izin veriyordu" (Bayley 1985: 68).

Esas olarak bu sürece damgasını vuran, toplumsal denetim kurallarını kimin koyacağına yönelik mücadeledir. Şunu iyi biliyoruz ki devletin askerileşmesi ile devlet yönetiminin sivilleşmesi el ele gitmiştir. Bu da iki şekilde gerçekleşmiştir: Birincisi, şiddet uygulama tekelini sağlamak amacıyla halkın elindeki silahların müsadere edilmesidir. İkincisi ise devletin polislikten sorumlu görevlilerinin, yurttaşların sisteme itaatlerinin sürekliliğini sağlamak için yaygınlaştırılmasıdır (Tilly 1986: 130).

Buraya kadar anlatılanlardan, polislik işini devlet ve toplumun gündelik yaşamın denetlenmesi üzerinden giriştikleri bir mücadele süreci olarak kavradığım anlaşılmıştır sanıyorum. Eğer böyleyse, polis üzerine yapılacak bir çalışma bu mücadelenin değişen örüntüleri üzerine yoğunlaşmalı, farklı dönemlerde tarafların göreli gücünü belirlemeli, iktidar yapısındaki değişikler ve bunların yol açtıkları sonuçlarla ilgili nedensel açıklamalarda bulunabilmelidir.

Kitabın girişinde de belirttiğim gibi, polis diğer siyasal kurumlarla karşılaştırıldığında ihmal edilmiş bir alandır. Enloe, siyasal çoğulculuk, askeri-sınai kompleks, bürokratik siyaset ve pretoryanizm gibi konular üzerine birçok etkili teorimizin bulunduğunu "ama polis veya polis siyasetleri üzerine derinlemesine yapılmış çalışmalardan çıkan, bahsi geçen teorilerle eşdeğerde teorik kurgulamaların bulunmadığını" belirtmektedir. Sovyet, Fransız, Çin ve Japon siyasetleri üzerine, polis veya polis siyaseti hakkında tek bir analitik bölüm yazmadan ciltlerce inceleme yapılabilmektedir (özellikle, gizli polis referansları dikkate alınmazsa) (Enloe 1976: 26).

Devlet oluşumu literatüründe ise durum daha da iç karartıcı görünüyor. Skocpol, *Devletler ve Toplumsal Devrimler* adlı o çok önemli kitabında "büyük devrimleri" (yani Fransa, Rusya ve Çin devrimlerini) polisin bu devrimlerdeki rolüne hiç değinmeksizin çözümlemektedir. (Elbette Rusya'daki devrim günlerinin gizli polisi Cheka'nın rolü bir istisnadır.) Joel Migdal, toplumsal denetim mekanizmaları için devlet ve toplum arasındaki mücadele üzerine yazdığı ve çok önemsediğim kitabında (1988), şaşırtıcı bir biçimde, polise yer ayırmayı gerekli görmemiştir. Benzer şekilde, Migdal'ın bu kitabında kurduğu paradigmayı izleyen dokuz bilim insanı, birlikte oluşturdukları çok önemsediğim kitaplarında (1994) polis konusunda sessizdirler. Kitabın alt başlığının "Üçüncü Dünya'da Tahakküm ve Dönüşüm" olmasına rağmen![6]

Devlet oluşumu literatüründe polisin ihmal edilmesi diğer alanlara göre iki nedenden dolayı daha problematiktir: Birincisi, halkın gündelik yaşamının polislik işine tâbi kılınması çok ciddi çatışmalar üretmeye aday bir süreçtir. Bu anlamda, polis üzerine yapılan bir çalışma, devletin daha yüksek kademeleri üzerine yoğunlaşan bir incelemenin ıskalayacağı, dev-

6 Örnekler çoğaltılabilir. Yine de devlet inşâ süreçlerini çalışanların polis meselesindeki ihmallerinin en iyi kanıtı, bu konudaki literatürü tarayan ve değerlendiren önemli kitapların hiçbirinde polis üzerine "taranacak" bir şeyin bulunmayışıdır. Örneğin Pierson (1996), Carnoy (1984), Hall ve Ikenberry (1989), Alford ve Friedland (1985). Bütün buna karşın Tilly (1990), Mann (1993), ve bir dereceye kadar Poggi (1978) genel durumun parlak istisnaları olarak duruyorlar.

let ve toplum arasındaki bazı ilişkileri ortaya çıkartabilir. Bununla bağlantılı ikinci bir neden de şudur: devleti sadece veya esas olarak bir yürütme organı olarak ele alan elitist devletçi perspektifler, devleti olduğundan daha fazla homojenmiş gibi düşünürler. Bu dengesizliği düzeltmek için, vurgu hiyerarşinin en tepesindeki yürütme organından, "toplumla doğrudan etkileşimin sık sık ortaya çıktığı, örgütsel hiyerarşinin en alt basamaklarını da içine alan farklı devlet düzeylerinin incelenmesine kaydırılmalıdır" (Migdal 1994: 15). Migdal devleti, en aşağıdan en yukarıya olmak üzere dört düzeye böler: "siperler", "dağılmış taşra teşkilatı", "merkez teşkilatı" ve "komuta kademesi" (*a.g.y.*, 16). Bu derecelendirmede, polis örgütünü topluma "yakın" olan devlet kurumları arasında değerlendirmek doğru olacaktır. Polis, devlet organlarının en tipik örneği olmasına karşın, kendisini nasıl etkileyeceği önceden kestirilemeyecek olan belirli toplumsal çevrelerin içine yerleşmiştir. Yerleşmek zorundadır.

Devletin altyapısal iktidarının gelişmesiyle, ya da Mann'in kullandığı deyimlerle söylersek, devletin kendi iktidarını "toplumun üzerinden" değil de "toplumun içinden" kurmasıyla birlikte, polisin nitelikleri de ister istemez değişecektir. Yasal sistemi temsil ediyor oluşuyla, gündelik yaşamı merkezi otoriteye bağlayan polis, halk tarafından devletin doğrudan bir sembolü olarak anlaşılmıştır (Silver 1967: 14). Aslında bu anlayış, şimdi üzerinde duracağımız tepkici polislikten pro-aktif polisliğe geçiş sürecinin önemli bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Kolektif Sorumluluktan "Yeni Polis"e Geçiş

Polis daha fazla idari görevler üstlendikçe, toplum ve devlet arasındaki etkileşim giderek artacaktır. Bu da Mann'in "kafeslenme" diye adlandırdığı sürecin önemli bir parçasıdır. Ne var ki buraya geçmeden önce, polislik işinin bu süreçteki değişen örüntülerini kavrayabilmek için, devletlerin altyapısal iktidarlarının yeterince güçlü olmadığı dönemlerdeki polislik pratiğinin nasıl olduğuna bakmak gerekiyor. Bu dönemlerde, polislik

işinin evrensel modelini, herhangi bir ülkenin kültürel ve siyasal özelliklerinden bağımsız olarak, "kolektif sorumluluk" olarak adlandırıyorum.

Pre-kapitalist devlet, ister feodal ister patrimonyal tahakküm biçimine sahip olsun, sınırlı teknik yeterlilik ve denetleyici kaynaklarından dolayı, topluma nüfuz edemiyordu (Spitzer 1993: 572). Aslında, pre-kapitalist devlet, uygulamak zorunda olduğu dolaylı idare sistemi nedeniyle topluma nüfuz etme ihtiyacı da duymuyordu. Başlıca hedefi, tebaasının gündelik yaşamına çok da fazla müdahil olmadan artık ürünü toplayabilmekti. Bu tür bir sistemde, otorite sahiplerinin kamu düzenini sağlamak için kullandıkları araçlar iki yönlüydü: ya sorumluluk, aracı kurumlara/kişilere devrediliyordu ya da son çare olarak orduya başvuruluyordu. Her iki durum da, kendi yaşamlarını düzenlemeleri yolunda yerelliklere, kolektif sorumluluğun devredilmesi/dayatılması anlamına geliyordu. Bu da ister istemez belirli bir polislik tarzını dayatıyordu.

Sosyal teorinin en çetrefil konularından, devletin merkezileşmesi ile "hakların" ortaya çıkışı arasındaki ilişkiyi kurcalamak açısından, pre-modern devletlerin uyguladığı denetim mekanizmalarını ve yöntemlerini araştırmak önemli ipuçları sunacaktır. Postmodernlerin ve/veya modernite öncesi döneme özlem duyan "romantiklerin" düşündüğünün aksine, gerçek "terör"ün modern devletle birlikte gündeme gelmediğini, tam tersine onun yokluğunda ortaya çıktığını iddia ediyorum. Modern devletin oluşmasından önce, gerek toplumsal yaşamın kendisi, gerekse de onu kontrol edecek mekanizmalar, hiç de barışçıl bir ortamı yansıtmıyordu. Sözgelimi İngiltere'de, 13. yüzyıldaki cinayet oranları, 16. ve 17. yüzyıldakilerin yaklaşık iki katıydı, aynı şekilde, 16. ve 17. yüzyıldaki oranlar da bugünkünden neredeyse beş kat daha fazladır (Stone 1983: 298).

Bu dönemlerin polislik üzerindeki yansımalarına dönersek, uzmanlaşma eksikliği, deneyimsiz ve az sayıda eleman ve kıt para anlamına gelmektedir. Bu koşullar ise polisi yasaların uygulanmasında seçici olmaya –yani yoksullara odaklanıp, zenginleri rahat bırakmaya– zorlayacaktır. Üstelik devlet inşâ sü-

recinin bu erken aşamalarında, nüfusun rızasını kazanmak da önemli olmadığından, polis açıkça hakim sınıfın çıkarlarına hizmet edecektir.[7]

Ayrıcalıklı grupların toplumsal kontrol mekanizmalarından göreli bağımsızlıkları, nüfusun geri kalanına yasaklanmış birçok suçu işlemekte özgür olmaları, suçların kontrolünde "enseleyicilerin" (*thief taker*) taşeron olarak görevlendirilmeleri ve bu taşeronların kendi başlarına işledikleri suçlar ve benzeri konular çok önemli bir makalede belgelenmiştir (Rock 1983). Bu tür bir denetim sisteminin daha önce sözünü ettiğim "iki-yönlülükle" bir ilgisi yoktur; hatta tam tersi geçerlidir: "müşteriler, 'enseleyicilere' bağımlıydılar ama bu karşılıklı bir bağımlılık değildi" (*a.g.y.*, 214).[8]

Bunlara ek olarak, o dönemde suç önlemenin gayet kârlı bir iş olduğunu da belirtmek gerekiyor. "Polis memurları çalınmış bir malı bulduklarında karşılığında kazanacakları ödül için çalışıyorlardı; bu tarz ödülleri getirmeyecek suçlarla ise kimse ilgilenmiyordu" (Emsley 1984: 118). Bu açılardan bakıldığında toplumun daha yoksul kesimlerinin bürokratik polis yapılarının yokluğundan yarar sağlamak bir yana, bu durumdan açık bir şekilde zarar gördüklerini söylemek mümkün görünüyor. "Suçluyu takip etmek, hakim önüne çıkarmak ve bir dizi duruşmada hazır bulunmak çok zaman alıyordu... Davacı ve onun tanıkları, mahkemenin bulunduğu bölgeye gittikten sonra davalarının görüleceği güne kadar birkaç gün beklemek zorundaydılar; alt sınıfın üyeleri içinse vakit nakitti" (Emsley 1987: 145). Modern polisten önce, çoğu davaya sadece maliyetinden dolayı bakılamıyordu. Birçok vakayı yargılayamadıklarından şikâyet eden, İngiliz hakimlerince yazılmış pek çok rapor bulunmaktadır (*a.g.y.*,148).

Daha da önemlisi, mesleki eğitim, niteliğe göre işe alma, tam gün hizmet ve disiplin gibi unsurların yokluğu zamanın etkin

---

7 Bu noktada yapılabilecek "radikal" ve anlamsız bir eleştiriye karşı bir not: Tabii ki durum "bugün" de böyledir. Ama yine de "o gün" farklıydı. Nicelik farklarının birikip nitelik farkına yol açması gibi bir durum yani!

8 İtalya'daki durum için bkz. Hughes (1994).

ve "iktisadi" kullanımını zorunlu kılıyordu. Örneğin "18. yüzyıl Fransız polisi, sınırlı zaman ve enerjisini hükümet yasalarını korumaya yönelik sonuçsuz uğraşlarla harcamaktansa gerçekten ciddi durumlarla ilgilenmeyi tercih ediyordu" (Cameron 1977: 68). Bu uygulama, kentlerin birçoğunu polis denetiminin dışında bırakıyordu; bu nedenledir ki polislik işi "daha sonra gelecek olan devrimci hükümetlerin kendilerini yükümlü saydıkları bir görev olmuştu" (*a.g.y.*, 70).

Fransa, gerçekten de gündelik hayatın denetiminin devrim ve modern devlet açısından taşıdığı anlam ve önemi en iyi şekilde yansıtan örneklerin başında gelir. Bunu görebilmek için öncelikle konuyu, Fransız devletinin o dönemdeki iktidar kapasitesi bağlamına oturtarak incelemek gerekiyor. Devrim öncesi Fransa'da devlet görevlileri, devletin mali gücünün artırılmasına yönelik olarak kentlerin yetkilileriyle sürekli bir pazarlık süreci içindeydiler. Fakat o bölgelerde hâlâ yabancı gibiydiler. Tilly, bu görevliler için şunları yazmaktadır: "Halkın gündelik hayatlarının denetimi ve kontrolünü beledi otoritelere, bölgesel mahkemelere, kilise görevlilerine ve yerel lordlara bırakıyorlardı. Sonuç olarak, işçilerin ve bölgesel güç sahiplerinin olası eylemleri konusunda Lille ya da Valenciennes'dan, Versailles'e çok az istihbarat geliyordu" (Tilly 1986: 260).

Devrim sonrası Fransa'sı ise radikal bir biçimde değişmiştir. Denetimin sağlanması artık merkezi hükümet yetkililerinin işiydi. Denetimin ve gözetlemenin kuralları ve uygulamaları bürokratikleşmiş ve nihayet, olaylar henüz olmadan önlem almaya dönük istihbarat faaliyetleri büyük ölçüde artmıştı (Tilly 1986: 36). Devrimci dönemdeki polisliğin temel fikri, bir Fransız polis şefi tarafından güzel bir şekilde özetlenmiştir: "Önlemek, tedavi etmekten daha iyidir" (Forstenzer 1981: xiv).

Tepkici polislikten önleyici polisliğe geçiş neye işaret etmektedir? Öncelikle, devlet bu geçişle birlikte kendi istihbarat ve polis güçlerini kurmuş ve böylece yerel güçlere karşı üstünlük kazanma yolunda önemli bir mesafe almıştır. Fransa'daki *Surete* teşkilatı, 19. yüzyıldaki 1830, 1848 ve 1870 devrimlerinin her birinin ardından mevcut beledi polis kuvvetle-

rini kendine katmak suretiyle istikrarlı bir gelişme göstermiştir. "[Y]eni rejim ülke üzerindeki kontrolünü polis kuvvetini tavizsiz bir şekilde genişleterek sağlamlaştırmıştır... [P]olislik işi ve siyasal baskı birlikte güçlenmiş ve birlikte zayıflamıştır. Bu sürecin nihai sonucu, bütün ülke üzerinde tek bir kontrol ağı oluşturmak olmuştur" (Tilly 1986: 289). Napoleon döneminin ünlü polis şefi Fouche'nin imparatorluk sisteminin kalbi olarak gördüğü *haute police*, "devlet meselelerine nadiren karışan" eski rejim polisiyle tam bir karşıtlık içindeydi. Levy'nin yazdığı gibi, önceki polis şeflerinden hiçbiri Fouche'nin şu sözlerini dillendiremezdi: "İdari sisteminin her bölümünün, onu polise bağlı hale getirecek bir yanı mutlaka vardır" (Levy 1966: 507).

Önleyici polislik, ister istemez polislik işinin niteliğini değiştirerek ona "çift yönlü" bir nitelik kazandırmıştır. Silver'in de belirttiği gibi, "bürokratik örgütler bir yandan, örgütçe saptanmış görevleri yerine getiren [toplumsal etkilerden muaf] kişiler aracılığıyla 'merkezin' değerlerini gündelik yaşama sindirmek" kapasitesine sahiptir (Silver 1967: 13). Öte yandan genel halkın rızası olmaksızın, ülke içindeki kontrolün polis aracılığıyla sağlanması olanaksızdı. Modern devlet, kendi dışındaki toplumsal kurumları ortadan kaldırmak veya zayıflatmak suretiyle toplumla arasındaki tamponları da kaldırmış oluyordu. Başka bir deyişle, polislik gücünü merkezileştirmek, sorumluluğu da merkezileştiriyordu (Hughes 1994: 3). Merkezi polisin, o ana kadar kendisinden beklenmeyen idari ve toplumsal refaha ilişkin görevlerin içine çekilme süreci böyle başlamıştı. Örneğin İtalya'da, toplumsal hizmetleri önceleri çeşitli dinsel kurumlar sağlarken, Napoleon bunları kapatarak durumu değiştirmişti: "Artık merkezi hükümet, soyluları önemli bir etki ve himaye kaynağından da yoksun bırakarak bütün sosyal yardım sorumluluğunu üzerine almış ve bütün sistemi sözde daha adil ve etkili bir duruma getirmiştir" (*a.g.y.*, 20-1). Polisin, geniş halk kesimleri açısından devletin temsilcisi olarak algılanmaya başlaması esas olarak bu "çift yönlü" sürecin bir sonucuydu.

Artık sorumluluğu da merkezileştirmiş olan modern polisin, gerek imaj gerekse performans anlamında olası bir başarısızlığı, kanun ve nizama en bağlı olması gereken grupların bile sisteme yabancılaşmasına yol açacaktır. Bu da polis kuvvetlerinin merkezileşmesinden geri dönülemeyeceğine işaret etmesinin yanı sıra, ait oldukları rejimlerin niteliklerinden bağımsız olarak polisin örgütsel düzeydeki uzun dönemli istikrarını ve ataletini de açıklamaktadır: Geriye dönük her adımın yakıcı sonuçları olacağının elitler tarafından bilinmesi, sistemin kendi kendini üretmesini kolaylaştıracaktır. Baskı güçleri bir kez tekelleştiğinde devlet kamu güvenliğinin teminatçısı konumuna yerleşmiştir. Hughes'in Bologna örneği üzerine söylediği gibi, "kamu düzenindeki bozulmalar özellikle, çok yakın bir zamana kadar kendi kendisini koruyabilen fakat artık bu tip ayrıcalıklarından yoksun kalmış olan aristokratların gözünde rejimin meşruiyetini sarsar... Kamu güvenliği ve yönetme hakkı elele gider" (Hughes 1994: 27-8).

Bu nedenledir ki, polisin merkezileşmeye başlamasından sonra, en "adi" suçlar bile "siyasal" bir içerikle algılanmaya başlar. Yerel toplumsal ve siyasal elitlerin, devletin merkezileşmesine, ancak kamusal düzenin devlet tarafından güvence altına alınması durumunda rıza gösterecekleri göz önüne alınırsa, merkezle çevre arasındaki mücadelenin temel *arenalarından* birinin de suçları önlemeye yönelik olacağı anlaşılır. İlerleyen sayfalarda, yerel toplumsal elitlerin Osmanlı devletiyle giriştikleri pazarlıklarda bu sorunun nasıl önemli bir yer işgal ettiğini göreceğiz.

Daha da ilginci, devletin polislik işinde inisiyatifi ele almasından sonra, siyasal mücadelenin sivil hakların savunusu etrafında dönmeye başlamasıdır. Bu noktadan sonra muhalifler, devleti, bizatihi kendi koyduğu yasalara uymaya zorlar. Sivil özgürlüklerin savunusu, muhalefetin buluştuğu bir platform haline gelir. "Bu nedenle, son tahlilde," diye yazmaktadır Davis, "hukuk, hükümetlerin kendi amaçlarını gerçekleştirmek için kullanabilecekleri, fakat aynı zamanda yetkililerin baskı altında tutmaya çalıştığı insanlara önemli fırsatlar ve güvenceler

vermesi itibariyle de hükümetlere karşı da kullanılabilecek çift yönlü bir silah olarak kalmaktadır" (Davis 1988: 356).

Bu durumu, polislik işinin "Tocquevilleci etkisi" olarak adlandıracağım. Modern polisin ortaya çıkış süreci, siyasal tartışma ve mücadelelerin öyle bir biçimde yapılanmasına yol açar ki herhangi bir toplumdaki yurttaşlık haklarının gelişiminin (ya da gelişememesinin) anlaşılmasında vazgeçilmez bir unsur haline gelir. Yurttaşlık haklarının kapsadığı alanın daha iyi anlaşılması, anayasal hakların biçimsel bir incelemesinin ötesine geçmeyi gerektirir. Yaygın kanının aksine, kamusal düzenin sağlanmasına ilişkin sorunlar ile anayasa hukuku birbirlerini bütünleyen unsurlar değildirler. Birçok durumda birbirleriyle ciddi anlamda çelişirler, dahası, bu çelişki sadece totaliter eğilimli rejimler için geçerli değildir. Devletler anayasal hakları budamak için ceza hukukunu ve bundan daha sık bir biçimde de polis yönetmeliklerini kullanırlar.[9] Herhangi bir toplumdaki yurttaşlık haklarının kapsamını ve etkinlik derecesini anlamak için polise özel önem verilmesi gerekmesinin nedeni budur. Bu durum özellikle, Prusya, Fransa, İtalya ve Türkiye gibi, hepsi de uzun bir süre mutlakiyetçiliği ve merkezileşmiş bürokrasileri yaşamış ülkeler için daha da geçerlidir. Bu ülkelerde özellikle polis ve ceza hukukunun idaresi konularıyla ilgili olarak anayasacılık ve liberalizm, 19. yüzyıl boyunca ayrı yollardan ilerlemiştir (McDonald 1993: 149). Forstenzer, Fransa'nın siyasal sistemi üzerine incelemeleri olan Hoffman'ı tam da bu açıdan eleştirmektedir:

> "Hoffman Fransa'yı, cumhuriyet rejiminin verdiği teminatlara karşın, özgürlüklerin sıkı bir şekilde sınırlandırıldığı bir ulus olarak betimlemektedir... Öte yandan, Hoffman Fransız bürokrasisini değerlendirirken, Fransız yurttaşlarıyla devlet arasında yüz elli yılda kurulan otorite ilişkisinin önemli bir özelliğini yeterince tartışmamaktadır: sivil idarenin polislik kuvveti... Bu kuvvet, XIV. Louis zamanından Beşinci Cumhuriyet'e kadar neredeyse hiç kesintisiz, ayakta kalmıştır" (1981: 7-8).

9 Bu çelişkinin 19. yüzyıl İtalya'sındaki tezahürleri için bkz. Davis (1988: 212).

Polis ve Siyasal Süreçler

Devlet ve toplumsal güçler arasında polislik meselesi üzerindeki pazarlığın sonuçları polis kuvvetlerinin siyasal süreç üzerindeki etkisini büyük oranda belirler. Polisin siyasal süreçlere hangi ortamlarda daha fazla müdahil olacağı meselesinde Bayley'in önerdiği temel değişken, devlet oluşumunun toplumda şiddetli bir direnişle karşılaşıp karşılaşmadığıdır. Böylesi bir durumda polis siyasal bir rol üstlenecek ve siyasal süreçleri belirleyen öznelerden biri olacaktır (1975: 361; 1985: 69).

Sorunu, olası en geniş boyutlarıyla kavrayabilmenin, yeni kurulan devletlerin ilk dönemleri olan güçlenme/konsolidasyon dönemlerine özel önem verilerek mümkün olacağını düşünüyorum. Göreli olarak hızlı bir konsolidasyonun devleti yönetenler açısından polisin siyasal süreçlere müdahale etme ihtiyacını azaltacağı beklenebilir. Bu konsolidasyonun çeşitli nedenlerle uzun bir dönem için ertelenmesi durumunda ise, "siyasal mücadelenin kurumsallaşmasına ilişkin problemlerle, ekonomik gelişmenin alt sınıflardan gelen baskıyı arttırması sonucu oluşacak olan siyasal katılıma ilişkin problemler aynı anda ortaya çıkma eğiliminde olurlar" (Rueschemeyer vd. 1992: 163).

Bağımsızlığa göreli olarak kolay bir geçiş, bağımsızlıktan sonra sınır savaşlarına fazla katılmama ve çok büyük bölgesel farklılıkların olmaması, elitler arasındaki mücadelenin erken kurumsallaşmasına ve giderek de sağlamlaşmasına en fazla yardımcı olacak koşullar arasında zikredilebilir (*a.g.y.*, 165). Diamond ve Linz'in bulguları da bu gözlemleri desteklemektedir. Latin Amerika'da, İspanya'nın dayattığı idari yapılar, milliyetçi mücadeleler tarafından sürekli olarak tahrip edilmişti. Diamond ve Linz'e göre "iktidar merkezlerinin tahribatı ve ortaya çıkan her bir cumhuriyette merkez ve çevre arasındaki süregiden çatışmalar, devleti inşâ sürecini on yıllar boyunca içinden çıkılmaz bir hale getirmişti." Bu nedenle, demokrasi alanında en az başarı gösteren ülkelerin aynı zamanda "19. yüzyılda da bir tür kısmi ve oligarşik demokrasi geliştirmeyi ve kurumsallaştır-

mayı başaramayan" ülkeler olması şaşırtıcı değildir (Diamond ve Linz 1989: 6 ve 8).

Rustow'un da farklı bir bağlamda da olsa değindiği gibi demokratikleşme sürecini başlatan temel koşul, sanıldığının aksine belli bir iktisadi gelişme oranı değil, "ulusal birliktir". İktisadi gelişme faktörü "modele yalnızca dolaylı bir şekilde, ulusal birlik ya da kurumsallaşmış çatışmaların birkaç alternatif temelinden biri olarak, girer" (Rustow 1970: 352). Benzer bir şekilde Dahl da, siyasal rekabetin siyasal katılımın genişlemesine *öngelmesini* demokrasiye (ya da kendi türettiği kavram olarak "poliarkiye") giden en elverişli yol olarak göstermektedir (Dahl 1971: 41).

Demokratikleşme literatürünün bu kavramsallaştırma çabaları farklı ülkelerin farklı polis yapılarını ve pratiklerini açıklamakta kullanılabilirler mi? Kullanılabilirlerse nasıl? Bunun için, şu ana kadar ne yazık ki iki farklı kulvarda ve birbirleriyle çok da fazla diyaloga girmeden ilerleyen polis çalışmaları ve demokratikleşme çalışmalarını birbirleriyle ilişkilendirmek gerekiyor. Bu ilişkiselliğin çeşitli düzeylerde kurgulanabileceğini düşünüyorum. İlk olarak, sürekli savaş halinin polisin siyasal süreç üzerindeki etkisini arttırdığını rahatça ileri sürebiliriz. Düşman ülkelerle çevrelenmiş ve sürekli sınır savaşlarına girmiş İsrail'in militarize ve siyasallaşmış bir polis kuvvetine sahip olması bu bağlantıyı gösteren örneklerden sadece biridir (Gamson ve Yuchtman 1977).

İkincisi, rekabetçi siyasal sistemin yeterince ve *erken* kurumsallaşamaması durumunda, henüz tecrübe aşamasında olan birçok siyasal hareket, kendi güvenliklerini anonim kalmakta bulurlar. Bu ise, yeraltında örgütlenmek zorunda kalan siyasetin aktif ve yer yer de saldırgan istihbaratını devlet açısından zorunlu kılar (Liang 1992: 52). Bu ortamda gerçekleşen devlet uygulamaları, demokratikleşme süreçlerinin önünde en büyük engel olarak dururlar.

Polisin hükümetler tarafından siyasal sürece müdahale etmek için kullanılmasına karşın, şunu belirtmeliyiz ki, bu durum onun verilen emirleri harfiyen uygulayan basit bir kukla

olduğu anlamına gelmez. Bürokratik yapısı biçimlendikçe, polis hükümetten belli bir düzeyde de olsa özerklik kazanır. Bu nedenle rejimlerdeki değişikliklerle polis yapılarında gözlemlenebilecek değişiklikler arasında birebir örtüşme aramak yanlış olacaktır. Örneğin polis açısından, kriz anlarında devlet bürokrasisinin alacağı kritik tavırlar, sadece rejimde gerçekleşecek bir değişiklikten çok daha önemli olabilirler.

Türkiye örneğinin daha sonraki bölümlerde incelenmesi, bürokratikleşen bir polis kuvvetinin kendi tercihlerini ne şekilde yapabildiğini ve belli bir grupla –söz konusu grup muhalefette olsa bile– iktidara karşı birlikte hareket edebildiğini ortaya koyacaktır. Yine Türkiye örneğinde gözlenebileceği gibi polis, 1908 Devrimi'ni yapan örgütün sivil ve askeri kanatları arasındaki çatışmalarda son derece önemli bir rol oynamıştır. Bilindiği gibi, İTC Talat, Cemal ve Enver Paşa üçlüsünce yönetiliyordu. Talat Paşa, diğer ikisinden farklı olarak sivildi ve dönemin büyük bir kısmında Başbakanlık ve/veya Dahiliye Nazırlığı yapmıştı. Göstermeye çalışacağım gibi, bu dönemde polis, yalnız rejim muhaliflerinin bastırılmasında değil İTC içerisindeki askeri bürokrasinin kontrol edilmesinde de aktif rol almıştır.

Bu nedenle polis kuvvetleri, polislik işlerinin farklı usullerine bağlı olarak, muhalefet gruplarının oluşumunu belli şekillerde etkilemektedir. Daha önce de sözü edildiği gibi, muhalif grupların devletin denetim etkinliklerine ve polisin siyasal yaşama müdahalesine verdikleri yanıt –polislik işi ile yurttaşlık hakları arasındaki güçlü korelasyonu da gösterir bir şekilde– sivil özgürlükler adına mücadele vermek oldu. Başka bir deyişle, devletin denetleme/gözetleme pratikleriyle yurttaşlık haklarının ortaya çıkışı arasında kelimenin tam anlamıyla diyalektik bir ilişki vardır. Giddens'ın da ileri sürdüğü gibi "modern toplumlarda ve bir bütün olarak dünya sistemindeki örgütsel gelişmenin temeli olan gözetimin yoğunlaşması ... *demokratik katılıma doğru eğilim ve baskıların ortaya çıkışının koşuludur*": Ancak gözetimle mümkün olabilecek iktidarın sağlamlaşması olgusu, kendine karşıt etkilerini doğurmaksızın gerçekleşmez" (Giddens 1987: 314).

Bu nedenle *bir bütün olarak bakıldığında* polis faaliyetlerinin tümüyle yönetici sınıfın yararına olduğunu söylemek yanlış olur. Birçok tarihsel örnek de göstermektedir ki orta sınıf ve işçi sınıfı da suçun önlenmesinden fayda sağlamış ve üstelik bu konuda devletten talepte de bulunmuştur. Mesele son tahlilde, hangi sınıfların polisin suç konusunda kendilerini korumasına ihtiyacı olduğu sorusunda düğümlenmektedir. Tarihsel süreçte görünen manzara odur ki, aristokrasi ve çok yoksul kesim, polisin suçları engellemek için uyguladığı siyasetlere ve kaynak taleplerine destek vermeyeceklerdir: Birincinin zaten kendi "polis kuvvetleri" mevcuttur. İkincisinin de kaybedecek çok az şeyi vardır. Geriye orta sınıf ve işçi sınıfı kalmaktadır. "Özellikle nüfusun daha geniş kesimlerinin mülk sahibi olmaya başlamalarıyla birlikte, belirli polis faaliyetleri işçi sınıfının çıkarına olabilecektir" (Dandeker 1990: 123). Şunun da hatırlanması gerekiyor ki işçi sınıfı, zenginlerle kıyaslandığında her zaman daha sık bir şekilde hırsızlıkların kurbanı olmuştur (bkz. Emsley 1984: 158 ve Davis 1988: 287).

Şunu biliyoruz ki "bir hükümetin baskıcılığı hiçbir zaman basit bir az ya da çok meselesi değildir. Her zaman seçicidir ve her zaman baskının, hoşgörünün ve bizzat desteklemenin kimi bileşimlerinden oluşur" (Tilly 1978: 106). Sadece baskı, hiçbir zaman düzenin *tek* temeli olamaz. Polisin zor kullanmasını gerektirecek görevlerinin yanında örneğin sosyal yardıma dönük faaliyetlerde de bulunuyor olması, yukarda bahsedilen "hoşgörü" ve "destek çıkma"nın örnekleri olarak verilebilir. Kayıp veya terk edilmiş çocukların bulunması, kentlerin genel sağlığının korunması gibi görevler de tarih boyunca polisin görevleri olagelmiştir. Emsley şunları yazar:

> En geniş anlamıyla 'düzene' ilişkin daha çok yasa çıkarıldıkça, polislerin refah sağlama rolü de giderek artar; nihayetinde polis bu yasaların çoğunun uygulanmasını denetleyebilecek mevcut en büyük kurumsal örgüttür... Alt sınıfların sadece, başka alanlarda uzak durmak isteyecekleri bir polis memuru tarafından karşılanıyor diye, böylesi toplumsal yardım-

lardan kendilerini yoksun bırakmaları için bir neden yoktur (1984: 147).

Emsley, bazı Fransız işçilerin kanun ve nizam fikrine bile sıcak baktıklarını belirtmektedir (*a.g.y.*, 157-8).

Toplumsal sınıfların polislik işiyle ilişkilerini ve etkileşimlerini kavrayabilmek için, bu ana kadar siyasal alana yaptığım vurgunun, toplumsal ve iktisadi alana kaydırılması gerekiyor. Dolaylı olmakla birlikte yine de çok önemli olan sosyo-ekonomik unsurların polislik işi üzerindeki etkilerinin üç başlık altında toparlanabileceğini düşünüyorum: Öncelikle, iktisadi alandaki değişiklikler yasalarda ve suçun ve sapkınlığının tanımı gibi ilgili alanlarda değişikliklere yol açar (Giddens 1981; 1987); ikincisi, kapitalizmin gelişmesi kamusal ve özel alanları dönüştürür ve yeniden tanımlar (Stinchcombe 1963); ve sonuncusu, işçi sınıfı gibi yeni toplumsal özneleri sahneye çıkartması itibariyle hükümetleri, bu yeni öznelerin denetimine karşı daha duyarlı hale getirir.[10] Bütün bu nedenlerle, "baskı-olarak-polislik işinden," "yasaların-uygulanması-olarak-polislik işine" geçiş süreci, bir boyutuyla da kapitalizmin gelişimi sürecidir.

Halk sınıflarının özel alanlarda daha fazla devlet müdahalesine yönelik artan ve şaşırtıcı olabilecek talepleri bu bağlamda zikredilmelidir. Fakat, devletin bu talepleri karşılama gücü son tahlilde mali kaynaklarının sağlamlığına bağlıdır. Polisi tamamen hakim sınıfların bir aracı olarak gören yaklaşımlar şu noktayı gözden kaçırmaktadırlar ki polisin faaliyet alanı iki toplumsal güç tarafından sınırlandırılmaktadır: Ulusal güçlerin oluşumundan rahatsızlık duyan elitler ve polis üzerinde kendi özgün talepleriyle belirli baskı oluşturan emekçi sınıflar. Giddens'ın da belirttiği gibi "bazı öznelerin diğerleri üzerinde sahip olabileceği kontrolün bütün yoğunluğuna karşın, zayıf

10 Ulusal bir pazar etrafında örgütlenmiş özgün bir sınıf yapısı olarak kapitalizm, kolektif hedefleri gerçekleştirmenin temel araçları olarak bürokrasinin ve diğer formel örgütlerin yükselişiyle birleştiğinde "iktidar mücadelesi verenlerin çıkarlarını ve kimliklerini dönüştürdüğü gibi, onların toplu eylemlerinin biçimlerini de dönüştürür" (Tilly vd. 1975: 84).

olan tarafın yine de mevcut kaynakları güçlüye karşı kullanma kapasiteleri her zaman vardır" (Giddens 1981: 63).

Devlet kurumları ve özneleriyle toplum arasındaki bütün bu etkileşimlerin bir sonucu da polislik işi açısından da önemli açılımları bulunan "kamusal" ve "özel" alanların yeniden tanımlanmasıdır. Polisi, halk üzerinde "zor" uygulama gücüne sahip olan ve devletin yetkilendirdiği bir grup olarak tanımlayarak, zaten onun kamusal bir güç olduğunu bir veri olarak aldığımızı baştan kabullenmiş oluruz. Bu durumda, özel ve kamusalın tanımı ister istemez önem kazanacaktır. Anlaşılacağı üzere, polis özel alana çok olağanüstü koşullar dışında nadiren müdahale edebilir. Bu alana müdahalesi durumunda özel alanların kendilerine özgü niteliklerinden kaynaklanan nedenlerle güçlü bir toplumsal ya da bireysel direnişle karşılaşması beklenmelidir. Stinchcobme'nin bu bağlamda geliştirdiği 'özel mekânlar' kavramı açıklayıcı olabilir: "Özel mekânların yasal varlığı ... küçük toplumsal sistemlerin, kendi sınırlarını koruma ve dışardan herhangi bir müdahale olmaksızın kendi ilişkilerini belirleme kapasitelerinin esas kaynağıdır... Özel mekânlara girip çıkabilmek, bir kişinin belirli bir toplumsal grupla meşru bir ilişkisi olduğuna dair yeterli bir kanıttır" (Stinchcombe 1963: 151). Anlaşılabileceği gibi, mevcut tartışmanın temeli *Gemeinschaft* ile *Gesellschaft* (cemaat ile toplum) arasındaki bildik ayırımdır.

Yasaları uygulamakla görevli polisler "özel" olarak algılanan ya da kabul edilen bir etkinlik alanına müdahale etmek istemeyeceklerdir. Bu yönüyle "özel" ve "kamusal" arasındaki ayrım halkın polis tarafından farklılık gösteren muameleler görmesine elverişli bir zemin oluşturur.[11] Benzer şekilde, her-

11 New York'ta Harlem, İstanbul'da Ümraniye, İnönü Stadı'ndaki kale arkası vs. görünürdeki bütün kamusallıklarına rağmen esas olarak özel alanlar olarak var olurlar. Polis buralardaki müdahalelerinde bunu dikkate almak zorundadır ve alır. Futbol maçlarında kale arkalarında yapılabilecek olanlarla, "numaralı" tribünde yapılabilecek olanlar arasında birincilerinin lehine bir fark vardır. Başka bir deyişle polisler kale arkalarına müdahale güçlerinin sınırlı olduğunu baştan bilirler ve diğer tribünlerde müsamaha göstermeyecekleri birçok tezahürat biçimini görmezden gelirler. Bu konuda ilginç bir makale için bkz. De Biasi (2000).

hangi bir toplumdaki mahremiyetin algılanış biçimini kavramak, polisin farklı bağlamlardaki farklı davranışlarının anlaşılmasında önemli ipuçları verecektir. Not edip geçelim: farklı kültürlerdeki 'mahrem' ve "polislik" ilişkisi üzerine yapılacak bir çalışma bizi ilginç sonuçlara götürebilir. Örneğin, ABD gibi liberal bir toplumda polisin, bütün bir 19. yüzyıl boyunca tutuklama, arama ve sorgulama gibi alanlarda hukuk gibi bir kaygısının olmadığını biliyoruz (Walker 1993: 35). Buna karşılık paternalist/geleneksel bir toplumda, özel mekânların aranması başlangıçtan beri en duyarlı konulardan biri olarak kalmıştır.

Devlet oluşumunun başlangıç dönemlerinde, daha fazla sayıdaki etkinlik alanının *kendiliğinden* 'özel mekân' olarak algılanması anlaşılabilir bir zorunluluğun sonucudur. Devlet kendi iktidarını, iç ya da dış alternatif iktidar odakları karşısında sağlamlaştırdıkça "kamusal" olarak düşünülen alanların sayısında da bir artış olacağı tahmin edilebilir. Başka bir açıdan bakıldığında modernleşmenin beklenen sonucudur bu. Geleneksel toplumsal yapıların çözülmesiyle birlikte, polisten talep edilenler ister istemez artacaktır: Bireyler, "daha büyük bir toplumdan gelen müdahalelere karşı kendilerini daha savunmasız hissettiklerinden, ahlâki taleplerini ve gündelik yaşamla ilgili olduğu düşünülen beklentilerini geçmiştekinden daha büyük bir çevreye doğru genişletirler" (Silver 1967: 22). Modern devlet sisteminde polis bu "beklentilerin" iletildiği temel kurumlardan biri olacaktır.

Polisin Profesyonelleşmesi: Ordudan Ayrışma

Merkezileşmiş bir polis gücünün kurumsallaşması yukarıda sözü edilen "kamusal" ve "özel" arasındaki ayrımla yakından bağlantılıdır. Bizatihi bu ayrım aslında, taşıdıkları çeşitli özgüllüklerden bağımsız olarak, bütün bürokrasi türlerinin ortak temelidir (Silberman 1993: 418). Polisin profesyonelleşme düzeyindeki değişimler, polislik işinde özelden kamusal desteklere ve inisiyatiflere doğru gerçekleşen değişimlerle örtüşmekte-

dir. Özellikle geleneksel yapılar çözüldükçe, güvenilir ve yaptırımlara dayalı bir düzenleme aracına duyulan gereksinim artar (Bayley 1985: 50).

Bu çalışmada polisin profesyonelleşme düzeyini belirleyen temel unsurlar olarak üç düzey önereceğim: devlet bürokrasisi içindeki farklı örgütsel çıkarların varlığı, toplumun kültürel homojenlik düzeyi ve son olarak polisin takdir yetkisindeki artış. İlk iki faktörü, daha genel ve daha yapısal koşullarla ilişkili olduklarından polise "dışsal" unsurlar olarak ele alacağım. Üçüncü faktörün ise bizzat polis örgütüne "içsel" dinamiklerce belirlendiğini iddia edeceğim. Çalışma boyunca her tarihsel dönemdeki profesyonelleşmeye dönük süreçler bu unsurlara vurgu yapılarak açıklanmaya çalışılacaktır.

Malumu ilam etmekle başlayabiliriz: Toplumsal denetimden sorumlu tek kurum polis kuvveti değildir. Polis, aynı alan üzerinde, çoğu devlet kurumu olmak üzere diğer kurumlarla –örneğin sosyal yardım kuruluşları, adliye örgütü ve ordu gibi toplumsal kontrol konusunda farklı tanımlara/kaygılara sahip kurumlarla– rekabet etmek zorundadır. Üstelik bütün bu kurumlar görevlerini yaparken polisi kullanmak durumundadırlar. Bu iki olgu birlikte düşünüldüğünde polislik işinin örgütlenmesinin ve pratiklerinin, polisin kendisini aşan ve diğer kurumların da çıkarlarını etkileyecek boyutları olduğu anlaşılacaktır. Farklı bürokratik kurumların değişik polislik biçimlerine duydukları örgütsel ihtiyaç, polise "işbirliği yapmayı kabul veya reddetmek, örgütsel sınırlar konusunda pazarlıklara girişmek, çatışmalı süreçlere ve iktidar mücadelelerine müdahil olmak, diğer örgütlerle eşgüdüm sağlamak, yeni programlar oluşturmak veya mevcut programları genişletmek vb. gibi polisin örgütlenmesi üzerinde etkide bulunacak ihtiyaçları üretir" (Clark ve Sykes 1974: 469).

İstikrarlı dönemlerde, bürokratik kurumlar arasındaki bu farklı bakışların varlığı açığa çıkmayabilir. Fakat savaş, devrim, siyasal çalkantılar, kitlesel işsizlik gibi kriz durumlarında her şey ortaya dökülmeye başlar. Oyunun kurallarının değiştiği bu kritik zamanlar üzerinde özellikle durulmalıdır. E.A.

Ross şöyle yazmaktadır: "Belli gruplar –yürütme, kabine, merkezi hükümet, parti aygıtı, üst düzey din adamları, eğitimsel hiyerarşi yani kısaca her tür yetkili– her zaman daha fazla güç elde etmek için çabalar. Daha sıkı bir kontrol rejiminin gerekliliği kendini hissettirdiğinde, büyümelerinin ve güçlenmelerinin önündeki bütün engellerin beklenmedik bir şekilde ortadan kalktığını görürler. Önceleri kontrol altındalarken, şimdi yayılmanın tuhaf bir şekilde kolaylaştığını görürler" (aktaran Silver 1967: 7).

Başka bir açıdan bakıldığında, bürokrasinin farklı örgütsel çıkarları polisin kadir-i mutlak bir güç haline gelişini önlemede büyük bir rol oynar. Sözgelimi, Fransa'da "teorinin polis devleti için çok sayıda temel sunmasına" karşın, "idari bürokrasinin korporatif direnci" ve yargının "kesin kanıt, hukuka uygunluk, ve adaletin özerkliği üzerinde ısrarcı davranması ... İkinci İmparatorluğu, 20. yüzyıl totaliter modellerinden uzak tutmuştur" (Payne 1958: 23).[12]

Özetle, farklı kurumsal çıkarların merkezinde yer alan polis, kendi iktidarını arttırma yolunda hem fırsatlar hem de sınırlamalarla karşı karşıyadır. Fakat, bunun yanında polisin bürokratikleşmesinin önüne fırsat değil sadece sınır koyan önemli bir unsur daha bulunmaktadır: Kültürel heterojenlik. Bu unsur polis sistemlerinin kurumsallaşmasını zorlaştırabilir ve aşağıda da göstermeyi umduğum gibi Osmanlı İmparatorluğu'nda olan da budur.

Kültürel heterojenliğin polis kuvvetleri üzerindeki etkilerini anlamaya yönelik yine üçlü bir model öneriyorum: Örgütsel boyut, polisin etkinliği ve polisin askerileşmesi. Birincisine ilişkin olarak Tilly şunları yazmaktadır: "Bir devletin nüfusu ne kadar katmanlı ve heterojense büyük ölçekli isyanların çıkma olasılığı o kadar düşer, fakat öte yanda her yerde aynı idari düzenlemeleri uygulamanın zorluğu büyür. Nüfusun birbiriyle bağlantılı olduğu homojen bir toplumda, bir bölgede uygulanıp sınanan idari bir iyileştirmenin başka bir bölgede de işlemesi kuvvetle muhtemeldir ve devlet görevli-

12 İngiltere'deki "yeni polis"in benzer durumu için bkz. Philiphs (1983)

leri bilgilerini bir bölgeden diğerine kolayca aktarabilecektir" (1990: 100).

İngiltere ve İrlanda'daki farklı polis yapılarının karşılaştırması söylenenleri örnekleyecektir. Metropolitan Polisi ("yeni polis") 1829'da İngiltere'de kurulduğunda başarısı daha önceleri denenmiş yerel polis modellerine dayanıyordu. "Yeni Polis"in bu durumu, İrlanda'daki düzeni sağlama konusunda tümüyle başarısız olmuş olan ve militarist niteliği ile İngiliz polisinden keskin bir şekilde ayrılan Katolik İrlanda polisi (*Royal Irish Constabulary*) ile karşıtlık içindedir. RIC'nin "başarısızlığı, içinde bulunduğu koşullardan kaynaklanmıştır- kırsal bölgelerde yerine getirmek zorunda olduğu görevler için örgütlenmiş, denetlenmiş ve eğitilmişti; [kültürel olarak heterojen] Belfast'ta üstlendikleri görevler için değil" (Tobias 1972: 218). Kültürel bakımdan heterojen bir çevrede, polisin baskıya dönük işlevi, gerçekleştirilmesi daha güç olan rızaya dayalı polislik işine ister istemez baskın gelecektir.

İkinci olarak, kültürel heterojenlik yalnızca polisin örgütsel boyutlarını etkilemekle kalmaz aynı zamanda etkinliliğini de belirler. Clark ve Sykes'ın da gösterdiği gibi "kültürel bakımdan çoğulcu bir nitelik arz eden bir toplumda, kültürel çevrenin etkisi polisten beklenilen hizmete yönelik farklı ve sık sık birbiriyle çatışan taleplere yol açabilir." Toplumsal adaletin evrenselliği ile kültürel farklılıkların özgüllüklerini bağdaştırmak polisin etkinliği açısından gerçekten güç bir iştir (Clarks ve Sykes 1974: 467). Aynı değişken, polisin siyasete müdahale imkânını da belirler. Eğer toplumdaki kültürel heterojenlik polis örgütü içinde de yansımasını buluyorsa bu müdahale imkânı ciddi anlamda sınırlanacaktır (Gamson ve Yuchtman 1977).

Üçüncüsü, nüfusun heterojenlik derecesi, ordunun polislik işindeki baskın rolü açısından da açıklayıcı olacaktır. İngiliz polisinin Fransız meslektaşlarından daha düşük düzeyde askeri niteliğe sahip olmasının açıklaması iki toplumun homojenlik derecesindeki farklılıkta bulunabilir. Emsley'in de belirttiği gibi, İngiliz toplumunda bir tür "İngilizlik" bilinci oluşmuşken, Fransa nüfusunun büyük çoğunluğunu oluşturan köylüler arasında 19.

yüzyıl gibi geç bir tarihte bile bununla karşılaştırılabilecek bir "Fransızlık" kimliği oluşmamıştı. Bu insanların büyük bir bölümünün Fransa'nın ne olduğu konusunda net bir fikri olmadığı gibi Fransızca bile konuşmuyorlardı. Bu nedenle, diyor Emsley, Fransız *marechausse* ve daha sonraki jandarma Alsaslılara, Bretonlara ve Gaskonlara yönelik sömürgeci bir tutum takınarak, onların Fransızlara dönüşmelerinde kilit rol oynamışlardır. Benzer durumlar İspanya, İtalya ve Prusya için de geçerlidir. İngiltere'ye dönecek olursak, İngiliz sömürge polisinin, sömürgelerde, kendi geleneğinden ziyade Kıta Avrupa'sı modellerini izlemesinin gerçek nedeni budur (Emsley 1991: 234).

Devlet içindeki çeşitli örgütsel çıkarlar ve toplumun kültürel homojenlik düzeyi, bir anlamda, polisin profesyonelleşmesini etkileyen nesnel koşullardır. Polisin bu alanlarda göreceli olarak sınırlı bir manevra alanı bulunmaktadır. Bu durum, polisin profesyonelleşme düzeyini şekillendiren diğer faktör için ise geçerli değildir: polisin takdir yetkisindeki artış. Elbette bu alanın da yapısal belirleyenleri olduğunu göz ardı etmeden şunu iddia edebiliriz: Polis, takdir yetkisini arttırmak yolunda bilinçli manipülasyonlara girişebilir. İktidarını yayma yolunda kendini en "özgür" hissettiği alan budur.

Aslında takdir yetkisi polislik işine neredeyse içkin bir olgudur. Yasalar tarafsız olabilir fakat kaçınılmaz biçimde, kendi düşünce ve çıkarları olan yerel birimler tarafından yorumlanacak ve uygulanacaktır (Emsley 1987: 12). Carl Klockars takdir yetkisini şöyle tanımlamaktadır: "Bir polis memurunun ya da biriminin üzerindeki fiili sınırlamalar, olası eylem ya da eylemsizlik halleri arasından onların seçimler yapmalarına imkân tanıdığında, o polis memuru ya da birimin takdir yetkisini kullandığı söylenebilir" (Klockars 1995: 93). Tercih hakkına sahip olmak ve dahası sık sık tercih yapabilmek, polisi askerden –ya da bu yüzden çoğu sivil bürokratlardan– ayıran çok önemli bir noktadır. Bilindiği gibi, askerlerin davranış biçimleri doğrudan emirler ya da mevcut kural ve prosedürler tarafından katı bir şekilde sınırlandırılmış ve bu nedenle de özellikle rutin siyaset dönemlerinde tahmin edilebilir niteliktedir.

Bütün bunların da ötesinde, polisin takdir yetkisi o kertededir ki, yargısal bir güç kullandığından bile söz edilebilir. "Yasaları uygulama faaliyeti ihtiyaridir. Polis memurları bazı düzenlemeler çerçevesinde bir bakıma yargıç gibi davranırlar. Polis kurumu, yargının ve yargı kararlarının üretimi üzerinde açık baskı uygulayabilir" (Brogden 1982: 24). Polisin takdir yetkisinin genişliği, polislik işine içkin olarak başlangıçtan beri mevcuttur. Fiili yargı yetkisinin ise, polise geniş takdir yetkileri veren yeni yasaların polise daha fazla "önleyici" bir rol yüklediği durumlarda ortaya çıktığı görülmektedir. Ünlü Fransız polis şefi Fouche, Napoleon'a yazdığı raporda, polisin edindiği bu yeni rolü ima eder: "Kanımca, polis suçların oluşmasından önce harekete geçmek ve engellemenin yanında, yasanın öngöremeyeceği suçları da denetlemek için kurulmalıdır." Bu sözlere Levy şunları ekler: "[Fouche'nin] görevlilerinin, kendi kişisel duygularını bir ahlâk kılavuzu gibi kullanma eğiliminde oldukları anlaşılıyor" (1966: 501).

Polis kuvvetlerinin bürokratikleşmesi ile yasa koyma konusundaki artan rolleri birbiriyle yakından ilgilidir. Polis mevcut yerleşik bürokratik yapısını kullanarak farklı "sosyal problem" alanları yaratmaya muktedirdir. Bürokratik yapıları sayesinde polis örgütünün herhangi bir sosyal problem hakkındaki görüşleri, yasama organı tarafından, uzman görüşü olduğu varsayılarak özel bir şekilde dikkate alınmaktadır. Oysa Chambliss (1974) "bir dizi olgunun, bunun tam tersi bir noktaya" işaret ettiğini söylüyor. Chambliss'e göre, "polisler, özel rollerinden dolayı, nesnel tanıklığı olanaksız kılan özellikle taraflı bir bakışa sahiptirler." Etkinlik alanlarını genişletmek ya da daha büyük kaynaklara ulaşmak gibi örgütsel ihtiyaçlarından dolayı yeni bir yasanın yapılma sürecinde kritik roller oynayabilirler (*a.g.y.*, 28-9). İlerleyen sayfalarda Türk polisinin İTC döneminde yeni yasaların yapılmasında belirleyici bir rol oynamak suretiyle diğer devlet kurumlarının, özellikle de yargının aleyhine kendi inisiyatiflerini nasıl genişlettiğini görme fırsatımız olacak.

Sonuç olarak polis tarih boyunca, ordu karşısında özerkliğini sağlamak için bu üç faktörü de –çatışan örgütsel çıkarlar, ge-

nel nüfusun kültürel homojenliği ve takdir yetkisi– değişen ölçülerde kullanmaya çalışmıştır. Toplumsal kontrolü ele geçirme mücadelesinde polisin iktidarını genişletmesine en büyük direncin –özellikle Kıta Avrupası'nda– ordudan geldiği düşünüldüğünde, polisin ordudan özerkleşmesi süreci profesyonelleşmeye giden en önemli adımı oluşturur.[13]

Yüzyıllar boyunca polislik işinden çeşitli düzeylerde sorumlu olan ordunun toplumsal kontrolü elinde tutmasında yerleşik kurumsal çıkarı vardır. Fakat "dolaylı idareden" "doğrudan idareye" geçişle birlikte ülke içinin pasifleştirilmesinde kullanılacak temel kurumun niteliğinde radikal dönüşümler bir zorunluluk olarak kendini dayatmıştı. Bu birimin temel görevi artık topluma nüfuz etmektir. Ordu böyle bir görevi yerine getirme yeteneğinden yoksundur; çünkü gücünü yaygın bir biçimde ve tekil olayları birbirlerinden ayrıştırma becerisini gösteremeden her durum için aynı şiddette kullanmaktadır. Almanya'da Weimar Cumhuriyeti'nin bir polis tarihçisi savaştan sonra şunları yazıyordu: "Kesinlikle eminim ki, hepimiz askeri düşünme ve hareket tarzlarının siyaset ve devlet yönetiminde kullanılması durumunda yaratacağı korkunç sonuçların farkındayız" (alıntılayan Liang 1970: 44). Ordunun polislik işinde kullanılması şu iki sonucu doğurur: Doğası gereği ordu topluma nüfuz edemez, kesintisiz bir polislik hizmeti yürütemez ve yalnızca ciddi bir karışıklık çıktığında müdahale edebilir. Bu da, ilk olarak toplumda uygulanacak polislik işinin yerel inisiyatiflere bırakılması, ikinci olarak da polislik işinin yalnızca tepkici olması, yani yerel aracı güçlerin karışıklıkla baş edememesi durumunda askeri müdahalenin bütün şiddetiyle devreye girmesi anlamına gelmektedir. Ordunun yürüttüğü polislik işinin, "altyapısal iktidardan" yoksun ve gündelik hayatın denetimini "kolektif sorumluluğa" bırakan bir devletin polislik tarzı olduğu açıktır.

13 Hatta, İngiltere'de bile 1829'da kurulan Londra Metropolitan Polis modelinin bütün ülkede ve Galler'de uygulanmaya başlandığı 1870'lere kadar, Gordon ve Paterloo ayaklanmalarında da görüldüğü gibi ordu, iç bastırma aracı olarak kullanılmaya devam etti (Enloe 1978: 249). İrlanda'dan söz etmeye gerek bile yok.

Polisin, askeri kuvvetlerden farklılaşması yurttaşlık haklarının gelişimiyle de yakından bağlantılıdır. Bu sadece Avrupa ile ordunun hâlâ iç baskı aracı olarak kullanıldığı üçüncü dünya arasındaki farklılıkta değil, aynı zamanda Birinci Dünya Savaşı öncesinde Avrupa'nın kendi içinde, örneğin Almanya ve Habsburg İmparatorlukları'nda da gözlenebilen bir durumdu. Avrupa'da siyasal yurttaşlığın ve emek ilişkilerinin kurumsallaştığı bölgelerde askeri baskıda gerçek bir düşüş yaşanmıştır. Almanya ve Avusturya'nın durumu hâlâ bir istisnadır: "Her ikisi de [siyasal] temsiliyeti belirginleştiremediğinden ve Avusturya'nın [ek olarak] ulusal kristalizasyonu da sağlayamamasından dolayı, bu iki ülkenin militarizasyonu eskiden olduğu gibi devam etmiştir" (Mann 1993: 411).

Michael Mann dört farklı baskı düzeyi tanımlar: Uzlaştırma, polislik işi, paramiliter oluşumlar ve askeri baskı. Polis, sadece basit silahlar kullanarak ve askeri bir güç gösterisinde bulunmadan suç ve düzensizlikle mücadele eden disiplinli bir kuvvettir. Bu arada, "ne rejim ne de ordu dördüncü aşamaya sıcak bakmamıştır çünkü bu aşamaya gelinmesi, düzenin sağlanmasında başarısız olduklarının bir itirafıdır aslında. Dahası, bu aşamada kullanılan araçların kontrol edilmesi de göreli olarak oldukça zordur." Bu düzeyin gerektirdiği bastırma araçları, olduğu kadarıyla varolan düzenin bile daha da bozulması sonucunu verebilir. İşte polisin temel işlevi, orduları baskı uygulamasının üçüncü ve dördüncü düzeylerinden kurtarmaktır (Mann 1993: 403-4). Polis, bunu ancak topluma nüfuz ederek başarabilir. Baskıyı uygulayacağı grupları/sınıfları, askerle karşılaştırıldığında daha ayrıntılı ve net bir şekilde belirleyebilir, ki seçilen bu sınıfların/grupların nitelikleri rejimin de karakteri konusunda önemli ipuçları sunacaktır. Kalıcı bir bürokratik örgüt olarak polis kuvveti kesintili askeri müdahalenin yerine getiremeyeceği, süreklilik gösteren bir işleve sahiptir. Bu yönüyle, devlet ve mülk sahibi sınıflar açısından tahakkümün uzun vadeli maliyetini düşürür (Silver 1967: 14).

Polis ve Kamu Düzeni

Kamu düzeni polisliği meselesi yukarda bahsedilen bütün tartışmaları bir araya getirmektedir. Devletin topluma nüfuzunun derecesi, hukuk, polisin bürokratikleşmesi, "özel" ve "kamusal" alanların tanımı ile ilgili sorunlar kamu düzeni polisliğinde hepsi birarada devrededir. Bu durum, "kamu düzeni" teriminin özel niteliğinden kaynaklanır. Hırsızlık ve adam öldürme gibi olağan suçlar "büyük süreçlere" atıfta bulunarak incelenebilirler. Örneğin, mülkiyete ilişkin "suç"ların değişen biçimleri feodalizmden kapitalizme geçişle bağlantılandırılabilir.[14] Bu anlamda bu suç türlerinin önemli ölçüde "yapısal olarak" belirlendiği iddia edilebilir. Öte yandan kamu düzeni "suçları" tanıma muhtaçtır ve birçok toplumsal özne bu tanımlama sürecine müdahil olarak kendi tanımının hakim olması yolunda mücadele verir. Kamu düzeni "suç"ları üzerine yoğunlaşmanın sosyal bilimciye temel getirisi de burada yatar: Oldukça çatışmalı geçen bu tanımlama sürecindeki mücadelelerin incelenmesiyle bir toplumdaki güç ilişkilerini ve rejimin niteliğini gözlemek mümkün olacaktır.

Daha fazla ilerlemeden bu çalışmada kullanılacak anlamıyla kamu düzenini kısaca tanımlamak gerekiyor. Çalışma boyunca dört farklı kamu düzeni meselesine eğileceğim: fuhuşun düzenlenmesi; "serserilik"; iş gücü; ve son olarak dernekler ve gösteriler. İlk ikisi kriminologların "adi suçlar" diye adlandırdığı suçlardır (Quinney 19706: 221). İkisi de görünüşte genel ahlâkla ilgilidir. Fakat aynı zamanda onların dolayımıyla toplumun maddi yönleri de denetlenmektedir. Fuhuş yasa ve yönetmeliklerinin, korporatif bir birim olarak aileyi korumaya dönük işlevleri vardır. Benzer bir şekilde, serserilik yasaları belli bir devletin sınıfsal niteliği hakkında bize oldukça anlamlı şeyler söyleyebilir. "Serserilerin" tanımı ve denetlenmesindeki değişiklikleri –örneğin "serserilerin", "tehlikeli sınıflar"a dönüşmesi gibi– izlemek

14 Sanayi kapitalizminin başlarında işçiler fabrikalarda bizzat kendilerinin ürettikleri mallardan ihtiyaçları kadarını evlerine götürüyorlardı. Yaptıklarının "hırsızlık" olduğu akıllarının ucundan bile geçmeden...

suretiyle, belirli bir zaman ve mekânda geçerli olan toplumsal koşullar hakkında anlamlı çıkarsamalarda bulunabiliriz. Kamu düzenine ilişkin üçüncü düzey olarak iş gücünün düzenlenmesi meselesini ise, emek hareketi bağlamından çok yoksulların denetlenmesi açısından ele alacağım. Bu noktada başlıca vurgu, kent yoksullarının yeniden üretime dönük faaliyetlerinin ve boş vakitlerinin denetlenmesinde, fahişelik ve serserilikle ilgili yasa ve yönetmeliklerinin temel araçlar olarak kullanılmaları üzerine yapılacaktır. İşçilerle ilgili meselelerin Osmanlı örneğinde, neden ve ne şekilde bir kamu düzeni meselesi olarak algılandığını da bu bağlamda göstermeye çalışacağım.

Özellikle serserilik meselesi yoksulların ve işçilerin denetlenmesiyle doğrudan ilintilidir. Devlet yöneticileri ve toplumsal elitler kendilerini, sistemin dayattığı disiplini benimsemekte başarısız olan insanlardan kaynaklanan bir anarşi tehdidi altında hissederler. Tombs'un gösterdiği gibi, 19. yüzyıl Paris'inde, "bu başarısızlığın köklerinin, idealize edilen 'dürüst işçinin' gayret, itidal ve tutumluluğunun aksine, yoksulların tembellik, başıbozukluk ve kötü alışkanlıklarında yattığı ve bu anlamda esas olarak kişisel ve ahlâki bir başarısızlık olduğu düşünülüyordu" (*a.g.y.*, 215).

İşçilerle ilgili düzenlemeler ekonominin "siyasal" olandan farklılaşması açısından da okunabilir. Çoğu zaman ihmal edilen bu boyut, kapitalist sistemlerde sivil hakların gelişiminin önemli koşullarından birisidir. İş yaşamına ilişkin düzenlemelerin yanı sıra toplantı ve gösteri yapma haklarını düzenleyen yönetmelik ve yasalardaki değişiklikler de, siyasal rejimdeki değişimleri anlayabilmek amacıyla incelenecektir. Söylemeye gerek yok: Kamu düzeni argümanı, sivil hakların olmazsa olmazı gösteri hakkını kısıtlamak için devlet yetkililerinin sıklıkla öne sürdükleri bir bahanedir.

Polis ve polislik pratikleri üzerine olan bir çalışmada kamu düzeni meselesine odaklanmak birkaç nedenden dolayı önemlidir. Birincisi, ne fuhuş, ne serserilik ne de yoksulların boş vakitlerindeki faaliyetleri kendi başlarına suç oluşturmazlar. Bu anlamda bu suçlar kriminologlar arasında "geleneksel suçlar"

olarak adlandırılsalar da "geleneksel" hiçbir tarafları yoktur. Radikal bir kriminologun da söylediği gibi serserilik, esas olarak istenmeyen bir davranışı sergilemekten ya da istenilen davranışları sergilememekten kaynaklanmaz. Bu "suç" sadece belirli şekilde tanımlanmış bir kişi olmakla ilintilidir (Quinney 1979a: 94). İlerleyen sayfalarda da görüleceği üzere yasal olan birçok faaliyet, belirli kişiler ("serseriler") tarafından yapıldığında "suç" olurlar. Aynı durum fahişeler için de geçerlidir. Söylemeye gerek yok: Bu tür "suç"lar polise örgütsel ihtiyaçlarını karşılarken kullanacakları ve böylelikle takdir yetkilerini genişletecekleri geniş fırsatlar sunar.

"Kamu düzeni" kavramının önemine ilişkin ikinci bir nedenden daha önce söz etmiştim. Bu başlık altında düzenlenen faaliyetlerin suç olmaları için öncelikle "suç" veya "kriminal" olarak tanımlanmaları gerekir. Her tanımlama işinde olduğu gibi bu süreçte de farklı aktörlerin farklı tanımları olacağı kestirilebilir. Başka bir açıdan bakıldığında bu süreç, polisin, devletin diğer bürokratik kurumlarının ve toplumsal kesimlerin birbirlerine karşı tanımlar üzerinden verdikleri bir iktidar mücadelesini de yansıtır. "Yaftalama teorisi" (*labelling*) en çok bu tür "suçları" anlamakta işe yarar.[15]

Buraya kadar söylenenlerden anlaşılacağı üzere, kamu düzeni sorunu üzerine yoğunlaşmanın teorik getirileri oldukça fazladır. Dahası da var: Bu sorunu merkeze almanın getireceği teorik açılımların yanı sıra bizatihi tarihsel tecrübenin kendisi de, polisin merkezleşmesine yol açan dinamiğin esas olarak kamu düzenine ilişkin olarak tanımlanan sorunlar olduğunu gösterecektir. Sözün özü; "kamu düzeni" hem teorik hem de tarihsel boyutları olan bir konudur.

---

15 Quinney'in (1970a: 207) hiçbir davranışın, devlet tarafından o şekilde tanımlanmadığı sürece suç olarak tanımlanamayacağı, başka bir deyişle "suç"u "suç olmayan"dan ayıran tek şeyin, başkalarınca getirilen tanımlar olduğu yolundaki görüşüne Skolnick haklı olarak itiraz eder. Skolnick'e göre, böylesi bir bakış, esas olarak oldukça yararlı bir panzehirin (yaftalama perspektifinin) saçmalık kertesine indirgenmesi anlamına gelir. Gerçekten de, tecavüz ve silahlı soygun gibi suçlar, kumar oynamak ve marihuana kullanmak gibi davranışlarla kıyaslandığında hiç de "tanımlara" bağlı değildir (Skolnick 1972: 12).

Literatürdeki en tartışmalı konulardan biri toplumdaki suç oranı ile "yeni polisin" kurulması arasında bir bağlantının olup olmadığı sorunudur. Tobias'a göre İngiliz elitlerini 1829'da bir polis sistemi kurmaya iten neden "isyan korkusu değil suç düzeyi idi" (1972: 205).[16] Öte yandan Bayley (1975), toplumdaki mevcut suç düzeyinin, merkezi bir polis örgütünün kuruluşuyla bir ilişkisi olmadığını düşünmektedir ki, suç istatistikleri de bu görüşü doğrular niteliktedir. İngiltere'nin suçlardan başının çok ağrımasına karşın, hiç kimse 1829'a kadar ülkedeki polis sistemini değiştirmeye çalışmamıştı. Bunun yanı sıra, eğer suç düzeyi, polis kuvvetlerinin başlıca kurulma nedeni olsaydı, dedektiflik birimlerinin en baştan itibaren hayata geçirilmesinin gerekeceği açıktır. Oysa bu birimler İngiltere'de "yeni polis"in kuruluşundan kırk yıl kadar sonra kurulmuştur (Palmer 1988: 9).

Buna karşın suçların "yeni polisin" kurulmasıyla *hiçbir düzeyde* ilgisi olmadığını iddia etmek de mümkün görünmüyor. Son kertede, toplumsal elitleri, yeni polisi desteklemeye iten etkenlerin başında suç oranlarının *algılanış* düzeyi gelir. Değişikliğin anlaşılabilmesi için, mevcut suç düzeyinden çok, işlenen suçların içine oturdukları bağlamın anlaşılması gerekmektedir. Devlet yöneticilerini korkutan şey tek başına suç değil daha çok *düzensizliktir*. Ve elitler tarafından "toplumsal huzursuzluk" algısının yoğun yaşandığı dönemlerde suç, potansiyel bir isyan anlamına gelebilir. Öyleyse, Bayley ile birlikte iddia edebiliriz: Polis örgütündeki büyümenin/yayılmanın esas nedeni, toplumdaki "adi" suçların artan oranı değil, varolan suçların müesses nizama tehdit olarak *algılanmaya* başlanmasıdır (Bayley 1985: 88).

Suçun algılanışı, mevcut suç düzeyinden daha önemli ise, hangi grupların/sınıfların bu algılama (ve tanımlama) sürecinde etkili olabileceklerini belirlemek gerekiyor. Bu süreçte hiç kuşkusuz yönetici elit son derece önemli bir rol oynayacaktır. Unutmamak gerekiyor ki, "kusurlu davranışlar" devletin denetim işlemlerinden bağımsız etkinlikler ya da tavırlar

16 Benzer bir açıklama için bkz. Silver (1967).

toplamı değildir; tam tersine, bu işlemler içinde ve bunlar dolayımıyla kurulurlar (Giddens 1987: 309). Bu bağlamda özellikle modern toplumlarda belirli bir davranışın suç olarak tanımlanmasında en önemli rolü, devlet işlerini yürüten bürokratik gruplar oynayacaktır (Chambliss 1974: 27). Bu gruplar içinde polisin ayrı bir yeri vardır. Toplumun geniş kesimleri ve siyasal elitler tarafından suçun engellenmesi ve toplumsal denetimin sağlanması konularında uzman grup olarak değerlendirilen polisler, bu algılamanın avantajlarını da kullanarak, özel olarak öne çıkardıkları bazı kusurlu davranışları sergileyen bir gruba veya gruplara "suçlu" yaftası yapıştırırlar ve böylece son tahlilde politik bir faaliyet olan polislik işini, sanki basit bir teknik uygulamaymış gibi topluma sunabilirler (Marenin 1985: 112).

Bu nedenledir ki, yeni polisin ortaya çıkışının gerçek nedeni ister suçu önleme isterse devlet yöneticilerinin çıkarları olsun, polis teorisi birçok bağlamda kendisini "kamu düzenine" atıfta bulunarak meşrulaştırmıştır. Bu argümanın gerçek yüzünün ortaya çıkarılması (demistifiye edilmesi) gerekmektedir. Şunu da belirtmek gerekiyor ki, bir karışıklığın ya da huzursuzluğun algılanması sonuçta öznel ve tam da bu nedenle yanlışlanması oldukça güç bir yargıdır. Kamu düzenine ilişkin meselelerin, polisin takdir yetkisini arttırmasının ardındaki temel dinamik oluşu tam da bu nedenden kaynaklanır. Bu tip meseleler söz konusu olduğunda polis, yetkisini ne siyasette, ne yasalarda ne de yerleşmiş anayasal özgürlüklerde bulunmayan, fakat bunun yerine iktidar ve sınıf hakkındaki yerleşik inançlarda açığa çıkan bir "kamusal çıkar" kavramından alır (Uglow 1988: 85). Polisin sınıfsal niteliğinin gözlenebileceği temel alan burasıdır.

Fransız Devrimi gibi toplumsal ayaklanma dönemleri ya da sanayi devrimi sırasındaki alt üst oluşlar, devlet yöneticileri için özellikle tehdit dolu gelişmelerdir. Devlet üzerindeki çeşitli talep ve baskıların arttığı böylesi kriz zamanlarında sıradan suçlar bile toplumsal huzursuzlukların ve potansiyel kolektif eylem dönemlerinin habercileriymiş gibi yeni anlamlar

kazanırlar. Bu tarihsel momentler, toplumdaki güç ilişkilerini etkilemeleri açısından devlet dahil bütün kurumlar/gruplar/sınıflar için fırsatlar yaratır. Çeşitli devletlerde yeni polis sistemlerinin ortaya çıkışının savaş, devrim ve kitlesel göç gibi derin bunalım dönemleriyle örtüşmesinin başlıca nedeni budur. Ulusal polis kuvvetlerinin çoğu kez kolektif eylem dalgalarının ardından kurulması rastlantı değildir. Sözgelimi, ABD'de modern polis sisteminin kuruluşu, 1830, 1840, 1850'lerdeki toplumsal çatışmaların yoğunlaştığı dönemlere denk gelir (Palmer 1988: 20). Tilly'ler benzer bir gözlemi Fransa için yaparlar: "[1825-1900 arasında] polislik işine yönelik ulusal harcamalarda en büyük artışın gerçekleştiği beş yıl, 1831, 1853, 1860, 1868 ve 1872'dir. Bunların üçü bir devrimi ya da darbeyi izlemektedir. Diğer iki artış Louis Napoleon'un rejimine büyük tehditlerin ortaya çıkışından sonra gerçekleşmiştir" (Tilly'lerden aktaran Gillis 1989: 333). Bu anlamda modern polis örgütünün kurulması, devlet üzerindeki artan baskıya verilen tepki biçimlerinden birisidir (Bourden: 70).

Devlet pratiklerinin önemli (ve paradigmatik) bir tezahürü olarak kamu düzeni polisliğinin incelenmesi, devletin inşâ pratiklerine ilişkin önemli ipuçları sunmakla birlikte genel hukuksal yapı çözümlenmeden anlaşılamaz. Nihayetinde kamu düzeni hakkındaki kararlar bu yapının *içinden* türetilmektedir. Hukukun genel yapısı, "özel" ve "kamusal" alanları tanımlama yoluyla, polis müdahalesinin meşru kabul edileceği sınırları da belirler. Aile, lonca, fabrika gibi herhangi bir korporatif yapının içinde yer almayanların yaşamları, "kamusal" muamelesi görür ve polis müdahalesine özellikle açık hale gelir. Aslında polislerin bizatihi kendileri, kamusal ve özel alanların algılanışına referansla pratiklerini meşrulaştırırlar. İngiliz polisi 1837'de şunları söylemektedir: "Tembellik ve sarhoşluğun, bir işçi ya da dükkan sahibinin kişisel ekonomisi üzerinde tümüyle yıkıcı etkisi olurken, zenginler için –bütün alçaltıcılığına rağmen– göreli olarak zararsızdır. Bu ilke uyarınca, küçük çapta oynanan kumarın şiddetle bastırılması gerektiği söylenebilir. Vakit ve nakit üretici sınıflar için eşit derecede değerlidir;

insanlar bu iki şeyi de işlerine ve kişisel refahlarına zarar getirmeden harcayamaz" (aktaran Emsley 1984: 137). İngiliz polisinin bu değerlendirmesi, kamu düzeni polisliğinin diğer yüzünü de bize gösterir. İşgücünün disiplin altına alınması. İktisadi alanın kapitalist dinamikler doğrultusunda düzenlenmesinde, hukuksal alan genel olarak ihmal edilen ve fakat her zaman çok kilit bir rol oynamıştır.

T. H. Marshall'ın yargıyı sivil hakların gerçekleşmesindeki en önemli alanlardan biri olarak gördüğünü biliyoruz. Hukuk, insanları feodal bağlardan kurtararak, siyasal hakların ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Yeni yasalar iktisadi düzeyi siyasal alandan soyutlamıştır: "Şiddetin emek sözleşmesinden çıkartılması, ulus devletlerin halkı pasifleştirme sürecinde merkezi yer işgal etmektedir" (Giddens 1981: xiv). Yine Giddens'ı izleyerek söylersek iktisadi ilişkilerin depolitizasyonu, sınıf iktidarının temelini oluşturur (Giddens 1987: 211). Bu nedenle, söz konusu gelişmenin hangi dönemde ortaya çıktığını belirlemek bu çalışma açısından önemli olacaktır.

İktisadi alanın siyasal olmaktan çıkmasıyla birlikte, yasaların bu alandaki uygulamaları da buna uygun olarak yeniden biçimlenecektir. Örneğin, İngiltere'deki 1833 Fabrika Yasası yalnızca çocuk ve genç emeğinin kullanımını düzenlemekle yetinmiş; yetişkin erkek ve kadınları devletin koruması dışında bırakmıştır. Dahası, 5000 kadar fabrikada yasanın uygulanıp uygulanmadığını denetlemek üzere sadece dört hükümet müfettişi görevlendirilmiştir (Palmer 1988: 25). Benzer bir şekilde İtalya'da 1865 tarihli medeni kanun da emek ilişkilerine dair herhangi bir düzenleme içermiyordu (Davis 1988: 276).

Bütün bunlar ışığında altyapı/üstyapı metaforunu bir kez daha düşünmek gerekiyor. Wood'un söylediği gibi, "üretim ilişkileri, hukuksal ve siyasal ilişkilerin, –yani tahakküm ve zor tarzlarının, mülkiyet ve toplumsal örgütlenme tarzlarının– biçimlerini alırlar. Hukuksal ve siyasal ilişkiler basit ikincil yansımalar, hatta dışsal dayanaklar olmayıp, bu üretim ilişkilerinin bizatihi *kurucu* unsurlarıdır" (Wood 1995: 27).

Türkiye örneğinde de görüleceği üzere iktisadi alanın siyasal

alandan ayrılması, devletin işçilerin sorunlarını, iktisadi ilişkilerden kaynaklanan sorunlar olarak değil bir polislik meselesi olarak ele alabilmesini kolaylaştırmıştır. Grevler, gösteriler v.s., kamu düzeni meseleleri olarak görülür ve böylece ceza yasasının nesneleri haline gelirler. Bu anlamda kamu düzeninin sağlanmasına yönelik bir kurallar bütünü getiren ceza yasaları ve nizamnameler toplumun sosyo-ekonomik yapısıyla uyum içinde olmalarıyla, sapkınlığın ve suçun tanımlarındaki değişimleri izleyebilmek ve kavrayabilmek için kullanılabilecek yararlı malzemelerdir. O kadar ki, bazı ceza yasası maddelerinin varlığı ve/veya uygulanışı, bazı dönemlerde polisin halkın gözünde doğrudan yönetici sınıfın baskı aracı olarak görülmesine neden olabilir.

İKİNCİ KISIM

Osmanlı İmparatorluğu'nda "Yeni Polis"e Doğru

Modern polisin tarihi, devlet inşâ sürecinde çeşitli öznelerin kendi aralarında *ve* devletle giriştikleri mücadelelerin tarihinden ayrı düşünülemez. Belirli bir ülkedeki polisin örgütlenme sürecini ve işlevini kavramak ise, ancak devletlerin dolaylı idareden doğrudan idareye geçiş dönemlerine denk gelen kuruluş döneminin incelenmesiyle mümkün olabilir. Bir anlamıyla bu geçiş, polislik işinde "kolektif sorumluluk"tan, halkın onayının da gözetilmek durumunda olduğu, bürokratikleşmiş ve benim "çift yönlü" dediğim polislik tarzına geçişe tekabül eder. Polis, modern devletin yapısı içinde bir kez merkezileştikten sonra, ister istemez halkın kendisinden olan beklentilerine daha duyarlı bir hale gelecektir. Yurttaşlık hakları dediğimiz haklar bütünü, tam da modern devletin bu kurumsallaşma süreci içinde oluşurlar.

"Çift yönlü" polislik biçiminin oluşum sürecini Osmanlı İmparatorluğu'nda polisin incelenmesinde temel olarak alan bir araştırma, merkezileşme süreçlerinin özgüllüklerini ve bu süreçlere eşlik eden sınıfsal yapıyı dikkate almak zorundadır. Modern devlete öngelen dönemde polislik işinin genel olarak çeşitli toplumsal güçler ve/veya aracı kurumlar eliyle yürütüldüğü düşünülürse, kamusal bir otoriteye doğrudan sorum-

lu olan ve halk tarafından finanse edilen merkezi bir polis örgütünün kuruluşunun, devlet ve bu toplumsal güçler arasında nasıl bir mücadeleye yol açacağını tahmin etmek zor olmasa gerektir.

Osmanlı İmparatorluğu'nda polislik işi bağlamında devlet ve toplum arasında gerçekleşen pazarlık/rekabet/mücadele esas olarak 19. yüzyılın ikinci yarısında hız kazandı. Osmanlı devleti bu süreçte temel olarak iki strateji izledi: Tanzimat dönemine kadar, ve hatta daha sonra değineceğimiz gibi bir ölçüde 19. yüzyılın sonuna kadar, toplumsal denetim sorumluluğunun yerel unsurlara devredildiği, toplumsal güçleri ve aracı grupları sisteme "eklemleme stratejisi" izlendi. Pazarlığın temelinde köylülüğü toprağa bağlamak yatıyordu. Öte yandan, imparatorluğun özgün koşulları nedeniyle, Prusya örneğindeki gibi büyük toprak sahibi sınıf haline gelemeyen yerel güçler, üretim ilişkilerinin dönüşümünü engellemek konusunda devletle çıkar birliği yaparak üretilen artığın mümkün olan en fazlasını kendilerine çekmeye çalıştılar.

İkinci strateji, Tanzimat dönemiyle (1839-1876) birlikte gündeme geldi ve yüzyıl başındaki İttihat ve Terakki ile Kemalist iktidar dönemlerinde bütün açıklığıyla uygulamaya başlandı. Aracı grupları ve kurumları hedef alan bu stratejiyi "tasfiye stratejisi" olarak adlandırıyorum.[1] İlerleyen sayfalarda her iki stratejiye ilişkin olgular sunulacak ve yorumlanacaktır. Fakat daha fazla ilerlemeden, bir stratejiden diğerine geçişle ve kullandığım "tasfiye" sözcüğü bağlamında bu dönemlendirmeyle ilgili bir not düşmek gerekiyor. Hiçbir şekilde İttihatçıların iktidarındaki Osmanlı devletinin ya da Cumhuriyet döneminin aracı sınıfları tasfiye edebildiklerini id-

1 Tanzimat bu "strateji"nin sadece başlangıç anını temsil eder. Bu dönemde atılan adımlar esas olarak konar-göçer aşiretlerin yerleştirilmesi çabalarıyla sınırlı kalmıştır. Dahası bu çabaların ardındaki neden askere alınabileceklerin sayısını arttırmak ve vergi kaynaklarını denetim altına almaktı. Saydam'ın da belirttiği gibi bütün bunlara bakarak "Tanzimat yönetiminin gerçek amacının ağalık ve beylik kurumunu ortadan kaldırmak olduğunu söylemek yanlış olabilir... Özellikle yerleşik aşiretlerin hiyerarşik yapısına dokunulmadığını hatırlamak durumundayız" (Saydam 1994: 11).

dia etmiyorum. "Tasfiye" sözcüğünden murad edilen, Tanzimat'la birlikte Osmanlı idare sisteminde bir kırılmanın başladığını vurgulamaktır.

Osmanlı toplumu Aktar (1993)'ın da belirttiği gibi "çoğulcu" değil, "çoğul" bir toplumdu. Hemen her grup –İstanbullular, Ermeniler, dericiler vs.– kendi kimliklerini, Sultan'a/Devlet'e herhangi belirleyici bir aidiyet duymadan da oluşturabilirdi. Bireylerin bu "özerkliği" vergi sisteminin yapısından çıkarsanabilir. Vergilendirme pratiği, aslında Osmanlı devlet yönetiminin sınırlarını da belirliyordu. Bir kez, optimum vergi miktarı toplandığında gündelik hayatlar devletin ulaşabileceği sınırların ötesinde kalıyordu. Devlet/toplum ilişkileri bağlamında bu yönetim tarzı 18. ve özellikle 19. yüzyıla kadar çok büyük sorunlar doğurmadan hayatiyetini sürdürebildi. Geleneksel literatürde "imparatorluğun çöküşü" olarak adlandırılan süreç, esas olarak bu yönetim yapısının çöküşüydü (Aktar 1993).

Tam da bu noktada Tanzimat bir dönüm noktası olarak ortaya çıkıyor. 1839'da ilan edilen *Tanzimat Fermanı* dört temel alanda reform sözü veriyordu: İnsanların mal ve can güvenliğinin garanti altında alınması, mültezimler yerine merkezden atanan maaşlı muhassıllar eliyle toplanacak yeni bir vergilendirme sistemi, askere alma pratiklerinde yeni bir sistem ve bütün tebaanın yasalar önünde eşitliği (Zürcher 1995: 79). Bu anlamıyla 19. yüzyıl, İlber Ortaylı'nın kitabına koyduğu adla "imparatorluğun en uzun yüzyılı"ydı. Ya da bu çalışmada kullanılacak olan dille söylersek, "dolaylı idareden," "doğrudan idareye" geçişin *başlangıcıydı*.

1839'u izleyen yıllara ilişkin birkaç gözlemi hemen yapabiliriz. Birincisi, sosyal bilimlerde yönteme ilişkin... Tanzimat reformlarının İngiltere ile 1838'de imzalanan ticaret anlaşmasından hemen bir yıl sonra gündeme gelmesi, sosyal bilimlerde "içsel" ve "dışsal" olarak adlandırılan dinamiklerin aslında ne kadar birbirleriyle iç içe geçtiklerini ve tam da bu nedenle bu ayrımın yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini göstermesi açısından uyarıcıdır.

Ticaret Anlaşması, 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren kendi çıkarını imparatorluğun devamından yana gören İngiltere'ye, Mısır krizinde Fransa'ya karşı imparatorluğu desteklemesi için verilen önemli bir ayrıcalıktı. İzleyen yıllarda Avrupa'nın diğer devletleriyle de benzer anlaşmalar imzalandı. Osmanlı İmparatorluğu için 1838, pre-kapitalist, iaşeci ve ekonomiden çok maliyeye ağırlık veren fiskalist bir iktisadi yapıdan parasallaşmış ilişkilerin hakim olduğu modern bir ekonomiye geçişi ifade eder. Ticaret anlaşmalarıyla birlikte iç gümrükler ve alım satımdaki tekeller kaldırılmış ve uluslararası ticarette serbestleşme kabul edilmişti. Tanzimat sonrasında hızla artan parasallaşma ve metalaşma bu gelişmelerin bir sonucuydu (Toprak 1988). Osmanlı ekonomisinin bu dönemde sergilediği etkileyici genişleme[2] ve bu süreçte tüccarların yeni aracı sınıflar olarak ortaya çıkmaları, değişimin en çarpıcı işaretidir.[3] Kısacası, "katı olan her şey buharlaşıyordu".

Geleneksel Türk tarihyazımında bu süreç Osmanlı'nın "yarı sömürgeleşmesi" ya da buna tekabül eden daha "tarafsız" kavramlarla adlandırılmıştır. Bu paradigmaya göre emperyalizm, imparatorluğu dünya ekonomisiyle eklemlenmeye zorlamıştır.[4] Eklemlenme sürecinde zorun/tahakkümün rolü inkâr edilemeyecek bir gerçek olmakla birlikte bu eklemlenmeyi devlet yapısını dağılmaktan kurtaracak son fırsat olarak gören Osmanlı siyasal elitinin –özellikle Tanzimat'la birlikte kurumsallaşan sivil bürokrasinin– de gönüllü olarak desteklediği söylenmelidir.

Devletin merkezileşme çabalarında kilit roller üstlenen Tanzimat bürokratları, kendi çıkarlarının sultanın ve geleneksel çevresinin iktidarının etkisizleşmesinden geçtiğini ve bunun

2 1840 ile Birinci Dünya Savaşı'nın başlangıcı arasındaki dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nun ihracatı 1880 yılının fiyatlarıyla dokuz kat artarken, ithalatı da on kat artmıştı (Kasaba 1994: 211).

3 Malların dolaşımını sağlamakta ve üretimi örgütlemekte tüccarları temel aracı sınıflar haline getiren esas dinamik, uluslararası ticaretin artışıyla birlikte yabancı devletlerin, kendi mallarını yurdun iç bölgelerine taşıyacak kişilere duydukları ihtiyacın artmasıydı (Issawi 1980: 302).

4 Bu yaklaşımın tipik bir örneği için bkz. Çavdar (1970).

da ancak dış dinamiklerin harekete geçirilmesiyle gerçekleşeceğini kavramışlardı. 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra gerçekleşen merkezi ve yerel idaredeki önemli değişiklikler esas olarak içinde çelişkiler barındıran nihai bir hedefin ürünüydü: Bir yandan temel reformları uygulamaya sokmak, öte yandan bürokrasinin ayrıcalıklı konumunu sağlamlaştırmak. Sivil bürokrasi, dünya ekonomisine eklemlenme sürecinin hızla değişen koşullarına uyum sağlayamadığı takdirde iktidarını sağlamlaştıramayacağını anlamıştı. İşte bu nedenledir ki, bu çalışmada devlet yönetiminin bürokratikleşmesinin devletin bir ana planından çok; Migdal'ın (1988) ifadesiyle "hayatta kalma stratejisi"nin sonucu olduğunu vurgulamayı tercih ettim.

İttihat ve Terakki'nin, Tanzimat'a karşı liberal ve burjuva bir tepki olduğuna daha önce değinilmişti. Fakat Tanzimat'a ilk tepki Abdülhamit'in 1876'da iktidara gelişiyle birlikte otoriterleşme yönünde oldu. Abdülhamit'in *par excellence* despotik ve kişiselci yönetimiyle birlikte Tanzimat'ın başlattığı bürokraside rasyonelleşme süreci de sistematiğini kaybediyordu. Geleneksel sınıfların Tanzimat'a duydukları tepkilerin üzerinde yükselen Abdülhamit'in uygular göründüğü pan-İslâmcı politika ise esasında yabancı etkilerini dizginlemek üzere kullandığı bir kozdu ve bu yönüyle de Müslüman orta sınıfın imparatorluk içindeki kötüleşen konumunu değiştirmekten uzak kaldı. Tam tersine, birçok noktada Tanzimat'ın modernleşme projesini sürdürdü yeni sultan. Kendi iktidarına içkin bu çelişkilerin aslında kendisinin mezar kazıcılarını –İttihatçıları– doğuracak zemini hazırladığının farkında mıydı bilinmez.

Bu çalışma kapsamında Abdülhamit'in despotik iktidarının incelenmesi iki açıdan önemli: Birincisi, padişahın böl-ve-yönet politikasının önemli bir aracı olarak polis örgütü ilk kez bu dönemde yaygınlaşmıştı. İkincisi, bu dönemdeki polis pratikleri İttihat ve Terakki'nin liberal bir muhalefet hareketi olarak ortaya çıkışının nedenlerinden de birini oluşturuyordu. İttihat ve Terakki iki farklı muhalif ideolojiyi bütünleştirmiştir: Tanzimat'a karşı "ulusçuydular"; Abdülhamit'e karşı ise liberal.

Bu bölümde ilk olarak Abdülhamit iktidarına kadar geçen dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda polisin örgütlenmesi ve pratikleri tartışılacaktır. Daha sonra da esas olarak Üçüncü Kısım'da incelemeye başlayacağımız İttihat ve Terakki dönemindeki polis ve polisliğe ilişkin meselelere bir geçiş olarak Abdülhamit dönemi incelenecektir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

POLİSİN TARİH ÖNCESİ: ABDÜLHAMİT DÖNEMİNE KADAR

Sivil ve "rasyonel" bir bürokrasinin oluşumuyla birlikte Tanzimat, polislik işinde yeni bir dönemin başlangıcına işaret eder. Bu dönemde sivil bürokrasi polislik işini ordunun elinden almaya çalışır. Yine de polisin örgütlenmesi, imparatorlukta hâlâ geçerli olan "dolaylı idare" nedeniyle inişli çıkışlı bir seyir izlemiş, yer yer de duraklamıştır. Polisin bir ölçüde de olsa merkezileşmesi için, esas olarak 19. yüzyılın ikinci yarısını beklemek gerekecektir. Dolaylı idare sistemi, birbirinden farklı kurumların ve güç odaklarının eş anlı olarak ve çoğu halde de birbirleriyle çatışarak polislik işini üstlendikleri bir yapının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Merkezi bir polis örgütünün yokluğu, polislik işinde çok katmanlı ve karmaşık bir hiyerarşik yapıya yol vermiştir. Bu koşullarda poliste önemli değişiklikler görülmekle birlikte, *polislik işi* temelde yerel toplumsal güçlerin "kolektif sorumluluğu" ilkesi uyarınca var olmaya devam etmiştir.

Bu nedenlerle polislik işi düşünüldüğünde Tanzimat öncesi dönem "klasik dönem" olarak adlandırılabilir.[1] Tanzimat'la

1 Bu dönemlendirmenin polislik işi bağlamında yapıldığını bir kez daha belirtmekte yarar var. Aksi takdirde, 16. yüzyıl sonuna kadar olan dönem için kullanılan bu terimin 19. yüzyıla kadar genişletilmesi Osmanlı tarihçilerini isyan ettirebilir.

birlikte gelen değişiklikleri kavramak için öncelikle imparatorlukta bu döneme kadar geçerli olan polislik işinin temel özelliklerini vurgulamak gerekiyor. Tanzimat, temelde imparatorluğun çöküşüne karşı Batı tarzı yöntemlerin uygulamaya sokulduğu bürokratik bir tepkiydi. Bu dönemdeki bürokratik yapının kırılganlığını, ikili karakterini ve polislik söz konusu olduğunda "klasik dönem"le arasındaki sürekliliklerin temel nedenlerini burada aramak gerekir. Dönem, ekonomiden hukuka, idari örgütlenmeden polisliğe kadar hemen bütün alanlarda ikili bir yapı ortaya koyar. Eski ve yeni kurumlar birbirlerini tasfiye etmeden/edemeden bir arada bulunurlar. Bütün bu nedenlerle Tanzimat döneminde polislik işinin geçirdiği değişimler ve süreklilikler "klasik" dönemde geçerli olan polislik pratiği anlaşılmadan incelenemez.

İki dönem arasındaki süreklilik en açık şekilde polislik işinin, yerel toplumsal güçlere havale edildiği ve "kolektif sorumluluk" olarak adlandırdığım polislik tarzında gözlenir. "Doğu" veya "Batı" fark etmeksizin, dolaylı idarenin hüküm sürdüğü diğer bütün devletlerde olduğu gibi, bu dönemde imparatorluk "altyapısal iktidarını" kuramadığından halkı yönetirken aracı toplumsal/kişisel güçlere gereksinim duymuştur. Ergenç, Osmanlı kentlerindeki kurumların *teorik* olarak, merkezin egemenliğini pekiştirmek için kurulduğunu söyledikten sonra şu saptamayı yapar: "Ancak yaşanan dönemin teknolojik düzeyi, tarımsal ekonominin zorlamaları, coğrafi mekân öyle bir uygulama gerektirmiştir ki, yaratılan kurumlar teorik temellerinin aksine özellikler kazanmışlar ve merkez esneklik göstermiş, hatta yerel yönetim kurumlarını sistemin vazgeçilmez öğeleri olarak içine almak zorunda kalmıştır" (1979: 1267).

Altyapısal iktidarın böylesine sınırlı ve dolaylı idarenin egemen olduğu bir sistemde polislik, esas olarak ordunun kamusal güç olarak polisliği elinde tuttuğu bir yapı içinde sürdürülür. "Klasik" dönemde ordunun polislik görevi büyük kentler ile ayaklanmalar veya toplumsal huzursuzluklar gibi acil durumlarla sınırlıydı. Michael Mann'ın, "üçüncü düzey" tahakküm dediği ve ilk iki düzeyin başarısızlıkla sonuçlanması durumun-

da gündeme gelen aşamadır bu. Birinci düzeyi "pazarlık" olarak adlandırır Mann. Konumuzla ilgili esas tahakküm düzeyi örgütlü ve merkezileşmiş sivil bir polis gücünü gerektiren "ikinci düzey"dir. Pre-modern Osmanlı devleti (diğer pre-modern devletler gibi) tahakkümün bu ikinci düzeyi ile uzun süre ilgilenmemiş ve 19. yüzyılda bunun gerekliliğinin fark edildiği noktada ise uygulayacak gücü kalmamıştır. Bu düzeydeki bastırma faaliyeti, bölgelerinde "polis" güçlerini kendileri oluşturan yerel toplumsal güçlere havale edilmiştir. İlerde iddia edeceğim gibi bu tarz bir polislik alt sınıflar için esas olarak tahakküm ve terör anlamına gelir. Yerelliklerde çeşitli düzeylerde güç sahibi olanlar, kuralları kendi işlerine geldiği gibi uygulamış ve birçok kez kadı ile işbirliğine giderek davaları kendi çıkarına uygun bir şekilde sonuçlandırmışlardır. Hakim polislik tarzının baskıcı karakteri, eşrafa önemli bir gelir kaynağı sunan para cezalarının toplanması konusunda kâra dayalı "girişimci" bir özellik de sergiler. Kısacası, merkezdeki "tepkisel" (*reactive*) ve askeri polislik ile yerelliklerdeki "kolektif sorumluluğun" hakim olduğu polislik aynı madalyonun farklı yüzleridir.

Tanzimat, polislik *pratiklerinde* çok fazla değişiklik getirmeyip yerel inisiyatiflere ağırlık vermeye devam etmiş olsa da, *örgütlenme* düzeyinde önemli değişimler gözlenir. Bürokrasinin modernleşmeci kanadının öncülüğünde başlatılan devletin genel bürokratikleşmesi sürecinde, polis ilk kez ordudan özerkleşip sivilleşme yolunda önemli adımlar atmıştır.

Merkezdeki ordu eksenli polislik faaliyeti ile çevredeki kolektif sorumluluğa dayalı "polis"in birlikteliğinin yarattığı sonuçlar devlet-toplum ilişkilerinin niteliğine dair önemli ipuçları sunar. Buradan bakıldığında, "kamu düzeni" kavramının tanımlanma süreçleri, polisteki bürokratikleşme çabaları bağlamında özel bir anlam kazanırlar. Kamu düzeni "suçları"nın geçirdiği tanım değişiklikleri incelendiğinde dönemin tipik özelliği olan ikilik bir kez daha karşımıza çıkacaktır. Devletin bu dönemde kamu hukukunun kapsam alanını, özel hukuk aleyhine nasıl genişletmeye çalıştığını da bu vesileyle gözlemleme olanağı bulacağız.

Bu bölümde, Tanzimat dönemindeki polis ve polislik işinde daha önceki dönemlere referansla gözlenebilen süreklilikler ve değişimler konu edilecektir. Birinci Kısım'da özetlenen çalışmanın ana izlekleriyle uyumlu olarak bu bölüm, üç başlığa ayrılmıştır: "kolektif sorumluluk" meselesi, polislik işinde ordunun işlevi ve kamu düzeni polisliği. Bu alanlarda gözlenebilen i) süreklilikler, ii) değişimler ve iii) geçiş dönemleri her izlek için *ayrı ayrı* saptanmaya ve nedensellikleri ortaya çıkartılmaya çalışılacaktır.

Kolektif Sorumluluk

İmparatorluğun dolaylı idare yapısında en sık uygulanan polislik pratiği, aranan suçlunun yakalanıp devlete teslim edil(e)memesi halinde o kişinin bulunduğu varsayılan yerelliğe kolektif para cezasının uygulanması şeklindeydi. Arşivde bu konuda mevcut olan çok sayıdaki belgeden alınan birkaç örnek aydınlatıcı olabilir. Örneğin 1810 yılında Ankaralılar devlet tarafından istenilen suçlunun teslim edilmemesi üzerine 100.000 kuruş cezaya çarptırılmışlardı (CT no. 1797). Başka bir durumda Erzincanlılar kendi bölgelerinde bir yeniçerinin öldürülmesi nedeniyle 20.000 kuruşluk bir ceza ödemek zorunda kalmışlardı (CT no. 1530).

Osmanlı İmparatorluğu'nda 16. yüzyılın sonundan itibaren kamu düzenini en sık tehdit eden unsur eşkıyalıktı. Eşkıyalığın başlıca nedenleri arasında, bu dönemlerde baş gösteren iktisadi durgunluk ve daha da önemlisi devletin paralı asker kullanmaya başlaması sayılabilir. Devletin ya da eyaletlerde devlet adına hareket edenlerin askere alma pratikleri, eşkıyalığın aldığı özel biçimlerin de belirleyicisi olmuştur (Barkey 1994: 148-152). Barkey'in belirttiği gibi köylüler resmi yetkililer tarafından kendi maiyetleri altına alındılar veya doğrudan doğruya sultanın ordusuna dahil edildiler. Dahası, bu önemli pozisyonlarda devlet adına eyleyen kişilerin kendi aralarındaki rekabet, maiyetlerin sürekli genişlemesi yolunda bir dürtü oluşturdu. "Maiyetindeki kişiler ne kadar çoksa, savaş sırasındaki kat-

kıları o ölçüde çok oluyor ve devletten aldıkları pay da artıyordu" (*a.g.y.*,).

Devletin karşı karşıya olduğu ikilemse yüzyıllardır değişmemişti: Bir yandan, olası bir savaş durumunda ya da yerel güvenliğin sağlanması sorununda valilerin maiyetlerine gereksinimi vardı; öte yandan bizatihi bu insanlar kamu düzenine en büyük tehdidi oluşturuyordu. Bulunan çözüm, insanların kendi kendilerinin polisi olmaları anlamına gelen yerel inisiyatifleri polis gücü olarak kullanmaktı. Barkey'in yazdığı gibi 17. yüzyılda "eyaletlerden gelen şikâyetler ve korunma talepleri karşısında devlet, köylülerin silahlanmasını ve alt düzeyde milisler kurmalarını teşvik etmiştir" (Barkey 1994: 167).

Eşkıyalığa yol açan bu gelişmeler 19. yüzyılda da sürmüştü. Savaşlar ve yenilgiler devam etmiş, bölge valileri savaşlara katılmak için bölgelerini terk etmiş, bu nedenlerle azaltılmak zorunda kalınan istihdam yüzünden maiyettekiler, kendilerine yeni patronlar aramaya başlamışlar ve halkın üzerindeki vergi yükü artmıştı (Uluçay 1955: 56). Sorunlar 19. yüzyılda sürdükçe, o sorunlara bulunan çözümler de varlığını sürdürdü. Eşkıyalıkla baş edebilmenin en etkili yolu olarak "kolektif sorumluluk" görüldü ve imparatorluğun hemen her yerinde uygulandı. Balkanlar'daki bir köyde oturanlar, aranan bir eşkıyayı yakalamadıkları ve altı ay boyunca onu barındırdıkları gerekçesiyle hane halkı başına 250 kuruş ödemekle cezalandırıldılar. Başka bir örnekte, bir grup eşkıyayı yakalayamadığı için yerel eşraftan biri büyük bir para cezasına çarptırıldı. Aynı belgeden öğrendiğimize göre, bu miktarın 60.000 kuruşu tahsil edilmiş ve kalanı ise taksite bağlanmıştı (CT no. 373).[2]

2 Kolektif sorumluluk sisteminin her pre-modern devletin uygulamak zorunda olduğu evrensel bir pratik olduğunu göstermek için, polislik meselesinde Osmanlı ile karşılaştırılabilecek belki de en son örnek olan İngiltere'deki durumu aktarmak yeterli olabilir. "18. yüzyıl öncesi İngiltere'sinde merkezden yönetim, büyük oranda yönetim yetkilerinin feodalizmin alt siyasal merkezlerine devriyle mümkündü. Bu ise, polislik gibi işlerde sorumluluğun merkezi bir üst denetim çerçevesinde yerel yapılara devri anlamına geliyordu." Bu sistem içinde "merkezin düzenini kendi bölgelerinde sağlayamayanlar krallığa bunun karşılığında parasal cezalar ödemekle yükümlüydüler" (Shearing 1996: 287).

Bu örneklerin de gösterdiği üzere her pre-modern devlet gibi Osmanlı İmparatorluğu da, bireylerin gündelik hayatlarının denetiminden/polisliğinden uzak durmuş ve bu işlevi özel inisiyatiflere terk etmiştir. Bu devletlerin iktidarları, sadece bu "sorumluluğun" yerel inisiyatiflerce yerine getirilmediğinin anlaşıldığı durumlarda onlardan para cezalarının tahsil edilmesine çalışılmasıyla, daha ciddi hallerde de ordunun şiddetli bastırma faaliyetleriyle sınırlıdır.

Aracı grupların/yerel beylerin elini güçlendiren kolektif sorumluluk uygulaması halkın maruz kaldığı polislik pratiklerinin niteliğini de büyük ölçüde belirler. Bu noktada hatırlanmalıdır ki, devletin toplumdan taleplerini, toplumun bu talepler karşılığında kopardığı "haklar"la dengeleyen bir yapı, ancak idari yapısını bürokratikleştirmiş modern bir devletin varlığıyla mümkündür. Polis gücünün merkezileşmediği ve topluma yeteri kadar nüfuz edemediği durumlarda oluşacak olan polislik pratiği, ister istemez salt bastırma niteliğiyle öne çıkacaktır.

Bu sistemde, loncalar ve aileler gibi korporatif yapılar dışardan polisliğe kapalıdır. Bu yapıların işgal ettiği alan, "özel alan" olarak değerlendirilir. Dolayısıyla sistemin baskıcı yüzü esas olarak işi, ailesi ya da kalacak bir yeri olmayanlara yöneliktir. Böylesi bir polisliğin, yapısı gereği doğuracağı ayrımcılıkla atbaşı giden diğer bir unsuru ise cezalandırmanın ve şiddetin "gösterim etkisi" olacaktır. Şiddet ne kadar dehşet uyandırıcı bir tarzda uygulanırsa, potansiyel suçluları o derece caydıracağı varsayılır. Altyapısal iktidarın sınırları düşünüldüğünde öyle de varsayılmak durumundadır. Naima Tarihi'nin yazdığına göre şehrin gece ve gündüz devriyesinden ve suçluları ya da şüphelileri yakalamaktan sorumlu subaşına bağlı asesbaşlarından biri (Zülfikar Ağa), Köprülü'nün sadrazamlığı sırasında 4.000'i aşkın adam öldürmüş ve bunların cesetlerini "bir laşe" gibi denize atmıştır (aktaran Okçabol 1940: 40). Böylesi bir cezalandırma anlayışı içinde işkencenin de merkezi bir rolü olacağı bellidir. 16. yüzyıla ait bir Osmanlı belgesinde işkencenin varlığı şu sözlerle dile getiriliyor: "Bir kimsenin emrinde veya elinde uğruluk nesne [hır-

sızlık malı] bulunsa satın aldıysa satanı bulduğu vakit getürüb kadıya teslim ede veyahut yabanda bulduğunu ispat ede, amma işkencede ihtiyat edeler ki kablelsübut [suçu doğrulanmadan] telef-i nefsolmıya ve eğer işkenceden ölürse davası sorulmaya" (aktaran Tongur 1946: 95).

Polisin baskıcı özelliğinin ön planda olmasının önemli bir nedeni, Osmanlı toplumunun 19. yüzyılın sonlarına kadar "pasifize" edilememiş bir toplum olarak kalmasıydı. Beklenebileceği gibi, kolektif sorumluluk pratiği, halkın silahlandırılmasını da zorunlu kılar. Tam da bu nedenle, modern devletlerin inşâ dönemlerinde tahakküm araçlarının halkın elinden alınıp devlet elinde tekelleşmesini sağlamak, devlet elitlerinin önünde aşılması gereken çok önemli bir sorun olarak durur.

Uzmanlaşmış bir polis gücünün yokluğunda "meşru" ve "gayrimeşru" şiddet kullanıcılarının arasındaki ayrım da muğlaklaşır (Tilly 1985). Bu yapıda, silahlı grupların polislik işiyle görevlendirilerek sisteme eklemlenmeleri sağlanır ve böylece polislik, toplumsal güç odaklarını pasifize etmek gibi ek bir işlev de üstlenmiş olur. Klasik dönemde merkezdeki hırsız ve yankesicilerden sorumlu olan *böcekcibaşıların* bizatihi kendileri eski hırsız veya diğer suçlulardan oluşurdu. Benzer bir durumun *subaşıları* için de geçerli olduğunu Evliya Çelebi'nin aktardıklarından öğreniyoruz: "Sivas valisi Murtaza Paşa, asi Ambare Paşa'nın adamlarından iken kendisine arz-ı hizmet eden Çomar Bölükbaşı'ya 150 kişilik maiyetinin ulufesi mukabilinde Niksar subaşılığını vermiştir" (aktaran Alyot 1947: 50).

Yerel unsurların denetimindeki *tepkisel* polislik, yerel güç ilişkilerinin son derece belirleyici olduğu ve bu nedenle sıradan halk üzerinde "terör" düzeyine ulaşan ve merkezden denetleme imkânlarının son derece kısıtlı olduğu baskıcı bir polislik pratiğidir. Söylemeye gerek yok: Sistemin bir gereği olarak, toplumun hakim kesimleri kendi hayatlarını düzenlemede "özgür" bırakılmışlardır. Bu "özgürlüğü" en yalın haliyle tımar sistemindeki değişimleri izleyerek görebiliriz. Geleneksel *fief* dağıtım sisteminde, bir tımar sahibi devletin işlevlerini üstlenmesi karşılığında kendi bölgesinin gelirlerine el koyma hak-

kı kazanıyordu. Üretici nüfustan, sultan adına topladığı artığı temellük etmek ve/veya tüketmek hakkına sahipti (Haldon 1992: 63).

18. yüzyıldan sonra savaş teknolojisindeki değişimler ve mali sorunlar nedeniyle bu sistemin devlet için işlevini yitirmeye başlamasıyla birlikte, pratik bir çözüm olarak tımar sistemi kaldırılarak devlete acil para ihtiyacını karşılayacak olan *iltizam* sistemine geçildi.[3] Artık belirli bir bedel karşılığında iltizamı üstlerine alanlar (mültezimler) peşin olarak devlete ödedikleri gelirleri halktan çıkarmaya başlamışlardı. Eyaletlerde güçlü ayan sınıfının oluşumunu hazırlayarak iktisadi artığın denetlenmesinde ademi merkezileşmeyi başlatan temel gelişme buydu. Artık vergileri toplayan ve kendi bölgelerinde güvenliği sağlayan doğrudan doğruya bu sınıflardı (Ortaylı 1983: 29). İltizam, imparatorluğun eski idari sisteminden radikal bir kopuşu ifade etmiyordu. Fakat yeni sistemin bu çalışma kapsamında önemli olan boyutu, merkezi hükümetin özellikle eyaletlerde vergi toplama işini eski elitlerden (askeri komutanlar, dinsel vakıflar, v.s.) yeni elitlere devretmesiydi. İslamoğlu'nun belirttiği gibi, bu süreç devletle toplumsal güçler arasında süregiden pazarlığın aldığı yeni bir biçimdi. Devlet bu pazarlık sonucunda yeni elitlerin sisteme bağlılığını sağlamaya çalışıyordu (İslamoğlu 2001: 363). Bekleneceği gibi, yerel unsurların 18. yüzyılda ayanlaşma süreciyle birlikte ellerindeki polislik gücünün artması da hız kazanmıştır.

Ayan ailelerinin eyaletlerde yönetici elitler haline gelmesiyle birlikte resmi görevliler ile bu aileler arasında işbirliği başladı. Uzunca bir süredir güvenlikle görevli memurlar zaten halktan vergi adı altında fazla paralar alıyorlardı. Örneğin, "subaşıları, serbest olan yerlere müdahale etmek gerekmediği halde, buralarda da 'cürüm-cinayet', 'arusane', 'kul ve cariye müjdeganesi', 'badıheva' türünden çeşitli vergiler ... topluyor-

3 İmparatorluğun karşı karşıya bulunduğu mali sorunların boyutu, zaman içinde toplanabilen vergi miktarındaki değişikliklerden anlaşılabilir. 1527/28 tarihli Osmanlı bütçesine göre devlet, toplam vergi gelirlerinin % 51'ini kontrol edebiliyordu. 1669/70 tarihine gelindiğindeyse bu oran sadece % 25'ti (Kıray 1993: 52).

lardı" (Özkaya 1994: 92). Keza 18. yüzyılda naipler[4] ve kadılar davalardan fazla ücret almaya devam ediyorlardı. Ayan aileleri ile devlet görevlileri arasındaki ittifakın zemini bu yolsuzluklarda yatıyordu. Özkaya'nın yazdığı gibi "vali, kadı gibi görevlerini suistimale meyilli, bir an önce servet peyda etmek, çok az sürecek olan görevi sırasında mevcut şartlardan faydalanmak isteyen kimselerin mütegallibeliğe meyilli ayandan olanlarla anlaşmak cihetine gitmeleri olağan hale gelmişti" (*a.g.y.*, 93). Kaldı ki, "kadılar [ve] naiplerin izni olmadan ayanın suistimalinin olması çok zordu. Çünkü, bunlar suistimali önleyecek yazıları İstanbul'a her an yazabilirlerdi. Fakat çıkarları yüzünden beraber hareket etmeyi tercih ediyorlardı" (1994: 261).

Bu ailelerin oturdukları evler hükümet konakları gibiydi ve içlerinde hapishane bile bulunuyordu. Bu insanlardan şikâyetleri içeren bir belgeden anlaşıldığına göre Sivas'taki bir ayan halktan yasal olmayan yollardan vergi topluyor ve ölen insanların mirasları üzerinde hak iddia edebiliyordu. Eğer bir kişi bunlara karşı mahkemeye gidecek olursa kadıyı ve güvenlik güçlerini satın alıyorlar ve şikâyetçiyi yedi yüz sopa vurdurarak cezalandırıyorlardı (Akçam 1982: 87). 1798 tarihli böylesi bir şikâyeti konu edinen başka bir belgede devlet, bir Yunan köyündeki İbrahim Efendi adlı bir *subaşının* baskıcı uygulamalarını itiraf ederek bunların engellenmesi için gerekli önlemlerin alınmasını vaz' eder (CT no. 2313).[5]

Ayanlar polis gücü olarak eşkıyaları da kullandılar.[6] Deve-

4 Esas olarak vekil anlamına gelmekle birlikte, genellikle bir yere tayin olunan kadıların, kendileri gitmedikleri takdirde yerlerine gönderdikleri kişilere denirdi (Sertoğlu 1986: 235-6).

5 Arşivler, devletin bu tarz yanlış uygulamaların düzeltilmesine dair sayısız uyarılarıyla dolu. Fakat bunların varlığı, bir "kerim devlet"in ya da her şeye kadir bir devletin işaretleri olarak yorumlanmamalı. Aynı bölgeye aynı konu hakkında birbiri ardına gönderilen uyarıların varlığından araştırmacının çıkartabileceği bir sonuç da, bazı sorunların çözümlenemeden kaldığıdır.

6 Literatürde eşkıyalar üzerine esas olarak iki yorum mevcut. Hobsbawm, eşkıyaları güçlülerin baskılarına karşı mücadele eden "sosyal haydutlar" olarak tanımlıyor (1990: 11). Diğer bir yorum ise bu insanları "pragmatik, çıkarcı, kendi köylü yoldaşlarını iktidar sahipleriyle işbirliğine girerek soyan yükselme arzusundaki muhterisler" olarak tanımlar (Vanderwood 1992: xxi). Os-

li'deki ayanlardan biri binden fazla eşkıyayı yerel nüfusu kontrol altında tutabilmek için istihdam etmişti (Akçam 1992: 87). Keza Şorba kazasında ayanlık iddiasında olan Tiryaki Mustafa beş tane eşkıya grubuyla anlaşarak rakibinin mallarını yağmalamış ve hane halkına işkence etmiştir (Özkaya 1994: 142-3).[7]

Bu ayanların büyük bir çoğunluğu bölgenin ileri gelen ailelerinden çıktıysa da, devletin kimi zaman belirli bir kişiyi "güvenliği sağlamak için" ayan olarak atadığı da görülebiliyordu. Örneğin bir kasabada ayan bulunamadığında devlet, eşkıyaları bastırmanın tek çaresi olarak ayan olarak atayabileceği bir kişiyi arıyordu (CT. no. 373). 18. yüzyıl sonlarında Balkan bölgelerinde, faaliyetlerini sona erdirmeleri karşılığında eşkıya gruplarının ayan ilan edildiklerine dair belgeler de mevcut (CT. no. 1063). Eşkıyaların polis olarak kullanılmasının ana nedeni, "altyapısal iktidarını" oturtamamış bir devlette, toplum düzenini sağlamanın en kestirme yolunun, bu grupları polis kuvvetine dönüştürmekten geçmesidir. Bu politika sayesinde kamu düzeni görünüşte bozulmadan kalacak, aynı zamanda merkezileşmenin önündeki büyük bir engel de ortadan kaldırılmış olacaktır.

---

manlı İmparatorluğu bağlamında bu ikinci yorumun gerçeğe daha yaklaştığını düşünüyorum (benzer bir görüş için bkz. Barkey 1992: 176-188) 19. yüzyılda Ege bölgesindeki eşkıyalığı inceleyen Yetkin, Hobsbawm'ın çizgisine daha yakın durduğunu söylese de kitabında anlatılan eşkıyaların büyük çoğunluğu, yerel güç sahipleri ya da devlet görevlileriyle işbirliği yapan nüfuz tacirleri olarak ortaya çıkıyorlar. Örneğin Batı Anadolu'da büyük yatırımları olan bir İngiliz kapitalisti Whitaller, dönemin efsanevi eşkıya lideri Çakıcı'ya silah sağlıyordu. Çakıcı'nın affı için devletle pazarlığa oturan da aynı kişiydi (1997: 61). Başka bir olayda bölgenin önde gelenlerinden biri Çakıcı'ya silah ve para yardımı yaparken, eşraftan başka biri Çakıcı'ya alternatif başka bir eşkıya grubunu örgütlüyor ve Çakıcı'nın üzerine sürüyordu (*a.g.y.*, 89). Buna benzer örnekler, Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyıldaki eşkıyalığın, köylülerin çıkarlarından çok, eşrafın çıkarlarına hizmet ettiğine işaret ediyor.

7 20. yüzyılın başlarına kadar devlet, bir eşkıya grubuyla mücadele ederken rakip eşkıya gruplarını kullanmaya devam etti. 1908 meclisinde bir Selanik mebusu konuyla ilgili olarak şunları söylüyordu: "Hükümet bunları [Verhovist çetesi] yakaladığı zaman hiçbir vakit eşkıya muamelesi yapmamış, eşkıyalara karşı tatbik edilen cezayı bunlara tatbik etmiyorlardı... Yalnız bunlar eşkıya çetesi takip ediyorlardı. O çete de Apostol çetesi idi" (MMZC 1/1 1: 391).

Polislik işinin baskıcı biçiminin yanı sıra, Osmanlı İmparatorluğu'nda 19. yüzyıla kadar polislik pratiklerinin diğer problemli bir özelliği de "girişimci" niteliğidir. Bu dönemde suçu önleme pratiği kârlı bir iştir. Tersinden söylersek, kârlılık fırsatı sunmayan bölgeler çoğunlukla polislik hizmetinden yoksun kalmıştır. Bu olgunun, iltizam sistemiyle birlikte parasallaşmada gözlenen göreli artışla da ilintili olduğu söylenebilir. Tımardan iltizama geçiş, devletin artan savaş giderlerini karşılamak için nakit paraya duyduğu acil ihtiyaçtan kaynaklanmış ve bu nedenle özellikle merkezden uzak eyaletlerde verginin ayni değil, nakdi olarak toplanması acil bir ihtiyaç olmuştu (Genç 1973). Mültezimler devlete sabit bir para verdikten sonra artığı kendileri için toplayabiliyorlardı ki bu durum vergilendirilebilir ürünlerin artması doğrultusunda bir teşvik de oluşturuyordu. Önceleri sivil ve askeri bürokratların arasından seçilen mültezimler, esas olarak üretim sürecinin bir parçası olmak yerine rantiyer bir sınıf haline gelmiş ve daha sonra da iktidarlarını bölgedeki ayanlara devretmişlerdi (Genç 1994: 61).

Polislik gibi kârlı bir alanı, ayanlar tabii ki ıskalamayacaklardı. Zaman içinde, polislikten sorumlu olan yeniçerilerin bu işlerdeki doğal müttefikleri haline geldiler. Tımar sisteminin gerilemesiyle birlikte yeniçeriler, kentlerdeki konumlarını ve iktisadi bağımsızlıklarını yeni toprak sahibi sınıfla ittifaka girmek, onlar için çalışmak, zaman zaman da bu sınıfın üyesi olmak yoluyla güçlendirerek bütün imparatorluğa yaymışlardı (Haldon 1992: 69). Bu bağlantılarla birlikte artığın giderek artan bir kısmını alıkoymayı başarmışlardı.

Ayan ve yeniçeri işbirliği, polis gücünün finansmanında da kendini gösterir. Merkezi ve kamusal bir polis örgütünün kurulmadığı ve polislerin geçimlerinin bölge halkı tarafından karşılandığı bu sistemde, ek vergiler de hesaba katıldığında bunun ne büyük bir yük oluşturduğu tahmin edilebilir. Örneğin "Edirne bostancıbaşıları ve bostancıları halktan çenber akçesi, kötek akçesi, hatap akçesi, balık akçesi, konakçı akçesi, saman akçesi ve saman ile bir takım resimler ve bazı mahalleler-

de de panayır akçesi alarak geçinirler ve hayvanlarını beslerlerdi" (Tongur 1946: 99).

Ayrıca başkentin dışındaki alanlardan sorumlu polisler yalnızca maaş almakla kalmıyor, aynı zamanda, hepsini yerel halkın finanse ettiği buğday, et ve tahıldan ek gelirler de sağlıyordu. Yerel halkın yeniçeri ve subaşıların yolsuzluklarını şikâyet ettikleri çok sayıda belge bulunabilir. Bunlardan 1795 tarihli olanı, kamu düzeninden sorumlu yeniçerilerin halktan serbestçe yiyecek topladığını belirtmektedir (CT no. 2916, ayrıca bkz. no. 2313 ve 1063).

Bu bağlamda zikredilebilecek başka bir sorun da polislikten sorumlu kişilere verilen maaşların azlığından kaynaklanan personel niteliğindeki düşüklüktü. Dahiliye Nezareti'nin kaymakamlara gönderdiği bir mektupta düşük ücretler yüzünden askerlerin zaptiye olmak istemediklerini ve yalnızca "serserilerin" bu görevi kabul ettiği belirtiliyordu (CT no. 1984).

Düşük ücretler nedeniyle zaptiyeler geçimin daha ucuz ve kolay olduğu yerlerde daha uzun süre kalıyorlardı. Bu da doğal olarak zaptiyelerin vergi toplama ve kamu düzenini sağlama görevlerinin diğer bölgelerde ihmal edilmesine neden olmaktaydı. Yerel düzeyde en yüksek otorite olan kadıların bile kolaylıkla haksız kazanç sağlayabildikleri bir ortamdan söz ettiğimizi hatırlatalım. Ortaylı'nın ifadesiyle "16. asır sonlarından itibaren kadıların yargı bölgeleri dahilinde devre çıkması gibi bir usulsüzlüğün yerleştiği görülmektedir. Normal olarak belki naiblerin teftiş veya keşif gibi işlemler için makul sayıda adamlarıyla köy ve nahiyelere gitmeleri gerekirken; köy köy çoğun diğer mülki ve askeri amirler ve kalabalık bir maiyetle gezip, reayanın bedava yem ve yemeğini alıp, resm-i kısmet için zorla dava görmek, istek harici tereke taksimi veya normal ölüm, kaza sonucu ölümlerden cerime almak gibi yolsuzluklara başvurmaktadırlar" (Ortaylı, 1976: 100).

Doğal olarak, merkezden uzaklaştıkça bölgelerdeki yerel güçlerin etkisinin de o ölçüde artacağı beklenebilir. Bu bölgelerde polislik işi merkezin "atadığı" bölgenin etkili kişileri tarafından kontrol ediliyordu. Bu mekanizma özellikle merkezi

otoritenin zayıfladığı dönemlerde yerel toplumsal güçlerin kazanç kaynağına dönüşüyordu. Bölgenin önde gelenleri polislik işini "satın almasına" karşılık, devlete ödediklerinden çok daha fazlasını halktan çıkarıyorlardı.

Kolektif sorumluluk sisteminin kentlerde nasıl işlediğini anlamak için, öncelikle geleneksel Osmanlı kentlerinin yapısının anlaşılması gerekiyor:

> Bütün feodal şehirlerde olduğu gibi, Osmanlı şehrinin merkezinde de bir mabet, merkezi devlet ofisi ve nihayet Avrupa şehirlerinde de bulunan lonca binası ve depo *(Guild Hall)* gibi bedesten vardır. Bu yapılar şehrin merkezdeki büyük meydanı üzerinde yer alır. Bu çekirdek bölgenin hemen etrafında da zenaatçıların ve esnafın bulunduğu çarşı vardır... Bu iş bölgesinden sonra, konut bölgesi (mahalleler) yer alır. Osmanlı kentinde mahalle sosyal sınıflaşmaya göre değil, etnik ve dini farklılığa göre biçimlenmiştir. Yani müslim ve gayrimüslim aynı mahallede oturmaz (Ortaylı 1979: 195).

Ortaylı'dan aktarılanlar esnaf örgütlenmelerinin ve mahallelerin polislik işindeki merkezi konumları hakkında ipuçları vermektedir. Mahalleden başlayalım:

> Geleneksel Osmanlı kentinde beledi hizmeti yürütmek demek, şehir halkına kendi işini kendi yürütmek için bir yaptırım gücü uygulamaktı, daha kısa bir deyişle kolluk görevini yerine getirmekti. Kadının yardımcıları olan resmi görevliler de aslında ön planda güvenlik sorumluları idiler. Subaşı, böcekçibaşı, çöplük subaşısı ve bazı yerlerde de mimarbaşı (Ortaylı 1985: 113).

Kentlerdeki "kolektif sorumluluk" sistemi, polisin birçok durumda etkin rol oynamasının önündeki en büyük engel olan ve Stinchombe'nin (1963) "mahremiyet kurumları" dediği olgunun kaçınılmaz sonuncuydu. "Kamusal" ve "özel" alanlar arasındaki ayrım polisin toplumsal işlevinin belirlenmesinde temel öneme sahiptir. Nedeni açık: Polis ancak "kamusal" alanda gerçekleştiği düşünülen durumlara müdahale edebilir. Bu

sınırı aştığında ise ister istemez kurulu toplumsal ilişki biçimleriyle çatışmaya girmek durumundadır. Buna karşılık "mahremiyet kurumlarının" dayattığı bu kısıtı aşmaya yönelik olarak polis bir dizi strateji geliştirebilir. "Bunların arasında merkezi önemi haiz olanlar, özel mekânlara erişim imkânı olan yurttaşları kullanarak onları sürekli olarak uyanık olmaları ve istihbaratlarını kendileriyle paylaşmaları konusunda ikna etme stratejileridir (Shearing 1996: 289).

Osmanlı İmparatorluğu'nda "özel mekânlara erişim imkânı olan" kişi genellikle topluluğun dini lideri konumundaki mahalle imamıydı. Kolektif sorumluluğa dayalı denetimin temel unsurları ise cemaatçi ahlâk yapısı ile aile kurumu tarafından belirleniyordu. Mahalleler kentlerdeki temel polislik birimleriydi ve imamlar düzenin sağlanması için toplumun örgütlenmesinden sorumluydu. İsimleri kayda geçirilmişti. Suç işleyen kişi bulunamadığında bütün mahalle ve imamı bundan sorumlu tutuluyordu (Çadırcı 1991: 71). Sözünü ettiğim mahalle ahlâkının bir sonucu olarak, bir kişinin sorgulanması ve sürekli denetim altına alınması için mahalle halkının o kişiyi uygunsuz davranışlarından dolayı suçlaması yeterliydi. Eğer bir de geçmişinde uygunsuz bir davranışta bulunduğu anlaşılırsa artık o kişinin başka bir bölgeye sürülmesi mümkün olabiliyordu (Alyot 1947: 28). Bu boğucu cemaat ahlâkı yüzünden, insanlar "namaza hiç gelmediği" ya da "karısı yaramaz olduğu" gerekçesiyle oturdukları mahalleden çıkartılabiliyor, mahalle normuna uymayan davranışlar sergileyenlerin evlerinin kapılarına "katran çalınabiliyordu" (Ergenç 1984 ve 1999).

Mahallenin yerine getirdiği polislik işlevi o kertedeydi ki, Abacı'nın da söylediği gibi mahalleyi "Osmanlı hukukunun uygulanmasında alınan kararlardan bazılarının kaynağı olarak" düşünmek mümkündür (Abacı 2001: 203). Mahallenin "kolektif" olarak aldığı kararı kadı sadece onaylamakla yetiniyordu. "Onaylama sürecinde mahallelinin bu yetkisini 'doğru' bir şekilde kullanıp kullanmadığı sorgulanmaz"dı. Abacı 17. yüzyılda Bursa'da yaşanan bir olayı örnek verir. Bu olayda bir kadın "mahalleli tarafından 'menziline na-mahrem al-

makla' suçlanır ve mahalleden ihracı istenilir. Bu suçlamayı getiren mahalleli olduğu için Kadı başka bir kanıta gereksinim duymadan anılan kişinin mahalleden ihracına karar verir" (*a.g.y.*, 203).

Klasik Osmanlı kentlerindeki polislik pratikleri de oldukça karmaşık bir hiyerarşiye göre örgütlenmişti. Bu sistemde sadrazam en büyük otoriteydi ve denetimi altında çeşitli bölgeleri kontrol etmek amacıyla kurulmuş farklı isimlerde polis kuvvetleri mevcuttu. Bu birimlerin atanmasında ise rüşvete başvurulması sık görülebilen bir uygulamaydı. İstanbul'da polislik ile uğraşan yeniçerilerin *kethüdaları* yerel halkın finanse ettiği *kullukçuları* [karakol memurlarını] seçmekten sorumluydu. *Kullukçu* olarak seçilen yeniçeriler kazançlarından belli bir pay vermek zorundaydı ve bu göreve ancak üç ay için seçilebiliyorlardı. Sayılarının giderek artmasına bakılarak kazançlarının hayli yüksek olduğu söylenebilir (Tongur 1946: 56 ve 63).

Klasik bir Osmanlı kentinde kolektif sorumluluğun etkinliğini sağlayan esas otorite ise hiç şüphesiz kadıydı. İmparatorluk idaresinde güçler ayrımı tam olarak oturmadığından, kadının hem adli hem de idari görevleri bulunmaktaydı. "Aynı anda kaymakam, belediye başkanı ve polis şefiydi" (Okçabol 1940: 44). Neşri tarihine göre Osmanlı devletinde, başvurulacak ilk resmi görevliydi. Kent için vazgeçilmez olan yakacak odun, et, yağ, tahıl ve sebzenin İstanbul'a taşınması kadının asli görevleri arasındaydı. Kasabalarda ise padişahın temsilcisi olarak bütün idari, adli ve polislik görevlerini de elinde bulunduruyordu. Kendi bölgesinde suçlulara ceza verebiliyordu. Daha çok adli konularda yetkilendirilmesine karşın, idari görevleri de vardı ve denetçi olarak çalışıyordu. Sık sık polis devriyesine çıkmaları da bunun bir kanıtı olarak zikredilebilir.

Resmi Osmanlı söyleminde gayet adil olması beklenen kadı, adli süreçlerin katı düzenlemelerine riayet etmek zorundaydı. Oysa pratikte, lonca reislerinin ya da yörenin önde gelenlerinden birinin duruşmalar sırasında mahkemeye gelerek kararа kendi çıkarları doğrultusunda müdahale ettikleri pek çok olay mevcuttur (Ortaylı 1994: 62). Birçok durumda, yerel top-

lumsal iktidarı ellerinde tutan kişilerin kendi bölgelerine hangi devlet görevlisinin –ve bu arada kadının– atanacağını bile belirlediklerini biliyoruz (Ergenç 1979).

Kamu düzeninin sağlanması söz konusu olduğunda kadıya subaşılar yardımcı oluyorlardı. İmparatorluğun ilk dönemlerinde merkezi hükümetin atadığı subaşılar, imparatorluk sınırlarının genişlemesiyle sancak beyleri tarafından atanmaya başlamıştır. Satın alınabilir *(venal)* polislik işi subaşı pozisyonları için de yaygındı. Subaşılarını atama yetkisi vali ya da kaymakamların elindeydi ve bu görev genellikle geniş maiyeti olan güçlü kişilere veriliyordu. Paşaların yetkili olduğu eyaletlerde ise, subaşı atamaları esas olarak paşaların *kethüda* ve *haznedarları*[8] tarafından yapılıyordu ve karşılığında atananlardan *avaid* ve *fevaid* adı altında para topluyorlardı (Okçabol 1940: 32). Bu yönüyle, subaşılık görevinin bir çeşit özel mülk olarak değerlendirildiğini söylemek mümkün görünüyor. Bununla ilgili 1770 tarihli bir belgede, Abdülaziz Ağa adlı birinin bir kasabada otuz yıldır subaşılık yaptığından söz edilmektedir. Kasabalılar bu kişinin yedi yüz kilelik tahıl vergisini üç bine çıkardığından şikâyet etmişlerdir. Bunun yanı sıra, söz konusu kişi beş bin kuruş ve buna ek olarak, başka bir bölgeye bir grup asker yolladığını gerekçe göstererek altı bin kuruş daha toplamıştır. Halk, Abdülaziz Ağa'nın yerine eşraftan Hasan Ağa'nın bu göreve getirilmesini ve ilkinin cezalandırılmasını talep etmektedir (CT, no. 2337).

Hiyerarşik düzende subaşıdan sonra çarşı pazar alanlarının denetiminden sorumlu olup ücretleri dükkan sahipleri tarafından karşılanan *asesler* gelir (Ortaylı 1979: 198-9 ve Alyot 1947: 31).[9] Bunun yanı sıra dükkan sahiplerinin ödediği cezanın on-

8 Kethüda geniş anlamıyla "bir kimsenin maiyetinde ve onun direktifiyle çalışan, şahsına itimad edildiği için teferrüatlı işlerin idaresi kendisine terkolunmuş bulunan kimse anlamını ifade eder." (Sertoğlu 1987: 183). Haznedar ismi ise "bilhassa devlet erkanının maiyetinde bulunan ve şahsi servetlerini muhafaza ve idare ile mükellef olan kimselere verilirdi" (*a.g.y.*, 147).

9 Eski Türklerin kullandığı *ases* ile geleneksel İngiliz polis sistemindeki *assize* arasındaki fonetik uyum etimologlar açısından oldukça ilginç bir konu olsa gerektir.

da biri de asese kalıyordu. Subaşılar ve aseslere devlet tarafından ücret ödenmediğinden ve görev yaptıkları topluluk içinde yaşamak zorunda olduklarından o yerel birimdeki hakim unsurlarla ilişkilerini gözetmek durumunda olduklarını varsayabiliriz.

Kadıların en önemli idari görevi esnafın denetlenmesiydi. Önemli ölçüde özerk olan bu üretim örgütlenmelerine yönelik polislik işi, devlet açısından vazgeçilmezdi. Kadılar, ürünlere narh koymak yetkisini ellerinde tutarken, muhtesipler de fiyat politikalarının uygulanıp uygulanmadığını denetliyorlardı.[10] Tongur'un "18. asra girinceye kadar yurd için bir varlık ve tükenmeyen bir savaş kuvveti" olarak nitelediği bu korporatif yapıya devletin duyduğu ihtiyaç sadece malların üretimi dolayısıyla değil; kitlesel bir karışıklığın ortaya çıkması durumunda yararlanabilecekleri güçlerinden de kaynaklanıyordu. Örneğin Ankara kadısının Celali isyanlarına karşı 1599'da şehrin loncalarının yardımıyla halkı örgütlediğini biliyoruz (Ortaylı 1976: 102). Osmanlı devlet yöneticilerinin bu devasa kolektivite ile olan ilişkilerini belirli pazarlıklar üzerinden kurgulamaları anlaşılabilir bir durumdu. Zira, ne subaşı ne de yeniçeri ağası lonca yapısında örgütlenmiş bir pazara izinsiz olarak giremiyordu (*a.g.y.*, 35).

İlber Ortaylı'ya kulak verelim: "Lonca devlet kapısından önce bazı sorunları çözmeye ve cezaları vermeye yetkili ve yükümlüydü. Osmanlı devletinin ilk zamanlarında loncalar bu bakımdan çok daha geniş yetkilere sahipti ve toplumsal fonksiyonları daha kapsayıcıydı. Zamanla yetkileri azalmıştır. Ama debbağ esnafı (dericiler) gibi kalabalık ve kanlı bıçaklı bazıları bu yetkisini kıskançlıkla korumuş ve aralarına aldıkları katl zanlılarını bile yöneticilere teslim etmemişlerdir" (Ortaylı 1979: 212).

Loncalarla devlet arasında, esnafın kendi arasında düzenlediği seçimle iş başına gelen ve itibarı gayet yüksek bir görev olan

10 Muhtesipler idari zabıta görevini üstlenmişlerdi. İltizam yoluyla ve bir yıl süreyle tayin olunan muhtesiplere belirli oranlardaki "bedeli mukataa" karşılığı muhtesiplik beratı verilirdi (Tongur 1946: 27).

kethüdalık kurumu yer alıyordu. Bu kişiler ve kurullar "esnafın anlaşmazlıklarını da hallettiklerinden bu anlaşmazlıklar yargıçlığa ve kolluğa intikal eylemezdi" (Tongur 1946: 37). Devletin bireylerin gündelik yaşamına yeterli oranda nüfuz edemediğinin bir göstergesi olarak, kadılar hukuksal ihtilafların çözümünde çoğu kez kethüdaların fikrini sormak zorunda kalıyordu.

İmparatorluğun polislik sistemi açısından loncaların önemi, bu kurumların yapıları göz önüne alındığında daha iyi anlaşılacaktır. Özerk birimlerden oluşan bu örgütlerin üretim standartlarından, üyelerine uygulayacakları cezaların belirlenmesine kadar bir dizi konuda iç işlerini düzenlemekte önemli ölçüde serbestiyetleri vardı. Devlet bu alanlarda alınan kararların büyük çoğunluğuna karışamıyordu. Örneğin, birçok durumda yukarda adı geçen kethüdalar, esnaf arasından bir kez seçildikten sonra kadı siciline kaydettirilmesi ve merkezden berat alınması gibi işlemler formaliteden ibaret olarak kalıyordu. Örneğin, *pazarbaşılığa* seçilen bir kişinin berat almasından en az iki ay öncesinde bu görevi icra etmeye başladığına dair 1581 yılında Bursa'ya ait belgeler mevcut (Ergenç 1979: 1273-4). Birçok durumda kadılar sadece lonca üyelerinin kendi aralarında çözdüğü olayları resmileştirmekten öte bir şey yap(a)mıyorlardı (Abacı 2001: 207). Gerber de benzer bir noktaya işaret eder: "Merkezi hükümetin lonca sistemine müdahalesinin ikincil olduğu açıkça görülmektedir; hükümet esnafın kendi arasındaki ilişkilerine sadece eklemlenmekle" yetinir (1994: 114).

1851'de devlet loncaların denetimini ele geçirmek üzere bir girişimde bulunur. İhtisap Nezareti'nin kaldırılmasıyla nezaretin görevi Zaptiye Müşiriyeti'ne devredilir. Daha sonra Zaptiye Müşiriyeti'ne bağlı, ticaret ve narh politikalarının gerektiği gibi uygulanıp uygulanmadığını denetlemek amacıyla, üyelerinin esnaf tarafından seçildiği "Esar Meclisi" kurulur. Ve böylece o zamana kadar, İstanbul'da Yeniçeri ağası yerine geçen Serasker, İhtisap Nezareti ve 1845'de kurulan Polis Teşkilatı gibi üç kurum tarafından idare edilen asayiş işleri tek bir merkez içinde toplan-

mış oluyordu.[11] Burada ilginç olan nokta şudur ki, esnafın seçtiği Esar Meclisi, Zaptiye Müşiriyeti'ne bağlıyken bile kamu düzenini sağlamaya dönük bir birim olarak tasarlanmamıştır. Meclis, temel görevini fiyatların denetlenmesiyle sınırlamıştı (Tongur 1946: 156). Başka bir deyişle, korporatif yapılar olarak loncalar kendi kendilerini denetlemeye devam etmekteydiler.

Kolektif sorumluluk, loncaların polislik işindeki yetkilerinde de görüldüğü gibi, 19. yüzyılın sonuna kadar Osmanlı dolaylı idare sisteminin doğal bir sonucuydu. Bu sistem içinde devletin bu durumu değiştirmek konusunda yapabileceği fazla bir şey de yoktu.

Açıklanması gereken mesele, polislik işinde kolektif sorumluluğun bu kadar uzun süre nasıl olup da devam edebildiğidir. Bu durumun açıklanmasında ilk akla gelen olgu, bütün bu dönem boyunca suçun esas olarak özel hukukla ilgili olduğu fikrinin genel kabul görmesidir. Hukukun temel amacı, suçları araştırmak ya da halkın gündelik hayatını düzenlemek değil, oldukça geniş tanımlanmış bir "kamu düzeni"nin bozulmasına izin vermemekti. Gerber'in loncaların özerkliğini açıklarken yaptığı aşağıdaki vurgu, aynı zamanda kolektif sorumluluğun nedenlerine ilişkin olarak da okunabilir. Yazara göre loncaların özerkliğini açıklayan "unsurlardan birisi, Osmanlı hükümetinin düzeninin bozulmadığı, vergi gelirlerinde bir düşme olmadığı ya da bunlara benzer durumların ortaya çıkmadığı sürece 'aşağıda', basit halk arasında, neler olduğuna ilişkin kayıtsızlık göstermesidir" (1994: 125).

Meselenin çözümünü Osmanlı İmparatorluğu'nda devletin oluşum sürecinin özgüllüklerinde aramak gerekiyor. Osmanlı merkezileşmesinin önemli dönemeçlerinden olan Tanzimat, aslında modernist bürokrasinin imparatorluğun çöküşüne bir tepki olarak dış güçlerle doğrudan işbirliğine girmek suretiy-

11 İhtisap Nezareti, 1826 tarihinde yeniçerilerin kaldırılmasıyla doğan boşluğu doldurmak amacıyla kurulan belediye zabıtasıydı. 1852 tarihinde tekrar açılan nezaret, 1855'de İstanbul Şehreminliği'nin kurulmasıyla birlikte tümüyle ortadan kaldırılmıştır (Alyot: 89). Sonuç olarak, diğer birçok gelişmede olduğu gibi bütün bu düzenleme ve yeniden düzenlemelerde de tam başarı sağlanamayıp, çok başlı yapının devam ettiğini söylemeye gerek yok.

le gerçekleştirdiği bir siyaset biçimiydi. Bu yönüyle, Tanzimat reformlarının taşıyıcıları, iç toplumsal yapıdan ve dinamiklerden göreli olarak özerk hareket ediyorlardı.[12] Bu ilişkisizliğin en açık biçimde gözlenebildiği alan, yerel inisiyatiflerce yürütülen polislik pratiğinin bütün sonuçlarıyla birlikte bir süreklilik göstermesidir.

John Hall'un (1994) Çin için kullandığı ve esas olarak *verimliliği* değil, *kontrolü* amaçlayan imparatorlukları tanımlayan "*capstone* imparatorluk"[13] kavramı bu bağlamda yararlı olabilir. Osmanlı İmparatorluğu, ekonomisini dilediği gibi yönlendirmesi anlamında değil ama köylü-temelli ekonomisini koruması ve kendisine rakip olabilecek özerk inisiyatiflerin ortaya çıkmasını engellemesi anlamında böylesi bir devletti. Bu durum, örneğin Wittfogel'in iddia ettiği gibi, her amaçladığını gerçekleştirebilen "kadir-i mutlak" bir devletten çok, devlet ve toplumsal güçler arasında satrançtaki pat durumunu yansıtır. Hall, Çin imparatorluğu için şunları yazıyor: "devletin [toprak sahibi] bireylere karşı girişebildiği keyfi hareketler, bir bütün olarak toprak sahibi sınıfa temelde karşı çıkma becerisinin olmamasıyla dengelenir." Devlet ve toplum arasındaki bu pat durumunun büyük toplumsal enerjilerin ortaya çıkmasını engellediğini söyler Hall (*a.g.y.*, 5).

Benzer argümanlar Eldem tarafından Osmanlı İmparatorluğu için ileri sürülmüştür: "... devletin ekonomiye bakışı (devlet açısından) faydacılıkla nitelendirilebilecek türden bir kaynak arama ve yaratma dürtüsüyle yönlendirilmekte, bunun ne-

12 Toplumsal yapıyla devlet inşâ sürecinin ilişkisizliği fazla "keskin" bir argüman. Bu nedenle modifiye edilmesi gerekiyor: Bu "ilişkisizliği" herhangi bir özsellik ima etmeden kullanıyorum. İlişkinin arttığı ve azaldığı dönemler var. Yine de 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra, dünya ekonomisine eklemlenmenin yaygınlaştığı andan itibaren böylesi bir "ilişkisizliğin" başladığını söylüyorum. Daha sonra iddia edeceğim gibi, 1908'den sonra ilişki, yeni bir düzlemde tekrar kurulacak.

13 *Capstone*, mimarlık sözlüğünde "harpuşta" olarak geçiyor: "Dıştaki duvarların üstünü örterek, yağmur ve kar sularını yanarla akıtan eğik veya yuvarlak bölüm, duvar semeri" (Hasol 1975: 225). Ahmet Güner Sayar (2001) aynı anlama gelmek üzere Osmanlı'nın klasik dönemindeki iktisat anlayışını "ilm-i tedbir-i devlet" olarak adlandırıyor

ticesinde de ekonomi bu siyasi cenderenin altında esneklik ve rekabet unsurlarını büyük ölçüde kaybederek üreticilik potansiyelinde büyük sınırlama veya düşüşlere maruz kalmaktaydı" (1988: 23). Bu nedenle Eldem'e göre sorun, imparatorlukta sermaye birikiminin olup olmaması değil (olduğu açıktır çünkü); bu birikimin gerçekleştiği alandır. Eldem, gelirin maksimize edilmesi çabalarından dolayı devlet himayesinin baskın hale geldiğini yazmaktadır. Sonuçta, devlet hazinesi etrafında konumlanmış asalak bir kesim türemiştir. Çoğu askeri sınıf üyeleri için iltizam, malikane veya mevki ve nüfuz ticareti en kârlı girişim alanları halini almıştı. Bu alanlardaki yatırımların kârlılığı o kertedeydi ki ekonominin üretken sektörlerini kaynaktan mahrum bırakıyordu (*a.g.y.*, 24-25).

Devlet hazinesinin cezbedici gücü tüccar sınıfını pasifleştirmek için yeterliydi. Öte yandan manifaktür sisteminin devletin otoritesine koyduğu sınırlar, devleti çok da fazla etkilemiyordu. Çünkü loncalar üretim sürecinde herhangi bir değişikliğin önlenmesinde devletin doğal müttefikiydi. Kısaca, devletin esas amacı köylüyü üretim tekniklerini değiştirmekten alıkoymak ve toprağa bağlamaktı. Devletle aracı toplumsal güçler arasındaki pazarlıkların koşullarını buralarda aramak gerekiyor. Köylülerin toprağa bağlanmasında yardımcı olmaları karşılığında devlet bu aracılara rant, vergi toplama yetkisi, statü gibi ayrıcalıklar veriyor ve bunlarla halk arasındaki gündelik ilişkilere karışmıyordu.

Başka bir yönüyle bu durum, bütün pre-modern devletlerde görebileceğimiz bir şekilde "altyapısal iktidarın" sınırlarını da yansıtır. Pamuk'un vurguladığı gibi "söz konusu olan yüzyıllarda [16-19. yüzyıllar arası] devletlerin kaynakları ve etkinliği bir hayli sınırlıydı. Bu dönemde devletlerin piyasalara kapsamlı ve etkili bir biçimde müdahale etme güçleri yoktu" (Pamuk 1999/2000: 136). Kadir-i mutlak bir devlet yerine sınırlı iktidarını aracılar kullanarak uygulamaya çalışan bir devlet vardır karşımızda. Öte yandan, Türk tarihyazımında çok belirgin olan güçlü devlet vurgusu, ideolojik olduğu kadar arşiv malzemesinin fazla sorgulanmadan kabulünün de bir sonucu-

dur. Pamuk'un yukarda andığım çalışmasında isabetle vurguladığı gibi, "devletin iktisadi yaşama yaptığı her müdahale, yerel kadılara ya da başka görevlilere gönderilen bir talimat biçiminde kayda alınmaktaydı... Oysa, devletin piyasalara ya da ekonominin işleyişine müdahale etmediği ve ezici çoğunluğu oluşturan sayısız olay hakkında elimizde hiçbir kayıt yoktur" (Pamuk 1999/2000: 137).

Bu iki olgu –merkezi devletin statükoyu koruma kaygısı ve "altyapısal iktidarının" doğal sınırları– yerel güçlerin kendi bölgelerinde uyguladıkları polislik işindeki ayrıcalıklı konumlarını ve devletten göreli bağımsızlıklarını önemli oranda açıklamaktadır.

Polislik İşindeki Ordu

Tanzimat reformları başlıca etkilerini devlet polisinin örgütsel yapısında göstermiştir. Bu dönemde yapılan kanunlaştırma faaliyetlerinin, polisliğin özel inisiyatiften alınması ve merkezi bir örgütte toplanmasında önemli etkilerinin olduğu söylenebilir. Kamusal ve uzmanlaşmış bir birim olarak polis kuvvetinin 19. yüzyılın hemen tamamını kapsayan kuruluş süreci, her toplumsal/siyasal süreçte olduğu gibi en başından belirlenmiş kapsayıcı bir plan dahilinde değil, ağırlıklı olarak "deneme-yanılma" yoluyla gerçekleşmiştir. Polislik işinin tarihi, yapıların kurumsal ya da bireysel öznelerin tercihlerini, niyetlerini sınırladığını, hatta kısmen belirlediğini görmeden anlaşılamaz. Devlet yöneticileri "yeni polis" örgütünü düzenlerken çoğu kez yeni örgütsel şemalar üzerine düşünmüş ve uygulamış, başarısızlıkları görüldükten sonra bunların yeniden formüle edilmesine girişmişlerdir. Bu başarısızlıklar sonucudur ki yöneticiler kendilerini sınırlayan çeşitli bağlamların (siyasal, iktisadi, toplumsal v.s.) farkına varmışlardır. Başarısız da olsalar bu girişimleri incelemek, devlet ve toplumsal özneler arasındaki etkileşimi göstermeleri açısından önemlidir.

Bu bölümde ilk olarak, sivil bir polis örgütünün oluşmasındaki "iç dinamiklerin" etkisinin sınırlı olduğu gösterilecektir.

Birinci Kısım'da kısaca sözü edilen unsurlar, yani kültürel heterojenlik, sivil ve askeri bürokrasi arasındaki iktidar mücadelesi ve yerel aracı toplumsal grupların gücü, Tanzimat döneminde sivil bir polis gücünün oluşumun önüne ciddi engeller koymaktadır. Bu engeller gösterildikten sonra, polis örgütünün bunlara rağmen yine de merkezileşebilmesindeki sınırlı "başarısının", en önemlileri savaş ve uluslararası devlet sistemi olmak üzere, ağırlıklı olarak "dış dinamikler" tarafından biçimlendiği iddia edilecektir.[14]

Birçok ülkenin tarihsel deneyiminin de gösterdiği gibi, polisin örgütsel yapısında gerçekleşecek herhangi bir değişimin önündeki başlıca engellerden birinin ordu olması anlaşılır bir durumdur. Uzun dönemler boyunca kamu düzeninin sağlanmasında temel sorumlu olarak ordu, polisin bağlı bulunduğu kurumdu. Sivil bir polis otoritesi kurulduğu zaman bile polis memurları çoğu kez ordudan seçiliyordu. Ordunun bu ayrıcalığından vazgeçmeye "ikna" edilmesi için bir takım yapısal koşulların ortaya çıkması gerekecektir.

Polisin örgütsel gelişimindeki kritik eşiğin 1839'da Tanzimat Fermanı'yla birlikte aşıldığını söylemek mümkün görünüyor. Tanzimat'ın köken olarak "nizam"dan geldiği düşünüldüğünde imparatorlukta iç düzeninin sağlanmasıyla ilgili meselelerin bu dönemde asli önemde olduğu anlaşılabilir. Gerçekten de, fermandaki en önemli maddelerden biri, "tebaanın can, namus ve malının" padişahın güvencesi altında olduğuna ilişkin olanıdır. Zürcher'in de ifade ettiği gibi, bu madde "Osmanlı bürokratlarının padişahın kulları olarak tehlikeye açık olan konumlarından kurtulma arzularını da yansıtmaktaydı" (Zürcher 1995: 80). Bu da göstermektedir ki, sivil bürokrasinin, polisi ordudan ayrıştırma ve merkezileştirme girişimi gerçekte, geleneksel askeri bürokrasi ve padişah karşısında kendi otoritesini arttırma girişiminin bir boyutudur.

---

14 Söylemeye gerek yok: "İç" ve "dış" arasında yapılan ayrım ampirik değil, sadece analitik bir ayrımdır. İlerleyen sayfalarda da gösterileceği gibi "dışardan" gelen baskıları kendi çıkarlarına tahvil eden toplumsal gruplar ve sınıflar, bu baskıların "içerideki" temel taşıyıcılarıdır.

Rasyonel bir bürokrasi ve merkezileşmiş bir idari yapıya duyulan ihtiyaç, gerek yerel güçleri, gerekse de sarayı devre dışı bırakma isteğinden kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, bu dönemde sivil bürokrasi yalnızca eşrafla değil, aynı zamanda ulema ve askeri bürokrasi ile de mücadele halindedir. Bu nedenle, dönem boyunca gözlenen en önemli mücadele alanlarından birisinin, polislik işinde kontrolün ele geçirilmesi olması şaşırtıcı değildir.

Askerden ayrı olarak sivil polis memurlarının imparatorlukta ortaya çıkması Tanzimat'ı takiben 1845'te "Polis Teşkilatı"nın kurulmasıyla gerçekleşmiştir.[15] Fakat bu deney oldukça kısa sürmüş ve 1846'da kurulan Zaptiye Müşiriyeti'yle birlikte polislik işindeki askeri sistem tekrar ihya edilmiştir. Müşiriyet, polislik işinden sorumlu bütün birimlerin –özellikle polis ve jandarmanın– tek bir merkezi örgüt altında birleşmesi anlamına gelmesinden dolayı oldukça önemlidir. Bu nedenle, birimin görevde olduğu 1846 ile 1879 arası dönem "Tevhid-i Zabıta" olarak adlandırılır.

Zaptiye Müşiriyeti'nin kuruluşunu gösteren belge, polislik işinde profesyonelleşmenin gerekliliğinin teslim edildiği ilk resmi belge olması dolayısıyla da önemlidir. Resmi tebliğin girişinde, askerlerin polislik konusundaki sorumluluğunun asli görevlerini, yani dış güvenlik meseleleriyle ilgilenmelerini olumsuz yönde etkileyeceği belirtilmektedir. Zaptiye Müşiriyeti'nin kurulmasıyla birlikte güvenlik sorunlarının ordudan ayrı ve idari işlerin bir parçası olarak düşünülmeye başlandığı anlaşılıyor. Bunun bir kanıtı, Zaptiye müşirliklerine atananların sivil valiler arasından seçilmesidir.

Zaptiye memurlarının işe alımı ise şöyle gerçekleştirilmişti: İmparatorluğun en eski kurumlarından biri olan tımar 1844'te kaldırılınca eskinin tımarlı sipahileri artık zaptiye olmuşlardı.

15 Bu nizamnamenin, Osmanlı İmparatorluğu'nda ilk modern anlamdaki polis örgütünün belgesi olmasının ötesinde şöylesi ilginç bir özelliği de var. Nizamnamede geçen "polis" sözcüğü Türkçe'de ilk ve son kez olarak İngilizce'deki *policing* (polislik işi) karşılığında kullanılıyordu. İlgili maddedeki "polis tabir olunur usul-u cedide-i zaptiye" cümleciğinden de anlaşılacağı gibi, polis sözcüğü henüz bu işle görevlendirilen kişiyi/memuru tanımlıyordu.

Tımar gelirlerine bağlı olarak yeni örgütte atlı ya da piyade konumundaydılar. Valiler ve aynı dönemde kurulan Vilayet İdare Meclisleri, kendi bölgelerindeki tımarların durumunu belirleyecek ve merkezi bu konuda bilgilendireceklerdi (Çadırcı 1991: 318).[16]

Valilerin polislik işindeki işlevlerine ayrı bir yer açmak gerekiyor. Valilik sistemi ve polislik işi teritoryal yönetimin iki önemli bileşeni olarak Osmanlı devletinde ve Türkiye Cumhuriyeti'nde el ele gitmiştir. Fransa modeline çok benzeyen Türkiye'deki valilik sistemi merkezi otoritenin kararlarını illerde uygulamaktan sorumlu hiyerarşik ve kapsayıcı bir yapıdadır (Tosun 1970). Valiler, en önemli işlevlerinden birisi olarak idari ("önleyici") kolluk işlerinde ildeki en büyük otoritedir. Tanzimat döneminde yapılan mülki düzenlemenin 15. maddesi şöyle diyordu: "Vilayet umuru zabıtası, umumen vali-i eyaletin emri altında olarak işbu kuvvetin livaya ve kazaya taksimi ve icabına göre bir mahalden diğerine nakli, valinin emrine muhavveldir [havale edilmiştir]. Umuma kuvvei zaptiyenin miralay derecesinde Alay Beyi ünvaniyle bir Büyük Subay (zabiti) olup işbu Subay (zabit) valinin emri altında olarak asakir-i zaptiyenin nizamatını icraya memurdur" (Aslanoğlu 1946: 27). Benzer şekilde, 1858 tarihli talimatın 12. maddesinde "ol eyalet dahilinde bulunan bilcümle ahalinin esbabı asayiş ve emniyetini layıki veçhile istihsale cehdetmek valilerin vazife-i memuriyetidir" denmektedir (Tongur 1946: 180).

Valilik sistemi, polislikte oynadığı önemli rolün ötesinde Tanzimat döneminin temel özelliği olan ikilik üzerine de konuşmaya fırsat verir. Bilindiği üzere, bu dönemde modern bürokrasi ve onun yeni kurumları, geleneksel olanların yerini alamamıştı. Her ikisi de bir arada bulunuyordu ve çoğunlukla birbirleriyle çatışma içindeydiler (Ortaylı 1987). Çok katmanlı sistem bütün bu dönem boyunca eski kurumların da-

16 Söylemeye gerek yok: Bu yeniden örgütlenme, ordudaki yeniden örgütlenmeden *sonra* yapılabilmiştir. Yeni ordu, "nizami" ve "redif" olarak ikiye ayrılıyordu. Askerlik süresi birinciler için beş yıl, ikinciler içinse yedi yıldı (Çadırcı 1991: 313-317).

yanıklılığı ve yerel otoritelerin gücünün de etkisiyle devam edebilmiştir.

Tanzimat reformcuları, valilik aracılığıyla oluşturdukları kolluk kuvvetlerini denetlemek için öncelikle bir ikilemi çözmek durumundaydılar. Bir yandan bu kuvvetler valilere bağlanacak, öte yandan eski sistemin kadir-i mutlak valisi, merkeze karşı daha sorumlu hale getirilerek gücü sınırlanacaktı. Böylece güvenlik güçleri merkezi hükümetin denetimine açılmış olacaktı. Bu amacın gerçekleştirilmesini ise Tanzimat döneminin en büyük merkezileşme projesi olan Vilayet İdare Meclisleri üstlenmişti. Bu meclislerin ve polisin örgütlenmesi üzerindeki etkilerinin çözümlenmesi, Tanzimat döneminin kurumsal ikiliklerle dolu dünyasını da gözler önüne serecektir.

Vilayet meclisleri ilk olarak 1840'ta kuruldu. Bu noktada, en önemli hedef valilerin yetkisinin meclisler ve İstanbul'dan gönderilen muhassıllar (vergi tahsildarları) tarafından sınırlanmasıydı. Fakat, tecrübeli bürokrat noksanlığı ve yerli halkın muhassıllara direnmesi nedeniyle sistem başarısız olunca hükümet valilerin rolünü, daha sonra göreceğimiz başka mekanizmalarla sınırlamak kaydıyla, 1840'dakine oranla artırmaya karar vermiştir. İmparatorluğun idari yapısı 1864'te çıkartılan yeni bir Vilayet Nizamnamesi ile tekrar düzenlenmiştir. Böylesi bir nizamname Ortadoğu'da değil, Kıta Avrupa'sındaki başka bir ülkede de yayımlansa, kendisine örnek alacağı tek bir model vardı: Birinci İmparatorluk'tan ikincisine doğru evrilmekte olan Fransa (Wickwar 1958: 250). Fransız *department*'ları benzeri bir örgütlenmeyle imparatorluk dört idari birime ayrılmıştı: Vilayet, sancak, kaza ve nahiye. Kısa sürede, Balkanlar'da 10 vilayet 44 sancak; Anadolu'da 16 vilayet 74 sancak; Afrika'da bir vilayet 5 sancak kurulmuştu. Bütün bu yeniden örgütlenmelerde önemli olan ise, meclislerin idari sistemin her aşamasında kurulması ve üyelerinin farklı milletlerin üyeleri olarak değil bireyler olarak seçilmesidir.

İdari meclisler, Tanzimat döneminin temel niteliklerinin ve bu dönemdeki merkezileşme politikalarının anlaşılması bakımından önemlidir. Tanzimat reformcularıyla İTC'nin öncülleri

olan "Yeni Osmanlılar" arasındaki fark, imparatorluğun etnik ve sınıfsal biçimlenmesine getirdikleri farklı yanıtlarda yatmaktadır. Mann'ın da başka bir bağlamda yazdığı gibi, bu bir temsil meselesidir- kim tam vatandaş olmalı ve vatandaşlık hangi coğrafi ölçekte gerçekleşmeli? (Mann 1993: 731) Tanzimatçılara göre, Batı tipi bir anayasal rejim imparatorluğun dağılmasına neden olacağı için, devletin yerel meclislere dayalı idare şeklini seçmesi gerekiyordu. Yeni Osmanlılar ve daha sonraki Genç Türkler ise, bunun tersine, Batı tipi bir merkezileşme tarzını, yani vatandaşlık ve parlamento yoluyla merkezileşmeyi tercih ediyorlardı.

İdari meclisler, esas olarak toprak sahibi sınıflara bir temsiliyet hakkı vererek onların devletin gönderdiği muhassıllara itiraz etmelerini engellemek amacıyla kuruldular. Meclislerin, yerel birimlerdeki merkezi devlet kontrolünü kolaylaştıracağı bekleniyordu. Tanzimat'tan önce neredeyse sınırsız olan valilerin yetkileri, 1864 ve 1871 vilayet yönetmelikleriyle getirilen işlevsel uzmanlaşma yoluyla kısıtlanmıştı. Valiler yetkilerini, merkezdeki farklı bakanlıklar tarafından atanan polis, tarım, ticaret müdürlükleri gibi diğer devlet birimleriyle paylaşmak zorunda bırakıldı. Bu işbölümüyle birlikte, merkezin yerel birimlerdeki otoritesini artırdığını söyleyebiliriz. Valiler artık kadiri mutlak aktörler olmaktan çıkmış, devletin vilayetlerde farklı birimlerinin etkinliklerini denetleyen temsilcisi ve idari meclislerin başkanı olmuşlardı. İşbölümü valiler üzerinde bir denetleme ve denge sistemi olarak işlev görmüştür.[17]

Fakat, valilerin yetkisini kısıtlayan daha önemli unsur, idari meclislerdeki yerel güç odaklarının temsilidir. Seçim sistemi, meclislerin tamamen üst sınıflardan oluşmasını sağlayacak bir şekilde düzenlenmişti. Farklı etnik grupların, dini liderleri aracılığıyla temsili de özellikle dikkate alınmıştı. Alt sınıfların temsili ise getirilen seçim sistemiyle tümüyle önlenmişti.

---

17 Benzer bir sürecin yaşandığı Fransa'da da devrim öncesinin valisi *Intendant*'ın yerine devrimin *Prefect*'inin geçişi de esas olarak birincisinin despotik güçlerini kırarak merkezi iktidarın nüfuzunu arttırmak amacıyla tasarlanmıştı (Chapman 1955: 13).

Avrupa'da açık oy ve meclis üyelerinin maaş almaması gibi koşullar alt sınıfların temsilden yoksun bırakılmalarını sağlayan asli mekanizmalardı. 19. yüzyıl Avrupa'sının liberalleri, zenginlik ve mülkiyetin siyasette "kişisel çıkara değil, fedakârlığa dayanan" bir sistemi beraberinde getirdiğini ve bu nedenle kamusal meselelerin alt sınıftan insanlara özgü bencilce kaygılardan sıyrılmış mülk sahiplerine devredilmesi gerektiğini ileri sürerek bu kısıtlamalara meşruluk kazandırmaya çalışıyorlardı (Goldstein 1983). Öyle ya; zaten paralı olan zenginlerin, ceplerini doldurmaları için kamusal kaynaklara ihtiyaçları yoktu. Oysa, yoksullar bir kez suyun başına geçtiklerinde kamu kaynaklarını kendi çıkarları için kullanmaya eğilimli olacaklardı.

Osmanlı'nın siyasal elitleri de alt sınıfların siyasal temsiliyetlerine getirdikleri kısıtlamaları meşrulaştırırken Avrupa'yla çarpıcı benzerlikler gösteren görüşler ileri sürüyorlardı. I. Meşrutiyet döneminin meclis-i mebusanında, vilayet idare meclislerine seçim koşullarının tartışıldığı bir oturumda Suriye mebusu Nakkaş Efendi şunları söylüyordu: "Bana kalırsa aza olacakların vereceği vergi, bin kuruş bile olmalı. Ve bunların re'si vilayetten gelmesi şart değildir. Hem bila maaş geleceklerdir. Sair livalardan da gelmeli. Fakat, züğürdden olursa ne yapar? Zengin olsun ki, iradından idare olsun." Bu tartışmalarda bazı mebusların meclislere girme koşullarının servetle ilgili olmayıp liyakatla ilgili olduğunu ve metnin buna göre düzenlenmesi gerektiğini söylemesi üzerine bir diğeri (Nufel Bey) "bu sıfat hem ehl-i servette, hem fakirde vardır. Fakat zengin olursa irtikab etmez [rüşvet almaz]. O cihetle, ehl-i servet demeli" diyordu (1877 MMZC: 72). İstanbul'daki şehir idaresinin yeniden örgütlenmesine ilişkin bir meclis oturumunda ise yukarıda bahsettiğimiz kısıtlamalara ek olarak meclis toplantıları için şehir merkezine gelişlerde yol harcırahının verilmesi önerisi, alt sınıftan insanların da üye olmak istemelerini özendireceği gerekçesiyle reddediliyordu (*a.g.y.*, 126).

Temsiliyet mekanizmasının böylesine sınıfsal bir eşitsizlik temelinde kurulduğu bu meclisler, başlangıçta devletin ken-

di birimlerini denetlemek amacıyla kurulmuşsa da kısa bir sürede niyet edilenin tam tersi bir sonuç vererek merkezileşmenin önündeki en büyük direniş odaklarından birine dönüşmüştür. Bu dönemde toprak sahibi sınıflar yiyecek ayaklanmalarını örgütlemiş,[18] hoşlarına gitmeyen vali ya da kaymakamları değiştirmeyi başarmışlardır.[19] Cumhuriyet döneminde daha önceleri idarecilik yapmış birçok mebus bu meclislerde karşılaştıkları direnci TBMM'ye taşımışlardır. Bunlardan biri olan Halil Bey 1923'teki bir konuşmasında, Meşrutiyet dönemi boyunca vilayet meclislerindeki güçlü kişilerle mücadele etmek zorunda kaldığını ve bu nedenle de sürekli olarak çalışma yerinin değiştirildiğini söylüyordu (TBMMZC 2/1 4: 378).

Daha önce sözünü ettiğimiz polis gücüne zaptiye memuru almaktan sorumlu olan meclisler işte bunlardı. Yönetmeliğe göre her bölge kendi memurunu seçecekti. Örneğin, Saruhan'da, Vilayet Meclisi'nin zaptiye memuru olarak 359 piyade ve 195 atlı zaptiyeyi işe aldığı bilinmektedir (Tongur 1946: 139). Her bölgenin "güçlü adamlarının" bu "polis güçleri" üzerinde önemli bir otoriteye sahip olacağı beklenebilir. Nitekim öyle de olmuştur. "Zaptiye neferi olanların çoğu, yörenin sivrilmiş, derebeyleşme eğiliminde olan ailelerin çocukları idiler. Tımar toprakları uzun süreden beri hiçbir hizmet yapmadan bunların ellerine geçmişti. Bunlar eski alışkanlıklarını devam ettirmişlerdir" (Çadırcı 1991: 320).

Polis kuvvetlerinin bir an önce kurulması uğruna, "başı bozuk süvari" ya da "piyade" adı altında yerli halktan insanlar

18 Cumhuriyet dönemi milletvekillerinden biri, bu dönemde yaşanan (ve daha önceki yüzyıllarda Batı'da birçok örneğini gördüğümüz) tipik bir yiyecek ayaklanmasını anlatır. İdareciler Muş'a gelerek depolardaki buğdayları orduya göndermek ya da piyasaya sunarak satmak isterler. Meclis üyeleri bu taleplerin her ikisine de direnirler. Bunun üzerine vali bu üyeleri azledince halk ayaklanır ve depolardaki buğdaylar halka dağıtılır. Aynı oturumda başka bir vekil de bu meclislerin ne kadar güçlü olduklarını anlatırken birçok vali ve kaymakamın bunların etkisi altında olduğunu söyler (TBMMZC 2/1 4: 373).

19 Örneğin Ziya Paşa 1863-65 yılları arasındaki Amasya Mutasarrıflığı sırasında koyduğu ek vergiler ve birkaç olayda köylünün hakkını savunması nedeniyle eşrafı karşısına almıştı. Liva meclis üyelerinden Lütfullah Efendi ve Hacı Hasan Babıali'ye Paşa'nın "zulmünden" şikâyetlerde bulunmuşlar ve sonuçta Ziya Paşa'yı görevden uzaklaştırmayı başarmışlardı (Ortaylı 1974: 67).

birçok bölgede zaptiye yazılmaya başlamışlardı. "Örneğin Hama'da muhtelif yerler halkından temin ve tedarik edilmiş 244 süvari başı bozuk askeri o yıllarda sergerde denilen bir ağanın başkanlığında bölgelerinin muhafazasiyle meşgul bulunuyorlardı" (Tongur 1946: 138). Özellikle İstanbul dışındaki uygulama zaptiye memurlarının kuruluşunu, belli bir para karşılığında maiyetinde birçok adamı olan bir ağaya devretmekti. Bütün bu nedenlerle, 1846'da Zaptiye Müşiriyeti altında göreli olarak kurumsallaşmış bir polis kuvvetinin kurulmasından sonra bile polislik işinin, yerel iktidar sahiplerini devlete eklemleme stratejisinin bir parçası olarak işlev gördüğünü söylemek mümkün görünüyor.

Bütün bu sürecin sonunda hükümet, planlarının amaçladığı gibi gitmediğini fark etmişti. Yeni zaptiye memurlarına karşı şikâyetlerin artması üzerine, 'teftiş memurları' adı altında ayrı bir polis kuvveti 1867'de kuruldu. İşte modern polis örgütünün öncülü olarak anılan polisler bunlardır. Okçabol bu örgüte dair şunları yazar: "Bidayette temini inzibat, vezaif-i Askeriye cümlesinden iken, Zaptiye Müşirliğinin ihdası üzerine bir uzv-u mahsus teşkil kılınmış ve şimdiki Polis Memuriyetinin ilk şekli olan Teftiş memurlukları; Askeri emir ve komuta altında ve yarı Askeri bir teşkilat içinde ifayı vazife etmiştir" (Okçabol 1940: 72).

Ancak bu örgüt de kısa ömürlü olmuş ve yerine 19. yüzyılın sonunda başka bir örgüt, Asakiri-i Zaptiye, geçmiştir. Bu yeni oluşumun ortaya çıkışında uluslararası sistemden gelen etkilerin önemli bir payı olmuştur. Kırım Savaşı'nda Rusya'ya karşı Osmanlı'ya yardım eden Avrupa güçlerinin "yardımlarının karşılığı" olarak 1856'da ilan edilen Islahat Fermanı ile Osmanlı İmparatorluğu, işkencenin kaldırılması, yasa ve yönetmeliklere uymayan hükümet görevlilerin cezalandırılması ve vilayetlerdeki bütün güvenlik kuvvetlerinin bir düzen dahilinde oluşturulması gibi unsurlar içeren reform vaatlerinde bulunuyordu. Uluslararası devletler sistemi, Osmanlı İmparatorluğu'nu iç işlerini düzenlemesi yolunda zorluyordu.

1856 Fermanı'na uygun olarak, 1869'da Asakir-i Zaptiye Ni-

zamnamesi hazırlandı. Bu tarihten sonra da, bu birliklere dair birkaç ilgili yönetmelik daha yayınlandı. Bu nizamnamenin en çarpıcı yanını Alyot şöyle özetler: "Zaptiye askerleriyle subayların memuriyetlerinin askeri değil mülki olduğu, kendilerinin mülkiye memuru addedildikleri ve vazife bakımından mülkiye memurlarının emrinde bulundukları anlaşılmıştır" (Alyot 1947: 100). Müşirlerin hepsinin sivil bürokrasiden seçilmesi ve müşiriyette istihdam edilenlerin sivil memur sayılmalarına rağmen polislik hâlâ askerlerin kontrolünde olmaya devam etti. Alyot, Anadolu'da 10.000'e yakın zaptiye askerinin bu iş için kullanılmakta olduğunu yazıyor (*a.g.y.*, 92).

Sonuç olarak, "modern bir polis örgütünün" kurulmasına yönelik bu adımların esas olarak iki şekilde sınırlandığını söylemek mümkün görünüyor: Birincisi, polislik işinin, merkezdeki ordu ile perifèrideki yerel inisiyatifler arasında paylaştırılmasından dolayı polis idaresinde "kamusallık" henüz sağlanamamıştır. Nihayetinde merkezileşmiş bir örgütün kurulmasına karşın bu örgüt bütün ülkeye etkili bir şekilde yayılamayınca, yerel inisiyatiflerin çeşitli polislik pratiklerine çeşitli düzeylerde müdahalesi sürmüş ve polislik işinden sorumlu yapılanmalar toplumun geneli tarafından finanse edilmeksizin varlıklarını sürdürmüşlerdir. Hükümet ilk kez 1826'da dönemin polis örgütü olan İhtisap Nezareti için vergi salmaya yeltenmiş, fakat yerel halkın şiddetli direnişiyle karşılaşmıştır. Örneğin Şam'da halkın yeni konan bu vergilere karşı ayaklandığını biliyoruz (Ortaylı 1974: 112). Osmanlı döneminin büyük bir kısmında, polislik pratiklerinin büyük bölümü hâlâ yerel güçlerin denetimindeki yerel halk tarafından finanse edilmeye devam etmiştir. Zaptiye Müşiriyeti kurulduktan sonra bile, "memurlar"ın ihtiyaçlarının kendi tımarlarınca karşılanmaya devam edildiğini hatırlatalım.

Osmanlı İmparatorluğu'nun, farklı tarihsel ve kültürel geçmişe sahip çeşitli halklardan oluşması da bu sonucun ortaya çıkmasında etkili olan ikinci bir neden olarak zikredilebilir. İkinci Bölüm'de bahsettiğimiz gibi, örgütsel bir yeniliğin kültürel ve etnik açıdan heterojen bir toplumda yaygınlaştırılabil-

mesi son derece güçtür. Bu anlamıyla, imparatorluğun bir bölgesindeki bir tecrübeyi diğer bir bölgesine taşımak neredeyse imkânsızdı.[20] Devlet kendi toprakları üstünde, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri'ni dahi ayrımsız uygulamaktan acizdi. İmparatorluğun heterojen yapısından dolayı İstanbul, 1864 Nizamnamesi'nin uygulamasında pilot bölge olarak seçilmişti. Osmanlı elitleri sorunun yakıcılığının farkındaydılar. Bir iki örnek vermek gerekirse, Cevdet Paşa idari düzenlemelerde "imparatorluğun farklı hususiyetleri ve farklı yapılarının hesaba katılması gerektiğini" (Ortaylı 1985: 33) söylerken, 1877 Meclisi'nde Halep mebusunun aşarın toplanabilmesi için getirilen bir öneriye verdiği yanıt, hetorojenlik sorununun nerelere kadar uzandığı konusunda fikir verebilir. Söz konusu mebus, Suriye için geliştirilen bir önerinin ülkenin diğer yerlerine uygulanamayacağını şu sözlerle ifade ediyordu: "Memalikin bir tarafında olursa diğer tarafında olamaz. Daha diğer tarafında başka bir şey olmak lazım gelir. Hasılı diğer bir vilayette başka bir renk kesb etmek icab eder. Bunun cümlesinde bu ahvalin icrası bir tarafa zararı olursa diğer tarafa nefi [yararı] olur" (1877 MMZC: 236).

Bütün bu çabaların geldiği noktada, yerel temsil aracılığıyla merkezileşme siyasetinin (Tanzimatçıların yolu) başarısız olduğunu söylemek gerekiyor. Devletin toplumsal güçlerin direncini devre dışı bırakacak kadar topluma nüfuz edemediği ortaya çıkmıştır. Reşat Kasaba, vilayet idare meclislerinin yol açtığı niyet edilmemiş sonuçlara dair şunları yazar: "Vilayet meclisleri kurulduğunda yerel eşraf ya doğrudan, ya da güvendikleri kişiler aracılığıyla hemen bu meclislerde yerlerini aldılar. Sonuçta, birçok durumda vilayet meclisleri reformun araçları olmaktan çok, merkezi ve yerel çıkarların temsilcilerinin mücadele alanları oldular, ve statükonun değişmesi yönündeki önerilere ciddi engeller oluşturdular" (Kasaba 1994: 217).

Polisin ordudan özerkleşmesi 19. yüzyıl boyunca hiçbir zaman tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Polislik işinin en

20 Bu tarz kurumsal düzenlemelerde, kültürel heterojenliğin yol açtığı problemler için bkz. Tilly 1990: 100.

sonunda idari bir mesele olduğunun kabul edilmesine karşın, Abdülhamit dönemine kadar polislerin ağırlıklı olarak ordudan devşirilmelerine devam edildi. Bütün bunlara karşın, Osmanlı İmparatorluğu'nda kamusal bir polis kuvvetinin kurulması bağlamında önemli gelişmelerin başladığı dönemin Tanzimat dönemi olduğunu söyleyebiliriz. Öyleyse çözümlenmesi gereken sorun şudur: Daha önce belirttiğim nedenlerle, polis güçlerinin merkezileşmesini anlamakta "içsel unsurlar" yardımcı olamıyorsa, ne yardımcı olabilir? Bu sorunun yanıtını oluşturacak en önemli unsurların, savaş ve uluslararası devlet sisteminin başını çektiği "dışsal" unsurlar olduğunu öne süreceğim.

Değişik tarihsel tecrübelerden çıkartılmış bir genelleme olarak savaşların –özellikle de kaybedilen savaşların– polisle askeri güçler arasındaki güç dengesini değiştirdiğini biliyoruz. Nitekim *bu perspektiften bakıldığında*, Osmanlı döneminde polislik işindeki önemli örgütsel değişimlerin hemen hepsinin savaş yapma tarzındaki değişikliklerle bağlantılı olduğu gözlenebiliyor. Bilinen nedenlerle, yeniçerilerin savaş yapma becerilerinin düşüşüyle birlikte yenilgiler ardı ardına gelmeye başlamıştı. Bizim için ilginç olan ilişki, işlevsizleşen yeniçeri örgütünün 1826'da kaldırılmasının, aynı zamanda imparatorluktaki polis örgütünün gelişmesi açısından da son derece kritik bir tarih olmasında yatar. Başka ülkelerin deneyimlerinin de gösterdiği gibi, modern bir polis örgütünün gelişimi için öncelikle ordunun bu alanı boşaltması gerekecektir. 1826'nın anlamı budur. Başkent ve taşradaki güvenlikten sorumlu Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması polislik işinde bir boşluk yaratmıştır. Yukarıda da özetlendiği gibi, 1826-1847 yılları arasında yeniçerilerin yerine kurulan Asakir-i Mansure-i Muhammediye deneyiminin hemen ardından, ordudan bağımsız bir polis örgütü nihayet şekillenebilmiştir.

Polislikle ordunun ayrışmasında etkili olan ikinci bir unsur da, Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. yüzyıldan beri taraf olduğu uluslararası devletler sistemidir. Ortaylı'nın sözleriyle: "Karlofça antlaşması ilk defa Hıristiyan devletlerle Müslüman bir dev-

let arasında; Grotius'un esaslarını vazettiği laik bir devletler hukuku sistemine göre imzalanmıştı. Bundan sonra Osmanlı devleti, ticaret, kara ve deniz trafiği ve dış ilişkilerin tümünde devletler arasında tanınan örf ve adet ve antlaşma ve diplomasi kurallarına göre hareket etmek ve bu kurallara uymak zorundaydı" (Ortaylı 1983: 72).

Belirli bir devletler sistemi içerisinde eyleyen her devlet, bağımsız devlet statüsünü hak edebilmek için diğer devletleri, kendi egemenliğine ve gücüne ikna etmek zorundadır. İşte görünürde tümüyle bir iç mesele olan polislik işini, uluslararası sisteme eklemleyen bağ da budur. İç güvenliğini sağlayamayan bir devletin bu sistem içinde "egemen" statüsünde kabul edilmesi imkânsızdır. Üstelik Osmanlı bağlamında düşündüğümüzde, devlet bu konuda hayli deneyimliydi de. Ülke içinde düzeni sağlama konusundaki yetersizliğinin, dış müdahaleye nasıl bir gerekçe oluşturduğunu yaşayarak görmüştü.[21]

Modern polisin gelişiminde üçüncü "dışsal unsur" olarak, 19. yüzyılın ikinci yarısında birçok ülkede kentsel polisliğin yeniden örgütlenerek yaygınlaşmasının Osmanlı İmparatorluğu'ndaki polisliğin düzenlenmesinde etkili olduğu söylenebilir.[22] Diğer reformların çoğunda olduğu gibi, polis sistemi de Batı'nın deneyimi model alınarak yeniden örgütlenmiştir. Örneğin 1846 yılındaki Zaptiye Müşiriyeti'nin kuruluş gerekçesinde "kaide-i düveliye"den söz edilmesi bunun bir göstergesi olsa gerektir.

Fakat bu etki, dışsallığın mutlak baskısı olarak değerlendirilmemelidir. Tanzimat'tan beri Osmanlı İmparatorluğu'ndaki re-

21 Başka birçok örnek arasından şu verilebilir: Lübnan'da Dürziler ve Maruniler çifte kaymakamlık statüsünü yürütemeyip cemaatler arası çatışmalar başlayınca, Avrupa devletleri olayları yatıştırmak bahanesiyle Lübnan'a asker çıkarmışlardı. "Böylece Osmanlı ülkesinin bir iç sorununa Avrupa fiilen müdahale ediyordu" (Ortaylı 1985: 51).

22 Konuyla ilgili olarak Bayley şunları yazıyor: "Modern dönemde, etkin idarenin sağlanmasında uzmanlaşmanın yaşamsal bir önemi olduğu kabul edilmişti. Hükümetler başka yerlerdeki buluşları inceleyip kendi ülkelerine kopya ettiler. Prusya, Avusturya ve Rusya, 18. yüzyıldaki Fransa deneyimini yakından izlediler. Japonya, oldukça bilinçli bir şekilde Prusya ve Fransa'dan modeller ödünç aldı. Uzmanlaşma, siyasal sistemlerin doğasından bağımsız olarak, etkinlik ve güvenilirliği arttırma umudunu doğuruyordu" (Bayley 1985: 51).

form ve bu reformları gerçekleştirme girişimlerine neden olan temel unsur, dış devletlerin zorlaması değildi. Tam tersine, Tanzimat dönemi siyasal elitlerinin bizatihi kendileri, Avrupa kaynaklı modernleşme siyasetini ve bu siyasetin Metternich tarafından formüle edilen "uluslararası siyasette imparatorluğun gücü iç düzenin sağlamlığına bağlıdır" düsturunu benimsemişti (Ortaylı 1983: 187). Bu noktayı daha iyi anlayabilmek için, ilk önce sivil bürokratların düşüncelerinin ve uluslararası sistemle kurdukları ilişki biçiminin anlaşılması gerekir.

Uluslararası sistem, sivil bürokrasi açısından, devlet aygıtındaki ordu ve padişahın hakimiyetini kırabilmek için kullanılabilecek önemli bir atlama taşıydı. Bu çatışmalı ortamda (ya da Silberman'ın (1993) deyişiyle, "yüksek belirsizlik" ortamında) yeni bürokrasinin kullanabileceği özel bir üstünlüğü vardı: Uluslararası ilişkilerdeki uzmanlıkları.[23] Bu özel alandaki bilgi tekeli, devlet hiyerarşisi içinde özerk bir pozisyon elde edebilmek açısından en etkili zemini oluşturuyordu. Nettl'ın da belirttiği gibi "devlet içsel olarak her ne olursa olsun, geçmişte devletin 'dış ilişkilerdeki' egemenliğine ve özerkliğine çok az müdahale edilebilmiştir" (Nettl 1968: 563-4). Bu durum, Batılı olmayan bir devlet için daha da geçerlidir çünkü devlet oluşumunun "dışsallığı" Batılı örneklerde olduğundan çok daha önemlidir.[24]

Bu dönemde, Osmanlı devleti "Avrupa Uyumu" arasındaki rekabeti başarıyla kullanmıştır. Bu rekabet, devlet elitleri açısından dış baskılara karşı kullanılabilecek önemli bir manivela olmuştur. Çoğu dışarıda eğitim görmüş bürokratlar farklı "büyük güçler" arasında uyguladıkları stratejik manevralar sayesinde imparatorluğun bekasında hayati bir rol oynamıştır. Bu nedenle uluslararası ilişkiler alanındaki becerileri onlar için aynı zamanda emniyet sübabıydı. Bürokratların iktidarlarındaki artışla, dış müdahalelerdeki artış arasında her zaman pozitif bir korelasyon bulunmasının ardında bu dinamikler yatar (Findley 1985).

---

23 Dönemin Sadrazamları Mustafa Reşit, Ali ve Fuat Paşa'ların hepsinin Hariciye kökenli olmaları şaşırtıcı değildir.

24 Özellikle Üçüncü Dünya devletlerinin inşâ süreçlerinde "dışsallığın" önemli rolü üzerine bkz. Tilly 1985: 184-186.

Sivil bürokrasinin sultana ve geleneksel askeri bürokrasiye göre konumunu ve dolayısıyla modernleşme projesini anlamak için dış mali "yardım" konusunda sergiledikleri tavır iyi bir göstergedir. Bilindiği gibi, Osmanlı borçları 1854'te Kırım Savaşı'yla başlamıştır. Bütün bu borç mirasında ilginç olan nokta, modernleşmeci bürokrasinin en başından beri dış borçlanma konusunda lobi faaliyetinde bulunmuş olmasıdır. Reformcu bürokrasinin üç liderinden biri olan Sadrazam Ali Paşa, Kırım Savaşı'ndan önce 1852'de Fransa'dan borç almak için girişimde bulunur. Bu girişimi duyulduğunda, sultanın tavrı çok net olacak ve sadrazam görevinden alınacaktır (Sander 1993: 205). Bu olgu sivil bürokrasi ile dış sermayenin çıkarlarının, farklı amaçlarla da olsa, örtüştüğünü göstermektedir. Arkasında güçlü devletlerin bulunduğu dış sermayeden yararlanmak, bürokratlara Osmanlı padişahlarının otoritesine direnme bakımından yerli bankerlerden yararlanmaya kıyasla daha fazla güç sağlıyordu. Reformcu bürokrasi açısından yabancı sermayeye dayanmak, fonların daha serbestçe kullanılması anlamında önemli bir fırsat sunuyordu (Keyder 1985: 646 ve Gürsel 1985).[25]

Dışsal unsurlar ile yeni Osmanlı bürokratlarının çıkarlarının bu şekilde kesişmesi Osmanlı örneğinde devlet inşâsının önemli bir boyutudur. Zolberg'in başka bir bağlamda saptadığı gibi, "dış sistem kendi içinde bir gerçekliktir, fakat esas ağırlığını yerel grupların toplumsal pratikleriyle örtüşerek içsel bir güç olarak göründüğünde hissettirir" (Zolberg 1987: 53). Bu nedenlerden dolayı, dünya ekonomisine eklemlenmenin, en azından Osmanlı devlet elitinin çıkarlarına aykırı olduğunu düşünmek yanlış olacaktır. Devlet bürokrasisi, bu eklemlenmeden kazançlı çıkmış ve üstelik bu kazancı da zaman zaman Batılı güçlere karşı başarılı bir şekilde kullanabilmiştir.

Sonuç olarak söylenmesi gereken şudur: Tanzimat'tan son-

25 Özellikle 1820'lerden 1870'lerin ortalarına kadar geçen dönemin Osmanlı ekonomisinin yabancı sermayeye açıldığı bir dönem olmasının (Pamuk 1985: 720) belirleyenleri arasında, bürokrasinin bu siyasal pozisyonunu da zikretmek gerekiyor.

ra "modern" bir polis sisteminin kurulması konusunda önemli gelişmeler yaşanmakla birlikte, ciddi anlamda böylesi bir gücün 19. yüzyılın sonlarına kadar yaratılamamasının en büyük nedeni polis kuvvetinin orduyla olan ilişkisidir. Bu yönde 1845'ten sonra belli bir mesafe kat edilmiş olsa da orduya dayalı eski model yürürlükte kalmıştır.

Merkezileşmiş bir polis kuvvetinin yokluğunda, şehirlerdeki kamusal denetim askeri personelin, mahalle imamlarının, bekçilerinin ve cemaatlerin değişik düzeylerde müdahil olduğu oldukça karmaşık bir yapı sergiliyordu. Kırsal alanda ise denetim daha çok yerli halkın sorumluluğuna bırakılmıştı. Osmanlı polislik sistemindeki kolektif sorumluluğa işaret eden çok katmanlı yapı, 'polisler'in yerel halk tarafından finanse edilmelerinde de açıkça görülmektedir.[26]

Polisliğin yüksek derecedeki karmaşık hiyerarşisinin ve değişik örgütlenme deneyimlerinin Osmanlı İmparatorluğu'ndaki yapısal bir sorunu yansıttığı söylenebilir. Sivil bürokrasinin toplumsal tabandan göreli bağımsızlığı, toplumdan reform çabalarına destek olacak bir işbirliğinin gelişmesine ve kurumsallaşmasına izin vermedi. Sivil bürokratların merkezi bir polis örgütü kurmayı başarmış olmasına karşın bu, büyük oranda uluslararası ilişkilerdeki becerilerini padişahın ve geleneksel bürokrasinin otoritesine karşı kullanılabilmeleri sayesinde gerçekleşmiştir. Yeni polis modelini toplumun geniş kesimlerine yaymakta ise düpedüz başarısız olmuşlardır.

"Kamu Düzeni" Polisliği

19. yüzyılda, Osmanlı İmparatorluğu'nda polislik işinde ordunun ağırlığı, gündelik yaşamın denetimini çeşitli düzeylerdeki yerel güçlere bırakan tepkisel bir polislik tarzının oluşmasına neden olmuştur. Başka bir deyişle, kolektif sorumluluk, etkili ve

26 Tongur şöyle yazıyor: "Başkent dışında görevlendirilen ve bulundukları yerlerde maaşlarından başka, buğday ve et veya zahire bedeli alan yeniçeriler üç yılda bir merkezden değiştirilirlerdi. Gittikleri kalelerde (nöbetçi) adını alan bu yeniçerilerin ulufeleri genel olarak mahallinden temin edilir"di (1946: 83).

merkezileşmiş bir polis gücünün yokluğu anlamına geliyordu. Devlet ve toplum arasına konuşlanmış merkezi bir polis gücü, devletin taleplerini olduğu kadar, halkın geniş kesimlerinin de rızasını göz önünde bulundurmak zorundadır. Doğal olarak, kolektif sorumluluğa dayalı bir polislik ise bunun tam tersi bir duruma işaret eder: Topluma nüfuz edememiş bir polis örgütünü kullanmak durumunda olan devlet, merkezde formüle ettiği siyasetlerin çok azını yerel düzeyde uygulayabilme gücüne sahiptir. Bu böyle olmakla birlikte, denklemin genellikle gözden kaçırılan başka bir boyutu daha var: Merkezileşmemiş ve yerel güçlerin denetimindeki bir polis örgütü aynı zamanda, genel rızaya en az ihtiyaç duyan ve bu nedenle de halkın taleplerine ve haklarına daha az duyarlı olan polis örgütüdür.

Osmanlı polisinin 19. yüzyılda başlayan merkezileşme yönündeki girişimleri de bu açılardan değerlendirilmelidir. Bu girişimlerin ne kadar etkin oldukları sorusu bir yana, merkezileşmiş bir polis gücü kurma yolunda yapılan çeşitli örgütsel değişiklikleri, devletin daha geniş etkinlik alanlarının denetimini kendi elinde toplamaya yönelik adımları olarak okumak gerekiyor. Bütün bu çabalara karşın, ademi merkezi bir polislik sisteminin Osmanlı'da yaygınlığını sürdürmesi, yerel güçlerin polislik pratikleri üzerindeki denetimlerinin de sürmesine yol açmıştır. Bu ise, çeşitli bölgelerde iktidarı elinde tutanların güçsüzlerin haklarını göz ardı ederek hatta gerektiğinde açık şiddet de uygulayarak, polisliği kendi işlerine gelecek şekilde uygulamaları anlamına geliyordu.

Aşağıda, bu sistemdeki polislik pratiklerinin nitelikleri, kamu düzeni kavramının nasıl algılandığı üzerinden incelenecektir. Bu tarz bir polislik pratiğinin geniş halk kesimleri açısından olumsuz sonuçlarının vurgulanmasını şu açıdan da önemsiyorum: Post-modernizmin Amerikan akademi ortamında yaygınlaşmasını takiben, bizde de pre-modern dönemleri fazlasıyla romantize eden bir bakış şekillenmeye başladı.[27] Bu bağlam-

27 Postmodernizmin ortaya çıkışından çok önce, bu romantizm Marksizm'de (özellikle İngiliz varyantında) mevcuttu. Fakat bu bakışın, her türlü sınıfsal analizden de kopuk olarak, sağa sola sirayet etmesini postmodernizme "borçluyuz".

da, halkın gündelik yaşamının, "kamu düzeni" ekseninde nasıl bir polisliğe maruz kaldığına bakmanın, Osmanlı toplumunun gerçek doğasının açığa çıkarılmasına da yardımcı olacağını düşünüyorum.

Osmanlı İmparatorluğu'nun kamu düzeni polisliği konusunda yaşadığı tecrübeler diğer pre-modern devletlerinkiyle benzerlik gösterir. Katı bir şekilde yapılan "özel" ve "kamusal" mekânlar ayrımı temelinde faaliyette bulunan merkezdeki polislerin temel görevleri, modern bir polis örgütünün normal olarak müdahale edebileceği birçok alanı dışarıda bırakan ve son derece sınırlı olarak tanımlanmış bir *kamunun* düzenini sağlamaktan ibaretti. Bu da, son tahlilde, yerel düzeydeki hakim sınıfların/grupların toplumsal denetimi kendi ellerinde bulundurdukları bir polislik biçimini zorunlu kılıyordu.[28]

Osmanlı polisi esas olarak ciddi suçlar yerine kamu düzeni meseleleriyle uğraşmıştır. "Kamu düzeninin" sağlanmasına verilen önem, polisin ciddi suçlarla baş etme konusundaki yetersizliğini meşrulaştırma çabasının bir parçası olarak da görülebilir. "Kamu düzeni" polisliğine bakmanın, polisin gücünün profesyonelleşme düzeyi ve bunun sınırları konusunda ipuçları verebileceği düşünülürse, kamu düzeni konularına verilen önem, polisin hâlâ sınırlı bir yetkiye sahip ve profesyonelleşmemiş bir güç olduğunu akla getirmektedir. Bu girizgâhtan sonra konunun kısa bir tarihçesine bakabiliriz.

Kamu düzenin sağlanması, imparatorlukta her zaman ayrıca-

28 Yukarda işaret edilen anlamsız romantizme karşı bir malumu ilam daha: İktidar ilişkileri yerelliklerde çok daha yoğun yaşanır. Osmanlı İmparatorluğu'nun "dolaylı idare"sinde ise bu ilişkiler neredeyse oligarşik bir yapıya işaret ediyordu. Ergenç'in belirttiği üzere tipik bir Osmanlı kentinde zengin tüccarlar, esnafın önde gelenleri, ulema, imam, hatib gibi din adamları ile tarikat, tekke-zaviye şeyhleri ile emekli ya da görevlerinden ayrılmış askeri sınıfın üyeleri "Osmanlı şehrinin fiili yöneticilerini oluşturmaktadır" (1979: 1269). Bu durumun pratiğe nasıl yansıdığı, Ergenç'in yayınladığı Bursa'ya ait 1594 tarihli bir belgeden anlaşılabilir. Osmanlı devlet hiyerarşisinde *askeri* sınıfta yer alan ve o kentteki toplumsal güçlerle devletin ilişkisini kuran "şehir kethüdasının" seçiminde belirli bir kişi üzerine ağırlığını koyan kent "ileri gelenleri", amaçlarına ulaşırlar ve istedikleri kişiyi kethüda olarak "seçtirirler." Fikirlerine "danışılan" bu "ileri gelenlerin" kaç kişi olduğu merak edilebilir: Sadece 22 kişi! (1982: 109).

lıklı bir yere sahip olmuş olan başkent için özellikle önemliydi. İstanbul halkının iaşesinin sürekli olarak gözetilmesi neredeyse bir zorunluluktu. Herhangi bir işi olmayan kişilerin şehre girişinin "polisler" tarafından engellenmesi de iaşeci sistemin doğal sonucuydu. İşte, polislik işinin en önemli boyutlarından birinin "serserilerin" denetlenmesi ve şehre girişlerinin engellenmesi olmasının ardında yatan nedenlerden biri de buydu. Örneğin yeniçeri ağası, maiyetiyle birlikte haftada iki ya da üç kez, hem gece hem gündüz olmak üzere İstanbul sokaklarında devriye gezip serseri arıyor ve bulduklarını falakayla cezalandırıyordu (Tongur 1946: 54).

İstanbul'a giriş için vergi alınması da Anadolu'dan İstanbul'a göçün kontrol edilmesine yardımcı oluyordu. Şehre olası göçler çiftbozan vergisiyle[29] engellenmeye çalışılıyordu. Özellikle işsizler yakından denetleniyordu. 1792 tarihli bir belge, İstanbul'a gelen Müslüman ve Hıristiyan bekar kişiler için özel hanlar bulunduğunu belirtmektedir. Yeni gelenler iş buluncaya kadar bu hanlarda kalmak zorundaydı. Bu kişiler iş bulduklarında ya da şehri terk ettiklerinde de isimleri kaydediliyordu. Bekarların özel bekar odaları açmaları yasaktı. Ayrıca yanlarında silah saklayamazlardı. Han sahiplerine bu kişilerin odalarında silah olup olmadığını denetleme görevi verilmişti (Tongur 1946: 81). Kolektif sorumluluk ilkesi burada da geçerlidir. Hanlarda kalanlar Osmanlı hukuku tarafından "tüzel kişi" sayılırlar ve kaldıkları süre boyunca işlenen suçlarda suçluları bulma sorumluluğunu yüklenirlerdi (Tamdoğan-Abel: 397).

İstanbul'a girişin kontrol edilmesine yönelik olarak, giriş noktalarında mürur tezkerelerinin[30] kontrol edilmeleri gibi başka önlemler de alınmıştı. Ayrıca nezaretin hazırladığı aylık ihtisap jurnalleri hükümdara düzenli olarak sunulurdu. Kente giriş çıkışların denetimine verilen önemin derecesi, İhtisap'taki

29 Osmanlı devletinin köylüyü toprağa bağlamak için uyguladıkları bir vergi çeşidi. Köylüler topraklarını terk ederek başka bir işe geçtikleri takdirde bu toprak vergisini ödemek zorundaydılar.

30 Mürur tezkereleri, nüfus daireleri tarafından bir yıllığına veriliyordu. Bu tezkereyi taşıyanlar gittikleri yerin nüfus dairesine bunu vize ettirmek zorundaydı (Alyot 1947: 211).

yoklama odası mukayyidinin 1846 tarihinde nişanla ödüllendirilmesinden de anlaşılabilir (Tongur 1946: 131).

Osmanlı İmparatorluğu'nda, sivil bir polis kuvvetinin kurulmasına yönelik ilk –ve başarısız– girişim 1845'te gerçekleşmiştir. 1845 Polis Nizamnamesi'nin büyük bir çoğunluğunu oluşturan ve esas olarak kamu düzeniyle ilgili yasaların uygulanmasına ilişkin olan maddeleri bu anlamda oldukça aydınlatıcıdır. Ülke içinde seyahat edenlerin ruhsatlarının çıkarılması; pasaportların kontrolü ve ikametgâh izinlerinin çıkarılması; dilencilere baskı uygulanması; özellikle tiyatro kumarhane gibi eğlence yerlerinin ve bekar evlerinin kontrol edilmesi; ve işçilerin grev ve gösteri düzenlemesinin engellenmesi, tiyatro ve sair yerlerin denetlenmesi gibi maddeler toplam 17 maddenin içinde ağırlıklı bir paya sahiptir.[31]

İstanbul'a giriş çıkışlara verilen önem ve polisin kendisini neredeyse tümüyle "kamu düzeni" ile sınırlı bir şekilde tanımlaması, 1845'de ilk defa olarak kurulan polis teşkilatının kurumsal yapısında kendini iyice belli eder. Bu dönemde polis, Tophane Müşirliği'nin emrine verilmişti. Bunun nedeni ise o devirlerde yabancıların kente en çok giriş yaptıkları yerin vapurla Galata ve Tophane olması ve meyhanelerin, genelevlerin ve işyerlerinin buralarda toplanmasıydı (Tongur 1946: 148).

Kamu düzeni adına yürütülen polislik faaliyetlerinin bütün türlerinin esas hedefleri, yoksulların zamanlarını geçirdikleri çeşitli mekânların denetlenmesine yönelikti. Bu tarz mekânlar 1845 Nizamnamesi'nde "kötü niyetli kimselerin toplandıkları mahaller" olarak tanımlanmıştır. İstanbul'a yeni gelenlerin –özellikle bekarların– kaldıkları ya da göründükleri otellerin, evlerin ve lokantaların denetimi de, şehir kapılarının denetiminde olduğu gibi aslında yoksullara yönelik bir tedbirdi. Bü-

31 Nizamname esas olarak emek tarihçileri arasındaki bir tartışmayla birlikte gündeme gelmiştir. Bu nedenle de ağırlıklı olarak grevleri yasaklayan tek bir maddesi (12. madde) üzerinden tartışılmıştır. Bu konuda başlıca iki farklı görüş var: Güzel (1993) söz konusu maddenin o dönemdeki işçi sınıfı mücadelesine karşılık çıkartıldığını söylerken, Gülmez (1983, 1984) maddenin 1830 tarihli Fransa'daki benzer bir düzenlemenin çevirisinden ibaret olduğunu iddia ediyor.

tün bunlara rağmen, daha sonraları polisin temel meselesi haline gelecek olan "serseri" sözcüğünün nizamnamede bir kere bile geçmemesi ilginçtir. Yoksulların denetim altında tutulması devletin elbette temel kaygılarından biriyse de, bu dönemde yoksulluğun henüz kriminalize edilmediği anlaşılıyor.

Polisin kuruluş amacının suçları engellemekten çok devletin ve "kamu"nun düzenini idame ettirmek olduğunun en belirgin kanıtlarından biri de adi cinayetlere gösterilen kayıtsızlıktır. Cinayetleri çözmeye polisin ne gücünün ne de niyetinin olduğu görülüyor. Böyle olunca da önemli kentlerde can güvenliğinin ciddi şekilde tehdit altında olması anlaşılır bir durumdur. Bir örnek vermek gerekirse "1873 yılında İzmir Eyaletinin Türkçe ve Yunanca yayınlanan resmi gazetesi, Manisa'da günlük ortalama dört-beş cinayetin işlendiğini aktarmaktadır." Yine aynı yıllarda İstanbul'a gelen gezginler sadece gündüzleri dolaşabildiklerini naklederler (aktaran Akçam 1992: 228).

"Serserilik" ve suç arasındaki ilişkinin açıkça tanımlanmadığı ve ciddi suçların gerçekten polisin ilgi alanında olmadığı göz önüne alınırsa, özellikle İstanbul'daki yoksulların (daha sonraki dönemlerin "serserileri") kamu düzeni adına gözetim altında bulundurulmaya çalışılmaları nasıl açıklanacaktır? Kente giriş çıkışları sınırlayan bütün bu düzenlemelerin altında yatanın emek mobilizasyonunu engellemek olduğunu söylemek mümkün görünüyor. Emekçilerin eylemlerini engellemek ne kadar önemliyse onların grev ya da ayaklanma benzeri mücadelelere başvurmaksızın kolayca işyerlerini ve topraklarını terk ederek kentlere göç etmelerini engellemek de o kadar önemlidir. Unutulmamalıdır ki bu yıllar Osmanlı'da çok ciddi bir emek kıtlığının yaşandığı yıllardır. Bir örnek vermek gerekirse Batı Anadolu'da kapitalist çiftlikler kurmak için 1830'ların sonunda gelen İngilizler, buradaki emek/toprak oranının çok az olduğunu hesaba katmamışlardı. Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında Osmanlı İmparatorluğu'nun oldukça yüksek bir ücret düzeyine sahip olmasına neden olan bu oran nedeniyle kısa zamanda iflas edip ülkelerine geri dönmüşlerdir (Kurmuş 1982).

Daha önce söylediğim gibi Tanzimat dönemi, yerel güçleri sis-

teme "eklemleme" stratejisinden, "tasfiye" stratejisine geçiş dönemiydi. Bu açıdan bakıldığında 19. yüzyılın ikinci yarısındaki yasalaştırma faaliyetlerinde gözlemlenebilecek değişiklikler devletin geleceğe ilişkin niyetleri hakkında ipuçları verecektir.

Öncelikle, bir sonraki paragrafta açmak üzere bazı teorik saptamalar yapalım. Devletlerin geleneksel hukuksal yapıları, topluma ne oranda nüfuz edebildiklerini de gösterir. Özellikle "dolaylı idare"nin hakim olduğu modern öncesi devletlerde yasaların bu yönü daha belirgindir. Bu tarz bir idari yapıda, devlet ve aracı güçler arasındaki işbirliği zorunludur. "Öte yandan, işbirliğinin etkili olabilmesi içinse kitleler, onların bağımlılık ilişkisi içinde olduğu lordlar ve hakim elit arasında yasal bir sorumluluk zincirinin kurulması gerekmektedir" (Spitzer 1993: 574). Buna ek olarak şunu da biliyoruz ki, eğer bir toplumda, sorunların çözümünde gayriresmi süreçler hayatiyetlerini devam ettiriyorlarsa, halk büyük bir olasılıkla devletin yasalarına başvurmayacaktır. Bayley, "cemaatlerin kapalı ve kişisel ilişkilerin yoğun olması durumunda sorunların ağırlığının, polise başvurmayı gerektirecek kadar büyük olması gerekir" diye yazmaktadır (1985: 133). Hatta halkın devletin yasalarına başvurduğu durumlarda bile, bizzat yasaları uygulamakla görevli olanlar (polis, yargıç vs.) belli bir etkinlik alanının "özel" alan olarak algılanması durumunda müdahale etme konusunda isteksiz davranacaktır.

Buradan bakıldığında, Osmanlı İmparatorluğu'nda devletin kendi topraklarında işlenen suçların cezalandırılmasında ne derecede müdahil olabildiğinin ortaya çıkartılması, devlet inşâ sürecinin anlaşılmasına farklı bir perspektif getirebilir. Toplumsal mücadelelerin, yasalaşma süreçlerindeki izdüşümlerine bakmak daima aydınlatıcı olmuştur.

Klasik dönemden başlayalım. Sözde her şeye kadir olması beklenen kadıların 16. yüzyılda tuttukları kayıtlar, aslında birçok suçun işlenmesine karşın, vakaların basit birer dökümünden ibaret olarak kalmışlardır, ve istisnasız hiçbir vakada bir yargı kararına başvurulmamıştır. "Birinin cinayetten yargılandığı hiçbir dava bulunmamaktadır" diye yazan Gerber şöyle

devam ediyor: "bu durum sürekli tekrarlanmıştır – kadı davayı dinler fakat şu ya da bu yönde bir karar vermez" (1994: 67). 17. ve 18. yüzyıllarda kadı birçok ceza davasında yargıda bulunmaya başlamışsa da, bunların birçoğunda kanunlardan ziyade geleneğe başvurarak verilecek cezanın kararlaştırılmasını öldürülen kişinin akrabalarına bırakmıştır (*a.g.e.*: 72). Gerber'in aktardıkları, suçun ve norm-dışı davranışların kontrolünün ve düzenin muhafaza edilmesinin henüz yerel ya da cemaate ilişkin meseleler olmaktan çıkmadığını göstermektedir. Aslında devletin ceza yasası, norm-dışı davranışlara verilen yanıtlardan sadece birisidir. Öte yandan, devletin henüz nüfuz edemediği yerelliklerin ve geleneklerin geliştirdiği çeşitli yanıtlar, çoğu zaman devletinkinden daha önemli olabilir. Bu yanıtlar o derece etkilidir ki, Gerber'in de aktardığı gibi muhtemelen sadece birkaç davada takibata gidilebilmiş; çoğunlukla bizatihi devlet görevlileri 'devlet hukukuna' *başvurulmamasında* aktif rol oynamışlardır. Daha önce Osmanlı hukuk sisteminde "mahalle"nin bazı yasaların kaynağı olduğuna ilişkin söylenenleri burada bir kez daha analım.

Devletin birçok suçu denetlemekten veya ceza vermekten uzak durma halini, kentlerdeki üretimin temel örgütleyicisi olan esnafla kurulan ilişkide de gözlemlemek mümkündür. Mehmet Genç'in anlattıkları, içindeki romantizm dozu bir kenara bırakılırsa, oldukça aydınlatıcıdır: "Narh'a, kalite, fiyat ve ölçülere uymayan davranışları hemen cezalandırmaktan kadıların genellikle kaçındıklarını; insanın tabiatından gelen yanılma ve hataların hemen ve sert şekilde, bugün tahmin ettiğimizin hilafına, pek cezalandırılmadığını; ilk defa işlenen suçların –büyük de olsa– genellikle affedildiğini; ancak mükerrer suçlu olanlara, gerçekten suça eğilimli olduğu tespit edilenlere ceza verildiğini görüyoruz" (Genç 2000: 73).

Bu yapı 19. yüzyılın ikinci yarısında çatlamaya başlamıştı. 1840'a kadar İslâm hukuku tarafından düzenlenmemiş cezalar padişahın örfî hukukuna bırakılmıştı. İlk defa bu tarihteki Ceza Kanunu ile yasalar önünde eşitlik sağlandı. Fakat esas düzenleme 1851'deki yeni Ceza Kanunu (Kanun-i Cedid) ile gel-

di. Artık davacı şikâyetini geri alsa bile bu devleti bağlamıyordu. Geleneksel hukukta, suçlar sadece "Allah'a karşı işlenmesi" durumunda şikâyete lüzum olmadan kovuşturulabilirken, kişiye karşı işlenen suçlarda o kişinin şikâyeti mutlaka gerekiyordu. İşte 1851 Ceza Kanunu ile "islam ceza hukukunun, özel hukuka yaklaşan bir ilkesi kaldırılarak, kamu davası anlayışı Türk hukukuna giriyordu" (Üçok-Mumcu: 322).[32]

Medeni hukuk alanındaki gelişmelere de bu açıdan bakmak ilginç sonuçlar ortaya çıkarabilir. Bilindiği gibi imparatorluk, ceza hukukunu yeniden düzenlerken Fransız yasalarından yararlanmış, fakat Medeni Kanun (Mecelle) için aynı yöntemin kullanılması uzun tartışmalar sonucunda reddedilmiştir (bu "yasa toplamı" ilk kez 1868'de başlamış ve 1876'da tamamlanmıştır). Ceza kanununu kaleme alan bürokrasinin reformcu kanadı medeni kanunu da yazmak istiyordu. Fakat imparatorluktaki geleneksel ve modern bürokratlar arasında süregiden şiddetli mücadelede bu kez savaşı muhafazakarlar kazanmış ve medeni hukuk İslâm hukuku (ve Hanefi mezhebi) referans alınarak yazılmıştı. Mecelleyi yazan komisyonun başkanı Ahmet Cevdet Paşa, bir mektubunda Fransız medeni hukukunu "taklit etmeye" çalışanlarla olan mücadelesinden bahsetmektedir. Bu arada "Medeni hukukun *code* civil'in örnek alınarak yazılmasını isteyen grubun başında, Ali Paşa olduğunu hatırlatalım" (Veldet 1940: 187 ve 200). İlginç olan şudur: Mecelle ile bir "medeni hukuk" hedeflenmesine karşın, şahıs, aile,miras ilişkilerine dair birçok husus, İslâm fıkhının alanına bırakılarak kanuna dahil edilmemiştir (Veldet 1940: 191). Bu durumu, kamusal otoritenin hâlâ, kişiler arası

32 Aslında bu durumun birçok pre-modern devlette görülebileceğini vurgulamak gerekiyor. Örneğin Chambliss İngiltere için şunları söylüyor: "Norman fethinden önce İngiltere'de bir cinayet her şeyden önce, kurbana veya onun ailesine karşı işlenen bir suç olarak algılanıyor ve bu nedenle de acı çekenlere uygun bir ödeme yapılarak sorun çözülebiliyordu... Geleneksel pratikler anlaşmazlıkların çözümlenmesini ailelere bırakırken, devlet tedrici olarak ailelerin bu alandaki yetkilerini silerek anlaşmazlıkları giderme sorumluluğunu kendi üstüne aldı. Bu nedenle, bugün anladığımız anlamda devlete karşı işlenmiş 'suç' kavramı geleneksel pratiklerden değil, geleneksel aile yetkilerine devlet tarafından el konulması suretiyle doğmuştur " (Chambliss 1993: 38).

ihtilaflarda tam anlamıyla müdahil olmaya çekindiği şeklinde yorumlamak mümkün görünüyor.

Kişiler arası sorunlarda devletin gösterdiği "çekingenliği" ve polislik işinde yaygın bir şekilde kullanılan şiddeti nasıl açıklayabiliriz? Daha önce de belirttiğimiz gibi, devletin kendisi üretim sürecine bizzat dahil olmamıştı ve ayrıca bir "*capstone*" devlet olarak, imparatorluk üretim ilişkilerindeki muhtemel değişiklikleri önlemeye çalışıyordu. Devletin rolü, iktisadi araçlardan ziyade siyasal araçlarla artığı mümkün olduğu kadar toplamakla sınırlıydı. Bu nedenle siyasal baskı iktisadi baskının önüne geçmiştir. Belirttiğimiz gibi, köylünün konumunu olduğu gibi tutmak asıl amaçtı.[33]

Savaşların başarıyla sonuçlandığı dönemlerde çevredeki eyaletlerden aktarılan kaynaklar sayesinde imparatorluk, Avrupa devletlerine göre kaynakları daha kolay harekete geçirebilmiş; öte yandan "bu kaynakların üzerindeki kontrolün azalması, hatta kaybı durumunda vahim bir kriz ile karşı karşıya kalmıştır" (Eldem 1998: 28). Başarılı savaşlar sayesinde artığı toplama mekanizmaları 17. yüzyılın sonundan itibaren işlememeye başlayınca, devletin köylünün huzursuzluğunu bastırmak için güçlü toplumsal gruplara/kişilere dayanmaktan başka çaresi kalmamıştı.

Bu tarihten sonra devlet artık iki cephede savaşıyordu: bir yandan yerel güçlerin iktidarını dizginlemeye çalışıyor, diğer yandan da alt sınıfların kontrolünü sağlamak için uğraşıyordu. Zaman zaman bu üç aktör arasında değişen ittifakların kurulduğu açıktır. Fakat bu çalışmanın amacı bakımından, toplumsal kontrol mekanizmalarının –özelde polislik işinin– alt sınıfın çıkarlarına karşı çalıştığını söylemek yeterlidir. Oyunun kurallarını yeniden yazmak için, yalnızca ciddi bir kriz sonrasında mümkün olabilecek şekilde mevcut toplumsal kontrol mekanizmalarının zayıflaması zorunluydu.

33 Köylünün esas vergi temeli olması nedeniyle Tanzimat'tan sonra da devlet kendi iktidarını köylülüğü korumak yolunda kullanmıştır. Kıray'ı izleyerek, "Osmanlılar'ın sanayi ve ticaretin kurumsal ve ekonomik yapısını değiştirmekte makul davrandıkları, ama tarımda radikal reformlar yapmaya pek yanaşmadıkları" söylenebilir (1993: 132).

Yani iradi bir süreçten çok yapısal bir durumun gerekliliğinden söz ediyoruz.

Aslında bir yönüyle "modernleşme" demek olan bu sürecin hukuksal izdüşümünde ise, önceleri kişisel suç kabul edilen faaliyetlerin kamu hukuku alanına dahil olması vardır. Devletin kamu düzeni meselelerinin kontrolünü kazanmaya çalışacağı bir dönemin gelmekte olduğunun da bir göstergesidir bu. Buna karşılık, devlet ve aracı gruplar arasındaki nazik güç dengesinden dolayı, devlet özel hukuku klasik İslâm hukukunun bir parçası olarak bırakmıştır; ki bu da aracı grupların yerel halk üzerinde kendi toplumsal kontrol stratejilerini uygulamalarına imkân vermiştir. İmparatorluktan cumhuriyete giden yolda Türkiye'deki devlet oluşumunun öyküsü "kamusal" alanın "özel" alan üzerinde yayılmasının öyküsü olarak da anlatılabilir. Tanzimat bu tarihin geçiş aşamasıdır.

Tanzimat dönemi bu çalışmanın üç ana izleği olan kolektif sorumluluktan çift yönlü polisliğe geçiş, polisin ordudan ayrışması ve kamu düzeni polisliği bağlamında nasıl özetlenebilir? Birincisi, bu dönemde çift yönlülük niteliğine rastlanmaz çünkü polislik işi hâlâ büyük ölçüde "kolektif sorumluluğa" dayanmaktadır. Bu, Tanzimat'ın toplumsal dokulara nüfuz etmiş güçlü bir reform hareketi olmamasına bağlanabilir. Bu nedenle reformcular amaçlarını gerçekleştirebileceği toplumsal gruplarla işbirliği yapma imkânına sahip değillerdi. İkincisi, merkezi polis gücünün bürokratikleşmesi açısından, önemli örgütsel değişikler yaşanmıştır. İlk kez ordudan ayrı sivil bir polis örgütü kurulmuştur. Bununla birlikte, merkezi örgütlenme ağırlıklı olarak "dış" faktörlerin bir sonucudur ve topluma nüfuz edememiştir. Son olarak, kamu düzeni polisliğindeki değişiklikler Tanzimat'ın bir geçiş dönemi olduğunu ortaya koymaktadır. Sivil bürokrasi bu alanda "kamu hukukunun" kapsadığı toplumsal ilişkiler alanını genişletmeye çalışmıştır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İTTİHAT VE TERAKKİ DÖNEMİNE GİRİŞ: ABDÜLHAMİT DÖNEMİNDE POLİS (1876-1908)

Köylü ayaklanmalarını ve/veya devrimleri inceleyen araştırmacıların üzerinde önemle durdukları kavramlardan biri "ahlâki iktisat"tır (*moral economy*). Buna göre, geleneksel adalet anlayışlarının ihlal edildiği dönemler, ayaklanma veya devrimlere özellikle açık olan dönemlerdir. Köylülüğün geleneksel adalet anlayışı ise temelde gayet basittir: kendi geçimlik tüketimlerinin ve yerel ihtiyaçlarının diğer her şeye karşı önceliğinin yetkililer tarafından kabul edilmesi. Ne zaman ki, kapitalistler ve onlarla işbirliği halindeki devlet yetkilileri onların bölgelerine gelirler ve üretilen ürünü başka bir bölgede satmak ya da ordunun/bürokrasinin ihtiyaçları için kullanmak isterlerse, köylülük adalet anlayışının bir gereği olarak direnişe geçecektir. Öte yandan, köylülerin "ahlâki iktisadı" ne kadar basitse, kapitalist tüccarınki de öyledir: Ucuz olan yerden al, pahalı olan yerde sat! Bu iki anlayış karşı karşıya geldiğinde çatışma kaçınılmazdı.

Bu açıdan bakıldığında pre-kapitalist Osmanlı İmparatorluğu'ndaki iktisadi hayatın temel belirleyicisi olan "provizyonizm" (iaşecilik)[1] başka bir dünyanın varlığına işaret eder. Bu

1 Provizyonalizm, merkantalizmin tersine, ihracat fazlalığını değil, ithalat fazlalığını düşünür. Bu sistemde kıt kaynakların yurt dışına çıkışı engellenir. İthalat içinse her türlü kolaylık sağlanır (Toprak 1988: 194).

iktisadi zihniyete dair Mehmet Genç şunları yazar: "Osmanlı provizyonizmine göre iktisadi bakımdan kendi kendine yeterli olması beklenen temel bölgesel birim kaza idi... [B]u dar bölge, üretim ve tüketimin birbiriyle dengelenmesi beklenen, istenen temel birimdi" ve –burası çok önemli–: "Bölge içinde üretilen mallar, kazanın ihtiyacı karşılandıktan sonra bölge dışına gönderilebilirdi... Üretimin kaza dışına çıkarak iç veya dış pazara yönelen kısmı gümrük resmine tabi olmaya başlardı" (Genç 2000: 88). Başka bir deyişle, Avrupa'dakinden farklı bir durum söz konusudur: Osmanlı'da "ahlâk iktisadı"nı – başka gerekçelerle de olsa– bizatihi devletin kendisi uygulamaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu'nun dünya ekonomisine 19. yüzyıldaki eklemlenmesiyle birlikte bu durum radikal bir biçimde dönüşmeye başlamıştır. Eklemlenme, ekonomide belirli bir oranda parasallaşmaya yol açmış ve devletin vergilendirme ve pazar ağının korunması konusunda klasik dönemdeki tipik rolünü dönüştürmüştür. İnan'ın da yazdığı gibi, "merkezi bürokrasinin kendini devletlerarası sistem içinde meşrulaştırma kaygıları, kendini imparatorluk içinde meşrulaştırma kaygıları ile" çelişmeye başlamıştı (1991: 42). Bu da tastamam Wolf'un, kapitalist dinamiklerin yayılmasının insani ilişkilerde getirdiği alt üst oluş haline dair yazdıklarıyla örtüşmektedir. Wolf'a göre "iktisadi gücü elinde tutanlar halkın varoluşsal sorunlarıyla ilgilenmekten ricat etmekte ve bunu da idari mekanizmanın sağladığı koruyucu barınağa sığınarak yapmaktadırlar" (Wolf 1969: 287). Artık Osmanlı devleti "ahlâki iktisat" kalıplarıyla düşünmek ve eylemekten vazgeçmiştir.

Batı-dışı devletlere oldukça kolay yakıştırılan "Doğu despotizmi" aslında "Doğu"nun özsel bir niteliği olmaktan çok, dünya ekonomisine böylesi bir eklemlenmenin sonucudur (İnan 1991). Dünya ekonomisine eklemlenme süreci, gelecekteki devrimci mücadele üzerinde önemli etkiler bırakacak bir şekilde bütün resmi değiştirmiştir. Devlet yöneticileri "despot"a dönüştükçe, muhalefet anayasanın ilanı gibi liberal taleplerle or-

taya çıkmaya başlamıştır.[2] Bu açıdan bakıldığında, Abdülhamit dönemi, Weber'in modeline çok daha yakın bir despotik rejimi simgelemektedir. Tanzimat dönemi sonunda, Osmanlı İmparatorluğu rasyonelleşmiş bürokratik devlete doğru giden yolda önemli bir adım atmıştı. Zürcher'in de yazdığı gibi "... bürokrasi ve ordu için mesleki yüksek öğretim okullarının kurulmasına çok özen gösteriliyordu. Bunlardan en önemli olanı 1859'da kurulan Mekteb-i Mülkiye idi" (Zürcher 1995: 96).

Gücü elinde bulunduran yüksek bürokrasinin en önemli tarihsel şansı, o dönemlerde kendi güçlerini dengeleyebilecek güçlü padişahların ortalıkta olmamasıydı. Abdülhamit'le birlikte bu durum değişmiş ve iktidar, sivil bürokrasiden tekrar saraya kaymıştır. Bu kez tahtta, elinde göreli olarak gelişmiş bir teknoloji bulunan ve Tanzimat'ın "aşırılıklarına" bir tepki olarak Batı'ya kuşkuyla bakan bir padişah vardı. Uluslararası alandaki yoğun emperyalist rekabet ortamında Abdülhamit kadim devlet politikasına dönerek denge siyasetini uygulamaya başlamıştı. Bu restorasyon stratejisinde Batılı aydınlar dışlanarak İslâm, geleneksel düzenin garantörü olarak öne çıkarılıyordu (Keyder 1988: 194).

Abdülhamit'in ilk icraatı 1877'de açılan Meclis-i Mebusan'ın toplantılarını bir süre sonra Rusya ile olan savaşı bahane ederek ertelemek olmuştur. "Doğu Sorunu"nda önemli bir dönüm noktası olan bu savaşa, Osmanlı devleti bağlamındaki sonuçları açısından kısaca değinmek gerekiyor. 1870'lerde birleşen Almanya "Avrupa Uyumu"nda öne çıkmaya başlamıştı. Bismarck'ın Balkanlar üzerine yaptığı planlara göre Avusturya-Macaristan'a Bosna uygun görülürken, Rusya'nın payına Romanya ve Bulgaristan düşüyordu. İngiltere ise Rusya'yı güçlendirecek her plana karşı çıkıyordu. Bunun yerine, "büyük güçlerin" denetiminde Osmanlı egemenliğindeki Balkan topraklarında "ida-

2 Aynı dönemlere denk gelen ve pozitivist ve aydınlanmacı ideolojik yapılanmalarıyla büyük benzerlikler gösteren Türk ve Meksika devrimlerinin böylesi bir ortak özellikleri daha olduğuna burada dikkat çekelim. Abdülhamit'e çok benzer bir şekilde Meksika'daki Diaz yönetimi de, dünya ekonomisine eklemlenme sürecinin bir yansıması olarak oldukça "kişisel" ve ceberrut bir yönetimdi (Goldfrank 1986).

ri reformlar" öneriyordu. Almanya planlarını bir kenara bırakıp bu önerileri kabul etmişti (Ulman 1985: 282).

Bu noktada Osmanlı devlet elitleri, toplumsal incelemelerde bize "iç" ve "dış" dinamiklerin karşılıklı bağlantılarının niteliği üzerinde önemli içerimler sunabilecek olan stratejik bir siyaset güttüler ve 1876'da anayasalı rejime geçtiler. Meşruti rejimin dayandığı temel organ, ilk olarak 1860'larda illerde idari meclisler olarak kurulan temsil kurumlarının genişletilmiş bir biçimi olarak tasarlanan Meclis-i Mebusan'dı. Meclis-i Mebusan, Osmanlı elitinin kendi toplumuna sunduğu bir kurum olduğu kadar dış dünyaya sunduğu bir argümandı da: Meclisin açılmasıyla birlikte mebuslar artık Osmanlı topraklarının tümünden seçilecekleri için doğal olarak Balkanlar'ın temsilcileri de kendileri için gerekli görünen reformları bu Meclis çatısı altında yapabileceklerdi. Dolayısıyla Avrupa'nın müdahalesini meşru gösterecek nedenler ortadan kalkmıştı. Bu bağlamda, Osmanlı yönetimindeki "içsel" gelişmeler, "dışsal" unsurların basit birer sonucu olarak değil; daha çok devletin dış müdahaleyi engellemek için geliştirdiği özgün yanıtlar olarak anlaşılmalıdır. Osmanlı'da savaşın tetiklediği siyasal ve toplumsal süreçleri izlemeyi sürdürürsek "iç" ve "dış"ın nerede başlayıp nerede bittiğini söylemenin oldukça problemli olacağını teslim etmek gerekecektir.

Bu manevrayla Abdülhamit Rus Savaşı'nı engelleyemese de, en azından Avrupa'nın Rusya'ya yardımlarını önlemeyi başarmıştır. Hikâyenin sonrası iyi bilinir: Savaşta yenilen Osmanlı İmparatorluğu, Ayastefanos Anlaşması"yla, Balkanlar'daki topraklarının çoğunu kaybeder. Bununla birlikte İngiltere ve Avusturya Balkanlar'daki dengelerin değişmesinden korktukları için duruma müdahale edip, 1878'deki Berlin Anlaşması"yla Rusya'nın ve Bulgaristan'ın ele geçirdiği toprakların büyük bir kısmı özerk bölgeler olarak Osmanlı İmparatorluğu'na geri verir.

Avrupa'daki dengelerin değişmesinin Abdülhamit'in parlamentoyu kapatma kararında etkili olduğu söylenebilir. Osmanlı-Rus savaşından ve bunu izleyen Berlin Anlaşması'ndan sonra, Osmanlılar İngiltere'nin dış politikasını değiştirdiğini ve artık Osmanlı İmparatorluğu'nun toprak bütünlüğünü gözetmeye-

ceğini anlamışlardı. Liberal Gladstone'un yeni siyaseti, Osmanlı topraklarını hepsi İngiltere'nin denetiminde kalacak şekilde bağımsız devletlere bölmekti. Yeni politika Hindistan yolunun güvenliğini sağlamak yönündeki eski bir düşüncenin üzerinde yükseliyordu ve kendisini ilk olarak 1878'de Kıbrıs'ın, 1882'de de Mısır'ın işgali ile göstermişti (Ulman 1985: 284).

Bütün bu uluslararası güç oyunlarının, iç dinamikler açısından iki önemli sonucu olmuştur. Birincisi, Osmanlı'nın hamiliği pozisyonuna İngiltere yerine Almanya oturmuştur. İkincisi, Berlin Anlaşması'ndan sonra Osmanlı İmparatorluğu, gayrimüslim tebaasının önemli bir bölümünün bulunduğu Balkanlar'ı kaybetmiştir. Birinci sonuç parlamenter rejim açısından; ikinci sonuç ise bürokratik yapı açısından önemlidir. Abdülhamit, İngiltere'nin imparatorluğu parlamenter bir rejime zorlamasının tek nedeninin imparatorluğu yıkmak istemesinden kaynaklandığına inanıyordu. Ayrıca, Gladstone'un İngiltere'de seçimlerde başarılı olması, Rusya'nın lehine Osmanlı'nın ise aleyhine bir politika değişikliği olarak algılanıyordu. Yeni hami II. Wilhelm ve onun *Weltpolitik*'iyle birlikte, Abdülhamit için parlamentoyu devam ettirmenin bir gereği kalmıyordu (Ulman 1985: 284).

İlk başlarda herkes Rusya ile olan savaş bittiğinde meclisin tekrar açılacağını düşünüyordu. Akşin (1986) bunun 1881'e kadar gerçekleşmesi muhtemel bir durum olduğunu belirtir. Fakat bu tarihte Abdülhamit devletin borçlarının ne şekilde ödeneceği konusunda Avrupa devletleriyle bir anlaşmaya vardı ve dış güçlerin denetimindeki Düyun-u Umumiye İdaresi kuruldu. Bu tarihten sonra, Abdülhamit'in herhangi bir temsil kurumuna ihtiyacı kalmamıştı. Meclisi, padişahlığının son yılı olan 1908'e kadar geçen otuz iki yıl boyunca kapalı tuttu.

Öte yandan, gayrimüslim halkın Osmanlı topraklarının dışında kalması toplumda büyük bir demografik dönüşüm anlamına geliyordu. Osmanlı İmparatorluğu küçülmüş ve artık ağırlıklı olarak Müslüman bir ülke oluvermişti.[3] Bu tarihten sonra Müslümanlar (ağırlıklı olarak Türkler ve Araplar), Hıris-

3 Kaybettiği nüfusun sayısı 5.5 milyon (toplamın % 20'si), toprak ise 210,000 kilometre kare idi.

tiyanlar ve Yahudiler üzerinde kesin bir hakimiyet kazanmışlardır.[4] Bu demografik değişimin, bürokrasinin kurumsallaşması sürecine değen önemli bir boyutu vardır. Daha önce de belirttiğimiz gibi Tanzimat döneminin bürokratları devlet içindeki kendi konumlarını görece laik bir sistemi savunmak yoluyla güvence altına almışlardı. Aslında bu politika, geleneksel bürokrasinin sunduğu düşmanca ortamda yaşayabilmek için ellerindeki tek "hayatta kalabilme stratejisiydi". Bütün bunlar Abdülhamit'in pan-İslâmcı politikasıyla birlikte değişivermişti. Aslında, samimi bir politika değişikliğinden çok bir devlet ideolojisi haline getirilen pan-İslâmcılığı Osmanlı devletinin yürütemeyeceğini Abdülhamit de biliyordu. Yeni politikanın gerçek hedefi, İslâm birliğini bir yandan Avrupalı güçlere karşı koz olarak kullanmak,[5] öte yandan kendilerini Hıristiyanların ayrıcalıklı konumlarının tehdidi altında hisseden imparatorluğun Müslüman tebaasını pasifize etmekti.

Yeni politik yönelimin başlıca etkisi kendisini iktisadi ya da toplumsal etkinlik alanlarından çok bürokratik örgütlenmede göstermiştir. Bürokratik kadroların seçiminde işe alma komisyonlarının kurulması gibi gelişmeler yaşanmasına karşın bu komisyonların yetkisi, son sözü söyleme hakkına sahip padişaha öneriler götürmekle sınırlanmıştı. Döneme damgasını vuran kayırmacılığın boyutlarını rakamlarda gözlemlemek mümkündür. Abdülhamit döneminde sivil bürokrasideki personel sayısı 100,000'e ulaşmıştı ki, bu sayı devletin istihdam kapasitesinin çok üstündeydi. Çalışanların çoğunun devlet

---

4 1875'den 1878'e kadar geçen sadece üç yıl içinde Müslüman nüfusun oranı %68'den %76'ya çıkmıştı (Georgeon 1995: 306). Bu dönemde önemli miktardaki gayrimüslim nüfusun kaybının yanı sıra, imparatorluk eş zamanlı olarak, Balkanlar ve Kafkasya'daki katliamlardan kaçan ciddi miktardaki Müslüman göçüne tanıklık etti. 1900 yılında basılan bir istatistik yıllığından öğrendiğimize göre, 1877 ile 1897 arasında imparatorluğa gelen göçmen sayısı 1,020,861 idi (*İstatistik-i Umumiye 1900*: 27).

5 Shaw ve Shaw şunları yazarlar: "Mısır'ın İngilizlerce işgalinden sonra, Osmanlılara dönük Avrupa saldırganlığının durması ve kendi aralarındaki emperyalist rekabetin askeri alandan iktisadi alana kayması ... kısmen de olsa Abdülhamit'in, saldırganlara karşı silah olarak İslâmı kullanmasındaki başarıya bağlanabilir (1977: 260)

bürokrasisinde herhangi bir tecrübesi bulunmuyordu, bu nedenle de tercihlerini daha çok bir mevki elde etmek ya da para kazanmak güdüsüyle yapıyorlardı (Findley 1985: 262). Bu yeni bürokratlar padişahın sadık birer kullarıydı. Zürcher'in belirttiği gibi "padişah için kendi şahsına sadakatin her şeyden önce gelen bir endişe haline gelmesiyle büyük çapta yiyicilik ve adam kayırmacılığın yolu açılmıştı. Haddinden fazla eleman istihdamıyla muazzam şekilde şişirilmiş devlet daireleri buna fazlasıyla olanak veriyordu" (1995: 122). Abdülhamit'in on yedi sadrazam değiştirmesi ve yirmi altı farklı hükümet kurması da, sadrazamların Tanzimat dönemindekilerin tersine, birer kukladan başka bir şey olmadıklarını göstermektedir (Georgeon 1995: 154).[6]

Bu çalışma kapsamında Abdülhamit dönemini daha öncekilerden ayıran ana unsur, polislik işinde yaşanan önemli gelişmelerdir. Abdülhamit'in çıkardığı 1907 Polis Yönetmeliği'nin 1913'e kadar yürürlükte kalmasının da gösterdiği gibi İttihatçılar, Abdülhamit dönemindeki gelişmelerden yararlanmıştır. Bu nedenle imparatorluğun polis güçlerinde gerçekleşen daha sonraki gelişmelerin izini sürebilmek için Abdülhamit döneminin incelenmesi gerekmektedir. Polis kuvvetleri, Abdülhamit'in despotik ve tek adamcı dönemi sırasında imparatorluk bürokrasisinin, ordudan sonraki en gelişkin bölümü haline gelmiştir.

Uluslararası sistem ve savaş işi (*war-making*) de polis örgütündeki genişleme üzerinde en az Abdülhamit'in kuşkucu kişiliği ve tek adamcı yönetim tarzı kadar etkili olmuştur. Modern devlete öngelen dönemlerde polislik işinin ordunun elinde olduğu dikkate alınırsa, ikincisinde örgütsel bir değişiklik olmadıkça birincisinde herhangi bir değişikliğin beklenemeyeceği anlaşılabilir. Savaş işinin, iç bastırmanın örgütlenmesi işinden gittikçe farklılaşmasına Michael Mann tarafından yapılan vurgu, ordunun polislik işinden neden geri çekilmek du-

6 Bu dönemde, örneğin Hariciye Nezareti bürokratlarının yurtdışı gezilerinde eşlerini yanlarına almaları yasaklanmış ve belirli bir miktar altını rehin bırakmaları zorunlu tutulmuştu (Heper 1977: 87).

rumunda kaldığının anlaşılmasında yardımcı olabilir. Orduda tanık olunan değişiklikleri ve bunların polis örgütü üzerindeki etkisini bir bağlama oturtmak amacıyla, Osmanlı ordusunun 19. yüzyılın sonlarına kadar geçirdiği evrimi kısaca özetlemek gerekiyor.

1877-78 Rus Savaşı'nda yaşanan yenilgiyi izleyen dönemde silahlı kuvvetlerin yeniden örgütlenmesi gereği yaşamsal bir önem kazanmıştı. Başka bir deyişle savaş işinin imparatorluktaki algılanma biçimi, yenilgiyle birlikte değişmeye başlamıştı. Yenilgi öncesi dönemde bu alana ilişkin kökten bir değişim yaşanmadığından iç ve dış bastırma faaliyetlerinin örgütlenmelerinde bir farklılaşma gereği oluşmamıştı.

Değişim olmamasının nedenleri arasında Osmanlı elitinin Avrupa'ya yönelik geleneksel küçümseme tavrı sayılmalıdır. Muzaffer geçmişin hayaleti devlet adamlarını etkiliyor ve onları ciddi adımlar atmaktan alıkoyuyordu. McNeill'in de belirttiği gibi "Türkler, kafirlerin zaman içerisinde sınanmış eğitime ve konuşlandırmaya ilişkin Müslüman yöntemlerini aşabileceğini kabul edemiyorlardı" (1982: 135). Yine de savaş alanlarında artık yadsınamayacak sonuçlarla karşılaşılması, bazı değişiklikleri gündeme getirmeyi zorunlu kılıyordu. 18. yüzyılda yabancıların önderliğinde iki önemli girişim oldu. 1730'larda Fransız Comte de Bonneval, Osmanlı ordusunda yüksek bir rütbeye getirilmişti. Fakat Osmanlı bürokrasisinin gerici kanadı de Bonneval'i 1738'de azlettirip hapse attırmayı başarmıştı. Ordunun düzenlenmesi konusundaki ikinci başarısız girişim 1770'lerde ortaya çıkmıştı. Bu kez Baron de Tott Osmanlı topçuluğunu ve filosunu modernleştirmeye çalışmasına karşın, giriştiği reformlar 1776'da Fransa'ya dönmesinden sonra rafa kaldırıldı (McNeill 1982: 147).

Avrupa usulü bir ordu kurma yolundaki ilk girişim 1826'da Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasıyla başladı. Sultan II. Mahmut ordunun yeniden örgütlenmesine yardım etmeleri amacıyla yabancı danışmanlar getirtti. Kendilerinin dışlanacağından korkan Rusya, İngiltere ve Prusya, hepsi aynı anda yardım önerdiler. Sonuçta, Rusya piyadeleri eğitmek amacıyla çağrıldı. İngil-

tere sınai ve askeri gereçler sağladı (Shaw ve Shaw 1977: 45). Fakat esas olarak daha önceleri Ortadoğu'da emperyalist politikalar gütmemiş bir devlet arandığından sonunda Prusya'da karar kılındı. Ayrıca Prusya diğer devletlerin gönderdiği yetkililerden çok daha üst düzeyde yetkili gönderiyordu. Bunların arasında Clausewitz'in öğrencilerinden Helmuth von Moltke de vardı. Fakat Prusya'nın varlığı da çok uzun sürmedi (topu topu 1833'den 1839'a kadar altı yıllık bir dönemi kapsar). Buna karşılık Moltke'nin ziyareti Almanya ile 1878'de Berlin Anlaşması'ndan sonra iktisadi alanda olduğu gibi askeri konularda da sürekli bir ilişkinin başladığını gösteren sembolik bir önem arz ediyordu.[7]

Bütün bu danışmanların varlığına karşın yeni bir ordu yaratılamadı. "[Sultan] Mahmut Osmanlı'nın geleneksel üst sınıflarına ya da kendi kişisel kölelerine dayanmak zorunda kaldı. Bu insanların hiçbiri Avrupa tarzında taktik oluşumlarına kumanda edebilecek askeri yeteneklere ya da bunları edinme niyetine sahip değildi" (Ralston 1990: 55).[8]

Ordunun yeni örgütlenme şemasında Batı tipi ordu modeli oldukça önemsiz bir yer işgal ediyordu. 1839'da 118,400 askerin yalnızca 12,000'i Avrupa usulüne göre oluşturulmuş tümenlerde toplanmıştı. Esas büyük değişiklik 1878 Rus Savaşı'ndan sonra Avrupa orduları örneğinde tümen ve kolordaların oluşturulmasıyla gerçekleşti[9] (Tacan 1940: 129-186).

Ordu ve savaş işindeki buraya kadar aktarılan değişikliklerin, konumuz açısından en ilginç olan boyutu bu değişiklik-

---

7 Bu dışsal dinamiğe ilişkin ilginç olan nokta ise, Osmanlı devletinin hâlâ farklı yabancı alternatifler arasında seçme yapabilecek düzeyde olmasıdır ki bu da sözde yarı-sömürge bir devlet için tümüyle olanaksız bir durum olsa gerektir.

8 Moltke anılarında, Osmanlı Imparatorluğu'nda bir Hıristiyan'dan gelecek en basit bir hediyenin bile şüpheyle karşılandığını yazar. Sonuçta, Moltke Osmanlıların gerekli reformlara karşı gösterdikleri direnişin doğurduğu büyük bir hayal kırıklığı ile döner (Keagan 1993: 40).

9 Fakat yine de *pratikte* tam bir ayrışmanın yaşandığını söylemek mümkün görünmüyor: Bu orduların ömrü savaş zamanları ile sınırlıydı. Barış zamanında bunlar dağıtılıyor, komutanlar kendi mıntıkalarında özerk bir şekilde hareket ediyorlar ve iç güvenlik meseleleriyle uğraşıyorlardı (*a.g.y.*,).

lerin hemen hepsinin polisin örgütsel yapısındaki değişiklere karşılık gelmesidir.[10] Osmanlı-Rus Savaşı'nın ordu ve polis açısından iki önemli sonucu olmuştur. Birincisi, bu savaşta alınan yenilgi, padişahı ordunun örgütlenmesini değiştirmekte kararlı davranmaya itmiştir. Bunun sonucu olarak askere alma sistemi yeniden düzenlenerek daha kapsamlı bir hale getirilmiştir. Teknik yardım, imparatorluğun yeni hamisi Almanya'dan geliyordu. Büyük Krupp topları ve mavzer tüfekleri eski silahların yerini aldı. Bu süreçte, gençken Osmanlı ordusunda görev alan ve artık Almanya'nın Genelkurmay Başkanı olan Moltke, en iyi öğrencilerinden bazılarını göndermişti (Shaw & Shaw 1977: 245).

Osmanlı-Rus Savaşı'nın ikinci sonucu, Berlin Anlaşması'ndan sonra ortaya çıkan yeni jeopolitik yapıdır. İmparatorluk Balkanlar'daki topraklarının çoğunu kaybetmişti ve kendi iç idaresinde reform yapmazsa kalan toprakları da kaybetme tehlikesiyle karşı karşıya kalmıştı. Balkanlar'ın özellikle de Makedonya'nın hassas durumunu göz önüne alan Abdülhamit ordu içinde tamamen iç güvenlikle ilgilenecek ayrı bir birim oluşturmaya karar verdi (Tokay 1996: 117). İşte jandarmanın kurularak polisten ayrıştığı an buydu. Polis ve jandarmanın 1846'dan beri Zaptiye Müşiriyeti'nin otoritesi altında olmalarını ifade eden "Tevhid-i Zabıta" dönemi artık sona ermişti. Ordunun örgütlenmesindeki bütün bu değişikliklerden sonra polis, nihayet 1879'da müşiriyetin yerine kurulmuş olan Zaptiye Nezareti'ne bağlı ve ordudan ayrı bir kuvvet olarak ortaya çıkabilmiştir. Zaptiye Müşiriyeti kaldırıldığında zaptiye memurları Serasker'e bağlanmış ve adları jandarma olarak değiştirilmişti. Jandarmanın bağımsız ve askeri bir birim olarak ortaya çıkışı, gayriaskeri bir polis örgütünün üzerinde yükselebileceği zeminin de oluşmaya başlaması anlamına geliyordu. Bu nedenle 1879'da Zaptiye Nezareti

10 Daha önce söylenmişti: Polisteki ilk ciddi örgütlenme, 1826'da yeniçerilerin kaldırılmasından sonra kurulan Asakir-i Mansure-i Muhammediye deneyiminin hemen ardından 1846'da Zaptiye Müşiriyeti ile gerçekleştirilmişti. 1877 Osmanlı-Rus Savaşı'nı takip eden yıllarda kurulan Zaptiye Nezareti bu yolda atılan ikinci adım oluyor.

ile başlayan dönem ilk sivilleşmiş polis örgütünün başlangıcı olarak alınabilir.[11]

Zaptiye Nezareti'yle birlikte sivil bir polis örgütünün kurulabilmiş olmasını, Abdülhamit'in genel yönetim tarzının bir göstergesi olarak yorumlamak mümkün görünüyor. Abdülhamit, kişisel iktidarını sağlamlaştırabilmek için, Tanzimat'tan beri büyümüş ve yaygınlaşmış olan idari mekanizmaya dayanıyordu. Eğitimi ve üstyapıyı ıslah etme girişimleri de aynı modernleşme programını sürdürdüğünü göstermektedir. Fakat, onun tek adamcı ve despotik yönetimi bağlamında düşünüldüğünde bu iktidar stratejisinin önemli bir açmazı vardı: bu geniş idari örgütlenme kendi kişisel iktidarını tehdit edebilirdi. İşte etkili bir merkezileşme için bürokrasinin merkezkaç eğilimlerini denetleyecek olan ayrı bir örgütlenmeye ihtiyaç bu bağlamda yeşerdi. Zaptiye Nezareti'nin esas amacı sultana tam ve güvenilir bilgi sağlamaktı. Tanzimat döneminde devletin başlıca sorununun, taşraya gönderilen siyasal elitlerin –özellikle de çoğu kez aynı kişi olan vali ve askeri komutanların– gücünü dizginlemek olduğu düşünülürse, polisin ordudan farklılaşmasının Abdülhamit'in başlıca kaygısı olması anlaşılabilir. Geleneksel böl ve

11 Bütün bu gelişmeler, her fırsatta vurguladığım gibi, tam bir profesyonelleşme ya da ordu-polis ayrımının kesinleşmesi anlamına gelmiyor. Bütün yapmaya çalıştığım, gelişmenin doğrultusunu ortaya çıkarmaktan ibaret. Bu bağlamda, sivil ve askeri bürokrasiler arasında iç güvenlik konusunda uzun süreden beri süren mücadelenin, jandarmanın kurulması ve sonrasındaki dönemde de geçerliliğini koruduğunu söylemek gerekiyor. 1904 tarihli Fransa'dan alınma yönetmeliğin doğurduğu tartışmalardan bu durumu çıkarsamak mümkündür. Yönetmeliğe göre jandarma askeri kural ve yönetmeliklere göre yönetilen ve orduya bağlı silahlı bir kuvvetti. Öte yandan 1869 tarihli Asakir-i Zaptiye Nizamnamesi, zaptiye memurlarını ordunun değil, sivil idarenin bir unsuru olarak tasarlamıştı (Alyot 1947: 148). Bu nedenle, idari bürokrasi 1904 Yönetmeliği'ne sürekli karşı çıkmış ve yönetmelik uygulama şansı bulamamıştır. Özellikle valiler bu yönetmeliğe karşı çıkışlarını, kendilerine jandarma komutanlarına emir verme yetkisi getiren 1864 ve 1871 tarihli vilayet nizamnamelerine referansla meşrulaştırmışlardır. Bunların da ötesinde Dahiliye Nezareti'nin yazışmalarına bakıldığında ordunun hâlâ polislik işine müdahale etmekte olduğu görülebilir. Nezaret 1887 yılında eyaletlere gönderdiği tebliğde bu müdahalenin önlenmesi için yetkilileri uyarır. Ordunun müdahalesini engellemenin ne kadar zorlu bir iş olduğu, dört yıl sonra 1891'de gönderilen ve aynı konuda aynı talebi içeren tebliğden de anlaşılabilir (KVS 1894: 166 ve 237).

yönet politikasıyla uyumlu olarak askeri bürokrasinin denetlenmesine yönelik zorunlu bir adımdı bu.

Zaptiye Nezareti kurulduktan sonra,

> Nezaretin doğrudan kontrolündeki komiserler, her eyalette olduğu gibi İstanbul'un ve diğer büyük şehirlerin her bölgesinde polis faaliyetlerini denetliyor ve yönlendiriyordu... Nezarete, basının ve tiyatroların çalışma tarzları ve etkinliklerinin kontrol edilmesi, bütün tebaaya ve yabancılara ikametlerini değiştirdikleri ya da bir yerden başka bir yere seyahat ettiklerinde bu faaliyetlerinin kayıt altına alınmasını gerektiren, imparatorluk sınırları içindeki seyahatin denetlenmesi gibi daha önceden başka birimlerin görevi olan bir dizi görev verilmişti (Shaw & Shaw 1977: 215).

Sonuçta, Zaptiye Nezareti'nin kuruluşunu takip eden birkaç yıl içinde, daha önceki bütün kanunlaştırma çabalarına karşın bir türlü hayata geçirilemeyen, ordudan ayrı bir polis örgütlenmesi nihayet 1881'de fiilen uygulanmaya başlamıştır. İlk olarak İstanbul'da düzenin ve güvenliğin sağlanması görevi askerden alınmış ve polis örgütüne verilmiştir. Daha sonra Anadolu'ya yayılan bu örgütlenme sonucunda 1895'te on beş vilayette polis örgütü kurulmuş ve bunların her birinin başına da serkomiserler getirilmişti (Alyot 1947: 184).

1879 ile 1909 arasında dört zaptiye nazırı atanmıştır. Bu bakanlar için Okçabol şöyle yazıyor: "... dikkate şayandır ki, Avrupa'daki emsaline uygun olarak ya hukukşinasdan, ya ordu zabitanından veya polisle alakadar hidematı Mülkiyede bulunmuş memurin meyanından intihap olunmuşlardır [seçilmişlerdir]" (Okçabol 1940: 74). Polisin bir bakanlık altında örgütlenmesi sadece ordudan ayrı olarak örgütlenmeyi gerektirmekle kalmıyor, aynı zamanda polislik pratiklerindeki sorumluluğun da artık halktan devlete geçmesini zorunlu kılıyordu.

1896 yılında yürürlüğe konan "Dersaadet ve Beladı Selasede Asayiş Vazifesiyle Mükellef Olan Nizamiye ve Jandarma Asakiri Şahanesiyle Polis Memurlarının Sureti Hareketlerine Dair Talimatname"yi de devletin, polislik işinde tekeli sağlama-

ya yönelik çabasının bir kanıtı olarak okumak mümkündür. Bundan böyle "asayişi bozan herhangi bir hadisenin zuhurunda halk iş ve güciyle meşgul olacak ve polisin işine hiçbir suretle müdahale etmiyecektir. Aksi hareket edenler hemen polis tarafından yakalanır" (Alyot 1947: 189).[12]

Bütün bu düzenlemeleri gördükten sonra Abdülhamit dönemindeki polis pratiklerine ilişkin daha önce yaptığımız bir saptamayı biraz açabiliriz: Abdülhamit döneminde polislik işi, esas olarak *elitlerin denetlenmesi* olarak işlev görüyordu. Bu durum, polislik işinin niteliğini belirlemek açısından son derece önemlidir. Polisin temel görevinin yerel güçlerin ve siyasal elitlerin denetlenmesi çerçevesinde belirlenmesi, istibdat yönetimine esas tehdidin buralardan gelmesiyle açıklanabilir. Abdülhamit, kendi tahta çıkışının da siyasal elitlerin düzenlediği bir saray darbesiyle gerçekleştiğini hatırında tutuyor olmalıdır.[13]

Polisin esas olarak Abdülhamit'e yönelik *elit-kaynaklı* siyasal muhalefeti bastırmak amacıyla örgütlendiği, özellikle 1890'larda iyice belli olmuştur. Bu tarihte Abdülhamit Avrupa'da sürgünde olan muhalefet grupları üzerindeki baskıyı iyice arttırmış ve gizli polis şefi Ahmet Celalettin Paşa'yı muhalefeti bölmesi için göndermiştir. Aynı zamanda, İstanbul polisi askeri akademide padişaha karşı düzenlenen komployu açığa çıkarıyor ve

12 Devletin polislik alanında gittikçe daha fazla söz sahibi olmaya başlaması işlenen suçların niteliklerine bakılarak da gözlenebilecektir. 1898 yılına ait bir istatistik hafif suçlardan dolayı farklı cezalara çarpurılan 44,836 kişinin dökümünü verir. Yirmi üç farklı "hafif suç" ("cünha ve kabahat") tanımının yapıldığı bu belgede "darb ve cerh" %45,42'lik bir yüzdeyle ilk sırayı alırken "sirkat" ile "sövme, iftira ve tahkir" sırasıyla %12,85 ve % 12,03 ile ikinci ve üçüncü sırada yer alıyorlardı. Bunlardan hemen sonra ise % 8,52 ile, "memurin ve zabıtaya hakaret" ile "nizamat-ı belediyeye ve tenbihat-ı zabıtaya muhalefet" maddeleri geliyordu (*Istatistik-i Umumiye 1900*: 37).

13 O döneme kadar ihmal edilmiş olan basının denetlenmesi işinin polisin sıkı takibine verilmesinin ardında yatan dinamiği burada aramak gerekir. Bir basımevi açmak ya da gazete çıkarmak için artık polisten izin almak gerekiyordu. Bu sürece, katı bir sansürün eşlik ettiğini eklemeye gerek yok. 1890'da Dahiliye Nezareti'nin illere basın yönetmeliği ile ilgili olarak gönderdiği bir not, rejimin gerçek niteliğini gösterir. Bakanlık, polisten gazetelerin "edebiyattan bahsetmelerine" izin vermemesini istiyordu (Kastamonu Vilayet Salnamesi 1894: 228).

basılan öğrencilerden yüz tanesi, Trablusgarp'a sürülüyordu. 1897'ye gelindiğinde elit merkezli muhalefet büyük ölçüde bastırılmıştı (Georgeon 1995: 155). Öte yandan, elit muhalefetine karşı böylesine büyük bir başarı gösteren bu polislik pratiğinin, sıradan halkın kitlesel bir şekilde katılacağı devrimci durumları önceden görüp onlara karşı önlem alma konusunda ne kadar yetersiz kaldığı ise 1908'de ortaya çıkacaktı.

Abdülhamit polisinin esas olarak elitlere yönelik bir güç olarak tasarlandığının en önemli kanıtı, en az resmi polis örgütü kadar önemli ve yaygın bir casusluk sisteminin kurulmasıdır. Gizli polisin kurulmasında etkili olan Mavroyani Paşa, örgütün amacının bazı paşaların, büyük tüccarların ve diplomatların evlerinin ve özel yaşamlarının denetlenmesi olduğunu belirtmektedir (Timur 1984: 417). İstanbul'da 4,000 ajandan oluşan bir örgütün bulunduğu söylenmektedir. Bir yerden bir yere gitmek gözetim altındadır. Osmanlı İmparatorluğu'nun Rusya ile birlikte pasaport sistemini ilk kuran devletlerden olduğuna şaşmamak gerek (Georgeon 1995: 157). Sonuçta,

> devlet sisteminin işleyişinde istibdad merkezini temel yapıtaşı haline getiren Abdülhamit, tüm önemli bilgilere ilk elden sahip olmuştur. Güçlü bir telgraf şebekesiyle desteklenen jurnal sistemi, devletin çelik çekirdeğini padişah etrafında pek çok bağla bağlanmış bir kadroya dönüştürmüş ve jurnal sisteminin yarattığı yılgınlık, saray bürokrasisi partilerinin iç tasfiye iradelerini engellemiştir. Artık basit bir memurdan sadrazama kadar herkes jurnal yarışı içindedir (Parlar 1996: 45).[14]

Abdülhamit'in tek adamcı siyaset tarzının doğal bir sonucu olarak polisin öneminin artışı kendisini bütçe rakamlarında da

14 Abdülhamit rejiminin istihbarat kaynakları oldukça çeşitliydi: "Yıldız sarayının arşivinde yıllar içinde birikecek olan gizli dosyalar; Türk elçilerin teamüllerin de dışına çıkarak Babıali'ye değil doğrudan doğruya Sultana gönderdikleri özel raporlardan, İstanbul'daki kahvehanelerde ve Padişahın Nazırlarının evlerinde görevlendirilen, okuma yazması sınırlı cahil hafiyelerin gayet kötü yazılmış raporlarına kadar uzanan dosyalar. Payitahtta, Padişahın Yunan bankeri Zarifi'den, Sadrazama kadar Yıldız'da dosyası bulunmayan tek bir önemli devlet adamı yoktu" (Haslip 1958: 121).

gösterir. Polisin bütçesi, toplam bütçenin yüzde 14'ünü oluşturuyordu. Ordu dışındaki *bütün* kurumların –donanma, maliye, yasama organları, vs.– bütçeleri polisinkinden daha düşüktü (Shaw & Shaw 1977: 225).[15]

1896'da yürürlüğe konan bir yönetmelik o dönemdeki polislik pratiklerinin niteliklerini göstermektedir. Daha sonraki dönemlerde önem kazanacak olan meskenin dokunulmazlığı meselesi, "derunu hanelerin ahvaline" ve "mahallata gelip giden eşhas"ı denetleme konularında polisi yetkilendiren bu yönetmelikte dikkate alınmamıştır. Daha sonra söz konusu edilecek serseri nizamnamesiyle birlikte düşünülmesi gereken bir maddeye göre polis şüpheli bir şahsın evinde arama yapabilecektir. Bu kararın hangi makamlar tarafından verileceği özellikle muğlak tutulmuştur. Üstelik, maddede eve girme konusunda gecegündüz ayrımı da yapılmamaktadır. Gözaltı sürelerine ilişkin olarak ise yönetmelikte herhangi bir maddenin olmadığını da eklemek gerekiyor (Alyot 1947: 187-8)

Polislik pratiklerinin baskıcı niteliğine karşın, Abdülhamit dönemi profesyonel bir polis gücünün gelişmesi bağlamında bazı adımlara tanıklık etmiştir. Bu süreci değerlendirebilmek için öncelikle, daha önceki döneme kısa bir bakış gerekli. Abdülhamit döneminin hemen öncesine denk gelen ve modern polise en yakın teşkilat olarak düşünebileceğimiz teftiş memurlarının 1867 tarihli kuruluş yönetmeliğine bakıldığında polis kadrosuna alınacaklardan beklenen niteliklerin sınırlılığı dikkat çeker. Yönetmeliğe göre bu memurluklarda görev alabilmek için 20 yaşından küçük ve 50 yaşından büyük olmamak şarta bağlanmıştır. Teftiş memurlarında aranan ölçütler profesyonelleşmenin ne kadar eksik olduğunu da gösterir niteliktedir. Yönetmelikte zikredilen ölçütler arasında mesleki bilgi ya da mesleki eğitim yer almamaktadır; herhangi bir ceza almamış bulunması, iyi ahlâklı olması ve bu işi yapabileceğine dair kefalet almış olması polis olmak için yeterli koşullardır. Hatta birinci sınıf teftiş memurlarının, eğer ikinci bir dili konuşabi-

15 Bu bütçenin içinde elbette jurnalcilerin masraflarının önemli bir yekûn tuttuğu gözardı edilmemeli.

liyorsa yazmayı bilmeleri bile gerekmiyordu. İkinci ve üçüncü sınıflar için ise bu kayıt da yoktu (Alyot 1947: 178-9).

Bütün bunlar, Osmanlı polis örgütünde uzun yıllar boyunca profesyonelleşme yönünde bir çabanın olmadığına işaret eder. Akçam'ın belirttiği gibi "1880'lerde polislerin çoğunun okuma yazması bile yoktur. Okuma yazması olanların ise mevcut ceza yasasından, soruşturma yöntemlerinden haberleri yoktu... 1890 yılına ait bir belgeden, dönemin Emniyet Genel Müdürlüğünün, Osmanlı Devleti Ceza Kanunları ve soruşturma yapma şekilleri üzerine, 30-40 okuma-yazma bilen emniyet görevlisini eğitmeyi amaçladığını okuyoruz" (Akçam 1992: 229). Polise dair bu kadar nizamnamenin yayınlanıp, bu kadar örgütsel değişikliklere gidilen bir dönemde profesyonelleşmenin göz ardı edilmesinin bir nedeni, bunu sağlamanın imkânsızlığı olsa gerektir. Daha önce de söylendiği gibi bu dönemde özellikle taşra şehirlerinde polislik, valilerin ve yerel güç odaklarının denetiminde yapılıyordu. Ve bunlar, esas olarak, polisliği kendi iradelerini yerel halka dayatmak için kullanıyorlardı.

1877'deki meclis tartışmalarında bir mebus şunları söylüyordu: "Böyle mühim umurda birinci mesele devletin alacağı vasıtaların ve müdahalatın azalması kaziyyesi başlıca bir mevaddır; çünkü bu vesait çoğaldıkça sui ahval çoğalıyor" (1877 MMZC: 237). Merkezden periferiye doğru uzaklaştıkça devletin otoritesi doğal olarak azalmaktaydı. Özellikle dağlık bölgelerde yaşayan insanların koşulları dikkate alınırsa, aracılar sorunu büsbütün çözülebilir olmaktan çıkmaktadır. James Scott'un ünlü kitabını anarak söylersem, dağın bizatihi kendisi "zayıfların silahı"dır. 1877 Meclisi'nde bir Suriye mebusu bu duruma dikkat çekiyordu: Dağlık Dürzi ahalisi devlete vermesi gereken 600.000 kuruşluk verginin sadece 40.000 kuruşunu verirken, Havran ahalisi her türlü tekalife mükellefti. Mebus şöyle soruyordu: "Acaba devlet bu kırk bin kuruşu alıyor mu? Hayır! Derebeyleri alıyor. Beyleri o kırk bin kuruşu alırlar da kendi taraflarından zaptiye tayin ediyorlar... Dürzi dağı ahalisi ne asker verir, ne rüsümat verir! Ne aşar verir!" (1877 MMZC: 223).

Abdülhamit döneminde gözlemlenebilen profesyonelleşme-

ye dönük adımları bu bağlama oturtmak gerekiyor. Polisi profesyonelleştirmek, aracı sınıfları devreden çıkarmanın, ya da diğer bir ifadesiyle merkezileşmenin en etkili yoluydu ve Dahiliye Nezareti'nin vilayetlerle yaptığı yazışmalar Abdülhamit döneminde bu yönde adımlar atıldığını gösteriyor. 1887 tarihli bir bildiride bakanlık, polislerin mahkeme kararı olmadan işten atılmamasını emretmektedir. 1889 tarihli başka bir bildiriyle de işten atılan ve işe alınan polislerin atılma ve işe alınma nedenlerinin ve yasal temellerinin bakanlığa bildirilmesi ve her polisin sicilinin saklanması zorunlu hale getirilmiştir (KVS 1894: 166 ve 198). Bunların yanında, "adli" ve "idari" polis arasındaki ayrım ilk kez bu dönemde ortaya çıkmıştır. Yeni işbölümüne uygun olarak Dahiliye Nezareti'nin 1885'te vilayetlere yolladığı adli bürokrasinin polise verdiği emirlere müdahale etmemeleri konusunda idari bürokrasiyi uyaran bildirisini burada analım (KVS 1894: 134).

Fakat en önemli gelişmeler işe alma yöntemlerinde gözlenmektedir. 1907 Nizamnamesi bu açıdan önemlidir. Nizamnamenin 20 ve 21. maddeleriyle, sınav sistemi getiriliyordu. Buna göre İstanbul'da görevlendirilecek polis ve komiserler, Zaptiye Nazırı'nın başkanlığında Beyoğlu ve Üsküdar mutasarrıflıkları ve İstanbul polis müdürü ve Dersaadet istinaf müddeiumumisiyle Zaptiye Nezareti'nden gönderilecek iki kişiden oluşacak "heyet-i intihabiyeler" tarafından belirli bir sınava tâbi tutularak seçileceklerdi (24. madde). Diğer vilayetlerde ise bu komisyonlar, vali muavini ya da mektupçuların başkanlığında istinaf müddeiumumisi ve jandarma kumandanı ve polis müdüründen oluşurken, livalarda mutasarrıfların başkanlığında müddeiumumi muavini ve en büyük jandarma zabiti ve polis komiserinden oluşuyordu. Aynı nizamnamenin 28. maddesine göre, orduda başçavuş, çavuş veya bölük eminliği yapmış olanlar ile "yabancı dillere aşina bulunanlar," diğer ölçütleri de yerine getirdikleri takdirde polis memuru atamalarında tercih edilecekti. Bunlara ek olarak, nizamnamenin 22. maddesiyle polis olma yaşı da değiştirilerek daha önce elli olarak saptanan üst sınır kırk yaşa indirildi.

Profesyonelleşmede en etkin organlar olarak eğitim kurumları yine ilk olarak Abdülhamit döneminde açıldı. Daha önceden okuryazarlık polis memuru olmak için ölçüt bile değilken, 1880'lerde okuma yazma dışında adli ve idari konularda da polisleri bilgilendirecek bir okul açıldı. Diğer polis okulları ise daha sonra, Osmanlıların polis kuvvetlerini ıslah etmek amacıyla yardım istediği yabancı uzmanların gözetiminde kuruldu. İlk polis okulu 1907'de Selanik'te, Belçikalı Leon Brozo'nun başkanlığında açıldı. Ayrıca, 1903 Rumeli tensikatından sonra kurulan karakol teşkilatlarına, karakol komutanları yetiştirmek üzere yeni okulların açıldığını ve "bu okullarda değerli elemanlar" yetiştirildiğini Alyot zikrediyor (1947: 376).

Yine de bu dönemde ulaşılan profesyonelleşme düzeyi abartılmamalıdır. Abdülhamit'in yönetim tarzına uygun olarak her düzeyde kayırmacılık devam ediyordu. 1904'te Trabzon'a atanan bir polis, anılarında başkomiserin mabeyne mensup birinin iltimasıyla başa geldiğini ve polis kadrosunun hiçbirisinin ilkokulu bile bitirmemiş yaşlı başlı insanlardan kurulu olduğunu yazıyor. Hem Trabzon dışından gelmesi, hem de okur yazar olması dolayısıyla tepki toplayan ve bir kumpasa kurban giderek bir kazaya atanan polis, anılarını şöyle noktalıyor: "o devirde halkın hükümetten ve bilhassa polis denilen memurlardan neden dolayı koleradan kaçar gibi kaçtıklarını anlamak mümkün oldu" (Belen 1953).

Sonuç olarak Abdülhamit döneminin, Tanzimat döneminden farklılıklarına karşın modernleşme yolunda önemli adımlara tanıklık ettiği söylenebilir. "Tanzimat'ın yarattığı merkezi idare sistemi sayesinde, kendisinden önceki en kudretli padişahların bile başaramadığı ölçüde yaygın ve dört başı mamur bir otokrasinin oluşmasını mümkün kılan bir kişisel kontrol yapısı geliştirmiştir... Bu da O'nu Tanzimat'ın son adamı yapmaktadır." Fakat bütün bunlar, kendisinin tek adamcı ve despotik yönetim tarzıyla çelişecek olan temsil mekanizmalarına ilişkin siyasal reformları engellemek bahasına gerçekleştirilmiştir (Shaw & Shaw 1977: 212). Bu anlamıyla, Abdülha-

mit'in bütün modernleşme girişimleri eşzamanlı olarak kendisinin tahtından edecek olan devrimin tohumlarını da atmıştır.

Abdülhamit'in yönetim biçimi ve kendi döneminde kurulan Düyun-u Umumiye İdaresi, izleyen dönemdeki İttihatçı ve Kemalist devrimlerin ideolojik çerçevesini belirlemekte oldukça önemli olmuşlardır. Keyder şöyle yazar: "Düyun-u Umumiye teşkilatı Osmanlı idaresiyle boy ölçüşecek şekilde genişledikçe, Avrupa'yla ilişkinin devletin geleneksel işlevi üzerindeki yıkıcı etkisinin sembolü gibi algılanır oldu" (1989: 39). Müslümanlar ve gayrimüslimler arasındaki refah farkının ikinciler lehine giderek artması mücadelenin bütün geleceğini belirleyecekti.[16] Kıray'ın da belirttiği gibi "başlangıçta Avrupa ticaret ve finans sermayesi yoluyla, iflastan ve Düyun-u Umumiye'nin kurulmasından sonra da Avrupa'dan yapılan dolaysız yatırım yoluyla, ekonomide giderek artan yabancı egemenliği ... iç çatışmalarla beraber çok önemli bir yabancı sermaye karşıtı ittifak" doğurmuştur (Kıray 1993: 144). Bu ortamda, Abdülhamit'in pan-İslâm politikası, devletin gayrimüslim sermayenin serpilmesini engelleme konusundaki yetersizliğini örten perdeden başka bir şey değildi. İTC, böylesi bir rahatsızlıktan kaynaklanan muhalefetin üzerinde yükselerek 1908'de iktidarı ele geçirecekti.

Bütün despotik ve kişiselci yönetim tarzına karşın, Abdülhamit dönemini konumuz açısından önemli kılan unsur, askerden bağımsız bir polis örgütünün kurulması yönünde atılan önemli adımlardır. Osmanlı devletinin 19. yüzyıldan beri bu yöndeki çabalarını daha önce görmüştük. 1845'te ilk polis örgütünün kurulması ve 1867'de ikinci bir deneyim olan "teftiş memurları"nın oluşturulması deneylerini hatırlayalım. Buna karşılık bu deneylerin hiçbirinin uzun ömürlü olmaması ve

16 18. yüzyıldan önce Müslümanlar hem ticaret hem de manifaktür üretiminde hakim durumdaydılar. Oysa daha sonraki yüzyıllarda "Rumlar, Ermeniler ve Yahudiler –bu sıralamayla– kentteki sektörlerde hakim duruma geldiler, kırsal alanın da önemli bir bölümünü kontrolleri altına aldılar. 1912 yılında İstanbul'daki 40 özel banker arasında bir tek Müslüman adına rastlanmaması, gayrimüslimlerin mali sektördeki hakimiyetlerini gösterir." Benzer bir durum sanayi için de geçerlidir (Issawi 1982: 262-3 ve Kasaba 1994: 216). Bu arada, bu gelişmelerden esas yararlananların Rumlar ve Ermeniler olduğunu söylemeliyiz. Yahudilerin göreli pozisyonlarında da bir gerileme gözlenebiliyor (*a.g.y.*, 213).

her defasında ordunun tekrar polislik işini kontrolü altına almayı başarmasını, ordunun bu gelişmelere karşı direnme gücünün bir göstergesi olarak okumak gerekiyor.

Bu durum, ancak idari ve askeri bürokratik aygıtların her ikisini de kendi elinde toplamak isteyen despotik bir yöneticinin iktidarı ele geçirmesiyle birlikte bilinçli bir tercihin sonucu olarak değişmiş; ve iç ve dış bastırma yöntemleri arasında bir farklılaşma gerçekleşebilmiştir. Polis örgütünün sivil idari bürokrasiye bağlandığı 1879 yılı, polisin gelecekte ayrı bir güç olarak profesyonelleşmesi sürecinin başlangıcı olarak görülebilir.

Daha önce değinildiği gibi, savaş işinde yaşanan dönüşümler de bu sonucun ortaya çıkmasında son derece önemli olmuşlardır. Polisin ordudan ayrışması ancak ikincisinin kendisini modern bir temel üzerinde yeniden örgütlemeye başlamasıyla mümkün olabilmiştir. Bu da Osmanlı-Rus Savaşı'nda alınan yenilgi sonucunda gerçekleşebilmiştir. Önceki birçok nafile çabadan sonra ordu nihayet iç bastırmadan çok, dışarıyla savaşmak konusunda uzmanlaşmayı dayatan modern savaşın gereklerine göre örgütlenme zorunluluğunu fark etmiştir. 1879'da Zaptiye Nezareti'yle birlikte Osmanlı tarihinde ilk kez ordudan özerk bir polis örgütünün kuruluşunun anlam ve önemi buradadır.

Bütün bunlara karşın, iç bastırma/kontrol sorunu, Abdülhamit döneminde "elitlerin denetlenmesi" anlamında sınırlı bir alanda yoğunlaşmıştı. Timur'un da haklı bir şekilde belirttiği gibi, "Osmanlı merkezi iktidarı... bireysel iktidar mihrakları arasında oluşan ve devamlı değişen çeşitli ittifaklardan doğuyordu. Bu mihrakların hepsi rakiplerinin tüm eylemlerinden haberdar olmak ve acı sürprizlerle karşılaşmamak için mümkün olduğu kadar çok muhbirden yararlanmağa çalışırlardı" (Timur 1984: 415-6). Bunun sonucu olarak söylenebilecek olan şudur ki, Osmanlı İmparatorluğu'nda polisin gerçek anlamda kurumsallaşma sürecine eşlik eden polislik pratiği, hizmete yönelik değil, baskıcı polislik üzerinden tanımlanmış bir pratik olmuştur. Bu kurumsallaşma sürecinin sonraki dönemlere izini bırakacağını söylemeye gerek yok. Öte yandan,

Abdülhamit polisinin elitlerin denetlenmesinde uzmanlaşması, bu oldukça gelişkin örgütün İTC'nin Anadolu'da rejime karşı gerçekleştirdiği etkinlikleri engellemekte başarısız olmasını da açıklayabilir: Bu polis örgütü, aşağıdan yukarı eylemleri önceden kestirebilmek için hazırlanmamıştı.

Bu bölümde, 19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu'nda merkezileşmiş bir polis örgütünün kurulmasına yönelik ilk girişimler iki amaç doğrultusunda incelenmiştir. Birinci amaç, polislik işinin ve polis örgütünün aldığı yeni boyutları daha önceki biçimleriyle bir karşılaştırma imkânı sunmaktır. İkinci amaç ise, İTC rejiminin 20. yüzyılın başlarında kurduğu "yeni polis"in tarihsel temellerini göstermektir. Her iki amaç açısından da Abdülhamit döneminin özel bir önemi vardır. Baskıcı karakteri ve eksik uzmanlaşmaya karşın, bir sonraki kısımdan itibaren ayrıntılı olarak göreceğimiz Abdülhamit rejiminin İTC rejimine bıraktığı mirasın ne kadar önemli olduğuna dair, daha önce değindiğimiz bir örneği yinelemek şimdilik yeterlidir: İTC'nin uzun süre kullanacağı polis nizamnamesi, 1907 yılında Abdülhamit tarafından yürürlüğe konan nizamnameydi.

İttihatçılar ve "Yeni Polis" (1908-1918)

İTC'nin örgütlediği 1908 Devrimi, Niyazi Bey'in başını çektiği bir grup askerin, Abdülhamit'in tek adamcı ve despotik iktidarına karşı, Makedonya'da dağa çıkmasıyla başladı. Elbette bu, tıpkı içinde sadece birkaç tutuklunun bulunduğu Bastille zindanının basılmasının Fransız Devrimi'nin başlangıcı olarak alınması gibi simgesel bir olaydan başka bir şey değildi. İttihatçıların bu eyleminden kısa süre sonra Abdülhamit bizzat kendisinin 1878'de rafa kaldırdığı Anayasa'yı yeniden yürürlüğe koymak zorunda kaldı. İTC'nin iktidarı ele geçirmeye yönelik hareketinin yükselişinin kısa, nedensel bir açıklaması bu değişimin bağlamını anlamak bakımından yararlı olacaktır.

20. yüzyılın ilk on yıllık dönemi, Osmanlı İmparatorluğu için alt üst oluşlarla geçti. 1905'teki ilk Rus Devrimi ve 1906'da İran'da anayasal bir rejimin kurulması, Osmanlı'daki devrimciler tarafından önemli bir siyasal fırsatın doğduğunun habercisi olarak algılandı. 1906 ve 1908 yılları arasında grev ve küçük ölçekli ayaklanmalar şeklinde gelişen kolektif eylem dalgası Anadolu'nun birçok bölgesinde gözlenebiliyordu.[1] Birçoğu İTC örgütlerince yönlendirilen protesto eylem-

1 Georgeon, 1906'da 4, 1907'de 13 ve 1908'in ilk yarısında 28 ayaklanma olduğunu yazar (1995: 215).

lerine katılanların ezici bir çoğunluğu, aynı zamanda İTC'nin de toplumsal tabanını oluşturan, tüccar, zanaatkârlar ve meslek sahipleriydi.

Öte yandan, Temmuz 1908'deki devrimi tetikleyen gelişme Makedonya üzerindeki uluslararası rekabetti. İngiltere ve Rusya, Almanya'dan duydukları ortak korkularının bir sonucu olarak, çözüme kavuşturulamamış bazı sorunları çözmek için bir araya gelmişlerdi. Sorunlardan biri de Makedonya idi. Baltık kıyısındaki Reval'de bir araya geldiklerinde, Makedonya'nın denetimini elinde tutmak üzere yabancı bir komisyonu görevlendirmeye karar verdiler ki bu da sultana yalnızca biçimsel bir egemenlik hakkı bırakıyordu. Haberler Selanik'e ulaştığında İTC harekete geçmeye karar verdi. Hepsi Batılı tarzda askeri eğitim almış bölgedeki askerler, Abdülhamit rejimine bir tehdit olarak algılandıklarından merkezden uzakta tutularak Selanik'e gönderilmişlerdi. Meşrutiyet'in ilanına ilişkin genel kabul gören açıklamaya göre, İstanbul'un ayaklanmayı bastırmak için gönderdiği ordunun üst rütbeli subayları öldürülüp geri kalanlar da sultan için çarpışmayı reddedince, Abdülhamit'in otuz iki yıl önce yürürlükten kaldırdığı anayasayı tekrar uygulamaya sokmaktan başka çaresi kalmamıştı.

Yine de şunu söylemek mümkün görünüyor: Abdülhamit, Niyazi Bey önderliğindeki ayaklanmayı, Anadolu'daki kolektif eylemlerle desteklenmedikçe aşılmaz bir sorun olarak görmeyecek kadar akıllıydı. Bu nedenle, Meşrutiyet'in ilanında ikinci ve daha önemli bir unsur olan Anadolu'daki toplumsal hareketlerin niteliğine bir göz atmak yerinde olacaktır.

Rus konsolosu Skryalin'in raporları toplumsal muhalefetin sınıfsal niteliğini göstermektedir. 1907'nin sonunda, Erzurum'daki bir ayaklanma bastırıldıktan sonra vali kitlesel tutuklamalara girişir. Doksan iki tutuklunun sekseni, tüccarlar ve halkın diğer varlıklı kesimlerinden oluşuyordu (Petrosyan 1974: 239). Eylemcilerin talepleri, sadece ekonomik konularla da sınırlı değildi; anayasanın tekrar uygulamaya sokulmasını ve aynı zamanda ulusal bir meclisin açılmasını istiyorlardı. Bildirilerinde "sultanın despotik rejiminden", "bürokratların, milleti değil sadece

kendi çıkarlarını düşündüklerini" ve "yabancıların ülkedeki artan etkisinden" bahsediyorlardı (*a.g.y.*, 38).

Erzurum'daki örgütlenmenin sınıfsal niteliği gözden kaçmamalıdır. Örneğin milliyetçi/muhafazakar Türkdoğan bile göstericiler hakkında şunları yazmaktadır: "Gerek Selanik ve Makedonya, gerekse Anadolu'da 20. yüzyılın başlarında yerli ticaret burjuvazisinin gelişmesi ve bölge ticaret merkezlerinin Türklerin eline geçmesi İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya'ya yapılan ticaret kârlarının ellerinde toplanmasına sebep olmuştur. Merkeziyetçi otoritenin baskısını duyan bu yeni ticaret burjuvazisi, aynı zamanda Osmanlı Cemiyet yapısı içinde sosyal hareketlerin de başlatıcısı olmuştur" (1986: 457).

Nitekim bu tür mücadeleler milliyetçilikle buluşacak ve 1920 Türk Devrimi'nin temel ideolojisi olacaktır. Aslında bu bir etnisite sorunu olarak gözükse de son tahlilde sınıfsal konumlarla örtüşmektedir. Rueschemeyer, Stephens ve Stephens'ın terimleriyle söylersek, Osmanlı örneğindeki "cemaate dayalı kimlik ve ayrışma" yerli tüccarların hoşnutsuzluğunu arttırmış ve "sınıfsal sınırları belirginleştirmiştir" (1992: 56). Etnik kimliğin Janus suratı bilinenler arasındadır: Koşullara göre, devlet iktidarını güçlendirdiği gibi aşındırabilir de. Bu çerçevede bakıldığında Osmanlı'da Müslümanlar ve gayrimüslimler arasındaki belirgin ayrımın ve ikincisinin iktisaden hakim konumları şeklinde tezahür eden etnik kristalizasyonun, İTC rejiminin burjuva demokratik yönde ilerlemesini mümkün kıldığı söylenebilir.

Bu noktada, Habsburg İmparatorluğu ile Osmanlı İmparatorluğu arasında yapılacak bir karşılaştırma bizi ilginç sonuçlara ulaştırabilir. Habsburg İmparatorluğu'nda Alman-Avusturya burjuvazisinin devlete bağımlılığı, "imparatorluğun sonunun kendi çıkarlarının aleyhine olacağı yolundaki (muhtemelen doğru) görüş tarafından belirlenmiştir" (Rueschemeyer vd. 1991: 116). Böylesi bir aidiyet, bu burjuvazilerin anti-demokratik niteliğini açıklar: Kendi varlıklarının devamı için devlete yaslanmak zorundaydılar ve bu nedenle bütün güçleriyle imparatorluğu destekliyorlardı.

Osmanlı İmparatorluğu'ndaki durum, Avusturya örneğinin tam tersiydi; bunun nedeni de büyük ölçüde, Osmanlı İmparatorluğu'nun bir çevre ülkesi olması ve dünya ekonomisine eklemlenmiş periferi devletlerinin tipik özelliklerini gösteriyor olmasında yatar.[2] İmparatorlukta ticaret 19. yüzyılın sonunda gayrimüslimlerin elindeydi ve bunların birçoğu da devletlerine bağlılıktan vazgeçmişti. "Ne Rumlar ne de Ermeniler, Osmanlı devletini kendi çıkarlarının temsilcisi olarak görmüyorlardı" (Ahmad 1980: 331).[3] Dünya kapitalist ekonomik sistemine eklemlenmeden sonra, yabancı devletlere karşı etnik kartları oynamanın ve daha sonra da Osmanlı devletinin geleneksel ekonomik zihniyetine içerden meydan okumanın kendi çıkarlarına daha uygun olacağını düşündüler. Bu eklemlenme süreci ve izledikleri strateji gayrimüslimlerin 18. yüzyıldan sonra hakim duruma gelmesinin birincil nedenidir.[4]

Bu kesimlerin dünya ekonomisine eklemlenmenin bir sonucu olarak öne çıkmaları Osmanlı devletinin iradesinden bağımsız bir gelişmeydi. Devlet bu süreçte kendi çıkarını azamileştirme yönünde yapabileceklerinin en iyisini yaptı. Ne var ki, bu "başarısının" paradoksal sonucu, yerel toplumsal elitlerin de kendisine yabancılaşması oldu. Onların gözünde devlet gayrimüslimlere hizmet eden bir araç haline gelmişti. 1908'deki İTC devrimini de esas olarak bu nedenle desteklediler. Bu desteklerinin ödülünü ise İTC iktidarının uyguladığı "milli iktisat" politikalarının sağladığı ayrıcalıklarla aldılar.

---

2 Osmanlı ve Habsburg İmparatorlukları'nın uluslararası devletler sistemi içindeki farklı konumları ve bu konumların yol açtığı farklı sonuçlar için bkz. Breuilly (1994: 143-4).

3 Daha önce de söylediğimiz gibi, Yahudilerin konumunu diğerlerinden ayrı düşünmek gerekiyor. Feroz Ahmad'ın yazdığı gibi, Yahudiler "geleneksel, kapitalist olmayan sosyo-ekonomik yapının ayrılmaz bir parçası olarak kaldılar. Osmanlı ekonomisinin Avrupa hakimiyetine girmesinden hiçbir çıkarları olmadı ve imparatorluğun bir yarı-sömürge haline döndürülmesinin sonuçlarından zarar gördüler" (1980: 331).

4 Issawi, gayrimüslimlerin edindikleri iktisadi gücü açıklamak için beş unsurun önemine dikkat çeker: "Gelişen sektörlere katılımları, yabancı koruyucular, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki çeşitli reformların yol açtığı elverişli koşullar, ... daha iyi bir eğitim ve bölge dışındaki dindaşlarından gördükleri yardım" (1982: 270).

İTC, iç burjuvazinin etnik bileşimi ve niyetlerinin farkındaydı. Keyder'in de yazdığı gibi onların düşüncesine göre, "Osmanlı İmparatorluğu'nun burjuvazisi, tıpkı Polonya burjuvazisi gibi, milli değildi, dolayısıyla güvenilmezdi. Bu yüzden, o zamana kadar memurluk ve toprağı ekip biçme işlerinin dışına çıkmamış olan Müslüman nüfus içinden yeni bir müteşebbisler sınıfı oluşturması zorunluydu. Ancak böyle bir burjuvazinin gelişmesinden sonra milli devlet kurulabilirdi" (1989: 55). İTC bu burjuvaziyi biçimlendirmeye çalıştı. Az önce bahsedildiği gibi, Osmanlı burjuvazisinin büyük bir çoğunluğunu devlete herhangi bir bağlılıkları olmayan gayrimüslimler oluşturuyordu. Ahmad'ın yazdığı gibi "Osmanlı devletinin otoritesinin zayıflaması, komprador burjuvazinin çıkarlarına daha fazla hizmet ediyordu" (Ahmad 1980: 330).

Tanzimat'la başlayan modernleşme sürecinde devlet elitleriyle toplum arasında organik bir ilişkinin kurulamadığını ve bu nedenle devletin "altyapısal iktidarının" sınırlı kaldığını daha önce vurgulamıştık. 1908 devrimcileri, tarihlerinin bu boyutunu çok derinden hissetmişlerdi[5] ve bu durumu değiştirmek için çok çaba harcadılar. 1908 sonrasında toplumsal işbirliği, İTC'nin disiplinli örgüt yapısı dolayımıyla olanaklı hale gelmiştir. McDaniel, İran ve Rusya için "iki ülkede de, devletle toplumu veya elitlerle kitleleri birbirine bağlayacak statü temelli örgütsel bir örüntü yoktu ve daha önce de hiç olmamıştı" der (1991: 100). Osmanlı İmparatorluğu için de benzer bir durum geçerlidir. Önemli modernleşme çabalarının gerçekleştiği Tanzimat ve Abdülhamit dönemlerinin ikisi de toplumla bağlantı kuracak, ona nüfuz edecek herhangi bir örgütlenme düzeyinden yoksundu. İTC, özellikle 1913'ten sonra tek parti rejimini kurarak ve birçok grubun kendi kısmi çıkarları doğrultusunda lobi faaliyetlerine girişmelerini engelleyerek bu durumu

5 Daha önce de bunu hissedenler olmuştu. *Terakki* gazetesi yazarlarından Hayrettin Bey 1868 tarihinde şunları yazıyordu: "Memalik-i Türkiye'nin harabını mucib olan belalardan biri de halkın münferiden menfaat-ı şahsiyyesine munib olub bir işe el birliğiyle yapışmamalarıdır." Aynı yazar Osmanlı'da şirketlerin kurulmasının en önemli "politik" yararının "herkesin ittifaka meyletmesi" olacağını yazıyor (aktaran Sayar 2001: 167).

dönüştürmeyi başarmıştır. Ahmad'ın yazdığı gibi "birçok durumda eşraf, esnaf ve küçük tüccarın partiye katıldığını görüyoruz. Kırsal alanda İTC, toprak ağalarını ve toprak sahibi köylüleri kendisine çekti. Bu unsurların olmadığı yerlerde de İTC, bürokrat ve meslek sahiplerinden girişimci yaratmaya yöneldi" (Ahmad 1980: 338).[6]

İTC, Birinci Dünya Savaşı'nı sermaye birikimi için bir fırsat olarak kullandı. Savaş, dünya ekonomisiyle bağları gevşetmek açısından da önemli bir imkân sunuyordu. Bu nedenledir ki 1914'ten sonra iç dinamikler giderek önem kazandı. İlk olarak savaş sayesinde İTC artık düşman kampta olan devletlere 1840'lardan sonra verilmiş bütün siyasal ve iktisadi ayrıcalıklara son verebildi. İkinci ve daha önemlisi, savaştan kaynaklanan kıtlık koşulları, büyük kârların toplumun belirli kesimlerine dağıtılması için kullanıldı. Boratav, ulusal bir pazarın ortaya çıkışını çarpıcı bir biçimde şöyle örneklemektedir:

> Büyük bir hububat alanı olan İç Anadolu'dan İstanbul'a buğday nakletmek, New York'tan buğday ithal etmekten % 75 daha pahalı idi. Bu nedenlerle İstanbul, hububat tüketimini büyük ölçüde Avrupa ve Amerika kaynaklı unlardan sağlıyordu. Birinci Dünya Savaşı, Batı'dan İstanbul'a ulaşan ticaret yollarını büyük ölçüde tıkadı... Mevcut ulaşım şebekesinin imkânları sonuna kadar kullanılarak Anadolu çiftçisi, metropol tüketicileri için (yani büyük boyutlu ulusal piyasa için) üretmeye başladı (1988: 19).

"Milli şirketlerin" kurulması, İTC'nin diğer bir politikasıydı.[7] Ahmad, "birçok durumda İTC'nin yerel kollarının bu şirketlerin kurulmasından sorumlu olduğu anlaşılıyor" diye yazıyor (1980: 343). Şirketlerdeki Türk sermayesinin payı 1908'de

6 Bir siyasal partinin varlığının, başarılı bir bürokratikleşmenin sağlanmasında taşıdığı önem için bkz. Silberman 1993: 111.

7 Feroz Ahmad'ın, 1918 tarihli *Revue de Turquie*'den aktardığına göre "savaşın başlangıcından itibaren ... Osmanlı İmparatorluğu'nda seksen kadar şirket kurulmuştu. Çoğunun sermayeleri oldukça büyüktü ve neredeyse tamamı Osmanlı'ydı, yani Türk ve Müslüman" (Ahmad 1980: 341-2).

% 3 iken 1918'e gelindiğinde bu oran % 38'e yükselmiştir (Keyder 1980: 326).

Bütün bu iktisat politikalarının izlendiği II. Meşrutiyet döneminin siyasal dinamikleri, karışıklıklar, ayaklanmalar, göç ve savaşlar çerçevesinde şekillenmiştir. Bu on yıllık dönemde iki bölgesel ve bir genel savaş yaşanmıştı. Birincisi 1911'de İtalya ile yapılan Trablusgarp Savaşı idi ve "Afrika-yi Osmani"nin yitirilmesiyle son bulmuştu. Hemen ardından 1913'e kadar süren Balkan Savaşları başladı. Bu kez yitirilen "Avrupa-yı Osmani" idi. Sonuncusu ise, imparatorluğun bizatihi kendisinin yitimiyle son bulan Birinci Dünya Savaşı idi (Tunaya 1989: 435).

Dönemin ilk yarısında (1908-1913) çok partili bir sistem görülmektedir. İTC'nin iktidara gelişiyle birlikte muhalif gruplar da kendi siyasal partilerinde örgütlenmişler ve böylece tarihte ilk defa Osmanlı toplumu siyasal partilerin varlığıyla tanışmıştır. İTC'nin yerel kolları başta olmak üzere diğer birçok cemiyet Anadolu'ya yayılmıştır. Bu beş yıl süresince İTC ülkeyi bizzat yönetmektense kurulan hükümetleri denetlemeyi tercih etmiştir. 1913'te bir darbeyle iktidarı tekeline almasıyla birlikte ise 1918'e kadar sürecek olan otokratik tek parti rejimini kurmuştur. Savaşta alınan yenilgi nedeniyle iktidardan uzaklaşmış olsalar da, Kemalistlerin kendilerini yeni rejime bir tehdit olarak görmeleri sonucu gerçekleşen 1926 Tasfiyesi'ne kadar önemli roller oynamaya devam etmişlerdir.

İttihatçılar, kelimenin gerçek anlamıyla merkezileşmeci ve modernleşmeciydiler. Bu dönemde iktisadi alanın kapitalist örgütlenmesine, parasallaşmanın artışı eşlik etmişti. Kentlerin yapıları değişmeye başlamış, devlet kendi iradesini hakim kılabilmek için loncaları ve diğer aracı toplumsal güçleri ortadan kaldırmak için özel çaba harcamaya başlamıştı. Yeni rejimin bütün bu dönüşümleri gerçekleştirmede ve iktidarını sağlamlaştırmakta kullandığı araçların başında ise güvenlik güçleri geliyordu. Dönemin tanıklarından biri anılarında, İttihatçıların iktidara gelmesiyle birlikte, güvenlik güçlerinde "ani bir değişim görüldüğünü" yazıyor (Patrick 1929: 266-7).

Bu kısımda, polisin ve polislik işinin boyutlarının ve niteliğinin önemli bir biçimde değiştiği bu dönemi, çalışmanın başından beri kullandığım değişkenler/izlekler aracılığıyla dört bölümde açıklamaya çalışacağım: "Çift yönlü" polislik işine geçiş; polisin siyasal sürece müdahale biçimleri; polisin ordudan özerkleşmesi ve uzmanlaşması; ve son olarak kamu düzeni polisliği.

Beşinci Bölüm'de devletle toplum arasında toplumsal kontrol mekanizmaları üzerinden sürdürülen mücadeleyi inceleyeceğim. Çok kısaca söylemek gerekirse süreç ana hatlarıyla şu şekilde işlemiştir: Devletin merkezileşmesiyle birlikte toplum ve devlet arasındaki artan etkileşim, diyalektik sonucunu vermiş ve devletin merkezileşmesi, sorumluluğun da merkezileşmesine yol açmıştır. Aracı grupların/şahısların/kurumların ortadan tasfiyeleri ya da zayıflatılmaları devleti, bu sürecin sonunda "vatandaş" adını alacak olan bireylerin taleplerine yanıtlar geliştirmeye zorlamış; bu da polis-devlet-toplum ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olmuştur. Artık bu noktadan sonra kamu düzenindeki herhangi bir bozulmanın tek sorumlusu devlet olarak algılanacaktır. Bu nedenledir ki, polislik işinin "çift yönlü" niteliği kendisini esas olarak bu dönemde açığa vuracaktır.

Polislik işinde devlet-toplum ilişkilerinin genel çerçevesi çizildikten sonra, Altıncı Bölüm'de "yeni polis"in örgütsel yapısı sunulacaktır. Okurun da fark edeceği üzere, önceki kısımda çözümlenen izlekler bu kısımda da aynen geçerliliğini koruyorlar. Tek bir istisnayla: Bu kısımda polisin siyasal süreç üzerindeki etkisi sorunu, daha önceki dönemlerde polis bakımından önem taşımayan yeni bir izlek olarak ele alınacaktır. İTC yönetimi, Osmanlı tarihindeki ilk "siyasal" rejimdi. Siyasal partiler, dernekler ve rutin siyasetin bir aracı olarak kitlesel eylemler ilk kez bu dönemde ortaya çıkan gelişmelerdi. İTC dönemi, Osmanlı tarihinde en fazla araştırılan dönem olmakla birlikte araştırmacıların, imparatorluğun bu ilk siyasal rejimi ve onun polis gücü arasındaki hayli önemli ilişkiyi çözümleme gereği duymamaları başlı başına bir şansızlıktır.

Herhangi bir parlamenter rejimde görmeyi beklediğimiz gibi, bu dönemdeki polislik pratikleri parlamentoda şiddetli tartışmalar doğurmuştur. Yeni rejim muhalefetin yoğun eleştirileri altında, kendi kurduğu polis gücünün standartlarına ve performans düzeyine kayıtsız kalamamıştır. Polisin profesyonelleşmesinin altında yatan bu temel dinamik paradoksal –ve fakat anlaşılabilir– bir sonuca yol açmıştır: Yedinci Bölüm'de gösterileceği gibi, polis bir kurum olarak kendisini, Abdülhamit dönemi ile karşılaştırıldığında ordudan daha fazla özerkleştirmeyi başarmıştır. Ne var ki, bu başarının maliyeti, yine aynı dönemle karşılaştırıldığında, daha militarist bir polis gücünün ortaya çıkması olmuştur. Hatırlanacağı üzere, Abdülhamit döneminde polis şefleri, sivil idari bürokrasiden geliyorlardı. Oysa özellikle İTC iktidarının ilk dönemlerinde polisler, orduda başarılı bir kariyere sahip yüksek rütbeli subaylardan devşirilen polis şeflerinin önderliğinde örgütlenmiştir. İttihatçılar açısından askeri değerler ve pratiklerin, eski rejim polisi içerisinde yerleşik çıkar ilişkilerinden yararlananların önlerinin kesilmesi için en etkin yol olduğu anlaşılıyor. Buna ek olarak, askeri kariyerin, polis memurlarının üstlerine daha itaatkâr olmalarında önemli bir etken olduğunu da belirtmek gerekiyor.

Sekizinci Bölüm'de ise, polis güçlerinin "kamu düzeni" polisliği çerçevesindeki pratiklerini göstermeye çalışacağım. Yeni rejimin özgün niteliğinden dolayı, kendisine yönelik muhalefet, her türlü siyasal bağlamdan ve niyetten kopartılarak algılanmış ve "suç" kategorisi altında yorumlanmıştır. Siyasal muhalefetin kriminalize edilmesi stratejisi, "kamu düzeni" meselelerinde açıkça görülebilir. Bunun dışında, "kamu düzeni" meselesine eğilmek, devletin merkezileşmesinin ve kapitalizmin gerçek mağdurlarının işçiler ve özellikle sınıf-altı gruplar olduğu olgusunu gözler önüne serecektir. İTC dönemindeki serserilik, fuhuş ve işçilere ilişkin yasalaştırma faaliyetleri, Abdülhamit rejiminin bu alanlardaki yasal metinleriyle karşılaştırılacak ve bu alanlarda gözlenebilen değişimlerle devlet yapısındaki diğer değişimler arasındaki ilişkiler ortaya çıkartılmaya çalışılacaktır.

Okuyucu şunu kesinlikle unutmamalıdır ki buraya kadar söz edilen ve söz edilecek olan süreçlerin (profesyonelleşme, "çift yönlülük", ordudan özerkleşme vs.) hiçbirisi günümüzde bile tamamlanmış süreçler değildir. Büyük bir çoğunluğu, gerçekliğe tekabül etmekten çok yöneticilerin niyetlerini yansıtır. Yine de, toplumsal güçlerin, bir kural olarak, her alanda devletin planlarına öyle veya böyle tepki göstererek eylediği dikkate alındığında, bütün bu yaşanan süreçler devlet-toplum etkileşimini ve geçirdiği dönüşümleri anlamak açısından önemlidirler. Daha da önemlisi, Türkiye tarihinde ilk kez bu dönemde siyasal partiler, siyasal yaşamın önde gelen özneleri olarak ortaya çıktığından, Türkiye'nin bugünkü polis örgütünün yapısı ve siyasal pratikleri de bir ölçüde bu dönemdeki yapı ve pratiklerinin tarihsel bağlamlarının ortaya çıkartılmasıyla anlaşılabilecektir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

DEVLET VE TOPLUM ARASINDA TOPLUMSAL KONTROL MÜCADELESİ

Abdülhamit rejimi süresince polislik pratiğinin elitlerin denetimi üzerinde yoğunlaşmasının birçok meselenin ve alanın polis denetimi dışında kalmasına neden olduğundan söz etmiştik. Toplumsal ilişkileri merkezden belirleme meselesi, devletin başlıca kaygıları arasında yer almıyordu. Oysa tam da bu sorun, Abdülhamit'ten sonra kurulan her iki devrimci rejimin (1908 ve 1920) temel kaygısı olacaktır. İttihat ve Terakki döneminin polis okullarında okutulan ders kitabı polisin amacını aynen şöyle belirtiyordu: "Bugün hepimizin gaye-i ameli nüfuz-u hükümeti tezyid etmek (çoğaltmak) ve halkın emn ve itimadını kazanmak"tır (İbrahim Feridun 1910: 23). Bu iki temel unsur, yani nüfuz ve rıza, aslında aynı madalyonun iki yüzüdür.

Bir mebus 1908'de mecliste yaptığı bir konuşmada Osmanlı'daki yerel güç ilişkilerini şöyle betimlemektedir:

> Evvelce her mahalde birer müteneffiz [nüfuz sahibi], birer mütegallibeden kimseler vardı. Orada bir parça bir fenalık zuhur etmeye başladığı vakitte, o müteneffize, o mütegalibeye [zorbaya] büyük rütbeler vaat olunurdu. 'Bundan sonra ziri idarende sözünü dinleyecek kimselere nasihat et. Şu tecavüzattan, şu seyyiattan [kötülüklerden] sarfınazar et' diyerek

> bunlar taltif olunur... Şimdi o zaman idare-i maslahat zamanı geçtiğini ahaliye anlatmalıyız. Hükümet bütün arkadaşlarımın teklif ettiği bütün kuvvet, bütün şecaat [yüreklilik], bütün celadetiyle tecelli etmeli (MMZC 1/1 1: 446).

Bu hedeflere ulaşmak amacıyla kamu yönetiminde bürokrasiyi rasyonelleştirme yolunda ciddi adımlar atıldı. Findley'in yazdığı gibi, Dahiliye Nezareti açısından "Genç Türk devri ... belki de bütün reform çağının en verimlisiydi" (1994: 262). Dolaylı idareden doğrudan idareye geçiş –tamamlanmasa da– esas olarak İTC rejimiyle başlamıştı. Artık temel amaç, aracı toplumsal güçlerin tasfiyesidir.

Sadrazam İbrahim Hakkı Paşa'nın 1910'da mecliste yaptığı şu konuşma bir yandan devlet inşâ sürecinin kültürel olarak heterojen bir ülkede gerçekleştirilmesinin bilinen zorluklarını ortaya koyarken, öte yandan İTC'nin bu süreci tamamlamak yönündeki kararlılığını da vurgular:

> Bir hükümet-i Meşruta ... bir hükümet-i müstebidenin tecviz ettikleri [izin verdiği] şeyleri tecviz edemez. Bir hükümet-i meşruta tahammül edemez ki, bir memleketin bir kısmında bir kanun, diğer bir kısmında diğer kanun cari olsun. Bir kısım halktan asker alsın, diğer kısım halktan asker alamasın; bir kısım halkın verdiği tekalifi [vergileri] diğer kısım halk vermesin (MMZC 1/3 1: 275).

Bu irade beyanına karşın sadrazam, toplumsal kontrol mekanizmalarının ele geçirilmesi için çok önemli bir engelin aşılması gerektiğini söylüyordu: Halkın silahı vardır.[1] Aslında, 19.

1 Engels'ten Weber'e kadar bütün sosyal bilimcilerin ısrarla üzerinde durdukları gibi, halkın elindeki silahlara devlet tarafından el konularak "şiddet tekeli"nin devlette toplanması, devlet inşâ süreçlerinin en temel dinamikleri arasındadır. Konuyla ilgili Tilly'nin yazdıklarından aktarıyorum: "Devletler, vatandaşlarının çoğu için silah taşımayı kriminal, istenmeyen ve pratik olmayan bir şey haline getirdiler... Sivil nüfusun silahsızlanması birçok küçük adımla gerçekleşti: Ayaklanmalar sonrasında silahlara el konulması, düellolaların yasaklanması, silahların üretimi üzerinde kontrol, özel silahlar için ruhsat verilmeye başlanması, silah teşhirinin kısıtlanması" (Tilly 1990: 69). Osmanlı özelinde böylesi önemli bir konu üzerine çalışma yapılmadığını hayıflanarak belirtmekle yetinelim.

yüzyılın sonundan Cumhuriyet dönemine kadar, hükümetlerin karşılılaştığı en büyük sorun halkın elinde bulunan silahların toplanması sorunuydu. Örneğin, 1908 meclisinde, Hüseyin Hilmi Paşa çetelerin etkinlikleri hakkında şunları söylüyordu: "İlan-ı meşrutiyet üzerine [eşkıyalar] birer birer hükümet merkezlerine giderek hakikaten dehalet ettiler [sığındılar]; fakat ellerinde bulunan eslihayı [silahları] hükümete teslim etmedikleri gibi, çetelerin kadrolarını da muhafaza ettiler" (MMZC 1/1 1: 368). Bu sözler İttihat ve Terakki'nin güçlü adamı, Dahiliye Nazırı Hüseyin Hilmi Paşa'ya aittir. Devlet hâlâ eşkıyanın elindeki silahları toplamaya cesaret edemiyordu. Bu konuda sıkıştırıldığında ileriki toplantılarda nazır şunları söyleyecektir: "Bir miktar silah da istirdat olundu [geri alındı], teslim ettiler, fakat ekserisi silahsız geldikleri gibi, silahlı gelenlerden de bazılarının silahları alınmamak lazım geldi... Hükümetin o aralık gerek elde mevcut olan, gerek gizli silahları meydana çıkarıp zaptetmesinde imkân yoktu. Bu bapta ileri gitmeye de maddeten çare bulunamıyordu" (MMZC, 1/1 1: 388). İttihatçı devrimciler en başından beri halktaki silahların toplanması meselesi ile, belki de Osmanlı tarihinde ilk kez olmak üzere, bu derece yakından ilgileniyorlardı. Sadrazama göre, merkezin karşı karşıya kaldığı en önemli sorun buydu: "Hükümete karşı toplumda hiçbir güç olmamalıydı" (*a.g.y.*,)

Silahların müsaderesinin tümüyle yerel bir sorun olduğunu söylemek yanlış olur. Diğer birçok "iç" meselede olduğu gibi, bu da uluslararası devletler sistemi ile bağlantılıydı. Yabancıların Osmanlı'nın iç işlerine müdahalelerinin zeminini hazırlayan Balkanlar'daki karışıklık temelde dinsel ayrılıklar yüzünden, özellikle de Bulgar Kilisesi'nin Yunan Patrikhanesi'nden ayrılması nedeniyle çıkmış ve yerel düzeyde çetelerin şiddet uygulamaları artmıştı. Mecliste gerçekleşen yoğun tartışmalarda silahların müsaderesi, sorunun çözülmesi yönünde bir seçenek olarak belirmişti.

Uluslararası sistem, bu sorun bağlamında da siyasal elit tarafından gözetilmesi gereken önemli bir kısıt oluşturuyordu. Avusturya-Macaristan gibi ülkeler, silahların müsaderesi başla-

dığında Osmanlı'ya yönelik muhtemel tepkiyi göz önünde bulunduran planlar yapıyorlardı. Bolu mebusu Habip Bey, böylesi kritik bir uluslararası konjonktürde özellikle Hıristiyan vatandaşların ellerindeki silahları müsadere etmenin ölümcül bir hata olacağını söyledikten sonra hükümetin bir çelişkisine de değiniyordu: Çetelerin bir kısmı İTC'yi destekliyordu. Hükümetin, özellikle devrimin ilk yıllarında bu yandaş grupların silahlarının toplamamasının nedeni, ilerde bu desteğe muhtaç olabileceğini düşünmesindendi. Habip Bey, bu çetelerin gerekirse İttihatçılara destek için İstanbul'a gelebileceklerinin düşünüldüğünü belirtiyor. Mebusa göre, bu insanların silahları toplanmazken Hıristiyanlarınkinin toplanması daha da vahim bir hata olacaktır (MMZC 1/1 1: 426).

Osmanlı İmparatorluğu gibi çok sayıda etnik grubun bulunduğu bir devlette, merkezileşmeye çalışan bir devlet açısından "iç güvenlik" meselesinin ne kadar yaşamsal olduğu anlaşılabilir. Siyasal mücadelelerin önemli bir bölümü bu konu üzerinden yürütülüyordu. Örneğin, meclisteki gayrimüslim mebuslar bölgelerine daha geniş idari yetkiler getirecek ademi merkeziyet taleplerini yükseltirlerken temel argümanlarını, kendi eyaletlerindeki kamu güvenliğinin sağlanamamasına dayandırıyorlardı (Zohrap Efendi, MMZC 1/1 1: 545). Benzer şekilde Hristo Dalçef Efendi, hükümetin idari birçok konuda sorumluluğu üzerine almasıyla birlikte Balkanlar'da hırsızlığın ve çeteciliğin arttığını söyledikten sonra hükümetin projesinin tam tersine, Selanik halkının silah taleplerine olumlu yanıt verilerek halka silah dağıtılmasını öneriyordu (MMZC 1/2 2: 232).

Öte yandan bütün itirazlara rağmen, hükümet silah toplamaya devam ediyordu. Silah müsaderelerinde izlenen yöntemleri, dönemin bir valisi anılarında şöyle anlatır:

> Barçova köyünden Süleyman Ağa'nın aracılığı sayesinde, Bulgar Komitesinden Nalbant Gorgi'nin bize ajanlık etmesi sağlandı. Bu yoldan köylerde ve kimlerde ne kadar ve ne cins silah bulunduğunu yaklaşık olarak öğrendim ve az sonra silah toplamaya Barçova köyünden başladım. Sadece bu köyden 170

tüfek ve çok miktarda mermi ele geçti. İki ay içinde belli başlı Bulgar köylerinden türlü tipte 2000 silah, 10,000 mermi ve 59'a yakın bomba ele geçti (Uzer 1987: 128).

Özellikle gayrimüslim mebuslar silah müsadere yöntemlerini sert bir biçimde eleştiriler. Üsküp mebusu Todori Pavlov Efendi silah toplama pratiğinin esas olarak dayak ve işkence olduğunu söylüyordu. Yasal olarak yapılması gereken önce bir süre verip sonra aramalara başlanmasıyken üç ay içinde sadece Üsküp'te 4609 kişi dayak ve işkenceden geçirilmişti. Bu rakama Selanik'teki 900 kişiyi ve Bulgaristan'a kaçan 2,000 kişi ile dağlara kaçan 2,000 kişiyi de eklemek gerekliydi (MMZC 1/3 1: 299). Yorgo Boşo Efendi de tüfeklerin şu şekilde toplandığını söylüyordu: "Komisyon gidiyor ve kafasına göre bir sayı söylüyor. Örneğin 150 tüfek getirin. O kadar yoksa köylü satın alıyor. Köylü bunu bir çeşit vergi olarak düşünmeye başladı. Sadece silah toplama için 16 taburdan oluşmuş bir ordu kuruldu" (MMZC 1/3 1: 346).

Silah müsaderesinin bu kertede önemsendiği bir dönemde, meselenin polisler tarafından iktidarlarını arttırmak için kullanılacağını tahmin etmek zor olmasa gerektir. Polislerin bu dönemde en öncelikli talepleri arasında silah müsaderesi yer alıyordu. "Tecrübelerine dayanarak" suç işleyenlerin yarıdan fazlasının silah taşıyanlardan çıktığını söylüyorlar ve 1911 yılına gelindiğinde hâlâ silah taşınmasını yasaklayacak bir kanunun çıkarılamadığından şikâyet ediyorlardı. Hükümetin soruna bulabildiği tek çare devrimden sonra küçük bir meblağ karşılığında silah taşıma tezkeresi zorunluluğunu getirmekti. Fakat bu tezkere mecburiyetinde bile kimlerin silah taşıyamayacağına dair bir kayıt yoktu. Daha sonra hükümet revolverleri sınırlandırmak için "fişenk yatağı dahil" 15 santimetreden uzun olanları yasakladı. Fakat Ceza Kanunu'nda 'fişenk yatağı dahil' cümlesi olmadığından bu da bir işe yaramamıştı (*Polis*, 1911: no. 9).

Yasaklanacak silahların uzunluğuna ilişkin getirilen bu kısıtlamayı Sadrazam İbrahim Hakkı Paşa şu şekilde meşrulaştırır: "Ahalinin elinde ufak tefek bıçak veyahut revolver gibi silahlar

bulunmasından asayiş-i memlekete o kadar büyük bir mahzur tasavvur olunmaz. Bundan, olsa olsa ... bazı cinayat-ı adiye kabilinden ahval tekessür eder [çoğalır]. Fakat cinayat-ı siyasiyye o derece tekessür etmez." Sadrazamın yasaklanmasını savunduğu silahlar sadece "hükümete karşı, hükümetin askerine kullanılabilecek silahlardır," yoksa "ahali arasında vesait-i intikam" olabilecek silahlar değil (MMZC 1/3 1: 276). Konuya ilişkin polis şefleri ve hükümet arasında bu konuda bir görüş ayrılığının olduğu anlaşılıyor. Hükümet, henüz polislerin isteği doğrultusunda her türlü silahı toplama yönünde bir girişimde bulunmaktan çekinmektedir. Fakat devletin merkezileşme siyasetleri ve topluma nüfuz etme kanalları sağlamlaştıkça hükümet daha "cesur" kararlar alacak ve polislerin en başından beri bastırdıkları konuda, onlara istediklerini 1913 Polis Nizamnamesi ile verecektir. Bu nizamnameyle birlikte Ceza Kanunu'nda yasak sayılmayan kama, hançer, büyük bıçak gibi silahlar da yasak silahlar kapsamına alınırken gerekçe olarak da "emniyet-i eşhası ihlal eden ceraimde en ziyade bu gibi alatın kullanıldığı" gösteriliyordu. Bu tarz silahların kullanılması da polis karakollarının iznine bırakılarak polise ek bir iktidar kaynağı daha veriliyordu (*Polis Mecmuası*, 1913, no.6).

1913'ten önceki sınırlı silah taşıma yasağı bile sadece kent içinde uygulanırken kırsal alanda uygulanamıyordu. Silah müsaderesinin ne kadar çetrefil bir mesele olduğu *Polis* dergisinin bu konudaki bir yazısına bakılarak da anlaşılabilir: Dergi, silah taşımanın bu ülkede bir gelenek olduğunu ve geleneklerin "kanun gibi" olmasından ötürü polis memurlarının silah taşıyanlara müdahalede isteksiz davrandığını yazar (*Polis*, 1912, no.23).

Silah müsaderesi, İTC için aracı toplumsal güçlerin dizginlenmesi çabalarında bir ön koşuldu. Bu anlamıyla müsaderenin, imparatorluğun idari sistemindeki merkezileşme çabalarıyla el ele gitmesi anlaşılabilir bir durumdur. Anımsanacağı üzere, Abdülhamit Osmanlı toplumunu eyaletlerdeki idari meclisler yardımıyla kontrol ediyordu. Bu meclisler ise kendi çıkarları doğrultusunda zaman zaman valileri de etkileye-

bilen güçlü toplumsal grupların temsilcilerinden oluşuyordu. İTC hükümetinin yaptığı ilk yasalardan birisi de bu meclislerle ilgiliydi. İdari yapıya ilişkin program "tevsi-i mezuniyet [geniş sorumluluk] ve tefrik-i vezaif [görev bölümü]" olarak adlandırılıyordu. İronik bir biçimde muhalefetin programı da aynı adı taşıyordu. İttihatçılar kendi programlarını muhalefetinkinden ayırmak için programın gerekçesinde şunları yazmışlardı: "Öyle tefrik-i vezaif yapılabilir ki, hakikatte tefrik-i vezaif değil, ademi merkeziyet-i siyasiyye teşkil eder." İttahatçıların programında, "siyasi" olarak tanımlanan hariciye, harbiye, bahriye, adliye, maliye ve zabıta gibi devlet görevlerinden hiçbiri dağıtılmayacaktı. Öte yandan yerel bayındırlık hizmetleri, ziraat, sanat, ilk öğretim, ticaret "menafi-i mahalliye ve teferruat-i idareye ait" olacaktı. Birinci gruptakilerin "merkeziyet-i katiyesi lazımdır. Bunlarda tefrik-i vezaiften bahsetme asla caiz değildir." Tefrik-i vezaif, esas olarak ikinciler içindir. Encümen, kanunu hazırlarken Avusturya'yı değil, Prusya'yı örnek aldığını söylemektedir. İlkinde, normal olarak merkezde bulunması gereken kanun yapma yetkilerinin "diyetlere" verilerek adem-i merkeziyete gidildiğini ve bu nedenle kabul edilemeyeceğini belirtir. (*Levayih* ... 1910-1911: 57-59)

Kanunda gerçekleştirilen en önemli değişiklik ise idari meclislerin yapısındaki radikal değişiklikti. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile eyaletten vilayet düzenlemesine geçilirken temel amaç, valilerin geniş yetkilerini kısıtlamaktı. İdari meclislerin temel işlevleri de buydu. Dolayısıyla, yasanın ruhuna "tevsii-i mezuniyet" değil, "tahdid-i mezuniyet" hakimdi. Şimdiki yasayla bu meclislerdeki "seçilmiş üyelere" son veriliyordu. Meclis-i Mebusan'ın açılmasıyla birlikte bunların varlık nedenleri kalmamıştı, zira "mecalis-i idare, saltanata mahsus vezaife ait umur ile iştigal edecek bir meclis"ti. Oysa artık "bu vezaifin hakkı murakabesi münhasıran Meclis-i umumi Milliye'ye ait" oluyordu (*a.g.y.*, 65). Bu satırlardan da anlaşılacağı üzere devlet, yetkileri merkezileştirmede kararlıdır; ve Meclis-i Mebusan tam olarak bu yetkilerin yerel güçlerden alınıp merkezde toplanmasının bir aracı olarak tasarlanmıştır.

1913'te hazırlanan Vilayet Genel İdare Yasası ile bu hazırlıklar bir üst düzeye getirildi. Yeni kanuna göre vali ve kaymakamlar kendi altlarında çalışanları atama ve diğer yerlere atanacakları tavsiye yetkisine sahip olmakla birlikte yapılan atamaların ayrıntılı listelerini Dahiliye Nezareti'ne veya ilgili nezarete sunmakla görevliydiler. 1913 Kanunu ile birlikte atamalardaki keyfilik engellenmeye çalışılmıştı. Yasa yalnızca çeşitli atama sistemlerini belirlemekle kalmıyor, ayrıca her birinin uygulanacağı memuriyetleri de belirliyordu. Artık bir memuru görevden almak için yasal gerekçesinin sunulması gerekiyordu. Ayrıca valiler, ayrıntılı vilayet bütçelerini her yıl onay almak üzere Dahiliye Nezareti'ne sunacaklardı (Findley 1994: 264).

İTC, merkezileşme stratejisini "çevrede" idari meclislerin yapısını değiştirmek ve kendi devlet organlarını "seçilmiş üyelerin" yerlerine ikame etmek yoluyla ülke geneline yayarken, kentlerdeki hedef lonca örgütlenmesiydi. Burada uygulanan strateji loncaların yerine meslek örgütlerini ikame etmekti. 26 Şubat 1910 tarihli Esnaf Cemiyetleri Talimatnamesi ile loncalar kaldırılıyordu. Loncaların yerine kurulan meslek örgütlerinin sayısı, Birinci Dünya Savaşı başlarında 51'i bulmuştu (Toprak 1995b: 99). 1913'te Selanik'in kaybedilmesi sonra İTC'nin merkez komitesinin İstanbul'a taşınması partide söz sahibi olan Türk/Müslüman zanaatkârların gücünü arttırmıştı. İstanbul'daki tüccarlar ise "milli iktisat" programını hayata geçirmek için fazla "kozmopolit" kalıyorlardı (Toprak 1995a: 69). Nihayet esnaf grupları, 1915'de İstanbul şehremininin resmi himayesi ve Kara Kemal, Dr. Nazım gibi önde gelen İttihatçıların desteğiyle Esnaf Cemiyeti adı altında tek bir örgüt haline getirildiler (Ahmad 1980: 339).

O dönemlerden bir tanıklık, loncaların merkezi denetime alınması sürecinin yarattığı gerilimlerle ilgili gözlemlerini şöyle noktalar: "... loncalar, toplumsal yapının korunması bakımından oldukça düzenli bir işleyişe sahipti ve yazılı olmayan kurallara sorgusuz sualsiz itaati kabul eden yapılarıyla geleneğin toplumdaki gücünü kanıtlıyorlardı. Modern yaşam biçimleri doğrultusundaki değişimler, kanunlara bağlı yüzlerce ki-

şinin alışkanlıklarını bozmuş ve gelirlerini yok etmiştir" (Patrick 1929: 239).

Esnaf grubu, İTC'nin kendi toplumsal temelini burada araması ve ulus inşâ projesini dayandıracağı grup olması dolayısıyla çok önemliydi. Dönemin başat ideolojisi olan "tesanütçülük", Fransız dayanışmacılığı ile geleneksel Osmanlı lonca yapısının bir senteziydi (Toprak 1995a: 51-53). Ziya Gökalp'e göre ne liberal devlet ne de "jandarma" devleti "sosyal devlet" hedefine ulaşabilirdi. Devlet, toplumsal yaşama katılmalı ve onu yönlendirmeliydi. "Meslekçilik" ve "meslek ahlâkı" kavramlarının İttihatçılara göre toplumsal yaşamı örgütleyen temel kavramlar olmasının nedenlerini buralarda aramak gerekir.

Merkezi iktidar, esnaftan polislik işinde sonuna kadar yararlanmıştır. Daha önceki bölümlerde gördüğümüz gibi loncalar klasik dönemde devletin kolayca içişlerine müdahale edemediği özerk örgütlenmelerdi. Yukarda sözü geçen 1910 Talimatnamesi bu bağlamda radikal bir dönüşüme işaret eder. Bu talimatname ile esnaf cemiyetlerine yüklenilen polislik görevleri ek yükümlülükler doğuruyordu: "Esnaf dernekleri, esnafın meslek ve sanatında ilerlemesini sağlayıcı girişimlerde bulunurlar. Durumu bozulan esnafa yardımda bulunurlar. Esnaf arasında çıkan ihtilafları hallederler. Esnaftan biri hakkında hükümetçe bilgi istenmesi veya bunlardan birinin kefalete bağlanması icap ederse yardımcı olmak suretiyle kanuni tebliğ ve tahsilata rehberlik ederler" (Yağar 1988: 237). Aslında maddenin başında söylenenler loncaların geleneksel görevlerini tekrar etmektedir. Ancak son cümleyle iyice belli oluyor ki artık esnaflar, stratejisi devlet tarafından saptanan toplumsal kontrolün sağlanmasında devlete yardımcı bir kurum haline getiriliyordu. Diğer bir ifadeyle, esnaf örgütleri eski rejimde olduğu gibi polislik işlerinde devletin polis güçlerini *ikame eden* değil, onu *tamamlayan* bir oluşuma dönüşmüştü.

Benzer bir şekilde hamallara ait bir talimatnameyle Hamallar Kethüdalığı'nın sahip olduğu bütün hak ve sorumluluklar belediye ve zabıtaya verilmiştir. Hamal kaydı ile birlikte kethüdalığın aldığı paylar kaldırılmıştır. İsteyen herkesin hamal olabile-

ceği bu sistemde artık kethüdalığın hiçbir imtiyazı kalmamıştır. Hamallar ait oldukları zabıta dairesinden sabıka kaydı alacaklar ve polis tarafından verilecek kimlik kartlarını yakalarına görülecek bir şekilde koyacaklardır (*Polis*, 1911: no. 13).

Loncaların tek bir merkezi örgüt altında yeniden örgütlenmelerinin başka bir işlevi daha vardı. İTC'nin sivil kanadının önderi durumundaki Talat Paşa, cemiyeti tamamlayıcı bir örgüt kurmak yoluyla halkın katılımını sağlayarak askerlerin savaş döneminde artan prestijlerini sınırlamaya çalışıyordu. Loncaların yeniden örgütlenmesi Talat Paşa'nın parti içindeki askerlerin gücünü dengeleme stratejisinde önemli bir rol oynamıştır (Çavdar 1995: 303). Talat Paşa'nın polis gücünü de aynı amaca dönük olarak nasıl kullanmaya çalıştığını bir sonraki bölümde göreceğiz.

Hemen hepsi devrimin ilk yıllarında yürürlüğe konan bu merkezileşme çabalarının tepkiye yol açması için fazla zaman geçmemiştir. İttihatçıların önemli simalarından Hüseyin Cahit Bey anılarında şöyle yazar:

> Abdülhamit, Arnavutluk, Havran, Dersim ve Yemen gibi yerler üzerinde fiilen bir hükümdarlık yapmaktan çok, sözde bir saltanat sürmekle yetinmişti. Meşrutiyet, ülkenin her yanında hükümete ve yasalara karşı boyun eğme bekliyordu. Her yerden vergi almak istiyordu ve doğallıkla direniş, ayaklanma ve baş kaldırmayla karşılaşıyordu. Arnavutlar vergi vermemek için Firzovik'te toplanmışlar, gösteri düzenliyorlardı... Havran'da nüfus sayımı yapılmak istenmişti. Ama Dürzü şeyhleri toplanmışlar ve nüfusu yazdırmamağa birleşik olarak karar vermişlerdi (Yalçın 1955/2000: 209).

Dersim ve Yemen de ayaklanma halindeydi ve bütün bunlar Meşrutiyet'in ilanından itibaren geçen bir yıl içinde oluyordu.

İTC toplumsal denetimi sağlama yolunda birçok şeyi birden başarmak zorundaydı: Kendi polis gücünü merkezileştirmek ve onu olaylara sonradan yanıt veren bir polislikten (*reactive*), olayları öngörebilen ve ortaya çıkmalarına imkân vermeden müdahale edebilen polisliğe (*proactive*) dönüştürmek bun-

ların başında geliyordu. Bunun yanında aynı polis örgütünün loncalar ve benzeri aracı kurumların ortadan kaldırılmalarının yarattığı denetim boşluğunu doldurması gerekiyordu ki bu da polisin görev ve yetkilerini arttırırken, aynı zamanda Abdülhamit polisine kıyasla daha fazla hizmete ilişkin görevler yüklenmiş bir polis örgütünün oluşması anlamına geliyordu.

Özellikle genel toplumsal muhalefetin yükselmesiyle birlikte İTC açısından, toplumsal ilişkilere nüfuz eden ve bu sayede olayları önceden kestirebilen bir denetim sistemine geçiş bir zorunluluk halini almıştı. Nitekim 1908'de mebuslar böylesi bir sistemin yokluğundan yakınmışlardı. Samsun mebusu Mehmet Ali Bey şöyle demekteydi: "Vakıa, vuku bulan bir cürmün failini bulmak, derdest etmek ve ciheti adliyeye teslim etmek, hükümetin akdemi vezaifindendir. Lakin bundan daha büyük bir vazifesi, hadis olan cürmün men'i vukuuna çalışmaktır... Hükümetin en büyük vazifesi, cürmün vukuuna mani olmaktır. Cürüm olduktan sonra kaç para etti?" (MMZC 1/1 1: 380). Ertesi yıl Adana'daki Ermeni olaylarının[2] ardından başka bir mebusun benzer eleştirileri olmuştu: "Artık olayları önceden bilmemiz gerekir. Böyle olsaydı Adana olayları böyle gerçekleşmezdi. Bunun için kesinlikle [polis maaşları] 400 kuruşa çıkarılmalıdır" (MMZC 1/1 6: 139).

Bu eleştirilere rağmen, eyaletlerden merkeze ayrıntılı istihbarat akışının başladığını gösteren olgular da mevcuttur. Örneğin 1910 tarihinde Yemen valisi, merkeze gönderdiği bir raporda aracı güçleri kontrol altında tutmak amacıyla yaptıklarını anlatır. 1909 yılında kendisinin yerinde görevde bulunan vali Hasan Tahsin Paşa yörenin güçlü bir kişisine ve onun biraderine toplam 8,800 kuruşluk bir ödeme yapar (bu miktarın 2,100 kuruşu "jandarmanın" maaşları için harcanır). Yeni vali ise, biraderin karısının zenci olması nedeniyle kabileler arasında "hatırı" olmadığını ve eski valinin beslediği diğer üç kişinin de "hain" olduğu gerekçesiyle "kullanılmalarının" uygunsuz olduğunu söyler. Aynı belgede aktarıldığına göre, 1894'te

2 Bir hesaplamaya göre 30,000 Ermeni'nin öldürüldüğü cemaatler arası bu çatışma Mart/Nisan 1909'da gerçekleşmişti (Minassian 1995: 217).

"nahiye müdürü" olarak atanan yörenin önde gelenlerinde biri, dört yıl sonra "ihanetinin" saptanması üzerine görevden alınır; fakat 1899'da 1,500 kuruş maaşla tekrar aynı göreve atanır. 1905'de bir kez daha "hainliği" ortaya çıkan adamla "pazarlıklar sürmektedir." Vali, söz konusu kişinin güvenilmez biri olduğunu belirttikten sonra, gayet ümitsiz bir şekilde diğer üç adayın da ne kadar güvenilmez olduklarını yazar (DH. MUİ 104-2/10).[3] Bu belge, devletin periferide ne kadar çaresiz olduğunu gösteriyor. Bu tip bölgelerde, aracı sınıfları tasfiye etmek bir yana, işbirliği yapılabilecek güvenilir aracılar bile bulunamıyordu.

Muhtemel olaylara daha henüz oluşum aşamasındayken müdahale edebilen bir polis örgütü, merkezileşmenin gerekli bir koşulu olmakla birlikte yeterli koşulu değildi. Merkezileşme madalyonunun diğer yüzü daha ilginçtir: Baskı güçlerinin merkezileşmesi aynı zamanda sorumluluğun da merkezileşmesi anlamına gelir. Merkezileştikten sonra gösterilecek bir başarısızlık düzenin en sadık destekçileri olması gereken grupları devlete yabancılaştırır. Zira kamu güvenliği ile yönetme hakkı arasında yakın bir ilişki vardır. Yerel elitler devletin merkezileşmesi gerektiğine, eğer kendilerini savunma hakkı devletçe garanti altına alınırsa ikna edilebilirler. Enloe'nun da belirttiği gibi "insanlar sadece bir üst toplumsal gruba dahil olma yolundaki çabaları engellenince değil, kendi yaşamlarını sürdürebilmenin asgari koşulları olarak düşündükleri şeylerden mahrum bırakıldıklarında da siyasallaşırlar" (1980: 104. Ayrıca bkz. Scott 1976, Hughes 1994, Davis 1988).

"Yönetme hakkı" ile güvenliğin sağlanmasının el ele gittiği olgusu, meclisteki tartışmalarda da açıkça görülebilir. Ayrıca bu tartışmalar devlet ve toplum arasında güvenliğin ve refahın sağlanması konularındaki hassas pazarlıklara da ışık tutacaktır. Saruhan mebusu Şekip Bey, devletin "istibdat döneminde" ["Abdülhamit dönemi" olarak okuyunuz] çetelerle işbirli-

3 Dahiliye Nezareti- Muhaberat-ı Umumiye İdaresi'ne (DH.MUİ) ilişkin belgelerin transkripsiyonunu, bu çalışma için, sevgili dostum Yücel Demirel yaptı. Kendisine teşekkürü bir borç biliyorum.

ği yaptığını ve bunun da halkı devletten soğuttuğunu söyledikten sonra şunları ekliyordu: "Meşrutiyetin ilanından sonra ahalinin kuvve-i maneviyesi yerine gelmiş, hükümete karşı nefreti hakiki kuvvete, ciddi bir muhabbete tahavvül etmiştir [dönüşmüştür]. Şimdi ahalinin bu halinde gerçek kuvve-i zabıtayı hüsnü suretle [iyi şekilde] idare ederek emin görecek Valiye ihtiyaç vardır" (MMZC, 1/1 1: 195).

Yerel bölgelerle hükümet arasında toplumsal kontrolün sağlanması konusundaki pazarlıklar bölge mebusları tarafından mecliste sıklıkla gündeme getiriliyordu. Mebusların ifadeleri bu gözle incelendiğinde, aracı kişilerin/grupların tasfiye edilerek polis örgütünün merkezileşmesinin nasıl yerel güvenliğin sağlanması sorumluluğunun da merkezileşmesini beraberinde getirdiği görülecektir. İpek mebusu H. İbrahim Efendi'nin söyledikleri, bu çalışmada göstermeye çalıştığım devlet-toplum "pazarlıkları" bağlamında neredeyse paradigmatiktir. Mebus, Kosova halkının mutlaki rejimi devirmede nasıl işbirliği yaptığını anlattıktan sonra örtülü tehditler içeren konuşmasına şöyle devam ediyordu:

> Bugün vilayat-ı Osmaniyenin hiçbirinde Kosova gibi emri asayiş takarrür etmiş bir vilayat yoktur demiş olsam, mübalağa etmemiş olurum. Lakin emn-ü asayişi idame, Kuvve-i İcraiye ve Hükümete ait bir vazife olduğundan, bu emri mühimmi ahalimiz, vazifedar olan memurine *devretmiş*. Ancak hükümetten ahali, adalet, istikamet, maarif ve icraat istiyor. Binaenaleyh hükümet icraatta *devam ettikçe* Dahiliye Nezaretine itimat ederiz (MMZC 1/1 1: 437, abç).

Bu konuşma, yerel sosyal yardım örgütlerinin ya da yerel patronaj ilişkilerinin zayıflatılmalarıyla birlikte halkın polise yönelik taleplerindeki artışa tanıklık etmektedir. Polis üzerinde çalışan radikal araştırmacıların gözden kaçırdıkları da budur. Polis sadece hakim sınıfların baskı aracı değildir. Modernleşme ve devletin topluma nüfuz etme sürecinde oluşan bütün iktidar yapıları –bu arada polis de– niyetlerden bağımsız olarak halkın da taleplerine açık hale gelir. Modern devlet, başka türlü iktidarı-

nı topluma yayamaz. Sözü edilen süreçlerin kaçınılmaz sonucu olarak polisin toplumsal hizmetlere ilişkin artan görev alanlarından, halk kesimlerinin hiçbir şekilde faydalanmadığını söylemek anlamsız olacaktır. Örneğin karısı ve iki çocuğunu terk ederek başka bir kente çalışmaya giden bir adamın bulunarak ya geri dönmesi ya da ailesini de yanına almasını sağlayan bir polislik pratiğinden, söz konusu kadın ve çocukların yarar sağlayacakları açıktır (DH.EUM.THR., no. 1269 ve 2268).

Dolayısıyla, modernleşme ve devlet inşâ sürecinde halk kesimleri polisten gündelik hayatlarına daha fazla müdahil olmasını bile talep edebilirler.[4] Korporatif yapıların –ve bu arada klasik aile yapısının da– çözülmeye başladığı bir ortamda gündelik hayatlarının düzenlenmesinde çalacak başka bir kapı da kalmamıştır. Loncaların ve sosyal yardım işlevi olan benzeri örgütlenmelerin merkezi devlet tarafından içerilmesi sürecine bu bağlamda bakılmalıdır. Özellikle loncalar, sosyal güvenlik kurumları olarak düşünüldüğünde en önemli örgütlenmeydi.[5] Bir loncanın bütün üyelerinin, yardımlaşma amacıyla kurdukları "teavün sandığına" belli bir miktarda para vermeleri gerekiyordu. Emeklilik, hastalık, yaralanma ya da ölüm durumlarında, kişi ya da ailesi bu fondan yararlanabiliyordu (Makal 1997: 214). Oysa artık loncalar bu işlevlerini yitirmişler ve ortaya halk kitleleri açısından yaşamsal bir boşluk çıkmıştı.

Benzer dönüşümleri aile kurumunda ve kent hayatında da gözlemlemek mümkündür.[6] 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra, modernleşmenin etkisiyle yalnızca loncalar değil, büyük aile yapıları da çözülmeye başlamıştır. İmparatorluğun klasik döneminde mahalle, dışa kapalı bir topluluğu ima ediyordu. Aileler,

---

4 "Çift yönlü" polisliğe geçişin yarattığı bu durumun başka bir örneği 19. yüzyıl İtalya'sından verilebilir. O dönemde İtalyan "Zaptiye Nazırı" şu raporu yazmıştı: "Halk, hükümetin temsilcisinden başka bir otorite bilmiyor. Bu nedenle, bütün dertler ve sorunlar için vali suçlanıyor ve aynı zamanda ilk şikâyetler daima ona yönlendiriliyor" (Hughes 1994: 27).

5 Makal (1997), aile kurumunu ve dini vakıfları da bu kapsamda anmakla birlikte, loncalarla kıyaslandığında bunların daha etkisiz olduklarını söylüyor.

6 Aşağıdaki iki paragraf Ekrem Işın'ın 19. yüzyıldaki gündelik hayat üzerine çalışmasından özetlenmiştir (1985: 538-563).

zengin ya da fakir olsun, dış dünyadan koruyucu bir sınır olan özel konutlarda yaşıyorlardı. Bu durum 19. yüzyılla birlikte değişikliğe uğramıştır. Yazlık evlerin ortaya çıkmaya başlamasıyla birlikte üst sınıftan aileler özel malikanelere bağımlı olmaktan kurtuldular. Ailelerin bir yerden bir yere taşınmaları sonucunda aynı aile içinde zaman ve mekâna göre farklı yaşam biçimleri oluşmaya başladı. Buna ek olarak, gece hayatı, oteller, elçiliklerde düzenlenen açık hava partileri ve ailelerce tertip edilen gece eğlenceleri, bir kurum olarak ailenin içe dönük niteliğini dönüştürmüştür. Köşk ve konak hayatı 19. yüzyıldaki üst sınıfın yaşam biçimine egemen olmaya başlamıştı.

Işın, "modernleşme süreci, aile yaşantısı üzerindeki otoriter gelenekleri de zayıflatmıştır" diyor (1985: 556). Bu modernleşmenin etkisi özellikle kadınların gündelik yaşamlarında gözlemlenebilir. Kadınların toplumsal baskılardan kurtulmasında önemli bir araç olan modanın gündelik yaşama girmesiyle birlikte kadınların yüzleri peçeden de kurtulacaktır. Buraya kadar anlatılanlar üst sınıf üyelerinin yaşam tarzlarına dair olmakla birlikte, toplumsal dönüşüm sadece bu sınıfla sınırlı değildi. Alt sınıflar da bu süreçte kendi özerk iç dönüşümlerini geçirmektedir. Kentlerdeki nüfus artışıyla birlikte, özellikle Müslüman ve Yahudi yoksul aileler açısından kendi mahallelerinde yaşamak zorlaştıkça, bu gruplar apartman mimarisinin ilkel örneklerinin oluşmaya başladığı sağlıksız ortamlara göç etmek zorunda kalmışlardır.

Sonuçta oluşan durum şudur: Bir yandan devlet lonca tipi kurumları merkezi bir yapıda birleştirmektedir, bir yandan da aile, vakıf, kent hayatı gibi alanlarda siyasal rejimden bağımsız olarak ciddi dönüşümler gözlenmekte, ki bu da korporatif yapıların çözülmesinin daha da hızlandıran bir unsur olmaktadır. Söylemek gereksiz: Her iki süreç de devlet inşâsını kolaylaştırmaktadır.

Böylesi derin toplumsal değişimlerin toplumdaki güç ilişkilerini de dönüştüreceği açıktır. İşte, devlet ve korporatif yapılar (lonca, aile, vakıf, yardım kuruluşları) arasındaki, arz-talep ilişkisine benzer ilişki bu süreçte meydana geldi. Toplumsal grup-

lar merkezi otoriteden, daha fazla polislik hizmeti talep etmeye başladılar. Silver'ın da belirttiği gibi "küçük formasyonlar –bölgeler, devletler, yerel cemaatler– içinde yaşadıkları ahlâki iklimi denetleme veya etkileme olanaklarını yitirdikçe, beklentilerin alanı genişler" (1967: 22). Bu nedenledir ki İTC, bir yandan loncaların güçlerini sınırlandırırken, öte yandan, toplumdaki meşruiyetini sağlamak adına aynı grup içinden kendi toplumsal temelinin önemli bir bileşenini devşirecek kadar onların bağlılığını da kazanabiliyordu.

Devlet süreç içinde merkezileşiyor ve fakat aynı zamanda yurttaşlarının refahı ve güvenliği için önemli bir sorumluluk alanını da üstlenmiş oluyordu. Polisin toplumsal hizmet ve refah alanında edindiği yeni işlevlerin de bu bağlamda irdelenmesi gerekiyor. Yetkinin merkezileşmesi ile el ele giden sorumluluğun merkezileşmesi sürecinin sonucu, benim "çift-yönlü" dediğim polis yapısının oluşumudur. Bu süreçte polis, iç bastırmaya ek olarak hizmete ilişkin işlevler de edinecektir. Abdülhamit ve İTC rejimleri arasında bu anlamdaki farklar, her iki dönemin polis yönetmelikleri izlenerek anlaşılabilir. 1907 Polis Nizamnamesi'nin birinci maddesi polisi şöyle tanımlar: "Polis, emniyet-i umumiyeyi muhafaza ve asayişin devam ve istikrarını temin vazifesiyle mükelleftir" (*Düstur*, I. Tertip cilt 8: 666). İTC döneminde yayımlanan 1913 Nizamnamesi ise tanım şöyle genişletilmiştir: "Polis, emniyet ve asayiş-i umumiyenin devam ve istikrarını temin ve halkın can ve mal ve ırzını muhafaza ve istirahat-ı umumiyeyi istikmal vazifesiyle mükelleftir" (1913 Nizamnamesi: 3)

Alyot (1947: 190), Abdülhamit döneminde yürürlüğe konan 1907 tarihli Polis Nizamnamesi üzerine şöyle yazmaktadır:

> polisin başlıca vazifesi halkın can, mal veya ırzını, vatandaşların şahıs, mesken ve mülkiyet haklarını korumaktan ziyade, rejimin ve hükümetin emniyet ve istikrarını muhafaza etmek üzere genel asayişi sağlamaktan ibarettir. Kanun ve nizamname hükümlerinin yerine getirilmesinden ziyade, hükümet emirlerinin icrası istenmektedir. Bu suretle kanun mefhumu

veyahut vatandaş haklarından fazla nizamnamede hakim olan ve korunması istenen haklar saltanat rejimi ve hükümet haklarıdır. Bunlar içinse polise, vatandaşları tecessüs etmek, her vasıta ile ne yaptıklarını öğrenmek vazifesi yükletilmiştir. Bu nizamname tam manasiyle rejimin hafiyecilik ve polis tazyiki ile idare etmek temayülünü meydana koymaktadır.

Şunu da eklemek gerekli ki nizamnamede geçen "erbab-ı fesat" ve "muzır eşhas" deyimleri kamu düzenini bozanları tanımlamaktan çok, rejimin kendisine tehdit olarak gördüğü kişileri işaret eder (*a.g.y.*, 226).

Buraya kadar söylenenler İTC polisinin baskı uygulayarak siyasal muhalifleri sindirmek gibi bir işlevi olmadığı anlamına elbette ki gelmiyor. Hatta polisin bu konuda bir önceki rejime kıyasla daha etkili ve etkin bir şekilde kullanıldığını da söylemek mümkün. Fakat benim açımdan önemli olan, "çift yönlü" polisin ortaya çıkış sürecini anlamaktır. Bu süreci kavramanın, sadece bu çalışma bağlamında değil, sosyal teori açısından da önemli açılımlar sağlayabileceğini düşünüyorum: "Çift yönlü" polisin ortaya çıkışı sosyal teorinin en çetrefil alanlarından "yurttaşlık hakları"nın ortaya çıkış süreci ile örtüşür de onun için.

Güvenlik güçleri üzerinde devletin tekelini kurması, halkın söz hakkının tanınmasını zorunlu olarak beraberinde getirecektir. Yukarıda da değinildiği gibi, İTC olaylara tepki veren polislikten, olayları öngörerek önceden tedbir alan polisliğe geçişin önemini ve gerekliliğini hissediyordu. Bu tarz bir polislik pratiği ise halkın onayı ve desteği olmadan başarılmasına imkân olmayan bir pratiktir. Dönemin Dahiliye Nazırı Hüseyin Hilmi Paşa da durumun farkındadır: "Kuvve-i Zabıta, her memlekette olduğu gibi, bizde de vazifesini bilhakkın ifa edebilmesi için ahaliden muavanet (destek) görmeye muhtaçtır. Bir köyde bir cinayet zuhur edince, zabıtanın istihsal edeceği malumat-ı iptidaiye [ön soruşturma] evvelemirde o köyün muhtarından bekçisinden, ahalisinden alacağı malumattan ibarettir" (MMZC 1/1 1: 376). Dahiliye nazırı, eşkıyaların halktan para toplamaya de-

vam ettiklerinin kendilerince bilindiğini fakat bunların hiçbirini mahkemelere çıkarmaya cesaret edemediklerini, çünkü parası alınan halkın şahitlik yapmak istemediğini belirtir (*a.g.y.*, 417). "Yeni polis," üzerine aldığı sorumluluğu yerine getirebilmek için halkın rızasını almak zorunda olduğunu süreç içinde öğrendi. Kişisel iradelerden bağımsız olarak, yapısal dönüşümler bu ilişki biçimini zorunlu kılmıştı.

Polis güçlerinin merkezileşmeye başlamasıyla tetiklenen süreç, polis kültürünü de etkilemiş ve polislerde halkın rızasını kazanmaya yönelik bir görev duygusu gelişmeye başlamıştır. Dönemin polis okullarında okutulan ders kitabında, eski rejimde tanık olunamayacak bir üslupla şunlar söylenmektedir:

> Cenabı haktan sonra [polislerin] asıl velinimetleri onları bulundukları memuriyetlere tayin ettiren zevat değildir. Belki her ay aldıkları maaşları vergi suretinde hazine-yi maliyeye teslim eden kunduracı Mehmet Usta, basmacı Garabet, arabacı Ali Ağa, bakkal Hristo, boyacı Mişon, hamal Hasan, karpuzcu Tatar Emin, bahçıvan Hasan, doğramacı Hafız Usta, kitapçı Mustafa Efendi, rençber Halil Ağa, çiftçi Bekir Dayı emsali efrad-ı millettir... Bu efrad-ı millet vergilerini vakt-i zamanında tediye etmekle hükümetten bir hak talep ederler ve bir vazife beklerler ki o da huzur ve selametlerinin temin edilmesi ve ... memurin-i hükümet tarafından hiçbir veçhile sui muameleye ... duçar edilmemeleridir (İbrahim Feridun 1910: 51).

"Yeni polis" kültürünün eski rejim polisiyle farkı tam da burada ortaya konur: Polisler buna özellikle dikkat etmelidirler ki vatandaş "hükümet-i hazıra-i meşruta [yeni meşrutiyet hükümeti] ile hükümet-i sabıka-i müstebide [eski istibdat hükümeti] arasındaki fark-ı azimeyi bilfiil görsünler" (*a.g.y.*, 51). Polisin yayınladığı dergide de, halkın rızasının kazanılmasının önemine değinilerek, eski rejim polisinin başarısızlığının nedeni olarak halktan gerekli desteği ve rızayı alamaması gösteriliyordu (*Polis* 1912: no. 20). Yine aynı dergide suçların toplumsal nedenleri üzerindeki bir tartışma sırasında, temel nedeni eğitimsizlikte arayan bir yazıya yanıt olarak, esas nedenin iş-

sizliğin yol açtığı ahlâk düşkünlüğü olduğu söyleniyor ve polise halk için "numune-i ahlâk" olma misyonu biçiliyordu (*Polis* 1912: no. 24).

Polis kültürünü etkileyen başka bir unsur da 1908 Devrimi'nin, temel dayanağını Aydınlanma ve Fransız Devrimi'nde bulan ideolojisidir. Şunu iyi biliyoruz ki, polis kuralların ve yasaların uygulanmasını takip ederken oldukça seçici davranır. Ve bu seçicilik de polisin neleri "hak" olarak tanımladığı neleri bu tanımın dışında bıraktığı ile doğrudan ilintilidir (Brewer vd., 1996: 147). İTC döneminde polis, "hürriyet-i şahsiyeyi, hürriyetlerin anası" olarak gördüğünü açıklama gereği duyuyordu (*Polis* 1911: no. 11). Eski rejimde hiç de temel bir problem olarak sözü edilmeyen "masuniyet-i şahsiye"nin incelediğimiz dönem boyunca kazandığı önem şaşırtıcı olmasa gerek. Polis dergisinde, mesken dokunulmazlığı bağlamında eski rejimle yeni polis arasındaki fark vurgulanıyor ve mesken dokunulmazlığının "kutsiyetinden" bahsediliyordu (*Polis* 1911: no. 2).[7]

"Çift yönlü" bir polisliğe geçiş ile "yurttaşlık hakları" arasındaki ilişkiye gelince... Bu ilişki birkaç temelde örneklendirilebilir. Halkın devrimden sonraki en büyük kazanımlarından biri olan toplanma ve dernek kurma hakkından başlayabiliriz. Güvenlik güçlerinin bütün yükümlülük ve görevleriyle kurumsallaşmasından önce, halkın sokaklarda ya da pazar yerlerinde bir araya gelmelerine izin verilmediği gibi ticari şirketler dışında şirket ve dernek kurmak da yasaktı. Her iki alandaki yasaklar devrimden hemen bir yıl sonra kaldırıldı. Sadece şu zamansal ilişki bile ilginçtir: Bu yurttaşlık haklarının tanınması modern bir polis örgütünün kurulmasıyla eş zamanlı olmuştur.

Sivil hakların devlet tarafından tanınmasının ancak modern bir polis örgütünün kurulmasıyla mümkün olabilmesi çözümlenmesi gereken bir duruma işaret eder. Her türlü yurttaşlık

7 "Hürriyet-i şahsiye," elbette esas olarak mülk sahibi sınıflar için geçerliydi. İlerleyen sayfalarda, "kamu düzeni suçları" meselesini incelemeye başladığımızda, yaşayacak ve çalışacak yeri olmayanların bu haklardan nasıl mahrum bırakıldıklarını göreceğiz. Dahası, bu insanların haklarını kısıtlamak, tam da "kamu"nun huzurunu temin etmek için bir zorunluluk olarak görülüyordu.

hakkının bir hak olarak *kayıt altına alınması* devletin bu hakkı uygulamayı kabul etmesiyle başlayacaksa, devlet, ancak kendi polis örgütünü oluşturduktan sonra "pazarlık masasına" oturacaktır. Örneğin toplantı hakkını düzenleyen 1909 İçtimaat-ı Umumiye Kanunu taslağı meclise geldiğinde ikinci maddesinde toplantı yapılabilecek yerler içinde nahiyeler de sayılıyordu. Mebusların büyük çoğunluğu nahiyelerin dahil edilmesine karşı çıkarlarken temel gerekçeleri, nahiyelerde polisin olmamasıydı. Sinop mebusu Hasan Fehmi Efendi şöyle diyordu: "Zabıta-i maniası, yani orada vukuu melhuz olacak bir fenalığı telif edecek, oradan kaldıracak bir zabıta, bir kuvvet olmadığı takdirde [toplantıya] müsaade olunmaz (MMZC 1/1 3: 472). Sonuç olarak çoğunluk, "nahiye" sözcüğünün kaldırılmasına karar verdi ve kanun, "mahal" gibi bir sözcükle yetindi. Toplanma hakkına ek olarak, ilerde daha ayrıntılı göreceğimiz gibi, imparatorlukta ilk kez tanınan dernek kurma hakkı için de benzer bir yasa çıkarıldı. Bu yasanın da çoğu maddesi polis ve dernek kurucuları arasındaki ilişkiyi düzenliyordu.

"Çift yönlü" polisin devlet-toplum ilişkilerini nasıl sıkılaştırdığını ve daha organik bir ilişki haline getirdiğinin diğer bir göstergesi, toplumsal hizmetler alanında devletin polis aracılığı ile yüklendiği düzenleyici görevlerdeki olağanüstü artıştır. İTC döneminde kabul edilen birçok yasa ve yönetmeliğin polise vermiş olduğu geniş yükümlülüklere çok özet bir bakış bile yeni oluşan bu ilişki biçimi hakkında bir fikir verecektir: Akıl hastalarına aileleri tarafından zarar verilmesini engellemek; terk edilen çocuklar, yaralılar ve dövülmüş olanlara yardım; ölülerin defin işleri, kumar ve piyangolar; kuruluşlarca yardım toplama işlerinin düzenlenmesi; dinler ve mabetlerin düzenli işleyişlerini sağlamak; meyhaneleri kontrol etmek; terkedilmiş eşyalar ve hayvanlarla ilgilenmek; borsa dışında tahvil alım satımlarını engellemek; markalar [alamet-i farika] konusunda verilen görevler; komisyoncular ve reklamcılara ilişkin görevler; sarrafları denetlemek; kuyumcuların ve müşterilerinin kayıtlarının tutulması; tartı ve ölçümlerin doğru yapılıp yapılmadığın denetlemek; fırınları ve ekmeğin kalitesini denet-

lemek; seyyar esnafın sağlık koşullarına uygunluğunu denetlemek; otellerin ve eğlence yerlerinin denetimi; bu yerlerde çalışacak olanlara ruhsat vermek; eski eser ve parkların korunması; can ve mal güvenliğine tehlike getirecek binaları, yolları denetlemek; deprem ve yangın sırasında verilen görevler; doktor ve eczacıların görevlerini tam olarak yapmalarını denetlemek; bulaşıcı ve salgın hastalıklar konusunda verilen görevler; bakkal, kasap, berber ve diğer esnafın uymak zorunda olduğu sağlık kurallarının uygulanılırlığını denetlemek; lağımları ve lağım naklini denetlemek; bulaşıcı hayvan hastalıklarına ilişkin görevler; fuhuşu denetlemek; mavnacılar, kayıkçılar ve vapurların taşıma işlerini denetlemek; hamalların çalışmasına ruhsat vermek; trafik konusunda verilen görevler; ruhsatsız binaları engellemek; sokakların gereksiz yere odun vs. ile kapatılmasını engellemek; gümrük, orman, maden, taş ocakları ile ilgili görevler (Yağar 1988: 214-307).

Bir yandan suç kontrolünün merkezileşmesinin, diğer yandan kamusal düzenin devamında önemli işlevlere sahip tampon kurumların çözülmesinin yarattığı boşluğu dolduran polisin hızla artan hizmet görevlerinin doğal bir sonucu, polis örgütünün toplum ve yasalar üzerindeki takdir yetkisinin olağanüstü artışı olmuştur. Polisin üstlendiği, yukarıda listesini verdiğimiz görevlere bakıldığında, bunların büyük bir çoğunluğunun ruhsatlandırmaya ilişkin olduğu görülecektir. Polis esas olarak bu düzenlemeler ve ruhsatlar dolayımıyla toplum üzerindeki örgütsel gücünü arttırmıştır.

Polislerin bu dönemlerde yazdıklarına bakıldığında açıkça görüleceği üzere, kendi konumlarını ve işlevlerini öyle tanımlıyorlardı ki takdir yetkileri ve güçleri neredeyse mutlaklaşıyordu: "Polisin vazifesini tahdit etmek akl-ı beşeri tahdit etmek demektir. İnsanların aklından geçecek tekmil [bütün] fenalıkları bir araya toplayıp da bir kitap haline koymak ve işte sen polissin bu kitapta ne yazarsa onları men et demek gayri kabildir... Bunun için polis her vakit akıl ve fikrine müracaata mecbur kalır" (Polis, 1911: no. 4). Benzer şekilde, 1912 tarihli bir nizamnameye göre "polisin emir ve tenbihatına baş eğmeyen ve dave-

tine icabet etmeyenlerin bilamuhakeme yarın liradan üç liraya kadar nakdi ceza veya yirmi dört saatten bir haftaya kadar resen hapsedildiğine" tanık olunmaktadır. Aynı yönetmelik, polisin "nerede ve ne zaman olursa olsun" nüfus cüzdanlarını kontrol etmesine cevaz veriyordu (Yağar 1988: 137).

Bu dönemde uygulanan 1907 tarihli Polis Nizamnamesi, Ceza Kanunu'nun 189. maddesi uyarınca polisin silah kullanabileceğini ve bu suretle meydana gelen ölümlerden sorumlu tutulamayacağını yazar. Fakat, nizamnamenin 49. maddesinde belirtildiği gibi burada silah kullanma yetkisi ancak kendisine bir tecavüz olduğu zaman geçerlidir. Bunun dışında hiçbir koşulda polis silah kullanamazdı (Alyot 1947: 199). Bu yetki mecliste tartışmalara neden olmuş ve polisin yaptıkları sık sık sorgulanmıştır. 1908 yılında İzmir mebusu Aristidi Paşa, İzmir'in köylerinden birinde cereyan eden hadise üzerine şunları diyordu: "Zabıtanın da takriri asayiş hususunda istimal-i silaha [silah kullanmaya] hakkı vardır, eğer hakkıyla etmiş ise, niye istinat ettiler. Fakat maateessüf hakkıyla istimal etmemişler, çünkü silahsız olan ahaliden beş kişi maktul, dört kişi mecruh [yaralı] olduğu halde buna salahiyeti ima ettirecek zaptiyelerin üzerinde bir eser görülmemiştir" (MMZC 1/1 1: 423). İTC bu tarz eleştirilerin önünü almak için 1911 yılında hazırladığı kanunla polisin silah kullanma yetkisini genişletmiştir. Artık kendisine saldırı olsun olmasın, zanlının kaçma ihtimalinin bulunması veya başkasının mal ve canına yönelik taarruzu başka türlü engelleyemeyecek durumda olması halinde de polis silahını kullanabilecektir (Alyot 1947: 200).

Polisin, kamu düzeni polisliği bağlamında takdir yetkisini ve iktidarını ne şekilde arttırdığı diğer bölümlerde ayrıntılarıyla ele alınacaktır. Buraya kadar anlatılanlar, polisin siyasallaşmasını ve takdir yetkisindeki artışı belirleyen *genel* koşullardır. Bunlara ek olarak polisin gücünü uygulama biçimini ya da tarafgirliğini etkileyen bazı özel durumlar da mevcuttur. Toplumsal fay hatları (sınıfsal, dinsel-laik, etnik v.s.) bunların başında gelir. Gamson ve Yuchtman'ın şu saptamaları Osmanlı örneğinde sınanmaya değer: "Toplumsal fay hatları, polisin

bağlı olduğu sivil otorite içinde ne kadar fazla temsil edilirlerse, polisin toplumsal çatışmalara partizanca müdahale olasılığı o oranda azalır" (1977: 199).

Osmanlı toplumunda varolan etnik ve dinsel fay hatlarına, bir de bürokratik yapıya içsel fay hatlarını da eklemek gerekiyor. Askeri ve sivil bürokratlar arasındaki tarihsel rekabetle birleşince, bu toplumsal fay hatları dizginsiz bir polis gücünün ortaya çıkışını sınırlıyordu. İmparatorlukta 19. yüzyılın ortalarından itibaren idari sınıf ile ordu arasında şöyle bir etnik farklılık doğmuştur: "bürokrasinin gerçekten Osmanlılığı ve etnik renkliliği yanında; ordu, imparatorluğun temel birimi olarak görülen Türk unsura dayanmaya başlamıştı" (Ortaylı 1983: 108). Tanzimat'la birlikte idari ve askeri bürokrasiler arasında bir işbölümü gelişmişti. Örneğin, artık valiler askeri sınıf yerine sivil bürokrasinin içinden geliyordu. Ortaylı şöyle yazıyor: "Özellikle güvenliğe ilişkin sorunlarda, valiler sık sık ordu komutanları ile yetki çatışması içindeydiler. Bizzat Midhat Paşa'nın Suriye valiliği sırasında, ordu komutanıyla güvenlik konularında kendisinden destek görememekten dolayı çatıştığı biliniyor" (*a.g.y.*,)

Valiler ve bölgelerin ordu komutanları arasındaki güvenliğin sağlanmasına dair olan çatışma II. Meşrutiyet yıllarında da devam etti. Örneğin Lütfi Fikri Bey, 1909 Meclisi'nde şöyle söylüyordu: "4. Ordu Müşiriyeti ile Harput Valisi arasındaki rekabet daima hükümferma olan rekabet idi. Kürtler az buçuk valilere ısınmak gösterdikleri gibi bundan 4. Ordu Müşiri kuşkulanırdı" (MMZC 1/1 2: 351).

Hükümetin göreli olarak daha rahat kontrol edebildiği yerlerde valiler sivillerden seçilmeye başlandıysa da periferideki bölgelerde hâlâ askerler arasından seçiliyordu. Özellikle Abdülhamit dönemine denk gelen milliyetçi hareketlerin yoğun olduğu bölgelerde karışıklıkları bastırmak için askeri valiler atandı. Dönemin sivil valilerinden Uzer (1987: 123-4) anılarında bu durumu eleştirir. Vali ve ordu komutanı arasındaki çatışmanın temel nedeni iç güvenliği sağlamada temel unsur olan valinin bunu başarabilmek için son noktada orduya muhtaç olmasıydı.

Polisin temel olarak İTC döneminin ikinci yarısında, yani özellikle Arnavutluk'un 1913'te elden çıkmasıyla birlikte devlet idaresindeki etnik çoğulculuğun "Türkleştirme" siyaseti sonucu sona ermesinden sonra, takdir yetkisini arttırmaya başlamış olması tesadüfi sayılmamalıdır. Polisin bu dönemde pro-Türk bir siyaset izlemeye başladığını Hüseyin Cahit Yalçın'ın anılarından da gözlemlemek mümkün. Yalçın, bir polis karakolunda gerçekleşen bir olaydan hareketle polisin genel tavrını sorgular. Rumla evli bir Türk kadını polis karakolundayken orada toplanan kalabalık, Rum erkeği polisin elinden alır ve onların gözü önünde linç eder. Yalçın, Osmanlı bayrağı altında Müslüman ve Hıristiyanların birliğinden bahsedilen bir dönemde polisin bu genel tavrının büyük tepki çektiğini yazar (Yalçın 1935: 214). Polisin gittikçe milliyetçi bir pozisyon aldığının başka bir işareti, kapitülasyonların korumasındaki kişilerle ilgili olarak uygulamayı düşündüğü stratejidir. Bilindiği gibi bu koruma kalkanından sadece yabancı uyruklular değil, konsolosluklardan "berat" alan gayrimüslimler de yararlanıyordu. Kapitülasyon kuralları gereği, pasaport sahibi bir kişinin evi, konsolosluktan bir görevli hazır bulunmadıkça polis tarafından aranamaz ve o kişi tutuklanamazdı. Polis dergisi, bu kuralı etkisiz hale getirmenin yolunu şöyle gösteriyordu: Böyle bir durumda söz konusu kişi polise pasaportunu gösterdiğinde, polis pasaportları denetleme/inceleme yetkisini haiz olmadığını söyleyecek ve böylece istediği uygulamayı yapmakta serbest kalacaktı (*Polis* 1911: no. 7).

Sonuç olarak, bu bölümde ortaya koyduğumuz ve ilerleyen sayfalarda değişen veçhelerini açımlama fırsatı bulacağımız örüntüyü şöyle özetleyebiliriz: tampon toplumsal alanların çözülmesi ve zor aygıtlarının merkezileşmesiyle birlikte, Türkiye'de polislik işi "elitlerin denetiminden", Mann'in farklı bir bağlamda "kafesleme" süreci diye adlandırdığı şeye dönüşmüştür: Yurttaş ve devlet arasındaki etkileşim artarak daha "organik" bir hale gelmiştir. Bu yeni ilişki biçimi iktidarın kurumsallaşmasına dair önemli ipuçları verir. Artık devlet kendi iktidarını, Mann'i izleyerek söylersek, toplumun "üzerinden" de-

ğil toplumun "dolayımıyla" kurmaya çalışmaktadır. Bu süreçte kamu düzeninin ve güvenliğinin sağlanması yolunda merkezi polisin üstlendiği her yeni görev alanı, devletin topluma nüfuzunu sağlamasının yanında, toplumun da o zamana kadar hiç gündeme gelmeyen haklarını gündeme getirmiştir. Yaşanan, sözcüğün gerçek anlamıyla *diyalektik* bir süreçtir. Polisin merkezileşmesi, sorumluluğun da merkezileşmesini beraberinde getirmiştir. Giddens'tan esinlenerek benim "çift yönlü" polislik dediğim sürecin sonucunda polis daha fazla toplumsal hizmetlere yönelik işlevler üstlenmiştir. Ya da üstlenmek zorunda kalmıştır.[8]

İTC dönemindeki savaşlarda olduğu gibi, devletler özellikle kriz zamanlarında toplumsal tabanının bağlılığını kazanmaya çalışmıştır. Bir kez bu sağlandıktan sonra ise, devlet bütün gücüyle statükoyu korumaya çalışır. Çok basit bir nedenden dolayı: Bu noktadan sonra kamu düzeninin sağlanabilmesi, hükümetin meşruiyetini belirlemekle kalmaz, bizatihi varoluşunu da belirleyen bir ölçüt haline gelir (Bayley 1985). İTC döneminden Cumhuriyet rejimine geçişte, polisin yapısının dayanıklılığının temel nedeni de budur. Ne yasal çerçevede ne de polisin takdir yetkisinin düzeyinde, Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte önemli bir değişim gerçekleşmemiştir.[9]

Polislik işi bağlamında İTC dönemindeki devlet-toplum ilişkisinin genel bir çerçevesini böylece çizdikten sonra, izleyen bölümde polisin aynı dönemdeki örgütsel yapısı incelenecektir.

---

8 Hughes'in İtalyan polisi üzerine yaptığı önemli çalışmada vurguladığı gibi, bu ülkede önceleri dinsel kurumların faaliyetlerine dayanan sosyal yardım sistemi, Napolyon'un bunları kapatmasıyla sona ermiştir. "Aristokrasiyi önemli bir etki ve patronaj kaynağından yoksun bırakan merkezi hükümet artık bütün sosyal yardım faaliyetlerinin sorumluluğunu üstlenmiş ve sistemi böylece sözde daha eşitlikçi ve verimli hale getirmiştir" (Hughes 1994: 20-1).

9 İttihatçıların 1913 tarihli Polis Nizamnamesi, 1932 (hatta 1937) yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Keza aynı tarihli Memurin Muhakematı Kanunu'nun da, 1999'un sonuna kadar yürürlükte kaldığını hatırlatalım.

ALTINCI BÖLÜM

POLİSİN YENİDEN ÖRGÜTLENMESİ VE SİYASET

Bu bölüm, İTC döneminde polisin örgütsel yapısında gözlenen değişimleri, biçimlendirmeleri ve yeniden biçimlendirmeleri ele almaktadır. Yeni bir rejimin kurumsallaşma sürecinde polisin merkezi önemi ve polislik işinin çatışmalı doğası, yaşanan siyasal tecrübeler bağlamında ve Avrupa'daki farklı polis yapılarıyla mukayeseler yoluyla gösterilmeye çalışılacaktır.

Polisin, İTC rejimi açısından merkezileşme çabalarının en önemli araçlarından biri olduğuna bir önceki bölümde değinmiştik. Abdülhamit döneminden İTC'ye, bazı bakımlardan gelişmiş sayılabilecek bir iç baskı aygıtı miras olarak kalmıştı. Bu iki rejimin ideolojileri birbirinden ne kadar farklı olursa olsun, şunu da biliyoruz ki silahlı güçleri bir kez eline geçirdikten sonra bir devletin bunun denetimini gönüllü olarak gevşettiği çok seyrek görülen bir olgudur.

Polis gücünün sadece sayısal gelişimine bakmak bile bu olguyu kanıtlamaya yeter. 1880'de Zaptiye Nezareti'nin 684 memuru ve 3.284.332 kuruşluk bütçesi vardı. Meşrutiyetin hemen öncesinde, 1908'de ise 3066 memur ile 14.508.122 kuruşluk bütçeye sahip hale gelmiştir. 20 sene içinde gerek memuriyet kadrosu gerek bütçesi 4 kat artmıştır (Okçabol 1940: 75). İTC hükümetinin henüz ikinci yılında polisin büt-

çesi 40,363,010 kuruşa fırlamıştır (*Düstur*, II. Tertip cilt 1: 444).[1] İTC döneminin sonu olan 1918 yılında ise polis kadrosu 6868'e (Tongur 1947: 252), polis bütçesi ise 70,871,520 kuruşa ulaşmıştır (*Düstur*, II. Tertip cilt 10: 185). Bütün bu rakamları değerlendirirken şu da hatırlanmalıdır ki, İTC dönemi rakamları, savaşlarla kaybedilen topraklar nedeniyle Abdülhamit döneminden daha küçük bir ülkeye aittir. Ama çıplak rakamlardan daha da önemlisi polis gücünün örgütsel yapısında ve uzmanlaşma düzeyindeki değişimlerdir.

Meşrutiyet rejiminin 24 Temmuz 1908'de ikinci kez ilan edilmesiyle birlikte halk özellikle İstanbul, Selanik gibi büyük kentlerde sokaklara dökülmüştür. İleride İTC dönemindeki "kamu düzeni" polisliği tartışmalarında da görüleceği üzere bu tam bir "çılgınlık anıydı". Farklı etnik gruplardan insanlar sokaklarda, Türk jakobenlerinin Fransız Devrimi'nden alıp kendi resmi marşları olarak benimsedikleri *Marseillaise*'i söyleyerek hep birlikte dans ediyorlardı.

Bu kaos sırasında, Abdülhamit'in "her yerde hazır ve nazır" kudretli polisi ise ortalıkta görünmez olmuştu. Bir anda acizleşivermişlerdi. Dönemin önde gelen tanıklarından biri anılarında şöyle yazar:

> İstanbul'da hükümet ve polis güçleri felce uğramış bir durumda girişim yeteneğini halka bırakmıştı. Gazeteler çoğalmağa başlayınca halkı kışkırtıcı yazılar etkilerini gösteriyordu. İstanbul'da güvenlik ve düzeni koruma amacıyla hükümet dışında kuvvetler ve girişimler görülmeğe başlamıştı. Doktor Rıza Tevfik ve Selim Sırrı at üzerinde İstanbul dinginliğiyle güvenliğinin birer kurtarıcısı havasıyla sokaklarda saltanat sürüyorlardı. Ve gerçekten hizmetleri, yararları dokunuyordu (Yalçın 1955/2000: 52).

Devrimlerle birlikte ortaya çıkan rejim değişiklikleri, o döneme kadar belli bir siyasal grubun denetimi üzerine yoğunlaşan

1 Daha iktidarlarının ilk yılında İTC polis sayısını 500 arttırarak 3552'ye çıkarmıştı. Dahiliye Müsteşarı, hedeflerinin her 500 kişiye bir polis olduğunu fakat mali imkânsızlıklar yüzünden bunu gerçekleştiremediğini söylüyordu (MMZC 1/1 6: 139).

polislerin, birdenbire bizzat o grubun üyelerini, efendileri ya da "işverenleri" olarak görmeleri bakımından ilginçtir. 1860'ların Yeni Osmanlılarının tersine, İTC liderliği üst sınıflardan ya da bürokrasinin yüksek kademelerinden gelmiyordu. Bu nedenlerdir ki, iktidarlarının ilk yarısında kendilerini bir imparatorluğu yönetebilecek kapasitede görmediler ve bunun yerine hükümetlerin icraatlarını, bütün Anadolu'da yüzlercesini kurdukları şubeler aracılığıyla denetlemekle yetindiler.

Hükümette doğrudan görev almamalarının başka bir nedeni de "siyasal" olandan hazzetmeyişleriydi: Siyaset, ülkeyi bölecek bir şeydi ve İTC buna direnerek genel iradenin temsilcisi olmalıydı. Feroz Ahmad'ın dediği gibi "1908 Haziranının İttihat ve Terakki Cemiyeti, sınırlı toplumsal ve ekonomik çıkarların temsilcisi bir siyasi parti olarak değil, halk iradesinin sözcüsü olarak ortaya çıkmaktaydı. Bu, mutlakiyete karşı savaş vermiş gizli bir cemiyet olmanın mirasıydı ve ihtilalden sonra da Cemiyet'in psikolojik yapısının bir unsuru olarak kaldı" (Ahmad 1986: 258). Bu durum, daha ilerde de görüleceği gibi, bu topraklarda muhalefet geleneğinin neden gelişemediği konusunda Türkiye siyasal yaşamına dair önemli ipuçları verir.[2]

İlginçtir: İTC, hükümetleri dışardan denetleme yolunu seç-

2 Benzer bir anlayışı Fransız Devrimi'ndeki Jakobenlerde de gözlemlemek başlı başına ilginç bir durum. Hunt'ın vurguladığı gibi, "Jakoben kulüpler devrimci devleti ele geçirmediler; bir şekilde devlet tarafından içerildiler ve hükümetin kendi uyguladığı politikaların toplumdaki etkilerini ölçmek için kullandığı kurumlar haline indirgendiler." Jakobenler, devrimden ancak on yıl sonra, 1799'da kendilerine yönelik sindirme politikalarının uygulanmasından *sonra* kendilerini siyasal bir parti olarak sunmaya başladılar (Hunt 1984: 47). Burada İttihatçılar ve Jakobenler arasındaki önemli olduğunu düşündüğüm bir farka dikkat çekmek isterim. Her iki devrimci grup da, kendi iktidarlarına karşı genişleyen bir muhalefete karşı siyaset geliştirmeye çalışırken, Jakobenlerin disiplinli bir parti haline gelmelerindeki gecikmeye karşın, İttihatçılar 1913'te *henüz iktidardayken* siyasal parti olarak örgütlenmeyi tercih etmişlerdir. Güçlü ve disiplinli bir partinin öncülüğünde gerçekleştirilen bürokratikleşme süreçlerinin daha başarılı olma olasılıklarına daha önce değinilmişti. Söylemeye gerek yok: Bütün bunlar elbette ki, Türkiye'nin Fransa'dan daha rasyonel bir bürokrasiye sahip olduğu anlamına gelmiyor. Sadece, her tarihsel olgunun birden fazla nedeninin bulunduğu, bu nedenler arasında bir "kuvvetler çatışması" olduğu ve nihai sonucun bu "çatışmanın" sonucunda belirleneceği düşünüldüğünde burada zikredilen "nedensel kuvvet"in Türkiye'deki bürokratikleşmeyi kolaylaştırdığını iddia ediyorum.

mesine karşın, bu genel siyasal tutumuna aykırı olarak yaptığı ilk icraatlardan birisi, kendi belgelerinde "engizisyon müessesatından" olarak tanımladıkları (Tunaya 1988: 60) Zaptiye Nezareti'nin başındaki nazırı değiştirmek olmuştur. Bu "denetleme iktidarı" sırasında İTC eski rejimin siyasal elitiyle yapacağı "pazarlıklarda" elini güçlendirmek için polisin denetimini kendi eline almak zorundaydı. Dönemin tanıklarından birisi bu konuda şunları yazıyordu: "İttihat ve Terakki Merkezi Umumisi, açık açık eski devir büyükleriyle adeta pazarlığa girişmişler, bugün tevkif ettiklerini, ertesi günü tahliye ediyorlar, hatta bu efendilerin cemiyeti mukaddeseye (İttihat ve Terakki'ye) bağışlarını gazetelerle ilan etmekten sıkılmıyorlardı" (Amca 1958/1989: 60-1).

İTC'yi ilk icraat olarak Zaptiye Nazırı'nı değiştirmeye mecbur kılan unsurlardan biri de nazırın bizatihi kendisinin tavrıydı. Polisin denetlenmesi İTC için olduğu kadar, devrimle birlikte olağanüstü artan toplumsal hareketliliği denetim altında tutmak zorunda olan Abdülhamit için de yaşamsaldı. Bu nedenle nezareti, kendisinin sadık polis şeflerinden birine emanet etmişti. İktidar mücadelesindeki gruplar için polisin denetimini ele geçirmek o denli önemliydi ki, İttihatçılar ilk kitlesel gösterilerini yeni polis şefine karşı düzenlediler. Onun bu makamda oturmasını, "meşrutiyet aşıklarının sırtına müthiş bir buzlu duş" olarak görüyorlardı (Tokgöz 1930/1991: 130). Bu kitlesel gösteriler sayesinde İTC, padişahı yeni polis şefini değiştirmeye zorlayabildi. Bu kişiyi göreve getiren sadrazam da birkaç gün sonra görevinden istifa etti.

Zaptiye Nazırı, istifa etmeden hemen önce, esas olarak siyasi tutuklular için geçerli olan, fakat daha sonra adi suçluları da kapsayacak şekilde genişletilen bir af ilan etti. Adliye Nazırı'nın bildirdiğine göre 15,000'den fazla adi suçlu bu şekilde serbest bırakılmıştı (MMZC 1/1 6: 530). Affın genişletilmesinin gerçek nedenleri bilinmese de dönemin tanıkları açısından bu durum, Zaptiye Nazırı ve Abdülhamit tarafından kamu düzenini bozmak için devrime karşı gerçekleştirilen bir komploydu (Tokgöz 1930/1991).

Polisler için yazılmış bir ders kitabının yazarı, affın o zamanki kargaşalığın asıl nedeni olduğunu belirtmektedir. Aftan sonra, taşra hapishanelerinden birçok tutuklu, yollarda yeterince etkili denetim olmadığından kolayca İstanbul'a gelebilmişti. Aynı yazar, eski rejimin destekçileri ile bu suçlular arasındaki bağı, "zamanla eski rejim taraftarları bunlarla işbirliği ederek asayişi (bozdular)" sözleriyle belirtiyor. "Sokak başlarında insanlar soyuluyor, hırsızlar artıyor, evlere kundaklar koyuluyordu" (İ. Feridun 1910: 292). Bütün bunlar daha sonra göreceğimiz grev dalgasıyla çakıştı. Rumeli ve Anadolu Şimendiferleri ve Havagazı fabrikaları işçileri, Tramvay Şirket-i Hayriye çalışanları greve gittiler. Olaylar önlenemedi. Osmanlı İmparatorluğu otuz yıl sonra ilk kez yapacağı genel seçimlerine bu atmosferde girerken "geceleri sokaklarda silah atmak, nişan talimi yapmak garabetleri" başlamıştı (*a.g.y.*, 293).

İTC ülkedeki en büyük güç olmasına karşın, eski elitler ve ulema, muhalefeti örgütlemekte hiç zaman kaybetmediler.

> Eski rejimin yıkılması Abdülhamit düzeninin üyeleri olarak yaşamlarını kazananları çok kötü etkilemişti, bunlara padişaha jurnaller vermiş olan İstanbul'da faal binlerce hükümet casusu da dahildi. Yeni hükümetin akılcı ve hesaplı politikaları, hükümet dairelerinde eski yönetimin adam kayırmacılığından kaynaklanan istihdam fazlalığına son vermeyi amaçlamıştı. İstanbul gibi, devletin ana gelir kaynağı olduğu bir kentte bunun geniş kapsamlı sonuçları olmuştu (Zürcher 1995: 146).

Yeni rejime karşı en büyük meydan okuma 1909 Nisan'ında ("31 Mart Vaka'sı") beş altı bin kişinin İstanbul'da ayaklanmasıyla gerçekleşti. Bir şeyhin liderliğinde örgütlenip, askeri birliklerle birleşen isyancılar İTC hükümetinin yıkılmasını ve şeriatın yeniden tesisini talep ediyorlardı. Sonuçta hükümet düşmüş ve İttihatçılar ya yeraltına çekilmiş ya da kenti terk etmişlerdi.

31 Mart olayının konumuz açısından önemi, İttihatçıların polis örgütünü kökten bir biçimde yeniden örgütleme konusundaki niyetlerini hiçbir şüpheye yer bırakmaksızın pekiştirmiş olmasıdır. İttihatçıların önde gelenlerinden Hüseyin Cahit Yal-

çın anılarında, 31 Mart'tan beş ay önce çıkan ve kendisinin "31 Mart Provası" olarak adlandırdığı benzer bir şeriatçı ayaklanmayı anlattıktan sonra şöyle sorar: "Şu olay karşısında İstanbul'da güvenlik güçleri ve hükümet vardı denilebilir mi? Fatih camiinden yola çıkan şu azgınların, İstanbul içinde hiçbir polis gücüyle karşılaşmadan, rahat rahat bir gezinti yapabilmeleri akla sığar mı?" (Yalçın 1955/2000: 67). Polisin isyancılara "hoşgörüsü" 31 Mart'ta iyice ortaya çıkmıştı. On bir gün boyunca kentte hiçbir şekilde polis otoritesinin varlığı hissedilmemiştir. Dönemin başka bir tanığı polisin 31 Mart ayaklanması için neler düşündüğünün ipuçlarını verir: "Bütün bir İTC yer altına inmişti ve Cemiyetin adayı Hilmi Paşa istifasını vermişti. Polisler, modern migferlerini (ki yeni bir icattı) anında çıkarıp atmışlar ve feslerini giymişlerdi." (Haslip 1958: 272).

Ayaklanma Makedonya'da salt bu amaçla oluşturulan ve 3. Ordu komutanı Mahmut Şevket Paşa'nın yönettiği *Hareket Ordusu* tarafından bastırıldı. 24 Nisan'da kent, ordunun denetimine geçmişti. Ordunun bu başarısı, 31 Mart sonrası iç siyasetteki artan hakimiyetlerini anlamak açısından oldukça önemlidir. Hüseyin Cahit'in doğru bir şekilde gözlemlediği gibi, "Hareket Ordusunun girişimi ve yengisi sonucunda şimdi yeni bir durum, başka bir komplikasyon daha doğmuştu. İttihat ve Terakki'nin sivil unsurları askerler karşısında sanki 'süt dökmüş kedi' halinde kalmışlardı... Şimdi bir Hareket Ordusu etkisi vardı ve bunun başında da Mahmut Şevket Paşa egemendi. Cemiyetin adı bile pek anılmaz olmuştu" (Yalçın 1955/2000: 179).

Bu tarihten sonra, 1912'deki kısa bir dönem dışında 1918'e kadar yürürlükte kalacak olan sıkıyönetim dönemi başlıyordu. Diğer devletlerde de görülebileceği gibi etkin ve topluma nüfuz etmiş bir polis örgütlenmesinin henüz gerçekleştirilemediği dönemlerde siyasal elitin ilk tercihi daima sıkıyönetim olmuştur. 1911 yılında Dahiliye Nazırı bu nedenle, "Kuvay-ı İnzibatiye hadd-i layıkında olmadığından dolayıdır ki idare-i örfiye memlekette devam ediyor" diyordu (MMZC 1/3 7: 350). 1910 yılında dönemin Dahiliye Nazırı Mehmet Talat Bey, anayasanın sadece "ihtilal" durumunda sıkıyönetim ilanına cevaz

verdiği eleştirilerine karşılık verirken, "ihtilal" sözcüğünü yeniden yorumlayarak, "ihtilal siyasi de olur, gayri siyasi de" demişti (MMZC 1/2 6: 580). Bu yorumla birlikte sıradan "şekavet" bile sıkıyönetim ilanı için yeterli olabilecekti.

1908 Devrimi'nin "çılgınlık anını" izleyen gerici ayaklanmanın önemi, daha önce de söylendiği gibi, polis örgütünde gerçekleştirilen radikal dönüşümde yatmaktadır. Bugünün polis örgütü olan Emniyet Genel Müdürlüğü'nün, Hareket Ordusunun 1909'da ayaklanmayı bastırmasından hemen sonra kurulması bir rastlantı değildir. Diğer birçok ülkede, ulusal polis güçlerinin suç kaygısından ziyade, bir kolektif eylem dalgasının ardından kurulduğunu biliyoruz (Palmer 1988). Bununla birlikte kolektif eylem dalgasının varlığı tek başına "yeni polis"in ortaya çıkışını açıklamakta yetersizdir. Bayley'in de belirttiği gibi "eğer mevcut şiddetin siyasal bir anlamı olmadığı düşünülüyorsa, bunun yaygınlaşmış bir polis gücüne yol açması olası değildir" (1975: 362). Bu bağlamda 1909 Ayaklanması'nın, İttihatçıları "yeni polis"i kurmaya zorlaması "ulusal elitlerin, yeni bir grubun siyasal sistemin dışından rejimi tehdit etmesine verdiği tepki"nin bir örneğini oluşturur (Tilly'den aktaran Palmer 1988: 11).

Polisin profesyonelleşme etkinliğinin dışında, günümüz Türkiye'sinde hâlâ önemli bir sorun olan polisin siyasallaşmasının kökleri de 1909'da bulunabilir. Bayley'in de ifade ettiği gibi "kriminal güvensizlik polisi siyasete itmez, sadece siyasal güvensizlik iter" (1985: 205). Böylesi dönemlerde devlet, toplum üzerindeki denetimini sıkılaştırmaya çalışır ve bunu bir kez başardığında bu gücü elinden çıkarmakta pek de istekli davranmaz. Bu olgu, rejimlerin niteliğinden bağımsız olarak, polis yapılarının dayanıklılığını kısmen de olsa açıklar. Polisin siyasallaşmasını kavramak için, bir idari hukuk geleneğinin varlığı ya da yokluğu, hükümet üzerinde farklı iddiaları olan çatışan partilerin nitelikleri, yeni devletin ideolojisi, eski rejimin siyasal mirası gibi farklı dinamiklerinin her biri başlı başına önemlidir.[3]

3 Bayley'e göre polis, siyasal yaşamı altı önemli noktada etkileyebilir: "[siyaset sahnesinin] oyuncularını belirlemek, siyasal rekabet süreçlerini düzenlemek,

1909'daki kuruluşundan itibaren Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü'nün (EUM), İstanbul Polis Müdüriyeti ve valililikle olan örgütsel ilişkisi, 1911'e kadar her yıl değişiklik geçirmiştir. Aşağıda aktarılan tartışmaların da göstereceği gibi, herhangi bir kurumdaki mutat kurumsal değişiklik ve gelişmeler, esas olarak çatışmalı bir alanın varlığına işaret eder. Polis ise bu tarz bürokratik kurumların başında gelir. Polisin örgütlenişi/yeniden örgütlenişi meseleleri, konu üzerinde sert tartışmalara giren "merkeziyetçi" ve "adem-i merkeziyetçiler"in her ikisi için de yaşamsal önemdeydi.

1909'da kabul edilen ve Zaptiye Nezareti'ni kaldıran kanunun adı "İstanbul Vilayetinin ve Emniyet-i Umumiye Müdüriyetinin Teşkilatına Dair Kanun"dur. Bu kanunla birlikte Zaptiye Nezareti kaldırılarak yerine, doğrudan doğruya Dahiliye Nezareti'ne bağlı ve bütün polis teşkilatının idaresinden sorumlu bir Emniyet-i Umumiye Müdürlüğü ihdas edilmiş oluyordu.

EUM 22 Temmuz 1909'da kurulduğunda ilk Genel Müdür Hareket Ordusu'nun komutanlarından Miralay Galip Beydi.[4] Yeni emniyet müdürü, 8 Haziran 1910 tarihli EUM bütçesi müzakerelerinde asker kökenli olduğunu, yeniden örgütlenmeyi bitirir bitirmez mesleğine geri döneceğini ve kendisinden sonra gelenin asker olmayacağını belirtir (MMZC 1/2 6: 457).[5]

EUM'nin kuruluş gerekçesinde "memalik-i Osmaniye'nin asayiş ve emniyet-i umumiyesinde doğrudan doğruya Dahiliye Nezaretinin mesul olması, usul-u Meşrutiyet icabından" olduğu belirtiliyordu (*Levayih*... 1324-1325: 225). Bu arada

rejimi saldırılara karşı savunmak ya da savunmamak, siyasal grupları gizliden gizliye denetlemek ve manipüle etmek, hükümetin içinde ve dışında siyasetler savunmak ve maddi yardımlarda bulunmak" (Bayley 1985: 197).

4 Miralay Galip Bey, "Hürriyet'in İlanı"nda önemli rolleri oynayanların başında gelir. Bilindiği gibi, devrimi tetikleyen olay Avusturya ordusunun Kosova'yı işgal edeceği haberleri üzerine Firzovik (Arnavutluk) halkından yaklaşık 20,000 kişinin ayaklanmasıydı. Bu ayaklanmayı İttihatçı ayaklanması haline dönüştüren unsurların başında Galip Bey'in ajitasyonlarıyla halkı yönlendirmesi geliyordu (Alkan 1992: 68).

5 Gerçekten kendisinden sonra Osmanlı İmparatorluğu'nun sonu olan 1922'ye kadar Umum Müdür olan sekiz kişiden altısı hukuk ya da mülkiye kökenliydi. Ordu mensubu olan iki kişinin toplam umum müdürlük süreleri ise on üç yıllık dönemin sadece iki buçuk yılını kapsıyordu (Okçabol 1940: 99).

22 Temmuz 1909 tarihli kanunun çıkışından önce 6 Mayıs 1909'da kurulan II. Hilmi Paşa hükümetine İttihatçıların bakan olarak girmeye başladıkları görülür. Önce Cavit Bey Maliye Nazırlığı'na getirilmiş, daha sonra da Talat Bey Dahiliye Nazırı olmuştur. Hüseyin Cahit Yalçın, Talat Bey'in Dahiliye Nazırlığı'nı, İttihat ve Terakki'nin hükümete biraz daha sahip olmaya başlamasının bir göstergesi olarak yorumlar (1955/2000: 203).

Polisin genel müdürlük düzeyinde örgütlenmesiyle, günümüzdeki polis yapısı ortaya çıkmış oluyordu. Meclis-i Mebusan'da mebusların farklı örgütlenme modelleri üzerinden yaptıkları tartışmalara bakmak, konunun çatışmalı doğasını ortaya koyacaktır. Çatışmalı alanların başında, İstanbul polisi için önerilen ayrı örgütlenme yapısı geliyordu. 1910 yılındaki EUM bütçe görüşmelerinde, ayrı örgütlenmenin zihinlerde karışıklık yarattığı görülüyor. Mebuslar şu üç konuda hükümetten açıklık talep ediyorlardı: i) EUM, Dahiliye Nezareti'ne mi bağlıydı yoksa bağımsız mıydı?[6] ii) İstanbul Polis Müdüriyeti'nin yetki sahası sadece İstanbul'la mı sınırlıydı yoksa bütün imparatorluğu mu kapsıyordu? ve iii) Valiye bağlı İstanbul Polis Müdürü'nü azil yetkisi valide mi yoksa EU Müdürü'nde miydi? Mebuslar henüz ortada bir teşkilat kanunun olmadığını ve bu nedenle bütün polislerin şu anda kanunsuz olduğunu eklemeyi de ihmal etmiyorlardı (MMZC 1/2 6: 458).

1910 yılındaki tartışmalar sırasında muhalif ve özellikle periferideki vilayetlerden gelen mebusların polis örgütünde merkezileşmeye direndikleri anlaşılıyor. Örneğin, muhalefetin en önemli isimlerinden Lütfi Fikri Bey, EUM'nin neredeyse bir nezaret haline getirildiğini, oysa esas amirin valiler olması gerektiğini söyleyerek, bu bütçeyle temel sorun olan vali-EUM çekişmesinin devam edeceğini söylüyordu. Bu arada, polisin artan gücüne iyi bir örnek oluşturacak şu olayı da nakleder Lütfi Fikri: İstanbul Valisi Şeref Paşa, EU Müdürü Galip Bey'le polisin

6 Örneğin bir belgede, EUM'nin kendisiyle illerdeki polis görevlileri arasındaki yazışmaları valiye bildirmek zorunda olmadığı belirtiliyordu (DH.EUM.THR., no. 1230).

denetlenmesine ilişkin yaptığı tartışmalar soncunda görevinden ayrılmak zorunda kalmıştır (MMZC 1/2 6: 460-461).

Bu dönemde polisin oldukça özerk bir örgüt haline geldiği anlaşılıyor. Meclisteki mebuslar polisin yetkisinin neredeyse meclisin üstüne çıktığından yakınıyorlardı. Bir mebus şunları anlatıyordu: "Polislere ait bazı teşebbüsatta bulunduğumuz zaman yine bu Azmi Bey'in [İstanbul Polis Müdürü] tahakkümlerine, tehditlerine maruz kaldık... Bir aralık bizi öyle bir muamele altında bulundurmak istiyordu ki bunu müsamaha ile geçiştireydik, yani buraya Kuvve-i icraiyeden bir nüfuz gireydi Kuvve-i Teşriiye intihar etmiş olurdu. İşte bu adam o kadar cürette bulunmuştur" (MMZC 1/2 6: 625). Bazı muhalifler, EUM'nin sadece İstanbul ile ilgilenmesini, bu kadar büyük bir kentin asayiş sorunlarının ancak uzmanlaşma ile çözülebileceğini söylüyorlardı. Örneğin Kozmidi Efendi'ye göre "Beyrut'taki asayiş problemleri ile uğraşmak ora valisinin işi[ydi]. Emniyet-i Umum Müdürünün değil" (*a.g.y.*, 462). Vali ve Emniyet Umum Müdürlüğü arasındaki yetki tartışmasına son noktayı Sadrazam İbrahim Hakkı Paşa koyuyordu: Kentlerdeki yetki doğal olarak valilerde olacak, fakat polisin eğitimi ve örgütlenmesi EUM'nin yetkisinde bulunacaktı (*a.g.y.*, 473).

İstanbul ve diğer eyaletlerdeki polis sayılarının kaba bir karşılaştırması bile, başkente verilen özel önemi gösterecektir. Halep mebusu Mehmet Bahaettin Bey polis sayılarını şu şekilde verir: Suriye: 135, Beyrut: 138, Sivas: 149, Manastır: 189, Selanik: 348, Edirne: 210, Aydın: 355. Halep'te ise sadece 116 polis vardı. Buna karşılık İstanbul'un sadece Üsküdar bölgesinde 400 polis vardı. İstanbul'daki toplam polis mevcudu ise 2350'ye ulaşmıştı (*a.g.y.*, 476). Polis okullarından mezun olan ve İstanbul'da görev yapan polislerin illere tayini, onları başkentte tutmak amacıyla 1910 yılında durdurulmuştu (DH. EUM.THR., no. 1967). İstanbul'un yeni rejim açısından taşıdığı özel anlamı en iyi ortaya koyan ifade ise, aslında Paris için söylenmiş bir Fransız deyimini Osmanlı'ya uyarlayan bir mebusun şu sözleriydi: "İstanbul'u kim elinde tutarsa, Memalik-i Osmaniye de onun elinde"dir (MMZC 1/2 6: 468).

EUM'nin bütün ülkedeki polis güçlerini merkezi sisteme eklemlemeye çalıştığı bir dönemde, polise yönelik keskin eleştirilerdeki artış şaşırtıcı olmamalıdır. Muhalefetin önemli simalarından Rıza Nur, 17 Mayıs 1911'de EUM için şunları söylüyordu: "Şehremanetini, kendi nefsinde cem'etmek ister. İstanbul Vilayetini kendi nefsinde cem etmek ister. Bunları şey edemeyince Emniyet-i Umumiye Müdüriyetini bir müstakil nezarete kalbetmeye çalışır. Bu ne demektir? İstibdada alamettir. Emniyet-i Umum Müdürleri müstakil olmuştur. Tarihlerde vardır, Fransa'da vardır. İşte ne vakit ki, istibdat varmış o vakit olmuş. İşte bizde de eski Zaptiye Nezareti, idare-i istibdatta idi". Polisin görevi can-mal güvenliği iken "bu EUM ne yapmış? Muvafıkları ihya, muhalifleri imha. Vazifesi bundan ibarettir" (MMZC 1/3 7: 337).

Öyle anlaşılıyor ki mebuslar üzerinde hâlâ Abdülhamit dönemi polisinin hayaleti dolaşmaktadır. Özellikle gayrimüslim mebuslar polislik işinin EUM'de toplanmasına karşı çıkarak, İstanbul dışındaki yerlerde valilerin yetkili kılınmasını talep etmişlerdir. Bunlardan biri olan Yorgo Boşo Efendi, EUM'nin, Fransız polis sistemindeki "*Surete General*" karşılığında kullanıldığını oysa bu sistemin bize uygun olmadığını söylemiştir (MMZC 1/3 7: 339).

İTC bu muhalefet karşısında yeni bir örgütlenmeyi yürürlüğe koydu. 1909'daki düzenlemeye göre İstanbul Polis Müdüriyeti EUM'den ayrılarak valiye bağlanmıştı. 4 Haziran 1911 tarihli yeni düzenlemeyle, İstanbul Polis Müdüriyeti bağımsızlaştırılarak Dahiliye Nezareti'nin idaresine veriliyor ve hem vali hem de EUM ile ilişkisi kesiliyordu.[7] Bu düzenlemeyle birlikte EUM de Dahiliye Nezareti'nin sıradan bir birimi haline geliyor ve sadece polislerin özlük işleriyle ilgili bir kuruma dönüşüyordu. Bu yasayla EU müdürünün maaşı 4,000 kuruş olur-

7 Muhalefet bastırıldıktan sonra çıkartılan 1913 Polis Nizamnamesi'ne göre, İstanbul Polis Müdürlüğü'nü (İPM) ilgilendiren bütün kararlar, söz konusu müdürlük tarafından üst yazıyla EUM'nin onayına sunulacak ve sonra da Dahiliye Nezareti tarafından icra edilecekti. Keza İPM'ye seçilecek memurların seçim işlemleri de EUM tarafından yerine getirilecekti. Böylece İPM daha önceki özerk pozisyonunu kaybediyordu.

ken İstanbul polis müdürünün maaşı 7,000 kuruşa geliyordu. Oysa o dönemde bütün nezaretlerdeki müdürlerin maaşı en fazla 5,000 kuruş idi (MMZC 1/3 7: 351). İstanbul Polis Müdüriyeti'ne verilen önem, müdürlük görevinin verildiği kişilerin niteliklerinden de anlaşılabilir. Örneğin, 1911 yılında İstanbul polis müdürü Kosova valisi olarak tayin edilebiliyordu (*Polis* 1911: no. 15). Yine 1913 yılında İstanbul polis müdürü, Adana valisi olarak atanıyor ve yerine İstanbul Bidayet Mahkemesi savcısı getiriliyordu. Aslında bütün bu düzenlemeler EUM'nin aldığı tepkileri yumuşatmaktan ibaretti. Polisteki merkezileşme çabaları bütün hızıyla sürüyordu.

İttihatçılar bütün argümanlarını, başkentin asayiş işinde yetki paylaşımının zararlı olacağı fikrine dayandırıyorlar ve "kamu düzenine" ilişkin işlerin tek elden yürütülmesi gerekliliğini öne sürüyorlardı. Dönemin Dahiliye Nazırı Halil Bey, İstanbul'da iki mutasarrıf ve kaymakamın olduğunu, eğer mülki amirlere polis yetkisi verilirse bunların hepsinin ayrı ayrı polisten sorumlu olacaklarını, oysa İstanbul gibi önemli bir yerin inzibatının "tecezzi [parçalanma] kabul etmez" olduğunu söyledikten sonra ekliyordu: "Vilayetlerin asayişi meselesi bir dereceye kadar mahallidir; fakat İstanbul'un asayişi meselesi, umum memleketin asayişi meselesidir" (MMZC 1/3 3: 449-450).

İstanbul Polis Müdüriyeti'nin kurulduğu tarihteki EUM bütçesi sadece 1.623.800 kuruş iken İstanbul Polis Müdüriyeti'nin bütçesi, 15.923.550 kuruşla ilkinin on katına yakındı (Levayih..., 1908-1909: 225). Bu oran sonraki yıllarda da önemli bir değişiklik geçirmeyecektir. 1911'e gelindiğinde 1.200.000 nüfuslu İstanbul'daki polis mevcudu 2745'e ulaşırken (400 kişiye bir polis) kalan bütün vilayetlerin liva ve kazalarındaki 4.500.000 nüfusa ise 4435 polis düşüyordu (her 1,000 kişiye bir polis). 1911'de polislere yapılan toplam maaş ödemeleri 37.760.000 kuruştu. Bunun 15 milyon 280 bin kuruşu İstanbul'a ayrılırken bütün Osmanlı polisinin payına düşen 20 milyon 280 bin kuruştu (MMZC 1/3 7: 353).

1911 yılında özellikle İstanbul'da görülen bu merkezileşmenin ve hükümetin polisi doğrudan kontrolü altına alma çaba-

larının altında yatan nedenler ne idi? Merkezileşmenin esas olarak İstanbul'da başlamış olması, iktidarın daha dolaylı olarak kurulabildiği çevre bölgelere oranla merkezin burada göreli olarak güçlü olmasıyla açıklanabilir. Eski rejimin "altyapısal iktidarı"nın sınırlılıkları düşünüldüğünde İTC'nin merkezileşme siyasetlerine, iktidarını en yoğun ve kesintisiz olarak uygulayabileceği İstanbul'dan başlaması anlaşılabilir. Bu siyasetler bir anlamda gelmekte olan dönemin de habercisiydi.

Paris, meclisteki tartışmalar sırasında en fazla örnek gösterilen yerdi. Nitekim Dahiliye Nazırı açıkça polisin Paris tarzında örgütlenmesini amaçladığını söyledikten sonra İstanbul'daki çok başlı yapıya dikkat çekerek polis işlerinin "hükümette kalmasını" istiyordu. (MMZC 1/3 7: 375). Türk devrimcilerinin Fransız "yoldaşlarından" örgütlenme biçimini devralması doğaldır. Çünkü her iki grup da devrimler ve karşı-devrimlerle yüz yüze gelmişler ve başkentin kontrolünü elde tutmanın önemini anlamışlardı.[8]

Merkezileşmenin mekânı kadar, zamanı da önemlidir: Niye 1911? Bunun nedenlerinden en önemlisi İTC'nin ilk defa örgütlü ve düzenli bir siyasal muhalefetle karşılaşmış olmasıdır. Artık, gerici hareketin bastırıldığı ve sıkıyönetim yoluyla muhalefetin sessizleştirildiği 1909 yılının ortamından tümüyle ayrı bir ortam söz konusudur. O tarihte yeni siyasal elit bir bütündü ve İTC hâlâ "cemiyet-i mukaddese" idi.

Yeni Osmanlılar ve Jöntürk hareketi liberal hedefleri olan, meşrutiyetçi bir hareketti. Bu hareketin amacı, fikir ve vicdan özgürlüğünü ön planda tutan bir anayasa yapmak, sultan/halifenin yetkilerini bu anayasa ile sınırlamak ve bir "meşveret makamı" olarak da Meclis-i Mebusan'ı toplamaktı. Nite-

8 Fransız sisteminde Paris'teki vali ve polis müdürlerinin ayrıcalıklı konumlarını bir yazar şöyle değerlendiriyor: "Bütün bunlar, açıkça ortada olan demografik, iktisadi ve siyasal nedenlerle açıklanabilir – o kadar açıkça ortadadırlar ki, sosyalist bir rejim bile kendisini böylesi kaynaklardan mahrum etmek istememiştir. Üçüncü Cumhuriyet hükümetlerinin çok yakından bildikleri gibi, devrimler ve rejim değişiklikleri Paris'te gerçekleşmiştir. Bu nedenle bütün dikkatlerini Paris polisine vermişlerdir ve gerçekte buranın polis şefi, Emniyet Genel Müdürü'nden çok daha fazla önemlidir." (Berliere 1991: 38).

kim 1909'da yapılan anayasa değişiklikleri, meclisin yetkilerini arttırıp sultanınkileri kısmak yönünde gerçekleşmişti (Tunaya 1975: 330). Bu liberal eğilimler düşünüldüğünde İttihatçı rejimin ilk polis müdürünün örnek almak için ziyaret ettiği ilk ülkenin İngiltere olması tesadüf değildir (Alyot 1947: 490).[9]

Oysa 1911'e gelindiğinde Tunaya'nın sözleriyle "31 Mart'ın bulutları dağılmış, İttihat ve Terakki içinde, 1910 yılında bir bölünme olmuştur: (Hizb-i Cedit). Ve meclis içinde muhalif bir parti, Ahali Fırkası, kurulmuştur... Fakat iç politikada asıl bomba İtalyan askerlerinin Trablus'a çıkışından bir ay kadar sonra patlamıştır. Hürriyet ve İtilaf Fırkası (HİF), çığlaşan bir muhalefet yığını yapısıyla kurulmuştur (21 Kasım 1911)" (Tunaya 1989: 382). Muhalefet platformunun özünü idarede adem-i merkezileşme oluşturuyordu. Aslında kültürel heterojenlik sorunu HİF ve İTC arasındaki bütün tartışmaları biçimlendiriyordu. Birincisinin programındaki önemli maddelerinden birinde (29. Madde) şöyle deniyordu: "... her mahallin istidad [eğilim] ve mizac-ı mahsusasına [özgül doğasına] tevafuk edecek [uygun olacak] ve kıtaat-ı muhtelifenin bilahare tesavi-i ahvalini [hallerini bir derecede tutmaya] müeddi [neden] olacak surette usul ve kavaid [kurallar] ittihaz olunacaktır." Ayrıca maddelerden birinde (37. Madde) adliye ve mania zabıtasının belediye başkanlarına bırakılması öngörülüyordu (Tunaya 1988: 291-2). Bütün bunlar İTC programının tam karşıtı bir zihniyet dünyasının yansımalarıydı.[10]

Bu arada HİF, kuruluşundan henüz bir ay bile geçmeden (11 Aralık 1911'de), o zamana kadar kurulan ve aralarında liberal ve sosyalist partilerin de bulunduğu 8 değişik partiyi kendi bünyesine dahil ederek katıldığı İstanbul ara seçimlerini tek oy farkla kazanmayı başarmıştı (Birinci 1990: 36-41). Bu olay, "Kleopatra'nın burnu" gibi, Osmanlı siyasal hayatının dönüm

9 Bu dönemde EUM tarafından, İngiliz polis örgütünün yapısına ilişkin bir risalenin çevrildiğini biliyoruz (DH. EUM. THR. no. 842).

10 İTC, 1908 tarihli kongresinde Prens Sabahattin'in ademi merkeziyet sistemini hemen hemen tümüyle benimsemiş görünürken, 1909 tarihli "Muaddel Siyasi Program"ında "tevsi-i mezuniyet" esasına hiç değinilmiyordu. Keza 1911 Kongresi'nde de bu ilkenin adı geçmez (Kurdakul 1994: 9).

noktasıdır. Artık İttihat ve Terakki meclis çoğunluğunu yitireceğini anlamış ve baskı mekanizmalarını devreye sokmaya karar vermiştir (Tunaya 1989: 382).

İTC döneminde polisin siyasallaşmasının daha iyi anlaşılabilmesi için, muhalefet ile hükümet arasındaki ilişkilere ve daha da önemlisi, Türk siyasal yaşamının bu ilk döneminde birdenbire artan *toplumun* siyasallaşması sürecine göz atmak gerekecektir. 1908 Devrimi'nden sonra, siyasal hareketlilik ciddi bir şekilde artmıştı. Her yerde dernek ve kulüpler açılıyordu. İslâmcısından Türkçüsüne, Osmanlıcısından sosyalisti ve anarşistine kadar her türden siyasal görüşün dergileri ve temsilcileri vardı. Tunaya (1989) 1908 ile 1913 arasını Türk siyasal yaşamındaki "anarşist çoğulculuk" olarak adlandırır. Bütün bu gelişmelerin ilk elden sorumlusu İTC ise "cemiyet-i mukaddese" olarak görülüyordu.

Osmanlı İmparatorluğu'nun bu durumu, "Eski Rejimin baskı altındaki siyasetinden, göründüğü kadarıyla sınırsız katılımın olduğu yeni rejiminkine geçişin keskin ve kopuşlu olduğu" Fransız Devrimi'ne oldukça benzemektedir (Hunt 1984: 43). İTC'nin Anadolu'nun birçok bölgesinde yerel şubeleri bulunmaktaydı. Bu şubelerdeki "konferansçılar" eski rejimin despotik yönetimine karşı halkı ajite ediyorlardı. İTC'nin kitlelerden büyük bir ustalıkla yararlandığını söyleyen Ahmad şöyle devam ediyor: "Meydan mitingleri düzenleyerek gerektiğinde kentli kitleyi kendi çıkarları için kullandılar... Halk yığınlarını harekete geçirmek fikri bile, o günkü imparatorluk politikası içinde bir devrim niteliği taşımaktaydı" (1986: 265). Yükselen bu siyasal hareketliliğin eski ve yeni rejimin siyasal elitlerini ne kadar korkuttuğunu söylemeye gerek yok. Bir örnek vermek gerekirse, aslında her iki eliti de temsil edebilecek olan Hüseyin Kazım Kadri'ye bakılabilir.[11] Kadri, anılarında şunları yazar: "İttihatçı-

11 II. Mahmut ve Abdülmecit dönemlerinde vezirlik yapmış bir paşanın torunu ve Abdülhamit döneminin ünlü Trabzon valisinin oğlu olan Hüseyin Kazım Kadri, önceleri İTC üyesiydi ve devrimden sonra çeşitli yerlerde valilik yapmıştı. 1913'den sonra İttihatçılardan (ve siyasetten) uzaklaştı. Siyasete dönüşü 1918 sonrasında İstanbul hükümetlerinde çeşitli bakanlık görevleri almak suretiyle olmuştur (Kara 1991).

ların meşrutiyet-i idare ile vaz ettikleri 'hakimiyet-i milliye' düsturunun bilahare 'tahakküm-ü avam'a [halk tahakkümüne] inkılap ettiğini [dönüştüğünü] gördük" (1991: 194).

Benzer siyasal süreçlerin sonucunda oluşan yapıların da benzeşmesi kaçınılmazdı: Levy'nin Fransa için söylediğini tekrar edersek bir "muhalefet teorisi" bu topraklarda da oluşmayacaktı (1966: 490). Levy'ye göre, "farklı grupların birbirlerini boğazlamalarının nedeni de budur: hiçbiri, muhalefetin meşru olduğunu kabul etmez. Her farklı görüş zorunlu olarak, yozlaşmanın ve ihanetin meyvesini taşır... Sindirmeyi arzulayan herkes için parti düşüncesi tiksindirici bir şeydir" (*a.g.y.*, 493-4).

Örgütlü siyasetten nefret etmek İTC kadroları arasında da yaygın bir duyguydu.[12] Bu nefretin gücü İTC'nin önde gelenlerinden Hüseyin Cahit Yalçın'ın yazdıklarında çok açık bir şekilde hissedilebilmektedir: "Memlekette bir teşkilat ve idare kabiliyeti, bir samimiyet ve vatan muhabbeti varsa bu yalnız İttihat ve Terakki'de toplanmıştı. Onun haricindeki kuvvetler, sırf kendi şahsi ve milli menfaatleri namına Türk vatanını yıkmak için çalışan menfi, muzır ve hain unsurlardan, yahut hakikati bilmeyecek kadar düşüncesizlerden ibaretti" (aktaran Birinci 1990: 33).

Bu tarz düşünceler sadece İttihatçılar tarafından paylaşılmıyordu. O dönemde siyasetin nasıl yorumlandığını anlamak için İttihatçıların en önemli muhaliflerinden olan Lütfi Fikri Bey'in günlüğüne bir göz atmak yeterli olacaktır. 2 Mart 1913 günü günlüğüne şunları yazıyor Lütfi Fikri: "Hülasa şu memlekette bugün üç unsur var demektir: İttihatçılar, mürteciler, bir de öyle bir şey yapmak isteyip de yüzlerine gözlerine bulaştıranlar, yapamayanlardır. Bunların da içinde en işe yarayacak malzeme şüphe yok İttihatçılardan çıkar. Fakat binayı yeniden yapmak ve onları yalnız tuğla, kereste olarak kullanmak şartıyla". 2 Mayıs'ta ise günlüğüne şu notu düşer: "Serseri, jakoben her ne ol-

12 Bu konuda Hanioğlu şunları yazıyor: "En başından beri Genç Türkler hareketi herhangi bir siyasal doktrine bağlılık göstermediler ve 'saf siyaseti' hep hor gördüler. Siyaset, Genç Türklerin büyük gündemlerinde hep küçük bir rol oynarken, 'materyalizm'den konuştuklarında kullandıkları 'bilim' terimi kendilerine özgü yaşam tanımlarını biçimlendiren terim olmuştur" (Hanioğlu 1995: 208).

salar yine bu memlekette Meşrutiyetin yegane istinatgahı maatteessüf şimdilik bunlardır" (Lütfi Fikri 1991: 43 ve 83).[13]

İşte Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın içine doğduğu siyasal ortam buydu. Her türlü muhalefeti halk iradesinin bölünmesi olarak gören İTC, daha sonra yeni bir döngünün başlamasına neden olacak olan toplum ve siyaset üzerindeki baskısını artırdı. Baskı arttığında muhalefet yeraltına çekiliyor ve her iki taraf da bir komplo siyaseti gütmeye başlıyordu. Dönemin siyaset mantığını ortaya çıkarmak üzere yine Lütfi Fikri'nin tanıklığına başvuralım: "Mantıken biz şimdi büyük bir *conspiration* devrindeyiz. Söz, *conspirateurlerindir*. Bizim gibi sırf politikacıların henüz sahne-ı siyasiyatta yeri yoktur" (97).

Siyasetin yapılış tarzına dair buraya kadar söylenenler, polisin siyasal süreç üzerindeki etkisini anlamaya yönelik önemli işaretler verir. Şu kadarı rahatlıkla iddia edilebilir: Eğer rekabetçi siyasal sistem yeterli oranda gelişmemişse birçok siyasal hareket, özellikle oluşum aşamalarında kendi güvenliklerini illegalite ve yer altında arayacaktır. Öte yandan bu durum, yer altına inen siyasal örgütlenmelerin istihbaratına dönük bir polisliği rejim açısından zorunlu kılacaktır (Liang 1992).

Siyasal muhalefetin yükseldiği ve fakat bu muhalefetin içinde yer edineceği demokratik mekanizmaların henüz kurumsallaşamadığı 1911 yılında İTC anayasada bir değişiklik önergesi verir. Bu kez, 1909'da yaptıkları değişikliklerin tam aksine, sultan meclisi feshetme yetkisine kavuşmuştur. İktidarın gerçek niyetini sezen muhalefetle girişilen mücadele meclisi paralize edince, Ayan'ın da onayıyla meclis feshedilir. Ve tarihe "sopalı seçimler" olarak geçen 1912 seçimi yapılır.

Anlaşılabilir nedenlerle seçim dönemlerinde polisin rolü ve önemi artar. Osmanlı İmparatorluğu da bu konuda bir istisna oluşturmuyordu. Polis ve idareciler özellikle 1912 seçimlerinde sonucu belirleyici işlevler yüklenmişlerdi. Kendisi de bir İt-

13 Sevgili hocamız Tarık Zafer Tunaya'nın arşivinde bulunan Lütfi Fikri'nin günlüğü Yücel Demirel tarafından yayına hazırlanarak 1991'de gün ışığına çıkartıldı. Bu önemli kitap, Demirel'in söylediğine göre, küçük bir bölümü 1904 yılına, kalanı ise 1913 yılına ait olmak üzere iki bölümden oluşuyor.

tihatçı olan Hüseyin Cahit Yalçın seçimlerde idarenin oynadığı role ilişkin şunları yazar: "Seçimin bütün amacı, ortaya İttihat ve Terakki'den güvenebileceği bir çoğunluk çıkarmaktan başka bir şey değildi. Bu amacı sağlamak için ne yapılması gerekirdi? Hükümet nüfuzunu kullanmak mı? İttihat ve Terakki'nin bütün valileri, mutasarrıfları, kaymakamları, jandarma ve polisleri çoğunluğu İttihat ve Terakki adaylarına sağlamak için çalışacaklardı. Gerekirse sandıkları açacaklar, oyları bildikleri gibi karıştıracaklardı" (Yalçın 1955/2000: 183). Valiler seçimlerde gerekli "gayreti gösterdikleri" takdirde Ayan üyeliğine getiriliyorlardı (*a.g.y.*, 288). Bu çabaların sonucunda, 1912 seçimlerinde bir önceki mecliste muhalefette yer alan yüzü aşkın mebustan sadece beşi tekrar seçilebilmişti (Alkan 1992: 123).

1911'den sonra polisin merkezileşmesi ve siyasallaşması süreci, bir yandan yükselen siyasal muhalefet öte yandan İttihatçıların, içinde hiçbir muhalif oluşuma yer tanımayan siyasal görüşleri tarafından belirlenmiştir. Yine aynı dinamikler nedeniyledir ki devrimin ilk icraatları sırasında ortadan kaldırılmış olan Abdülhamit'in lanetli hafiyeleri yerine 10 Şubat 1912'de "Heyet-i İstihbariye" adıyla gizli polis teşkilatı tekrar kurulur. Kuruluşa ilişkin irade-i seniyye incelendiğinde, en başından beri temel amacın gizli polisi kaldırmaktan çok, polis dışında kimselerin bu işe bulaşmalarının engellenmesi olduğu anlaşılıyor. Metinde "sair devletlerde" olduğu gibi Osmanlı'da da böyle bir kurumun varlığı gerekli görülür. İstanbul'da boş bulunan 250 kişilik polis kadrosunun maaş tutarı bu iş için kullanılacaktır (Yağar 1988: 132-3). Gizli polisin kuruluşundan hemen sonra Dahiliye Nezareti'nden polis müdüriyetine yazılan bir yazıda kulüplerden başka hiçbir yerde siyasi konferansa izin verilmemesi isteniyor ve ilmi konferansların bile istendiğinde siyasi bir hüviyete bürünebileceğinden kulüpler dışında verilmesi yasaklanıyordu. (Polis 1912: no. 27)

Süreç içinde İTC'ye olan siyasal muhalefet ordu içinde de yayılmaya başlar. Bilinen süreci kısaca özetlemek gerekirse, 1912'de Arnavutlar, imparatorluğa karşı ayaklandıklarında birçok subay ayaklanmayı destekler. 1908'in eylem repertuarı

bu kez İttihatçılara karşı kullanılır ve subaylar "dağa çıkarlar". İttihatçıların özellikle sivil kanadı, bu ayaklanma ve huzursuzlukları kendi iktidarlarını sağlamlaştırma ve hükümet içinde daha fazla söz sahibi olma yolunda kullanmaya çalışır ve uyguladığı kriz siyasetiyle Harbiye Nazırı Mahmut Şevket Paşa'yı istifaya zorlar.[14] Fakat beklentilerin aksine, aylar boyunca bu görevi yapacak kimse bulunamaz. Tam da Balkanlar'da yeni bir savaşın arefesinde gerçekleşen bu hükümet içi problemler ordunun muhalefetini daha da arttırır ve bir grup subay "Halaskar Zabitan" adıyla İTC'nin hükümetten ayrılmasını talep eden bir deklarasyon yayımlar. Sonuçta Sadrazam Sait Paşa'nın 16 Temmuz 1912'deki istifasından sonra Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nın şemsiyesinde örgütlenen muhalefet, hükümeti kurmakla görevlendirilir. Böylece 1908'den bu yana ilk kez İTC iktidardan uzaklaşırken "denetleme iktidarı" olarak adlandırılan ilk dönemin iktidar pratiği de son bulmuş olur (Akşin 1987: 198-205).

İTC kendini iktidardan eden bu kriz siyaseti sırasında üç önemli stratejik hata yapmıştı: i) Meclis'teki mutlak hakimiyetlerine gereğinden fazla güvenmişlerdi; ii) Ayan'ın meclise karşı hiçbir kararın altına imza atamayacağını varsaymışlardı. Oysa Hürriyet ve İtilaf hükümetinin aldığı yeni seçim kararını Ayan onaylayacaktı; ve iii) Ordu içinde kendilerine yönelik muhalefeti, olduğundan daha yaygın ve ciddi sanmışlardı (Esatlı 1975: 121-2). Mustafa Ragıp Esatlı'nın yazdıklarından anlaşıldığına göre, bu dönemde İttihatçılar arasında, Ekim Devrimi'nde Rusya'da Bolşevikler ve Menşevikler arasında cereyan eden tartışmaların bir benzeri yaşanıyordu: İktidar, bırakılıp muhalefete devredilmeli miydi? (*a.g.y.*, 101-104). İTC'nin genç ve radikal üyeleri iktidardan vazgeçmenin büyük bir hata olacağını, bu yapıldığı takdirde iktidarı tekrar ele geçirmeye kararlı olduklarını söylüyorlardı.

14 Mahmut Şevket Paşa, 1909'da devrimi karşı-devrimcilerden kurtaran Hareket Ordusu'nun komutanıydı. İttihatçılara olan sempatisi bilinmekle birlikte, hiçbir zaman cemiyete katılmamış ve yaşamı boyunca ordu mensuplarının siyasetle ilişkisini kesmeye çalışmıştı. Paşa ile aşk-nefret ilişkisi içinde olan İTC 1912'ye kadar onun otoritesine karşı çıkmaya cesaret edememişti.

Bütün bunlar olup İttihatçılar muhalefete geçmişken, sonuçları itibariyle tarihin kendilerine sunduğu bir şans olarak değerlendirilebilecek Balkan Savaşları patlak verdi. Savaşlar, Osmanlı ordusu için tam bir başarısızlıktı. Trakya'nın bütünü ve imparatorluğun eski başkenti Edirne 1912'de kaybedilmişti.[15] İttihatçılar bir kez daha kriz siyasetini uygulamaya soktular. Bu dönemdeki temel muhalefet platformları, yeni bir Balkan Savaşı çıkartarak kaybedilen toprakları, özellikle imparatorluğun eski başkenti Edirne'yi geri almaktı. İktidardan uzaklaşmış İTC tekrar sokağı hatırladı ve halkta büyük bir tepkiye yol açan bu yenilgiler üzerinden siyaset yaparak tepkileri örgütlediler ve kitlesel mitingler düzenlediler.

Altı aylık muhalefet döneminden sonra, ortamın olgunlaştığını düşünen İttihatçı önderler 1913 yılında "Babıali Baskını" olarak adlandırılan bir darbeyle Hürriyet ve İtilaf Fırkası'nı hükümetten uzaklaştırıp iktidarı tekrar ele geçirdiler. Bu darbe sırasında polisin tavrını incelemek hem gelişmelerin aldığı yön itibariyle, hem de teorik çıkarsamalar yapabilmemize imkân vermesi adına oldukça önemlidir. Genel olarak bir polis örgütünün devletle olan ilişkileri aşağıdaki üç konumdan biri ekseninde gelişebilir: i) devletten gelen her türlü emri, harfiyen uygulayabilir; ii) muhalefetin bastırılmasında kendisi etkin bir rol üstlenebilir; ve iii) belirli bir özerklik içinde belirli bir siyasal elitin çıkarları için çalışabilir (Brewer vd. 1996). Polis-devlet ilişkisi genellikle ilk iki eksende düşünülmüştür. Oysa birçok tarihsel örnek üçüncü eksenin de ciddiye alınması gerektiğinin gösteriyor. Babıali Baskını da o örneklerden biridir.

1913 darbesi ve sonrasında yaşananlar, İttihatçıların iktidara geldiklerinden beri geçen beş yıl içinde uygulanan politikalar sayesinde polis örgütünün belirli bir özerklik kazandığını ortaya koyar. İTC muhalefete düştükten sonra bile, polis, yeni kurulan hükümetle işbirliği yapmamış ve hükümetten gelen taleplere karşı örtük bir direnç göstermiştir. İTC'nin polis örgü-

15 Yeni hükümet savaş için tam bir seferberlik ilan etmeye korkmuştu. Halkın orduya yazılmayı reddederek ayaklanacağı düşünüldüğünden, seferberlik sadece Rumeli için ilan edilmişti (Uçarol 1989).

tünde ve devlet bürokrasisinde beş yıl boyunca gerçekleştirdiği radikal dönüşümler, darbenin nasıl bu kadar kolay başarıldığının da ipuçlarını verir. İTC'nin muhalefette olduğu dönemde, hükümet bir türlü polisi denetim altına alamamıştı. Üst kademelerdeki değişikliklere karşın, alt kademedekiler hâlâ İTC'yi destekliyorlardı (Esatlı 1975: 329). Danişmend'in de benzer gözlemleri vardır: "İstanbul polis kadrosunun mühim bir kısmı komitenin adamlarından mürekkeptir: Bunların birdenbire değiştirilmesi kabil olmadığı için İttihatçılar hükümetin bütün tedbirlerinden haberdardır" (1972: 398).

Polis örgütünün ulaştığı özerklik derecesine ilişkin başka örnekler de verilebilir: 1912'de iktidara gelen İttihatçı karşıtı hükümet, bir tevkif listesi hazırlamasına rağmen polise bunu uygulatmayı başaramamıştı (Kandemir 1952: 1304). Apar topar bir kişiyi tutuklayarak Mısır'a götürmekle görevlendirilen bir polis memuru, yolda bu kişinin Talat Paşa'nın dostu olduğunu öğrendiğinde arkadaşları tarafından uyarılır ve dönüşte kendisini Talat Paşa'ya affettirmesi söylenir. Memurun İstanbul'a dönüşündeki ilk işi iktidardan düşmüş olan paşaya giderek özür dilemek olmuştur (Öge 1957: 175). Başka bir olaydan, bir İTC muhalifi olan Ahmed Bedevi Kuran anılarında bahseder: Babıali Baskını öncesinde Beyoğlu Polis Müdüriyeti'ne çağrıldığını ve müdürün kendisine İttihatçıların darbe yapma hazırlıklarıyla ilgili bilgi sorduğunu anlatır. Kuran, hükümetin elindeki mevcut inzibat vasıtalarını kullanmayıp kendisine başvurmasına bir anlam veremez. Üstelik Babıali Baskını, polis müdürünün söylediği yalıda değil, başka bir evde planlanmıştır. Kuran, polisin baskından bu derece bihaber oluşunu şaşkınlıkla dile getirir (Kuran 1945: 318).

Oysa şaşılacak bir şey yoktur. Babıali Baskını öncesi "polis kuvvetlerinin amirleri elde edilmiş idi." (Esatlı: 295). Bilindiği üzere, baskın sırasında Harbiye Nazırı öldürüldü ve Sadrazam istifa ettirildi. Baskının yapıldığı hükümet binasından daha çıkmadan Enver Paşa ilk iş olarak Azmi Bey'i polis müdürü olarak atadı (*a.g.y.*, 301). Baskından sonra önemli memurluklara kimlerin getirileceği bile henüz belli olmamışken ilk iş olarak ye-

ni polis müdürünün saptanması, baskını gerçekleştirenler için polisin denetimini sağlamanın ne derece önemli olduğunun bir göstergesidir. Darbenin özellikle bu ilk anlarında olası bir karşı devrimin önlenmesi ancak güvenilir bir polis şefiyle mümkün olabilirdi. Azmi Bey ilk bir hafta içinde politik muhalifleri tutukladı. Ne var ki, daha Edirne alınmadan uygulamaya konulan baskıcı bir idarenin, olası bir başarısızlık sonucunda İTC'nin aleyhine işleyeceği korkusuyla kısa bir süre sonra siyasal baskı durduruldu. Tutuklanan az sayıdaki kişinin arasında bir önceki hükümetin iş başına getirdiği İstanbul Umum Polis Müdüriyeti Siyasi Kısım Başkanı Muhip Bey ve bazı polis memurları bulunuyordu (Yalçın 2000: 250).

1913 Babıali Baskını bir dönemin sonunu simgeler. İTC devriminin çoğulcu dönemi bitmiş ve tek partili otoriter bir dönem başlamıştı. Baskınla birlikte İstanbul'da bir muhafızlık kurularak güvenliğe dair kurumlar ikiye çıkarıldı. "Böylece Cemal Bey İstanbul Muhafızı, bugünkü deyimiyle merkez kumandanı oluyordu... Bir yandan Polis Müdürü Azmi Bey, diğer yandan İstanbul muhafızı Cemal Bey cemiyet adına başkenti avuçlarına alıyorlardı" (Çavdar 1984: 264).

1913'te Balkan devletlerinin kendi aralarında anlaşmazlığa düşmelerinden yararlanarak Edirne geri alındı. Enver Paşa'nın Harbiye Nazırı olmasıyla birlikte Enver-Cemal ve Talat arasındaki mücadele açığa çıktı. İTC'nin Talat Paşa önderliğindeki sivil kanadı için polis bu mücadelede çok önemli bir işlev görüyordu. Askeri kanadı yıpratmak için eldeki en önemli araç polis örgütüydü. Nitekim Enver Paşa'yı en yakın adamından uzaklaştırmak için, Talat Paşa'nın polis müdürüne sahte raporlar yazdırdığını Ertürk anılarında yazıyor (Ertürk, 1969: 146-150).

İTC, tek başına iktidara geçtiği yıl hemen bir polis nizamnamesi hazırlamıştır. Bir sonraki bölümde daha ayrıntılı göreceğimiz bu nizamname uyarınca altı ay sonra, Aralık 1913'te, bir düzenlemeye gidilir ve Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti, bakanlığa bağlı bir şube haline getirilir. O zamana kadar umum müdürlüğe bağlı olan taşradaki polis müdürleri, mülki amiri bulunduğu beldenin aynı zamanda asayişinden de sorum-

lu olan valilere bağlanmıştır. Yerel birimlerdeki güç çatışmasının bir göstergesi olarak asayişten sorumlu olan valiler işlerinin zorlaştığını öne sürerek polisleri kendilerine bağlamışlardır. Ancak İstanbul vilayeti yine ayrı tutularak zabıta işleri, ilk dönemdeki özerkliğini yitirmiş olsa da, bakanlığa doğrudan bağlı bulunan "İstanbul Polis Müdür-ü Umumiyesi'nin sorumluluğuna verilmiştir" (Yağar 1988: 122).

Burada kısa bir parantez açarak 1913'ten sonra polis örgütünde gözlenen merkezileşme eğiliminin, polislerin mahallelerdeki en önemli yardımcıları olan bekçilerle ilgili düzenlemelerde kendini nasıl gösterdiğine bir bakalım. 4 Haziran 1914 tarihli Bekçiler Kanunu'na göre bekçiler vazifeleri esnasında polisin yetkilerine sahiptir. Eskisi gibi yine ahali tarafından seçilmeye devam edecek olmalarına rağmen, ahaliden toplanan paralar devlet tarafından tahsil edilecek ve seçilenler yine devlet tarafından onaylanacaktır. İstanbul'daki bekçilerin atanması İstanbul polis müdürü tarafından, taşradakilerinki ise mülki amir tarafından yapılacaktır. Daha önceki durumu Artin Boşgezenyan şöyle anlatıyor: "Müteneffiz bir adam çıkar kendi adamlarından birisini bekçi yapmak ister. Kesesini doldurmak için ahaliyi hırpalar... Bu bekçilerin intihabında [seçiminde] hükümet müdahale etmek ve onlara bir sıfat-ı resmiyye verdirmek, inzibatı fevkalade temin eder" (MMZC 3/1 1: 330-1). İsmail Mahir Efendi de önceleri bunların ağaların hakimiyetinde olduğunu söyler (*a.g.y.*, 340).

Aynı kanunun Ayan'daki tartışmaları sırasında her zaman daha tutucu olan Ayan üyeleri "örf ve adete binaen" eskiden beri kolektif sorumluluk ekseninde örgütlenen bekçilerin paralarının devlet mallarıyla ilgili bir kanuna göre düzenlenmesine karşı çıktıkları gibi, seçilenlerin bir de devlet tarafından denetlenmesine de muhalefet ederler. Aristidi Paşa "ahalinin intihabına [seçimine] kimse mani olamaz. Madem ki bunların ücretini ahali veriyor... kendi emniyet ettiği adamı intihab edecektir" demektedir (MAZC 3/1 1: 21).

Polis örgütü, 1914 yılına kadar düzenli bir gelişme göstermiş ve kurumsal olarak yayılmaya devam etmiştir. Fakat Birin-

ci Dünya Savaşı ile birlikte nitelikli elemanlarını orduya vermiştir. Ahmet Rıza Bey'in yaptığı tespitlere göre savaşın başlamasıyla birlikte İstanbul'daki 2500 polisin 1600'ü cephelerde yaralanmış okur-yazar askerlerden devşirilirken, mekteplerde eğitim görmüş polisler orduya katılmışlardı. Bu nedenle polis örgütün kalitesinde bu dönemde bir düşme görülür (MAZC 3/4 2: 207). Personel kalitesindeki arızi düşüşe fazla önem vermemek gerekiyor. 1915'te savaşın kötü gitmesiyle birlikte İTC, birçok alanda polise dayanmaya başladı. Çoğu ülkede olduğu gibi Osmanlı'da da savaş *örgütsel olarak* polise yaramıştır. Önemli sayıdaki yetenekli elemanını orduya kaptırmasına rağmen, toplumsal yaşama müdahale edebilme imkânlarını çoğaltacak şekilde çeşitli alanlardaki takdir yetkilerini arttırdığı söylenebilir.

Savaş sırasında polisin ihtiyari gücünü arttıracak önemli bir kanun da Pasaport Kanunu'ydu. İlk olarak 1884 tarihli kanunda, 1916 yılında polise geniş yetki veren bazı değişiklikler yapılmıştı. Artık bazı kimseler pasaportları olsa dahi Osmanlı ülkesine giremeyeceklerdi. Örneğin dilenci ve serseri güruhundan olanlar, "devletin emniyetini ihlal maksadiyle tertip edilen tahriklere iştiraklerinden şüphe edilenler", memleketten geçici bir süre uzaklaştırılıp süreleri dolmayanlar, hükümetten müsaade almadan göç edenler polis tarafından denetlenecekler ve ülkeye sokulmayacaklardı (Alyot 1947: 556). Değişiklikler görüşülürken Ahmet Rıza Bey, bu kanunu sadece savaş zamanında geçerli olacaksa kabul edeceğini aksi takdirde ret edeceğini söyledikten sonra şöyle devam etmiştir: "Böyle şiddetli bir kanunu Habeş hükümeti bile kabul etmez. Çünkü büsbütün serbesti-i seyahata, hürriyete münafi [karşıt] bir surette yapılmış bir kanundur" (MAZC 3/3 1: 450).[16]

Polis örgütü, savaştan mali olarak da kazançlı çıkmıştır. Savaşın henüz birinci yılında Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'nin bütçesi dramatik bir şekilde artmış ve 1912'de 46,600,000 ku-

16 Ahmet Rıza Bey'in düşündüğünün aksine bu geçici kanun 1918 yılında çok da önemli değişiklikler geçirmeden kalıcılaşmıştır. Savaş zamanlarında devletlerin "geçici" kaydıyla genişlettiği yetkilerini, savaş sonlarında kalıcı kılmalarının bir örneği olarak zikredelim. Tıpkı savaş zamanlarının "olağanüstü" vergilerinin daha sonra "olağan" vergiler haline gelişi gibi...

ruşluk bütçe, 1914'te 56,595,645 kuruşa çıkmıştır (*Düstur*, II. Tertip cilt 4: 175 ve cilt 6: 1081). 1917'de 65,950,720 kuruşa yükselen bütçe bu haliyle Hariciye, Nafia ve Sıhhiye Nezareti gibi birçok bakanlığın bütçesinden fazla idi (*Düstur* II. Tertip cilt 9: 317).

Polisin gerek bütçesinde gerekse örgütlülük düzeyinde görülen bu genişlemenin temel nedeni savaşan bir ülkenin öncelikle kendi iç düzenini sağlama ve orduya asker toplama meselesini çözme zorunluluğudur. 1916 yılında Ayan'da yaptığı konuşmada Ahmet Rıza Bey şunları söylüyordu: "Bütün polisler, bugün efrad toplamakla meşgul ne olursa olsun herkesi yakalayıp vesikasına bakıyorlar" (MAZC 3/3 1: 403). Yine bu yıllarda Karadeniz'den ülkenin iç taraflarına "düveli muhasama [düşman devletler] tebaasının" taşınmasına "yardım etmek" üzere polis bütçesine 1,000,000 kuruşluk oldukça önemli bir zam konuluyordu (*a.g.y.*, 211).[17]

Savaş sırasında İTC'nin ülke içinden bir muhalefete hiç tahammülü yoktu. Bu nedenle özellikle parti içindeki muhaliflerine karşı polis baskısını arttırdı. Sivil polisler bu kişilerin her hareketini yakından takip ediyorlardı (Esatlı 1975: 447). Savaş sırasında yolculuk belgeleri polisten alınmak durumundaydı. "Yolcuların elindeki belgelerin kalkış ve varış iskelelerinde, vapur içinde polis tarafından kontrol edilmesi usul haline gelmişti" (*a.g.y.*, 550-1). İTC'nin gerçekten tek partili bir rejim kurmayı başarıp başaramadığını görmek için 1915 yılında EUM, vilayetlere yazdığı bir genelgeyle kendi bölgelerinde bulunan bütün cemiyetlerin nizamnamelerinin merkeze gönderilmesini ister. Gelen yanıtların hemen hepsinde cemiyetlerin kapanmış olduğu yazılıdır (Tunaya 1988: 373). Gönderilen telgraflarda

17 İstanbul'da görev yapan bir polis memurunun anılarından bu uygulamanın sadece Karadeniz'e ait olmadığı ve özellikle Ermenilere uygulandığı anlaşılıyor. Memur şunları yazıyor: "Dahiliye Nezaretinin Polis Genel Müdürlüğüne gönderdiği bir emirle taşralı ve bekar olan Ermenilerin ve İstanbul'la hiçbir sıhriyet ilgisi bulunmayanların İç Anadolu'ya sevkleri bildirilmişti... Bu emir üzerine bütün bekar Ermeniler tutuklanarak Polis Genel Müdürlüğüne gönderilmeye başlamıştı. Bu suretle hergün toplanan bu Ermeniler Haydarpaşa'dan İç Anadolu'ya sevke başlanmıştı" (Öge 1957: 233)

polis baskısından bahsedilmese de birçok cemiyetin bu nedenle kapatıldığını düşünmek akla yakın geliyor.

İTC'nin polis'te yaptığı düzenlemelerin uzun vadeli sonuçları, kendilerinin iktidardan uzaklaştığı savaş sonrası dönemde ortaya çıkacaktı. Bu dönemde polisin tavrı İTC'nin daha önce bahsettiğimiz iktidardan düştüğü dönemdeki tavrına benzer. Anadolu'da Yunan işgalinin başlamasıyla birlikte İstanbul'da kitlesel protesto mitingleri düzenlenir. Ertürk anılarında bu mitinglerin İstanbul polisinin izni ile gerçekleştiğini yazmaktadır. Miting düzenleyicileri önce süratle göz altına alınıp sonra serbest bırakılıyordu (Ertürk 1969: 328). 1918 yılında İstanbul'un İngilizler tarafından işgaliyle birlikte milliyetçi çok sayıda yazar ve muhalif sürüldü. Bunlardan biri, Ahmed Emin Yalman, anılarında sürüldüğü yerlerin polis merkezlerinde nasıl sıcak karşılandığını ve İstanbul'daki Dahiliye Nezareti'nin sözünün dinlenmediğini yazar. Örneğin Eskişehir'deki gözlemleri şöyledir: "savaş sonrası hükümetin üst kademelere yeni adamları yerleştirdiğini, fakat henüz daha alt pozisyonlara ulaşamadığını öğrendim... Vali beni, kendisinin ve valinin altındaki bütün memurların yurtseverler cephesinde olduğunu öğrendiğim yerel emniyet müdürüne teslim etti... Benzer bir karşılama, yanımdaki polis eskortuyla Kütahya'ya vardığımda beni bekliyordu. Oradaki Emniyet Müdürü, kendimi tümüyle özgür hissetmemi ve hatta istediğim an gidebileceğimi söyledi" (Yalman 1956: 85-6).

Bu bölümü bitirirken, bütün bu karmaşık siyasal süreçlerin polisin profesyonelleşmesi üzerindeki etkilerine ilişkin olarak şunu söyleyebiliriz: Örgütteki profesyonelleşme çabaları, esas olarak İTC iktidarı sırasında polisin daha siyasal bir nitelik kazanmasıyla birlikte hız kazanmıştır. Bir sonraki bölümde polisin profesyonelleşmesi ve ordu ile ilişkisi incelenirken, bir yandan devlet idarecilerinin ordudan özerk bir polis örgütü kurma çabalarına, bir yandan da ordudan özerkleşme sürecinin sonucunda daha profesyonel, fakat aynı zamanda daha militarist bir polisin oluşum sürecine nedensel açıklamalar getirilmeye çalışılacaktır.

YEDİNCİ BÖLÜM

POLİSİN PROFESYONELLEŞMESİ: ORDUDAN ÖZERK AMA MİLİTARİST

İttihatçılar 1909'daki gerici ayaklanmanın önlenmesinde yetersiz kalmalarının sonucunda polisin önemini fark etmişlerdi. Önceki bölümde değinildiği gibi, güvenilir ve sivil bir polis kuvvetinin etkin olarak işleyebilmesi için radikal örgütsel değişikler yapmaya karar vermişlerdi.

İkinci Bölüm'de söylenmişti: Askerin polislik işinde kullanılması bir seçimden ziyade zorunluluktan kaynaklanır; henüz topluma nüfuzunu tamamlayamamış devletlerin altyapısal iktidarındaki sınırlılıklar nedeniyle, ordu polislik işinde kullanılabilecek tek seçenektir. Gündelik hayatın polislik işi ise daha çok yerel güçlerin elindedir. Kolektif sorumluluk kuraldır. Ve en önemlisi, halkın elinde mebzul miktarda bulunan silahların da gösterdiği gibi, devlet şiddet tekelini henüz kuramamıştır. Daha önceki bölümlerde göstermeye çalıştığım bu dinamiklere ek olarak, bu bölümde ordudan özerkleşmeyi belirleyen çok önemli diğer bir unsuru öne çıkartacağım: Savaş işindeki değişikliklerle iç bastırma mekanizmaları arasındaki yapısal ilişki.

Ordunun ülke içerisindeki polislik işinde yaygın biçimde kullanılmaya devam edilmesi, savaş işinin İTC dönemine kadar esaslı bir biçimde değişmemiş olmasıyla yakından ilgilidir. Özellikle 1877 Osmanlı-Rus Savaşı'ndaki yenilgiden sonra Ab-

dülhamit'in orduyu modernleştirme siyaseti bu durumu değiştirmeye başlamıştı. Nitekim, Batı tarzında eğitilmeye başlayan ve sayıları gittikçe artan askeri personel bizzat Abdülhamit'in mezar kazıcıları olacaktı en sonunda.

İTC dönemine gelindiğinde ise ordunun örgütlenmesinde çok radikal dönüşümlerin yaşandığı gözlenir. Başlangıçta 7.500 asker tasfiye edilmiş ve/veya rütbeleri 7 Ağustos 1909'da yürürlüğe konan özel bir yasayla düşürülmüştü (Eralp 1989: 124). Görevden alınan askerlerin hemen hepsi "alaylıydı". İTC dönemiyle birlikte, bir erin general olabildiği dönemler sona ermişti. Bir araştırmacının söylediği gibi "bu dönüşüm, Osmanlı ordusundan başlayarak günümüzde bile riayet edilen subay yetiştirme biçimini etkilemesi bakımından önemlidir" (Alkan 1992: 50).

Genel olarak, askerlerin aldığı eğitimin, polislik işi için hiç de uygun bir eğitim olmadığı bilinir. Doğası gereği, hiçbir ayırım yap(a)madan şiddet uygulayan bir kurum olarak ordunun, sivil halkın denetlenmesinde kullanılması ciddi sonuçlar doğurmaya adaydır ve kullanıldığı hallerde de doğurmuştur. Modern ordulardaki yüksek rütbelilerin her zaman, askerlerin iç güvenlik amaçları için kullanılmasına karşı çıkmasının ardında yatan nedenlerden biri budur.

Genç Türklerin 1908 Devrimi'ni gerçekleştirirken Makedonya'da Batı tipi eğitimden geçmiş subaylardan gördükleri desteğin önemli bir nedeni de o güne kadar ordunun iç bastırma aracı olarak kullanılmasının bu subaylarda yarattığı tepkiydi. O dönemlerdeki bir gözlemci şunları yazar: "Askerlerin Abdülhamit'i desteklemek için çok az nedenleri vardı: Maaşları her zaman ödenmemiş oluyordu; zalimce önlemler almak üzere kendilerine sürekli başvuruluyordu; itaat etmek zorunda oldukları hafiyelik sisteminden bıkmışlardı" (Patrick 1929: 204). Askerlerin iç denetimin sağlanmasında kullanılması ve uzun bir süreden beri haydutlarla savaşması ordunun siyasallaşmasının da asli unsuruydu. Enver Paşa, anılarında Manastır'da iki yıl içinde, haydutlarla 44 kez çarpıştığını yazmaktadır (1991: 52). 1908 Devrimi'nin sembol ismi Niyazi Bey ise anılarına şunla-

rı kaydetmiştir: "Heyet-i zabıta ve mülkiye yalnız bir şey düşünüyordu. Müfettiş paşa'nın teveccühünü! İstihbarat için verilen fevkalade hafiyye tahsisatından istifadeyi... Bütün mücrimler, caniler kasabalarda zabitler tarafından derdest ediliyordu. Sanki cihet-i mülkiye bu meselelerde sahib-i mesuliyet değildi" (Bayur 1963: 409).

Yalnız subaylar değil siyasal elitler de polislik işinde ordunun kullanılması konusunda aynı düşünceye sahipti. 1908 meclisinde bir mebus Rumeli'de asayişi sağlamak için kalıcı askeri birlikler gönderilmesi önerisine şöyle karşı çıkıyordu: "Bu, bence bir müddeti muvakkate, bir ay, iki ay içinse doğru, muvafık ve eğer mucip var ise lazımdır. Fakat askerden maksat başkadır. Asker, böyle üç beş zaptiye neferinin göreceği işi böyle taburlar ile asker sevk edip de üç beş eşkıya çetesinin kurşunlarına maruz bırakmak doğru değildir" (MMZC 1/1 1: 446). Benzer bir şekilde Serfice mebusu Yorgi Boşo Efendi şunları söylüyordu: "Makedonya meselesi için oraya asker göndereceğim demek, eski doktorlar gibi her hastalığa sulfato olmaz ki... Jandarma lazım, polis lazım, jandarmalara polislere biraz mezuniyet verilsin, iş görülsün, biraz takviye edilsin de herkes sokağa çıksın... Askerle hiç olmaz, jandarma lazım, polis lazım" (*a.g.y.*, 543). Mebusların ortak talepleri zabıta ve polis nizamnamelerinin bir an önce uygulamaya konulmasıydı.

"İçsel" sayılabilecek bu dinamiklerin yanı sıra siyasal elitleri, polisi ordudan farklılaştırmaya iten önemli "dışsal" unsurlar da bulunmaktaydı. Osmanlı devleti, ancak ve ancak kendi iç güvenliğini sağlamaya muktedir olduğuna uluslararası sistemi ikna edebildiği takdirde dış müdahalelerden kurtulabileceğini anlamıştı. Osmanlı mebusları "iç güvenlik" ile "egemenliğin" bu sistemde nasıl örtüştüğünü gayet iyi biliyorlardı. 1908 meclisinde konuşan Abdullah Azmi Efendi'ye kulak verelim: "Diyebilirim ki bugün Avrupa heyet-i düveliyesinde ahzı ah'dı mevki edebilmekliğimiz, ancak Rumeli vilayatı sayesindedir. Onun için Rumeli vilayatına böyle elimizin ucuyla değil, dört el ile sarılmaklığımız lazımdır" (*a.g.y.*, 373). Aynı mesele üzerine Rıza Tevfik Bey şöyle diyecektir: "Burada da temini asayiş

etmek ilkakı hak etmek elimizdedir. Onu yaptıkça, Avrupa hiçbir veçhile karışamaz" (*a.g.y.*, 398). Üsküp mebusu Sait Efendi ise, dış güçleri "asayişi ihlal sebebiyle müdahale-i ecnebiyeyi Vilayatı Selasede bir *fet akkompli* [oldu-bitti] haline getirmek" peşinde olmakla suçluyordu (*a.g.y.*, 441).

Bunlara ek, diğer bir "dışsal" faktör olarak İttihatçıların kendi rejimleriyle Avrupa arasında kurdukları özdeşliği zikretmek gerekiyor. Daha önce de söylendiği gibi modern anlamıyla siyasal yaşamın Türkiye'de ilk kez İTC'yle birlikte başladığını iddia etmek yanlış olmayacaktır. Bu anlamıyla, İTC dönemi Türkiye tarihinin ilk "siyasal" rejimiydi ve tam da bu nedenle dönemin siyasal elitleri kendilerini Avrupalı olarak görmeye başlamıştı. Muhalefetin önde gelen şahsiyetlerinden biri günlüğünde şunları yazar: "Bizim Meşrutiyetten sonraki tarihimiz Avrupa memleketlerinin mesela Fransa ve İngiltere tarih-i siyasilerine çok benziyor... Halbuki bu devletin bidayet-i teessüsünden [ilk kuruluşundan] itibaren Meşrutiyete kadar olan tarihine Avrupa tarihlerinde emsal bulamayız" (Lütfi Fikri 1991: 77-8). Mecliste de mebuslar, iç denetimin askerden ziyade polis veya jandarma ile yapılmasıyla Avrupa uygarlığı arasında bağlantılar kuruyorlardı. Örneğin, Kastamonu mebusu Yusuf Kemal Bey şöyle diyordu: "Biz artık memleketimizi müddet-i medideden beri polisi düzeltmiş, jandarma düzeltmiş, kavanini yoluna koymuş Avrupa memleketlerinden sayıyoruz" (MMZC 1/1 1: 546).[1]

Polis ve polislik işinin bu dönemde önemli bir mesele haline gelmiş olması rastlantı değildir. Bir yandan sorumluluğun merkezileşmesi, öte yandan Meclis-i Mebusan'daki hararetli tartışmalar sırasındaki eleştirilerin göğüslenmesi, poliste belirli bir uzmanlaşma düzeyini zorunlu kılıyordu. Aslında, polis örgütünün yapısındaki bütün değişiklikler devlet yönetiminin bürokratikleşmesi yönündeki genel sürecin bir parçasıydı. Bu süre-

1 EUM'nin 1910 yılında Avusturya, Almanya, Belçika, Fransa, İngiltere, İtalya ve İsviçre'den bazı polislere şeref madalyası vermesi, hükümetin polislik meselesiyle ilgili olarak Avrupa devletleriyle ilişkisini artırma arzusunun bir göstergesi olarak yorumlanabilir (DH. EUM. VRK., no. 99).

cin sonunda, 1918'e gelindiğinde Weberci –rasyonel ve kurallarla sınırlanmış– bürokrasiye doğru uzun bir yol alınmış durumdaydı. Bu gelişme 1920'den sonra Türkiye'deki cumhuriyet rejiminin hızlı bir biçimde konsolide olmasında kritik bir rol oynayacaktır. Bu nedenle, polise ilişkin boyutlarına bakmazdan önce, genel bürokratikleşme süreci üzerinde kısaca da olsa durmak gerekiyor.

Devrim sonrasında meclisten geçen ilk kanunlardan biri, Abdülhamit döneminde bürokraside kural haline gelen rüşvetçilik ve kayırmacılığa son vermek üzere çıkartılan Tensikat Kanunu'ydu. Birinci'nin de vurguladığı üzere, "daha önceleri kalemlerden birine çerağ olup, bazen senelerce karşılıksız devam ettikten sonra, bir memurun ölmesiyle münhal kalan [boşta kalan] maaştan alınan yirmi kuruşla işe başlanan bir bürokrasi geleneğinde Meşrutiyetten sonra yapılanlar, ancak ihtilal kelimesiyle anlatılabilir. Akşamdan sabaha, hem de maaşı nispeten muntazaman ödenen memuriyetlere girebilme ihtimal ve ümidinin ortaya çıkması, siyasileşmeyi bir patlama noktasına getirmiştir" (Birinci 1990: 29).

Yeni kanuna göre Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan'dan birer üyenin nezaretinde her daire veya bakanlıktan üç kişinin katılacağı toplam 5 kişilik özel komisyonlar oluşturulacaktı. Bu komisyonlar hizmet kayıtlarını ve her memurun yeteneklerini belirleyecek ve her dairede gerçekten kaç memura ihtiyaç olduğunu belirleyecekti. Komisyonlar ayrıca kendi dairelerini ilgili kanun ve yönetmeliklere uygun hale getirmeye çalışacaklar ve gerekli yasa tasarılarını hazırlayacaklardı (Findley 1994: 251-253). Tensikat Kanunu'ndan başka, bakanlıklar ve dairelerin yanında bakanlar kurulunun işleyişinde de düzenlemeler yapıldı. Örneğin çeşitli bakanlıklardan hükümete gönderilen evraklara istendiğinde yeniden erişilebilmesi amacıyla numaralama ve kayıt işlemleri için özel usuller getirildi (*a.g.y.*, 260). Bunlardan başka, personel sicilleri, eleman alma ve hizmet şartlarına ilişkin kanunlar hazırlanarak bu alanlarda da radikal dönüşümler yaşandı. Bütün bunların sonucunda, sınavlardan geçerek işe alınmaya başlanan memurların iş performansları ve ayrıla-

cak olanların ayrılma taleplerinin içerikleri ile ilgili bilgiler toplanmaya başladı. Ayrıca her nezaretin merkez ve taşra bürokrasisinde ortak bir derecelendirmeye gidildi ve birinden diğerine düzenli tayinler yapılmaya başlandı (*a.g.y.*, 275-278).

Rasyonel bir bürokrasinin ortaya çıkışının doğal olarak polis üzerinde de önemli etkileri olmuştu. Tensikat Kanunu'nun katı bir şekilde uygulandığı kurumlardan biri de polisti. 825 polis görevlisi Hareket Ordusu'nun 1909 Nisan'ındaki gerici ayaklanmayı bastırmasından hemen sonra 1 Mayıs 1909'da örgütten atılmıştı (MMZC1/2 5).[2] Polis memurlarının bu yeniden örgütlemeye gösterdikleri tepki, zamanın polis şeflerinden birinin anılarında ifadesini bulur: "Polislik bir meslek-i mahsusa haline getirilmeden açılan ve kapanan polis kolejinden çıkanlarla kadrodaki polis memurları arasında suret-i hal bulunamadığından terfi imkânı daraldı... Emeklilik kanunundan faydalanma düşünülerek 30 seneyi ikmal edenler emekliye ayrılınca ve aşağı kademelerin kadro vaziyetleri de müsait olmayınca emniyet müdürlüklerine tayin edilecek eleman bulunamadı. Yüksek tahsil görmemiş emniyet amirlerinin emniyet müdürü olmaları imkânsızlığı karşısında birçok vilayet emniyet müdürlüğü münhal kaldı" (Bener 1953).

Rejimin acil olarak kendisine bağlı bir polis kuvvetine ihtiyacı vardı. Daha önce de belirttiğimiz gibi, Abdülhamit döneminde ordunun başlıca şikâyeti, ülke içindeki bastırma uygulamalarında kullanılmasıydı. Devrimden sonra, nihayet ordu da kendisinin iç işlerinde kullanılmasına son verecek bir polis gücünün geliştirilmesi düşüncesini desteklemeye başlamıştı. Fakat paradoks şuradaydı ki, böylesi bir örgütü kurumsallaştırmanın en etkin yolu askeri yöntemleri izlemekten geçiyordu. Sürekli savaş tehdidi altında bulunan bir devlette iç güvenliğin sağlanması ölüm kalım meselesiydi. İTC liderlerinin büyük çoğunluğu da ordudan gelme olduğu için, polisin ordudan devşirilmesi doğaldı. Bu nedenle, profesyonel ve kurum-

2 Bu tensikattan iki yıl sonra EUM muavininin mecliste söylediğine göre Tensikat Kanunu en fazla EUM'de uygulanmıştı. Daha fazla tecrübesiz personele yer verilmek zorunda kalınmasının başlıca nedeni buydu (MMZC 1/3 7: 345).

sal anlamda özerk bir polis kuvvetinin paradoksal sayılabilecek bir sonucu, polisin militaristleşmesi olmuştur. Merkezin çıkarları adına polisin kullanılabilmesi ve eski rejimden yerleşik çıkarları olanların önlerinin kesilebilmesi için en etkin çözüm de buydu. Sonuç, ordudan özerk ama militaristleşmiş bir polis kuvvetiydi.

Abdülhamit'in kötü şöhretli hafiye örgütü 1908'den hemen sonra ortadan kaldırılmış ve kimsenin görmek istemediği eski rejime ait yeşil şeritli lacivert üniformalar yerine kırmızı şeritli koyu siyah pantolon ile gri renkte ve yaka kenarları kırmızı çizgili üniformalar getirilmiştir.[3] Üniformalar daima merkezi ve tarafsız bir polis örgütünün emir komuta zincirini simgelerler (Giddens 1987; Monkkonen 1982). Bizim örneğimizde üniformalar aynı zamanda, halkın nefret etmeye başladığı eski rejim polisinden kökten farklı olduğu gösterilmek istenen yeni polisi temsil etme işlevine de sahipti (Alyot 1947: 487). Devrimin ilk günlerinde, polisin otoritesi "sıfırın altına" düşmüştü. "O kadar ki, ahali yeşil şeritli lacivert kumaşlı polis elbisesi labis [giymiş] birini gördükleri zaman zabıtanın inkılaptan evvel yıktığı evleri, söndürdüğü ışıkları derhatır ederek [hatırlayarak] kemal-i nefretle başlarını çevirirlerdi. Polisler ahaliye karşı artık hiçbir güna tebligat-ı kanuniye ve gayri kanuniyede bulunamaz olmuşlardı" (İ. Feridun 1910: 289).

Polisteki birçok reform, Hareket Ordusu'ndan gelen Galip Bey'in 4 Ağustos 1909 ile 13 Haziran 1911 arasında genel müdür olduğu dönemde gerçekleştirilmiştir. Başarılı bir ordunun bir komutanının örgütlediği yeni polis örgütü, kamuoyunun (ve polislerin) zihninde, bir liyakat modeli olarak Hareket Ordusu imajını ister istemez dayatıyordu. Çalışma koşullarının iyileştirilmesine yönelik beklentilerin arttığı bu dönemde, uzmanlaşma ve militaristleşmenin el ele gitmesi şaşırtıcı olmamalıdır. Bu arada ilk uygulamalardan biri olarak polis maaşları 300 kuruş iken 400 kuruşa çıkarıldı. Daha önceki dönemlerde

3 Üniforma değişikliğinin tam anlamıyla başarılı olamadığı anlaşılıyor. 1913 yılına gelindiğinde hâlâ üniformalarda yeknesaklığın sağlanamadığından şikâyet edilmektedir (*PM*, 1913: no.2).

mebusların anlattığına göre maaşlarda bir uyum yoktu. Bir vilayetin içinde 100 ile 250 kuruş arasında değişen maaşlar alan polisler vardı. Mebuslar yolsuzluk ile düşük maaş arasındaki bağlantıyı vurgulayarak "300 kuruşluk polis elbette derdest ettiği adamdan tahliye için para almaya mecburdur" diyorlardı (MMZC 1/1 6: 139). 300 kuruşa ehil adamlar bulunamayacağından maaşların 400 kuruşa çıkarılması kararlaştırıldı. Toplam 434.000 liralık 1910 yılı bütçesinin 50.000 lirası EUM için ayrıldı[4] (MMZC 1/2 6: 456).

Bu dönemde, Galip Bey Avrupa polisini incelemek üzere Londra'ya gitti.[5] Dönüşünde EUM'de bir yandan önemli tensikat yapılırken, diğer yandan da "adli" ve "idari" bölümler kuruldu. 10 Şubat 1912 tarihinde bir Heyet-i İstihbariye teşkil edildi. 26 Nisan 1913 tarihinde ise bir polis müfettişliği ve yine aynı yılın Eylül ayında birinci sınıf polis müdürlüğü derecesinde olmak üzere 3,000 kuruş maaşlı bir kısm-ı siyasi müdürlüğü vücuda getirildi (Alyot: 490).

Göreve ilişkin tanımlamalarda askeri örgütlenme modelinden etkilenilerek bölük sistemi oluşturuldu. "Buna göre, her polis Bölüğünün, bir Serkomiserin sorumluluğu altında gereği kadar ikinci ve üçüncü Komiserle, Komiser Muavini ve Polis Me-

4 EU Müdürü Galip Bey'in polis bütçesine ayrılmasını istediği para 270,000 lira iken, encümen tarafından bu miktar 50,000 liraya indirilmişti. Galip Bey ise sadece İstanbul'a gerekli polis mevcudu için 180,000 liraya ihtiyaç duyulduğunu söylüyordu. (DR 1/2 6: 456)

5 Avrupa polis sistemleri arasında liberal felsefesiyle kendini ayıran İngiliz polisinin, İttihatçılar tarafından örnek alınması, bu insanların ilk başlardaki siyasal yönelimleri hakkında da fikir verir. Sonuçta, İngiliz polis sisteminin uygulanamamış olması (hatta tarihsel olarak bakıldığında uygulanamayacak olması) ve bu nedenle İttihatçıların hayalcilikle malul olmaları ilk yargımızı sadece güçlendiren bir olgu olarak değerlendirilmelidir. İttihatçıların başlangıçtaki niyetlerine rağmen sonuçta örnek alınan polis modeli, bekleneceği üzere, Fransa olmuştur. İki model arasındaki bu salınmanın Türkiye'ye özgü bir durum olmadığını belirtmek gerekiyor. Emsley'in söylediği gibi "birçok Avrupa liberali ve reformcusu kendi anayasal modelleri ve polisleri için İngiltere'ye baktılar." İktidara geldiklerinde ise, İngiliz polis modelini kendi ülkelerinde uygulamayı iktidarları için fazlasıyla emniyetsiz bulmuşlardır (Emsley 1991: 240). Ortaya çıkan sonuçtan (Fransız modeli) bağımsız olarak, İttihatçıların İngiliz polis modelini örnek almak istemelerini, başlangıçtaki siyasal eğilimlerinin bir göstergesi olduğunu düşündüğüm için, önemsiyorum.

murlarından kurulduğu gözlenmektedir" (Yağar 1988: 87). Bunun dışında her polis müdüriyetinin refaketine bir yüzbaşı; her merkeze bir mülazım ve hepsinin amiri olmak üzere bir binbaşı, disiplin subayları olarak atandı (İ. Feridun 1910: 298).

Bu dönemde polisin militaristleşmesine verilecek örneklerden biri 1911 tarihli "Muhafaza-i Asayiş ve Emniyete Memur Kuvve-i Müsellehanın Suret-i Hareketlerine Dair Talimatname" adlı yasal metindir (Yağar 1988: 127-128). Güvenlik görevlilerinin görev esnasında silah ve zor kullanma esaslarını açıklayan bu talimatname ile birlikte polisin takdir yetkisinde de önemli artışlar olmuştur. Gayet muğlak ifadelerle hazırlanan talimatnameye göre polis, karakol veya devriye sırasında herhangi bir engellemeyle karşılaşır ve bunu başka türlü savuşturma imkânı bulamazsa, ya da muhafazasından sorumlu olduğu şahıs veya eşyanın başka türlü muhafazası mümkün olmazsa silaha başvurabilecekti. Bu ve benzeri haller içinde silah kullanan görevli, aksi ispat edilmedikçe kanuni yetkisini kullanmış kabul ediliyordu. Daha da önemlisi adı geçen talimatname esas olarak askeri kuvvetler için çıkarılmasına karşın Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar polis okullarının müfredatında okutulmuştur.

Polisin militaristleşmesine ilişkin bütün bunlar olurken, diğer yandan da karşıt bir süreç işlemekte ve orduyla olan kurumsal bağlar koparılmaktaydı. Bunun en güzel örneği polis seçiminde aranacak ölçütlerde görülür. 1907 Polis Nizamnamesi'ne göre polis seçme komisyonlarında polis müdürünün yanında savcı ve jandarma komutanı da bulunuyordu. Polis bu maddeye en başından beri karşı çıkmıştı. Bu komisyonların vilayetlerde müdür veya serkomiserler, livalarda ise komiserler başkanlığında toplanmasına yönelik EUM'nin 1910'da yaptığı öneri Şuray-ı Devlet tarafından reddedilmişti (DH.MUİ 86-2/ 5). 1913 Nizamnamesi'yle birlikte, polis nihayet amacına ulaşmış ve polis olmayanlar encümenden çıkartılarak, üyeler tümüyle polisin siyasi, adli ve idari kısım şeflerinden oluşmaya başlamıştır.[6]

6 Yine de İstanbul ve taşrada hâlâ farklı intihap encümenlerinin varlığına bakarak polis seçiminde tam bir merkezileşmenin gerçekleşmediğini söylemek

Bu nizamname ile profesyonelleşme yolunda atılan önemli adımlara çeşitli örnekler verilebilir. Polise adam alma süreçleriyle başlayabiliriz. Daha önceleri, polis alımlarında mesleki bir teorik veya pratik bilgiye başvurulmaksızın sadece adayın iyi ahlâklı olmasına ve fiziki özelliklerine bakılırdı. Oysa bu nizamname ile ek koşullar getirilmiştir. Aday tespit işi doğrudan doğruya polis okullarına havale edilmiştir. Polis adayları, polis okullarınca ilk açılacak öğrenim dönemine dahil olmak üzere kaydolunmaktadır. "Polis Okulundan diploma almadan meslekte Polis istihdamı yasaklanmış bulunmaktadır. Adaylar, okula girdikten itibaren bir sene hizmet etmedikçe istifa edememektedir" (Yağar 1988: 160).

1909 tarihli bir belge işe alma yöntemlerinin profesyonelleşmesinin 1913 yönetmeliğinden daha önce başladığını göstermektedir. Bu belgede, EUM'nin polis komiserliklerinde boş olan yerlere hukuk okulu mezunlarının alınacağını bildirdiği görülmektedir (DH. EUM. THR. no. 65).[7]

Daha önce sözü edilen "tensikata" ilişkin yaşananlar da, profesyonelleşme girişimlerini göstermesi bakımından oldukça aydınlatıcıdır. 1908 Devrimi'nden sonra polis örgütünün önemli oranda bir tensikata maruz kaldığından söz etmiştik. 1910'da Tensikat Komisyonu işten atılmış personelin gerektiği takdirde yeniden işe alınabileceğine karar verdiğinde EUM buna şiddetle karşı çıkar. Dahiliye Nezareti'ne gönderilen bir notta, bir kişinin polis görevlisi olması için sadece okuryazarlığın yeterli olmayacağı, aynı zamanda o kişinin "eşgal ve yaşında haddi nizamide bulunması, rüştiye mektebi mezunu olması veya o derecede imtihan vermesi" gerektiği belirtilir. İki yıl önce meslekten çıkartılan bu kişiler ise hem okuma yazma bilmiyorlardır hem de yaşlıdırlar. Dahiliye Nezareti, EUM tarafından zik-

mümkün görünüyor. Örneğin Dahiliye Nazırı, bir polis adayının Musul'a tayinini reddetmiş ve tayinin, ilin kendi içinde yapılması gerektiğini belirtmiştir (DH.MUI 96- 2/7).

7 Diğerlerinde olduğu gibi, bu reformun da uygulanmasında zorluklar çıktığı anlaşılıyor. Bu belgeden iki yıl sonra, 1911'de, EUM yerel idarecilere, polis örgütü dışında kimsenin işe alınmaması konusunda uyarılar göndermeye devam ediyordu (*Polis* 1912, no. 16).

redilen nedenleri gözeterek, bu kişilerin tekrar işe alınması durumunda kesinlikle polis memuru olmamaları yönündeki talebi kabul eder (DH.MUİ 118/ 14).

Profesyonelleşmenin önemli göstergelerinden olan polis okulları, İTC ile birlikte önem kazanmıştır. İTC'den önce sadece Selanik'te polis okulu varken 1911 yılına gelindiğinde İstanbul ve Beyrut'ta polis okulları açılmış durumdaydı ve toplam 700 polis eğitim görmeye başlamıştı (MMZC 1/3 7: 345). *Polis* dergisinin Aralık 1911 sayısında verilen bilgiye göre "İstanbul Polis Mektebi o yıl 208 mezun vermişti. O ana kadar okula kaydolan toplam 1800 öğrenciden 1692'sine "şehadetname" verilmişti. (*Polis*, no. 14). Yine bu yıllarda Erzurum, Beyrut, Bağdat, Trabzon, Sivas ve Konya'da polis okulları açılmıştır (Tongur 1946: 267).[8] 1914 yılının EUM bütçesinde bir önceki yıla göre en fazla zam alan kalem "polis mektepleri"idi. Bu kalem 847,899 kuruştan 1,662,699 kuruşa çıkmıştı (MAZC 3/1 1: 353).

Polislerin işe alınmasında mesleki eğitim temel belirleyici duruma gelmiştir. Örneğin bir komiser adayının başvurusu, Mekteb-i Mülkiye idadisinden mezuniyet derecesinin "orta" olması nedeniyle komiser olamayacağı, ancak polis memuru olabileceği gerekçesiyle EUM tarafından reddedilmiştir (DH. EUM. VRK., no. 13). Personel eksikliğine rağmen, EUM yeni polis memurlarını işe almakta oldukça seçici davranmakta olduğu anlaşılıyor. Birçok başvuru, mesleki standartlara uymadıkları gerekçesiyle reddedilmişti (bkz. DH. EUM. VRK., no. 693, 733, 749).

Polis okullarında verilen eğitimin içeriğinde ise, daha önce vurguladığımız militarist yönelim kendini belli eder. Müfredatta silah bilgisi ve askeri davranış kalıpları ağırlıklı yer işgal etmektedir. Amirlerin astlarına verdiği emirler orduda kullanılan komutların aynısıdır: "Hazır ol", "rahat" gibi... Ayrıca, örneğin 12 kişilik bir polis grubunu sevk ve idare eden amir "bir sıra ile saf harp nizamında cem olun" diyerek komut ve-

8 Alyot, İstanbul dışındaki bu okulların ömrünün kısa sürdüğünü ve Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla birlikte kapandıklarını yazıyor (Alyot 1947: 814).

riyordu (İ. Feridun, 1910: 128). 20 kişiden fazla olarak dolaşan polis grubu için "manga kolu tanzimi" uygulanıyor; ayrıca dönüşler, kırk beş derece dönüşler, yürüyüş, yerinde saymak, çarklar gibi askeri yürüyüş teknikleri gösteriliyordu (*a.g.y.*, 148).

İTC hükümetlerinin bürokrasiyi rasyonelleştirme politikalarına paralel olarak, 1913 Nizamnamesi ile birlikte polislikte terfi mekanizması da daha sistematik hale getirilmiştir. Buna göre bir üst rütbeye terfi etmek, bulunulan rütbede en az iki yıl hizmet etmek şartına tâbidir. Bu koşulu yerine getirenlerden ayrıca olumlu sicil almış olmaları ve açılacak sınavı kazanmaları beklenmektedir (Yağar 1988: 163).[9]

Sonuç olarak şu söylenebilir ki poliste uzmanlaşma ve ordudan özerkleşme 1913 Nizamnamesi ile olgunluğa ulaşmıştır. Bu nizamname, Tongur'un deyimiyle, polisin o güne kadar geçirdiği evrimin bir ürünüdür; bu açıdan Fransa'dan kopya edilen diğer mevzuatlardan farklıdır. Daha da önemli olarak, sürecin bütün tamamlanmamışlığına rağmen, ilk defa "polis kuruluşunu askeri kıtalarının kuruluşuna benzeyen bir tertipten başka türlü tanzim eylemiş ve zaptiye devrinin polis neferi yerine polis memurunu getirmiş"tir (Tongur 1946: 207).

Kısacası İTC iktidarında polis, bir meslek olarak kendini tarif etmeye başlamıştır. Süreç sonunda polis yalnızca toplumsal güçlerden değil aynı zamanda diğer devlet organlarından da özerkleşmiştir. Polislerin denetlenmesi konusundaki değişimler izlendiğinde bu daha açık bir şekilde ortaya çıkacaktır. Memurların yargılanmasına dair Osmanlı'dan bugüne geçirilen evrim çok kabaca şöyle özetlenebilir: Mutlak monarşinin gereği olarak Tanzimat'a kadar memurlar hakkında dava açılması düşünülmez iken, Tanzimat'la birlikte Danıştay kurulmuş ve memurlar için normal adli mahkemelerden ayrı olarak özel yargılama usulleri getirilmiştir. "Daha sonra 1876 Ka-

9 Aslında bu konudaki çalışmalar 1911'de başlamıştı. EUM'den vilayet polis müdürlerine yazılan bir tebligatta bütün polis memurlarının, düzenli kayıtlarının tutulacakları gerekçesiyle özgeçmişlerini merkeze göndermeleri istenmiş ve özgeçmişi gelmeyen memurların hiçbir yere tayin veya terfilerinin yapılmayacağı bildirilmişti (Polis, 1911: no.3).

nunu Esasisi ile Danıştay'ın görevlerinin adliye mahkemelerine verilmesi sonucu, memurların yargılanması görevi de adliye mahkemelerine bırakılmış; ancak 4 Şubat 1329 (1913) tarihinde çıkartılan Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat ile memurların yargılanması bakımından yeniden özel usuller öngörülmüştür" (Günday 1996: 557). İttihatçıların çıkarttığı bu kanunun 13. Maddesine göre "memurların vazifeleriyle ilgili suçlarından dolayı ilgili idari mercilerce ve kurullarca haklarında lüzum-u muhakeme kararı; cumhuriyet savcılıklarına tevdi edilmedikçe cumhuriyet savcılıklarınca haklarında doğrudan doğruya tahkikat yapılamamaktadır" (Özel 1974: 489). Devlet memurlarının çevrelerinde örülen bu koruma duvarlarının, özellikle yerel birimlerdeki etkileri ayrıca düşünülmelidir. Özel'in de vurguladığı gibi "ilçelerde her ne kadar lüzumu muhakeme veya meni muhakeme kararını hukuken ilçe idare heyetleri vermekte ise de, diğer üyeler kaymakamın maiyetinde birer memur oldukları için kaymakamın dediği" olacaktır (*a.g.y.*, 490-1).

Devlet memurlarının genel olarak sahip oldukları bu koruma duvarları, polisler için daha da tahkim edilmiştir. 1912 yılında yayınlanan ve çok yakın zamana kadar Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu'nun temel metni olan "7 Recep 1325 (1907) tarihli Polis Nizamnamesine müzeyyel [eklenmiş] Kanun-u Muvakkat"a göre polisler gerekçe gösterilmeksizin yerli yersiz mahkemelerde tanık olarak bile dinlenemiyorlardı (Yağar 1988: 137).[10] Ayrıca aynı kanuna göre vukuata karışmış kişilerin polis aleyhine yapacakları şahitliğin geçerli olmayacağı belirtilmişti.

1913 Polis Nizamnamesi, polislerin yargılanmasını da oldukça karmaşık bir hale getirerek zorlaştırmıştır. Öncelikle sanık hakkında hazırlık soruşturması yapılır (tahkikat-ı evvel). Gerekli savunmaların alınmasıyla oluşturulan fezleke görevlinin bağlı olduğu müdüriyete verilir. Müdüriyetçe görevlinin suçlu olduğu kanaatine varılması halinde gerekli cezai işlemin

10 Polisler, görevlerini aksattığı gerekçesiyle mahkemelere şahit olarak çağrılmaya en başından beri karşıydılar (DH. EUM. THR. 7/14).

ikmali için evrak Polis Divanı'na gönderilir. Polisteki idari yargı Polis Divanları eliyle icra edilir. Bunlar, Adli Kısım Reisi başkanlığında iki komiser üyeden oluşur. Divanların kararları kesin olup temyizi mümkün değildir. Eğer polisin davranışı ceza kanunu gereğince de suç kapsamındaysa mahkemeye sevk edilir. Üst kademe polisler hakkındaki işlemler Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'nce yapılır (Madde 58- 73).

Bu bölümü bitirirken her toplumsal/siyasal süreçte olduğu gibi burada da madalyonun çift yüzlü olduğunu bir kere daha hatırlatalım. İTC dönemindeki örgütlenme ve profesyonelleşme çabaları polisi bir yandan askerden ayırırken, diğer yandan ona daha bağlı ve sadık bir kurum haline getirmiştir. Polisler – en azından kamusal alanda– bunu dile getirmişlerdir. Örneğin 1910 tarihli ders kitabında polis ve ordu sırasıyla, "küçük ve büyük biraderler" olarak nitelenir (İ. Feridun: 122). Benzer şekilde, 1912 yılında bir gazetede polisin maaşının azlığı eleştiri konusu yapılırken bu maaşın mülazımların aldıkları maaşla mukayese edilmesi üzerine hemen *Polis* dergisinde bir yazı yayımlanır. Bu yazıda polisle ordunun arasında hiçbir sorun olmadığı söylenerek orduya duyulan saygı oldukça ağdalı bir dille belirtilir (*Polis* 1912: no. 26).

Sözün özü, İTC, göreli olarak profesyonelleşmiş, ordudan özerk fakat aynı zamanda ona sadık ve otoritesini kabul etmiş bir polis örgütü yaratabilmeyi başarmıştır. Bu örgütün polislik pratikleri ise en net şekilde bir sonraki bölümde inceleyeceğimiz, "kamu düzenine" ilişkin anlayışlarında ve bu alanda kuralları uygularken yaptıkları tercihlerde gözlenir.

SEKİZİNCİ BÖLÜM

KAMU DÜZENİ POLİSLİĞİ VE SUÇUN TANIMI

Polis çalışmalarının önemli isimlerinden Reiner şöyle der: "Tarihsel ve sosyolojik olgular, polisin asli etkinliğinin hiçbir zaman suçla savaşmak olmadığını ve olamayacağını göstermektedir. Bunu böyle görmek, medya ve pop kültürünün yarattığı mitolojinin bir sonucudur. Tarihsel olarak ve polise yönelik somut talepler bakımından polislik işinin esas alanı, düzenin sağlanması gibi daha yaygın bir alandır" (Reiner 1985: 172).

Reiner'in tanımının Osmanlı örneğine uyduğunu gösteren en iyi göstergelerden biri dedektiflerin konumudur. Suçu önlemeyi temel hedef alan bir polis gücü için, dedektiflerin varlığının yaşamsal önemde olması beklenir. Palmer'ın da belirttiği gibi eğer suç meselesi, yeni polis örgütlerinin kurulmasının ardındaki temel neden olsaydı, bu örgütlerde ilk olarak suç izleme bölümlerinin kurulması gerekirdi (1988: 9). Ne var ki, Osmanlı örneğine baktığımızda bu bölümün başlangıçta örgüt şemasında yer almadığını, dahası, kurulduğunda da ona çok fazla bir önem verilmediğini görüyoruz.

"Adli zabıta" adı altında bir birim var olmakla birlikte, bu birim için özel bir polis kuvveti tahsis edilmemiş ve her polisin gerektiğinde adli polislik yapabileceği bir düzen getirilmiştir. Örneğin suç vakalarının çözümüne yönelik olarak ancak 1913

yılında kurulan "istidlaat" şubesi henüz iki ayını doldurmadan Dahiliye Nezareti'ne bağlanmış, daha sonra 1914'te EUM bünyesine alınmış, nihayet 1916'da lağvedilmişti (Alyot 1947: 491). "Adli polis"in temel görevi ise işlenen suçları araştırmaktan çok, kamu düzenine ilişkin "suç"lara karşı inzibati tedbir almaktır. Polis, kendisini suçu araştırma işinden o kadar uzak görür ki dergilerindeki bir yazıda, temel görevlerinin "idari" (önleyici) polislik olduğu belirtildikten sonra, "bir kere suç işlendiğinde görev polisten çıkıp adliyenin olmuş olur" diye yazmaktadır (Polis 1911: no. 4).

Dedektifler (*taharri memurları*) ise ilk olarak 1913 Nizamnamesi ile kurulmuştur. Fakat bu şubeye verilen önem çok düşük düzeyde kalmış ve kadro tam anlamıyla oluşturulamamıştır. Alyot'un ifadeleriyle "Nizamnamede bunların tayin ve azli hakkında hususi talimat vücuda getirileceği kaydı mevcut olmasına rağmen bu talimat hazırlanmamıştır. Bu taharri memurlarının, gerektiği hallerde resmi memurlar arasına geçmesi kabildir." Alyot'un isabetle belirttiği gibi, "bu kaydın yersizliği aşikardır. Çünkü gerek vaziyeti gerek maaşları bakımından polis memurlarının üstünde olan taharri memurlarının bazı hallerde resmi memurlar sırasına geçebileceklerini demekle [sic] mevkileri daha aşağı gösterilmiştir" (Alyot 1947 507). 1917 yılında Ayan'da yapılan tartışmalardan öğreniyoruz ki bu tarihe kadar taharri memurlarının sayısı sadece 42 idi (MAZC 3/3 2: 211). Dahası, taharri memurları esas olarak siyasi polisin yerine kurulmuşlardı. Her ne kadar adi suçların araştırmalarında da görev alsalar temel görevleri siyasi idi (Polis 1911: no. 16).

Buraya kadar söylenenler doğruysa, polisin esas işlevinin suçla savaşmaktan çok kamu düzenini sağlamak olduğunu iddia edebiliriz. Konumuz açısından önemli olan boyut şudur ki; kamu düzeniyle ilgili görevlerinin uygulanması sırasında polislerin yaptıkları tercihler devlet-toplum ilişkisini derinden etkiler. Bundan başka, "ciddi" suçların aksine kamu düzeni "suçlarının", suç olarak kabul edilebilmeleri için öncelikle öyle tanımlanmaları gerekir. Tanım iki farklı yolla ya da bun-

ların bir şekilde bileşimiyle yapılabilir: Kamu düzeni meselelerinin siyasallaştırılması ve/veya kriminalize edilmesi (Brewer vd. 1996).

Kamu düzeni meselesinin siyasallaşmasının ise esas olarak iki yoldan gerçekleşebileceğini düşünüyorum: Birincisi, daha önce de gördüğümüz üzere, suçun denetlenmesi işi devletin elinde merkezileştiğinde ister istemez her türlü suçun siyasal göndermeleri olacaktır. İkincisi, görece demokratik açılımların yaşandığı ve merkezi sansürün basın yoluyla aşıldığı dönemlerde, bizatihi insanların suçun varlığından haberdar olmaya başlamaları da meseleyi siyasallaştıracaktır. 1908'le başlayan dönem Osmanlı'da bu iki olgunun çakıştığı bir dönemdi. Suçun denetlenmesi işi, polisin elinde merkezileştiği gibi, Meclis-i Mebusan'ın açılmasıyla birlikte bölge mebusları arasındaki artan iletişim sonucunda, o ana kadar halkın haberdar ol(a)madığı suçların varlığı da kendini hissettirmeye başlamıştı. Gümülcine mebusu İsmail Bey'e kulak verebiliriz: "Devri sabıkta asayiş, umumiyetle muhtel [bozuk] değildi. Muhtel olduğu kabul olunmuyordu, bendeniz evvelce Harput'ta, Dersim'de vesairede vukua gelen halatı bilmiyordum, bilmediğimden oradaki cinayata adem-i vukufum, orada ceraim vuku bulmamış, fenalık vaki olmuyor tarzında, zannederdim. Şimdi ise kamilen müşterek bir surette memleketimizde cereyan eden vukuatı tadad ediyor [sayıp döküyor] ve hep anlıyoruz. İşte bu anlamak, bize zan tevlit ediyor [şüphe doğuruyor]" (MMZC 1/1 1: 543).

Devlet yöneticileri, Zolberg'in (1972) "çılgınlık anları" olarak tanımladığı ani demokratikleşme dönemlerini, siyasal eylemleri kriminalize etmek yoluyla kendi çıkarları için kullanabilirler. Bu ise iki şekilde gerçekleştirilir: i) eylemlerin siyasal boyutunu görmezden gelirler ve bunları ceza yasasının basit ihlalleri olarak görürler. Dahası, bu durumlarda devlet yöneticileri bu eylemleri de içerecek yeni yasalar tasarlayıp polisin takdir yetkisini artırmaya çalışabilirler; veya ii) mevcut ceza yasası açısından bir sorun oluşturmayan sıradan bir eyleme siyasal bir amaç yükleyebilirler. Bu durum, polise ceza yasasının cevaz

verdiğinden daha dar bir yasal çerçevede hareket etme fırsatı verir (Brewer vd. 1996: xviii).

İstanbul mebusu Hallacyan Efendi'nin şu sözleri özellikle başkent söz konusu olduğunda asayiş problemlerinin nasıl doğrudan siyasal bir içerikle yorumlandığını bütün açıklığı ile göstermektedir: "Malum değil midir ki İstanbul'da kuvve-i zabıta suret-i mükemmelede tensik edilememiştir [düzene konulamamıştır]. Bütün ahali, bütün matbuat bunu bağırıyor. Siz [Dahiliye Nazırı] Kuvve-i Zabıtayı nasıl tensik ediyorsunuz. Niçin şimdiye kadar hâlâ diyorlar ki 'İstanbul'da asayiş yoktur'. Bütün matbuat bunu söylüyor. Biz bunu nasıl inkar ederiz?" (MMZC 1/1 1: 547).

Suçun siyasallaşmasına (en azından siyasal bir mesele olarak algılanmasına) karşı hükümet siyasal suçları kriminalize ederek yanıt verir. 1907 Nizamnamesi'ne göre polis, zabıta-i idare; zabıta-i adliye ve zabıta-i mülkiye olarak ayrılmışken; 1913 Nizamnamesi'nde zabıta-i idare (idare ve belediye) ve zabıta-i adliye (adliye ve siyasi kısım) olarak ikiye ayrılmış ve siyasi polis, adliye polisinin içine alınmıştı. İttihat ve Terakki'nin baskıcı döneminin ürünü olan bu düzenleme, iktidarın uyguladığı siyasal muhalefetin kriminalizasyonu stratejisi bağlamında değerlendirilmelidir.[1]

Nitekim, dönemin gözlemcilerinden biri, Birinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında İstanbul'daki durumu şöyle anlatır: "İstanbul'da suç sorunu, pek çok başka kentte olduğu gibi, büyük savaştan beri daha karmaşık hale geldi... Bunlardan başlıcası ve en önemlisi, çeşitli yerlerden buraya gelen çeşitli uluslaın oluşturduğu büyük mülteci kalabalığıdır... Buna bağlı olarak hırsızlık ve ahlâksızlık, büyük bir olasılıkla diğer suçlarda da artış görülmektedir" (Riggs 1922/1995: 281). Bu kadar birbirinden farklı özellikteki insanların altyapı problemlerini henüz çözememiş olan bir kentte bir araya gelmeleri ister istemez

1 İTC'nin iktidarını iyice sağlamlaştırdığı ve mecliste muhalefetin kalmadığı 1914 yılında Siyasi Kısım bağımsız bir şekilde örgütlendi. Fakat bu mecliste bile bazı mebuslar, polislerin tanım gereği her türlü suçu kovuşturmakla görevli olduklarını ve bu nedenle ayrıca bir Siyasi Kısım'a gerek olmadığı görüşündeydiler (MMZC 3/1 1: 443).

siyasal ve etnik mücadeleyi de birlikte getirdi. Polisin izlediği kriminalize etme stratejisi Riggs'in gözlemlerinde kendini belli eder: "Adli suç olarak sınıflandırılan şiddet olaylarından pek çoğu gerçekte siyasi kökenlidir; kentin geleceği belirlenene kadar da bu olgu böylesine olağandışı boyutlarda devam edecektir" (*a.g.y.*, 281).

Aslında muhalefetin kriminalize edilmesi, Osmanlı yöneticileri için neredeyse bir zorunluluktu. Devlet yöneticileri, etnik bakımdan bölünmüş bir imparatorlukta dağılmayı durdurabilmek adına, yapabildikleri kadarıyla etnik ve dinsel muhalefeti adi suç kapsamına almaya çalışmış ve bu hareketlerin gerçek içeriğini inkar etme yolunu seçmiştir. 1901 yılında İzmir'de Rumlarla Yahudiler arasında çıkan bir olayı, bu bağlamda zikredebiliriz. Olay, bir Yahudi'nin bir Rum çocuğunu kaçırıp yediği iddiasıyla suçlandığı çok sayıdaki olaydan biriydi! Bu konu, anti-semitik politikaların bir bahanesi olarak tarihte daha önce de kullanılan ve özellikle Doğu Avrupa'da Yahudilerin yaşadığı bölgelerde örneklerine rastlanan "repertuarın" bir parçasıydı (Benbassa 1986).

Bizim olayımız da, bir Rum çocuğunun kaçırılması üzerine bundan Yahudilerin sorumlu olduğu söylentisinin yayılmasıyla başlar. Birkaç bin Rum İzmir'in sokaklarına dökülünce, Rum ve Yahudi cemaatleri arasında çatışmalar yaşanır. Tutuklamaların ardından, 31 Temmuz 1901'de mahkeme başlar. Her iki etnik grubun en iyi avukatları davada görev alırlar. Bu çalışma bağlamında ilginç olan nokta, polislerin tanıklığıdır: "Yetkililerin, polis şefinin, komiser ve güvenlik kuvvetlerinin ifadeleri, hep olayların asayişi bozmakla ilgili yanlarını vurgularlar; komisere hakaret, askerlerle çatışma, yumruklar, sopalar, taş ve bıçaklarla askerleri tehdit, devlet görevlilerine saldırı ve yaralama gibi... İddianamenin bizzat kendisi, olayın temelinde bulunan kan iftirası meselesini bir kenara koyarak intizamsızlığı ön plana çıkarır" (*a.g.y.*,). İlerleyen sayfalarda işçi sınıfıyla ilgili sorunların da nasıl asayiş sorunu olarak algılandığını göreceğiz.

1908 Devrimi'nden sonra bu eğilim artarak devam etmiştir.

İttihatçılar, kendi "ittihat" projelerine engel oluşturabilecek her türlü muhalefet hareketini siyasal içeriğinden soyutlamaya çalışmışlardır. Çoğu devrimde olduğu gibi 1908 Devrimi'nden sonra da bir genel af ilan edilmişti. Aslında af siyasal suçlular için ilan edilmekle birlikte, iktidar affetmek istemediği siyasal suçluların aslında adi suçlu olduğunu öne sürüyordu. Muhalefeti kriminalize etme stratejisi yürürlükteydi. Önde gelen Kürt ailelerinden Bedirhan ailesinin üç lideri Abdülhamit döneminde siyasi suçlular olarak hapse atılmıştı. Trablusgarp'daki bu üç Kürt lideri için Adliye Nazırı af isterken Sadrazam Hüseyin Hilmi Paşa bunların aynı zamanda cinayet işleyen adi suçlu olduğunu, bu yüzden af kapsamının dışında bırakılmaları gerektiğini söylüyordu (MMZC 1/1 4: 609-610). Durum şimdi tersine dönmüş, Abdülhamit döneminin "siyasi" mahkumları artık "adi" suçlu olmuşlardı.

İTC'nin "siyasal" olana duyduğu tepki ve "şeffaflık" saplantısı bu stratejiyi besleyen ana etkenlerdi. Eski rejimden farklarını suçlar bağlamında şöyle koymaktaydılar: "Devri Sabıkta olduğu gibi bazı vekayii, mahiyeti itibariyle ceraimi adiyeden iken ona bir siyasi şekil verip de şekli batılı harici ile bir şey yapılırsa, bu muvafık olmaz" (MMZC 1/1 5: 163).

Bu örneklerin de ima ettiği gibi, "kamu düzeni" meseleleri Osmanlı İmparatorluğu'nda kriminalize edilerek yorumlanmışlardır. Ne var ki, bu stratejinin uygulandığı genel bağlamı anlayabilmek ve Osmanlı İmparatorluğu'ndaki "kamu düzeni" polisliğine dair sunacağım olguları değerlendirebilmek için, öncelikle bizatihi kendisi gayet sorunlu bir kavram olan "kamu düzeni" kavramını kurcalamak gerekiyor.

Yerine göre, sarhoşluktan ayaklanmaya kadar bir dizi etkinliği kapsayabilen bu kavramı Anglo-Sakson geleneği bağlamında tanımlamanın daha kolay olacağı söylenebilir. Kavramın bu bağlamdaki kullanılışı, çok basitçe kamu düzensizliğinin tam tersini anlatır. Esas olarak bir topluluğun güvenlik duygusuyla ilgili olarak tanımlanan kavram için Kelling (1995: 163) şöyle yazmaktadır: "O halde düzensizlik, yere, zamana ve yerel geleneklere bağlı olarak, toplumdaki normallik ve huzura yönelik

yerel beklentileri ihlal eden saldırgan bir davranıştan kaynaklanan bir durumdur."[2]

Osmanlı İmparatorluğu ise idari yapısı bakımından Fransız sisteminin sadık bir izleyicisiydi ve bu nedenle polis, her iki ülkede de benzer kamu düzeni anlayışına sahipti. "Fransa'da" diye yazmaktadır Ridley ve Blondel, "kamu düzeni kavramının, geleneksel olarak, İngiltere'dekinden daha geniş bir anlamı vardır ve polis sözcüğü farklı bir şekilde kullanılır. Kamu düzeninin korunması yalnızca ani bir şekilde ortaya çıkmış bir düzensizliğe karşı harekete geçmek ya da düzensizliğin bastırılması anlamına gelmez; toplumun genel iyi düzeni anlamına gelir... [Aynı zamanda] toplumsal ve iktisadi alanlardaki çok geniş bir sorunlar kümesinin düzenlenmesini kapsar" (1965: 160).

İttihat ve Terakki iktidarıyla birlikte Osmanlı devletinde kamu düzeni kurallarının tanımlanması ve uygulanması daha da yaşamsal bir hal almıştı. Yeni iktidar, merkezde oluşturduğu kurallara göre toplumsal hayatı düzenleyebilme yolunda aracı toplumsal gruplar/kurumlarla giriştiği mücadelede mevzi kazanabilmek için ağırlıklı olarak bu düzenlemeleri kullanıyordu. Migdal'ın deyişiyle "gerçekte çatışma, toplumda kuralları koyma (ve bunları uygulama) hakkına ve kapasitesine kimin sahip olduğu üzerinden gerçekleşiyordu" (1988: 30).

Osmanlı İmparatorluğu'nda kamu düzeni kavramının nasıl algılandığını ve bu bağlamda polisin görevinin nasıl tanımlandığını görmek için, Dahiliye Encümeni sözcüsünün aşağıdaki konuşması aydınlatıcı olacaktır. Bu konuşma İTC döneminin en önemli kamu düzeni yasası olan "Serseri ve Mazannei Su' Eşhas Hakkındaki Kanun"un 1909 yılındaki tartışmaları sırasında yapılmıştır. Egemen sınıfların kaygılarını gayet iyi yansıtan sözcü, polisi şu şekilde meşrulaştırır: Polis, çalışan saygın sınıflarla iş disiplininden uzaklaşmış olanları birbirinden ayırmak için gerekli olan bir kurumdur (MMZC 1/1 2: 426-7).

2 Bu söylenenler, kamu düzeni polisliğinin Anglo-Sakson dünyası bağlamında tarafsız bir kavram olduğu anlamına gelmez. Son tahlilde, düzeni sağlamak siyasetle ilintilidir ve polisin takdir yetkisinin genişliği, denetlenebilirliği ve tanımına dair sorular doğurur (bkz. Reiner 1992: 146).

Hazırlanan yasa taslağına göre serseriler üç türlüdür. Birinci sınıf esas olarak işsiz kesimi anlatır. Bunlar üretime katkıda bulunmadan sadece tüketenler, böylece de ülke ekonomisine zarar verenlerdir. İkinci sınıf ise geçici bir süreyle işsiz kalanlardır. Bunların serseriliği geçicidir ve hükümetin himayesine muhtaçtırlar. Esas önemli olanlar ise üçüncü sınıf serserilerdir. Bunlar ilke olarak çalışmaya karşı, "fıtraten" serseri olanlardır. "Bunların men'i, her halde ıslahlarına dair tedabirin bir zecri şekil almasıyla kabil olur, yani ahkam-ı zecriye şeklinde yapılması lazım gelir." Bu tarz kimselerin suç işlemiş olması ya da bir başka kişiyi taciz etmeleri gerekmez. "Fakat böyle olmakla beraber," diyor sözcü, "arz olunan esbaptan dolayı bunların bir mahalde mevcudiyetleri halkın huzur ve istirahatlarının insilabı [ortadan kalkması] huzur ve emniyetlerini ihlal eden kimseler oldukları cihetle, bunlar hakkında her halde tedabir-i manianın ittihazı [önleyici tedbirlerin alınması] zaruridir" (MMZC 1/1 2: 426-7).

İTC'nin kamu düzenine ilişkin "suçları" algıladığı genel zihniyet yapısı buydu. Aşağıda kamu düzeni "suçlarını" tanımlayan süreçler, dört ayrı alan örneğinde incelenecektir. Bu alanlardan birincisi, fuhuşun düzenlenmesi dolayımıyla kadınların denetlenmesi; ikincisi özel bir "serseri" tanımıyla alt sınıfların gündelik yaşamlarının denetlenmesi; bununla bağlantılı olarak üçüncüsü, işçi sınıfının hem serseriler hakkındaki yönetmeliklerle, hem de çalışma hayatına dair yasalarla disipline edilmesi; dördüncüsü ise gösteri ve örgütlenme haklarını düzenleyen yasalar üzerinedir.

Fuhuş

Osmanlı İmparatorluğu'nda kamusal alan esas olarak erkeklere aitti. Kadınlar, dış görünüşlerinin kesin bir sınırlamaya tâbi tutulmasıyla kamusal yaşamın dışında bırakılmışlardı. III. Osman döneminde (1754-1757), İstanbul'da kadınların haftanın üç gününde dışarı çıkmaları yasaklanmıştı. 1876 gibi geç bir tarihte bile kadınların gece dışarı çıkmasını yasaklayan yönetmelikler bulunuyordu (Güzel 1985: 858-859).

Yoksulların denetlenmesi son tahlilde serseriler hakkındaki kamusal alanlara ait yasalarla sağlanmış olduğundan bu hükümlerin, esas olarak özel alanda varolan kadınlara uygulanması çok zordu. Kadınlar için yapılan fuhuş yönetmeliklerini, erkekler için yapılan serseriler yasasının bir benzeri olarak ele almayı bu yüzden uygun buluyorum. Bu yönetmelikler, kadının kamusal yaşamına konan sınırlamaları devam ettirmenin araçları olarak önemli işlevler üstlenmişti. Ayrıca İTC'nin toplumsal projesinde kadınlar yaşamsal roller alıyorlardı ve kadınların faaliyetleri üzerindeki devlet denetimi vazgeçilmez hale gelmişti. Davis, 19. yüzyılın İtalya'sındaki fuhuş yönetmelikleri üzerine yazarken şu yorumu yapar: "Saygın sınıflara ait kadınların korkmaları için fazla neden yoksa da, yoksul sınıflar arasında bir arada yaşamanın yaygın olması nedeniyle işçi sınıfının kadınları için tehlike daha büyüktü" demektedir (1988: 229). Polisin kadınlara karşı tavrını meşrulaştırdığı bir alan olarak fuhuşu inceleyeceğim bağlam da budur.

Kadınların gündelik yaşamını kontrol altına almaya çalışan yasalar Osmanlı'nın ilk dönemlerinden itibaren mevcuttur. Örneğin kadınlar tacizle karşı karşıya geldiklerinde bile eğer bunu kanıtlayamazlarsa ve erkek de yemin ederse kadın müfteri [iftira eden] sıfatıyla dayak yer veya para cezasına çarptırılırdı (Alyot 1947: 26).

Kadının kamusal alana çıkışını sınırlayan önemli bir unsur da toplumsal damgalamanın (*stigma*) çok rahatlıkla kadınlar aleyhine işletilebilmesiydi. Hal ve tavırları hatta yürüyüşleri bile denetim altındaydı. Ayrıca Hıristiyan ve Müslüman kadınları birbirlerinden ayırmak için her şey yapılmıştı. Örneğin, "Hıristiyan kadınları siyah renk elbiseden maada kumaştan ferace ve ayaklarına sarı çedik pabuç giyemezlerdi. İslâm kadınları ise bed renk denilen sarı, pembe ve emsali açık renkli ferace giymekten men edilmişlerdi. Nevzuhur denilen modanın husule getirdiği zararları izale ve moda salgınıyle mücadele etmek için kadılara emir verilmekteydi" (Alyot 1947: 63-4).

1777 yılında İstanbul kadısının hazırladığı bir rapor "fuhşun" o dönemde oldukça yaygın olmasına rağmen imamla-

rın ve polis görevlilerinin, rüşvet aldıkları için bu konuyu görmezden geldiklerini söylüyordu. Semt sakinleri ise polislik işlerinde kendilerine yüklenen kolektif sorumluluğun bir sonucu olarak "fuhuşla savaş" kapsamında evlere düzenli baskınlar düzenlemekteydi (Berksun 1946: 157). Berksun, devamla, Osmanlı'daki ilk genelevlerin Tanzimat'tan ve özellikle 1854 Kırım Savaşı'ndan sonra yabancıların teşvikiyle açıldığını ve bu dönemde hükümetin kadınların sağlık kontrolünden geçirilmesine dönük çabalarına karşı yabancıların, kapitülasyonları gerekçe göstererek "şahsi hürriyetlerinin tahdit edilemeyeceği beyaniyle müşkilat" çıkarttıklarını yazıyor (*a.g.y.*, 157-8).

Özellikle 1908 Devrimi'yle birlikte serpilen toplumsal hareketlerin bir parçası olarak kadınlar yüzyılların ürünü olan bütün bu toplumsal sınırlamalara karşı seslerini yükseltmeye başlamışlardı. Bu dönemde birçok kadın dergisi ve yirmiden fazla kadın derneği kurulmuştu (Güzel 1985: 861). Aslında kadın hareketi İTC tarafından da özendirilen ve desteklenen bir hareketti. Tunaya'nın dediği gibi bu dönemde "kadın meselesi milli bir iktisat ve kültür meselesi olarak ele alınmıştır" (aktaran Güzel *a.g.y.*, 859). İTC'nin bu tavrı esas olarak bağımsız bir kadın inisiyatifinin geliştirilmesine yönelik değildi. Modernleşme projesinin bir parçası olarak görülen kadın hareketi, bu yanıyla bir orta sınıf projesiydi ve devletin koyduğu belli sınırları aşmamasına özel önem veriliyordu. Özellikle alt sınıflardan kadınlar için geçerli olan bu kontrollü çevre ise sürekliliği olan bir polis denetimiyle sağlanabilirdi. Fahişelerin damgalanabilmeleri ve denetlenebilmeleri için polise ciddi bir takdir yetkisi ve kurumsal bir güç veren fuhuş yönetmelikleri bu amaçla düzenlendi. Ders kitaplarında, polis memurlarından "hal ve davranışları milli ahlâk ve dini kurallara aykırı kadınların" denetlenmesine özel önem vermeleri isteniyordu (İ. Feridun 1910: 59).[3]

1914'te savaşın ilan edilmesiyle birlikte kadınlar üzerindeki denetim artmıştır. Genellikle savaş zamanlarının ahlâki alanda daha katı bir polislik için fırsat yarattığını biliyoruz (Spencer

3 Polisin "İslama uygun olmayan" davranışlar gösteren kadınlara kötü davrandığını 1909 tarihli bir belgeden öğreniyoruz (DH. EUM. THR., no. 455).

1985: 151); nitekim Osmanlı polisi de bu fırsattan yararlanmaya çalışmıştır. Öte yandan, katı yönetmeliklerin toplumun üst sınıfında yer alan kadınlar için uygulanması hiç de kolay değildi. Dönemin tanığı bir gözlemci şöyle yazıyor: "Savaş döneminde, kadın başkaldırısına son vermek amacıyla sert bir ferman çıkarılmıştı: "Yeni kıyafetlerin benimsenmesi İstanbul'da skandala dönüşmüştü. Bütün Müslüman kadınlara etek boylarını uzatmak ve daha kalın peçeler örtünmek için iki gün verilmişti. Bu tebligat duyulur duyulmaz, Türk aristokratlarının, nazırların ve hükümetin üst kademelerindeki görevlilerin hanımları infiale kapıldılar. Bütün kadın örgütleri, eğer emir iptal edilmezse çalışmayı durduracaklarını beyan etti. Ertesi gün alttan alıcı şu tebligat yapıldı: 'bazı yaşlı hanımların işin içinde olmaları nedeniyle, bir polis memuru kadınların eteklerinin uzunluğunu ayarlamaya çalışmıştır. Polis müdüriyeti yaptığı hatadan dolayı pişmanlık duyarak önceki emri iptal etmiştir'" (Patrick 1929: 303-304).

Polisin, alt sınıftan kadınlara ise bu kadar anlayış göstermediği ve ciddi önyargılara sahip olduğu 1909 tarihli bir belgede açıkça görülmektedir. EUM, polisten peçe takmamış olan kadınlara hemen müdahale etmeden önce o kadınların ailelerini araştırmasını istiyordu (DH. EUM. THR., no.336). En korunmasız durumdaki "umumi kadınlar" içinse polisi engelleyebilecek hiçbir toplumsal güç yoktu. Savaş yıllarının İstanbul'unun, spekülasyondan edinilen kârlarla palazlanan "yeni zenginler" ile gittikçe yoksullaşan kitleleri birlikte barındırdığını hatırlayalım. Zafer Toprak'ın deyişiyle "İstanbul'un geniş bir kesiti yoksullaşırken, eğlence düşkünlüğü, alkol, kumar, kadın ticareti, hatta kokain giderek yaygınlaşır. Bundan böyle İstanbul servet ve sefaletin kaynaştığı bir kenttir... İşgal kuvvetlerince harcanan para sefahat hayatını besler" (Toprak 1987: 159). Resmi rakamlara göre, 1920 yılında toplam 2171 kayıtlı fahişe bulunurken, gerçek sayının 4000-5,000 dolayında olduğu tahmin ediliyordu (Riggs 1922/1995: 312).

Bu nedenle fuhuşun düzenlenmesi girişimlerinin esas olarak 1915 yılında başlaması şaşırtıcı değildir. Bu yıl neşredilen "Frengi İlletinin Men'i İntişarı Hakkında Talimatname-i

Sıhhi"nin 7. maddesine göre fahişeler polis tarafından sıkı bir şekilde denetlenip kayıtları tutulacaktı. Hepsinin bir vesikası olacak ve seyyar ya da resmi doktorlar ya da belediyeler tarafından haftada bir, eğer mümkünse iki kez muayene edileceklerdi (Berksun 1946: 158-9).

Bu dönemdeki temel eğilim fuhuşun yasaklanmasından ziyade düzenlenmesidir. Sadece devlet yöneticileri değil, konuyla ilgilenen popüler yazarlar da benzer görüşler ileri sürerler. Osmanlı'da kadın meselesiyle yakından ilgilenen Selahaddin Asım ailenin kurtuluşunu fuhuşun düzenlenmesinde bulur ve "İslam ve Türk kadınları için ayrı ve resmi umumhaneler açmak zaruridir" diye yazar (Toprak 1987).

1915 tarihli nizamnameye göre fuhuşun tanımı şöyle yapılmıştır: "Kendilerini başkalarının cinsi zevkine, menfaat mukabili veya itiyadi bir surette hasretmeyi sanat ittihaz eden ve bu suretle müteaddit erkeklerle münasebette bulunan kadınlara umumi kadın denir" (Berksun: 159). Görüldüğü üzere fahişelik tanımına sadece maddi çıkar karşılığı erkekle birlikte olmak değil "itiyadi" olarak değişik erkeklerle birlikte olmak da eklenmiştir. Bu ekleme, kamu düzeni kavramının ne kadar geniş tutulduğuna ve özellikle kadınların cinselliklerini kontrol altına alma gibi bir çabanın varlığına delil teşkil eder. Dahası, nizamnamenin diğer bir hükmüne göre bir erkeğin metresi olan kadınlar bu kuralların dışındadır. Ancak ikinci bir erkekle de ilişkisi kanıtlanırsa fahişe sınıfına girerler (Alyot 1947: 578).

Nizamnamenin "umumhane" tanımı da oldukça genişti. Yukarıda tanımlanan fahişe kategorisine giren iki veya daha fazla kadının birlikte kaldıkları evlere umumhane deniyordu (Alyot 1947: 570). Umumhaneler kamusal alan olduğundan bu evler de polisin denetleme yetkisinin içine giriyordu. Bu kadınlar umumhanelerin bulunduğu mekânların dışında bir yerde oturamazlardı; mutlaka bir genelev veya pansiyona kayıtlı olarak "fahişelik belgesi" almaları zorunluydu. Bu belge, fahişeyle ilgili bütün bilgilerin fotoğraf ve nüfus cüzdanlarıyla birlikte geneleve kabulünden 24 saat sonra polise bildirilmesinden sonra polisçe tasdik edilerek verilirdi (*a.g.y.*, 573). Her bir fahişe yal-

nız bir geneleve kayıtlı olabilirdi ve diğer genelevlerde çalışması yasaktı. Yönetmelik, kadınların işi bırakmasına izin vermekle birlikte çalışma yerlerini, polisin kayıtlarını incelemeden değiştirmelerini kesinlikle engelliyordu. Genelev sahiplerinin kadınları bırakmaları yasaktı (*a.g.y.*, 576). Polisin, kadının kendisini geçindirebileceğini görmeden işi bırakmasına izin vermediği anlaşılıyor.

Fahişeliğin kapsamının bu kadar geniş tutulması ister istemez polisin toplumun gündelik hayatına müdahalesini meşrulaştırıcı bir işlev görür. Berksun'un da yazdığı gibi birçok kadın "hiçbir mahkemeye müracaat imkânı olmaksızın basit bir idari kararla tevkif, 'lekeliler kütüğüne' kayıt, hacalet aver [utanç verici] bir bedeni muayeneye tabi" bulundurulmaktaydı (Berksun 1946: 164).

Öte yandan, polisin yetkilerini genişleten bütün bu gelişmelerin, polis açısından beklenmeyen bir sonucu olur: Polisten beklenen düzenlemelerin sınırı genişleyip özellikle fuhuş işine müdahaleleri arttıkça polis içindeki yolsuzlukların da yolu açılır. Üniformalı polisler için uygun görülmeyen genelevlerin ya da gizli fuhuş yapılan yerlerin denetlenmesi işi her ülkede olduğu gibi Osmanlı'da da sivil memurlara bırakılmıştır. Sorun da tam buradan kaynaklanır. Sivil çalışan polisler her zaman daha özgür hareket edebilirler ve denetlenmeleri oldukça zordur. Nitekim, sivil polislerini kontrol altında tutamayan devlet, onların genelev sahipleri ve kadınlarla girdikleri özel ilişkileri de engelleyememiştir. Konuya ilişkin olarak Berksun şunları yazıyor: "Umumi ev sahipleriyle polisin sıkı münasebetleri, bunların, nizamname tatbikatının sıkı bir murakabeye tabi tutulması hususundaki menfaatleri, keyfi muamelelere ve ahlâki tefessühe sebebiyet veren daimi bir tehlike teşkil etmektedir" (Berksun 1946: 164). Nitekim *Polis Mecmuası*'nda yayımlanan polislikten ihraç edilenler listelerinde en kalabalık grubu daima fahişelerle ilişkiye giren polisler oluşturmuştur (*PM* 1913 no. 8). Dergide yayınlanan bir makalede ise genelev kadınlarıyla ilişki, "polis mesleğinin en müzmin derdi" olarak değerlendirilir (*PM* 1913: no.13).

Fuhuşu düzenlemeye yönelik çabaların anlamını iki düzeyde yorumlamak mümkün: Birinci düzeyde metnin kendisine bakarsak, 1915 Nizamnamesi'nin amacının bulaşıcı cinsel hastalıkları kontrol altına almak ve yaygınlaşmalarını engellemek için bu hastalıkları taşıyan kadınları tedavi ettirmek olduğu anlaşılıyor. Bu anlamıyla yönetmeliğin esas hedefi fuhuşu yasaklamak değil düzenlemek olmuştur.[4]

Öte yandan aynı yasal metin, ikinci bir düzeyde, toplumsal hayata ilişkin imledikleri bağlamında da okunabilir. Metin bu gözle okunduğunda, fuhuş yönetmeliğinin zührevi hastalıkları engellemek için yapılmasına karşın, pratikte, kadınları kaçamayacakları bir batağa çekmeyi ve onları bir çeşit "cezaevine" hapsetmeyi amaçladığı söylenebilir. Daha önce fahişelere ilişkin söylediklerimize ek olarak nizamnamenin "sürtükler"le ilgili olarak getirdiği bir hüküm bu bağlamda zikredilebilir: "Öteberide müşterin bulmak sanatını icra eden ve 'Sürtük' denilen fahişeler umumhanelerin bulunduğu mıntıkanın haricinde oturamazlar... Bunların behemehal bir umumhane veya pansiyonda kayıtlı olmaları ve bir hüviyet varakası almış olmaları lazımdır."

Fuhuş yönetmeliği konusunda devlet için iki çözüm olabilirdi. Bunlardan birincisi, bu etkinliğin "kriminalize edilmesi" ise, ikincisi hayır kurumları kurmaktır. Fakat serseriler örneğinde de göreceğimiz gibi, devletin içinde bulunduğu mali güçlükler ikinci seçeneği ortadan kaldırmıştır. İlki ise, fuhuşun toplumun "sağlığı" açısından zaten tehlikeli olarak görülmesinden dolayı daha mümkün bir seçenek haline gelmiştir. Fahişeler, toplum ahlâkına aykırı olan işlerini, "itiyadi bir surette" sürdüren kişiler olarak görülmüşler, bu şekilde ruhsatlan-

4 Cumhuriyet dönemiyle birlikte, fuhuş farklı bir açıdan değerlendirilir. Savaşların ve toplumsal altüst oluşların bitmesiyle birlikte düzenleyici mevzuatın yerini, yasaklayıcı mevzuat alır. 1929 sonrasında kabul edilen "devletçilik" siyasetinin toplumsal yaşamdaki yansıması, "genel ahlâk"a ilişkin daha sert düzenlemeler şeklinde olur. 1930'da hükümet yeni genelev açılmasını yasaklar. Ne var ki, yasaklamacı anlayışın poliste yol açtığı ciddi yolsuzlukların önü alınamayınca 1933 yılında hükümet geri adım atarak bir önceki dönemin düzenleyici ve hastalıkları önleyici siyasetine geri dönmüştür (Toprak 1987: 168).

dırılmışlar, işyerlerini terk etmeleri bile çeşitli düzenlemelerle zorlaştırılmış ve böylece neredeyse tümüyle polisin ihtiyari yetkisine bırakılarak, "kamu düzenine" ilişkin önlemlerin nesnesi olmuşlardır.[5]

"Serseriler"

Fuhuş Nizamnamesi, esas olarak alt sınıf kadınlarının gündelik hayatlarının denetlenmesinde kullanılırken, "serserilere" ilişkin düzenlemeler toplumun kadın-erkek ayrımı olmaksızın bütün alt sınıflarının gündelik hayatlarını boş vakitlerine varıncaya dek düzenlemeye dönük bir içeriğe sahipti.

Polise görev veren yönetmeliklerin incelenmesinin siyasal ve toplumsal iktidara dair önemli ipuçları sunabilmesinin temel nedeni, ceza hukukunun kapsamına girmeyen konuların esas olarak bu tarz yönetmeliklerde ele alınabilmesidir. Daha ileride de göreceğimiz gibi, serserilikle ilgili düzenlemeler, birer "tedabiri ıslahiye" oldukları gerekçesiyle Ceza Yasası'nın içine alınmamışlardı. Fakat buna karşın (ya da tam bu nedenle) Ceza Yasası'ndaki birçok suçtan daha fazla ceza öngörülmüş; üstelik serseriler birçok hükümlünün sahip olduğu temyiz gibi haklardan da yoksun bırakılmışlardı. Bu nedenle, kamu düzeni ve serseriliğe ilişkin yasal düzenlemeler polisin takdir yetkisini arttırmak yönünde kullanılabilecek mükemmel araçlardı. Nitekim Osmanlı polis örgütü, kanunlaştırma düzeyindeki ataklarını uzun bir süre "kamu düzeni" üzerinden gerçekleştirdi. "Önleyici polislik" kavramı, Osmanlı polisi tarafından "serseriliği denetlemek" çerçevesinde yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Polis memurları, dergilerinde polisin asli görevinin, herhangi bir maddi zarara yol açmadan önce suçla sonuçlanması *muhtemel* bütün davranışların önlenmesi olduğunu ifade etmekteydiler (*Polis* 1911: no.4). "Serserilerin" sürekli gözetim altında bulundurulmalarının ana gerekçesi buydu.

---

5 1914 tarihli *Polis Mecmuası*'nda fuhuşun iyi denetlenememesi halinde bu "mikrobun," "namuslu mahallelere ve binalara" gireceği ve ondan kurtulmanın mümkün olmayacağı anlatılıyor (*PM* 1914, no. 15).

Chambliss serserilik düzenlemelerine ilişkin şu çok önemli saptamayı yapar: "Polis her yerde ikili bir talebe cevap vermek zorundadır. Bir yandan da yasalara uymak zorundadır. Genel bir tutuklama yetkisine sahip değildirler. Yalnızca bir yasanın ihlali durumunda tutuklama yapabilirler. Öte yandan suçları, gerçekleşmeden önce engellemek zorundadırlar... Bu nedenle polis eş anlı olarak, bir yandan yasaları ihlal etmedikçe kişileri tutuklamaktan vicdanen kaçınmalıdır; fakat öte yandan da suç işlemesi muhtemel kişileri, yasaları ihlal etmeden önce tutuklamalıdır. Polis bu tür ikilemlerden ancak muğlak yasaları kullanarak kurtulabilir... Kısacası serseriliğe ilişkin yönetmelikler, polisin elinde yasal sürece değil de polis memurlarının şüphelerine dayanan başka tür bir düzenin uygulanması yönünde önemli bir silah haline gelmiştir" (Chambliss 1993: 49).

Serseriliğin özel bir içerikle tanımlanması, son tahlilde, polis müdahalesini meşrulaştırıcı bir çabadır. Çoğu devletlerde serserilere ilişkin yasal düzenlemelerin ortak noktası, paternalist bir bakışla donatılmış olmalarıdır. Yoksulların ve işçi sınıfının "suçun mağdurları olmaları engellenmekle kalmamakta, denetim ve çeşitli sınırlamaların uygulanması sayesinde emekçi sınıfın 'ahlâken tekamül etmesi' teşvik edilerek suç batağına saplanması engellenmektedir" (Reiner 1985: 16).

Dolayısıyla ilk yapılması gereken şey, bu paternalist bakışın demistifiye edilmesidir. Temelde, serserilik hakkındaki yasal düzenlemeler potansiyel suçlu olarak görülen yoksulları ve toplumun marjinal kesimlerini kontrol etmek amacıyla hazırlanmışlardır. Aylaklar ve yoksullar sistemin dışında olduklarından ve onun getirilerinden pay alamadıklarından, siyasal ve toplumsal elitler açısından sürekli bir tehdit ve anarşi kaynağı olarak algılanmışlardır. Polislerin, bu "başarısız" insanları sisteme dahil etmek, dahil edilemeyecek kadar "yoldan çıkmış" olanları ise sisteme yaklaştırmamak gibi bir işlevleri vardı. Bu noktada polislere kulak verebiliriz: "Serseriler kimseye zarar vermedikçe cezalandırılması garip gelebilir. Fakat onların ahval-i umumiyesi dikkate alındığında, sadece kendisine zarar değil bütün topluma zarar verdiği anlaşılır... Serseri olarak kal-

dıkça diğerlerinin emniyetini ve hukukunu endişeye düşürür." Bu bağlamda "onun şahsi hürriyeti, umuma taalluk eden fevaidi [faydaları] ihlal etmesi dolayısıyla sınırlanabilir". Aslında serserilerin denetlenmesinin halkın yararına olduğu kadar bizzat kendilerine de yararı olacağı argümanı tam da bu düzenlemenin işgücünü disipline etmek gibi bir amacının da olduğunu ele verir. Çünkü serseriler yaşadıkları kötü yerlerde "esrar, rakı içip, eğer parası varsa kumar oynayıp kendisini hayvandan dûn [aşağı] bir mertebeye indirir. Artık her türlü suçu işlemeye müsaittirler" (*Polis* 1911 no. 3).[6]

Tanımın özelliklerine dikkat edilsin: Bahsedilen kısıtlamalar genel kapsayıcılıkta olmayıp, esas olarak barınacak ya da çalışacak herhangi bir yeri olmayan herkese uygulanabilir niteliktedir. Rakı içmeye ya da "efendi gibi" kumar oynamaya getirilmiş bir yasak yoktur. Getirilen yasaklama bu etkinliklerin yapıldığı mekânların niteliğine göre değişmektedir. Öyle anlaşılıyor ki, Emsley'in İngiltere örneğinde işaret ettiği gibi, zenginler için ayrı, yoksullar için ayrı yasaların varlığından söz etmek durumundayız (Emsley 1984: 137).

Polisin sınıfsal karakterini göstermesi itibariyle serserilerle ilgili düzenlemelerin geçirdiği değişimlere özel bir önem vermek gerekir. Daha önce genel gelişimini gördüğümüz kamu düzeni alanındaki düzenlemeler ilk meyvesini 1890 yılındaki "Serseri ve Mazanne-i Su' Olan Eşhas" adlı özel bir nizamnameyle vermiştir. 1908 Devrimi'nin hemen sonrasında polis, yine aynı adla, fakat bu kez bir kanun çerçevesinde yetkilerini genişletmeye çalışacaktır. Aşağıda bu iki yasal düzenleme bağlamında polisin iki farklı rejim altında geçirdiği değişiklikleri izlemeye çalışacağım.

6 İngiliz polisinin 1837'de yaptığı ve benim İkinci Bölüm'de aktardığım bir saptamayı, Osmanlı polisinin söylediklerivle olan çarpıcı benzerliğini vurgulamak için aynen yineliyorum: "Tembellik ve sarhoşluğun, bir işçi ya da dükkan sahibinin kişisel ekonomisi üzerinde tümüyle yıkıcı etkisi olurken, zenginler için –bütün alçaltıcılığına rağmen– göreli olarak zararsızdır. Bu ilke uyarınca, küçük çapta oynanan kumarın şiddetle bastırılması gerektiği söylenebilir. Vakit ve nakit üretici sınıflar için eşit derecede değerlidir; insanlar bu iki şeyi de işlerine ve kişisel refahlarına zarar getirmeden harcayamazlar" (aktaran Emsley 1984: 137).

Serserilerle ilgili gelişmeler ilk olarak imparatorluğun içinden geçmekte olduğu iktisadi modernleşme süreci ve ikinci olarak da polisin sınıfsal karakteriyle ilişkili olarak çözümlenmelidir. İTC'nin Türk-Müslüman burjuvazisinin otantik temsilcisi olmasına karşın, modernleşme sürecinin etkileri onlar iktidara gelmeden önce, 19. yüzyılın ortalarından itibaren, kendini hissettirmeye başlamıştı. Yeni iktisadi etkinlikler geleneksel Osmanlı kent yapısını özellikle de İstanbul'unkini değiştirmişti.[7] "19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren yabancı mallar karşısında rekabet gücünü yitiren el sanatlarına dayalı zanaatçılık, Osmanlı şehrinin en önemli dinamiği olan çarşı kurumunu yok etmiştir. Bunların yerini kentin modern kesimlerinde '*bonmarche*'ler almıştır" (Işın 1985: 552). Tekeli, konuyla ilgili olarak şunları yazar: "İçine girilen yeni ticaret ilişkileri yeni finans kurumlarını, yani bankaları ve sigortaları gerektiriyordu. Yeni dış ticaret biçimi tüccarın malla ilişkisini kesmiştir. O artık bir koordinatördür. İşyerini malının bulunduğu depoların yanında değil bankaların yanındaki iş hanlarında seçecektir" (Tekeli 1993: 26). Artık kentin geleneksel çarşı ve pazar yerleri, merkezi iş alanlarının sadece küçük bir bölümünü oluşturacak, bundan ayrı ve modern bir kesim gelişecekti. "Merkez, ikili bir yapı doğuracak şekilde önemli bir dönüşüm geçiriyordu... Bu gelişmeler bir yandan yeni alanların yerleşmeye açılmasını gerektirirken, öte yandan yeni etnik kompozisyona ve tabakalaşmaya uyumunu gerektiriyordu. Artık kentin konut alanları sadece dini-etnik ayrımına göre farklılaşmıyordu. Konut alanlarının farklılaşması tabakalaşmaya da duyarlı hale gelmeye başlıyordu" (*a.g.y.*, 26).

Kentteki sınıfların bu mekânsal ayrını yeni polisin ortaya çıkışının anlaşılması bakımından oldukça önemlidir. Bu modernleşme sürecinin Abdülhamit dönemiyle birlikte hız kazanmasıyla birlikte "serseriler"e ilişkin ilk kaygıların bu dönemde ortaya çıkması şaşırtıcı değildir.[8] 1909'daki serseriler hakkındaki

7 Geleneksel yapıya Üçüncü Bölüm'de değinmiştim.

8 Özbek'in 1900 yılında yayınlanan bir gazete makalesine referansla sunduğu dilenciler tasnifi, bu bölüme başlarken aktardığım İttihaçıların yoksullara iliş-

yasa ve bu yasanın dolayımıyla polisin takdir yetkisindeki artış da bu bağlamda düşünülmelidir. Serseriler, kent içi ve çevresindeki, ticari malların artan dolaşımı için bir tehdit oluşturmaya başlamıştı. Nitekim, polisin kendisi de "en mühim vezaifinden" olarak "alem-i ticaretin hıfz-ı emniyeti"ni gösteriyordu. Çünkü "serbest-i ticaret, umumen kabul olunmuş bir hakk-ı mahfuz" idi ve bu nedenle "ticaret sermaye ve mahsulünün" her türlü taarruzdan korunması gerekiyordu (*Polis* 1911, no.10).

Böylesi yapısal değişimlerden geçmekte olan kentlerde artık suç olgusunun gittikçe ticarileşen gündelik hayata dönük bir tehdit olarak algılanacağı tahmin edilebilir. Suça ilişkin artan endişenin göstergelerinden biri de o dönemde yaygın bir şekilde suç öykülerinin yayınlanmaya başlamasıdır.[9] Nat Pinkerton, Arsen Lupen ve Sharlock Holmes'un eserleri dizi halinde yayınlanır. "Hırsız-polis serüvenleri II. Meşrutiyetle birlikte geniş bir okuyucu kitlesi bulur" (Toprak 1985: 1274). Çok geçmeden, 1913 yılında ilk Türk Sharlock Holmes'u, Aman Vermez Avni'nin romanları yayımlanmaya başlar. Romanların ortak teması İstanbul'un yer altı dünyası, cinayet ve hırsızlık hikâyeleridir. Ayrıca yeni oluşmakta olan zenginler sınıfının da hayatı romanlara yansır (*a.g.y.*, 1275). Bu popüler kültür ürünleri seçkinlerin, kentte ortaya çıkmaya başlayan "tehlikeli sınıflar" hakkındaki kaygılarını hem yansıtıyor hem de onları besliyordu. Elbette, buradaki sorun, kentte suçun gerçek bir sorun olup olmadığı değildi. Gözden kaçırılmaması gereken nokta,

---

kin tasnifiyle önemli benzerlikler taşır. Gazetenin dörtlü tasnifine göre birinci gruptakileri geçimlerini sağlayamayan ve aile sahibi olmayanlar, ikinci gruptakileri aynı durumda olup fakat aile sahibi olanlar, üçüncü gruptakileri çocuklar ve velisi olmayan kadınlar, nihayet dördüncü gruptakileri "çalışmaya gücü yettiği halde dilencilik yapanlar oluşturmaktadır" (Özbek 2002: 82-84).

9 1881 ile 1928 yılları arasında yayınlanan polisiye romanlar üzerine bir inceleme yapan Üyepazarcı, 1908'e kadar Türkçe'ye çevrilen polisiye roman sayısının 54'le sınırlı olduğunu belirtir. "1908'den sonra ise Türk okuru bir çeviri polisiye roman bombardımanına tutulmuştur. Kurucu babaların neredeyse bütün kitapları çevrildiği gibi ABD'lerinde ortaya çıkan *dime novels* türü popüler polis romanlarının yüzlercesi çeşitli kitabevlerince yayınlanmış hatta ABD'deki uygulama gibi periyodik yayınlar bile yapılmıştır. Bu durum harf devrimine kadar Cumhuriyetin ilk yıllarında da devam etmiştir." (Üyepazarcı 1997: 66).

seçkinler arasında suça ilişkin yeni bir duyarlılığın ortaya çıkmış olmasıdır. Bu ortamda suçun *algılanış* biçimi en az gerçekte var olan suç düzeyi kadar önemlidir.

Sonuç olarak, belirli bir yanılma payını da göz ardı etmeden, Avrupa'da görülen bir modelin ana hatlarıyla Osmanlı'da da kendini gösterdiğini söylemek mümkün görünüyor: Kentlerde eşitsiz bir şekilde paylaşılan maddi zenginliğin artışından dolayı, sanayileşme düzeyinden bağımsız olarak kentleşmenin bizatihi kendisi, suç örüntülerini değiştirmiş ve kabul edilebilir davranışların yeniden tamamlanmasına yol açmıştır (Blackwelder 1984: 335).

Avrupa'da da gözlenebilen bu eğilimin, Osmanlı bağlamında daha kuvvetle hissedildiğini söylemek mümkün görünüyor. İstatistiksel bilginin göreli olarak az gelişmiş olması, esas olarak polisin elini güçlendiren bir unsur olmuştur. Nitekim Serserilik Yasası'nın meclisteki müzakereleri sırasında, öngörülen cezaların şiddetini eleştiren Zohrap Efendi, "serserilere" ilişkin elde yeterli istatistiksel bilginin olmadığını hatırlattıktan sonra bütün yasanın zabıta ve idare memurlarının etkisi altında hazırlandığını belirtiyordu. Olduğu kadarıyla eldeki sayısal veriler ise bu kadar şiddetli bir yasayı zorunlu kılmaktan uzaktı: "Vesaik-i resmiyeden olmak üzere ortada bir Adliye Nezaretinin istatistiklerine bakıyorum. Ve orada müşahede olunan ceraim ve Avrupa'da müşahede olunan ceraim itibariyle bizi o kadar dehşetin istila etmesine bir sebep yoktur" (MMZC 1/1 2: 602).

Bu arkaplan sunulduktan sonra, şimdi "serserilerle" ilgili düzenlemelerin Osmanlı bağlamında geçirdiği değişimlere bakabiliriz. Daha önce de değindiğim gibi, belirli bir "kamu düzeni" anlayışının kendini ele verdiği ilk metin "Serseri ve Mazanne-i Su' Olan Eşhas" nizamnamesidir ve tarihi 1890'dır. 1908 Devrimi'nden hemen sonra polis, bu yönetmeliği değişiklikler yaparak kanunlaştırmış ve yetkisini esas olarak bu düzenleme üzerinden arttırmaya çalışmıştır. Bu anlamıyla gerek Abdülhamit döneminde hazırlanan nizamnamenin gerekse İTC'nin hazırladığı yasanın polise tanınan yetkilerin genişliği açısından ortaklıkları bulunmaktadır.

Abdülhamit dönemindeki yönetmelik, belli bir işi ve kalacak yeri olmayanları serseriler olarak tanımlıyordu. Ayrıca, herhangi bir suçtan hapse düşmüş kişi de, hayatının geri kalanını "şüpheli" bir kişi olarak geçirecekti. Polis, bu insanları izleme ve denetleme açısından çok geniş yetkilerle donatılmıştı. Örneğin, bu insanlar polis denetimi altındayken iş bulduklarını kanıtlamak zorundaydılar. Yönetmeliğin dördüncü maddesine göre, o anki koşullarını polise bildirmeyen ve şehri terk edenler mahkemeye verileceklerdi (*Düstur*, I. Tertip cilt 6: 748). 1895'te yürürlüğe konmuş, bununla ilişkili bir yönetmeliğe göre de, bu kişilerin hanlarda ve otellerde kalmalarına izin verilmiyordu (Tongur 1946: 199).

1909'da İTC hükümeti, eski yönetmeliğin yeni bir versiyonu sayılabilecek bir yasayı yürürlüğe koydu. Bu bölümün başında değindiğimiz gibi, "serseriler"le ilgili düzenlemeler, polise mevcut yasaların ötesinde hak ve yetkiler vermeye uygun düzenlemelerdir. Tanımlanan "suçun" doğası gereği böyledir bu. Bağdat mebusu İsmail Hakkı Bey, Serseriler Yasası'nın "istisnai" bir yasa olduğunu söyledikten sonra şöyle devam eder: "Çünkü burada esasen bir cürüm olmadığı halde, bir ceza tayin olunuyor. Kavanin-i cezayı tetkik edenlerce malumdur ki, ceza ancak bir memnu [yasak] fiil için olur. Halbuki, bu Serseri Nizamnamesinde takip olunan, bu değildir. Bir fiil işlememek, bir cürüm addolunuyor" (MMZC 1/1 2: 454-5).

Mecliste "serseriliğin" cürüm olup olmadığı uzun uzadıya tartışılmıştır. Encümen, hazırladığı yasanın ruhuna hakim olan anlayışın bir "tedbir-i iktisadi"den ibaret olduğunu, yoksa serseriliği bir "cürüm" olarak görmediklerini anlatmıştır (*a.g.y.*, 541). Paradoks şuradadır ki, tam da bu yüzden "serseriler," Ceza Yasası'nın "kabahatler" için öngördüğü cezalardan daha fazla cezaya çarptırılmıştır. İlerde görüleceği gibi iki yıl hapse kadar varabilen cezalar söz konusudur. Dahası, diğer suçluların sahip oldukları temyiz hakkından da yoksundurlar. Çünkü kendileri hakkında verilen kararlar bir ceza kararı değil, basit bir "tedbir-i iktisadiyedir"!

Teorik olarak, "serserilere" ait düzenlemelerle ceza yasala-

rı arasında bir kan uyuşmazlığı olması anlaşılabilir bir şeydir. Son tahlilde söz konusu olan, henüz işlenmemiş bir fiilin cezalandırılması gibi bir garabettir. Bu nedenledir ki, yoksulların denetlenebilmesi için rejimler daima serserilik yasalarına ihtiyaç duymuşlardır. Düzenlemeleri bu tip bir perspektiften eleştiren Menteşe mebusu Halil Bey'e yanıt verirken, Encümen üyesi Seyyit Bey[10] anlamlı bir itirafta bulunur: "Şimdi gelelim Halil Beyefendinin nazariyatına: Bu nazariyat, herkesin bildiği kavaid-i cezaiyede mezkur olan [bahsedilen] nazariyat ve kavaid-i hukukiyedir ki, kabil-i inkar değildir... Fakat Encümen, bu nazariyatı nazar-ı itibare alırsa, bu serseri nizamnamesinin külliyen kaldırmak lazım gelir." Seyyit Bey, bir suçun oluşması için Ceza Yasası'nın üç aşama öngördüğünü, birincisinin suçun tasarlanması, ikincisinin suçu işlemeye yarayacak araçların bulunması ve üçüncüsü de suçun işlenmesi olduğunu söyledikten sonra, ancak bu üçüncü aşamanın cezalandırılabileceğini teslim eder. Dolayısıyla Ceza Yasası bağlamında "daî-i şüphe ahval ve harekatta bulunmak" bir cürüm olamaz. Şüphe çekici halin sabit olduğunu teslim etsek bile, bu kişiler her an işlemeyi tasarladıkları suçtan vazgeçebilirler. Bu durumda ceza verilemez. "Çünkü fiile çıkmamıştır. Nedamet etmiş, tasavvurunu mevki-i fiile vaz' etmemiştir. Fakat bu hususta biz bu adamı tutuyoruz. Niçin? Zira, bunun halini, aynı kendisinin o hareketi o fiilini yani, daî-i şüphe ahval ve harekatta bulunması keyfiyetini cürüm addediyoruz" (*a.g.y.*, 586).

Serserilere ilişkin düzenlemeler polise, Ceza Yasası'nın veremeyeceği güçleri vermesine rağmen polisin bununla yetinmeyerek daha da fazla yetki istediği anlaşılıyor. Nitekim, 1909'daki yasayı hazırlayan Zaptiye Nezareti de ceza yasasında olmayan ve kendi güçlerini arttıracak maddeleri taslağa eklemişti. Dahiliye Encümeni sözcüsünün sözleriyle söylersek, "zabı-

10 Yasayı hazırlayan Encümen şu mebuslardan oluşuyordu: Hayri Bey (reis), Fuat Hulusi Bey (Mazbata Muharriri), Arif Hikmet Bey (Zabıt Katibi). Üyeler: Ahmet Ziya Efendi, Zohrap Efendi, Seyyit Bey, Abdullah Azmi Efendi, Ali Cenani Bey, Ali Haydar Bey, Ali Rıza Efendi, Kozmidi Efendi, Mehmet Arif Bey, Mehmet Münir Efendi, Mustafa Bey, Yusuf Kemal Bey.

ta kendi ihtiyacatını daha bir ifrat derecede telakki ederek, buraya ahkam-ı esasiye-i Kanuniyeye mugayir [karşıt] bazı şeyler de ilave etmiş layihasına" (MMZC 1/1 2: 425).

Yeni yasanın önceki yönetmeliğe nazaran getirdiği değişikliklerden biri dördüncü maddede belirtilmiştir. Eski yönetmeliğe göre serseriliği kanıtlanan kişilerle ilgili polisin görevi onları, belirli bir iş bulmaları ve bulduktan sonra zabıtaya bildirmeleri için uyarmaktı. "Serseri", ancak uyarıya uymadığı anlaşıldıktan sonra mahkemeye verilebilirdi.[11] Oysa yeni düzenleme yapılırken uzman sıfatıyla görüşlerine başvurulan Polis Meclisi Reisi Ömer Mümtaz Bey'in önerileriyle "tenbih" hükmü kaldırılmıştır. Polise göre "tenbih" vakit kaybından başka bir şey değildi. Bu süre zarfında "serseri" ortadan kaybolabilirdi. Bu nedenle zabıtanın "pek ziyade müşkilata uğradığı," oysa "serseriliği itiyat edenlerin zabıtaca tefriki(nin) pek kolay olduğu"[12] polis meclisi reisi tarafından Encümene bildirilmiş ve böylece "tenbih" hükmü kaldırılmıştır. Artık polis serserilerle ilgili anında önlem alabilecektir. Yeni dördüncü maddeye göre "serseri" hemen bir belediye ya da bayındırlık işlerinde bir işe yerleştirilecek; eğer bunun yapılamayacağı anlaşılırsa iş bulunacak başka bir yere ve eğer bu da olmazsa memleketine geri gönderilecektir. Konumuzla ilgili olan nokta şudur ki Ceza Kanunu'nda, gerek nizamnamenin 3. maddesi gerekse yasanın 4. maddesiyle polise verilen bu yetkiye benzer hiçbir hüküm yoktur. Yoksul kişileri ne herhangi bir işyerinde zorla ça-

11 Sözkonusu dördüncü maddenin aslı şöyledir: "Ihbar veya tevatür üzerine serseri addolunan eşhas mehakime teslim olunmazdan evvel zabıta tarafından celb olunarak ihbarat-ı vakıa ve tahkikat-i saireden bu halleri makrunu sıhhat olduğu anlaşıldıkta tayin olunacak müddet zarfında bir kar ve kisbe mübaşeret eylemeleri ve bunu gelip zabıtaya haber vermeleri ve bu esnada dahi hükümete haber vermeksizin bulundukları mahalli terk etmemeleri lazım geleceğine dair evvel emirde kendilerine tenbihat-ı ekide icra olunacak ve keyfiyet-i tenbih dahi tutulacak zabıtnamede derc ve işaret kılınacaktır. Tenbihat-ı vakıaya imtisal etmeyip müddet-i muayyenesi zarfında bir işe başlamış olduklarını zabıtaya beyan ve temin edemeyenler veya hodbehod bulundukları mahalli terk edenler haklarında 3 üncü madde mucibince muamele olunur" (*Düstur*, I. Tertip cilt 6: 748)

12 4 Mart 1325 tarihli Adliye Encümen'ince kaleme alınan mazbata ile kanun layihasından.

lıştırma ne de memleketine ya da iş bulabileceği başka bir "mahall-i münasibe" gönderme gibi sürgünü andıran cezalar, Ceza Kanunu'nda bulunmaz.

Edirne mebusu Agop Babikyan'ın söylediği gibi, doğduğu yerin dışında yakalanan bir serserinin kendi memleketine gönderilmesi belki sürgün olarak anlaşılmayabilir. Fakat "bugün kendi memleketinde oturan bir adamı serserilik ediyor diye onu başka mahale göndermek nefy değildir de başka nedir?.. Bu suretle Zabıta memurlarımızın ... ellerine o kadar büyük bir iktidar vermek istiyoruz. Her önüne geleni alıp götürüp hürriyet-i şahsiyesine tulü müddet [uzun zaman] nefyine sebebiyet verebilirler" (1/1 2: 542). Birçok mebus "mahall-i münasip" sözünden endişe duyarak, bunun kaldırılıp serserinin sadece memleketine gönderileceği ibaresinin bırakılmasını istemiştir. Karesi mebusu İbrahim Vasfi Efendi şöyle söylüyordu: "Mahalli münasip meselesine ... muterizim [itirazım var]. Burada serseriliği sabit olan adamı tutarlar taa Bağdat'a kadar gönderirler. Bu mühimdir, bunu tasrih etmeli. Bu, mutlakiyet bu müphemiyet. Bunu tamamen tayyetmeli [kaldırmalı]. Memleketi kafidir, memleketinde eğer serserilik eden bir adam varsa ona ayrıca bir ceza tertip edilir" (*a.g.y.*, 545).

"Serseri"nin gönderileceği "mahall-i münasibe"nin nasıl saptanacağı ise 6. maddede düzenlenmişti. Buna göre "istihdamı mümkün olmayan serserinin i'zam olunacak [gönderilecek] mahalli, zabıta ile bilamuhabere müddeiumumi tarafından tayin olunduktan sonra icabı zabıtaca icra" olunacaktı. Bu maddeye ilişkin ilk göze çarpan ayrıntı, savcı ile polis arasında "serseri"nin gönderileceği yer konusundaki "muhabere"nin ne kadar süreceğine dair bir kesinlik olmamasıdır. Doğaldır ki bu süre zarfında söz konusu kişi polisin elinde kalmaya devam edecektir.

Üstü örtük bir sürgün cezasının uygulanması için polise geniş yetki veren bu madde, bilginin kurumsal iktidarı nasıl pekiştireceğinin açık bir kanıtı olarak da okunabilir. Encümen niye polise böyle bir yetki verdiklerini açıklarken, söz konu-

su serserinin hangi bölgelerde bulunması halinde huzuru bozacağının sadece zabıta tarafından bilinebileceğini söylüyordu (MMZC 1/1 2, 45. toplantıya ek s. 16).[13]

Bütün bu cezalara ek olarak, yine 4. maddede belirtildiği üzere "işbu karar kabil-i istinaf ve temyiz olmayıp derhal icra olunacaktır" (II. Tertip Düstur, cilt 1: 170). Serserilikten çok daha ciddi suçlarla yargılananların bile sahip oldukları temyiz hakkı "serserilere" çok görülmüştü. Encümenin gerekçesinde söylediğinde göre bu düzenleme de polisin baskısı sayesinde maddeye konulmuştu. Layihada, "cihet-i zabıtanın... ifade ve takrirlerinde teklif ettiği üzere serseri ve mazannei su' haklarında sadır olacak hükümlerin kabili istinaf ve temyiz olmaması mütalaasında" bulunduğunu ve Encümenin tartışmalar sonunda bu fikri kabul ettiği yazılıdır (MMZC 1/1 2, 45. toplantıya ek, s. 20).

Polise bu yeni yasayla verilen yetki, 1890 yılında yürürlüğe konan daha önceki nizamnamenin verdiği yetkinin de üzerindeydi. Örneğin bir kimsenin işlediği suç karşılığında hapishanede cezasını çekmesi yeterli değildir. Artık bu kişi yasanın 15. maddesi uyarınca "şüpheli" şahıstır; ve eğer polisçe saptanan yerlerde görünürse 6 aydan 3 seneye kadar göz altına alınabilecektir. Bir mebusun deyişiyle o şahıs Zaptiye Nezareti'nin "kölesi" haline gelecektir (MMZC 1/1 3: 153). Bundan başka eski nizamnamede aranan ikametgâh gösterme zorunluluğu bu kanunla kalkmıştır. İkametgâhı olup olmaması bir kişinin serseri olmasına delil teşkil etmez.

Hepsinden daha önemlisi 1909 Yasası'yla birlikte polise cezalandırma yetkisi de verilmiştir. Yeni yasanın 12. maddesindeki anlatım, bir iki istisnayla, önceki yönetmeliğin 10. mad-

13 Devletin diğer bürokratik kurumlarıyla rekabet halinde olan polisin, sahip olduğunu söylediği bilgi tekelini öne sürerek kurumsal iktidarını nasıl yaymaya çalıştığına ilişkin başka bir örnek: 1911 yılında polis, Nüfus Müdürlüğü'nün de kendisine bağlanması yolunda bir kampanya başlatmıştı. Nüfus hareketlerinin güvenliği doğrudan etkilediğini, bu nedenle göç edenlerin polis tarafından izlenmesi gerektiğini ve polisin halkla sürekli temas içinde olması nedeniyle nüfustaki değişimleri daha rahat ve doğru olarak gözlemleyebileceğini iddia ediyorlardı (*Polis* 1911, no. 16).

desiyle önemli ölçüde benzeşmektedir.[14] Öte yandan, "istisnalara" gizlenen eklemeler oldukça önemlidir: Daha önceki yönetmeliğe göre "serseri" veya "mazanne-i su" olduğu düşünülen bir kişiye verilecek çeşitli düzeylerdeki cezalara karar verecek olan yargıçlardı. Ayrıca eski yönetmelikte, polisin dayak atmasına ilişkin hiçbir hüküm yoktur.[15] Yeni maddeye göre ise bir "serserinin" üzerinden "suç unsuru" olacak eşya çıkması durumunda, daha mahkemeye çıkartılmadan önce polis tarafından dayak atılabilecekti. Dayağın 19. maddede belirtildiği şekliyle bir doktor gözetiminde ve doktorun göstereceği bölgelere uygulanması hükmü ise, polisi engelleyici olmaktan çok işkence suçuna doktorları da ortak etmekten başka bir anlama gelmez. Nitekim, meclisin doktor mebuslarından Biga mebusu Arif İsmet Bey, "Hangi doktor bu adam şu kadar sopaya mütehammildir [dayanıklıdır] diye rapor verecek?.. Bendeniz tıp kanununda şu adama şu kadar sopa vurabilirsin diye bir fıkra görmedim... İkinci derecede, ben öyle mesuliyeti deruhte edeceğim ki, bu adam şu kadar sopaya mütehammildir demekle. Onun, ihtimal ki, vefatına karşı tevellüt edecek [doğacak] mesuliyeti de deruhte ediyorum" diyordu (MMZC 1/1 2: 620).

Serseriliğe ilişkin düzenlemelerin özgüllüklerini daha iyi kavrayabilmek için, verilen bu dayak cezasının altını çizmek

14 12. maddenin metni şöyledir: "Ketm-i hüviyet maksadıyla her ne suretle olursa olsun tebdil-i kıyafet etmiş olanlar veyahut üzerlerinde eğe ve çengel ve maymuncuk gibi kilit ve kapı ve pencere küşadıyla hırsızlık ve ceraim-i saire irtikabına ve mesakin (meskenler) ve dekakine (dükkanlar) duhule medar olacak (yarayacak) alat ve edevat bulunduğu halde eşya-yı mezkureyi ol zaman bir maksad-ı meşrua mebni taşıdıklarını isbat edemeyenler serseri makulesinden ise beş kamçıdan yirmi kamçıya kadar darp olunduktan sonra dokuzuncu madde mucibince mücazat edilir. Yahut bunlara bedel bir aydan bir seneye kadar hapis olunur. Ve eğer bu makule eşhas mazanne-i su' takımından ise on beş kamçıdan otuz beş kamçıya kadar darp olunduktan sonra on birinci madde mucibince mücazat olunur. Veyahut, bu cezalara bedel iki aydan iki seneye kadar hapsedilir" (*Düstur*, II. Tertip cilt 1: 171-2). Madde görüşülmek üzere meclise geldiğinde, "kamçı" yerine "değnek" geçerken hapis cezasına ek olarak "nefy" cezası da getirilmişti. Mebuslar, "değnek" ifadesine, ağacın niteliği belirtilmediği sürece suistimale açık olacağı gerekçesiyle karşı çıkarken, "nefy" kelimesine de Abdülhamit'in sürgünlerini çağrıştıracağı gerekçesiyle karşı çıkmışlardı.

15 Yasa metninin tümü için bkz. *Düstur*, 1. Tertip cilt 6: 748-751.

gerekiyor. Osmanlı ceza kanunlarında en son olarak 1851 Kanun-u Cedid'inde varlığını sürdüren dayak cezası, 1858'de yapılan Ceza Kanunu'yla kaldırılmıştı. Başka bir deyişle, yasal metinler içerisinde dayak cezasını barındıran *tek* metin, incelemekte olduğumuz "Serseri ve mazanne-i su' eşhas" kanunuydu (Taner 1953: 596). Encümendeki müzakerelerde dayağa karşı görüş bildiren İstanbul mebusu Kozmidi Efendi mecliste yaptığı konuşmada, meclisin, "vazı-ı kanunluk sıfatını kullanmaya başladığı sırada ilk yaptığı adliye kanununda birçok zamandan beri ihtiyacat-ı zamaniyeden metruk kalan, kadim bir cezayı iade" etmesini bir talihsizlik olarak değerlendiriyordu (MMZC 1/1 2: 589). Mecliste birçok mebus bu madde üzerine kaygılarını belirterek polisin buna dayanarak istediği herkesi "serseri" sayarak dövebileceğini belirtmişlerdir.[16] Sonuç olarak, bu hükümlerin yürütmenin bir parçası olan polise ayrıca yargılama ve cezalandırma hakkı da verdiği söylenebilir.

---

16 Tabii ki birçok başka mebus da dayağı savunuyordu. Kimlerin (ve *hangi gerekçelerle*) dayağı savunduklarına dair –bir kenarda bulunsun diyerek– kısa bir katalog çıkarmak anlamlı olabilir. Priştine Mebusu: "Tevrat'ta, İncil'de, Zebur'da, Kuran'da hepsinde dayak vardır. Allah'tan çok bilen dünyada yoktur... Kitapta olduktan sonra, kitap dedikten sonra, Allah dedikten sonra kimin ne haddi vardır 'dövülmesin' demeye" (MMZC 1/1 2: 592). İzmir mebusu Aristidi Paşa: "Dayak, mücazatın en kadimi ve en tabiisidir... Mazanne-i su' takımından olan da hırsız, uğursuz bir adam. Bunları tedarik etmeli, bunlara ikametgah tedarik etmeli. Orada bir çift ekmek verir karnını doyururuz. Rahat olur. Nesine lazım tebdil-i havadır. Hiç müessir değil. Cezadan maksat ise, tesir etmek lazım gelir... Dediğim gibi, tevkif ikametgah vermek; nefy de tebdil-i havadır. Başka bir şey değildir (*a.g.y.*, 594). Bursa mebusu Ömer Fevzi Efendi: "Bizim efradımızın esafil güruhu, hapishanede bulunmayı kendilerine bir şeref ve rahat addederler. Bulamadıkları ekmekleri orada bulduklarından naşi, hapise belki kendileri can atarlar. Böyle olan mazanne-i su' takımının her halde dayakla tedip olunması lazımdır." (*a.g.y.*, 597). Karahisarı Sahip mebusu Rıza Paşa: "Bu darbı koymaktan maksadımız, birtakım fenaları iyi etmek içindir... Çünkü maddeten sabit oluyor ki, birtakım serseriler, fenalar hapisten mapisten korkmuyorlar, ıslah-ı nefs etmiyorlar" (*a.g.y.*, 598). Bursa mebusu Sabri Efendi: "Islah-ı nefs, bir nevi iyiliktir. Mücrime cürmünden dolayı ıslah-ı nefs ettiriyoruz, iyilik ediyoruz. Bunun ika'ettiği zarar açıkta kalıyor, telafi edilmemiş olmuyor. O zarara mukabil cezalandırmak da lazım gelecektir" (*a.g.y.*, 611). Yasa taslağını hazırlayan Encümenin başkanı Niğde mebusu Hayri Bey: "Vakıa Kanun-u Cezadan işkence men'edilmiştir; fakat işkence kanunun hilafında olur. Yoksa, kanunun emrettiği bir şey, eziyet bile olsa, işkence olsa da hiçbir vakit işkence addedilemez" (*a.g.y.*, 679).

12. madde bağlamında Zohrap Efendi'nin değindiği hukuksal açıdan ilginç bir problemden de bahsetmek gerekiyor (MMZC 1/1 2: 604). Daha önce de söylendiği gibi, Encümen serseriliği "cürüm" olarak değil, bir "tedbir" olarak kabul etmişti. Bu nedenle de Ceza Yasası'nda bile olmayan dayak cezası, temyiz yolunun kapalı tutulması ve sürgün benzeri bazı düzenlemeleri bu nizamnameye sokabilmişti. Oysa 12. maddede zikredilen hususlar adi suçlulara ait hususlardır. Dolayısıyla bu kişilere, ceza yasasında yer almayan dayak cezasının uygulanmasının mümkün olmaması beklenirken, hükümet bu tutarsızlığı görmezden gelmeyi seçmiştir.

Dahası da var: Yukarıda belirtildiği gibi polisin, sanılanın aksine sadece yürütmenin bir parçası olarak değil, yeri geldiğinde yargı erkini de kullanabilen bir örgüt olarak düşünülmesi de meselenin karmaşık doğasını çözmeye yeterli olmayacaktır. Bunların yanında polis bizatihi yasama alanına da müdahalede bulunarak yasama gücünün bir parçasıymışcasına eyleyebilir. "Etkinlik alanını büyük çapta arttırmak ve yasa yapıcıların kullandıkları bilgileri denetlemek yoluyla daha büyük kaynaklar üzerindeki taleplerini meşrulaştırmak gibi" örgütsel ihtiyaçlarının bulunmasından dolayı, polis yeni bir yasanın yapılmasında önemli bir rol oynayabilir. Polis bu işlevini, suç konusundaki hiçbir zaman sorgulanmayan "uzmanlığına" dayanarak yapar. Özellikle profesyonelleşme dönemlerinde polis, bir muhalefetle karşılaşma olasılığının en az olduğu yoksulların denetlenmesi işi üzerinde yoğunlaşarak bu kritik dönemlerde eleştirileri savuşturabilmektedir (Chambliss 1975: 29). Bu anlamda profesyonelleşme ile polisin, sadece uygulamaya değil, karar alma süreçlerine de müdahale kapasitesini arttırması arasında neredeyse dolaysız bir ilişki vardır. Polis, Chambliss'in sözünü ettiği "sorgulanmayan uzmanlığını" profesyonelleşme sürecinin sonunda kazanır. Cotterrell'in de belirttiği gibi profesyonellik statüsü, dışsal denetimden uzaklaşarak polisin kendi kendini yönetebileceği fikrine meşruluk kazandırır ve özellikle uygulamakla görevli olduğu yasalarda değişiklikler getirmek üzere yapılan siyasal tartışmalarda po-

lisin de sözünün dinlenmesi için geçerli bir neden oluşturur (Cotterrell 1992: 278).

Tartışmakta olduğumuz 1909 Serseriler Kanunu'nun hazırlanış sürecine bakıldığında bu durum bütün çıplaklığı ile görülebilir. Zaptiye Nezareti büyük çabalar sonucunda polisin yetkisini önemli ölçüde arttıracak maddeleri taslağa eklemiştir. Yasa taslağı mecliste görüşülürken polis şefleri "konuyu en iyi bilen uzmanlar" olarak dinlenmiş ve Polis Meclis Reisi Ömer Muhtar Bey, Bidayet Müddeiumumisi Sadrettin Bey ile birlikte Encümene davet edilerek taslağın şekillenmesinde önemli rol oynamıştır (MMZC 1/1 2: 428).

Polislerin, takdir yetkilerini arttırmak amacıyla mebusları nasıl ikna ettiklerini görmek ilginç olabilir. Reiner'in farklı bir bağlamda işaret ettiği üzere, "yeni polis" kamu düzenine ilişkin "suçların" denetlenmesi bahanesiyle yeni ihtiyari güçlerle donanmış ve bu yolla alt sınıfların boş zaman etkinliklerine müdahalelerini arttırabilmiştir (1985: 41). Osmanlı İmparatorluğu'nda da benzer bir şekilde polis, serseriliği yoksulların zamanının neredeyse tamamını kapsayacak şekilde oldukça gevşek bir şekilde tanımlamıştır. "Serserilerle mücadele" öyle tanımlarla ortaya konuluyordu ki, yoksulların gündelik hayatlarının tamamının denetim altına alınması neredeyse bir zorunluluk halini alıyordu. Temel argüman şu şekilde kuruluyordu: Kimin saygın bir yurttaş, kimin bir serseri olduğu kolaylıkla anlaşılamazdı. Bunun anlaşılması için bu insanların belirli bir süre boyunca düzenli olarak izlenmeleri gerekirdi. Özellikle serserilerin sıklıkla zaman geçirdikleri liman, tren istasyonu, cami, kilise önleri ve pazar yerleri gibi mekânları sıkı bir şekilde denetlemek gerekiyordu. Bu gibi mekânlar ise yalnızca polis tarafından denetlenebilirdi.[17] Bu mekânlara aitmiş gibi görünmeyen herkesin şüpheli olduğu varsayılıyordu. Bu kişilerin orada bulunmalarının tek nedeni ancak bir şey çalmak olabilirdi (*Polis* 1911, no.6). Polis okullarında okutulan 1910 tarihli ders kitabında nöbet yerlerinde bekleyen polislerden "gelip geçen sabıkalı güruhu ile

17 Özellikle bu sonuncu argümanın, daha önce sözü edilen, polisin örgütsel yayılımını teşvik eden bir "görev tanımı" olduğunu belirtelim.

mazanne-i su' eshabının hangi saat ve dakikada ne cihete doğru geçtiklerini ve yanlarında başkaları olup olmadığını, kıyafet ve eşkalleriyle" defterlerine yazmaları ve "onların en ufak hareketlerini bile nazar-ı tarassutlarından kaçırmamaları" istenmektedir (İ. Feridun 1910: 60).

Polis bu alanlardaki denetim görevini öylesine "başarıyla" yapıyor olmalıydı ki, meslek dergilerindeki başka bir makaleden anladığımız kadarıyla, bu uygulamaların temel muhatabı olan yoksulların tepkisini üzerine çekiyordu. Makale, polise karşı öfkenin özellikle "avam arasında" daha büyük olduğunu belirtmektedir (*Polis* 1911 no.1). Yazarın, bunu Abdülhamit rejiminin mirasına bağlamasına karşın, devrimin üzerinden üç yıl geçtikten sonra hâlâ süren tepkilerin başka bir açıklaması olsa gerektir.

Yoksulların boş zaman etkinliklerine yönelik denetimin İTC döneminde, Abdülhamit dönemine oranla daha sistematik hale geldiği ileri sürülebilir. Yasanın birinci maddesinde, bir insanın serseri sayılabilmesi için gerekli olan süre üzerine yapılan tartışmalar bu anlamda bizi ilginç sonuçlara götürebilir. Bu madde, serserileri hiçbir gelir kaynağına sahip olmayan, en az iki aydır işsiz olmakla birlikte hâlâ iş aramaya başlamamış kişiler olarak tanımlar. Mecliste yasa tasarısının tartışıldığı sırada, mebusların bir kısmı bu iki aylık süreyi çok uzun bulmuşlardı. Bir serserinin bu süre içinde başka bir kente kaçabileceğini veya serseriliği sürdürüp bu dönemin son haftasında iş aramaya başlayabileceğini düşünüyorlardı (MMZC 1/1 2: 444).

Oysa Osmanlı ekonomisinin içinde bulunduğu durum düşünüldüğünde bu iki aylık sürenin fazlalığından ziyade azlığından bahsedilmesi gerekirdi. Erzurum mebusu Varteks Efendi'nin dediği gibi, bu koşullarda iki ay içinde bir kişinin iş bulması imkânsız denecek kadar zordu. 600 kişinin kendisine iş bulması için başvurmasına karşın, aylardan beri hiçbirine iş bulamadığından yakınıyordu (*a.g.y.*, 556). Bütün bu düzenlemelerin gerçek hedefinin, "serserilerin" denetlenmesinden ziyade, yoksulların gündelik yaşamlarının denetlenmesi olduğu düşünüldüğünde, iki aylık sürenin polisin birçok yoksulu "ser-

seri" olarak damgalaması için yeterli bir süre olduğu anlaşılacaktır. Bir kez bu damga vurulduktan sonra, polisin kazanacağı yetkiler sayesinde sadece söz konusu kişinin değil, onun içinde bulunduğu mekânların *ve* toplumsal ilişkiler örüntüsünün de denetimi mümkün hale gelecekti.

Serseriler ile ilgili düzenlemelerdeki muğlaklık, bu düzenlemelerin politik amaçlarla da kullanılmasına izin verir. Nitekim Vlahof Efendi meclisteki bir konuşmasında Selanik'te Fransızca ve Bulgarca yayımlanan iki gazeteye referans vererek "Serseri kanununun bizim kabul ettiğimiz mana ve ruh veçhile tefsir edilmemekte" olduğunu söyler (MMZC 1/1 4: 474). İTC iktidarı, bu silahı uzun süre bırakmayacaktır. Örneğin 1913 darbesiyle birlikte İTC İstanbul'da kitlesel tutuklamalar ve sürgünlere başladığında, sürgünleri meşrulaştıracak gerekçe politik olmaktan ziyade güvenliğe ilişkindi. Yalçın'ın yazdığı gibi İstanbul muhafızlığının bildirisi, 203 kişinin "serseri ve işsiz yığınından" olduklarını; başkentin esenliği uğruna sürekli tehlike yarattıkları bilinen kişilerle birlikte askeri yönetimin dışına gönderildiklerini bildirmiştir (Yalçın 1955/2000: 266).

"Şüpheli kişiler" olarak tanımlananlar ise serserilerle karşılaştırıldığında iki kat daha fazla tehdit altındaydılar. İlgili kanunun 10. maddesinde cinayet, sirkat, ahz, yankesicilik, dolandırıcılık gibi suçlardan iki kere mahkum olanlar cezalarını tamamlamış olmalarına rağmen eğer hareketleri polisin şüphesini çekerse "mazannei su'" olarak tanımlanırlar. Bu kişiler, sivil haklarının büyük çoğunluğundan mahrum bırakılmışlardı. 15. maddeye göre ise "zabıtaca şüpheli addolunan mahallerde dolaşmayı itiyat edinen veyahut daî-i şüphe [şüphe çekici] ahval ve harekatta bulunanlar" ile "şüpheliler" cezalarını çektikten sonra dahi 6 aydan 3 yıla kadar polis gözetiminde kalıyorlardı. Ayrıca, devrimden sonra mürur tezkereleri kalkmış olmasına rağmen bu kişiler gittikleri her yeri polise bildirmek zorundaydılar (*Polis* 1911: no. 7).

Adı geçen maddedeki "zabıtaca şüpheli addolunan mahaller" ibaresi de, bir kez daha *bilgi* dolayımıyla oluşturulan iktidara bir örnektir. Polise verilen, keyfi kullanıma oldukça açık

bu güç mecliste sorgulandığında, Encümen üyesi İzmir mebusu Seyyit Bey, serserilerin bulunabileceği yerleri sadece polisin bilebileceğini, bu nedenle bu yetkinin polise verilmesinin bir zorunluluk olduğunu söyledikten sonra şöyle devam eder: "Esrarkeşler nerede bulunur? Böyle serseriler nerede dolaşır? Daima onların geştigüzar eylediği yerleri esasen Hükümet, Zabıta bilir. Ne mahkeme bilir, ne Vali bilir. Kimse bilemez. Müddeiumumi de bilemez. Zabıtaca daî-i şüphe ahval ve harakât kendilerince nasıl malum ve muayyen olacaksa, şüpheli addolunan mahaller de nereler olacağını gene Zabıta bilir" (MMZC 1/1 2: 569).

Yoksullar üzerindeki örgütsel gücünü arttıran bütün bu düzenlemelere karşın, polisin istediği her şeyi elde edebildiğini düşünmek yanlış olacaktır. Neyin suç olduğunun tanımlanmasında polisin diğer kurumlarla sürekli rekabet halinde olduğu hatırda tutulmalıdır. Bürokrasinin değişik kanatlarının farklı toplumsal kontrol anlayışları olabilir. Öte yandan polis, yasaların büyük çoğunluğunun kendisine yetki vermesinden de anlaşılacağı üzere, farklı örgütsel çıkarların tam merkezinde konumlanmıştır. *Polis* dergisinde yazıldığı gibi, polisin birçok bakanlık ve devlet kurumu ile ilişkili olması nedeniyle "devletin memuru umumiyesi, kuvvet-i vasıta-ı icraiyat-ı umumiyesidir." İşte bu nedenle, der yazar, "hiçbir memleketin polis nizamnamesinde polisin görevi şu veya bu diye kesin olarak belirtilmemiştir" (*Polis* 1911: no. 3). Bu örgütsel konum, daha önce de değinildiği gibi, değişik çıkarlara hizmet etmeyi kabullenmek ya da reddetmek, örgütsel sınırları pazarlığa tâbi tutmak, güç yarışına girmek gibi önemli *imkânlar* doğurur. Fakat madalyonun diğer bir yüzü daha vardır: Bürokrasinin farklı örgütsel çıkarları, polisin kadir-i mutlak olma yönündeki girişimlerinin önünde büyük bir engel oluşturmaktadır. Özellikle kriz dönemlerinde bu kurumsal rekabet kendini iyice belli eder. Yargı ise tahmin edileceği üzere, bu rekabetin en yoğun yaşandığı alanı oluşturur. Öyleyse az önce söyleneni yeniden formüle etmek gerekiyor: Polisin örgütsel konumu, sunduğu *faydalar* kadar *maliyetleriyle* de birlikte değerlendirilmelidir.

İşte, esas olarak bu kurumsal iktidar mücadelesinin bir sonucu olarak, polis örgütü 1909 yılındaki Serseri ve Mazannei Su' Eşhas hakkındaki kanuna istediklerinin hepsini geçiremedi. Zaptiye Nezareti, Ceza Kanunu'nda polise kötü muamelede bulunanlar hakkında ceza bulunduğunu, fakat emrine itaat etmeyenler hakkında bir hüküm olmadığını belirterek kanun layihasına ek hükümler koymuştu. Ayrıca mahalle aralarında silah kullananlar için de Ceza Kanunu'nda öngörülenden daha şiddetli hükümler vardı. Ve daha da önemlisi Zaptiye Nezareti bütün bunları Adliye Nezareti'ni atlayarak tek başına kararlaştırmıştı. Bütün bu ek maddeler Şura-yı Devlet tarafından reddedilmiştir. Yasa taslağı meclise geldiğinde, encümende Şura-yı Devlet'in aldığı kararlar doğrultusunda ve Zaptiye Nezareti'nin aleyhinde değişiklikler yapılmıştı. Yeni taslağı hükümet adına savunan Dahiliye Encümeni Mazbata Muharriri Fuat Hulusi Bey'in konuşmasında, Adliye Nezareti ile Zaptiye Nezareti arasındaki ihtilafı sezinlemek mümkündür. Sözcü, Zaptiye Nezareti'nce eklenen yukarıdaki maddelerin yasanın içeriğiyle ilgisi olmadığını söyledikten sonra şöyle devam etmiştir: "Kanun-u Cezada bunlar hakkında mevadd-ı lazime [gerekli maddelerin] vaz'ı, Adliye Nezaretiyle muhabereye muhtaç bulunduğu ve halbuki Zaptiye Nezaretince bu nizamnamenin müstacelen [acil olarak] icrasına lüzum gösterilmiş olmak itibariyle teşri-i maslahat [kanun yapmak] da zaruri görüldüğünden, ileride Adliye Nezaretiyle bilmuhabere diğer ahkam da kararlaştırılmak üzere o maddeler kaydedilmiş ve o layiha üzerine tetkik icra edilmiştir" (MMZC 1/1 2: 425).

Süregitmekte olan kurumsal iktidar mücadelesinin ilginç bir yönüne daha değinmek gerekiyor. Bütün bu yasalaşma süreci içinde, yargı ve polis karşı karşıya gelirken, adliye kendine hiç beklemediği bir müttefik bulmuş gibidir: Dahiliye Nezareti. Sürecin her aşamasında Dahiliye ve Adliye Nezaretleri işbirliği yaparak Zaptiye Nezareti'nin yetkilerini kısmayı başarmışlardır. Dahiliye Nezareti'nin sözcüsü Zaptiye Nezareti'ni şöyle eleştiriyordu: "Madem ki kanun vazediliyor, bunun tatbikine memur mehakimdir. Binaenaleyh, mehakimde meri olan ahva-

le nazaran Adliye Nezaretinden dahi bir memur bulundurup, tetkikata o yolda devam etmek lazım gelirken, Adliye Nezaretinden de kimseyi talep etmemiş ve ifadesine müracaat etmeye lüzum görmemiştir. İhtimal ki, bu da Zaptiye Nezaretinin gösterdiği müstaceliyet icabından olmak üzere ihtiyar edilmiştir" (MMZC 1/1 2: 426).

Yargı ile polis arasındaki kurumsal çelişki 1909 tarihli başka bir genelgede de kendini belli eder. Adliye Nezareti'nin yayınladığı genelgede şunlar yazılıdır: "Yankesicilik ve hırsızlık suçlarından bazılarının, fiilleri kabahat nevi fiillerden görülerek merkezlerce ikametgah tayin ettirildikten sonra salıverildikleri anlaşılmış bulunmaktadır. Ancak bu fiiller ekseriye sabıkalı ve serseri takımından olup serbest bulunmaları inzibati açıdan sakıncalı bulunduğundan ve adliyeye teslimleri halinde aleyhlerindeki deliller pek zayıf da olsa, mevcut durumlarının nazarı itibare alınarak kanunen tevkiflerine kafi addolunmaya yeterli olduğu, istinaf Müddeiumumisi tarafından bildirilmiş olduğundan, bu tür kişilerin ve asayişe az çok tesir eden bilumum yaralama faillerinin bundan böyle evrakıyla birlikte mevcuden adliyeye teslim olunmaları" (Yağar 1988: 214). Bu genelgede iki nokta dikkat çeker: Birincisi adliye, açıkça polisin uygulamalarında seçici davrandığını söylemektedir. Ve ikincisi, dönemin mahkemelerinde, yeterli delil olmadan da sanıkların tutuklanabileceği itiraf edilmektedir.

Adliyenin beyan ettiği fikirler manzumesinden de anlaşılacağı üzere, özel alanların (ev, fabrika, lonca, aile v.s.) korumasından uzak olan kişilerin (yani "serserilerin"), kendi gündelik hayatlarını özerk bir şekilde düzenleyebilmeleri oldukça zordu. İçinde yer aldıkları mekânlar sürekli devletin denetimine açık alanlardı. Bu anlamıyla serseriler ve şüpheli şahıslar ile ilgili bütün bu tartışmalar aslında "kamusal - özel" ayrımına dayanır. *Polis* dergisinin 1911 yılında yayınladığı bir yazıda belirtildiği gibi mesken dokunulmazlığı kutsal ise de umuma açık yerler mesken olarak kabul edilemezdi. Bu nedenle polisler nerelerin mesken ve ikametgah olarak kabul edileceğinin açık bir şekilde belirlenmesini talep ediyorlardı (*Polis* 1911, no.2).

1913'e kadar uygulanmış olan 1907 Polis Nizamnamesi'nde yer alan "bekarlar ile bekar ikametgahlarının" denetlenmesi görevi bu bağlamda çok önemlidir ve esas olarak Polis Nizamnamesi ile Serseri Nizamnamesi arasındaki bağlantı özel olarak yapılan "bekar" tanımı dolayımıyla kurulur. Bekar şöyle tanımlanmaktadır: "Bir memleketten diğer bir memlekette iş bulmak, ticaretle meşgul olmak için gidip geldikleri mahallerde han, otel, apartman, pansiyon ve mahallat arasında hususi isticar edilen [kiralanan] mesakin ve sairede oturan eşhas." Bekarların kimlikleri, kaldıkları yerler, her gece ikametgahlarına gidip gitmedikleri gibi hususlar polis tarafından sıkı bir şekilde denetlenecektir (*Polis* 1912: no. 22). Burada iki şey dikkat çekmektedir. Birincisi, aile düzeni içinde yaşamayan herkes potansiyel olarak suçludur ve polis gözetimi altındadır. İkincisi ise bu tip kişilerin yaşadıkları mekânlar –kendi kiraladıkları yerler bile olsa– "özel hane" sayılmazlar ve bu nedenle polis, buraları denetlerken hiçbir kayda bağlı değildir. Buralar baştan suç yuvaları olarak varsayıldığından "polisler kendi mevkileri dahilindeki bekar ikametgahlarına daima girip çıkmalı, buralarda malum olan eşhastan başkalarının gelip gelmediğine, ahlâk-ı umumiyeye mugayir ahvalin cereyan" edip etmediğine dikkat etmelidir (*a.g.y.*,). Söylemeye gerek yok ki bu "bekarlar" eğer işsiz iseler doğrudan Serseri Kanunu uyarınca muamele görürler.

İşçiler

İş disiplini, İTC açısından "milli iktisadın" kurulmasında yaşamsal öneme sahipti. Serseriler üzerine yapılan tartışmalar sırasında hükümet sözcüsü, sadece zecri tedbirlerin bu meseleyi çözmeye yetmeyeceğini söylüyordu. Abdülhamit dönemindeki düzenlemenin temel aldığı Fransız yasalarını eleştiren sözcü, onun yerine Almanya ve Belçika'da bulunan ve özel olarak "serseri"ler için tasarlanmış mekânların varlığından bahisle Osmanlı'daki duruma ilişkin şunları söylüyordu: "Fakat bunların şimdilik ahvali maliyemize nazaran ihdası, tesisi müşküldür, şimdilik gayrı mümkündür" (MMZC 1/1.2: 426-7). İmpa-

ratorlukta bunların yerini belediyeler almıştır. Belediye Kanunu'nun üçüncü maddesine göre ve Serseriler Yasası'nın 4. maddesinde belirtildiği üzere "serseriler" belediye işlerinde çalıştırılacaklardır.

Vücutça sağlam kişilerin çalışmalarına hasredilmiş özel kurumların yokluğu ve bunun sistem açısından yarattığı sorunlar ilk olarak 1845 tarihli Polis Nizamı'nda kendini gösterir. Nizamnamenin 7. maddesinin polise yüklediği görevlerden biri de vücutça sağlam olmasına karşın bir işle uğraşmayarak zorunlu olmadığı halde dilencilik yapıp halkı rahatsız edenler hakkında "iyi bir yol ve yöntem kararlaştırıp" bunun yerine getirilmesine çalışmaktır. Avrupa'da dilenci ve serseriler için özel yasalar düzenlenmişken bu donemde Osmanlı'da buna dönük bir düzenleme yoktu. O yüzden "bir usul-u müstahsenenin ittihaz" edilmesi gibi muğlak bir ifade ile polisin görevi geçiştirilmiştir (Gülmez 1983: 9). İşte bu eksiklik ilk olarak 1890 yılındaki Serseriler Nizamnamesi ile giderilecektir.

1890 Nizamnamesi ile başlayan ve 1909 Yasası'yla kurumsallaşan bakış açısı, yoksulluğun cezalandırılması gerekliliğine dayanıyordu. Artık serseriler suçlu olarak tanımlanıyordu. O dönemde Avrupa'dakine benzer düşkünler evi ya da "çalışma evleri" gibi kurumların bulunmamasından dolayı, "serserilerin" yoğun bir "eğitim"den geçirilmesi mümkün olmamıştı. Komisyonun açık niyetinin bu tür bir kurumun kurulması yönünde olmasına karşın, devletin kaynakları sınırlıydı. Bütün imparatorlukta bir tek İstanbul'da Darülaceze bulunuyordu ve ihtiyacı karşılamaktan çok uzaktı. Bu yüzdendir ki, EUM Darülaceze'nin İstanbul halkına ait olduğunu ve dışardan dilenci kabul edilmeyeceğini belirtiyor ve Aydın polis müdüründen bir daha İstanbul'a dilenci göndermemesini istiyordu (DH. EUM. THR., no.1965).

Bu tarz kurumların yokluğu, son tahlilde, daha önce sözü edilen "altyapısal iktidarın" sınırlılıklarına işaret eder. Klasik dönemin aracı kurumları, merkezileşme sürecinde "başarıyla" tasfiye edilmişler ve fakat yerlerine alternatif örgütlenmeler ikame edilememiştir. Toplumsal kontrolün önemli araçla-

rından olan "sosyal yardım" kuruluşlarının gelişmemişliği de bu durumun bir sonucudur. Ortaylı'nın ifadesiyle "klasik devirde sosyal yardım, vakıflar aracılığıyla gerçekleştirilirdi. Yıkılan bu kurumların yerini modernleşen toplumun şartlarına göre doldurmak mümkün olamıyordu. Bu konuda merkezi devlet ve ticari merkezlerde de yabancı misyonlar bazı görevler yüklenmekteydi... 1877 de Meclis-i Mebusan'da Belediye Kanunu müzakere edilirken; mebusların sorunu çözmek için geleneksel toplumun sadaka usulü dışında bir öneri getiremediklerini görüyoruz. Bazıları dilencilere padişahın maaş bağlamasını teklif ediyordu" (Ortaylı 1974: 223).

İşte bu tarz kurumların yokluğunda "serseri" olarak damgalananların istihdam edilecekleri yerler olarak belediyeler öne çıktı. Bu kişiler, belediyelerin yol, köprü ve kanal inşaatları ya da madencilik gibi faaliyetlerinde zorla çalıştırılmışlar, böylece bir tür angarya emeği yeniden canlandırılmıştır.[18] Buralarda çalışmaya mecbur tutulan serseriler, böylece "meşru işlerde çalışma alışkanlığı" edineceklerdir. Serserilerin istihdamına ilişkin düzenlemelerin sermaye sahiplerini ilgilendiren bir boyutunu da vurgulamak gerekiyor. Eğer özel şirketler bu kişileri istihdam etmeye karar verirse o şirketteki maaş seviyesinin yarısını vereceklerdir (*Polis* 1911: no.4). "Serseri" kendisine verilen işi yapmakla mükelleftir. Eğer işten firar ederse bu kez cezası arttırılır ve 3 aydan 1 yıla kadar polis denetimine verilir (*a.g.y.*, no. 5).

Serseriliğe ilişkin düzenlemeler ile işçilerin çalışma hayatını düzenleyen yasal sistemin aslında birbirleriyle ilişki içinde düşünülmeleri gerekiyor. Her iki düzenleme alanını birbiriyle ilişkilendiren temel, iktisadi yapıydı. Chambliss'in (1975) de ifade ettiği üzere, serserilik "suçunu" tekrarlayan bir kişiyi ağır suç işleyen biri olarak görmek, emeğin akışkanlığından duyulan kaygının yerini, mülk sahibi sınıfların ve değerli şeylerin akışını önemli ölçüde artıran ticaretin korunması kaygısının almasına işaret etmektedir.

18 Özbek (1999) genellikle, bu kişilerin ilk olarak gemilerle İzmit limanına getirildiklerini, daha sonra buradan Anadolu'nun içlerine gönderildiklerini yazıyor.

Daha önce de belirttiğimiz gibi, İTC dönemi mali kaygılardan iktisadi kaygılara geçiş bakımından önemlidir. Döneme damgasını vuran iktisadi anlayış büyük oranda Alman ekonomisti Friedrich List'in teorisinden etkilenen bir "milli iktisat" anlayışıydı. Bu doğrultuda ekonomik yaşamın etnik kompozisyonu çarpıcı bir şekilde, Türk-Müslüman tüccar ve sanayicilerin lehine değiştirilmiştir. Bu ortamda işgücünün ve iş ortamının denetlenmesinin daha önce hiç olmadığı kadar önem kazandığını söylemeye gerek yok. Elbette ki bu saptama esas olarak İTC'nin 1913 sonrası yönelimine dairdir. Daha önceki dönemde ise Maliye Nazırı Cavit Bey'in önderliğinde yabancı sermayenin özellikle teşvik edildiği liberal bir iktisat anlayışı hakim konumdadır. Fakat her iki dönemde de değişmeyen olgu işgücünün, kapitalist birikimi sağlamak için disipline edilmesi gereğidir. Polis bütçesi üzerine yapılan tartışmalar sırasında bir mebus şöyle diyordu: "Avrupa sermayesini yurda çekmek istiyorsak asayişi sağlamak gerekir. Bu koşullarda iktisadi gelişme olmaz." (MMZC 1/2 6: 468).

İTC hükümeti en başından beri tavrını net bir şekilde koymuş ve işçilere karşı burjuvazinin yanında olmuştur. 24 Temmuz 1908'deki devrimi takip eden beş ay boyunca, emsalsiz bir grev dalgası –toplam 111– ortaya çıkmıştır. Bu eylemler esasen 1908 Devrimi'nin ilk iki ayında oluşan %20-30'luk enflasyon oranının yol açtığı tepkilerden kaynaklanıyordu. Siyasetteki liberalleşmeyle birlikte işçiler ücret artışları talep etmeye başlamışlardır (Karakışla 1998: 47). Abdülhamit döneminde biriktirilen ve dışa vurulamayan tepkilerin taşması da bu grev dalgasını tetikledi. İşçilere itidal tavsiye eden bir İttihatçı gazete şunları yazıyordu: "Mesail-i içtimaiyenin [toplumsal sorunların] asla mevzu-u bahis olamadığı devr-i sabıkta [önceki dönemde] amelelerin daima kalblerinde boğmaktan başka bir şey yapmadıkları birçok şikâyetleri biriktirdiğini tasdik ederiz. Fakat bugün bütün o şikâyetleri birden sahne-i münakaşaya atmak ve hepsi için umumi bir cevab-ı muvafakat istemek pek tizreftarane [aceleci] bir hareket olmaz mı?" (aktaran Gülmez 1983: 12)

Hükümet bu eylemler üzerine 9 Ağustos 1909'da Tatil-i Eşgal Kanunu'nu çıkardı.[19] Dimitri Vlahof Efendi'nin 1910 yılında mecliste söylediği gibi bu kanun, işçilerle ilgili yapılan tek kanundur ve tümüyle sermaye yanlısıdır (MMZC 1/3 1: 364). Kanunun 8. maddesine göre "umuma müteallik hidemat ifa eden müessesatta sendika teşkili memnudur [yasaktır]". Sendika yasağı, kanunun sermaye yanlılığının en açık örneğidir. Ticaret ve Nafia Nezareti'nin temsilcisi mecliste bu maddeyi şöyle savunmuştur: "sendika teşkil etmek sermayeye muzırdır. Memlekette en ziyade ecnebi sermayesine muhtaç olduğumuz şu zamanda ameleye sendika için hak verecek olursak, sermayederan amelenin taht-ı tehdidinde kalacaktır. Sermayederan, buraya gelmeye cesaret edemeyecektir" (aktaran Gülmez 1983: 112). "Umuma müteallik" gibi gayet muğlak tanımlanmış bu tarz işyerlerinde grev örgütlemeye çalışanlar ("kışkırtıcılar") bir haftadan 6 aya kadar hapis ya da bir liradan yirmi beş liraya kadar para cezasına çarptırılacaklardır. Kanunun 6. maddesine göre diğer işyerlerinde devletin arabuluculuğu da netice vermezse işçiler grev yapabilirler. Fakat çalışmak isteyenlerin haklarına engel olamazlar ve hiçbir şekilde gösteri düzenleyemezler (Gülmez 1983: 201-203). Bu son cümle, polisin grevlere müdahalesi için bir gerekçe oluşturması bakımından oldukça önemlidir. Polis, grevi kırmak için değil, "çalışmaya devam etmek isteyenlerin haklarını korumak amacıyla" grevci işçilere müdahale edecektir. Grevcilerin kamu düzenini bozan "suçlular" olarak muamele görmesinin temel nedeni de budur.

Polisin işçi sorunlarına karşı tavrı bir muhalefetten ziyade, inkar stratejisine dayanıyordu. 1910 yılının polis ders kitabı "sosyalistler ve anarşistler" üzerine bağımsız bir bölüm içer-

19 Bu kanundan yaklaşık bir yıl önce 10 Ekim 1908'de çıkartılan Tatil-i Eşgal Cemiyetleri Hakkında Kanun-ı Muvakkat'la ilgili olarak Özbek'in yaptığı şu saptama önemlidir: "Söz konusu kanun-ı muvakkatın serserilikle ilgili kanunun onaylanmasının hemen ardından görüşülmeye başlanmış olması da bir rastlantı olmasa gerek. Öyle anlaşılıyor ki her iki kanun da birbirini tamamlar niteliktedir. Tatil-i Eşgal Kanunu, örgütlü ve kalifiye işçileri kapsamına almışken, serserilerle ilgili kanun örgütsüz, marjinal, işsiz güçsüz kent yoksulları ve şehre taşradan yeni gelmiş olanlar düşünülerek hazırlanmıştır" (Özbek 2002: 98).

mekteydi. Analizin havası anarşistlere karşı olmasa bile, sosyalistlere karşı gayet ılımlıdır.[20] Tez şöyle savunulmaktadır: Çok yakın zamanlara kadar Avrupa'da bir iş günü on saatti ve bu çalışmanın karşılığında çok az bir ücret alınıyordu. Avrupa'da eğitim yaygınlaştıkça, işçiler belli haklara sahip olduklarını düşünmeye başladılar ve zenginlerin yaşam tarzlarına düşman oldular. Daha sonra bazı "hümanistlerle ve vicdan sahibi insanlarla" bir araya gelip, hep birlikte sosyalist anlayışı geliştirdiler. Sermaye sahiplerine taleplerini kabul ettirebilmek için grevler örgütlemeyi en büyük silah olarak kullandılar.[21] Buna karşılık, zamanla bazı provokatörler ortaya çıktı ve işçileri grev için teşvik etmeye başladı. Zaman zaman, işyerlerini terk etmeyi reddeden arkadaşlarını dövdüler. Polisin rolünün başladığı yer de işte bu noktaydı. Polis çalışmak isteyen kişilerin güvenliğini sağlamak zorundaydı. Argümanın ilginç bölümü, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki çalışma koşulları hakkındadır: Muhtaçlara yardım etmek İslâmiyetin bir gereğiydi ve bu nedenle, Osmanlı işçilerinin grev gibi bir araca ihtiyaçları yoktu (İ. Feridun 1910: 225-234). Avrupa'nın aksine, eğer Osmanlı İmparatorluğu'nda grev için maddi bir temel yoksa, grevi sürdürmekte ısrarlı olanlar provokatörlerden başkası olamazdı ve bu kişilerle ancak polisiye yöntemler kullanılarak başa çıkılabilirdi. İşçi sorunlarının polislik işinin nesnesi olarak düşünülmesinin ana nedeni de budur.

Açık bir muhalefetten ziyade inkara dayalı bu bakış, devlet yöneticilerinin ortak yaklaşımıydı. Vekiller meclisinde bir üye,

20 Anarşistlerin bütün Avrupa devletleri için ciddi bir problem olduğu dönemdir bu yıllar. 1913 yılında Osmanlı devleti ile Almanya arasında anarşistlerin denetlenmesine dair bir anlaşma yapılır (DH.EUM. EMN., no. 483). Ayrıca Belçika polisinin, Osmanlı topraklarında bulunan ve anarşist olduklarından şüphelenilen kendi yurttaşlarını gözetim altında tutmasını Osmanlı polisinden talep ettiğini gösteren belgeler de Emniyet arşivlerinde yer alır (DH.EUM.EMN., no: 774, 794, 805, 820-822, 833, 834, 857, 882).

21 Bu dönemde kendilerini sosyalist olarak tanımlayanlar dahi anarşizmle hiçbir bağları olmadığını kanıtlamak için polis mecmuasındakine benzer bir ayrım yaparak, anarşizme karşı yoğun bir karalama faaliyeti içindeydiler. Örneğin, sosyalist fikirlere yakınlığı ile bilinen *Muahede* gazetesinde 1910 yılında yayınlanan bir makalede anarşistler "sefil birer mikrop," anarşizm ise "refah ve saadetin siyasi hastalığı" olarak nitelenir (Cerrahoğlu 1975: 76).

çalışma saatlerinin sınırlanması ve çocuk emeğinin yasaklanması gibi konularda, işçilerin çalışma koşullarını iyileştirme yönünde bir yasa önerdiğinde, sadrazamın yanıtı şöyle olmuştur: "amele ile sermayedaranın münasebatını tayin için bir kanun-u mahsus yapılmasının acil bir iş olduğunu hakikaten zannetmiyorum... Yoksa eğer böyle aciliyetine dair bir fikrimiz olsa idi bunu programımıza yazardık... Esasen böyle bir kanunun vücubu bir sosyalist programın icabatındandır" (aktaran Gülmez 1983: 233-4). Oysa sadrazamın bu konuşmayı yaptığı dönemlerde Vlahof Efendi'nin belirttiğine göre İstanbul'da büyük işletmelerde çalışan 40,000 işçi vardır. Bunlara ticarethane ve limanlardaki 4-5,000 işçiyi ve Reji'deki 4-5,000 işçiyi ve ötede beride çalışan yirmişer otuzar çalışanları da eklersek toplam 100,000 dolayında işçinin varlığı ortaya çıkar. Vlahof Efendi İstanbul'daki terzilerin günde 14 saat çalışıp haftada 24 kuruş almalarını örnek göstererek işçilerin son derece kötü şartlarda çalıştıklarını anlatıyordu. Yine Vlahof Efendi'ye göre Serseri Kanunu aslında Batı sermayesi karşısında yıkılan Osmanlı üretim yapısı sonucunda işsiz kalan yığınlar ile ilgili olarak çıkarılmıştı. İşsizler serseri olarak tanımlanmış ve ağır yaptırımlarla karşılaşmışlardır (MMZC 1/3 1: 364).

Polisin sadece işçi sınıfının ya da yoksulların gündelik hayatlarına müdahale ederek burjuvazinin çıkarına hizmet ettiğini düşünmek yanlış olacaktır. Bazı durumlarda, bilakis müdahale *etmeyerek* de bu çıkarlara hizmet edebilir. Polisin müdahale etmesi veya etmemesi, son tahlilde, "özel" ve "kamusal"ın tanımı/inşâsı tarafından belirlenir. Bu ayrım, polislik pratiği ve sonuçlarını anlamak için elzemdir; çünkü "belli etkinlikler, ortaya çıkmalarından dolayı değil, ortaya çıktıkları yerden dolayı polis müdahalesinin nesnesi" olurlar (Clark ve Sykes 1974: 482). Daha öncede değindiğimiz gibi, "özel" alanların polis müdahalesinden göreli muafiyeti bu ayrımdan beslenir. Emekçi sınıfların işyerlerinde girdikleri çeşitli ilişki biçimlerinin polisin müdahalesinden muaf olmasını da bu bağlamda düşünmek gerekiyor. Fabrika alanı bir kez özel girişimin alanı olduktan sonra, polis bu alana müdahil olmaz ve işçi sını-

fı, hakim sınıfla karşı karşıya kalır. Kapitalist üretim alanı artık tümüyle bir mukavele alanıdır ve siyasal olandan ayrışmıştır. Bu nedenle, örneğin yurttaşlık haklarının başında gelen seçme hakkının, fabrikada bir geçerliliği yoktur. İşçiler ne işin hızını, ne biçimini, ne de patronlarını seçme hakkına sahip değillerdir. Başka bir deyişle işçiler fabrika kapısından içeri girdiklerinde yurttaşlık haklarının önemli bir bölümünü o kapının dışında bırakmışlardır. Giddens'ın da vurguladığı gibi "iktisadi ilişkilerin depolitize edilmesi sınıf tahakkümünün temelidir" (1987: 211). Bu anlamda, İngiltere'deki 1833 Fabrika Yasası (Palmer 1988: 25) ve İtalya'daki 1865 Medeni Kanunu (Davis 1988: 276) –ki her ikisi de iktisadi yaşam alanını tümüyle gözardı etmiştir– bu devletlerin kapitalist yönelimindeki önemli köşe taşlarıdır.

Emeğin özgürlüğü konusu genellikle Osmanlı İmparatorluğu'nun kapitalist gelişiminde bir *sina qua non* unsur olarak incelenmiştir. Fakat sermayenin özgürlüğü sorunu da eşit derece de önemlidir. Başka bir deyişle, iktisadi olanın siyasal olandan ayrıştırılması Türkiye'de kapitalizmin ortaya çıkışını anlamak bakımından çok önemlidir. Bu sürecin –rüşeym halinde olması nedeniyle çelişkilerle malûl de olsa– esas olarak 1908'de İTC dönemiyle başladığı iddia edilebilir. Merkezi hükümet, iktisadi ilişkilere çoğu kez özel sözleşmelerin alanı gibi bakmış ve bu nedenle de bu ilişkileri siyasal faaliyetin dışındaymış gibi görmüştür. Devletin baskı gücü olarak polisin iktisadi ilişkilere müdahalesi sorununu incelemek, Türkiye'deki yurttaşlık haklarının gelişimi açısından çok önemli olan bu olgunun daha iyi kavranmasına yardımcı olabilir.

İTC ile birlikte işçilerin serbest dolaşımı yasal bir güvenceye bağlanmamış olsa da, yürürlükteki düzenlemelerin çok da fazla uygulanamadığı anlaşılıyor. Bu dönemde Abdülhamit dönemindeki gibi, işçilerin bir yerden bir yere gidebilmeleri hâlâ polisten alınacak belgelere bağlıyken işyerindeki işçi-işveren ilişkileri polis müdahalesinden arındırılıyordu. 1889 tarihli "Amele Tahririne Mahsus Nizamname"ye göre hiçbir işyeri sahibi polisin izni ve araştırması olmaksızın işçi alamazdı. Nizamna-

menin ikinci maddesine göre, polis hem işçinin kimlik bilgilerini hem de gerçekten işçi alımına ihtiyaç olup olmadığını araştıracaktır. 6. maddede ise, bu kurala uymayan işçilerin ve onları çalıştıranların 3 ay hapsi öngörülmüştür. Abdülhamit döneminde konuya verilen önem, ihmal ve dikkatsizlik gösteren polis memurlarının ve komiserlerin de 7. madde ile aynı cezaya muhatap kılınmalarından anlaşılmaktadır (*Düstur*, I. Tertip cilt 6: 407). Fakat bu konudaki hükümlerin uygulan(a)madıkları şuradan da bellidir ki, Teşvik-i Sanayi görüşmeleri sırasında (1911) mebusların ortak kaygısı işçilerin sık sık fabrika değiştirmeleri idi. Hatta birisi "fabrikaları mecbur tutalım. Kim kaçarsa haber versin" diye bir öneri de getiriyordu (MMZC 1/3 4: 287).

İşçilerin serbest dolaşımı konusunda geçiş dönemlerine özgü belirsizlik hali bir yana,[22] işçi-işveren ilişkilerinin özerkleşmesi yolundaki çabalar bütün açıklığıyla ortadadır. Bu bağlamda yukarıda bahsedilen ve işçilerle ilgili dönemin en önemli kanunu olan Tatil-i Eşgal Kanunu'nu (1909) incelemek aydınlatıcı olacaktır. Kanunun ikinci maddesinin ilk cümlesi şöyledir: "Müstahdemin ve amelenin müstediyatı meyanında müessesenin muamelatına müdahaleye ve umur-u idaresiyle nizamatını teftişe dair hiçbir talebi bulunmayacaktır" (Gülmez 1983: 201). Bu madde birçok mücadele alanını en başından dışarıda bırakıyordu. Şark Demiryolları işçilerinin bu kanun bağlamında yayınladıkları muhtırada söylendiği gibi "diyelim ki günde on saat çalışan bir kumpanyada yevmi çalışmak on iki saate çıkarılıverirse o vakit ne yapmalıdır? Bu da mezkur kumpanyanın nizamatı dahilinde sayılmaz mı?" (aktaran Gülmez 1983: 40) İkinci maddenin gerekçesinde belirti-

22 Aslında bir "belirsizlik durumundan" çok, sivil hakların başında gelen dolaşım özgürlüğünün işçiler için bilinçli olarak kısıtlanmasından söz etmek daha doğru olabilir. Batı da genellikle yasal olarak elde edilen ve yurttaşlık haklarının gelişiminde en önemli köşe taşlarından olan bu hak, Osmanlı ve Türkiye örneğinde tedricen ve oldukça geç elde edilmiştir. Bu bağlamda hatırlanmalıdır ki, işçilerin işlerini terk edip başka bir işe girdiklerinde şahadetname almaları ancak 1936'da zorunluluk olmaktan çıkmış ve sadece istek üzerine polis merkezleri tarafından onay verilmesi hükme bağlanmıştır (Alyot: 930).

len husus temel olarak sözleşmeye dayanan ilişkilerde üçüncü tarafın (bu durumda işçiler) söz hakkının olamayacağıdır: "Bir müessesenin nizamatı dahi hükümet ile sahib-i imtiyaz beyninde vaktiyle bil-müzakere şerait-i mütekabile üzerine kararlaştırılmış bulunduğundan böyle iki taraf arasında icra edilen akde şahs-ı aherin müdahalesi gayri meşru"dur (aktaran Gülmez 1983: 52).

İTC'nin kapitalistlerin yanında yer aldığının en açık ifadesi, 1908 tarihinde yayınladıkları "Siyasi Program"larının "Patronlar ve Ameleler" adlı bölümünde yer alır. Programın analizine göre işçi sorununa ilişkin başlıca iki fikir akımı vardır: Liberaller ve Sosyalistler. "Birinci fırka patronlarla ameleler arasındaki münasebatta hükümetin yalnız menafi-i umumiyeye taalluk eden mevadda müdahale eylemesini iltizam ediyor, ikinci fırka ise müdahale-i hükümeti günden güne tevsi ederek [genişleterek] istikbal için tasavvur eyledikleri iştirak-i umumi [sosyalizm] binasının temellerini vaz etmek mesleğini takip ediyorlar." Avrupa'da bu dönemlerdeki refah devleti uygulamalarını sosyalizm olarak adlandıran program şöyle devam eder: "İşte bu maksatladır ki Avrupa'nın ekseri memleketlerinde son zamanlarda tertip ve tanzim olunan kanunlar patronları, izrar etmekten [zarara uğratmaktan] başka bir şey düşünmemişler; yalnız saat-i mesai-i yevmiyeyi değil bazı sanayide ücret-i asgariyeyi *dahi* tayin eyleyecek kadar ileri gitmişlerdir... Halbuki kanun patronların kar ve zarar kendilerine ait olmak üzere yaptıkları teşebbüsatın maddi ve nakdi cihetlerine de müdahale edince serbesti zail olmuş [sona ermiş] yalnız mesuliyet kalmış olur ki bu da ahlâken ve iktisaden tecviz edilemez [onaylanamaz]" (aktaran Gülmez 1983: 23, abç.).

İktisadi ilişkilerin, siyasal olandan ayrıştırılması aynı zamanda kamusal ve özel olan ayrımıyla da ilintilidir. İTC'nin müdahalesizlik siyaseti esas olarak özel teşebbüs için geçerlidir. Evvelce gördüğümüz gibi "müessesat-ı umumiye"lerde devlet doğrudan taraftır ve sermayeyi korur. Sendikalaşmanın yasaklandığı ve daha çok korporatist bir yapının söz konusu olduğu bu işyerlerindeki uyuşmazlıklarda işçi ve sermaye kesiminin

üçer üyesi Ticaret ve Nafia Nezareti'nin bir üyesi başkanlığında "uzlaşma kurulunda" bir araya gelir. Uzlaşma olmazsa işçiler, çalışmak isteyen diğer işçileri engellemeden iş bırakabilirlerdi (Gülmez 1983: 201-2).

"Müessesat-ı hususiye" ise farklı bağlamda ele alınır. Meclis-te Varteks Efendi müessesat-ı umumiyelerdeki korporatif bir yapının niye diğer fabrikalarda olmadığını sorgulayarak şöyle devam ediyor: "Niçin hususi müessesat amelesinin sermayedarlar elinde tazyik görmemesi için onlar tatil-i eşgal ettikleri vakitte hükümet onların işine müdahale etmiyor?" Ticaret ve Nafia Nezareti vekilinin Varteks Efendi'ye yanıtı şu olur: "Müessesatı hususiye sırf sermayedaranın menfaat-ı maliyesiyle teşkil etmiştir. Buna müdahale etmek caiz değildir. Çünkü her şey arz ve talep kaidesiyle taayyün eder. Onu arz ve talep tamamiyle tayin eder" (aktaran Gülmez 1983: 128-130).

Sonuç olarak, Chevigny'nin de belirttiği gibi: "Polisten en fazla kovuşturulması istenen suçlar olan 'adi suçlar,' daha çok alt sınıflarla özdeşleşmiş suçlardır; vergi kaçırma ve çeşitli düzenlemelere dönük meslek sahibi insanların yaptıkları ihlaller, polisten ayrı idari birimler tarafından soruşturulur... Neredeyse tanımı gereği, orta sınıftan yukarıda bulunan insanlar, polisin ilgi alanında değildir." (1995: 5)

Bu bağlamda, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki serseriler ve işçi sınıfının gündelik yaşamlarını düzenlemeye dönük yasalar polisin bu sınıflar üzerindeki denetimini arttırması bakımından mükemmel araçlardı. "Serseri"den "suçlu"ya geçişin temel nedenleri, yalnızca bir rejim değişikliğinde değil; 19. yüzyılın sonlarından itibaren gözlemlenmeye başlanan iktisadi yapı değişikliğinde aranmalıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, Osmanlılar "serseriler"e ilişkin çok eskiden beri düzenlemeler yapmışlardı. Ne var ki, bu düzenlemeler esas olarak, insanları toprağa bağlamak ve kentlerdeki olası nüfus fazlalığını önlemek amacıyla düzenlenmişlerdi. Her iki unsur da, imparatorluğun "maliyeci" (fiskalist) ve "iaşeci" (provizyonalist) yapısında özellikle önemliydi. 19. yüzyılın sonlarından itibaren Abdülhamit'le başlayan eğilim, İTC ile birlikte ivme kazanmış ve serserilerin suçlulara

dönüştürüldüğü nizamname ve yasalar yürürlüğe konmuştur. İktisadi gelişmelere elitlerin bir yanıtı olarak "serserilik" suçlaştırılmış ve alt sınıfların boş zamanları, potansiyel "suç faaliyetleri" çerçevesinde kontrol edilir olmuştu.

Dernekler ve Toplantılar

1908 Devrimi'ne kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda toplantı özgürlüğü diye bir kavram yoktu. Bu konuda ilk düzenleme 1909 yılında "İçtimaa Kanunu" adıyla yapıldı. Bu çalışma bağlamında ilginç olan nokta şudur ki toplantı ve dernek kurma özgürlükleri polis örgütünün gelişimiyle eş anlı olarak gündeme gelmiştir. Tongur'un dediği gibi "kolluk görev ve yetkilerinin etrafile belirtilmediği yıllarda, sokaklarda, çarşı ve pazarlarda her hangi bir maksada dayanmayarak tesadüfen toplantı yapmış olmak bir suç sayılırdı" (1946: 187-8). Devletin baskı aygıtıyla sivil haklar arasındaki bu eş anlılık durumunu çözümleyebilirsek sosyal teorinin temel ilgi alanlarından olan yurttaşlık hakları meselesini daha iyi kavrama yolunda da adım atabiliriz.

Daha öncede belirtildiği gibi 1908'in devrim günleri, ülkenin her yerinde tam bir şölen havasında geçiyordu. Durum, Zolberg'in Fransa'daki kolektif eylem dalgasının sonrası için söylediği duruma tıpatıp uymaktadır: "Yanlışlık, çirkinlik ve kötülük, güzelliğe, iyiliğe ve hakikate yenilmiştir. Kişisel bağlantılar çelik gibi sağlam görünürken, hizipler ve partiler gerçekdışı görünüyordu" (1972: 196). Kitleler baskıcı bir dönemden çıkmanın rahatlığı ile sürekli sokaklarda gösteriler yapıyordu. Müslümanlar ve gayrimüslimler el ele, "hürriyetin gelişi"ni kutluyorlar ve özellikle gayrimüslimler sorunlarının artık tümüyle çözüldüğünü düşünüyordu. Toplantı yasakları fiilen delinmişti.

Olanlar, Zolberg'in kullandığı deyimle, tam bir "çılgınlık anı"nı yansıtıyordu. Öğrenciler, sınavsız bir eğitim sistemi için gösteriler yapıyorlardı. Artık hürriyet geldiğine göre, özgür bir ülkede sınavlara yer olamazdı! (Alkan 1992: 72) Öğrenci eylemlilikleri, idarecilerini protesto eden ortaokul öğrencilerine kadar inmişti. *İkdam* gazetesi haberleri şu başlıkla veriyordu:

"Nümayiş nöbeti şimdi de Kasımpaşa çocuklarına geldi" (Emiroğlu 1999: 37). Dönemin tanıklarından biri, genel ruh halini şöyle yansıtır: "Borçlular, hürriyetin borçların silinmesi anlamına geldiğini düşünürlerken; işçiler de ücretlerinin iki katına çıkacağını düşünüyorlardı. Boğaziçi'nde çalışan Payitahta ait, çürümüş ve tehlike arz eden gemilerden nefret eden halk bir akşam gemileri işgal ederek, ücreti ödemeyi reddetti. Bir Genç Türk subayı zamanında müdahale ederek ayaklanmayı engelleyebildi. Ertesi gün rıhtıma bir not asılmıştı: 'Muhterem halkımızdan vapur ücretlerini ödemelerini rica ediyoruz; üç yeni gemi siparişi verilmiştir. – İmza: Cemiyet.' Ve muhterem halk ücretleri ödedi ve sabırla yeni vapurları bekledi" (Buxton 1909: 102).

Kolektif eylem haberleri İstanbul'dan çevreye yayıldıkça, eylemler Anadolu'ya da sıçrıyordu. Bursa'da insanlar gece yarılarına kadar sokaklarda gösteriler düzenliyor ve hemen her devrimde görülen bir "kolektif eylem repertuarını" tekrarlayarak hapishanedeki mahkumları serbest bırakıyorlardı. Kentin valisi devrime bağlılık yemini etmeye zorlanıyor, "eski rejim"in birçok idarecisi halk tarafından cezalandırılıyordu (Emiroğlu 1999: 140). Emiroğlu'nun aktardığına göre Adana'da halk on gün boyunca "hürriyet, müsavat, uhuvvet, adalet" sloganları atmıştı. Dünün sıradan insanları, birkaç gün içinde hatip olmuş ve at üstünde köy köy dolaşarak kitleleri ajite etmeye başlamıştı (*a.g.y.*, 190). Anadolu'nun her köşesinde benzer olaylara rastlanmaktaydı. Fakat bütün bu kitlesel mobilizasyona karşın, şaşırtıcı bir şekilde, herhangi düzensizlik ya da yağmalamaya rastlanmıyordu. Enver Paşa hatıralarında, "hükümet icra-yı nüfuz edememekle beraber, dahil-i şehirde ve memleketin her tarafında asayiş fevkalade idi. Ufak bir sirkat [hırsızlık] bile vuku' bulmuyordu" diye yazar (1991: 129).

İttihatçılar, devrimin bu ilk günlerinde kitlesel mobilizasyondan fazlasıyla yararlandılar. Hükümete doğrudan girmemekle birlikte bu halk desteği sayesinde hükümeti kontrol edecek bir güce sahip olduklarını böylece göstermiş oluyorlardı. Örneğin Selanik'teki halk, boşanma ya da tahsisat gibi sıradan

hukuksal işler için bile hükümete değil, cemiyete başvuruyordu (Emiroğlu 1993: 43).

Halkların bu kitlesel eylemliliğinin ve coşkusunun iktidarın yeni sahipleri tarafından bir noktada denetim altına alınacağını diğer tarihsel örneklerden biliyoruz. Bu noktada Zolberg'in "çılgınlık anlarını" tanımladıktan sonra, bunu takip eden döneme dair söylediklerine geri dönmek gerekiyor: "Siyasal coşku anlarını, burjuva baskısı ya da otoriterlik izler. Bu bazen dehşet salarak, fakat her zaman sıkıcılığın restorasyonu biçiminde tezahür eder." İnsanların kaderi Osmanlı İmparatorluğu'nda da farklı olmamıştır. Gösteriler sürdükçe İttihatçılar, hareketin kendileri tarafından konan sınırları aşacağından endişe etmeye başlamıştır. İTC 7 Ağustos 1908'de yayınladığı bir bildiride şunları söyler: "Artık herkesin işi gücü ile meşgul olacağı zamanın hulul ettiğini umuma ihtar ederiz... İdare-i sabıkaya mensup kimselere yapılacak muamele makam-ı aidesince düşünüleceğinden, halkın, şunun bunun tecziyesini [cezalandırılmasını] talebe hakkı yoktur" (Amca 1958/1989: 28).

Bu uyarıya rağmen, gösterileri engellemek mümkün olmuyordu. 1908 Ağustos'unda daha önce görülmedik düzeyde bir kitlesel grev dalgası başladı. Bütün bunların üstüne, Eylül'de Dersim ve Güney Anadolu'nun Kürt bölgelerinde ayaklanmalar baş gösterdi. Aynı günlerde, Bosna-Hersek ve Bulgaristan olaylarını protesto eden önemli sayıdaki bir kalabalık saraya yürürken, eylem birden anayasaya karşı bir gösteriye dönüştü. Kalabalık, anayasa aleyhinde sloganlar atarken bir yandan da meyhanelerin kapatılmasını ve resimlerin yasaklanmasını talep ediyordu. 1908'in sonlarına gelindiğinde bu kez 15-20 bin Rum, seçimlerde cemaatlerine daha fazla mebus talebiyle, Yunanistan'ın da desteklediği bir gösteri düzenlediler (Bayur 1964: 125-132). Bazı grupların başlattığı kitlesel eylemler, iktidar mücadelesi veren ya da iktidar bloğuna dahil olmayı hedefleyen birçok başka grubun da kendi özgül sorunları çerçevesinde eylemliliğe girmelerine yol açmıştı. Sydney Tarrow'un "kolektif eylem çevrimi" dediği süreç Osmanlı'da 1908 ile birlikte başlamıştı (Tarrow 1998).

İttihatçıların kitlesel gösterilere nihai cevabı 1909 tarihli İçtimaat-ı Umumiye Kanunu oldu. Oldukça liberal düzenlemeler barındıran bu kanunun, halkın hemen her gün sokaklarda olduğu ve otoriteye karşı başkaldırı ruhu ile dolu olduğu devrimci bir ortamda çıkartıldığını unutmamak gerekiyor. Kanuna göre, toplantı yapmak isteyenler önceden bir ruhsat almadan bir beyanname ile polise başvuracaklardı. Polisin buna yirmi dört saat içinde yanıt vermesi zorunlu idi. Açık yerlerdeki toplantılara günbatımına kadar izin verilmişti. Birçok ülkede kapalı yerlerde yapılan toplantılarda da süre kısıtlaması olmasına rağmen, kanun bu mekânlardaki toplantılar için zaman sınırlaması koymuyordu. Kanunun düzenleniş mantığı o derece liberaldi ki Şura-yı Devlet'ten gelen yasa taslağının ilk halinde yer alan bir toplantı sırasında işlenebilecek olası suçların "siyasi" suç olarak nitelendirilmesi önerisi dahi reddedilmişti. Çünkü böylesi bir düzenleme "toplantı özgürlüğünün özüne aykırı olurdu" Bu nedenle işlenmesi olası bütün suçların baştan "adi" suçlar olarak kabul edileceği beyan edildi (*Levayih*... 1324-1325: 101-2).[23]

1912'ye gelindiğinde ise liberal unsurlar ayıklanmaya başlanmış ve hükümet, kolektif eylemin "maliyetini" yükseltmeye karar vermiştir. İTC'ye karşı ciddi bir muhalefetin başladığı bir dönemde ülke seçimlere gidiyordu. Yeni kurulan Hürriyet ve İtilaf Fırkası 1911'in sonunda İstanbul'da bir ara seçimi kazanınca ufukta yeni bir genel seçim görünmüştü. İTC'nin yeni mecliste açık çoğunluğu ele geçirmek adına devletin her türlü imkânını kullanarak 1912 yılında gerçekleştirdiği ünlü "sopalı seçimler"de yüzü aşkın muhalif mebustan sadece beşi tekrar seçilmeyi başarabilmişti (Akşin 1987: 195).

Meclis içindeki idari birimler için gerekli seçimleri tamamlamasının hemen ardından henüz yedinci toplantısında, meclisin İçtimaat- Umumiye Kanunu'nda yapılacak değişiklikleri görüşmeye başlaması ilginçtir. Otoriteye başkaldırmış ve bu nedenle de idaresi gayet zorlaşmış bir toplumu denetim altına almak

23 Bu son maddeye Dahiliye Encümeni itiraz ederek kendi hazırladığı layihaya "siyasi suç" kavramını yeniden sokmuştur.

için, rejim yurttaşlık haklarını budamaya karar vermiştir. Bu budamanın yapıldığı ilk alanlardan birisi de toplantı ve gösteri yapma haklarıydı. Meclis Başkanı'nın meclisin 1908'den beri ilk kez bir yasa üzerinde ikinci kez görüşme yaptığını söylediğine bakılırsa, yapılacak değişikliklerin yeni iktidar açısından yaşamsallığı daha açık bir şekilde ortaya çıkar (MMZC 2/1 1: 247).

Kapalı alanlarda yapılan toplantılara ilişkin düzenlemelerde değişiklik yapılmazken, açık alanlarda yapılacak gösteriler mülki amirin ve polisin iznine bağlanmıştı. Meclisteki İttihatçı mebuslar yaptıkları değişikliği, çeşitli hakların birbiriyle çatışmasının normal olduğunu ve bu nedenle önceliklerin saptanması gerekliliği üzerinden meşrulaştırıyorlardı. Bu bağlamda, açık alanlardaki gösterilerin diğer insanların ticari faaliyetlerini engellediğini savunan Emrullah Efendi şöyle söylemekteydi: "Demek ki şuradaki hürriyet-i içtima, halkın diğer bir hürriyetini, hürriyet-i ticaretini, hürriyet-i kar-u-kisbini [kar etme özgürlüğünü] ihlal ediyor. İki hürriyet tezat şeklinde kalıyor. Biri diğerine mani. Onun için halkın ticaret ve mürur-u uburundaki serbestisini muhafaza için kanun, hürriyet-i içtimaı tahdit etmiş, mutlak yapmamış" (MMZC 2/1 1: 153).

Kanunun ilk halinde toplantı yerleri üçe ayrılmıştı: kapalı mekânlar; sokaklar ve meydanlar. Hükümet, yaptığı son değişiklikle halkın sokaklarda dolaşma ve alışveriş hakkını toplantı özgürlüğüyle karşı karşıya getiriyor ve önceliği birincisine veriyordu. Sokaklarda gösteri yapmak bu nedenle kısıtlanıyordu. Fakat değişiklik daha da ileri giderek sokaklar için getirilen kısıtlamaları meydanlara da yayıyordu. Gerekçeye göre meydanların çevrelerinde sokaklar vardı ve bu nedenle her iki mekân da eşit şekilde değerlendirilmeliydi![24]

24 Uglow, her türlü gösteride o gösteriye katılmayan insanların çıkarlarının ters bir şekilde etkileneceğini ve bu durumun polise önemli avantajlar sunduğunu yazar. Polislerin, bir insanı hırsızlık ya da saldırı nedeniyle tutuklamak istediklerinde gereksindikleri biçimsel ölçütlere bile bu alanda ihtiyaçları yoktur. Sadece birbiriyle çatışma halindeki haklar ve "kamusal çıkar" kavramlarını gündeme getirerek bir kalabalığı dağıtmak ya da katılımcıları tutuklamak için meşru bir gerekçeye sahip olurlar. Birbiriyle çatışan haklar gündeme geldiğinde po-

Rejimin kolektif eylemler üzerindeki denetimini sıkılaştırma ve merkezileştirme kararlılığını, değiştirilen dokuzuncu maddenin yeni halinden çıkarsamak mümkündür. Söz konusu madde şu hale getirilmiştir: "Açık yerlerde vuku bulacak içtimaatı, memleketin emniyet ve asayişini muhafazaten hükümet men edebilir."[25] Açıkça yazılmasa da "hükümet"ten kast edilenin kaymakam, vali, emniyet müdürü vs. olduğu bellidir. Nitekim, bu cümlede geçen "men etme" kararını alma yetkisini idare meclisi ve belediye azalarına vermeyi öneren Ali Galip Bey'in önerisi bu nedenle reddedilmiştir (MMZC 2/1 1: 251).[26]

İktidarın 1912 yılındaki otoriterleşme eğilimleri, bu dönemde hazırlanan ikinci bir kanunla da kendisini belli eder. İçtimaat Kanunu'na ek olarak bir de Tecemmuat Kanunu hazırlanmıştır. Hükümet ikisinin arasındaki farkı şöyle açıklar: "Nâsın [insanların] bir maksat için muvakkaten ve muayyen bir mahalde toplanmasına içtima; nâsın velvele ile toplanmasına veya bu hal ile dolaşmasına tecemmu tabir ediyoruz". İçtimadan hükümetin haberi olurken, tecemmudan haberi olmaz. "Ani bir feveran bir heyecan üzerine bazan na-meşru bir fikr-i muhalefetle, bazan dahi gayr-ı kanuni metalibi [talepleri] terviç etmek [gerçekleştirmek] maksadıyla vukua gelir." Hükümetin özel tanımlamasından anlaşıldığı kadarıyla "tecemmuat" kendiliğinden gelişen kitle gösterileridir (*Levayih*,... 1328: 190). Toplumsal süreçlerde tanımlamanın/adlandırmanın/etiketlemenin ne kadar keyfi ve aynı anda ne kadar yaşamsal olabileceğini örneklemek için altını çizelim: Hükümetin bu tanımlama operas-

---

lisin tercihi genellikle bireysel ya da siyasal hakları korumaktan ziyade, kamu huzuru hakkını garanti altına almaya yönelik olacaktır (Uglow 1988: 80).

25 Değişiklik önerisinin ilk halinde "emniyet ve asayişini" yerine "huzur ve sükununu" sözcükleri yer alıyordu. 9. maddenin 1909'daki orijinal halinde ise, hükümetin gösteri mahallinde memur bulunduracağı ve gösteriyi örgütleyenlerden bir talep gelmesi ya da bir karışıklığın çıkması durumunda müdahale edebileceği yazılıdır. Değişikliğin anlamı açıktır: Artık hükümet, herhangi bir gösteriyi *henüz başlamadan önce* yasaklayabilecektir.

26 Meclisteki gayrimüslim mebuslara göre değişikliğin altında yatan temel saik, etnik/milliyetçi hareketleri bastırmaktı. Nitekim içlerinden biri şöyle diyor: "Burada bulunan Osmanlı Bulgar arkadaşlarımız namına rica ediyorum, bu maddeyi kabul etmeyiniz" (Pançedoref Efendi MMZC 2/1 1: 162).

yonunda tecemmu, "bir kanunun, bir hükmün, bir karar-ı hükümetin icrasına muhalefet ve mümanaat etmek [engellemek] maksadıyla" yapılan toplantılardır. Ve her türlü tecemmu "mürur-u ubura bir mani olduğu gibi, halka bir sebeb-i havf [korku] ve telaş, emniyet-i umumiyeye bir tehlike iras edebileceğinden [vereceğinden] bu babta ahkam-ı mahsusa vazı icap eder" (*a.g.y.*, 189)

Tecemmuat Kanunu'na göre toplantıya katılanlardan herhangi birinden silah çıkarsa toplantı "müsellah" [silahlı] sayılacak ve diğerlerinden daha şiddetli yaptırımlara tâbi olacaktır. Müsellah toplantılar polis tarafından anında dağıtılacak ve silah taşıyanlar tutuklanacaktır. Silahsız toplantılar ise eğer genel asayişi bozucu iseler ve ikinci uyarıdan sonra da dağılmazlarsa yasadışı sayılacaklardır. Toplantılarda bir kişinin "hafiyen" [gizlice] silah taşıması bile diğer herkesi suçlu konuma sokuyordu. Hemen herkesin silahlı olduğu bir toplumda bu yasanın hedefi bellidir. İkinci maddeye göre, toplananlardan herhangi birisinde silah bulunduğunda o toplantının asayişi bozucu olup olmadığının bir önemi kalmaz. Hükümetin ilk teklifindeki 3. maddede yasak toplantıların su ile dağıtılması öngörülürken encümenin bunu "vur emri vermek" olarak değiştirdiğini de belirtmek gerekiyor (MMZC 2/1 1: 388). 4. Maddeye göre silahlı toplantılarda gerekli görülenler ihtar edilmeksizin tutuklanır (*a.g.y.*, 415).

Muhalifler ise bütün bu kısıtlamalara, toplantı özgürlüğünün meşrutiyet ve mutlakiyet rejimleri arasındaki ayrımların temelini oluşturduğu gerekçesiyle karşı çıktılar. Bu özgürlük, birincisinde hak iken ikincisinde bir lütuftur. Bu nedenle meşruti sistemde toplantı özgürlükleri sınırlanamaz. Ayrıca muhalif mebuslar silahlı toplantıların otomatik olarak yasaklanmamasını talep ederlerken, hükümet halkın silahsızlanması gerektiğinde ısrarcıdır. Aslında kanunen "fişenk yatağı 15 cm.'den küçük" silahlar yasak kapsamında olmamasına rağmen bu kanunla birlikte onlar da yasaklanmış oluyordu. Muhalifler hiç olmazsa 10 kişiden fazla toplantıların tecemmu sayılmasını isteyen bir öneri vermişlerse de bu önerileri reddedilir (MMZC 2/1 1: 386).

1916 yılına gelindiğinde ise İçtimaat ve Tecemmuat kanunlarının yerlerine geçmek üzere yeni bir İçtimaat-ı Umumiye Kanunu hazırlanır. Esbab-ı mucibesi gayet ayrıntılı hazırlanan kanun, birçok Avrupa ülkesindeki örnekler incelenerek hazırlanmıştı. Gerekçesinden anlaşıldığına göre 1909 tarihli kanun, Fransa İçtimaat Kanunu'nu örnek alınarak yazılmışken, yeni kanun esas olarak Almanya, Avusturya ve Rusya İçtimaat kanunları temel alınarak hazırlanmıştır.[27]

Yeni yasanın getirdiği ilk değişiklik genel ve özel toplantıları ayırmak olmuştur. Bir toplantının "özel" sayılması için şu üç koşulun sağlanması gerekiyordu: Toplantıya daha önceden bildirilenler dışında kimsenin kabul edilmemesi, toplantıya katılacaklara ait şahıs varakalarının polise verilmesi ve toplantı mekânının dışardan görülemeyecek durumda olması. Getirilen ikinci değişiklik yabancılara dairdir. Almanya kaynaklı bu değişikliğe göre yabancılar kendi başlarına toplanamazlar, toplantıların düzenleyicileri arasında olamazlar ve kitleye konuşma yapamazlardı. Yine Alman kanunundan esinlenen, buna bağlı üçüncü değişiklikle açık yerlerde yapılan gösterilerin Türkçe olması zorunluluğu getirilmişti. Dördüncü olarak ise, 1909 versiyonunda "turuk-u umumiyelerde" yapılacak gösterilere getirilen kısıtlamalar, belediye sınırlarına giren "turuk-u hususiyeleri" de kapsayacak şekilde genişletiliyordu. Nihayet, 1909 Kanunu'nda açık ve kapalı toplantılar ayrımı yapılmaz ve her iki toplantı için de önceden izin alma yükümlülüğü bulunmazken, 1916 değişikliği ile açık mahallerde yapılan toplantılar için önceden izin alma zorunluluğu getirilmişti.

1908 Devrimi'yle açılan dönemde Türkiye sadece sokak gösterileriyle değil, dernekler dolayımıyla örgütlenme olgusuy-

27 1848 devrimlerinden Birinci Dünya Savaşı'nın sonuna kadar olan dönemde bütün Avrupa'da gözlemlenebilen genel eğilim özgürlüklerin, özellikle de toplantı ve gösteri özgürlüklerinin kısıtlanmasıdır. Ne var ki, Osmanlı kanun yapıcılarının örnek aldığı bu üç ülke, yasa ve kurallarının sertliği anlamında yine de diğerlerinden ayrılırlar. Goldstein, 19. yüzyılda Avrupa'daki siyasal baskı mekanizmalarını incelediği kitabında tam da adı geçen bu üç ülkenin toplantı ve gösteri yapma hakları bağlamında diğerlerinden farklılığını şöyle vurgular: "Almanya, Avusturya ve Rusya'da bir dizi ek kısıtlamalar getirilmiş ve bunlar çok sert bir biçimde uygulanmıştır" (Goldstein 1983: 49).

la da tanıştı. Ülkenin birçok yerinde çok çeşitli dernekler açıldı.[28] İktidarın ilk günlerinde hükümetin liberal tutumu, Cemiyetler Kanunu'nda da görülmektedir. Aynen, toplantı ve gösterilerde olduğu gibi, bir dernek kurmak için de izin almak gerekmiyordu. Sadece derneğin kurulduğunu gösterir bir "ihbarname" verilecek ve karşılığında "ilm-ü haber" alınacaktı (MMZC 1/1 5: 206). Başlarda, bir derneğin üyesi olmak için yirmi yaş altı sınır olarak saptanmış olmakla birlikte, iki ay sonra bu sınır on sekize kadar indirilmişti (Alyot 1947: 545). Bütün bu esnekliğe rağmen, polis yine de Cemiyetler Kanunu ile önemli bir örgütsel güç kazanmıştı. Kanunun yirminci maddesini okuyalım: "Cemiyetler ve kulüpler üzerinde zabıtanın hakk-ı teftişi vardır. Bunların içtimagahları [toplantı yerleri] memurin-i zabıtaya her zaman küşade [açık] olunacaktır" (MMZC 1/1 5: 206). Kanun, ilk başta ihbarname vermemiş derneklerin kapatılma yetkisini mahkemelere bırakmış olmasına karşın, Dahiliye Nezareti Müsteşarı Adil Bey, mahkeme sürecinin işi uzatacağını ve bu nedenle bu hakkın doğrudan polise verilmesini talep eder. İttihatçılara göre hükümetin zabıta-i mania yetkisini kullanarak dernekleri kapatmaları meşruydu. Muhalifler ise, "adliyeye, mülkiyeden daha fazla güvendiklerini" söyleyerek polise böylesi geniş bir takdir yetkisi verilmesine karşı çıkarlar (MMZC 1/1 5: 502). Sonuçta kanun, önerildiği şekliyle polislere ve mülki amirlere geniş yetkiler getirerek yasalaşır.

İTC'nin "liberal" döneminde çıkmasına karşın Cemiyetler Kanunu'nda getirilen önemli sınırlamalar da vardır. Örneğin sosyalist örgütlerin kurulmasını engellemek için kullanılabilecek olan madde şöyle idi: "Merkezi idaresi memalik-i ecne-

28 Bu derneklerden Ali Birinci'nin saptayabildiklerinden bir kısmını aşağıya aktarıyorum: a) Sosyal Cemiyetler: Evlendiriciler Cemiyeti, İçki Düşmanları Cemiyeti, Fukaraperver Cemiyeti, Maarifperveran Cemiyeti. b) Azınlık Cemiyetleri: Musevi Gençler Kulübü, Meşrutiyet-i Osmaniye Ermeni Cemiyeti, Rum Siyasi Kulübü, Sırp Osmanlı Kulübü, Arnavutluk Başkım Kulübü. c) Öğrenci Cemiyetleri: Mektebi Mülkiye Kulübü, Sivas Talebe Cemiyeti, Darülfünun Talebe Cemiyeti, Cemiyet-i Tıbbiye-i Osmaniye. d) Meslek Cemiyetleri: İstanbul Kitapçılar Cemiyeti, Kaldırımcı Esnaf Cemiyeti, Sandalcı Esnafı Cemiyeti, ya da Dersaadet Dava Vekilleri Cemiyeti. e) Kadın Cemiyetleri: Teali-i Nisvan Cemiyeti, Terakki-i İnas Cemiyeti, Teali-i Vatan Osmanlı Hanımlar Cemiyeti (1990 25-27)

biyede olup da devletin emniyet-i dahiliye ve hariciyesini tehdit edecek surette muamelatta bulunan cemiyetler ilga olunabilir." Meclisin Selanikli sosyalist mebusu Vlahof Efendi, Sosyalist Enternasyonal'in bürosunun Brüksel'de bulunduğunu belirterek örneğin bu merkeze bağlı bir Osmanlı sosyalist partisinin diğer bir ülkedeki zulmü eleştirmesi halinde, Osmanlı hükümetinin bu partinin "harici siyasetimize" zarar verdiğini ve cezalandırılması gerektiğini ileri sürebileceğine dikkat çeker (MMZC 1/1 4: 475).

Polis baskısı özellikle işçi dernekleri üzerinde yoğun bir şekilde uygulanmıştır. Örneğin 1910 yılında Selanik'te kurulan "*Federation Societe Uvriyer*" adlı işçi örgütü cemiyet kanunu gereğince beyanname verir. Fakat dört ay sonra ruhsat alamadığı için kapatılır. Oysa kanuna göre ruhsat alma zorunluluğu yoktur. Yine aynı dönemlerde İstanbul'da Şemsiye Ameleleri sendikası beyanname ile valiliğe başvurur. Verilen izne rağmen Beyoğlu mutasarrıfı cemiyete izin vermez. Polisin gerekçesi "hidemat-ı umumiye" kapsamındaki sendikaların dernek kuramayacaklarıdır. Benzer bir şekilde limanda çalışan hamallardan greve giden 2000 kişi daha sonra bir cemiyet kurarlar. 290 kişi adlarını deftere yazar. Polis deftere el koyar ve örgütleyicileri hapse atar[29] (Vlahof Efendi, MMZC 1/3 1: 364-5).

Sadrazamın, tutuklamaları eleştiren Vlahof Efendi'ye yanıtı hükümetin işçilere karşı tutumunu da yansıtır niteliktedir. Sadrazama göre işçi sorunlarıyla uğraşmak sosyalizm demektir: "Sendikalar yapılarak bazı muayyen ahvalde çalışmak isteyen adamı da çalışmaktan men etmek cihetine gitmiştir. Hükümet bu bapta, bu noktada bu şekilde sendika ve sosyalistlik tesisi taraftarı değildir" (MMZC 1/3 1: 471).

Sadece sosyalist derneklerin değil, etnik ve dini derneklerin kurulması da kanunla yasaklanmıştı. Bu üç unsur da İTC tarafından "çoğul" Osmanlı toplumunda istikrarsızlık unsurları olarak görülüyordu. Dahiliye Nezareti müsteşarı mecliste yaptığı konuşmada "memleketimizde birçok anasır vardır. Beyn-

29 Vlahof Efendi grevci işçilerin etnik bileşimini şöyle verir: 1000 Kürt, 500 Türk, 150 Rum, Arap ve Ermeni.

lerinde [aralarında] ihtilafat vardır. Buna binaen böyle bir cevaz vermek katiyen mümkün değildir" der. Kanunun görüşüldüğü oturumlarda uzun uzun cemiyet kurmanın "doğal hukukun" bir gereği olup olmadığı tartışılır. Müsteşar, verdiği cevapta Fransız Devrimi'nin cemiyet kurma hakkını doğal haklardan saymadığını ve bu nedenle de İnsan Hakları Beyannamesi'ne katmadığını söyler (MMZC 1/1 5: 437).[30]

İTC'nin dinsel meselelerdeki hassasiyeti anlaşılır bir tutumdur. Adından da anlaşılacağı üzere cemiyetin temel amacı imparatorluktaki "ittihad"ı sağlamaktı. Bu nedenle, imparatorluk içinde gerçek bir dinsel ayrılık sorunu olduğunu her zaman inkar etmişlerdi. Gayrimüslim bir mebus, kullandığı "gayrimüslimler" deyimi yüzünden büyük tepki toplar ve imparatorlukta "din meselesi yoktur" yanıtıyla karşılaşır. Oysa Türk olmayan mebuslara göre yasanın altında yatan temel mantık İTC'nin Türkleştirme siyaseti tarafından belirlenmişti (MMZC 1/1 5: 464). Sonuçta dinsel ve etnik dernek kurmayı yasaklayan madde 90 kabul oyuna karşılık 69 red gibi hayli yüksek bir muhalefete karşın yasalaşmıştır.

İmparatorlukta ilk kez ciddi anlamda partilerin ve parti siyasetlerinin ortaya çıkmasıyla birlikte polislik işinin bir hayli çatışmalı nitelik kazandığı saptaması, buraya kadar söylenenleri toparlamada bize bir tutamak oluşturabilir. Siyasi karışıklık ortamlarında belirli bir meşruiyet kazanmak ve parlamentodaki eleştirilerden kurtulmak için, polisin yoksul kesim üzerine yoğunlaşmasının stratejik bir tercih olduğunu daha önce zikretmiştik. Birçok ülkede görülen bu durumun, bir nedeni de bu insanların, zaten toplumun geniş kesimleri tarafından paylaşılan bir önyargıyla potansiyel suçlu olarak damgalanmış olmalarıdır (Davis 1991). Öte yandan yoksulların bu şekilde damgalanmasının, polise gözlemlenecek, fişlenecek ve gerektiğinde toplumun huzuru için tutuklanacak, teşhis edilmesi kolay bir düşman bahşetmesi nedeniyle profesyonelleşmeyi daha ileri bir düzeye taşıdığı da öne sürülebilir (Emsley 1987).

30 Bilindiği üzere, İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesinde doğal haklar, "özgürlük, mülkiyet ve baskıya karşı direnme ve güvence" olarak sıralanmıştır.

Yoksulların dışında, toplantılar ve derneklere dair düzenlemeler de İTC rejiminin niteliğinin göstergelerindendir. Bir ön-ulus-devletin kurulması sürecinde polis, rejim tarafından kullanılmış ve geniş bir takdir yetkisiyle donatılmıştır. Bu yeni devlet hiç şüphesiz Türk, Müslüman ve kapitalist bir devlet olacaktı. Osmanlı devrimcilerinin bu projesi imparatorluk bağlamında başarısız olmasına karşın, arkalarından gelen Türkiye Cumhuriyeti'nin devrimcileri açısından bir iletim kayışı işlevi görmüştür. Türkiye Cumhuriyeti için proje artık hazırdı ve imparatorluğun büyük savaşta yenilmesi ve emperyalistler arasındaki rekabet gibi koşulların varlığında bu kez hayata geçirilebilmesi daha kolaylaşmıştı.

Aralarındaki benzerliklere karşın, İttihatçı ve Kemalist devrimciler arasında pürüzsüz bir ilişki olmadığını hatırlamak gerekiyor. Tam tersine; aralarındaki siyasi mücadele erken cumhuriyet dönemine damgasını vurmuştur. Sonraki bölümde inceleyeceğimiz cumhuriyet rejimine geçiş sırasında, iki devrimci grup arasındaki mücadelenin sonucunu belirleyen temel unsur, halkın İTC rejimine yabancılaşma süreciydi. Bu nedenle, daha fazla ilerlemeden bu sürece kısa (ve kavramsal) bir bakış yararlı olacaktır.

Bu süreç, Goldstone'un devrimlerde ılımlılar ve radikallerin konumlarına ilişkin yazdıkları üzerinden anlaşılabilir. 1908'de "hürriyetin ilanından" sonraki durum, Goldstone'un analizine benzemektedir: "Devrimciler, devrimci önderliği ulusal hedeflerin ve kimliğin yeni taşıyıcısı olarak tanımlamak yoluyla, geniş ve farklı sınıfları içeren bir koalisyonun bağlılığını sağlamayı umarlar" (1991a: 427). 1908'de anayasanın yeniden yürürlüğe konmasında, meclisin açılmasından sonra Ermeniler, Yahudiler ve Rumların da dahil olduğu Osmanlı halkı artık imparatorluğun bütün sorunlarının kökten çözüleceği konusunda son derece umutluydu. Oysa umutların tümüyle sona ermesi için beş yıl yetmişti.

İTC'nin 1913 darbesi, devrimin Goldstone'un analizindeki ikinci aşamasına denk gelir. Bu aşamada eski rejimin dışladığı gruplara çeşitli kaynakların, pozisyonların yeniden dağıtımı-

nın doğal sınırlarına gelinmiştir. Devrime katılan grupları yabancılaştıracak kertede tam eşitlikçi bir yeniden dağıtım siyaseti güdülemeyecekse, kitlesel mobilizasyonu sürdürebilmenin başka bir yolu bulunmalıdır. İşte milliyetçilik burada devreye girer. Bu aşamada "saldırgan, hoşgörüsüz bir milliyetçiliğe başvuran daha aşırı bir liderlik" ortaya çıkar (Goldstone 1991a: 428). 1913 darbesiyle birlikte böylesi bir liderlik cemiyet içinde kendi iktidarını tahkim etmeye başlamıştır. Bir takım ılımlı unsurlar parti içinde muhalefete başlarken, önemli bir bölümü ise siyasetten tasfiye edilmiştir. Açık siyasal muhalefet çok çeşitli baskı yöntemleriyle engellendiğinden, parti içinde hizipler ortaya çıkmıştır (Alkan 1992: 180).

1913 sonrası yaşananların, gerek devrimci kadroların içinde gerekse de halkta önemli tepkileri tetiklediğini tahmin etmek zor olmasa gerektir. Osmanlı İmparatorluğu'ndaki siyasal mücadele, 1878'den beri esas olarak anayasa ve meclis meselesi etrafında dönüyordu. Tunaya'nın "anayasa romantizmi" olarak adlandırdığı bu iki konunun neredeyse bir saplantı düzeyinde olduğu söylenebilir. Muhalefete göre, anayasanın ilanıyla bütün problemler bir çırpıda çözülecekti. Fakat, önceki bölümde polislik işi ve vatandaşlık hakları bağlamında belirttiğim gibi, İTC beş yıllık bir siyasal çoğulculuk dönemini takiben 1913'te bir darbeyle tek parti diktatörlüğünü kurunca, rejim gittikçe daha otoriter ve baskıcı hale gelmişti. Bütün bir muhalefet hayatını anayasa ve meclis için harcamış insanların İTC'den yabancılaşmaya başlamalarının nedenleri bu gelişmelerde aranmalıdır. Hileli seçimlerden ve özellikle de 1913 darbesinden sonra halk parlamentoya olan inancını kaybettikçe uğruna mücadele ettikleri temel hedefin de anlamsızlaştığını fark etmeye başladılar.[31]

İTC dönemindeki bu gelişmeler, 1918 sonrası Milli Mücadele ile nasıl bağlantılandırılabilir? Geleneksel görüş Milli Müca-

31 Weimar Almanya'sında da burjuva rejimini zayıflatan benzer bir durumun varlığından söz edilebilir. "Weimar hükümet sisteminde parlamentonun sahip olduğu biçimsel iktidar ile, pratikteki iktidarsızlığı arasında çok belirgin bir makas vardı." Bu durum ise, "devletin ve yetkenin meşruluğuna dair halkın kötümserliğini ya da en iyi halde, umursamazlığını besledi" (Tilly vd. 1975: 200).

dele'yi "sivil-asker bürokratların" bir hareketi olarak yorumlamaktadır. Öte yandan, ülkenin farklı bölgelerindeki mücadelenin örgütlenmesi için bir temel sağlayan "yerel kongreler"in toplumsal tabanına baktığımızda, başka bir resim karşımıza çıkar. Örneğin, İkinci Balıkesir Kongresi'ndeki 48 katılımcının, yalnızca üçü sivil-askeri bürokrasinin üyesiyken geri kalanın beşi din adamı, 40'ı da eşraftı (Tekeli ve İlkin 1989: 171).[32] Bu dağılım, diğer kongreler için de az çok geçerliydi. Yerel orta sınıfın çoğu, bulundukları konuma İTC'nin "milli iktisat" siyaseti sayesinde gelmişti. Bu toplumsal taban sayesindedir ki, Osmanlı İmparatorluğu'nun Birinci Dünya Savaşı'nda yenilmesiyle birlikte İttihatçı önderliğin gücünü kaybetmesine karşın, örgüt Anadolu'nun birçok bölgesine ayakta kalmayı başarmıştı.

Tarihçiler, Milli Mücadele'ye fiilen katılanların siyasal kimliği sorununu farklı farklı yorumlamıştır. Bazıları Milli Mücadele'nin, yepyeni bir oluşum olan Müdafa-i Hukuk örgütlenmesine dayandığını ve İttihatçılarla bir ilgisi olmadığını söylerken bir kısmı da İttihatçıların Kemalist hareketin temelini oluşturduğunu iddia etmiştir. İkinci görüşe daha yakın olmama karşın, Türk Devrimi'nde farklı bir önderlik türünün ortaya çıktığını kabul etmemiz gerektiğine de inanıyorum. Üzerinde çok daha geniş durulmayı hak eden bu soruna ancak çok kısaca değinebilecek durumda olduğumuzdan sadece Kazancıgil'in bir saptamasını aktarmakla yetineceğim: "Genç Türkler'in pantürkist düşlerinin ve Ziya Gökalp'in Türklük ve İslâmı birbirine bağlayan, dolayısıyla da topraksal niteliği olmayan ulusçuluğunun tersine, Mustafa Kemal'in ulusçuluğu topraksal, vatanı belirli sınırlar içinde gören bir anlayıştı" (Kazancıgil 1986: 184). İki milliyetçilik arasındaki fark açıktır. İTC bağlamında düşünüldüğünde *saldırgan* milliyetçilik esas olarak hâlâ im-

32 Birçok durumda kullanılan "eşraf" teriminin kimleri anlattığı konusunda bir kafa karışıklığı olduğu doğrudur. Ne var ki, elimizde haklarında daha fazla bilgi sahibi olabileceğimiz birkaç örnek var. Örneğin, Muğla'daki örgütlenme beş belediye memuru, üç doktor, bir avukat, bir mühendis, iki tüccar, bir hukuk fakültesi öğrencisi, iki subay, iki çiftçi ve iki din adamı tarafından kurulmuştu (Tekeli ve İlkin 1989: 144). Bu kompozisyon hiç de "asker-sivil" bürokrat izlenimini vermiyor.

kân dahilinde olduğu düşünülen imparatorluğun ihyası projesinin bir ürünüydü. Kemalistler iktidara geldiklerinde bu imkân *nesnel* olarak ortadan kalkmıştı. Dolayısıyla ikincilerin daha *savunmacı* bir milliyetçilik anlayışına sahip olmaları anlaşılabilir bir durumdur.

İttihatçıların Milli Mücadele'de oynadıkları rolün muhasebesini hiç yapılmadığı kadar iyi yapan Zürcher, bu rolü esas olarak dört alanda somutlaştırır: açık siyasal etkinlikler (1918'de yeni bir partinin ve Anadolu'da yaygın olarak bulunan bazı toplumsal ve kültürel derneklerin kurulması), ateşkes sırasındaki yasadışı ekinlikler (İstanbul'dan Ankara'ya personel ve cephane kaçırılması), birçok kentte mevcut bulunan ve düşman kuvvetlerine karşı çetecilik faaliyetlerini örgütleyen vilayet şubeleri ve son olarak silahlı güçler (1987: 134-168). Hakim siyasal kimliğin formülasyonundaki açık değişime karşın, İTC'nin, Milli Mücadele'nin Anadolu' ya taşınmasında oynadığı yaşamsal rol inkar edilemez. İki devrimci grubun da Milli Mücadele'de yer alması, düşmanın tasfiye edilmesini izleyen dönemde aralarında ortaya çıkacak olan iktidar mücadelesinin tohumlarını da atmıştır.

DÖRDÜNCÜ KISIM

Türkiye'de Erken Cumhuriyet Döneminde Polis

1908 Devrimi'yle başlayan İTC dönemi Birinci Dünya Savaşı'nın ardından 1918'de sona erdi. Bu aynı zamanda imparatorluğun elde kalan topraklarında gerçekleşen bir Milli Mücadele'yi takiben 1923'te Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla Osmanlı İmparatorluğu'nun da sonu anlamına geliyordu. Bu kısımda polisin, erken cumhuriyet dönemindeki gelişimini ve Türk siyasal yaşamındaki rolünü açıklamaya girişeceğim. Polisin örgütsel değişimi/gelişimi üzerine ilk vurguya uygun olarak, bu kısım yeni rejimin kendi polisinin örgütsel yapısına ilişkin yasayı çıkardığı 1937 yılına kadar ki dönemi kapsayacaktır.[1]

Daha önce de belirttiğimiz gibi, İTC tarafından kurulan polisin örgütsel yapısı esaslı bir değişikliğe uğramadan Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalmıştı. Cumhuriyet rejimi esas olarak bu polis örgütünü tahkim etmiş ve valilik sistemiyle bağlantılarını kurumsallaştırmıştır. Buna karşılık, yeni rejimin genel bir savaş ortamında ve izleyen dönemde yeni parametreler oluşturan devrimci bir süreçte kurulduğunu hesaba katmak gerekiyor. Devrimci dönemlerde, polis kaçınılmaz bir biçimde bütün toplumu dönüştürme sorumluluğunu da paylaşır. Nitekim polis

1 1937 tarihinde çıkartılan 3201 sayılı Emniyet Teşkilat Kanunu, 1971 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

meselesi, muhalefetle Kemalistler arasındaki önemli siyasal mücadele alanlarından biri olmuştur. Muhalefet argümanlarını sivil özgürlükler bağlamında şekillendiriyor, Kemalistler ise buna "yönetilebilirlik" argümanıyla karşılık veriyordu.

Devrimci bir rejimin, "eski rejimden" miras aldığı polis örgütünün yapısını değiştirmemesi kafa karıştırıcı bir olgudur. Bu mirasın anlaşılması, İttihatçılar ve Kemalistler arasındaki sürekliliğin boyutlarını daha sağlıklı değerlendirebilme imkânı verecektir.

Kansu'nun da ifade ettiği gibi, literatürde çok yakın zamanlara kadar hakim olan modernleşme paradigmasına göre Türkiye gelenekselcilikten modernliğe geçiş sürecini radikal bir kopuş yaşamadan başarmıştı (Kansu 1995: 16). Başka bir deyişle modernleşme süreci devrimci olmaktan çok evrimci bir yapıya sahipti. Yabancı akademisyenler modernleşme teorilerine dayanırken onların Türk meslektaşları buna bir de Atatürk'ün etrafında kurgulanan bir kişi kültünü eklemeyi ihmal etmediler.

Türk tarihinin bu iki yorumuna karşı, iki önermeyle karşı çıkılmalıdır: i) 1908'de Türkiye tarihinde devrimci bir kırılma yaşanmıştır ve ii) cumhuriyetin devrimci iktidarı, köklerini daha önceki bu devrimden almaktadır.[2] Değişimin ve sürekliliğin dinamiklerinin ancak bu önermeler ışığında kavranabileceğini düşünüyorum. İlerde, Kemalistlerin iktidarı hangi yollardan ele geçirdiklerine kısaca değinirken, sivil inisiyatiflere (yani yerel kongrelere) ve Milli Mücadele'nin toplumsal tabanına değinme fırsatını bulacağız. Özellikle bu iki unsur, yeni devletin oluşumunda meşruiyete ve temsili kurumlara verilen önem gibi özelliklerin anlaşılması bakımından zorunludur.

Huntington, bir zamanlar devrimler arasında, Hobsbawm (1986: 21) ve başka birçok yazar tarafından önemli bir ayrım olarak kabul görmeyen, "Doğulu" ve "Batılı" devrimler ayrımı-

2 İttihat ve Terakki döneminin devrimciliğinin teslim edilmesi, Cumhuriyet'in devrimciliğini yadsımayı gerektirmemeli. Biraz iddialı olsa da, bu iki devrim üzerine şu bile iddia edilebilir: Ortada iki değil, tek devrim vardır. Bir an için Fransız, Rus ve Çin devrimlerinin her birinin içinde böylesi kaç devrimi barındırdığını hatırlayalım.

nı yapmıştı. Ben, bu tipolojide –bütün eksikliklerine ve problemli kavramlarına rağmen– Türk Devrimi'ni anlamakta yararlı olabilecek bir kavrayış bulunabileceğini düşünüyorum.[3] Huntington, Doğu devrimleri olarak adlandırdığı devrimlerin, geleneksel mutlak monarşilere karşı değil "kısmen de olsa modernleşmiş rejimlere karşı gerçekleştirildiğini" ifade ediyordu. Böylesi rejimlere karşı çabuk zafer kazanmak kolay değildir, genellikle uzun bir süre boyunca sürdürülmesi zorunlu olan bir mücadeleyi gerektirir (1986: 44). Huntington'un söylediklerinde esas olarak altı çizilmesi gereken nokta, "uzun bir süre boyunca" (*prolonged*) vurgusudur.

Bu açıdan bakıldığında, 1920'lerin Kemalist devrimcilerini, 19. yüzyılın ikinci yarısında Genç Osmanlılarla başlayan ve "uzun bir süre boyunca" sürdürülen mücadele zincirinin son halkaları olarak görmek mümkün görünüyor. Atatürk'ün Genç Osmanlılardan biri olan Namık Kemal'i ilham kaynaklarından biri olarak zikretmesinde şaşılacak bir şey yoktur. Bu ilk reformcular, 1876'da sadece bir yıl sürecek olan meşrutiyeti ilan etmeyi başarmışlardı. Bunu takip eden "uzun bir süre boyunca" sürdürülen siyasal mücadelelerin zemini hiç değişmedi: Abdülhamit'in yok ettiği bu anayasal rejimin yeniden kurulması... İttihatçıların 1908 Devrimi'yle gerçekleştirdikleri de buydu. Devrimin ilk dönemlerde Kemalistlerin gündemi de İttihatçılarınkinden farklı değildi. Onlar da anayasayı ve meclisi yeniden kurmayı amaçlıyorlardı.[4] Daha da önemlisi, meclisin yeniden açılması ve anayasanın yeniden yürürlüğe sokulmasına yönelik kurgulanan bu devrimci strateji, Kemalistlere büyük bir meşruiyet de sağlamıştı. Özetle İTC, Kemalistler açısından bir

3 Her konuda olduğu gibi burada da yasa benzeri genellemelerden kaçınmak gerekiyor. Siyasal kurumlarla modernleşme arasında Huntington'un kurduğu bağlantılar sorgulanmak durumundadır. Huntington'ın devrim modelinin sağlam bir eleştirisi için bkz. Tilly 1994.

4 Kısa bir hatırlatma: sonraki dönemin Kemalistlerinin, bu dönemlerde 1876 Anayasası'na bağlılıkları o kertedeydi ki, 1921 yılında yaptıkları gerçekte bir anayasa olmuş olsa da adını "Kanun-i Esasi" değil "Teşkilat-ı Esasiye" koymuşlardı. Yürürlükte olan hâlâ 1876 anayasası idi. Kendileri için yeni bir anayasayı ancak 1924'de yazabildiler. Söylemeye gerek yok: Devrimcilerin niyetlerinden çok devrimci durumun genel koşullarına işaret etmeye çalışıyorum.

"taşıyıcı kuşak" işlevi görmüştü. Bıraktıkları mirası *bu* nedenle de anlamak zorunludur.

İTC'nin Cumhuriyet dönemine bıraktığı miras dört başlık altında toplanabilir: ideoloji, hukuk, toplumsal yapı ve kamu yönetimi. 19. yüzyılın, üç ana ideolojinin imparatorluğu kurtarma yolunda birbirleriyle giriştikleri mücadeleye tanıklık ettiğini biliyoruz: İslâmcılık, Osmanlıcılık ve Türkçülük. Balkan Savaşı'yla birlikte, farklı ulusların Osmanlıcılık bayrağı altında bir arada tutulamayacağı açıklık kazanmıştı. Arnavutluk, Irak ve Suriye'de İTC'nin merkezileşmeci siyasetlerine karşı ortaya çıkan ayaklanmalar dinin de yeterince birleştirici bir güç olmadığını göstermişti. Geriye kalan, milliyetçilik ideolojisiydi. Kemalistler, Ziya Gökalp başta olmak üzere İTC'nin çoğu milliyetçi ideologunu kendilerinin de akıl hocası olarak görüyordu. Bir yandan Gökalp, din ve devlet alanlarının birbirinden ayrılması gerektiğini iddia ederken, öte yandan Abdullah Cevdet, kendi gazetesinde uygarlığın Avrupa uygarlığı anlamına geldiğini yazıyordu (Kazancıgil 1986: 183). Daha da önemlisi, Cumhuriyet döneminin iki büyük ideolojisi olan dayanışmacılık ve pozitivizm ilk olarak İTC ideologlarınca geliştirilmişti.

Bu ideolojik etkilenmenin de ötesinde, İTC döneminde yürürlüğe konan birçok yasa da Kemalist döneme aktarılmıştır. Özellikle önceki bölümde tartıştığımız, İçtimaat Kanunu, Grev Kanunu ve Serseriler Kanunu gibi kamu düzenine yönelik yasaların hepsi Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde uygulanmaya devam etmişti. Benzer şekilde devlet memurlarını, özellikle de polisi koruma şemsiyesi altına alan devlet memurlarının yargılanmasına dair yasa da, 1913'te İTC tarafından yürürlüğe konmuş ve çok yakın zamanlara kadar günümüzde de uygulamada kalmıştı. Bunlara ek olarak, şeriat yasalarının laikleştirilmesine İTC döneminde başlandığını da hatırlamak gerekiyor. Kemalist devrimin en büyük başarılarından biri olan 1926 Medeni Kanunu'nun kökenleri, İTC döneminde çıkartılan Aile Kanunnamesiyle atılmıştı. İTC'nin gerçekleştirdiği bir diğer laikleşme girişimi olan yargı reformuyla bütün dini ve ticari mahkemeler Adliye Nezareti altında birleştirilmişti.

Toplumsal yapıdaki değişimler ise, İTC dönemi mirasının üçüncü bir boyutuydu. İTC rejimi yerli bir burjuva sınıfı yaratmayı başarabilmişti. 1917 gibi geç bir tarihte Yusuf Akçura, Türklerin bir burjuva sınıf yetiştirememesi halinde sadece köylülerden ve memurlardan oluşan bir toplum olarak hayatta kalabilme imkânını son derece az görüyordu. Fakat Ahmad'ın da belirttiği gibi aynı yılın sonunda yerli ve yabancı gözlemciler, Türklerin ağırlıkta olduğu milli bir ekonominin gelişmekte olduğunu ve yeni bir burjuva sınıfının oluşmakta olduğunu söylemeye başlamışlardı (Ahmad 1980: 345). Milli Mücadele'nin ve yeni devletin toplumsal temelini oluşturan sınıf buydu.

İTC'nin mirası kamu yönetimi alanındaki değişimlerde de gözlemlenebilir. Özellikle Tensikat Kanunu ile, eski rejimin vali ve kaymakamlarının çoğu değiştirilmişti. İl İdaresi Kanunu da aynı dönemde yürürlüğe konmuştur. Tanör, İTC döneminde kamu yönetiminin göreli olarak rasyonelleştirilmesinden Kemalistlerin kazançlı çıktığını söyler (1995: 179). Bu çalışma bağlamında kazançların en önemlisi, polisin örgütlenmesinde gözlemlenebilen sürekliliktir.

Bu kısım üç bölümden oluşacak. İlk bölümde 1918 ile 1923 arasında, cumhuriyetin kuruluş zeminini hazırlayan Milli Mücadele döneminde polisin durumu incelenecektir. Bu bölümde, cumhuriyet polisinin bir kurtuluş savaşıyla örtüşen oluşum sürecini ve bunun bıraktığı izleri çözümlemeye girişeceğiz. Analizdeki ilk odak noktamız, bir savaş döneminde başarılı bir ordunun gölgesinde kurulan polis örgütünün konumu olacak. Polisin bu döneme kadar gördüğümüz gelişim çizgisinde, savaşın yarattığı bir kırılmadan söz edilebileceğini düşünüyorum. "Kolektif sorumluluk" ve ordunun polislik işlevi üstlenmesi gibi, İTC öncesi polislik pratiklerine yeniden dönüşü çağrıştıran gerilemeler bu bağlamda ele alınacaktır. Bu anlamda Milli Mücadele döneminin polisini incelemek, devlet inşâ sürecinin aslında pekala tersine çevrilebilecek bir süreç olduğunu da bizlere gösterebilecektir.

İkinci ve üçüncü bölümlerde, Milli Mücadele sonrası dönem, yani cumhuriyetin ilk yılları incelenecektir. Cumhuriye-

tin 'yeni polisinin' profesyonel bir güç olarak ortaya çıktığı bu dönemde İTC dönemindeki polis yapısının ana hatlarıyla korunmuş olmasını akılda tutarak poliste ve polislik işinde nelerin değiştiğini anlamaya çalışacağız.

Bu kısmın birinci bölümünden sonra polisin gelişimine dair sunulan malzeme –özellikle ilk bölümde incelenen başlangıçtaki durum düşünülürse– bizi şaşırtıcı bir sonuçla karşı karşıya bırakacaktır. Milli Mücadele döneminde polis ve polislik işinde gözlemlenen "gerilemeler" devlet inşâ sürecinin tersine dönmesi ihtimalini göstermekle birlikte, Anderson'un (1986) söz ettiği diğer bazı Batı-dışı örneklerin tersine, bu durum Türkiye özelinde sadece bir ihtimal olarak belirmiş ve öyle de kalmıştır. Başka bir deyişle devlet inşâsı, aksi yönde bazı ilk işaretlere rağmen son tahlilde tersine çevrilmemiştir. 1923 Lozan Anlaşması"yla, Türkiye artık uluslararası topluluğun kabul gören bir üyesi durumuna gelirken, savaş döneminin mirası ordunun polis üzerindeki hegemonyasını arttırmakla birlikte İsrail'deki gibi ordunun iç güvenlikte kullanıldığı bir durumla sonuçlanmamıştır (Brewer vd. 1996: 155).

Sivil, merkezi ve profesyonel bir polis örgütü açısından oldukça sorunlu başlayan bir dönemin sonunda gelinen nokta, çözülmesi gereken bir bulmaca gibidir. Bulmacayı ortaya koyduktan sonra son bölümün çözmeye çalıştığı temel soru(n) şudur: Türkiye, bu sorunlu başlangıca rağmen polisi ordudan özerkleştirmeyi nasıl başardı ve salt askeri ve baskıcı bir güç olmasını nasıl engelledi? Bu soruya verilebilecek yanıtlar ne olursa olsun, içlerinde mutlaka yeni rejimin başlangıç ve konsolidasyon dönemleriyle ilgili saptamalar yer almak durumundadır. Rejimlerin konsolidasyon dönemleri ile bu rejimlerin polis güçleri arasındaki bağlantıyı büyük ölçüde ihmal etmesinden dolayı, polis çalışmaları literatürünün bulmacanın çözümünde yardımcı olabilmesi pek mümkün görünmüyor. Bu nedenle, bu bağlantıyı kurmaya çalışırken ne yazık ki polis çalışmalarına hiçbir atıfta bulunmaksızın, ilerlemeyi sürdüren demokratikleşme literatürünü kullanacağım. Uzun süredir farklı kulvarlarda ilerleyen bu iki literatürü diyaloga sokmak gerekiyor.

DOKUZUNCU BÖLÜM

SAVAŞ VE POLİS: SÜRECİN TERSİNE DÖNMESİ

Osmanlı İmparatorluğu'nun Birinci Dünya Savaşı'ndaki yenilgisini tescil eden 30 Eylül 1918 tarihli Mondros Ateşkes Anlaşması, askeri bir yenilginin ötesinde İttihatçı rejimin de sonu anlamına geliyordu. 1917'de sadrazam olan Talat Paşa, ateşkesten iki hafta önce görevinden istifa edip, Enver ve Cemal Paşalarla birlikte bir Alman gemisiyle İstanbul'u terk etmişti. Bu üç kişi ("Triumvira") 1908-1918 yılları arasında, İTC rejiminin en etkili kişileriydi. Öte yandan, dünya savaşı sona ermekle birlikte, Türkiye'deki ulusal direniş hareketi yeni bir savaşı başlatmak üzereydi.

İşgal karşısında padişahın ve İstanbul'daki hükümetin planları ise Anadolu hareketinden farklıydı. İngiltere ile işbirliğine dayalı bu plan, esas olarak 1840'lardan beri geçerli olan saray politikalarıyla da uyum halindeydi. Bu "fırsatı", ülkedeki milliyetçilik "virüsünden" kurtulmak için kullanmaya karar veren hükümet, 25-30 yıllık bir İngiliz mandası döneminden sonra, devletin tekrar bağımsızlığını kazanacağını düşünüyordu. Sömürgelerinde önemli oranda Müslüman bir nüfus bulunan İngiltere ise, imparatorluğun sunacağı halifelik "hizmetinin" kendisi açısından oldukça önemli olacağını hesaplıyordu. Sultan Vahdettin'in İngiltere'ye karşı kullanacağı temel koz buydu (Criss 1993: 72-73).

Osmanlı hükümetinin planlarına zarar verebilecek olan ulusal direnişe sert bir şekilde karşı çıkan Sadrazam Damat Ferit Paşa, birçok çatışmalı konuda sorunu diplomatik taktiklerle çözmeye çalışıyordu. Oysa savaş sonrası dönem için iktidara aday çok sayıda rakip tarafın varlığı dikkate alındığında bu taktiklerin sonuçsuz kalacağı belliydi. Saray siyasetinin yanında, ilk olarak Anadolu'nun çeşitli yörelerinde, hepsi de düşman işgaline karşı savaşmak için düzenlenmiş çok sayıda yerel kongreler vardı. Bunların bağımsızlık savaşı sırasında yapılan basit toplantılar olmadıklarını belirtmek gerekir. Bu hiyerarşik ve bürokratik örgütlenmeler bir bölgenin ya da bütün ülkenin kurtarılmasını amaçlıyorlardı ve böylelikle Milli Mücadele programına katkıda bulunuyorlardı. İkinci olarak, sivil inisiyatiflerin yanı sıra, 1918'deki yenilgiden sonra yeraltına çekilen ve Anadolu'daki örgütleri korumaya çalışan İttihatçılar vardı. Son olarak, yerel kongreleri tek bir örgütün çatısı altında birleştirmeye çalışan, Sivas Kongresi'nde örgütlenmiş bir grup da bulunuyordu. Mustafa Kemal, bu kongrede seçilen Heyeti Temsiliye'nin başkanıydı. Özetlersek, ulusal bağımsızlık adına başlıca dört farklı tez bulunuyordu. Birincisi, sarayın işbirlikçi politikasıydı. İkincisi, bölgesel özgürlük için uğraşan, yerel kongrelerde örgütlenmiş, demokratik sivil inisiyatiflerin teziydi. Üçüncüsü, iktidarı yeniden ele geçirmek ve imparatorluğu yeniden tanzim etmek isteyen İttihatçıların teziydi. Dördüncü tez ise, Milli Mücadele'nin birleştirilmesini ve yeni bir devletin adım adım kurulmasını savunan Kemalistlere aitti (Tekeli ve İlkin 1989: 342).

Son üç strateji arasındaki yakınlığı vurgulamak gerekiyor. Yerel kongreler, merkezi önderlik altında birleştirildikten sonra, Kemalistlerin halk tabanını oluşturmuştu. Bu kongrelerin kurucuları ve katılımcıları büyük oranda Müslüman seçkinlerden oluşuyordu ve bulundukları konuma önceki İTC rejiminin "milli iktisat" politikası sayesinde gelmişlerdi. Kongrelerin iç işleyişleri oldukça demokratikti, askeri komutanlar bile sivil otoriteye bağlıydı, örgüt içi yasal normlara büyük önem veriliyordu; ve seçimler katılımcı bir modelle sonuçlanıyordu ki bu

da örgüt içinde örgütsel ve işlevsel farklılaşmayı sağlıyordu. Bu sivil inisiyatifler o kadar güçlüydü ki bir iktidar merkezi ya da "alternatif bir iktidar" olarak görülebiliyordu (Tanör 1992). İttihatçılarla girişilen mücadele ise 1923'te cumhuriyetin ilanından sonra da devam etmiş ve 1926'da devrim mahkemelerindeki tasfiyelerle sona ermiştir. Yeni hükümetle İttihatçılar arasında Türk siyasal yaşamına damgasını vuran siyasal mücadele, polisin siyasal sürece müdahalesinin çerçevesini de önemli oranda belirlemiştir. Çok kısaca özetlenen, gerek *eski rejim* hükümetleriyle gerekse diğer reformcu/devrimci gruplarla girişilen bu mücadelelerin sonucunda Kemalistler, 23 Nisan 1920'de TBMM'yi Ankara'da toplamayı başarmıştır.

Milli Mücadele döneminin incelenmesi iki nedenden dolayı zorunludur: Birincisi ve en açık nedeni, Ankara'daki yeni rejimin kurduğu cumhuriyet polisinin oluşum sürecinin Milli Mücadele'yle çakışmasıdır. Anlaşılabilir nedenlerle, iç güvenliğin sağlanması meselesi bir kurtuluş savaşı veren her ulus için ölüm kalım meselesidir. Bu dönemdeki ordu ve güvenlik güçleri arasındaki ilişki, Türk polisinin geleceğine kalıcı bir şekilde damgasını vurmuştur. Brewer ve arkadaşları (1996) İsrail örneğinde bir noktaya işaret ederler: Eğer polis, düşmanlarla çevrili bir ortamda ülkeyi savunan başarılı bir ordunun gölgesinde kurulmuş ise, toplumsal denetimle ilgili konulardaki otoritesi açısından orduyla karşılaştırıldığında daha aşağıda kalmaya mahkumdur. Türkiye örneğinde sınanmaya değer bir önermedir bu.

İkinci olarak savaş dönemi, teorik açılımları olan bir nedenden dolayı da önemlidir: İTC tarafından kurulan polisin ve kamu yönetiminin uzun dönemli gelişim süreci, bu dönemde tersine dönme eğilimleri göstermiştir. Bu da, üçüncü dünyada devlet oluşumunun bir özelliğine yönelik olarak daha önce ileri sürülmüş bir saptamayla ilgilidir: Lisa Anderson'un deyişiyle, periferik bir devletin kendi toplumsal yapısından kısmi bağımsızlığı, Batıdaki devlet oluşumu tarihinde pek görülmeyen bir duruma yol açar: Devletin oluşum süreci böylesi bir devlette tersine dönebilir. Anderson, "bürokratik aygıtların parçalanması, bürokratik denetimin zayıflaması, yerel yönetimle-

rin aşınması, bütün bunların hepsi devlet oluşumunun tersine dönmesine işaret etmektedir" diye yazmaktadır (1986: 24). Bu sayılanların her birinin Türkiye'de sadece birkaç yıl içerisinde nasıl gerçekleştiğini ve İTC öncesi polislik pratiklerinin nasıl birdenbire tekrar yüzeye çıktığını göreceğiz.

Milli Mücadele, çok uzun bir dönemdir. Anadolu'nun merkezinde yaşanan ilk savaş olması nedeniyle, neredeyse yüz yıldır merkezileşme sürecinde bulunan devlet yapısının gücünü ve geldiği yeri ölçmek için önemli bir fırsat sunar. Polislik işi açısından yaşamsal bir sorun olan, halktaki silahların müsaderesi sorununa da bu bağlamda yaklaşılmalıdır. Zira silah müsaderesi devletin zor kullanma tekelini ne dereceye kadar merkezileştirebildiğinin en açık göstergesidir. Bu konuda İTC döneminde göreli bir başarıya ulaşıldığından daha önce söz edilmişti.

1919 ile 1922 arasındaki dönem, savaşa ve "ikili iktidar" yapısına tanıklık etmiştir. Bu dönemde, Ankara'daki yeni rejimin başlıca iki sorunu vardı: i) yönetimi altındaki bölgelerde ikili iktidar durumuna son vermek için halkın rızasını kazanmak; ve ii) işgal ordularına karşı başarılı bir savaş verebilmek için cephe gerisinde iç güvenliği sağlamak. Devrimciler, her iki görevin de polislik işiyle bağlantılı olduğunun farkındaydı.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş meclisinde mebusların yeni devleti eskisinden ayırt etmek için kullandıkları ölçütlerden biri de asayiş ve adalet idi. Örneğin, Çorum mebusu Abdurrahman Dursun Bey şöyle diyordu: "Cümlemizin malumu alileridir ki yakın vakitlere kadar lanetle andığımız devri istibdadın, o devri istibdadın iki hassası var idi. Birisi adliyesi, diğeri de asayişi idi" (TBMM-GCZ: 663). Öncülleri olan İttihatçılarda olduğu gibi, cumhuriyetçi devrimcilere göre de, "yönetme hakkı" ile iç güvenliğin sağlanması arasında doğrudan bir bağlantı vardı. Bu nedenle iç güvenlik meseleleri, yeni rejimin kamu düzenini sağlamakta başarısız olduğunu ileri sürerek oldukça ağır eleştiriler getiren muhalifler tarafından sürekli gündemde tutuluyordu. Erzurum vekili Mustafa Durak Bey'in yaptığı konuşma, cumhuriyetin kurucularının Hobbesgil bir siyasal teoriyi kabullendiğini göstermektedir. Uzunca

bir alıntıyla aktarıyorum: "Efendiler, heyeti içtimaiyeler teşekkül ettiği zaman, o vakit bilirsiniz ki... hiçbir şey yoktu. Birbirlerinin mallarını, canlarını, namuslarını muhafaza edemiyorlardı. Düşündüler, taşındılar, içimizden akıllı adamları getirelim, başımıza bırakalım, vazifemizi ifa etsinler. O vakit hükümetin manası da yoktu. Topladılar içlerinden akıllı kimseleri, başlarına koydular ve dediler ki biz birbirimizin malına canına taarruz ediyoruz, sizi başımıza koyuyoruz, siz bizim işlerimizi görünüz, bu taarruzlara mani olunuz. O vakit aralarında bir mukavele-i zımniye akdettiler. Bu, mektup değildir, fakat bütün milletlerde bu mukavele-i zımniye mevcuttur ve her hükümet bununla hareket ediyor... Dediler ki, siz bizim başımızda bulunuyorsunuz, size para vereceğiz, maaş vereceğiz; bir şart ile: Siz de bizim namusumuzu, malımızı, canımızı, dinimizi, her şeyimizi muhafaza edeceksiniz" (TBMM-GCZ, İ. 64: 210). Bu teorinin bizzat Ankara hükümetinin polisini örgütleyen ilk emniyet umum müdüründen gelmesi, durumu bizim için daha da ilginç kılıyor.[1]

Mustafa Durak Bey, "yönetme hakkı"yla etkin bir polisliğin el ele gitmesi durumunu kanıtlarcasına, Ankara hükümetinin meşruiyetini, çizdiği teorik çerçeveye referansla şöyle sorgular: "Bugün zavallı milletin malını alıyoruz, canını alıyoruz, hatta ırzını yağma ediyoruz. Rica ederim, buna karşı memleketin hangi tarafında rahat vardır? Ahaliye ne temin edebildik? Halk hükümete itimat ederek dışarıya çıkamıyor, tarlasına gidemiyor... Efendiler hükümet adeta bir hırsız çetesi gibi halkın boğazına sarılmış, her şeyini yağma ediyor, götürüyor, vuruyor, öldürüyor. Soran yok. Rica ederim, bir buçuk sene içinde halkın başına bu kadar fenalık yapılmıştır. Bir memur mesul edilmiş midir? Hangi bir memuru darağacına çıkardınız? Hangi bir memura ceza verdiniz?" (*a.g.y.*, 210).

1 Mustafa Durak Bey, Ahmet Demirel'in saptamalarına göre, önceleri mecliste Mustafa Kemal'i destekleyen I. Gruba üye ise de, daha sonra bu gruptan ayrılmış ve II. Gruba da girmeyerek bağımsız kalan milletvekilleri arasına katılmıştır (Demirel 1994: 130). Alıntılanan konuşma, Mustafa Durak kısa süren Emniyet Umum Müdürlüğü görevinden (24 Haziran - 31 Eylül 1920) ayrıldıktan yaklaşık bir yıl sonra, 11 Ağustos 1921'de yapılmıştır.

Güvenliğin sağlanması ile rejimin meşruiyeti arasında kurulan bağı anlamak için, rejimin devrimin bu ilk yıllarındaki niteliğini belirtmemiz gerekmektedir. TBMM tarafından kurulan idari sistem klasik anlamda bir parlamenter sistem değildi. Özellikle 1924'e kadar, sistem "Meclis Hükümeti"nce yönetilmiştir.[2] Hem yürütme hem de yasama güçleri TBMM'de birleştirilmiştir. Bu sistemde hükümet üyeleri, kendilerini seçen meclise karşı doğrudan sorumludurlar (Tanör 1995: 214-5).

Bu yapı, İTC dönemindeki yapıdan birkaç nedenden dolayı farklıydı. Birincisi, yeni devlet bir "Türk Devleti" olarak tanımlanıyordu. İkincisi, 1921 Anayasası'nda da belirtildiği gibi, egemenlik padişaha değil millete aitti. Üçüncüsü, TBMM bu egemenliğin tek temsilcisiydi (Tanör 1995: 212). Böyle bir sistemde, kamusal düzensizlik ve huzursuzluğun devlet yöneticilerinin meşruiyetlerine önemli bir darbe vuracak olması nedeniyle, iç güvenlik meselelerinin İTC döneminde olduğundan daha fazla siyasal etki ve anlama sahip olması anlaşılabilir bir durumdur. "Yönetme hakkı" ve kamu düzeninin sağlanması arasındaki bağlantı, meclisteki muhalefetin liderlerinden Hüseyin Avni Bey'in şu sözlerinde oldukça açık bir şekilde dile getirilmiştir: "Biz hükümet teşkiline muktedir bir millet olmadığımızı ve henüz muvaffak olmuş bir Hükümet olmadığımızı isbat ediyoruz. Çünkü on beş eşkıyanın hakkından gelemiyoruz" (TBMM-GCZ, İ. 147: 639). Aynı mebusun daha sonraki aylarda yaptığı bir konuşmada söylediği gibi kilit mesele, asayişle uğraşan devlet güçlerinin uyguladıkları baskı, şiddet ve yolsuzluğun, ulus-devlet kurma iddiasındaki bir yapıda başka anlamlarının olmasıdır: Böyle bir ortamda bu yapılanların hepsi "Büyük Millet Meclisi hesabına kaydedilir" (TBMM-GCZ, İ. 158: 737).

Yeni rejimin polisi merkezileştirmesindeki birinci neden güvenliği sağlayarak halkın onayını kazanmaksa, ikinci neden de savaşın etkin bir şekilde sürdürülebilmesiydi. Bir mebus, vergi

2 Yeni rejimin ilk anayasal metni ("Teşkilat-ı Esasiye") 1921 tarihlidir. 1924 tarihinde yürürlüğe giren esas anayasa ise parlamenter bir rejim kurmayı amaçlamışsa da, meclisin üstünlüğü ve meclis hükümeti geleneklerinden tam ayrılamayarak, karma bir sistem oluşturmuştur (Koçak 1990: 96).

toplamak ve zorunlu askerlik uygulamalarıyla iç güvenliğin sağlanması arasında doğrudan bağ kuruyordu. Devletin, ikincisini sağlayamadıktan sonra birinciler üzerinde hak iddia etmesinin zemini kalmayacaktı (TBMMZC 1/3 20: 176-7). Dursun Bey ve Refet Paşa'nın da aralarında bulunduğu birçok vekil, asayiş ve kamu düzeni meselelerinin aslında cephedeki savaşla ilgili meseleler olduğunu, çünkü insanların arkada bıraktıkları ailelerinin güvende olmadığını düşündükleri takdirde savaşmayacaklarını ifade etmişlerdir (TBMM-GZC 1.87: 664-5).

Fakat devrimcilerin paradoksu şuradaydı ki etkin bir savaş işi, aşağıda açıklayacağımız nedenlerden dolayı, merkezileşmiş bir polis kuvvetiyle çelişiyordu. Bu nedenle Milli Mücadele dönemindeki sonuç, "kolektif sorumluluk"a dönüş ve tekrar ordunun polislik faaliyetlerinde kullanılmaya başlanması olmuştur. Milli Mücadele, polis örgütünü dağıttığından İTC öncesi polislik pratikleri yeniden su yüzüne çıkmıştır.

Yeni rejimin karşılaştığı en büyük sorunlardan birisi para sorunuydu. Bütçenin büyük kısmı, 1921 yılının genel bütçesinde de açıkça görüleceği üzere savaşa ayrılmıştı. Savunma Bakanlığı'nın bütçeden aldığı pay %62 idi. Diğer bakanlıkların tümü kalan %38'lik payı bölüşmek durumundaydı. Criss'in yazdığı gibi, "ateşkes sırasında Osmanlı Hükümeti savaş nedeniyle üretim kaybı, işgal edilen yerlerden gelir kaybı ve vergi gelirlerinde azalma gibi, başka problemlere de göğüs germek zorunda kaldı. İzmir'in Yunanlılar tarafından işgali, Hazine'yi en zengin illerin gelirlerinden yoksun bıraktı. Hayat pahalılığı, savaş öncesiyle kıyaslandığında yirmi kat arttı... 1920'ye gelindiğinde Osmanlı Hükümeti'nin bütçe açığı 100 milyon liraya yükselmişti" (Criss 1993: 60).

Bütün bu mali zorluklara karşın cephe gerisinde düzenin sağlanması hükümet için bir zorunluluktu. Ordunun kaynakları savaşa ayrıldığından, güvenliğin sağlanması büyük oranda yerel halka bırakılmıştı. Dönemin etkili isimlerinden biri olan Refet Paşa, durumu şöyle anlatır: "Şimdi bu halde biz tabii cephede düşmanla uğraşırken cephe gerisinde bu insanlarla uğraşmak için az kuvvet tefrik etmek mecburiyetinde idik. Askerlik-

te gayet basit gayeler vardır... Biz burada gerideki basit bir şey için cepheden kuvvetler mi getirmeli idik? Bu adamlara [devlet yanında çarpışan sivil çeteler] karşı gelinmedi bunun esbabı adidesi var... Tabii onlarla uğraşmaktan bir şey çıkmazdı. Evvela düşmanı mağlup edecek, sonra berisini düşünecek idik" (TBMM-GCZ, I.86: 263).

Bir yandan mali güçlükler, bir yandan da ülkenin çeşitli bölgelerindeki iç ayaklanmaların bastırılması zorunluluğu hükümeti, kamu düzeninin sağlanması konusunda bazı eşkıyalara ve orduya dayanmak zorunda bırakmıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nun 1912'de başlayan Balkan Savaşları'ndan beri on yıla yakındır savaşta olduğu hatırlandığında, dönemin eşkıyalar için de gayet uygun bir ortam hazırladığı anlaşılacaktır. Birinci Dünya Savaşı'nda, Polonya'daki Galiçya'dan Kafkasya'ya, Bulgaristan'dan Arap çöllerine, birçok cephede savaşılmıştı. Ahmad şöyle yazmaktadır: "Kemalistler, kurtuluş savaşını daha önceki çatışmaların devamı olarak gören ve aynen öncekilerden kaçtıkları gibi bundan da kaçmak için fırsat kollayan yorgun ve kızgın bir halk devralmışlardı" (Ahmad 1993: 76). Aynı topraklar üzerinde hak iddia eden biri İstanbul'da, diğeri Ankara'da iki hükümetin bulunduğu bir ortamda eşkıyalar, "bu iki hükümetten herhangi birisiyle ittifak halinde, bazen Yunanlıların, İngilizlerin ve hatta Komünistlerin kışkırtmasıyla, bazen de güçlerini tekrar kazanmak isteyen büyük toprak sahipleri ve eski derebeylerin temsilcileri olarak, güç ve zenginliklerini arttırmaya çalışıyorlardı" (Shaw&Shaw 1977: 352).

Vanderwood, eşkıyaların 20. yüzyılda oynadıkları tarihsel rollere ilişkin şunları yazar: "Eşkıyalar, bu yüzyılın sömürgecilikten kurtuluş mücadelelerinin gerçekleştiği hemen her yerde kendilerini göstermiştir. Eşkıyaların bu mücadelelere katılmaları, akademisyenlerin bu insanları 'yurtsever eşkıyalar,' 'gerilla eşkıyalar' ya da 'siyasi eşkıyalar' olarak çeşitli şekillerde adlandırmalarına yol açmıştır. Adlandırılmalardaki bu belirsizlik, aslında ikili roller oynayabileceklerini ve sık sık da oynadıklarını ve bir kategoriden diğerine rahatça kayabileceklerini gösterir"

(1992: xxiii). Bu Türkiye için de geçerli bir durumdur. Önemli eşkıya liderleri ittifaklarını kolayca değiştirebiliyorlardı. Bunların bir bölümü 1919-1920 arasında Milli Mücadele'ye büyük katkılarda bulunmuşsa da diğer bir bölümü kısa sürede ya İngiltere'nin bu faaliyetlerinden vazgeçmeleri için yaptığı ödemeleri kabul etmiş ya da Yunanlılarla birlik olmuşlardı.[3]

Ordunun Birinci Dünya Savaşı sonrasındaki zayıflığı hatırlanırsa, Kemalistlerin Milli Mücadele'nin ilk döneminde esas olarak bu gerilla gruplarına dayanmalarını anlamak kolaylaşır. Günden güne güç kazanan bu gerilla grupları, temel askeri bilgilerden yoksundular ve yaşamalarının tek yolu şiddetten geçiyordu. Düzenli ordunun bazı yenilgileri de bu duruma eklendikçe, kendilerini kurtuluşun tek çaresi olarak görmeye başlamışlardı. Eşrafı "koruma parası" vermeye zorlamaları, karşı çıkanlara şiddet uygulamaları ya da çeşitli cezalar vermeleri sıradan olaylardı.

Eşkıyalığın bu çalışma bağlamındaki en önemli yönü, İTC döneminde başlayan silah müsaderesi meselesini bir kez daha gündeme getirmemize vesile olmasıdır. Daha önce söylenmişti: Devletin zor aygıtları üzerinde tekel kurma sürecinin bir parçası olarak silah müsaderesi Batı'da olsun, üçüncü dünya ülkelerinde olsun devlet inşâsının en önemli yönlerinden biridir. Bununla birlikte, ikinci tip ülkelerde devlet inşâ süreçlerinin iki kilit safhası olarak silah müsaderesi ve polislik işi, birbirleriyle çelişki içinde olabilecekleri için silahların müsaderesi süreci geri dönülemez bir nitelik arz etmez. Başka bir deyişle, devletin silahları müsadere etme hedefi, polislik kapasitesinde bir düşmeye neden olabilir. Böyle bir durumda asayişsizliğin artması, yöneticileri, halka silahları geri vermeye zorlayabilir. Milli Mücadele dönemindeki temel dinamik de buydu.

Birçok mebus bu dönemde halkın yeniden silahlandırılmasını savunmuştur. Bunlardan biri olan Ali Şükrü Bey şöyle der:

3 Öncülleri gibi bu eşkıya liderleri de aslında nüfuz tacirleri olarak hareket ediyorlardı. Düşmana karşı Türk ordusuyla birlikte savaşanlar dahi, bir noktada İngilizlerle veya sultanla pazarlığa girişebiliyorlardı (Avcıoğlu 1974: 24 ve 575-584). Eşkıyaların romantize edilmesine karşı önemli bir tarihçinin uyarıları için bkz. Tunçay 1991: 23.

"Vaktiyle Trabzon'da kuvvay-ı milliyeye hizmet eden adamlardan birçoğu dağlara çekilmiş, neticeyi beklemektedirler, intizar vaziyetindedirler. Sonra Rizeli mebuslara soruyorum, Mataracı Mehmet denilen adam bugün nerededir? Dağdadır. Bugün şehre inmemektedir. Çünkü Yahya Kaptan öldürüldüğü gibi, sonra Tarsus'ta bulunan Rıza öldürüldüğü gibi kendisinin de öldürüleceğine kani olmuş." Ali Şükrü Bey devamla şöyle diyor: "Bugünkü acil işi görebilmek için de benim aklıma gelen tedbir, ahalinin elinden silahlarını almak değil, bilakis ahaliye silah vermektir" (TBMM-GCZ, İ.87: 669). Başka bir oturumda diğer bir mebus şöyle diyordu: "Eşkıya yalnız bir vasıta ile tenkil olunabilir. O da ahali kuvveti vasıtasiyle, ahaliyi teslih etmek [silahlandırmak] suretiyledir. Ahaliden şakiyi tenkil edenlere mükafatı nakdiye verilmeli" (*a.g.y.*, 671). Erzincan mebusu Emin Bey de aynı minval üzre konuşuyordu: "Efendiler, şu meclis teşekkül etmezden evvel ahali temamiyle müsellah [silahlı] idi... Dikkat ediniz her nerede silah toplanmış ise ora halkı üzerine birçok eşkıya musallat olmuştur ve orada şekavet her yerden ziyade artmıştır." Dahası, Emin Bey, tümüyle eski rejimin taktiklerine geri dönüşü öneriyordu: "Eşkıyayı tenkil edecek ancak eşkıyadır." (*a.g.y.*, 673).

İTC öncesi dönemin polislik yöntemi olan kolektif sorumluluk, Milli Mücadele döneminde bu şekilde geri dönmüştür. Bir eşkıya grubundan söz eden Karahisar-ı Şarki mebusu Memduh Bey şunları söylüyordu: "Tanınan bu çete vaktiyle Rumlar aleyhine çalışmış, muvaffak da olmuştur. Fakat bu adamı onlar köyüne gittiği vakit o jandarma kaymakamı, asker kaçağı bahanesiyle bunu bila lüzum baştan çıkarmış: gitmiş, evinde otururken, evini basmış, dağa fırlatmış." Memduh Bey 150 mevcutlu bu çeteye bölgenin güvenliğinin verilmesini önerir (TBMM-GZC, İ.87: 675). Jandarmadan şikâyetlerin had safhaya çıktığı, hatta bir mebusun jandarmayı "eşkıya-yı maruf e" olarak adlandırdığı bir ortamda Karesi mebusu Basri Bey tümüyle kolektif sorumluluğa dönüşü öneriyordu: "Bir taraftan asıl derdimiz jandarmadır. Hakkında tedabir-i kafiye ittihaz etmekle beraber diğer taraftan ahaliye eşkıya tenkil ettiğinden dolayı ahaliye sa-

lahiyet verelim, hiçbir mesuliyet terettüp etmeyeceğine dair salahiyet vermeli" (TBMM-GCZ, İ. 147: 636).

Silahlı halk, bir yandan jandarmanın içine dahil edilerek pasifize edilmeye çalışılırken diğer yandan da kendi milis güçlerini kurmalarına izin veriliyordu. Ayrıca, bu güçlere askeri bir jargonla "Müzaheret Bölükleri" (destek bölükleri) gibi adlar veriliyordu. Nitekim Ali Şükrü Bey de karısını "namus meselesi" yüzünden öldürüp dağa kaçan Kastamonulu bir kişiden bahsederken, bu kişinin daha sonra affedilerek bölgedeki güvenliğin sağlanması amacıyla maiyetiyle birlikte bir Müzaheret Bölüğü'nün başına getirildiğinden söz ediyordu. Ali Şükrü Bey, bu kişinin, düzenli ordu kurma ve bölüklerle işbirliğine girme girişimlerinin başlamasından hemen sonra, tekrar dağa çıktığını ve böylece bölgedeki kamu düzeninin ortadan kalktığını söylemektedir (TBMMZC 1/3 20: 194).

Kolektif sorumluluk modelinin tekrar gündeme gelmesiyle birlikte, modern devlet inşâ projesini neredeyse rafa kaldırmak anlamına gelen şu sözler de söylenmişti: "Memleket dahilinde ne vakit ki her işe bir merci, bir teşkilat çıkardık, halkın işini kendimiz yapmak iddiasına kalktık, köyün en şerefli bir adamını gitti bir jandarma neferi tahkir etti... Asayişin şeraiti temini köye asayiş memurlarının gitmemesi, uğramamasıdır ve hatta kasabalarda da olmaması daha iyidir" (Ertuğrul mebusu Necip Bey, TBMMZC 1/3 20: 191).[4] Halkın tekrar silahlanmaya başladığı ve devletin yer yer buna göz yumduğu bir ortamda silahlar müsadere edilmek istense bile bunun başarılmasının çok zor olacağı tahmin edilebilir. Karahisar-ı Şarki mebusu İsmail Şükrü Efendi'nin tahminine göre "umum Anadolu'da bir milyon silah" vardı. Öte yandan, bu bir milyon silahtan ne kadarının toplanabileceği konusunda mebu-

4 Silah müsaderesi tartışmalarında buraya kadar anılan isimlerden Ali Şükrü Bey ve Emin Bey muhalefetteki II. Grup, Memduh Bey ise I. Grup üyesiydiler. Diğer mebuslar bağımsız olarak nitelendirilseler de Basri Bey II. Gruba, Necip Bey de I. Gruba yakın duruyorlardı (Demirel 1994: 119-133). Dolayısıyla incelediğimiz konuda mebusların paylaştıkları kaygı ve açmazların, meclisteki iktidar-muhalefet eksenini yatay kesen bir niteliğe sahip olduğunu söylemek mümkün görünüyor.

sun önüne koyduğu hedef oldukça düşüktür: 3.000 (TBMM-GCZ, İ. 64: 201).

Polis ve jandarmadaki yozlaşmanın en önemli nedeninin, ellerindeki silahları müsadere edilemeyen halkın, güvenlik güçlerine eklemlenmek suretiyle pasifize edilmesi stratejisi olduğu söylenebilir. Bu silahlı milislerin, düzenli bir ordu yapısına uyum göstermeleri mümkün olmadığı için, ağırlıklı olarak iç güvenlikte kullanıldıkları anlaşılıyor. Örneğin, bir mebus İzmir'deki çoğu insanın sadece asker olmak istemediği için polisliğe yazıldığını söylemiştir (TBMMZC 1/3 20: 189).

Durum jandarmada da farklı değildi. 1921 yılında bir mebus şöyle diyordu: "Jandarmalardan ahali nefret etmiştir. Çünkü jandarmalar şimdiye kadar köylerde birer irtişa [rüşvet alma] aleti, hırsız ocağı olmaktan başka bir şey değildir... Bir sürüsü binlerce lira sahibi olmuştur." Mebusun devamında söylediklerinden anlaşıldığı kadarıyla Ankara hükümeti, kontrolü altında olması beklenen yerlerde bile otoritesini kurmaktan henüz çok uzaktır. Merkezle taşra arasındaki idari bağlar tam anlamıyla sağlanamamıştır: "Alelade jandarma deyince hiçbir kimse gelmez. Şu halde jandarmanın ne olduğu idare memuruna anlatılmalıdır. Burada mevcut Dahiliye İcra Vekili öyle vesait ihzar ve tedarik etmeli ki nahiyedeki bir müdürün vaziyetinden haberdar olmalı" (TBMM-GCZ, İ.64: 203). Yine mecliste söylendiğine göre jandarmaya adam almak için "ilanlar duvarlara çıktı, kimse kaydolunmadı. Sonra bir tellal ile ilan edildi, kaydolunanlar katil, cani, cünha ile mahkum olanlar cezamızı affederseniz kaydolacağız diyorlardı. Sonra serseri, şuradan buradan kaçanlar geldiler kaydoldular. Efendiler bunlardan ne hizmeti vataniye beklersiniz?" (TBMM-GCZ, İ.64: 202)

Jandarmanın çeteler karşısındaki stratejilerine ilişkin bir örnek Erzincan mebusu Emin Bey'den gelir: Jandarmalar, mıntıkalarına uğrayan eşkıya çetelerinin ihtiyaçlarını bizzat kendileri karşılayarak çetenin en kısa zamanda mıntıkalarından uzaklaşmalarını sağlarlar. "Ertesi günü mıntıka kumandanı kazadaki jandarma kumandanına veya livadaki jandarma kumandanına bir rapor verir. Hamdolsun mıntıkamda asayiş mükemmel

ise de, filan taraftan bir eşkıya kuvvetinin geçtiği istihbar edilmiştir der ve vazifesini ifa etmiş addedilir" (TBMM-GCZ, İ.87: 674).

Buna karşın, Türk devletinin bu geçiş döneminde bile toplumun "pasifize edilmesi" siyasetini elden bırakmadığı söylenebilir. Buradan bakıldığında, güvenlik güçlerindeki yozlaşma, esas olarak bu alandaki kısmi de olsa sağlanan başarının maliyetiydi. Hükümet, hedeflerine ulaşmak adına birbirleriyle çelişik görünen iki nedenden dolayı eşkıyaları kullanıyordu. Bir yandan, bir çeteyi yok etmek için başka bir çeteyi kullanırken, diğer yandan bizzat bu çeteleri halktan silahları toplamanın bahanesi olarak kullanıyordu. Yozgat mebusu Süleyman Sırrı, bu ikinci pratiğe ilişkin bazı ipuçları vermektedir: "Köylerinde bir eşkıyanın öldürüldüğünü haber alan hükümet evvelemirde sende esliha-i memnua [yasak silahlar] vardır diye başına çöker, sonra sen sıfat-ı resmiyede bulundun, Hükümetin vazifesine müdahale ettin, binaenaleyh seni muaheze ediyoruz diyerek hapseder" (TBMMZC 2/1 2: 468).[5]

Öyle görünüyor ki hükümet bu dönemde kimi zaman eşkıya gruplarını birbirine kırdırmış, kimi zaman da halkı eşkıya çeteleri kurmaktan dolayı cezalandırmıştır. Bu durumun açıklaması ise hükümetin bir yandan güvenliğin sağlanması öte yandan da silah müsaderesi gibi ikili bir amaca sahip olması ile yapılabilir. Mustafa Kemal Ağustos 1921'de meclisteki gizli oturumlardan birinde şunları söylüyordu: "Ahalinin elinde bulunan silahları almak, mahallinde istimal etmek için lazım gelen teşebbüsat tehir edilmiş değildir ve bunda müsamaha edilmek de değildir... Fakat şunu itiraf etmek mecburiyetindeyiz ki, bu, imkân hasıl olan yerlerde olur. Mesela Biga havalisinde alınmıştır. Düzce havalisinde alınmıştır. Bolu havalisinde alınmıştır. Fakat silahını alabilmek için vurmak lazım gelirse bunu biz yapamayız" (TBMM - GCZ, cilt 2: 195).

---

5 Bu konuşmayı yapan mebusun iktidarın yanında yer alan I. Gruba ait olduğunu ve "Hürriyet-i Şahsiye" kanun teklifi görüşülürken devlet memurlarını koruyucu hükümler konulması yolunda madde teklifi veren bir mebus olduğunu belirtelim (Demirel 1994: 477).

Sonuç olarak, silahların toplanmasında esas olarak iki yola başvurulduğu anlaşılıyor: Mustafa Kemal'in yukarda sözünü ettiği yerlerin hepsinde yeni rejime karşı büyük ayaklanmaların gerçekleştiği göz önüne alındığında, bu ayaklanmaların silahların müsaderesi için bir fırsat olarak kullanıldığı anlaşılıyor. İkinci yol ise, daha önce de söz edildiği gibi silahlı grupları milis kuvvetleri olarak örgütleyerek, ortaya çıkmakta olan düzenli ordunun çeperinde konuşlandırmak ve vakit geldiğinde de bunları orduya katmaktı.

Bir yandan halkın elindeki silahları toplama, öte yandan güvenliğin sağlanması gerekliliklerinin oluşturduğu ikilem devleti uzun süre uğraştırdı. Devletin bunu başarmada karşılaştığı zorlukların bir nedeni güvenlik güçlerinin yetersizliği ise diğer bir nedeni de varolan toplumsal yapının silah toplama işini zorlaştırmasıydı. Doğudaki Kürt aşiretlerinin özerklikleri bir yana, Türk toplumu 1920'lerde bile hâlâ önemli oranda konar-göçer aşiretleri barındırıyordu. Bu gruplar özellikle Milli Mücadele sırasında hem asayişsizlik unsuru olabilirlerdi, hem de devlete yardımcı olabilecek potansiyelleri barındırıyorlardı. Asayişsizlik unsuruydular çünkü devletin bu kişilerin elinden silahları toplayacak gücü sınırlıydı. Öte yandan Ankara hükümeti asayişsizliği bastırmak için bu aşiretlere ve çetelere dayanmak zorunda kalıyordu. Joel Migdal'ın bu dönemin gerçekliğine de uygun düşen deyimleriyle konuşursak "zayıf devlet" - "güçlü toplum" ilişkisinde devletin baskı aygıtı olarak jandarmanın iktidarı oldukça sınırlıydı. Böylesi bir ilişkide yerel düzeydeki güçlü beylerle pazarlık yapmadan bunların kontrol altına alınması imkânsızdı. Isparta mebusunun 1922 yılında söylediği şu sözler durumu oldukça iyi özetler: "Antalya havalisi ta Karaağaç'a gelinceye kadar on bin çadırdan fazla var. Yazın buralara göçerler, Eğridir'de, Karaağaç'ta bunların hepsinde laakal üç veya beş silahtan aşağı değildir... Bunların elinden silah almak müşküldür. Silahını almaktan ise ailesini elinden gasbetsek bir şey demez." Mebusun bu sorunlara önerdiği çözüme de kulak verelim: "Eğridir'de Hüseyin Çavuş derler jandarmalıktan muhreç [ihraç edilmiş], bugün bu-

nun emrinde belki bin, iki bin çadır vardır. İşte bu adam nerede ise bunu bulmalı. Karaağaç eşrafının Karaağaç etrafında meskun olan aşaire nüfuzları vardır. Bunlardan istifade edilebilir. Fakat jandarmadan istifade edemezsiniz" (TBMM-GCZ, I. 85: 254).

Sisteme eklemlendirilen sivil milis güçleri ve kolektif sorumluluk modelinde örgütlenen yerel güçlerin dışında iç güvenliğin ve asayişin sağlanmasında kullanılan esas örgüt, jandarmanın da bağlı bulunduğu orduydu. İç savaş ortamında iç güvenlik meselesi de kaçınılmaz bir biçimde militarize olmuştu. Emperyalistlerin, Osmanlı hükümeti ile işbirliği halinde kışkırttığı, ülkenin çeşitli bölgelerinde ortaya çıkan yirmi beş ayaklanma bu militarizasyonda önemli rol oynamıştır.[6] Bazılarının aylarca sürdüğü bu ayaklanmaların çoğu, işgal edilen bölgelerin dışındaydı ve olduğu kadarıyla ordu birlikleri bu ayaklanmalarla ilgilenebilecek tek birimdi.

İşgalci güçlerin ve İstanbul hükümetinin kışkırtmalarının bu ayaklanmalarda etkili olmasına karşın, yeni rejimin Milli Mücadele'ye bağlı askere alma pratikleri de toplumdaki huzursuzluğun ortaya çıkmasında oldukça önemli olmuştur. Anadolu'daki halkın bir bölümü orduya katılmamak için ayaklanmıştır. Kısacası, ordu bu dönemde hem iç ayaklanmalarla hem de düşman ordularla uğraşmak zorunda kalmıştır.

Bu noktada eldeki olgulara karşıt (*counter-factual*) bir argüman geliştirmek yararlı olabilir. Bir an için, işgalci güçlerin Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra istedikleri gibi Osmanlı ordusunu tümüyle terhis etmeyi başardığını düşünelim. Bu durumda, polisin sivil bir güç olarak bürokratikleşebilmesinin ve hatta profesyonelleşmesinin bırakın sekteye uğramasını, hız kazanacağını bile iddia edebileceğimizi düşünüyorum. Birinci Dünya Savaşı'ndan yenilgiyle çıkmış ve itibarını tümüyle kaybetmiş Alman ordusu karşısında Alman polisinin geçirdiği dö-

6 İngiltere büyükelçiliğinin Türkiye uzmanı Baştercüman Ryan, 23 Eylül 1920 tarihli raporunda "Yunanlılar ölçüsüz ödünler istiyorlar, millicileri ezmek için ölçüsüz ödün vermek yerine daha çok iç ayaklanmalara güvenelim" diyordu (Avcıoğlu 1974: 151).

nüşümler, sanıyorum bu argümanı destekleyecektir.[7] Fakat işgalcilerin bütün beklentilerine karşın Türkiye'de gerçekleşen durum bu olmamıştır. İşgalciler Osmanlı ordusunun Doğu bölgelerinde kalan kısmını terhis edememişti ve bu birlikler ülkenin diğer bölgeleri işgal edildiğinden bir anda çok önemli askeri bir güç haline gelmişti.[8] Zürcher ordunun genel durumu hakkında şunları yazar: "... Osmanlı Ordusu 1918 Kasım'ından itibaren terhis edilmesine rağmen hâlâ uyumlu bir yapıydı: Emir komuta zinciri bozulmamıştı; muhabere sistemi ile şifre kodları hâlâ kullanılabilir bir haldeydi ve disiplinini koruyordu. (Hiçbir ciddi isyan çıkmamıştı). Üstelik savaş dönemi hükümeti saygınlığını kaybetmesine rağmen, ordu, mütarekeden sonra bile, saygınlığını önemli ölçüde korumuştu" (Zürcher 1987: 171-2).

31 Ocak 1918'de Mondros Ateşkes Anlaşması imzalandı. Türkler açısından anlaşmanın en tehlikeli maddesi, İtilaf devletlerine kendi güvenliklerini tehlikede gördükleri bölgeleri işgal etme hakkı veren yedinci maddeydi. Ordusunun önemli bir bölümünü elinde tutmayı başaran Ankara hükümeti, işgalci güçlere böylesi bir bahaneyi vermemek için bu orduyu iç güvenlikte kullandı. Aydın mutasarrıfının 57. Tümen Komutanlığı'na yazdığı şu tezkire ordunun yeni sorumluluk alanına ışık tutacaktır: "Jandarmalar hemen genellikle terhis edilmiş ve şu anda Aydın Sancağı mıntıkasında iki yüz nefer jandarma mevcut olup, verilen emir ve talimata uygun olarak bunlardan da birçokları arzu ettikleri taburlara nakil talep ve nakliye işlemleri yapıldığından jandarma kuvvetinin ideal miktarına gelmesine kadar bir bölük Söke, bir bölük Nazilli, Bozdoğan ve her ihtimale karşı taburun diğer iki bölüğü de Aydın'da muntazam bulundurulmak üzere tümenden kuvvet verilmesine izin ver-

7 Birinci Dünya Savaşı'ndan önce Weimar Cumhuriyeti'nde polisin orduya bağlı kalıp profesyonelleşmeme gibi bir lüksü vardı. Savaş yenilgisi ise bu durumu dönüştürmüştür. Bessel'in vurguladığı gibi, artık polis yeni ve yaşamsal bir sorunla karşı karşıyadır: "eski ordunun çöküşü ve çözülüşü, daha önceleri sırtlarını dayadıkları bir desteği de ortadan kaldırmıştır" (Bessel 1991: 189).

8 Doğu cephesinde hâlâ 30,000 askerle yaklaşık 20,000 milis ve jandarma gücü bulunuyordu (Zürcher 1987: 170).

mesi jandarma tabur komutanlığının ifade ve derkenarıyla arz ve temenni olunur" (aktaran Berber 1997: 78-9). Ayrıca savaş bölgelerindeki bütün Emniyet-i Umumiye memurlarının görevlerini üstlenen, Erkan-ı Harbiye Umumiye Riyaseti'ne (Gen. Kur. Başkanlığı) bağlı bir "Askeri Polis Teşkilatı"nın varlığını da hatırlatalım (Pehlivanlı 1992).

Savaş durumu ve mali güçlükler polisin gücünü o kertede aşağıya çekmişti ki, bazı mebuslar polis örgütünün tümüyle kaldırılması ve jandarmayla birleştirilmesi için yasa tasarıları bile hazırlamışlardı (TBMM-GCZ cilt 2: 83). Polisin bu dönemde içine düştüğü durumu gösteren çeşitli örnekler verilebilir: Örneğin, polis mevcudu o kadar düşmüştü ki, polis memurlarını denetleyen ve gerekirse ceza veren polis divanlarını oluşturacak komiserler dahi bulunamaz oldu. Sonuçta, hükümet 1922 yılında bu kurumların görevlerini vali ve kaymakamların üstlenmesine karar verdi (*PM* no.162). Başka bir örnek olarak, Adana 1921'de düşman işgalinden kurtulduğunda hükümet, sadece bu kentte kullanılmak üzere Emniyet Umum Müdürlüğü'nün bütçesinde 30,000 kuruşluk bir artış istemiştir. Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey, Adana'daki yönetimin işgal altında bulunan bölgelerdeki gelecek yönetimler için bir örnek olacağından söz ederek, polis güçlerine özel önem vermeleri gerektiğini vurguluyordu (TBMMZC 1/2 15: 143). Hükümetin bu önerisine mebusların tepkisi polisin içinde bulunduğu durumu gösterir niteliktedir. Örneğin Sivas mebusu hükümetin isterse Sivas'taki yüz polis memurunun hepsini Adana'ya gönderilebileceğini, bu durumda bile Sivas'ta hiçbir şeyin değişmeyeceğini söylerken bir başkası "otuz senedir" polislerden hiçbir fayda görmediklerini belirterek şunları ekliyordu: "Teşkilat arasında öyle şahsiyetler hasıl oldu ki, bugün onlara memleketin asayişini tevdi etmek hakikaten muzırdır. Polisler bugün ... mutasarrıf ve kaymakamların ve belediye reislerinin ve sairenin hidemat-ı mahsusunda bulunuyorlar" (*a.g.y.*, 144).

Birçok vekil polislik işinin örgütlenmesi açısından İTC dönemini övüyor ve o dönemde getirilen standartlara henüz ulaşamamış olmasından dolayı yeni rejimi eleştiriyordu. Örneğin

muhalefet liderlerinden Hüseyin Avni Bey şunları söyler: "Meşrutiyetin bidayetlerinde bu hususa fevkalade ehemmiyet vermiştik. Cidden bir emniyet-i umumiye tesis edebildik gibi, fakat harbin felaketi bunu alt üst etti. Hükümet-i milliye ise buna layık olduğu ehemmiyeti veremedi" diyordu (TBMMZC 1/3 20: 174-175).

Polis o kadar önemsiz bir hale gelmişti ki, Mart 1924'de Emniyet Umum Müdürlüğü'nün bütçesi görüşülürken Dahiliye Vekili Ferid Bey bazı önemli ya da sınır kentleri dışındaki yerlerde bulunan polis örgütlerinin belediyelere devrini önermişti. Bu kapsamda ülkedeki 4,780 polis memurunda 500 kişilik bir azaltmaya gidilmiştir. Bu azaltmanın 200'ü İstanbul'dan, kalan 300'ü ise şu kentlerden yapılacaktı: Kayseri, Isparta, Aksaray, Bitlis, Burdur, Tokat, Çorum, Siverek, Karahisar-ı Şarki, Kozan, Kangın, Gümüşhane, Kütahya, Bolu, Malatya, Maraş, Muş, Erzincan ve Amasya (TBMMZC 2/1 7: 343). Bundan da önemlisi, Dahiliye vekilinin polisin işlevini tanımlamasında görülen önemli değişikliktir: "Polis, esas itibariyle bir teşkilat-ı belediyedir, beledi bir teşkilattır. Polisin hakiki teşkilatında esasen polis kadrosunun polis teşkilatının tedvin edilmesi, beldelerde kabul edilecek teşkilata raptedilmesi icab eder." Bakan, polisin belediye hizmetlerine ilişkin işlerini, "önleyici" ya da "adli" işlerinden daha önemli görür. "Takib edilen gaye," der, "polis teşkilatını esasen beledi teşkilatı olması hasebiyle belediye teşkilatına rabtetmektir" (*a.g.y.*, 428).

Bakana göre polis mevcudu azaltılan yerlerde halk "teşkilatlarını lemha-i basarda [göz açıp kapayıncaya kadar] ve mükemmel bir surette yapar. Bunun için hükümetin müzaheretine [yardımına] muhtaç değillerdir." Bakan, aklındaki yeni polis örgütlenmesini "medeni şekil" olarak niteler. Bu örgütlenme modelinde "parasını veren yer polis teşkilatını istediği surette muntazam, hatta lüzumundan fazla teşkil edebilir... Yoksa devlet bütün kasabaların içerisine baştan aşağıya polis ihtiyacına kendisi para vererek polis bütçesini 3 milyon liradan, 6-8 milyon liraya iblağ edemez." (*a.g.y.*, 432). Bakanın sözünü ettiği polis örgütünün, hiç şüphesiz İttihatçıların kurdukla-

rı polis örgütüyle hiçbir ilgisi yoktur. Tahmin edilebileceği gibi, artık temel referans ülkesi Fransa değil, Londra olmuştur (*a.g.y.*, 432). Bakanın ne kadar samimi olduğu bir yana bu fikirlerin hiçbirinin uygulamaya sokulmadığını söylemeye gerek yok. Birçok mebus, bunun gerçekleşmesi durumunda, cumhuriyet polisinin Meşrutiyet dönemindekinden çok daha güçsüz olacağını düşünüyordu.

Sonuç olarak, polis ve jandarmanın, aynı zamanda bir savaş dönemi de olan yeni rejimin kuruluş döneminde oldukça geri plana itildikleri söylenebilir. Ayrıca, ordu bu dönem boyunca yerel direniş örgütlerini tasfiye ederek ve/veya kendi bünyesine eklemleyerek önderliği altında birleştirmeyi başarmış ve Milli Mücadele'den zaferle çıkmıştı. Daha sonra da belirtileceği üzere, polisin örgüt olarak kuruluş dönemindeki bu göreli düşük statüsü, daha sonraki dönemde kendisini algılama biçimini derinden etkilemiştir. Polisin, toplumsal kontrolle ilgili herhangi bir konuda orduyla çatışmaya girmemeye özen göstermesinin önemli nedenlerinden birisi de bu olsa gerektir. Polis çalışmalarından süzülebilen şu teorik genellemeyi yapabiliriz sanıyorum: Kuruluş yıllarında polisin itibarı ordununkine oranla bu denli düşükse toplumsal sorunların ele alınmasında bu iki kurum arasında herhangi bir çatışma çıkma olasılığı azalır: Ordu her zaman son sözü söyleyecektir.

ONUNCU BÖLÜM

CUMHURİYETÇİ DEVRİM SİYASETİNDE POLİS

Savaş ortamlarında yaşanan devrimci "ikili iktidar" dönemlerinin siyasal/örgütsel özellikleri poliste de kendini gösterir. 30 Ekim 1918'de Birinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden 24 Haziran 1920'ye kadar –yani Ankara hükümetinin kendi polis örgütünü kurmasına kadar– Osmanlı polisi ülkenin her tarafında işbaşındaydı. Bu tarihten, İstanbul Polis Müdürlüğü'nün Emniyet Umum Müdürlüğü'ne katıldığı 24 Şubat 1923'e kadar ise Türkiye'de biri Ankara'da, diğeri İstanbul'da olmak üzere iki polis örgütü bulunuyordu (Eraslan ve Metin 1984: 148). Ankara'da yeni ortaya çıkmakta olan polis örgütünün, büyük bir itibarı olan muzaffer bir ordunun gölgesinde kaldığını daha önce yazmıştık.

Savaş sona erdiğinde, Kemalistler yeni cumhuriyetin polis örgütünü kurmaya başladılar. Polis örgütünün İTC döneminde kurulmuş olan otorite yapısında radikal bir değişiklik yapılmadığının en büyük göstergesi, atamaları yapılan üst düzey yetkililerin daha önceleri İTC döneminde önemli görevlerde bulunmuş polisler arasından seçilmiş olmalarıdır. Kemalistler İstanbul Polis Müdürlüğü'nü 1923'te ele geçirdiklerinde, ateşkes döneminin polis müdürlerini birkaç gün içinde İTC dönemin-

de görev yapmış olanlarla değiştirdiler.[1] Cumhuriyetin ilk günlerinde poliste görülen değişiklik, daha çok profesyonelleşmeye ilişkin alanlardaydı. Bu profesyonelleşmenin, polisin takdir yetkisindeki artışlarla el ele gittiğini söylemeye gerek yok. Şimdi, dönemin siyasal bağlamına oturtarak bu gelişmelerin nedensel bir açıklamasını yapmaya çalışalım.

Savaş döneminin 1922'de sona ermesi ve cumhuriyetin 1923'te ilan edilmesiyle birlikte İttihatçılar, padişah yanlıları ve liberallerden oluşan çok parçalı muhalefet ile Kemalistler arasındaki iktidar mücadelesi de başlamış oluyordu. Mücadelenin önemli ayaklarından birini de sivil haklar alanı oluşturuyordu ve bekleneceği gibi polis ve polislik işi tartışmaların merkezindeydi. Muhalefet yeni rejimin polislik kapasitesini sınırlamaya çalışırken, Kemalistler bu gücü genişletmeye çalışıyorlardı.

Son tahlilde yurttaşlık haklarıyla ilintili bu mücadelenin savaştan hemen sonra gözlenmesi şaşırtıcı olmamalıdır. Savaş ile yurttaşlık haklarının gelişimi arasında yakın bir ilişkinin bulunduğunu biliyoruz. Rueschemeyer ve arkadaşlarının da belirttiği gibi, "kitlesel seferberlik gerektiren modern savaşlar, gerek savaş alanındakilerin gerekse evlerinde kalanların büyük bir kısmının gönüllü katılımını gerektirir. Bu nedenle de devletleri, alt sınıflara büyük tavizler vermek zorunda bırakırlar" (Rueschemeyer vd. 1992: 70).[2]

1923 yılında TBMM'de cereyan eden önemli bir tartışma bu açıdan okunduğunda oldukça önemlidir. Meclisin bağımsız milletvekillerinden Abdülkadir Kemali Bey, Ceza Yasası'nın 203. maddesine ek olarak "hürriyet-i şahsiye" yasasını önerir. Mebus teklifini şöyle gerekçelendirir: "Mevcut düşmanı denizlere döktükten sonra yurt içinde hürriyet ve hakk-ı hayat namına yeniden mücadelelere, yeniden kanlar fışkırtmaya mecbur olmayarak huzur ve sükun içinde karşılıklı görev ve hu-

1 Örneğin Cem, Ata ve Mehmet Beyler örgüt içinde yeni oluşturulan birimlerin başına getirilmişlerdi. Yayınlanan biyografilerden anlaşıldığı kadarıyla bu kişiler 1918'den sonra ya görevlerinden uzaklaştırılmış ya da rütbeleri düşürülmüştü (*PM*, no. 187).

2 Savaş ve demokratikleşme ilişkisi için ayrıca bkz. Giddens (1987: 234) ve Tilly (1992: 11).

kuka, hükümetçe ve milletçe azami ölçüde uymanın çarelerini şimdiden kesin olarak düşünmek zorunluluğundayız" (Çavdar 1988: 233).

Savaşla yurttaşlık hakları arasında ilişki açık olmakla birlikte Tilly'nin uyarısını da akılda tutmak gerekiyor: Formül, "savaş ve dolayısıyla demokrasi" değildir; ortaya çıkacak sonuç "uygun sınıf konfigürasyonlarına bağlıdır" (1997: 212). İTC'nin yeni rejime bıraktığı miras tam da bu noktada önem kazanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, İTC rejimi 1908 ile 1918 arasındaki iktidar yıllarında yerli bir burjuvazinin oluşturulmasını teşvik etmiş ve "rasyonel" bir bürokrasi kurma yolunda önemli adımlar atmıştı. Ayrıca, 1919-1922 yılları arasında gerçekleşen Milli Mücadele de ağırlıklı olarak bu yeni sınıfa dayanılarak yapılmıştı. Özellikle ilk iki yılda, "kongreler" adı altında örgütlenen sivil inisiyatifler savaşın örgütlenmesinde önemli işlevler yüklenmişti. Kemalist rejimin kuruluşunda Milli Mücadele'nin pratiklerinden kaynaklanan böylesi "aşağıdan yukarıya" bir inisiyatif vardı. Tanör'ün de işaret ettiği gibi Kemalistler "siyasi anlamda değilse bile, sosyolojik anlamda toplumun demokratik katlarını ve özlemlerini temsil ediyorlardı" (Tanör 1996: 174).

TBMM'deki tartışmalar, polislik işiyle yurttaşlık hakları arasındaki ilişki göz önüne alınarak okunduğunda ufuk açıcı olacaktır. Bu tartışmaların, benim "polislik işinin Tocquevilleci etkisi" olarak adlandırdığım etmeni, yani yurttaşlık haklarındaki gelişmeleri tetikleyen asli süreçlerin, polislik işinin örgütlenmesi üzerinden gerçekleşen mücadelelerce belirlendiği fikrini destekleyeceğinin umuyorum. Muhalefet esas olarak, rejimin gözetleme/denetleme mekanizmalarına karşı oluşturduğu platform üzerinde yükseliyordu.[3]

3 Belki eklemekte fayda olabilir: Muhalefetin, iktidara göre daha demokratik olduğunu söylemiyorum. Tersini de söylemiyorum! İlgilendiğim başka bir nokta: Polislik işi üzerinden kurulan iktidar-muhalefet ilişkilerinin bir yapısallık ürettiğini söylüyorum. Bu anlamda, sivil hakların gelişimi –öznelerin niyetlerinden bağımsız olarak– yapısal bir süreçtir. Dolayısıyla kimin daha demokratik olduğu yollu sorular yanlış sorulardır. İlle de demokratik bir etken aranacaksa bu, bizatihi sürecin kendisidir.

Mecliste söz alan mebuslar, daha henüz bitmiş savaş için gösterilen fedakârlıkların karşılığı olarak halkın sivil haklarının korunmaya alınması gerektiğini öne sürüyorlardı. Ali Şükrü Bey'e kulak verelim: "[Çeşitli yerlerde] evler yakılıyor, insanlar dövülüyor. Rica ederim, bu millet dediğimiz insanların ... çocukları hâlâ silah altında bulunuyorlar; bunlar asayiş nimetlerinden yararlanamıyorlar" (Çavdar 1988: 238).

Abdülkadir Kemali Bey'in yukarıda bahsettiğimiz yasa tasarısının başlıca amacı polislik işinden sorumlu birimlerin (polis, jandarma ve idari bürokrasi) takdir yetkisini sınırlamaktı. Yasa tasarısına göre, herhangi birinin haksız yere hapse girmesine ya da sürülmesine neden olan ya da konut dokunulmazlığı kuralını ihlal eden devlet memurlarının bir yıldan üç yıla kadar hapisle cezalandırılması ve ayrıca görevlerinden alınması öngörülüyordu. Daha da önemlisi, devlet memurlarının yargılanmaları için bağlı bulundukları üst birimlerin iznini almayı zorunlu kılan özel yasanın hükmü, bu suçları işleyen memurlar için geçerli olamayacak ve onlar savcılar tarafından doğrudan mahkemeye verilebileceklerdi. Tasarıyı savunanlardan Ali Şükrü Bey Türkiye'de adli, idari ve askeri bürokrasinin farklı yönetmeliklerle işlediğini ve bunun düzeltilmesi gerektiğini ifade ederken "habeyas korpus"u telaffuz ediyordu (TBMMZC 1/3 27).

Polisin tavrı Abdülkadir Kemali Bey'in tasarısının temel dayanaklarından biridir. "Hürriyet-i şahsiye" hakkındaki kendi yasa önerisini şu sözlerle savunuyordu: "Millet meclisinin haiz olduğu kudreti bir polis müdürü haizmiş gibi hareket ediyor... İkamet vesikası namıyla bir vesika icad edilmiştir ve vermeyenlerden bir lira cezay-ı nakdi alınıyor. Bu lazım mıdır?... Hükümdar vergi tarh edemez de polis müdürü mü vergi tarh edecektir?" (TBMMZC 1/3 27: 269). Tartışmalar sırasında hükümetin II. Grup üyesi olan tek bakanı Adliye vekili, Dahiliye vekilinin aksine, polisin bir kişiyi tutuklamak adına yasa ve yönetmeliklerin nasıl etrafından dolaştıklarına dair örnekler vererek öneriyi savunmuştur. Polisin, herhangi bir kişiyi yasal olarak yalnız yirmi dört saat nezarette tutabilecek olmasına karşın, bu kişiyi kendi mıntıkasına ait olmadığını gerekçe göstererek başka bir nezare-

te gönderebildiğini söylüyor ve ekliyordu: "Ben İstanbul'dayken pek yakından bilirim. Bu kanunlar mevcut ve tatbik edildiği halde bir ay iki ay bir adam gezdirilmiştir" (*a.g.y.*, 271).

Yasaya karşı çıkanların dayandığı temel yasal öğreti ise yönetilebilirlik ilkesinde yoğunlaşıyordu. Hükümetin uygulamakta olduğu dönüştürücü siyasete devam edebilmesi için yürütmenin elinin güçlenmesi, ya da tersinden söylenirse çeşitli engellemelerden azade kılınması gerekiyordu. 1923'te mecliste "hürriyet-i şahsiye" yasası tartışılırken Dahiliye Vekili Ali Fethi Bey, hükümetin yasaya karşı olmasının temel nedenini şöyle açıklıyordu: "Bu kanunu kabul ederseniz idare makinasındaki intizam muhtel olacaktır [bozulacaktır]. Ve hükümetsizlik başlayacaktır... Hürriyet-i şahsiyeyi temin etmek isteyen arkadaşınız evvel emirde muntazam ve mükemmel bir hükümetin teessüsünü arzu etmelidir. Bundan evvel böyle bir şey olamaz" (TBMMZC 1/3 27: 266).

Hükümetin tavrına rağmen, tartışmaların sonucunda muhalefet başarılı olmuş ve yasa önerisi 12 Şubat 1923'de yasalaşmıştır.[4] Yasa tasarısı üzerine tartışmalar olurken, hükümet bireysel hakların büyük bir bölümünü sınırlayan başka bir yasa tasarısı hazırlayarak ilk yasayı etkisiz kılmaya çalışmıştı. Ali Şükrü Bey bu tasarıyı gazetesinde ele almış ve eleştirmiştir. Yasanın girişinde, bir polis şüpheli bir kişiyi mahkemeye verip de bu kişi suçlu bulunursa, polisin görevini yaptığı kabul edilmekteydi. Fakat suçsuz bulunduğu takdirde bu kişinin polis memuruna karşı tazminat davası açma hakkı doğuyordu. Yasa tasarısı, bu sorunu hükümetin etkin çalışmasına yönelik ciddi bir tehdit olarak görmüştür. Ayrıca, "hürriyet-i şahsiye" yasası kabul edilirse, eşkıya olduğundan şüphelenilen kişilerin mahkeme çağrı belgesi olmadan tutuklanamayacağı ve bunun da eşkıyaların işine yarayacağı iddia edilmekteydi. Ali Şükrü Bey, 1923'teki makalesinde bir kişinin özgürlüklerini herhangi bir yasal kanıt göstermeden kısıtlama hakkı istemenin ortaçağa geri dönmek olacağını söyleyerek hükümeti eleştirmiştir (aktaran Demirel 1996: 82-87).

4 "Hürriyet-i Şahsiye" yasasının daha ayrıntılı öyküsü için bkz. Demirel 1994: 463-482.

1 Nisan 1923 tarihinde TBMM seçimlerin yenilenmesine karar verdi. Yeni seçimler, muhalefetten kurtulmak için Kemalist elitlere önemli bir fırsat veriyordu. Birinci Meclis'teki muhalefetle kıyaslandığında Kemalistler için dikensiz bir gül bahçesi olan yeni meclis 11 Ağustos'ta toplandı. Artık, polis ve polislik işlerinin düzenlenmesine İttihatçıların kaldığı yerden ve aynı mantıkla devam edilebilirdi. İlk önemli düzenleme Mart 1925'de Takrir-i Sükun Kanunu ile geldi. Doğudaki Kürt ayaklanmasını bastırmak üzere yürürlüğe konan bu şedit yasa, aynı zamanda rejime karşı açık muhalefetin sonuna da işaret etmekteydi. Yasa yalnızca üç maddeden oluşuyordu ve en anti-demokratik maddesi birinci maddeydi. Buna göre, halkı irtica ve isyana yönelik "teşkilat, tahrikat, teşvikat, teşebbüsat, neşriyatı men etmek" doğrudan hükümetin yetkisine veriliyordu. Sonraki dönemlerin Dahiliye Vekili, bu dönemin Müdafa-i Milliye Vekili Recep Bey'in yasayı savunurken kendisine hedef aldığı yasa "hürriyet-i şahsiye" idi; artık hükümetin rövanşı alma zamanı gelmişti: "Bugünkü kanunun teklifine sebep olan müessirat arasında, masuniyet-i şahsiye namı altında tanınmış ve devlet müessesesini mefluç [felç] ve muattal [boş] bırakan ve hatta bir caninin koluna zabıtanın elini sürdürmeyecek kanun da vardır" (TBMMZC 2/2 15: 139). Adliye Vekili Mahmut Esat Bey'e göre de teklif edilen kanunla "hükümetin istediği şey, yalnız bir polis vazifesinin tevsiinden ibaret"ti (*a.g.y.*, 142).

Beklenebileceği gibi, "Hürriyet-i Şahsiye Kanunu"na polisin tepkisi de hükümete benzer olmuş ve hatta hükümetin Takrir-i Sükun Kanunu'nu çıkartırken dayandığı gerekçeleri daha bu kanun çıkmadan iki ay önce kullanmaya başlamıştı. Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti'nden vilayet polis reislerine gönderilen 11 Ocak 1925 tarihli bir talimatnamede, polislerin suçlulara karşı gereğinden fazla yumuşak davrandığı belirtiliyor ve görevlerini layıkıyla yapmalarına engel oluşturacak bu davranış değişikliği de yukarda adı geçen kanuna bağlanıyordu. Bu kanun dolayısıyla "kuvve-i maneviyesi münkesir [kırılmış] ve vazifesinde müteredddid ve hatta korkak bazı polisler görülüyor" dendikten sonra "vazife-i kanuniyesini ifa eden polis(in) hiçbir

zaman" bu kanuna "muatab olamayacağı" belirtiliyordu. Dahası, "bunu gerek vilayet ve gerekse müdüriyet suret-i katiyede tekeffül" ediyordu. Vilayetlere gönderilen talimatta polislerin, Memurin Muhakemat Kanunu'na tâbi oldukları ve dolayısıyla suçlanabilmeleri için öncelikle amirlerinin buna izin vermelerinin gerektiği hatırlatılıyordu. Görevini yapan polislerin "suret-i katiyede hiçbir şeyden çekinmeyerek daima vilayet ve müdüriyetin bütün kudret ve salahiyetle kendilerine zahir olacağına [arka çıkacağına] katiyen emin olarak kemal-i cürret ve cesaretle vazifelerini" yürütebileceklerinin garantisi veriliyordu (*PM*, no.183-186).

Böylesi kaygıları olan poliste, Takrir-i Sükun Kanunu'nun nasıl bir "ferahlama" sağladığı anlaşılabilir. Nitekim kanunun kabulünden hemen sonra Dahiliye Vekaleti'nden gelen bir emir polisin adı geçen kanunu nasıl uygulayacağının da ipuçlarını veriyordu. Bu emre göre Takrir-i Sükun Kanunu polise şu üç noktada görev yüklüyordu: i) "huzur-u ammeyi ve asayiş ve menafiy-i memleketi ihlal edebilecek en ufak bir harekete" dahi müdahale etmek; ii) "kahvehane köşelerinde siyaset yapan sokak yaygaracılarına ve sarhoşlara karşı" tedbirler almak; iii) mıntıkalarında "huzur ve sükunu ihlal mahiyetinde teşkilat, tahrikat, teşvikat ve neşriyat"ları derhal müdüriyete bildirmek. Son olarak, vazifesini yapmayan polise bir de tehdit geliyordu: "Herhangi bir hadiseye ve aleyhdar bir faaliyete sebebiyet verilir ise hadisenin mahiyet ve ehemmiyeti ne olursa olsun tedbirde tekasül [kayıtsızlık] gösteren memurin şiddetle tecziye olunacaktır [cezalandırılacaktır]" (*PM*, no. 183-186). Dönemin bakanlar kurulu kararları da polisin bu kanunu nasıl kendi gücünü arttırmak için kullandığını gösterir niteliktedir. Kanun kapsamına alınan davaların birçoğu aslında "polis memuruna hakaret" davalarıydı ve bunlar normal mahkemelerden ziyade İstiklal Mahkemeleri'nde görülüyordu (BKK, no. 2029, 2039, 2236, 2239, 2314).[5]

5 Halka açık yerlerde rejimi eleştirmek (no. 2304) ya da polisin bir kadının türbanını çıkartmasına engel olmak (no. 2579) türünden suçları da listeye ekleyebiliriz.

Takriri-i Sükun Kanunu polisin takdir yetkisini o kertede arttırmıştı ki, Dahiliye Vekili, 31 Mart tarihli yeni bir emir yayınlayarak polisin İstiklal Mahkemeleri'nin işine karışmaması gerektiğini hatırlatmak zorunda kalmıştı. Adliye Vekaleti'nden gelen bir tebligata baktığımızda da, polisin Takrir-i Sükun Kanunu'nu bahane ederek "alelade ceraim" işleyenleri de bu kanun kapsamında değerlendirerek bu kişilerin gözaltı sürelerini uzattığı anlaşılıyor. Adliye Vekaleti, polislerin sarhoşluk, darb, yaralama ve zabıtaya hakaret gibi suçların adı geçen kanunun kapsamına girmediğini polise hatırlatmak gereğini duymuştu (*PM*, no. 183-186).

Bu dönemde polis suç etkinliklerini eski rejimden daha farklı bir şekilde algılamaya başlamıştı. Yeni rejimin polisi açısından artık bir eylemin suç sayılıp sayılmamasını belirleyen temel ölçüt o eylemin padişaha karşı olup olmadığını saptamaktan uzaklaşarak, "toplumsal normlara" karşı olup olmadığının ortaya çıkartılması halini almıştı. *Polis* dergisinin müdürü neredeyse Durkheimci bir tonda şunları yazmaktadır: "Bir hareketin cürüm addedilmesi hissiyat-ı umumiyeyi tahdiş etmesine [incitmesine] vabestedir. Alelıtlak cürüm mevcut değildir." Bu yargısını açıklamak için verdiği örnek de oldukça anlamlıdır: "Mesela bugün Rusya'da Çara ... hakaret bir cürüm teşkil etmez." Hangi eylemlerin "hissiyat-ı umumiyeyi tahdiş" edeceğinin nasıl bilenebileceği sorusu akla gelebilir. Yazarımızın ise bu konuda herhangi bir şüphesi yoktur: Yasalar bu eylemleri belirleme görevini bizzat polise vermiştir (*PM*, no.148, 1922).[6]

Yeni rejim polisinin işe alma politikasında görülen değişiklikler de ihtiyari gücündeki artışı açıklamak bağlamında önemlidir. Daha önce de belirttiğimiz gibi yüksek düzeydeki polis memurlarının Türklerden seçilmesi olgusu esas olarak İTC dö-

6 Durkheim suçu verili ya da doğal bir kategori olarak düşünmez. Ona göre suç toplumsal değer yargılarının bir sonucu olarak oluşur ve bu yönüyle toplumdan topluma değişiklik arz eder (Garland 1990: 29). Bilindiği gibi, Durhkeim, İttihatçıların ideologlarından Ziya Gökalp'in derinden etkilendiği bir düşünürdü. Ayrıca önemli eselerinden *Toplumsal İşbölümü* Milli Mücadele sırasında TBMM hükümeti yayını olarak Abdullah Cevdet tarafından dilimize çevrilmişti (Ergun 1983: 2161).

nemiyle birlikte başlamıştı. Cumhuriyet döneminde ise, yalnızca yüksek düzey polis görevlilerinin değil, alt kademelerdeki polis memurlarının da Türklerden oluşturulması yönünde ısrarlı bir politika güdülmüştür. Mebuslar, sıklıkla polisin etnik heterojenliğinden yakınıyorlardı. Örneğin, Dahiliye Vekaleti Encümeni 1924'te polis örgütünü etkin kılmak için "milliyet hususundaki müsamahakarlıktan artık sarfınazar olunması" gerektiğini belirtiyordu (TBMMZC 2/1 7: 3). Bir başkası, polisin baskıcı karakterini ve yolsuzlukları polislerin Türk olmamalarına bağlıyor ve şöyle diyordu: "Yirmi vilayetten yalnız 400 memur – ki İstanbul hariçtir. Bunları biz kendi aramızda tarif ettik. Türk harsını kabul etmiş adamlar demektir. Benim arz ettiğim bunların haricindedir. Selam verirken kekeleyen soyundandır" (TBMMZC 2/1 7: 164). Mebusların, polislerin Türkleştirilmesi yönündeki baskıları aslında hükümetin de paylaştığı bir talebi yansıtıyordu. Nitekim, 1926'daki bir kabine toplantısında, kamu yönetiminde görevli gayri-müslim devlet memurlarının aslında eşrafın temsilcileri oldukları belirtilmiş ve aynı toplantıda Dahiliye Vekaleti'nin bütün gayrimüslim devlet memurlarını Türk unsurlarla değiştirmesine karar verilmişti (BKK, no.3607).

İkinci Bölüm'de sözünü ettiğimiz Gamson ve Yuctman'nın (1977) çalışmalarını bir kez daha hatırlayalım. Yazarlar, toplumda varolan etnik, dinsel v.b. çeşitli fay hatlarının polis örgütünün içinde herhangi bir karşılığının olmadığı durumlarda (yani etnik bakımdan çoğulcu bir toplumda polisin idaresinin bu etnik gruplardan sadece birinin egemenliği altında olduğu durumlarda) polislerin toplumsal çatışmalara partizanca müdahale etmelerinin kolaylaşacağını iddia ediyorlardı. Bu bağlamda, toplumu dönüştürme görevi verilmiş bir polisin etnik bakımdan da homojenleştirilmesinin, polisin halkın gündelik yaşamına "partizanca müdahalesini" arttıracağı tahmin edilebilir. Nitekim, 1923 gibi erken bir tarihte bile Abdülkadir Bey mecliste yaptığı bir konuşmada polisin Meşrutiyet döneminde kazanılmış olan seyahat hakkını bile kısıtlamaya başladığını iddia ediyordu (Çavdar 1988: 242). Bu bölümde, bir yandan po-

lisin takdir yetkisini ne şekilde artırdığına dair olgular sunulurken, diğer yandan da bu durumun nedensel bir açıklaması yapılacaktır.

Polisin takdir yetkisinin bu derece artmasının temel nedenlerinden bir tanesi, diğer bütün otoriter rejimlerde olduğu gibi, polisin tek bilgi kaynağı olmasından kaynaklanır. İfade özgürlüğünü ve siyasal rekabeti kısıtlayan rejimlerde, kamuoyu eğilimlerinin ortaya çıkartılabilmesi oldukça zordur. Bu ortamda polisin sağlayacağı istihbarat, hükümetin kendi politikalarının arkasındaki halk desteğinin düzeyini öğrenebileceği tek araç olacaktır. Nitekim, polisin istihbarat işlevine verilen önemi devlet bütçesinden aldığı paya bakarak da anlayabiliriz: İstihbarat'ın bütçesi, toplam polis bütçesi içinde 1924'te 55.000 lira iken, bir yıl sonra bu bütçe 276.000 liraya, 1928'de ise 366.000 liraya yükselmiştir (Okçabol 1940: 158).

İstihbarat bölümünün bütçesinde 1925 yılında gerçekleşen ani artış, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın kuruluşu ve onun tetiklediği siyasal süreçlerle yakından ilgili olsa gerektir. Partinin kurucuları Mustafa Kemal'in eski yol arkadaşları ile Milli Mücadele'nin önde gelen İttihatçı paşalarıydı. Devrimin lider kadrosunda büyük bir kırılmaya işaret eden TCF süreci aynı zamanda Kemalistlerin henüz ikinci bir siyasal partiye izin vermeye hazır olmadığını da göstermişti. Nitekim parti, kuruluşundan birkaç ay sonra İstiklal Mahkemesi tarafından kapatıldı.[7] 1925 aynı zamanda doğuda büyük bir Kürt ayaklanmasının yılıydı. TCF ile ayaklanma arasında bağlantı olduğunu ileri süren mahkeme kararı, aslında yeni rejime örgütlü muhalefetin de sonu anlamına geliyordu. Ertesi yıl İttihatçılar ve diğer bütün muhalefet tasfiye edilecekti.

1926'da muhalefetin tasfiyesinden sonra –fakat yeni rejimin

7 İstiklal Mahkemeleri, her devrimci rejimin istikrarlı bir yönetim biçimine kavuşmadan önce ve henüz yasal sistemin boşlukta olduğu bir dönemde oluşturduğu devrim mahkemelerinin Türkiye'deki biçimiydi (Zatz ve McDonald 1993: 135). Türkiye'deki mahkemeler savaştan kaçanları yargılamak amacıyla ilk defa 1920 yılında kuruldu ve daha sonra da çeşitli defalar işletildi. En son olarak 1926 yılında İttihatçıların tasfiyesinde kullanıldılar. Mahkemenin üyeleri esas olarak TBMM'nin üyeleriydiler. 1949 yılında yasal olarak ortadan kaldırıldılar.

toplumsal reformlara başlamasından önce– ayrıntılı bir Ceza Kanunu yürürlüğe kondu. Adliye Vekili'nin bu konu üzerine yaptığı açıklamalar, yeni rejimin milliyetçiliğinin yüksek düzeyde bir kolektivist renge sahip olduğunu gösteriyordu: "Ceza Kanunumuz çok serttir. Çünkü inkılap çok kıskançtır... Bundan korkması lazım gelenler Türk milletinin menfaatlarına, Türk milletinin hukukuna ve inkılabına karşı tekin olmayanlardır ve bunların korkması lazımdır" (TBMMZC 2/3 23: 4-5). Modernleşmeci bir tek partinin ürünü olan Ceza Kanunu oldukça ayrıntılıydı ve eski ceza kanununun dinsel referanslarından arınmıştı.

Kanun üzerine yapılan tartışmalarda hükümet üyelerinin söylediklerine bakıldığında şöylesi ilginç bir ikilem görülüyordu: Bir yandan, ceza almış insanların bireysellikleri tanınarak, onların cezalandırmaktan ziyade ıslah edilmelerini öngören dönemin evrensel liberal argümanları dillendirilirken, diğer yandan hapishane dışında kalan yurttaşların sivil haklarında herhangi bir genişleme öngörülmüyordu. Adliye Encümeni Mazbata Muharriri Yusuf Kemal Bey'e göre eski ceza kanunlarındaki temel amaç eziyet çektirmek iken, yeni kanunun amacı ıslah etmekti.[8] "Cürüm işlemek bir hastalık"tı. Ve bu nedenle suçluları yalnız bırakarak vicdanlarıyla hesaplaşmalarını sağlamak gerekiyordu (TBMMZC 2/3 23: 5-8). Öte yandan sivil ve siyasal özgürlüklere gelince hükümet temsilcilerinin bu hakların genişletilmesine yönelik herhangi bir kaygı taşımadıkları anlaşılıyor: "Fertlerin siyasi hürriyeti için Türk camiasının büyük menfaatlarını, büyük ali haklarını tehlikeye ilga etmek hakkını kimse haiz değildir" (*a.g.y.*,13). Cumhuriyet eliti, Türk milletini ortak çıkarlar etrafında toplanmış tek bir vücut olarak

8 Kanunun kabulünden üç yıl önce *Polis* dergisi ABD'de uygulamaya konulan "Elmira" projesinin cezalandırmayı değil, ıslahı öne çıkaran yeni yaklaşımını öven bir makale yayınlamıştı (*PM*, no. 155). Binghamton kentinin bir kasabası olan Elmira'daki hapishane, kriminoloji literatüründe hapishanelerin sadece cezaların çekildiği yerler olmaktan çıkarak, gözetleyici ve disipline edici total kurumlar haline dönüşümlerinin önemli bir simgesi olarak alınır. 1870'lerde kurulan sistem, esas olarak mahkumların bireyselliklerinin tanınması ve onların tek tek işlenerek "mamul mal" haline dönüştürülmelerine dayanır.

tasarlıyor ve yurttaşlık haklarını genişletmeksizin toplumu yukarıdan modernleştirme projesinin gerekli araçlarına sahip olmaya çalışıyordu. İşte yeni Ceza Kanunu tıpkı yeni polis gibi bu araçların başında geliyordu.

Yukarıda sözünü ettiğimiz gibi, 1926 yalnızca yeni ceza yasasının çıkarılması açısından değil aynı zamanda siyasal muhalefetin tasfiyesini simgelemesi bakımından da önemli bir yıldı. Mustafa Kemal, kendisine yapılan suikast girişimini gerekçe göstererek halen hayatta olan bütün önemli İttihatçıları siyasal arenadan silmeyi başarmıştı. Bu bir dönemin sonu demekti. Mustafa Kemal'in ünlü *Nutuk*'u bu bağlamda oldukça öğreticidir. Nutuk Milli Mücadele'nin ve 1919-1927 döneminin nesnel bir değerlendirmesi olarak kabul edilmektedir. Fakat dönemsel olarak bakıldığında, Zürcher'in de ifade ettiği gibi, Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası'nın 1924 Kasım'ında muhalefet olarak ortaya çıkmasıyla sona ermektedir. "Metnin ancak yüzde bir buçuğu sonraki olaylara ilişkindir... Nutuk, 1925-1926 yıllarındaki temizlik hareketlerinin bir savunmasıdır" (Zürcher 1995: 255).

Muhalefet ortadan kaldırılıp "milletin menfaatlerini" koruyacak bir ceza kanunu yürürlüğe konunca ortam, tek parti yönetiminde yapılacak reformlar için temizlenmişti. Bu reformların çoğu, Batı saati, takvimi, ağırlık ve uzunluk ölçülerinin kabul edilmesi, fesin şapkayla değiştirilmesi,[9] tekke ve za-

9 Devrimlerde şapka türü simgelerin nasıl önemli bir mücadele alanı olduğunun birçok örneği verilebilir. Örneğin Fransız Devrimi'nin çok önemli kırılma noktalarından biri olan 1789'daki büyük "kadın yürüyüşü", Versailles'daki askerlerin devrimin üç renkli kokartını takmayı reddedip, krallığın beyaz rengini ya da karşı-devrimin siyah rengini tercih ettikleri haberinin Paris'e ulaşmasıyla başlamıştı. Bunun üzerine Versailles'a yürüyerek "yanlış" renkleri tercih eden askerleri cezalandıran binlerce kadın aslında devrimlerini savunuyorlardı. Nitekim üç yıl sonra *yasayla* bütün erkeklerin üç renkli kokart takmaları zorunlu kılınmıştı (Hunt 1984: 58-9). Joel Migdal 1988 tarihli önemli kitabında Türk Devrimi'ndeki bu şapka meselesine de kısaca değinir ve "yanlış şapkayı" giydikleri için 70 kişinin idam edildiğini yazar. Oysa Migdal için konu, burada bırakılmayacak kadar önemli teorik açılımlara sahiptir. "Aslında olan biten," diyor Migdal, "toplumda kuralları yapmaya kimin hakkı ve kapasitesi olduğunun" ortaya çıkartılmasıydı. Devrimci durumlarda çıkartılan kurallar ve kanunların içerikleri kadar, hedefledikleri de önemlidir. Bazı durumlarda konulan bir kuralın ardında yatan tek hedef, artık kuralların yeni bir merkez ta-

viyelerin kapatılması, dini kıyafetlerin yasaklanması, tatil gününün Cuma yerine Pazar gününe kaydırılması, Arap alfabesinin kaldırılarak Latin alfabesinin benimsenmesi ve aile hukukunun, dini nikahın ve çokeşliliğin kaldırılması yoluyla laikleştirilmesi gibi halkın gündelik yaşamıyla doğrudan ilgilidir. Kemalistlerin bu dönemdeki şiarı "putları kıralım"dı (Ahmad 1993: 79). Bayley'in de söz ettiği gibi bir ülkede "doğru yaşam biçimi"ni yerleştirmek gibi bir kaygı varsa, o ülkede polisin siyasal yaşam üzerine müdahalesinin artması beklenmelidir (Bayley 1975: 363).

Polisin halkın gündelik yaşamına müdahalesini artıran bir diğer unsur olarak siyasal iktidarın sürekliliği meselesi de zikredilmelidir. Özellikle tek parti yönetimlerinin hakim olduğu koşullarda aynı hükümetin daima iktidarda olacağının bilinmesi, polisin rakip siyasal grupların olası eleştirilerine ve muhalefetine karşı kayıtsız kalmasına yol açacaktır (Gamson ve Yuchtman 1977: 199). Tek parti iktidarı, Türkiye'deki polis kültürünü derinden etkilemiştir. İzmirli bir merkez memuru 1935'te verdiği ve *Polis Mecmuası*'nda yayımlanan konferansında şunları söyler: "Cumhuriyet polisi tabiatile hükümetin düşünüşü ile düşünür. Yani o halk hükümetinin polisi olduğunu çok iyi bilir" (*PM*, no.301). Rejimin devletçiliğinin polisin zihniyetine nasıl yansıdığını görmek için şu satırlar yeterlidir: "Biz, halkçı olmakla beraber (Devlet)imizin aziz menfaatlerini her şeyden üstün tutarız ve bundan ötürü de kıvanç duyarız. Fertlerin en büyük saadet ve bahtiyarlığı, Devletin yüksek himayesine mazhar olmasıdır. Bizi koruyacak ... ve yüksek bir milletin bütün eksikliklerini tamamlayacak devlet kuvvetinden başka hiçbir kuvvet yoktur" (*PM*, no. 303).[10]

rafından konulmaya başlandığının (bizim durumumuzda Ankara) toplum tarafından anlaşılmasını sağlamak olabilir. Yine bazı durumlarda bunu sağlamak adına rejimler, şiddetin gösterim etkisinden (*demonstration effect*) yararlanmayı tercih edebilirler.

10 Bir örgütün kendisini tanımlama biçimiyle pratikleri arasında tam bir uyum elbette ki beklenmez. Yine de Beşinci Bölüm'de aktardığımız İTC polisinin kendisini tanımlama biçimiyle, Kemalist polisin kendisini tanımlaması arasındaki önemli farkı hatırlatmak gerekiyor. İttihatçıların polisi kendisini devlete referansla değil, toplumu oluşturan bireylere referansla tanımlıyordu.

Kemalistlerin otoriter modernleşme (ya da kendi deyimleriyle Batılılaşma) politikaları, "uygar yaşam" adına gündelik hayatın en küçük ayrıntılarına kadar polis müdahalesini meşrulaştırıyordu. Artan müdahale alanlarının aynı zamanda polisin artan örgütsel gücü olduğunu söylemeye gerek yok. Örneğin polis öğretmenlerinden biri 1939'da şunları yazıyordu: "Polis, yalnız suçun vukuunu bekleyen, pasif bir gözetleyici değildir. Bilakis onun cemiyet içinde asıl ve mühim olan idari ödevleri ahlâki vazifeleri vardır ki bunların yapılması en başta gelir." Aynı yazar daha ileride bu vazifelerin özünde "beşeri hukuk ve münasebetleri tanzim mesuliyeti"nin yattığını belirtiyordu (Okçabol 1939: 66-7).[11]

Devrimci dönemlerde "toplumsal ahlâk"ın düzenlenmesi de özel bir önem kazanır.

1927 yılında polis yöneticileri toplumsal ahlâkın Birinci Dünya Savaşı'ndan bu yana zayıfladığını söyledikten sonra, kendilerinin güçlükle yakaladığı suçluların, mahkemeler tarafından az bir miktar kefaletle serbest bırakılmasını engellemek amacıyla cinayet ve ahlâk suçlarında kefalet sisteminin ve ceza ertelemesinin kaldırılmasını talep ediyorlar ve basından destek bekliyorlardı (*PM*, no. 205). Dahiliye Vekili'nin polis merkezlerine 1927 yılında gönderdiği "Dans Salonları Talimatnamesi" bu bağlamda zikredilebilir. Bakan, talimatnameye ek olarak gönderdiği yazıda İstanbul'un çeşitli yerlerinde "dans mektebi" adıyla açılan bazı dans salonlarında "mugayir-i ahlâk bir takım haller vukua geldiğini" belirtiyor ve "muhitte ve bilhassa gençliğin ahval-i umu-

11 Uygar bir kent yaşamını yerleştirmek adına polise yüklenen söz konusu "beşeri hukuk ve münasebetleri tanzim mesuliyeti" şunları da içeriyordu: 1937 Ankara Belediye Talimatnamesi'nde boş arsaların sahipleri tarafından temiz tutulması, cadde ve sokakların "şeref ve manzarasını" bozacak şeyler asmanın yasaklanması... Kent konsey üyelerinden biri kent dışında halı silkme yerleri yapılmasını önermeye kadar vardırmıştı işi. 1937 İzmir Belediyesi gribe yol açıyor diyerek yere tükürenlerin cezalandırılması hakkındaki hükümleri şiddetle uygulamaya geçirmiş ve bir günde 100 kişiyi cezalandırmıştı. 13 Temmuz 1938 yılına ait bir kanuna göre pazarlarda fiyat etiketlerinin mevcut olup olmadığı ve bunların mevcudiyetine rağmen pazarlıkla satış yapılıp yapılmadığını araştırmak için zabıtayı görevlendiriyordu. Bu ve benzeri türden işleri Belediye Zabıtası tek başına halledemeyeceğinden devlet ve belediye zabıtaları birleştirildi (Tekeli 1978: 84-86).

miyesi üzerinde menfi tesirler icra eden" bu yerlerin polis tarafından sıkı bir şekilde denetlenmesini talep ediyordu. Hazırlanan talimatnameye göre, bu yerler "mektep" adını kullanamayacak ve "dans salonu" olarak adlandırılacaklardır. Talimatnamenin 5. maddesinde belirtildiğine göre "dans salonu erkek için ayrı, kadın için ayrı olacaktır. Binaenaleyh, erkekler kadın dans salonuna, kadınlar erkek dans salonuna giremeyeceklerdir." Ayrıca dans salonlarına gelecek olanların, nüfus cüzdanları dahil olmak üzere ayrıntılı bilgileri polis tarafından kayıt altına alınacak ve 18 yaşından büyük olan kızlar ancak velilerinin huzurunda onların muvafakatlerini belirten fotoğraflı bir beyannameyi bağlı oldukları polis karakoluna tasdik ettirdikten sonra dans salonlarına girebileceklerdir (18 yaş altı kız ve erkeklerin buralara girmeleri zaten yasaktı) (*PM*, no. 210-212).

İTC döneminde olduğu gibi bu dönemde de serserilerle ilgili düzenlemeler, ihtiyari gücünü arttırma yolunda polise önemli fırsatlar sunmuştur. Polis, serseriler yasasına dayanarak arama ve tutuklamalarda ceza yasasının getirdiği kısıtlamalardan da kurtulur. Örneğin mesken dokunulmazlığı bağlamında gece, kapalı yerlerin (ev, işyeri) aranamayacağı söylenirken gizli kumar yerleri, genelevler gibi "polise maruf yerler" bu kaydın dışında tutulur. "Zabıta buralarda gece gündüz arama yapabilir ve beraberinde herhangi bir kimseyi hazır bulundurmağa mecbur değildir" (Alyot 1947: 429).[12] Serseriler ise tanımı gereği yaşadıkları belirli bir yerleri olmayan kişiler oldukları için, bunların bulundukları yerler polisin arama yapmasına her an açıktır. Polis ayrıca bu kişileri henüz hazırlık tahkikatındayken dahi tutuklayabiliyordu. Konuyla ilgili olarak Alyot şunları yazar: "Gerçi Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun 97. maddesinin ikinci fıkrası, ne gibi mahallerde taharri yapılabileceğini göstermekte ise de, bu sükna [oturulan yer] ve iş görmeğe mahsus mahallerle kapalı yerlere münhasırdır. Halbuki serseri ve mazanneisu şahıslar bu gibi mahallerde bulunmaz. Ekseriya yersiz ve yurtsuz olan bu kabil muzır şahısların şüphe edi-

12 Polis Nizamnamesi'ne göre, aramalar sırasında mahallenin yaşlılarından birinin ya da imamın polise eşlik etmesi gerekmektedir.

len her hangi bir yerde derhal aranabilmeleri temin edilmek istenmiştir" (Alyot 1947: 798).

Şubat 1928'de İstanbul polis müdürü polis karakollarına yolladığı talimatta polislerin dilenciler, serseriler ve mazannei su' eşhas hakkındaki yasaları bütün şiddetiyle uygulamalarını ve bu kişilerin mahkemeler tarafından kolayca mahkum edilebilmeleri için gerekli kanıtları toplamalarını istemiştir (*PM*, no.219-221). Dört gün sonra gönderdiği başka bir talimatta da, serserilerin kente girişlerini engellemek amacıyla otellerde ve hanlarda kalan herkesin polis tarafından kaydının tutulması talebi yer alıyordu. Talimatlara uymayan polis memurları ağır bir şekilde cezalandırılacaktı (*PM, a.g.y.*,). 1928'de kamu düzeni suçlarıyla ilgili olarak tutuklanan 21.469 kişinin 15.189'u serseri, 2.788'i ise dilenci oldukları gerekçesiyle tutuklanmıştı (*PM*, no.277).

Polisin örgütsel gücündeki artışa, beklenebileceği gibi, devlet memurlarına tanınan yasal dokunulmazlık zırhı eşlik ediyordu. Devlet memurlarının yargılanmalarına ilişkin yasal düzenlemeler İTC döneminden bu yana önemli bir tartışma konusuydu. Devletin merkezileşme çabaları, "liberal" bir muhalefet doğurmuş ve tartışmaların önemli bir bölümü bu konuda yoğunlaşmıştı. Daha 1921 gibi erken bir tarihte TBMM'deki bazı mebuslar, 1913 tarihli Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat'ı değiştirmek istediklerinde, hükümet adli mekanizmanın henüz mülkiyeyi yargılayacak olgunluğa erişmediğini ve mülkiye memurlarının yargılanmasının bir ihtisas işi olduğunu söylemişti (TBMMZC 1/1 9: 409).

İncelediğimiz dönem boyunca polisin adli ve idari görevleri hiçbir zaman netleştirilmemiştir.[13] Öte yandan bu muğlaklık, bir yandan polisin takdir yetkisini daha serbestçe kullanmasına el verirken diğer yandan onu daha az denetlenebilir kılıyordu. Polisin görev başında işlediği suçlarda yargılanabilmesi için yasa ve yönetmeliklerde yeterli açıklık olmadığı gibi, bir polisin suçluyu takip ederken hangi faaliyetlerinin "önleyici" hangile-

13 Bu ayrımın günümüzde de netleşmediğini söylemek gerekiyor. Ayrı bir "adli polis" örgütünün kurulması gerekliliği, bu konuda sürekli gündemde olan tartışmaların başındadır.

rinin "adli" olduğu da açık değildi. Ayrıca, bir kamu yöneticisinin kullanabileceği idari ya da adli polislik yetkilerinin sınırları da açıklıkla çizilmemişti (Alyot 1947: 423).

Adli ve idari (önleyici) polislik ayrımının muğlak bırakılması, Adliye ve Dahiliye Vekaletleri arasında da polisin denetlenmesine dönük çatışmalara yol açıyordu. Adliye Vekaleti'nin, polisin adli zabıta olarak görev yaptığı sırada işlediği suçların kendi bakanlığına bağlı savcılarca soruşturulması gerektiğini savunan görüşüne karşı (TBMMZC 2/1 6: 394-6), Dahiliye Vekaleti Memurin Muhakemat Kanunu'nu öne sürüyordu. Buna göre, suç işlediği öne sürülen devlet memurunun ilk soruşturması mülkiye amirleri tarafından yapılacak ve eğer gerek görülürse savcılar devreye sokulacaktı. Ayrıca bu kanuna ek olarak, Polis Nizamnamesi'nin 71. maddesi de suç işlediği düşünülen polislerin öncelikle polis divanlarınca soruşturulmaları öngörülüyordu. Adliye Vekaleti'nin, Usul-u Muhakemat-ı Ceza Kanunu'nun 385. maddesine referansla polislerin "adli" işler yaparken savcıların emri altında hareket ettiklerini ve dolayısıyla bu esnada işleyecekleri suçların da savcılar tarafından incelenmesi gerektiği yolundaki karşı görüşü kabul görmemiş ve Dahiliye Encümeni'nin görüşü kabul edilmiştir (TBMMZC 2/2 8-1: 546-549).

Devrimci dönüşümleri halka benimsetmek adına gündelik yaşama daha fazla müdahil olmaya başlayan polise, bu işlevinin gerektirdiği yasal dokunulmazlık zırhı da verilince polisin bizzat merkezi polis otoriteleri tarafından denetlenmesinde problemler baş göstermişti.[14] İstanbul Polis Müdürlüğü,[15] halkın gi-

14 Polis güçleri, hükümetler tarafından siyasal süreçlere müdahale aracı olarak kullanılabilirse de bu, onların basit birer kuklaları oldukları anlamına gelmez. Bürokratik yapısı bir kez konsolide olduktan sonra polis, hükümetlerden göreli olarak özerk bir konuma geçebilir. Bu nedenledir 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, normal zamanlarda üyelerini sürekli işkence tezgahlarından geçirdiği insan hakları örgütlerinin raporlarını okuyordu (Ergut 2001).

15 24 Şubat 1923 yılında kaldırılan eski rejimin İstanbul Polis Müdüriyet-i Umumiyesi'nin yerine kurulan yeni örgüt.

derek artan şikâyetlerine karşı daha duyarlı olmaları konusunda polisleri uyaran genelgeler yayınlıyordu (*PM*, no. 201). Aynı konuda Dahiliye Vekaleti'nin vilayetlere göndermek üzere ardı ardına çıkarttığı üç genelge (Temmuz, Ağustos ve Nisan 1926), bu dönemde polisi denetlemenin ne kadar zorlaştığına ilişkin önemli bir gösterge olsa gerektir. Genelgelerden anladığımız kadarıyla, halkın polisin kötü davranışlarından ve taleplerinin karşılanmasındaki gecikmelerden şikâyetleri artık merkezi hükümete kadar ulaşmaktadır ve halkın isteklerine zamanında yanıt vermeyen polis memurlarının cezalandırılması öngörülmektedir (*PM*, no. 202).

Buraya kadar anlattıklarımız 1920'lerin ortalarına denk geliyor. Bu dönemi tekrar bir tarihsel bağlamına oturtarak devam edelim. Daha önce sözünü ettiğimiz 1925'deki Kürt Ayaklanması ve TCF örneklerinin gösterdiği gibi, Kemalist rejime ciddi bir muhalefetin yükselişe geçtiği bir dönemdir bu. Erzurum, Rize, Maraş, Giresun gibi yerlerde "şapka devrimini protesto eden kitlesel gösteriler yapılıyor,[16] 1930'da Menemen'de İslâmcılar şeriat talepleriyle ayaklanıyor, 1933'de ezanın Türkçeleştirilmesi çeşitli kentlerde protesto ediliyordu" (*On Beşinci Yıl Kitabı* 1938).

Sadece bu da değil: Yükselen toplumsal muhalefete 1929 tarihinden itibaren kapitalist dünya ekonomisinin genel krizi eklenmiştir. Toplumsal yaşamı laikleştirici devrimlerin doğurduğu tepkilere bir de ekonomik krizin ülke içindeki yansımaları eklenince rejime karşı muhalefet ivme kazanmıştı. Yeni rejimin önünde iki yol vardı: Ya görece liberal bir siyaset güderek siyasal alanı muhalefete açacak ya da rejimi sıkılaştıracaktı (Timur 1993: 159). 1930 yılında bir muhalefet fırkası olarak Serbest Cumhuriyet Fırkası'nın kurulması/kurdurulması ilk olarak birinci yolun deneneceğinin işaretini vermişti.[17] Atatürk'ün

16 İstiklal Mahkemesi, bu gösterilere katılanları cezalandırma amacıyla 1925 yılında sadece bir ay içinde Kırşehir, Kayseri, Sıvas, Tokat, Amasya, Samsun, Trabzon, Gümüşhane, Erzurum, Rize, Giresun'a gidiyordu (Tunçay 1992: 155).

17 Yine 1929'da genel liberalleşme siyasetinin bir sonucu olarak Nazım Hikmet'in de yazar kadrosunda bulunduğu sol eğilimli *Resimli Ay* dergisinin yayınlanmasına da izin verildi (Ahmad 1993: 59).

yakın arkadaşlarınca kurulan ve liberal bir ekonomik siyaseti savunan partinin, Kemalist elitlerin beklentisinin de üzerinde bir kitlesel destek bulacağı çok kısa zamanda anlaşılmıştı. Liberal ya da radikal dinci birçok muhalif grup SCF'yi desteklemeye başlamıştı. Partinin başkanı Fethi Okyar'ın 1930'da yaptığı İzmir gezisi, parti için sonun başlangıcı oldu. İzmir'de valinin bütün engelleme çabalarına karşın Okyar'ı 50,000'e yakın insan karşılamış, dahası polisle halk çatışmış ve açılan ateş sonucunda bir çocuk ölmüştü (Okyar 1997: 74-5). Bir ay sonra yapılan belediye seçimlerinde, idari mekanizmanın bütün engellemelerine karşın, SCF 502 belediyenin 31'ini kazanmıştı. Okyar anılarında valilerin, kaymakamların, nahiye müdürlerinin, polisin, jandarmanın ve özellikle de Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'nın, SCF'nin seçimi kaybetmesi için ellerinden geleni yaptığını yazar (*a.g.y.*, 77).[18]

Sonuçta çok partili rejime geçiş deneyi ikinci kez de başarısız oluyor ve SCF, kuruluşundan üç ay sonra devletin direnişini aşmaya çalışmaktan yılgın düşmüş başkanı Fethi Okyar'ın da talebiyle Kasım 1930'da kapatılıyordu. Potansiyel muhalefetin gücünün böylece farkına varan rejim, liberalleşme tercihinden uzaklaşarak artık ikinci yolu seçecek ve rejimi sıkılaştırmaya dönük adımlar atmaya başlayacaktı.

1932 tarihi bu anlamda bir dönüm noktasıydı ve polisin örgütsel yapısında gözlenen değişimler de bu dönüşümü yansıtır niteliktedir. Devletin siyaset tercihinde gözlenebilen bu değişimde 1929 dünya ekonomik krizine ayrıca değinmek gerekir. 1929'u Türkiye için önemli kılan etken, bu tarihin Türkiye iktisat tarihinin başka bir dönemecine denk gelmesiydi. Türkiye'nin 1924'de imzaladığı Lozan Barış Anlaşması'nın iki maddesi sonraki yıllarda yeni rejimin bağımsız bir iktisat politikası izlemesini engellemişti. Bunlardan bir tanesi Osmanlı borçlarının ödenmesi meselesiydi. Borçlar, Osmanlı toprakları üzerinde kurulan devletler arasında paylaş-

18 Hasan Rıza Soyak'ın anılarında anlattığına göre Atatürk bu seçimleri kazanan esas partinin "İdare Fırkası" olduğunu söyler. "Yani," der Atatürk, "jandarma, polis, nahiye müdürü, kaymakam ve valiler." (aktaran Tunçay 1992: 271).

tırılmış ve yeni Türk devletine toplam borcun üçte ikisine tekabül eden 85 milyon altın liralık aslan payı düşmüştü. Ödemenin 1929'da başlaması planlanmıştı. Ayrıca, anlaşma, Türkiye'nin gümrük tarifelerine beş yıllık süre boyunca (1929'a kadar) müdahale etmesini engelliyordu. Bu süre içinde ithalat ve ihracata konan sınırlamaların çoğundan vazgeçilmişti (Boratav 1988: 32). Hammadde fiyatlarının, dünya ekonomik krizi sonucunda sanayi mallarının fiyatlarından daha fazla düşmesi serbest uluslararası ticaretin Türkiye gibi esasen birincil mal ihracatçısı olan bir ülkenin dış ticaret dengesini olumsuz etkilemişti.

Kısacası, 1929'da üç iktisadi gelişme üst üste binmişti: Dünya ekonomik krizi, Türk ekonomisi üzerindeki uluslararası sistemin sınırlamalarının sona ermesi ve Osmanlı borçlarının geri ödenmeye başlanması. Bu ortamda 1930-1932 arası dönem, iktisadi politikada devletçi yönde arayış çabalarıyla geçti (Koçak 1990: 109). Krize ilk yanıt oldukça tanıdıktır: Hükümet gümrük tarifesini yükseltmiş ve korumacı bir iktisat siyasetine yönelmiştir. Fakat, özellikle Latin Amerika gibi diğer üçüncü dünya ülkelerinin aksine, hükümet özel sermayenin korunması politikasını üç yıl içerisinde terk etmiş ve 1932'de devletçi bir iktisat siyaseti izlemeye başlamıştır (Boratav 1988: 48-50).

Devletçiliğin, yalnızca bir iktisat siyaseti olmayıp aynı zamanda merkezin toplumsal güçleri kontrol etme projesi olmasından dolayı, iktisattaki bu devletçi vurgu, karşılığını siyasal düzlemde de bulmuştur. Dünya ekonomik krizi devletçi bir iktisat politikasının güdülmesinin nedenlerinden biriyse, diğer bir neden de yeni rejimin iktisadi başarısızlığıdır. Muhalefet partisi olarak SCF'nin aldığı kitlesel destek, rejimin 1930'lara kadar iktisadi alanda önemli bir başarı sağlayamadığının da bir göstergesiydi. Bu kısa özet hatırlatmalardan sonra 1930'ların başından itibaren girilen yeni yönelimin polis ve polislikteki yansımalarına bakabiliriz.

1921'den 1933'e dek polisin merkezi bürokrasisinin bütçesindeki değişim hem polis örgütündeki tedrici genişlemeye

hem de 1932'de gerçekleşen bir sıçramaya işaret eder (Tablo 1). Tabloların da gösterdiği gibi, 1930 ile 1933 arasında maaşlar % 53, harcamalar da % 31 oranında artmıştır. 1921'deki rakamlarla karşılaştırıldığında, 1933'e gelindiğinde maaşlar neredeyse 4 kat, harcamalar da iki kat artmıştır. 1933'deki sıçramanın ise esas olarak, bir yıl önce yürürlüğe konulan yeni rejimin kendi polis örgütlenmesine ilişkin ilk yasasından (Polis Teşkilat Kanunu) kaynaklandığını düşünüyorum.

TABLO 1
Polis Maaşları ve Harcamaları (Türk Lirası)

Yıl	*Ücretler*	*Harcamalar*
1921	24300	3200
1925	29880	3850
1926	33030	4450
1927	44208	2645
1929	50964	5200
1930	58926	4700
1933	90276	6200

Kaynak: Okçabol (1940: 129)

Yeni rejim bir yandan dış ilişkilerini yeni bir temelde örgütlerken bir yandan da içerdeki iktidarını sağlamlaştırmak yolunda polis güçlerinin topluma nüfuz etme kapasitesini arttırıyordu. 1932'deki düzenlemeyle, en küçük kentlerde bile en az on polis memurunun bulunması zorunlu hale getirilmişti (Alyot 1947: 63). Merkez ve vilayet polis örgütlerinin maaşlarındaki artış oranlarına bakıldığında vilayetlere verilen önem ortaya çıkacaktır. 1925 ile 1933 arasında, vilayetlere ödenen maaşlardaki artış oranı merkeze ayrılan maaşlardaki artışla karşılaştırıldığında çok daha yüksektir (Tablo 2).

TABLO 2
İstanbul ve Vilayetlerin Maaşları

Yıl	*İstanbul'daki Maaşlar*	*Vilayetlerdeki Maaşlar*
1925	2.808.176	278.700
1933	3.294.104	710.920

Kaynak: Okçabol (1940: 135).

Bu rakamları, devletin altyapısal iktidarındaki artışın bir göstergesi olarak da okumak mümkündür. Cumhuriyet rejimi, İttihatçıların bıraktığı yerden devam ediyordu. İttihatçıların İstanbul'da merkezi bir polis sistemi kurmayı başardığını Altıncı Bölüm'de görmüştük. Cumhuriyet rejimi bu sistemi taşraya doğru genişletmiştir. İsmet İnönü'ün hatıralarında söyledikleri bu anlamda aydınlatıcıdır: "Asayiş meselesi şekavet halinde Anadolu'da daimi bir mesele olarak uzun müddet yaşamıştır. Memleketi İstanbul'dan idare ile Ankara'dan, Anadolu'da dertlerin içinde idare arasındaki başlıca fark, bu meselede kendini göstermiştir." İnonü'ye göre evvelce sadece bir valinin dirayetine bağlı olarak çözülmeye çalışılan asayişsizlik problemi, Anadolu'nun ortasında bir ulus-devlet kurmaya çalışanlar için varoluşsal bir problemdi. İnönü'nün devletin bir eşkıya grubunu yok etmek için başka bir eşkıya grubu ile işbirliği yapması olarak tanımladığı "Osmanlı usulü siyaset," ulus-devletin bütün aracı grupları tasfiyeye dönük siyasetiyle bağdaşamazdı (İnönü 1987: 272).

Devletin "altyapısal iktidarındaki" büyüme "despotik iktidarındaki" artışla elele gitmiştir.[19] Rejimin sertleştirilmesi, basın üzerindeki polis denetiminde de kendini göstermektedir. Bu alandaki radikal değişikliğin anlaşılması için, biraz geriye dönerek meclisteki tartışmalara bakmak aydınlatıcı olacaktır. 1924'te Abdullah Cevdet'in *İçtihat* gazetesinde yazdığı ve "kainatı aklına estiği gibi idare eden bir zat-ı ala kabul etmeyi büyük safdillik" olarak nitelediği yazısı üzerine mecliste bir tartışma çıkar. Rauf Bey, Besim Atalay, Yahya Galip gibi mebuslar, Abdullah Cevdet'in Türk halkının kutsal değerlerine saldırdığını söylerler. Zonguldak mebusu Halil Bey ise fikre fikirle karşılık verilmesi gerektiğini söylemektedir (TBMMZC 2/1 5: 459). Tartışmalar sırasında muhafazakar mebuslar ahlâk polisini göreve çağırınca dönemin Dahiliye Vekili Ferid Bey şu yanıtı verir: "Efendim matbuat meselesi başkadır, zabıta meselesi başkadır. İkisi birbirine taalluk etmeyen bir şeydir. Garip sualler!" (*a.g.y.*, 462).

19 Michael Mann'e ait olan bu kavramlar Birinci Bölüm'de açıklanmıştı.

Bu tartışmalardan yedi yıl sonra ortam tümüyle değişmiştir. Hükümet 1931'de oldukça sert bir Basın Yasası'nı yürürlüğe koyarak bu zamana kadar yürürlükte olan 1913 Basın Yasası'nı kaldırır. İTC döneminin yasası yalnızca "devletin iç ve dış güvenliği" aleyhine yazılar yayımlayan gazeteleri yasaklıyordu. Yeni yasa bir adım ileri giderek, "devletin genel politikalarına karşı yayın yapan" gazetelerin basit bir hükümet kararıyla kapatılacağını hükme bağlamıştı. İTC döneminde kapatılan gazetelerin editörleri ya da sahipleri bu süre içinde başka bir adla yeni bir gazete kurabiliyorlardı. Bu yeni yasayla birlikte bu hak da geri alınmıştı (Tanör 1995: 264).

Rejimlerin karakterlerindeki değişimler en net şekliyle polisle ilgili yaptıkları düzenlemelere bakılarak ortaya çıkartılabilir. 1932 yılında meclis, "Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu"nu tartışmaya başladı. Yasanın, polise gözaltılar konusunda geniş yetkiler veren 18. maddesi şöyleydi: "Fevkalade hallerde ve devletin emniyet ve selametini ve içtimai nizamı tehdit ve ihlal kabiliyetini haiz vaziyetlerde, bu hal ve vaziyetleri ihdas edeceklerine veya devamına müessir olacaklarına şüphe edilenleri, sebep ortadan kalkıncaya kadar, polis nezaret atına alabilir ve umumi ve hususi nakil vasıtalarına vaziyet edebilir." Bu maddeyle esas olarak valiler ve kaymakamlara çok geniş yetkiler verilmiş oluyordu; zira madde şu cümleyle sona eriyordu: "Bu hal ve vaziyetin ve devamının takdiri en büyük mülkiye amirine aittir" (aktaran Timur 1993: 150).[20]

Yine bu dönemdeki düzenlemelerle polise gerekli gördüğü durumlarda "muvakkat yakalama" adı altında tevkif müzekkeresi olmadan da tutuklama hakkı verilmişti. Ayrıca ev aramalarında savcı veya hakimden izin almanın zaman kaybı olacağının ve bu arada suçlunun kaçacağının düşünüldüğü durumlarda hiçbir makamdan izin almadan da arama yapılabilecektir. (Tongur 1946: 419).

Aslında mecliste 1932'de tartışılmasına başlanan ve 1934'te yürürlüğe konulan Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu, po-

20 1946'da çok partili rejime geçildiğinde bu yasa değiştirilmiş ve söz konusu madde kaldırılmıştı (*a.g.y.*, 150).

lise kendini yasal denetimden mümkün olduğu kadar uzaklaştıracak zırhı da sağlıyordu. Bu yasanın çıkışına kadar değişik zamanlarda yayınlanan ve yer yer birbiriyle çelişen kanunlar yüzünden yargıyla polis arasında ihtilafların olduğu ve polisin yargı tarafından kendisini fazla sınırlanmış hissettiği anlaşılıyor. Örneğin Adliye Encümeni, kanunu şöyle savunuyordu: "Eski ve yeni bir takım kanunlarda yazılı ve polise verilmiş müteferrik vazife ve salahiyetlerin ifa ve istimali sırasında bazı ihtilaflar husule geldiği ve bundan vazifesini görmüş sayan polisler hakkında kanuni takipler yapıldığı ve bu sebeple polisten beklenen işlerin yapılmasında cesaretlerinin kırıldığı ve netice itibariyle de ammenin huzur ve istirahatinin istikmalini istihdaf eden [hedefleyen] maksat ve gayelerin zaafa uğradığı, birçok tecrübelerle anlaşılmış bulunmaktadır" (Alyot 1947: 773).

Valilik Sistemi

Yukarıda sözü edilen 1934 Yasası'nın temel niteliği polisle rejimin dayandığı valilik sistemi arasındaki ilişkiyi açıklığa kavuşturmasıdır.[21] Bu kanunla birlikte polis, rejimin doğrudan bir uzantısı oluyordu. Kanunda açıkça Memurin Kanunu'nun 40. maddesinin polis için geçersiz olduğu yazılıdır. Adı geçen madde, devlet memuruna amiri tarafından verilen emrin yasadışılığı konusunda bir şüphesi olursa yazıyla durumu bir üst makama bildirme hakkı vermektedir. Oysa polisin böyle bir hakkı yoktur; valiler tarafından verilen emri sorgulamadan uygulamak durumundadırlar. Polisle vali ve kaymakamlar arasın-

21 İlerleyen sayfalarda polisle ilgili üç temel yasadan bahsedeceğiz: 30 Haziran 1932 tarihli "Polis Teşkilat Kanunu" polisin örgütsel boyutuna ilişkin ilk ayrıntılı düzenlemeydi. Yasa, polisteki kadrolar, polisin iç denetim mekanizmaları, polis memurluğuna seçim usulleri, terfiler ve eğitim gibi unsurları düzenliyordu. 4 Temmuz 1934 tarihli "Polis Vazife ve Salahiyetleri Kanunu" polislik pratiklerine ilişkindi. Son olarak 4 Haziran 1937 tarihli "Emniyet Teşkilat Kanunu" ise örgütlenmeye ilişkin daha önceki bütün kanun ve nizamnameleri kaldırarak onların yerine geçiyordu. İttihatçıların çıkardığı 1913 Nizamnamesi de böylece ancak bu tarihte kaldırılmış oluyordu. Bu kanun, 1971, 1974, 1981 ve 1993 yıllarında değişikliğe uğramıştır.

da kurulan ilişki biçimi, son tahlilde polislik işinin siyasallaşmasıyla doğrudan ilintili bir sürecin sonucudur. Cumhuriyetin kuruluş dönemlerinde valilik sistemine biraz daha yakından bakılmasını gerektiren de budur. Polisin özerk, fakat aynı zamanda devlet ideolojisine bağlı bir kurum olarak ortaya çıkışını belirleyen unsurlar arasında Türkiye'deki kamu yöneticilerinin yarı siyasal özelliği vurgulanmalıdır.

Türkiye'de polis - rejim ilişkisi valiler ve diğer idari bürokratlar arcılığıyla kurulmaktadır. Valilik sistemi kentlerde merkezi otoritenin emirlerini uygulamak üzere hiyerarşik ve kapsayıcı bir yapı getirir (Tosun 1970). Fransa'daki duruma benzer bir şekilde bu sistemde de, valilerin gücü dört ayrı düzlemde ele alınabilir: Öncelikle, i) devletin; ii) bütün hükümetin (yalnızca İçişleri Bakanlığı'nın değil); iii) fakat ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın da temsilcisidir; ve son olarak iv) kent düzeyindeki yerel hükümetin başıdır (Ridley ve Blondel 1964: 93).

Türkiye'de kamu yönetimi yalnızca kariyer değil, siyaset dolayımıyla da işler. Silberman'ın (1993) terminolojisiyle söylersek, Osmanlı'nın bürokrasi kadrolarında Tanzimat'tan beri süregelen "yüksek belirsizlik" durumu mevcuttur.[22] Bu belirsizlik öyle yüksek boyuttadır ki, hem İTC hem de Cumhuriyet rejimi, bir kentte uzun süre kalan bir idarecinin yerel güçlerle, kendisine tehdit oluşturacağını düşündüğü bazı ilişkiler kurması ihtimalinden sürekli endişe etmişlerdir. İTC döneminde gördüğümüz gibi seçilmiş üyelerin kent idare meclislerinden uzaklaştırılarak sadece atanmışların yerlerini korumalarının ardında yatan temel neden de budur. Cumhuriyet döneminde de değişen bir şey yoktur. Dahiliye Vekili Ferid Bey mecliste yaptığı bir konuşmada, bu meclislerde sadece o yöredeki devlet memurlarının yeri olduğunu söylüyordu (TBMMZC 2/1 4: 379). Hükümetin, Vilayet İdare Meclisleri'ndeki üyelikler konusundaki görüşleri şöyleydi: "Devletin umumi vezaifini ifadan mütevellit mesuliyeti deruhde ederek ifa etmesi zaruri olan herhangi bir vazifeye memur olan ve ne asarih olarak halk vekili ve ne de Hükümet tarafından memur olmayan zevatın işti-

22 Silberman'ın değişik bürokrasi tipolojilerine Birinci Bölüm'de değinilmişti.

rak ettirilmesi mantık ve mesuliyet esasıyla kabil-i telif değildir (*a.g.y.*, 369). Vilayet meclislerinden seçilmiş üyelerin uzaklaştırılmalarının polisin denetlenmesini güçleştirmek gibi başka bir sonucu da vardı. Memurin Muhakemat Kanunu'na göre, memurların yargılanabilmeleri için öncelikle bu meclislerin onay vermeleri gerekiyordu. Bu anlamda meclislerden seçilmiş üyelerin çıkarılması vali ve kaymakamları meclislerdeki tek otorite durumuna getirecekti. Bu da polis memurlarının yargılanmasını oldukça güçleştirecekti. Valilik sistemi ile polis arasında kurulan kurumsal ilişkinin önemli bir boyutu da vilayet meclislerindeki bu yeni düzenlemeydi.

Türkiye örneği, Silberman'nın daha önce sözünü ettiğim "yüksek belirsizlik" modeline uymasına karşın, benzer niteliklere sahip Napoleon'un Fransa'sından önemli bir özelliğiyle ayrılır: Türkiye'de, Silberman'ın deyimini kullanırsak, "parti gibi oldukça iyi tanımlanmış bir liderlik örgütlenme yapısı" vardır. "Yüksek belirsizlik" disiplinli ve güçlü bir partiyle birleşirse bu parti, idarecilerin yeterlilik düzeylerini belirleyebilecektir. Silberman, böylesi bir durumda "parti liderlerinin, yönetim üzerindeki tek parti hakimiyetinden yararlanarak parti ve idari liderliğin aynı anlama geleceği kapalı bir sorumluluk ve idari kariyer sistemi oluşturabilecek"lerini iddia eder.

Böyle bir sistemde iktidara yönelik karşı çıkışları bertaraf edebilmek için partinin bizzat kendisi idari açıdan yeterliliği ölçen ve idari denetimi sağlayan organ haline gelir (Siberman 1993: 80). Bu durum profesyonelleşmemiş bir idareciler topluluğunun varlığı anlamına gelmez. Söz konusu olan daha çok kariyerden ziyade örgütlenmeye ilişkin kaygıların hakim olduğu bir bürokratik yapıdır. Valiler mesleğe girmeden önceki eğitim düzeylerine ve niteliklerine göre değil, yalnızca partiye olan bağlılıkları ya da belirlenmiş bir toplumsal liderlik tipine göre seçileceklerdir.

Fransız ve Türk valileri arasındaki benzerlikler açıktır: Her iki ülkede de valilerin atanması hükümetin takdirine kalmıştır. Mesleklerinin bir aşamasında idarecilerin bakanlıklarda çeşitli düzeylerde çalışmaları veya çeşitli hükümetlerde görev almala-

rı her iki ülkede de sıklıkla görülen bir durumdur. Her iki ülkedeki sistem de, örneğin İngiltere'de olduğu gibi, idari bürokrasi ve özel sektör arasındaki *karşılıklı* personel geçişlerine kapalıdır. Bütün bu benzerliklere karşın, Cumhuriyet Türkiye'sinin idari sisteminin başlangıçtan itibaren bir siyasal partinin vesayeti altında gelişmesi nedeniyle merkezi hükümet, Fransa'da olduğundan çok daha kolay bir şekilde valiler üzerinde kendi iradesini siyasal araçlar dolayımıyla gerçekleştirebilir. Bir valiyi merkeze geri çağırmak yasal olarak son derece kolaydır. Bu sistem, kariyere dayalı ilkelerden taviz vermek pahasına merkezin, kendi idarecilerini kontrol edebilmek için bulabildiği tek çözümdür.

Önceki bölümlerde de değindiği gibi Osmanlı tarihi, valilerle askeri komutanlar arasında kendi bölgelerinin en yüksek otoritesi olma adına giriştikleri şiddetli rekabet örnekleriyle doludur. Milli Mücadele koşullarında ise valilerle askeri komutanlar arasındaki hiyerarşi, anlaşılabilir nedenlerle ikinciler lehine değişmiştir. 1922 yılında Dahiliye Vekaleti'nin bütçesine ilişkin bir tartışmada Bitlis mebusu Yusuf Ziya Bey her vilayetin farklı bir şekilde idare edildiğini söyledikten sonra idari mekanizmayı kendince şöyle tasnif ediyordu: Vali, mutasarrıf "sorumlu ellerdir," nokta kumandanları menzil müfettişleri, şube reisleri "sorumsuz ellerdir" ve büyük kumandanlar ise "mütehakkim ellerdir" (TBMMZC 1/3 18: 190). Savaş, ordunun kamu yönetimindeki rolünü önemli ölçüde büyütmüştür. Muhalefetin önde gelenlerinden Ali Şükrü Bey "memlekette maatteessüf iki hükümet vardır. Birisi hükümet-i askeriye namı altında diğeri hükümet-i mülkiye namı altındadır" diyordu (İbid 194). İdare-i Vilayat Kanunu, vali ve mutasarrıflara gerektiğinde orduyu kullanabilme yetkisini vermesine karşın Mazhar Müfit Bey, hiçbir memurun bu yetkiyi kullanamadığını söylerken Bitlis'teki görevi sırasındaki bir tanıklığını aktarıyordu: Bu kentteki kolordu komutanı valinin bu yöndeki bir talebini reddetmişti ve dolayısıyla cari olan idari sistemi sürekli bir sıkıyönetim olarak adlandırmak mümkündü (TBMMZC 2/1 2: 445). Bu dönemde asayiş için gerekli silahları jandarmaya vermeyi

reddeden, mutasarrıfları azlettiren ya da sürdürten mevki kumandanları görülebiliyordu. Örneğin, Siirt valisi bu şekilde azledildikten sonra, Dahiliye Vekili tarafından Hakkari'ye atanmıştı (TBMMZC 1/3 18: 457).

Milli Mücadele döneminde polisin karşılaştığı sorunlar, esas olarak eski rejimden çıkış sürecinin savaş koşullarında gerçekleşmesinin idari bürokraside yarattığı karışıklıktan kaynaklanmaktaydı. Bir mebus, her ay 30-50 civarında devlet memurunun işten çıkarıldığını söylerken (TBMMZC 1/2 16: 69), bir diğeri Kars'ın kurtuluşunun ardından her üç ayda bir mutasarrıf değiştiğini, bunun Kars'a özgü olmayıp her yerde görülebildiğini, hatta yoldayken bile azledilenler olduğunu söyledikten sonra teşhisini şöyle koyuyordu: "Zannedersem, Dahiliye Vekili çok yerlere nüfuzunu yetiştiremiyor. Nüfuzunu yetiştiremediği münasebetledir ki birinin gönderdiğini diğer kabul etmiyor" (TBMMZC 1/13 18: 190).

Kamu yönetimindeki beşeri sermaye sorunu da yeni rejimi uzun süre uğraştırmıştı. TBMM savaş sırasında işgal bölgelerinde görev yapmayı kabul etmiş olan bütün devlet memurlarını azletmiştir. Fakat nitelikli personel sıkıntısının baş göstermesi üzerine, ihaneti açıkça kanıtlanmamış kişileri 1923 yılında tekrar göreve kabul etmeye karar vermişti. (TBMMZC 1/3 27: 9). Nahiye müdürlüğünden veya polis komiserliğinden mutasarrıflığa gelenler ya da Maraş'ta olduğu gibi aslen doktor olup da mutasarrıflık yapanlar vardı (TBMMZC 1/3 18: 456). Yozgat'a mutasarrıf olarak bir muhasebe başkatibi, Kayseri livasının başına ise bir asker getiriliyordu (TBMMZC 1/1 2: 187). Dahiliye Vekili Adnan Bey yeni rejimin kendi ideolojisine uygun insanlar bulmakta zorlandığını ve mevkilerin bakanlık dışından bazı kişilere verilmesinin nedeninin de bu olduğunu itiraf ediyordu (TBMMZC 1/1 8: 370).

Savaş dönemi sona erer ermez, yeni rejim kendi idari bürokrasisini kurmaya başlamış ve devlet memurlarına ilişkin bir dizi yasayı birbiri ardına çıkarmıştı. 1926'da Memurin Kanunu; 1927'de Maaş Kanunu; 1929'da ve 1939'da ise memurların terfi mekanizmalarına ilişkin yasaların çıkmasıyla birlikte rejim,

üzerinde yükseleceği idari bürokrasisini bir topluluk yaratıyordu (Tutum 1972).

Valilerinin siyasal karakteri, Cumhuriyet'in ilk yıllarında, en küçük yerlerdeki seçim süreçlerine bile polisle birlikte müdahale etmelerine bakılarak anlaşılabilir. Örneğin 1924'te Gümüşhane valisi, Kelkit kazasındaki seçimlerde sürekli seçim odasında oturmuştu. Dahası seçim sonrasında da kazada altı gün kalmış ve tahrirat katibinin oyları saymasına "nezaret" etmişti (TBMMZC 2/2 11: 209). Bir başka olayda da Urfa valisi, belediye seçimlerinden hemen önce kentin belediye başkanını azletmiş ve alternatif bir adayın ismi üzerine anlaştıklarını duyuran yirmi iki esnaf grubunun başkanlarını tutuklamıştır (2/2 12: 358-361). 1925 yılında, Elazığ, Kayseri, Konya, Alaşehir ve Keskin'de yapılan seçimlere ilişkin mebusların şikâyetlerine bakılırsa, çeşitli seçim manipülasyon teknikleri uygulanmıştı. Mebusların anlattıklarına göre, seçimler bu kentlerin valilerinin talimatlarıyla beş altı gün boyunca sürmüştür. Valiler, jandarmaları her gün seçim sandığına göndermiş ve her gün birkaç kez oy kullandırmıştır. Ayrıca sandıkların mühürlenmesi engellenmiş, birçok sandık hükümet konağına getirilerek buralarda açılmış, yasaya göre okur-yazar olmayanların oylarını, güvendikleri birine yazdırmaları gerekirken bu oylar resmi memurlara yazdırılmıştır (TBMMZC 2/2 13-1: 415-417).

Tek parti rejimindeki idari sisteme ilişkin olarak Çevikbaş'ın şu saptamaları yerindedir: "1924 anayasası ile parlamenter bir düzen kurulmaya çalışılarak, siyaset-yönetim ayrılığının temelleri atılmış, ancak bu temelin üstüne bina çıkılmamış ve siyasetle yönetim arasındaki organik bütünlük korunmuştur. Yani CHP'ni bürokrasinin siyasal örgütü ya da bürokrasiyi CHP'nin yönetim örgütü olarak gösteren bu dönemde, bürokrasi ve hatta tüm devlet memurları, işlevlerini, siyaset-yönetim ayrımı gözetilmeyen Osmanlı siyasal rejimine uygun olarak sürdürmüşlerdir" (Çevikbaş 1990: 174).

Tek parti yönetimi 1946'da sona erinceye kadar CHP vesayetçi bir örgüt konumundadır. Bu yönde 1936'da önemli bir adım atılarak "devlet görevlileri, partideki eşdeğer konumda olanla-

rın yerlerini almıştır. Partinin genel sekreteri azledilmiş ve yerine İçişleri Bakanı getirilmiştir. İllerde ise valiler parti il başkanlarının konum ve görevlerini üstlenirken kaymakamlar da CHP'nin ilçe yürütme kurulu başkanlığı görevini almak suretiyle bölgelerindeki Parti şubelerinin başkanı olmuştur" (Brooker 1995: 49).[23] Tosun'un da belirttiği gibi "valilik müessesesinin mutlakiyetçi bir idareden çok partili düzene, temelde büyük yıpranmalara maruz kalmadan geçebilmesi, belki de hükümetlere aşırı bağlılıktan ileri gelmektedir" (Tosun 1970: 29).

İdari yapının polislikle ilişkisi, o düzeydedir ki, 1932 tarihli yasanın da belirttiği gibi, emniyet işleri şube müdürleri, polis müfettişlikleri, emniyet müdürleri ve emniyet müdürlüklerinin şube müdürlükleri kaymakamlığa denk oldukları için buralarda görev yapanlar kaymakamlıklara ve kaymakamlar da bu görevlere nakledilebilir konumdadırlar (Tongur 1946: 316). İdari sistemle polis arasındaki yakın bağlantının "adli polis" açısından da özel bir anlamı vardır. Özel şöyle yazıyor: "Adli zabıta mülki makamların emri altında olduğundan siyasi tesirler altında kalmaya elverişlidir. Özlük işleri itibariyle de adı geçen makamlara bağlıdır. Tayin ve nakilleri, terfileri içişleri bakanlığınca yapılmaktadır. Bu itibarla her adli olayda tarafsız bir şekilde muamele yapıp, işi cumhuriyet savcılığına intikal ettirmesi imkânsızdır" (Özel 1971: 482).

Sonuç olarak, Osmanlı İmparatorluğu'ndan tevarüs edilen idari sistemde, polis mülkiyenin hakimiyeti altında örgütlenmiş ve merkeze olan bağlılığı bu yolla garanti altına alınmak istenmişti. Merkeze bağlılığın ikinci ayağını ise profesyonelleşme oluşturuyordu. Profesyonelleşmeyi vurgulayan temel yasal metinlerden bir tanesi 1932 tarihli Polis Teşkilat Kanunu'ydu. Alyot'un dediği gibi bu kanunun en önemli özelliği "polisin özel bir meslek olduğunun, polis mesleğinde tedris ve talimin mek-

23 Brooker, bu kararla parti ve devlet resmi olarak bütünleşmiş olsa da, gerçekte partinin devlete tâbi hale geldiğini söyledikten sonra şu saptamayı yapar: "Kemal'in ölümünden hemen sonra 1936 öncesi statükoya dönüş şaşırtıcı değildir. Fakat yine de Kemal'in bu yenilikçi hareketi, partinin devlete bu kadar açık bir şekilde tabi kılındığı bugüne kadar dünyadaki tek örnek olarak kalmıştır" (Brooker 1995: 49).

teplerde yapılmasının ve bunun için lüzumu kadar polis mektebi açılması gerektiğinin ilk defa olarak, açıkça zikredilmesidir" (Alyot 1947: 615). Gerçekten de Cumhuriyet döneminde profesyonelleşme alanındaki en önemli değişiklikler polisin mesleki eğitimi alanında atılmıştır. 1926 yılında İstanbul'da daha önceden mevcut olan polis mektebinin 1926 yılındaki 34. devre mezunları 24 serkomiser, 4 ikinci komiser, 10 muavin ve kalanları polis olmak üzere 106 kişiydi. Ağustos'ta başlayacak yeni devrede planlanan mezun sayısı ise 152'dir (*PM*, no. 200). İstanbul Polis Mektebi dışında, Cumhuriyet'in henüz kurulduğu yıl olan 1923'de Konya'da, 1926'da da Trabzon'da iki okul daha açıldı. Fakat ekonomik krizin de etkisiyle her iki okul 1931'de kapatıldı ve bütün yük İstanbul Polis Mektebi'nin üstüne kaldı. 1933 yılında ise Lozan Polis Enstitüsü ve Viyana polisi örnek alınarak bir Polis Enstitüsü kuruldu ve enstitü binası 1936 yılında açıldı. Böylece ordudan sonra polis de bir yüksek okula kavuşuyordu. 1939'da enstitünün ikinci yılında mezun olan amir ve memurların sayısı 429'dur. Bunun 51'i polis memuru, 184'ü komiser, 49'u emniyet amiri olmak üzere okuldan mezun olmuştur (Okçabol 1940: 174-184). Bunların yanı sıra, Ankara, Bursa, Diyarbakır, Edirne, Elazığ, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Seyhan, Trabzon ve Zonguldak gibi kentlerde 1939 yılında altı aylık "polis kursları" açılmıştır (Tongur 1947: 346-349).

Polislerin işe alınmasıyla ilgili, savaşla birlikte kesintiye uğrayan süreç de yeniden bürokratikleşmeye başlamıştır. Dahiliye Vekaleti, Haziran 1926'da, polis memurlarının kayıtlarının tutulması işinin Milli Mücadele dolayısıyla kesintiye uğradığını ve aşağıdaki konularda bilgileri içerecek yeni kayıtların hazırlanması gerektiği belirten bir talimatı emniyet müdürlüklerine göndermiştir: Her polis memurunun aldığı terfi ve cezalar, daha önceki meslekleri ve bu mesleği bırakmalarının nedenleri, daha önce herhangi bir suçtan yargılanıp yargılanmadıkları, herhangi bir sınava girip girmedikleri (*PM*, no.199). Polis adaylarının seçiminde aranacak koşullar nihayet 1937 Yasası'yla yasal bir zemine oturtulmuştur. Daha önce de belirttiğimiz gibi, işe alma kuralları İTC dönemi sırasında önemli ölçüde merke-

zileşmiş olsa da İstanbul ve diğer vilayetler için ayrı ayrı intihap komisyonları varlıklarını koruyordu. Bu tarihten sonra merkezi denetim tümüyle sağlanmış oluyordu. Alyot, değişikliği şu sözlerle aktarır: "Merkezden tayin usulünün kabulü daha faideli olacağından mesleğe kabul dosyalarının, Emniyet Genel Müdürlüğünce tetkike tabi tutulması ve polis memurlarının tayin muamelelerinin Bakanlığın tasvibiyle tekemmül ettirilmesi kaidesi tesbit edildi." Oysa ilk taslakta polis memurlarının yerel emniyet müdür veya amirlerinin önerisi üzerine, vilayetçe tayinleri öngörülmekteydi (Alyot 1947: 659). Ayrıca, bu yasayla İTC'nin başlattığı polisi gençleştirme girişimi daha da ilerletilmiş ve artık otuz yaşın üstündekilerin polisliğe girmesi yasaklanmıştı (Alyot 1947: 659).

Öte yandan, profesyonelleşmenin sadece yasal zeminde ilerleyen bir süreç olduğunu sanmamak gerekiyor. Aynı sürecin bilgi ile iktidar arasındaki derin bağıntıyı gösteren çok önemli bir boyutu daha vardır. Özellikle istatistiksel bilginin polis tarafından nasıl ve ne amaçla kullandığına (ve manipüle edildiğine) bakmak, bürokratik örgütlenmelerin nesneleştirilen bilgi üzerinden nasıl iktidarlarını arttırma mücadelesi verdiklerine de ışık tutacaktır. Bizatihi bu sürecin, polislik pratiklerinde yol açtığı değişimlere de dikkati çekmek gerekiyor.

Emniyet Umum Müdürlüğü'nün 28 Aralık 1927 tarihinde kentlere gönderdiği bir talimat, "ceraim istatistik cedvellerinin" kullanımının polis örgütü açısından ne kadar işlevsel olabileceğinin ipuçlarını verir. Talimatta söylendiğine göre bazı vilayet polis teşkilatları tutuklama oranlarında gayet başarılı bir performans sergilerken, başka bazı vilayetlerin istatistik cetvellerinde takibat altındaki "maznun"ların sayısı oldukça fazla görünüyor. Talimat, "sene nihayeti olması dolayısıyla takibata bir kat daha atf-ı ehemmiyet edilerek şu birkaç gün zarfında işbu maznuninin derdestlerini ve mümkün mertebe yeni seneye devir yapılmamasını temin etmelerini vali beylerin himmet ve gayretlerinden" bekliyordu. Talimata ek olarak verilen, Dahiliye Vekaleti'nden gelen telgrafta da şöyle yazıyordu: "927 senesi zarfında henüz derdest edilemeyen ceraim faillerinin kemal-i şiddet-

le takib olunarak her halde derdestlerinin temin ve faaliyetiniz neticesinden sene nihayetinde malumat itasını tebliğ ederim" (*PM*, no. 216-218). Anlaşıldığı kadarıyla polis örgütünün kendisini iyi bir şekilde sunabilmesi, bürokrasi içindeki prestijini ve devlet bütçesinden aldığı payını arttırabilmesi için tutuklama istatistiklerinin yıl sonuna kadar "düzeltilmesi" gerekmekteydi. Polisin yıl sonuna kadar kalan kısa süre içinde istatistiksel imajını düzeltmek adına girişeceği operasyonlarda kimlerin ne şekilde mağdur olacakları konusunda herhangi bir tahminde bulunmadan, Emsley'in bu tarz istatistiklerin işlevselliğine ilişkin söylediklerini aktarmakla yetinelim. Bu istatistikler "polise, gözlenebilecek, kataloglanabilecek ve gerektiğinde toplumun iyiliği için tutuklanabilecek, belirlenmiş bir düşman sağlamak suretiyle" polisin profesyonelleşmesine katkıda bulunur (Emsley 1987: 193). İstatistik cetvellerindeki sayıların göründükleri kadar masum olmadığının, bundan daha güçlü bir açıklamasını bulmak zor olsa gerek.

Son olarak polisteki profesyonelleşmenin uluslararası boyutuna değinmek gerekiyor. Birinci Dünya Savaşı'ndan hemen sonra, Türkiye'nin yakın ilişki içinde olduğu ülkeler en başta Almanya, daha sonra ise Sovyetler Birliği idi. Bu yakınlaşma her üç ülkenin de savaş sonrası kurulan sistemin bir şekilde dışında kalmaları ve gerek Türkiye'nin gerekse Almanya'nın ateşkes anlaşmalarını kabul etmemelerinden dolayı doğal bir durumdu. İki ülkenin de bütün çabası Sevres ve Versailles anlaşmalarını geçersizleştirilmesine yönelikti.

Dünya savaşının öncesindeki ittifaklar bir ölçüde devam ediyordu. *Polis Mecmuası*'nda, "Alman Dahiliye Teşkilatına Bir Nazar" ya da "Prusya Teşkilat-ı Dahiliyesi" gibi makaleler yayımlanıyordu (*PM*, no.206). Özellikle polisin eğitimi alanında Almanya ve Avusturya ile özel anlaşmalar yapılmıştı. Cumhuriyetin ilk yıllarında Avusturya'dan Frederik Ramah (sic) ve Edmound Haydenfeld (sic) adında iki uzman getirilmişti (Alyot: 607).[24]

24 Okçabol (1940), Tongur (1946), ve Alyot (1947)'nin anlatımları bu iki uzmanın aynı anda geldiklerini düşündürmektedir. Oysa Ramah Türkiye'ye gelişin-

Almanya ile de benzer ilişkiler kuruldu. "Türk Hükümeti, 17 Mayıs 1931 tarihli bir yazıda Alman Dışişleri Bakanlığından 'Türkiye polisinin asrın ihtiyacatına göre esaslı surette ıslahı için malumat-ı umumiye ve tecrübe sahibi bir mütehassısın' önerilmesini rica etmekte; 'işbu mütehassısın, yukarda zikredilen vazifeden başka polis mektebinin asri bir şekilde ifrağı, polise ait fenni hususatın Türkiye'ye tatbiki gibi işlerle de iştigal edeceğinden kendisinin kıymeti ilmiye ve meslekiyesi bu vezaifi ifaya müsait ve Avrupaca tanınmış bir mütehassıs olmasının gerektiğini bildirmektedir. Türk Hükümeti, söz konusu uzmana, seyahat masraflarının dışında ayda 700 TL. ücret ödeyecek ve emrine bir tercüman verecekti" (Koçak 1991: 42).

Türkiye sadece Alman uzmanları getirtmekle kalmadı, kendi personelini de Almanya'ya göndererek tecrübe ve eğitimlerini arttırmayı hedefledi. "Türkiye'nin Berlin Büyükelçiliğinden 15 Ekim 1931 tarihinde Alman Dışişleri Bakanlığı'na yazılan bir yazıda, 'Berlin Polis Enstitüsünde ameli ve nazari olarak mesleki zabıta-i fenniyeyi tahsil etmek üzere Berlin'e gelen İhsan Bey'in okula kabulü için gerekli girişimlerin yapılması rica edilmektedir. Aradan bir ay geçtikten sonra yazılan ikinci bir yazıyla, İhsan Bey'in eğitimine iki ay sonra başlayacağı bildirilerek, bu süreyi Berlin Polis Müdürlüğü'nde fiilen çalışarak değerlendirilmesinin sağlanması talep edilmektedir" (Koçak 1991: 42).[25]

İki ülke arasındaki yakın ilişkiler 1933'de Nazilerin iktidara gelmesiyle bozulmaya başlar. Almanya'nın sınırlarını genişletmeye çalışması, Türkiye'nin ihtiyatla yaklaştığı İtalya ile ilişkilerini sıkılaştırması, Balkanlar ve Türkiye'deki iktisadi ve siyasal nüfuzunu genişletme çabaları gibi nedenlerle Türkiye, Almanya ile sorunlar yaşamaya başlamıştır (Koçak 1991: 98). Koçak'ın belirttiği gibi, Münih Anlaşması Türk-Alman ilişkilerinde dönüm noktasıdır. Türkiye, daha önceleri Almanya'nın dış politikalarını, bu ülkenin Versailles Anlaşması'na karşı hareket

---

den bir ay sonra ölmüş ve yerine Kasım 1928 tarihinde Haydenfeld getirilmiştir (1928 BKK, no. 3820).

25 Bu dönemde, polis memurlarının eğitim almak üzere Avusturya'ya da gönderildiğini biliyoruz (1936 BKK, no. 4293).

etmesine bağlayarak onaylıyordu. Oysa Almanya'nın Çekoslovakya'yı işgaliyle birlikte Türkiye artık kendisini de Alman tehdidi altında hissediyor ve İngiltere ve Fransa ile anlaşmalar yapmaya başlıyordu (*a.g.y.*, 248).

Geride kalan sayfalarda, uluslararası sistemin dinamikleri ile basitçe bir iç güvenlik meselesi olarak düşünülen polislik işi arasında yapılan fazlasıyla kesin ayrımların kör noktalarına çeşitli vesilelerle değinmiştim. Bu haliyle sosyal bilimlerde "içsel" ve "dışsal" unsurlar arasında çok net çizilen çizgiler, pekala gerçeklikle aramıza çizilen çizgiler haline dönüşebilirler. Dönemin Başbakanı İnönü hatıratında 1930'lar boyunca Suriye sınırındaki asayişsizlik ile Irak sınırındaki göreli sükûneti kıyaslarken yukarıda bahsedilen İngiltere-Fransa ekseni ile Türkiye'nin yakınlaşma sürecine göndermede bulunur. "Suriye'deki manda idaresi Suriye ile Türkiye arasında yakın ve dostça münasebete mani olmak için bu kargaşalığa müsamaha göstermekte idi." Öte yandan "İngilizler Musul ve Irak için her türlü mücadeleyi yaptıktan sonra Irak ile Türkiye arasında hudut geçimsizliği ve ihtilaf olmamasına dikkat göstermişlerdir." Suriye sınırındaki asayişsizlik polis kuvvetlerinden bağımsız olarak doğrudan uluslararası arenada halledilmiştir. İnönü şöyle devam eder: "Bu vaziyet [asayişsizlik] Avrupa'da Türkiye'nin Fransa ve İngiltere ile kaderi birleşiyor, birleşti havası hakim oluncaya kadar devam etti. Umumi siyaset ufkunda görülen ihtimallerin bizi paralel bir istikamete sevk ediyor manasını vermeye başlamasından sonradır ki, Suriye ile Türkiye arasındaki münasebetleri korumak ve asayişsizliği kaldırmak, Fransa için de bizim gibi bir mesele oldu" (İnönü 1987: 271).

Bu tanıklığın da gösterdiği üzere, uluslararası sistemle polis arasında kurcalanmaya değer önemli bir ilişki vardır. Profesyonelleşme, polis pratikleri ve yapıları, ülke içindeki asayişsizlik gibi farklı unsurların her birini açıklamak için gündeme getirilmesi gereken bu ilişkiye, bir sonraki bölümde Türkiye'de polisin kadir-i mutlak ve kendi vatandaşlarına karşı sadece baskı uygulamakla sınırlı bir güç ol(a)mamasının nedenlerinden biri olarak tekrar dönülecektir.

ONBİRİNCİ BÖLÜM

KEMALİST REJİMİN KONSOLİDASYONU

Milli Mücadele döneminde devlet aygıtlarının çözülme noktasına geldiğini görmüştük. Polis örgütü için durum daha da vahimdi, tekrar İTC öncesi dönemin eski uygulamalarına dönülmüştü. Halk polislik işini kendi görüyordu, silah müsaderesi süreci durdurulmakla kalmamış neredeyse tersine döndürülerek halka tekrar silah dağıtılmasına başlanmıştı, ordu tekrar polislik işine soyunmuştu v.s. Kısacası, polis örgütü yok olmanın eşiğine gelmişti. Bu süreci, Lisa Anderson'u izleyerek, devlet oluşumunun geriye dönüşü olarak adlandırmayı uygun buluyorum.

O dönemden bakıldığında ve Anderson'un çoğu Üçüncü Dünya devletleri için vurguladığı gibi, devlet inşâ sürecinin durduğu hatta bir daha başlamamak üzere geriye döndüğü söylenebilirdi. Oysa böyle olmadı. Devlet kendisini kısa bir sürede konsolide etti ve süreç kaldığı yerden sürdü. Bir önceki bölümde aktarıldığı gibi, Cumhuriyetin ilk on yılı geçildiğinde polis artık topluma nüfuz etmiş, oldukça bürokratik ve profesyonel, rejime sadık, ordudan özerk fakat yine de orduya bağlı bir kuvvete sahip haldeydi. Örneğin, polis okullarındaki bir öğretmen bu çalışmanın teorik bölümünde vurguladığımız önemli bir boyutu neredeyse aynı terimlerle yazabilir

duruma gelmişti: "Polis, devlet adını verdiğimiz hükmi şahsın halkla en çok temas eden uzvudur. Bu itibarla geniş halk tabakaları arasında polis, devletin tek mümessilidir." Ve: "Polis, cemiyet hayatı içinde halkın hayatına en çok karışmış olan devlet uzvudur" (Okçabol 1939: 102). Öte yandan aynı yazar şunları da yazıyordu: "Ordu, kemiyet ve keyfiyet itibarile, diğer iki kardeşten [polis ve jandarma] yaşlı ve başlıdır. Şu halde bu ikisi, onu büyük bir kardeş sayacaklar, her zaman ve her vesile ile ona hürmet edecekler, iltifat ve teveccühünden uzak kalmamağa çalışacaklardır." (*a.g.y.*, 74). Açıktır ki, Milli Mücadele döneminde polis örgütünün çözülmesi ve ordunun bu dönemden tek hakim güç olarak zaferle çıkması, polisin ordu karşısındaki algısını derinden etkilemiş ve kendisini hiçbir alanda orduyu karşısına almaya muktedir görmemiştir. Belirli güç ilişkileri tarihin dönüm noktalarında bir kez kurumsallaştıktan sonra bir daha değişmeleri oldukça güçtür ve geleceği de önemli oranda belirlerler. Polis-ordu arasındaki ilişkinin tarihi, kritik "tercihlerin" yapıldığı ya da dayatıldığı momentlerin (yani bizatihi Tarihin) ne kadar belirleyici olabileceğine –başka bir deyişle "patikanın belirleyiciliği"ne– bir örnek olarak okunabilir.

Milli Mücadele günlerinden gelecek günlere bakıldığında *tahmin edilen* manzarayla (*prospektif*) 1930'larda *gerçekleşen* manzaranın bu kadar farklı oluşları, belki de geriye dönük (*retrospektif*) bir bakışı ister istemez zorunlu kılacaktır. Bu bölümün amacı da bu bulmacayı çözmeye çalışmak olacak. 1920'lerde yok hükmünde olan polis örgütü nasıl oldu da on yıl sonra bürokratikleşmesini tamamlamış bir örgüt olarak ortaya çıkabildi? İTC'nin mirası tek başına bulmacayı çözmeye yetmiyor. Dönemin başlangıç yıllarının –yani Milli Mücadele'nin– de gösterdiği gibi, Kemalistlerin İTC'nin merkezileştirdiği polisin örgüt yapısını tekrar kurabileceklerinin herhangi bir garantisi yoktu. Hatta, yukarıda söylendiği gibi, *prospektif* bir bakışla bunun tam tersini iddia etmek daha kolay olabilir. Dahası, savaştan başarıyla çıkmış bir ordu pekala polislik işini de üstlenebilirdi (ki, Milli Mücadele yıllarında bunun da işaretleri alınmış-

tı). Bunların hiçbiri olmadı. Öyleyse nereye bakmalı? Kemalist dönemin özgüllüklerine özel bir önem vermek gerekiyor diye düşünüyorum. Bu bölümde, savaştan sonra devletin İTC'nin mirasını temel alarak hızlı bir şekilde konsolidasyonu gerçekleştirmeyi başarmasının önemi vurgulanacaktır. Konsolidasyon döneminin özellikleri anlaşılmaksızın, Türkiye'deki polis örgütünün anlaşılamayacağını savunacağım...

Bayley'in temel tezi şuydu: Devlet inşâ sürecinin şiddetli bir direnişle karşılaşması ve meşruiyetin tehlikeye düşmesi durumunda, polis ister istemez siyasal bir rol üstlenecek ve siyasal süreçlere aktif bir taraf olarak müdahil olacaktır (Bayley 1975 ve 1985). Milli Mücadele sırasında çıkan ve bazıları aylarca süren otuz kadar iç ayaklanmanın varlığına bakıldığında yeni rejimin kuruluşunun "şiddetli direnişle" karşılaştığı söylenebilir. Bunlarda emperyalist kışkırtmaların önemli bir rolü olmasına karşın, halk birçok yerde Kemalist önderliğin örgütlediği orduya katılmamak için de ayaklamıştı. Muhalefetin güçlü bir potansiyele sahip olduğu ise, 1924 ve 1930 yıllarında iki kez girişilen çok partili rejim deneyleriyle de anlaşılmıştı. Kısacası, Bayley'in genellemesi Türkiye örneğinde doğrulanmış görünüyor. Ne var ki, Bayley'inki oldukça yüksek bir genelleme düzeyidir, bu nedenle gerçekliğe mümkün olduğu kadar fazla yaklaşabilmek için daha farklı teorik araçlara ihtiyacımız var gibi görünüyor.

Bu gerçekliğe yaklaşmak için en az devlet inşâ süreçleri kadar rejimlerin konsolidasyon dönemlerini de dikkate almak gerektiğini düşünüyorum. Eğer öyleyse, soruyu şu şekilde sormak gerekecek: Polisin siyasal ve toplumsal yaşam üzerindeki etkisiyle, demokratikleşme süreçleri arasında bir bağlantı var mıdır? Diğer bir deyişle, siyasal rekabetin/çatışmanın kurumsallaşmasının zamanlaması ile merkezi polis sisteminin kurulmasının zamanlaması arasındaki bağlantıları kurcalamak bu açıdan aydınlatıcı olabilir mi? Toplumsal kontrol meselesinin, konsolidasyon dönemlerinin özgüllüklerinden ne şekilde etkilendiğini anlamak için demokratikleşme literatürü aydınlatıcı olabilir.

Dahl (1971) ve Rustow (1970), demokrasiye giden en elverişli yolun, siyasal rekabetin, siyasal katılımın genişlemesine öngeldiği durumlar olduğunu iddia ederler. Öte yandan, iktidar merkezlerinin herhangi bir nedenle yıkılması veya merkez ve çevre arasında süregiden çatışmalar –yani kısacası devletin yokluğu– toplumdaki fay hatlarının siyasal olarak ifade edilmelerini engeller (Diamond ve Linz 1989; Nettl 1968). Elitler arası mücadelenin kitlelerin siyasal katılım taleplerinden önce kurumsallaşmış olması, olası bir demokratikleşmenin asli koşuludur. Bu mücadelenin kurumsallaşması ise sonuçta, bir örgütlü güç üzerinde tekel kurulması anlamındaki devlet iktidarının konsolidasyonuna bağlıdır (Rueschemeyer vd. 1992: 275).[1]

Öte yandan, kitlesel mobilizasyon elitler arası siyasal rekabetin kurumsallaşmasından önce gelirse, polis kaçınılmaz bir şekilde kendisini statükonun korunması rolüne soyunmuş bulacaktır. Weimar Cumhuriyeti'nde olan tam da buydu. Almanya'daki demokratik rejimin polisin yapısını değiştirmeye yönelik bütün girişimlerine karşın polis, ana hatlarıyla eski sistemin devamı olarak kalmıştır.[2]

Konsolidasyon dönemlerinde, devletin komşu devletlerle sınır savaşlarına girmesi; devrimci düşüncelerini ülke dışına ihraç etme girişimleri ve/veya yeni devletin topraklarının bazı parçalarına yönelik bir takım etnik ya da milliyetçi iddiaların mevcut olması gibi unsurların varlığı (ya da yokluğu) yeni rejimin niteliğini eşit şekilde etkileyecektir. Devlet, bu alanların hepsinde "faal" oldukça, içerde zorunlu olarak daha baskıcı olacaktır (Migdal 1988; Rueschemeyer vd. 1992). Bu da polisin militarize olmasına ve siyasallaşmasına neden olacak ve siyasal polislik kamu düzeni polisliğine baskın hale gelecektir.

Bu anlamda Türkiye örneğinin önemli bir özgüllüğü anti-sömürgeci milli mücadelelerin ilk başarılı örneği olmasıdır. Ger-

1 Daha fazla ayrıntı için bkz. Ergut 1994 ve 1995.

2 Alman hükümetinin bu çabaları için bkz. Liang 1970: 77-79. Weimar örneğinin de gösterdiği gibi, bu tarz problemler sadece üçüncü dünyaya ilişkin problemler değillerdir. Farklı Avrupa ülkelerinin, demokratik düzeylerindeki farklılıkları anlamakta, "ulusal birliğin" sağlanmasının ve kitlesel mobilizasyonun zamanlamasının önemine değinen değerli bir çalışma için bkz. Luebbert 1991.

çek anlamda sömürgelikten kurtulmayı hedefleyen mücadelelerin esas olarak 1950 sonrasına ait bir fenomen olduğu göz önünde bulundurulursa, 1920'lerin başlarında anti-sömürgeci bir "milli kurtuluş savaşı" bu bağlamda tektir (Berktay 1987: 29).[3] Tarihin hiçbir döneminde sömürge olmamış olmak, göreceli olarak gelişkin bir devlet geleneği (ya da Kazancıgil'in [1994] deyimiyle "yüksek devletlilik") ve 18. yüzyılın son çeyreğinden sonraki modernleşme girişimleri gibi birkaç unsur, bu benzersizliğin nedenleri arasında zikredilebilir.

Fakat bütün bunların yanında, yukarda sözünü ettiğim ve genellikle üzerinde fazla durulmayan çok önemli bir özgüllüğü daha var Türk Devrimi'nin: Erken konsolidasyon. Göreli olarak erken konsolidasyon, polisin siyasal süreçlerde aktif bir taraf olmasını gereksizleştirmektedir. Öte yandan, konsolidasyonun geciktiği durumlarda, bu süre zarfında gerçekleşecek iktisadi gelişmenin alt sınıfların katılım taleplerini doğal olarak tetikleyecek olması nedeniyle, siyasal rekabetin henüz kurumsallaşmamış olmasından kaynaklanan sorunlarla, katılımdan kaynaklanan sorunlar aynı anda ortaya çıkma eğiliminde olacaktır (Rueschemeyer vd. 163). Öte yandan, bağımsızlığa göreli olarak kolay geçiş ve sınır savaşlarına çok az bulaşmış olmak, elitler arası mücadelenin kurumsallaşmasının (ve dolayısıyla erken konsolidasyonun) temel koşulları arasında zikredilmelidir (*a.g.y.*, 165).

Bu açıdan Türkiye'ye bakıldığında ilk söylenmesi gereken, bu ülkedeki devrimci rejimin kendisini göreli olarak kısa bir sürede konsolide etmiş olmasıdır. Türkiye'deki direniş, hemen savaş sonrası 1918'de başladı, 1923'e gelindiğindeyse temel kurumları ve merkezi bürokrasisiyle birlikte Cumhuriyet ilan edilmiş ve üç yıl sonra da siyasal muhalefetin önde gelenleri tasfiye edilmişti. Kemalistler –tıpkı İttihatçılar gibi– en başından beri siyasal bir parti içinde hareket ediyorlardı. CHP'nin kökü Milli Mücadele sırasında gelişen yerel inisiyatiflere da-

3 Tabii ki 1917 Ekim Devrimi'nin bütün dünya üzerindeki etkisi, Türk Devrimi'nin etkisinden kat be kat fazla olmuştur. Buradaki karşılaştırma kurtuluş savaşlarının gerçekleştiği bağlamlarla sınırlıdır.

yanıyordu. "Anadolu ve Rumeli Müdafaası"nı hedefleyen yerel kongreler ve sivil örgütler 1923'te Mustafa Kemal'in CHP'yi kurmasıyla disiplinli bir siyasal partiye evrilmişti.[4] 1930'a gelindiğinde, rejim kendi isteğiyle çok partili sisteme geçiş denemeleri yapmaya başlamıştı bile. SCF kurulmuş, fakat iki parti arasındaki mücadelenin, yöneticiler açısından olmasa da tabanları açısından düşmanca olmasından dolayı SCF'nin siyasal ömrü kısa sürmüştü. SCF lideri olan Fethi Okyar'ın oğlu, babasının hatıratına yazdığı önsözde, mitingler ve seçimler yoluyla çok partili rejime ani bir geçişten ziyade, tek partinin içinde demokratikleşmeyi sağlayıp ondan sonra gerçek demokrasiye geçişin daha dayanıklı olacağının ve iki partili bir sistemde toplumdaki şiddetli çatışmaların demokratikleştirmeyi daha da erteleyeceğinin bizzat SCF deneyimince kanıtladığını yazar (Okyar 1997: 48). Daha önce kullandığımız kavramlarla ifade edersek, elitleri arası siyasal rekabet henüz kurumsallaşmadan ortaya çıkacak kitlesel katılım talepleri demokratikleşme sürecine sekte vuracaktır.

1946'ya kadar süren CHP'nin tek parti iktidarında parti içinde hem "liberal" hem de "devletçi" iki kanat bulunuyordu. Hatta, Kadroculari düşünerek Marksizmden etkilenen unsurların bile mevcut olduğu söylenebilir (Ahmad 1993: 63-65). Hiç de şaşırtıcı olmayacak bir biçimde, 1946'da ortaya çıkan muhalefet partisi dışardan değil, bizzat CHP'nin yönetici eliti arasından çıktı. Kemalistlerin tek parti içersindeki elitler arası mücadeleyi kurumsallaştırmaya karar verdikleri anlaşılıyor. Bu çok kısa özet de elitler arası mücadelenin çok erkenden başladığını göstermektedir. Brooker'ın da ifade ettiği gibi, "rejim, demokratik parlamenter anayasanın biçimsel normlarına dikkatle uyulan ve muhalefet ya da eleştirinin büyük ölçü-

4 Söylemeye gerek yok: Bu süreç hiç de resmi tarihin iddia ettiği gibi, Mustafa Kemal'in Sivas'ta ulusal bir kongre toplamasından sonra, daha önce örgütlenmiş olan kongrelerin ikna olarak Sivas'a iltihak etmeleri şeklinde gerçekleşmedi. Sivas'ta "ulusal kongreyi" toplayan Mustafa Kemal ve arkadaşlarının kendilerinden çok daha kitlesel katılımla toplanan diğer yerel kongreleri kendilerine katılmaya "ikna etmeleri," şiddeti de içeren çeşitli jakoben yöntemlerle olmuştu (bu konudaki kapsamlı ve olgun bir çalışma için bkz. Tanör 1992).

de müsamaha gördüğü bir tek parti devletinin, yasacı ve baskı derecesinin orta karar olduğu bir örneği olarak yoluna devam etti. Fakat yine de bağımsız siyasal faaliyetler yasaktı" (Brooker 1995: 245).

Yeni rejimde belli bir ölçüde siyasal katılım olduğu da iddia edilebilir. Katılım kısıtlanmıştı fakat varolduğu kadarıyla hakikiydi de. Rejim, en baskıcı dönemlerinde bile ülkeyi parlamentoyla idare etmekten ve seçimlerden vazgeçmemişti. Bayley ve Rueschemeyer v.d.'nin analizlerine paralel bir şekilde, elitler arası siyasal mücadelenin göreli hızlı kurumsallaşmasının ve kısıtlı düzeyde tutulan bir katılımın, polisin siyasal süreçlere keyfi ve/veya şiddetli bir şekilde müdahale etmesini engellediğini söyleyebiliriz. Bu faktöre ayrıca ikinci bir boyut daha eklemek gerekiyor. Mustafa Kemal en başından beri ordu mensuplarının siyasetle uğraşmasına karşıydı. Cumhuriyet'in ilanından bir ay sonra, Aralık 1923'te TBMM, politika yapmak isteyen ordu mensuplarının, bulundukları görevden istifa etmesini gerektiren bir yasa çıkarmıştır (Ahmad 1993: 57). Ayrıca orduda aktif olarak hizmet veren subayların oy kullanmasına da izin verilmiyordu. Mustafa Kemal'in askerleri iç politikaya karıştırmama ve onları son karar merci olarak kullanma kararı, esas olarak sivilleşmiş ve profesyonelleşmiş bir polis kuvvetini zorunlu kılıyordu. Bu iki faktör, ordudan ayrı sivil bir polis kuvvetinin gelişiminde oldukça önemli olmuştur.

Konsolidasyon meselesiyle ilgili olarak, yeni rejimin demokratikleşmesini etkileyen bir başka faktör daha vardı. Cumhuriyet Türkiye'si ne kendi devrimini "ihraç" etmeye çalışmış ne de "sınır savaşlarına" girmeye teşebbüs etmişti. Örneğin kendisini uluslararası topluluğun kabul gören bir üyesi yapacak olan Lozan Anlaşması"nı imzalamak adına, Musul ve Ege Adaları üzerindeki iddialarından vazgeçmeyi dahi içine sindirebilmiştir.[5] 1924'te halifeliği kaldırarak İslâm dünyasıyla olan ba-

5 Bu noktada Lenin ve Mustafa Kemal arasındaki bir benzerliğe dikkat çekmek isterim. Ekim Devrimi'nin hemen sonrasında zayıf düşmüş Rusya'dan taviz koparabileceğini düşünen Almanya Brest-Litovsk anlaşmasını dayatmıştı. Bir

ğını da koparmıştı. Bu kopuş, aynı zamanda sadakat ve meşruiyet nesnesinin değişmesi anlamına gelmesi nedeniyle eski rejimden de radikal bir kopuşu ifade ediyordu. Padişaha ve/veya halifeliğe bağlılığın yerini "ulus devlete" olan bağlılık almıştır: Meşruiyetin temeli din olmaktan çıkmış, laik bir temele dönüşmüştür (Tanör 1996: 65).

Öte yandan halifeliğin kaldırılmasının şu ana kadar tartıştığımız, rejimin konsolidasyonu meselesine değen ve aynı zamanda rejimin dış politikada izleyeceği yeni yönelimin ipuçlarını da veren önemli bir boyutu daha var. Hızlı konsolidasyonu merkeze alan Kemalistler, aktif (ve maceracı) bir dış politika izlenmesi durumunda çok önemli bir silah olabilecek halifeliği hiç tereddütsüz bir kenara bırakarak, esas olarak kendi iktidarlarını sağlamlaştırmayı seçmiştir. Bu anlamıyla konsolidasyon meselesi, rövanşist bir dış politika hedefinden çok daha önemli görülmüştür. Halifeliğin kaldırılması bekleneceği üzere, siyasi sınıf içinde büyük bir tepki ve direnişe neden olmuştur. Muhalefetin etkili isimlerinin öne çıkardığı ortak nokta, halifeliğin kaldırılması durumunda Türkiye'nin dünya politikasında oynayabileceği çok önemli bir kozunu kaybedeceği yolundaydı. Örneğin, Lütfi Fikri Bey, basında yayınlanan "Halifeye Açık Mektub"unda şunları söylemekteydi: "İş bu şekle girdikten sonra atide bir gün halifenin bir başka kavmiyet ve milletin intihab edilemeyeceğini kim temin edebilir? Acaba dünyanın neresinde, tarihin hangi sahifesinde görülmüştür ki, bir millet ecdadının mirası olarak eline geçmiş bu kadar mühim bir kuvveti, bir hazine-i maneviyeyi hiçbir tazyike uğramadan kendi rızasıyla elinden çıkarsın, başkalarına versin!?" (Çulcu, cilt 2: 70) Muhalefetin İttihatçı kanadının önemli bir ismi olan Hüseyin Cahit de Lütfi Fikri'nin "açık mektubundan" bir gün sonra 11 Kasım 1923'teki bir makalesinde şunları yazıyordu: "... hilafet, Türklük için bir kuvvettir. Hilafeti Türkiye hudut-

an önce sosyalist iktidarı konsolide etmek amacındaki Lenin, Ukrayna ve Baltık devletlerini Almanya'nın kontrolüne veren ve imzalandığı takdirde kendi yoldaşlarınca "devrime ihanet" olarak damgalanacak olan bu anlaşmayı bütün eleştirilere göğüs gererek duraksamadan imzalamıştı (Rosenberg ve Young 1982 : 58).

larının dışına çıkaracak surette hareket etmek, intihardan farksızdır" (*a.g.y.*, 86).

Aslında muhalefetin dile getirdiği noktaların çoğu meşru bulunabilirdi. Gerçekten de, yeni rejim, hilafet kurumunu dış politikada bir araç olarak kullanabilirdi. Elbetteki tek bir koşulda: Eğer saldırgan bir dış politika izlenecekse... Oysa Kemalistler maceracı ve saldırgan bir dış politika izlemeyeceklerinin işaretlerini veriyorlardı. 19. yüzyılın son çeyreğinden beri güçlü bir düşünce sistemi olan Pan-Türkist ideoloji için, Milli Mücadele ortamının uygun olduğu düşünülebilirdi. Oysa 1921 gibi erken bir tarihte, Mustafa Kemal şunları söylüyordu: "Ne İslâm birliği ne de Turancılık bizim için bir doktrin ya da mantıklı politika olabilir. Bundan böyle, yeni Türkiye'nin hükümet politikası, ulusal sınırlar içinde Türkiye'nin kendi egemenliğine dayanarak bağımsız olarak yaşamaktır"(aktaran Landau 1995: 74). Landau, "siyasal pan-Türkçülüğün, özellikle irredantist unsurlarına resmi olarak sıcak bakılmamış ve bu unsurlar engellenmiştir" diye yazmaktadır (*a.g.y.*, 75). Benzer bir şekilde, Zürcher de İtalyan faşizmi ile Kemalizm arasındaki farklılıkların benzerliklerden daha önemli olduğunu belirledikten sonra şunları söyler: "... İtalyan örneğine göre Türk örneğindeki büyük ve belki de kesin olan bir farklılık da askeri söylem ve yayılmacı (ya da irredentist) propaganda ve politikaların yokluğu ve Türk liderlerinin, savunmacı ve gerçekçi politikalarıdır" (Zürcher 1995: 271).

Savaş sonrası Almanya ile yapılacak kısa bir karşılaştırma da bu noktanın ayrıntılandırılmasında yardımcı olabilir. Koçak şunları yazar: "Almanya temelde Birinci Dünya Savaşı'nın sonunda barış antlaşmalarıyla düzenlenmiş statükoyu kabul etmiyor ve onu eline geçen ilk fırsatta değiştirmeyi amaçlıyordu. Bu bakımdan Almanya'nın temeldeki tercihi revizyonist bir dış politikaydı. Oysa Türkiye aslında Lozan ile tatmin olmuş bir ülke olarak, temelde statükonun sürmesini destekliyor ve dış politika ile ilgili taleplerini ancak ikinci derecede önemli sorunlar olarak görüyordu" (Koçak, 1991: 97).

Alman Dışişleri Bakanı Ribbentrop'un 7 Temmuz 1938'de

hazırladığı rapor da Türkiye'nin dış politikasına ışık tutacaktır. Bu tarihte Türkiye Dışişleri Bakanı Numan Menemencioğlu ile görüşen Ribbentrop, Batılı devletlerin (İngiltere ve Fransa'nın) statükocu politikalarına karşı, barış antlaşmalarında haksızlığa uğramış Almanya ve Türkiye'nin yitirdiklerine yeniden kavuşmalarını sağlamak amacı ile ortak revizyonist politika izlemelerini önermişti. Bu öneriye karşılık Menemencioğlu, Türkiye'nin tarafsız bir politika izlemek amacında olduğunu bir kez daha vurguladı. Türkiye temelde bir revizyon ihtiyacında değildi; Balkan devletleri ile olan ittifakı ise sadece Balkan Paktı ile sınırlıydı... Menemencioğlu, ülkesinin "kalkınma hedefine varması için yüz yıllık bir barışa ihtiyacı olduğunu vurguladı."[6]

Kemalistlerin rejimi hızlı bir şekilde konsolide etme konusundaki kararlı çabalarının hem demokratikleşme süreci hem de bunun bir sonucu olarak, Türkiye polisi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Cumhuriyetin kurulmasından sonra i) hiçbir savaşa girmemenin; ve ii) siyasal mücadelenin, kitlesel mobilizasyondan önce kurumsallaşmasının polise, ordudan bağımsız sivil bir güç olarak gelişme fırsatı verdiği rahatça iddia edilebilir.

Söylemeye gerek yok: Daha önce de çeşitli defalar söylendiği gibi, burada da öznelerin niyetleri üzerinden bir açıklama getirmeye çalışmıyorum. Benim için önemli olan, tarihin bazı kritik momentlerinde yapılan seçimlerin yol açtığı sonuçlar... Kemalistlerin hızlı konsolidasyon tercihlerinin, demokrat olup olmamaları meselesiyle bir ilgisi yok. Olsa olsa, o andaki en gerçekçi siyasal özne oldukları söylenebilir. Son tahlilde Kemalistlerin devrimlerini ihraç etmeme veya sınır savaşlarına girmeme yolundaki kararlılıkları, toplumsal desteklerinin boyutu konusundaki tereddütlerinden kaynaklanıyordu. Bu haklı tereddüt temelinde oluşturdukları gerçekçi dış politika bizzat muhalifleri tarafından da teslim edilmiştir. İşte apayrı ideolojiye sahip iki muhalifin görüşleri: Muhafazakar Kazım Kadri şunları ya-

6 Akten zur Deutschen Auswaertigen Politik, Nr. 548 (96/107 729-733); aktaran Koçak 1991: 129.

zıyordu: "Ankara yaranı, kendilerinin 'harp' ile geldiklerini ve yine bir 'harp' ile gideceklerini pek iyi bilirler ve bundan dolayı harpten son derece tehaşi ederler [ürkerler]. Eğer böyle düşünmemiş olsalardı Musul ve İskenderun meselelerinde İngilizler ve Fransızlarla çarpışmaktan geri durmazlardı" (Kadri 1991: 196). Türkiye komünistlerinin ünlü lideri Şefik Hüsnü ise 1926'da şunları yazıyordu: Kemalistlerin "bütün dış siyasetlerine damgasını vuran şey, silahlı bir çatışma çıktığında halk kitlelerinin nasıl bir tutum alacağı konusunda duydukları korkudur. Kitlelerin desteğine sahip olsalardı, komşu ülkelerle olan çeşitli anlaşmazlık konularında, öncelikle ulusal sorunlarda, kuşkusuz çok daha radikal davranacaklardı" (Şefik Hüsnü 1995: 47).

Kemalistlerin devrim ihracı ve savaşlardan kaçınarak rejimlerini konsolide etme tercihleriyle polisin sivilleşmesi arasındaki ilişki, İsrail polisiyle yapılacak bir karşılaştırmayla da doğrulanacaktır. Brewer v.d., İsrail örneğinde yeni bir devletin uzun süren savaş koşullarında doğuşunun polislik işine yansımasını vurgularlar. Savaş koşulları, bir yandan polislik meselesini büyük ölçüde geri plana iterken, diğer yandan ülke içinde düşman olarak görülen bir Arap azınlığın varlığı gibi, aslında iç güvenliği ilgilendirmesi gereken konuların da dış güvenlik meselesi olarak algılanmasına neden olmuştur. Özellikle güvenlik hizmetlerinin, devlete yönelik iç ve dış tehditler konusunda istihbarat görevleri çerçevesinde örgütlenmesi polisi tamamen devre dışı bırakmıştır (1996: 132).

Kemalist rejim hiç kuşkusuz otoriter bir rejimdi. Tek parti yönetimi hakimdi; devlet ve parti birleştirilmiş ve siyasi muhalefet tasfiye edilmişti. Atatürk (ve daha sonra İnönü) etrafında bir kişilik kültü oluşmuştu; siyasi seçimler formaliteden ibaret kalmıştı; yargının (özellikle İstiklal Mahkemeleri'nin) bağımsızlığı söz konusu değildi; ve haklar ve özgürlükler büyük ölçüde kısıtlanmıştı. Fakat yine de bu otoriterliğin önemli sınırları vardı. Bülent Tanör'ü izleyerek bu sınırları belirtelim: Ulusal kurtuluş gerçekleştirilmişti; yeni yönetici elit, eski elitin tersine, göreli olarak kitlesel ve hayli demokratik bir Milli Mücade-

leden geliyordu. Rejim demokratik kurallara, prosedürlere ve kurumlara sahipti (padişahlık ve hilafet kaldırılırken, ve laiklik ve ulusal egemenlik eski rejimin feodal-dini unsurlarına karşı titizlikle savunuluyordu). Bilim ve akılcılık İTC döneminden beri asli şiarlar olmuştu, rejim baskısı sıkı bir şekilde esas olarak dinci gericiler üzerine yöneltilmişti: ordu rejimin "teminatçısı" gibiydi;[7] Rejimin Çeka'sı, KGB'si ya da Gestapo'su yoktu (Tanör 1996: 168-179).[8]

Kısacası Kemalist rejim, Latin Amerika, Almanya, İtalya, Balkanlar, Japonya gibi dönemin diğer otoriter rejimlerinin çoğundan farklıydı. Türkiye örneğinin özgüllüğü, yaptığı savaşın ve yeni rejimi kurarken geçirdiği konsolidasyon dönemlerinin ayrıntıları anlaşılmaksızın kavranamaz. Devrimin ve Milli Mücadele'nin elele gitmesi önemlidir. Devrim olgusuna çok da hayırhah yaklaşmayan Goldstone, çoğu devrim sonrası rejimin bir noktada polis devletine dönüşmeye başladığını ileri sürer. Goldstone'a göre, bunun devrimcilerin sahip olduğu ideolojinin niteliğiyle değil, içerdeki tehdidin varlığı ya da yokluğuyla bir ilgisi vardır. Bu kuralın istisnasını şöyle dile getirir Goldstone: "Sadece dış düşmanlarla savaşarak gerçekleştirilen devrimlerde, devrim sonrasının hükümetleri içerden büyük bir saldırı korkusu olmaksızın devletlerini yeniden inşâ edebilmekte ve böylelikle 'kışla' zihniyetini daha az sergilemektedir-

7 Gellner "Kemalism" adlı makalesinde (1994), Türkiye'de ordunun sıklıkla darbe yapmasına rağmen, her darbeden sonra birkaç yıl içinde yönetimi tekrar sivillere devretmesi olgusunu, açıklanmaya muhtaç bir muamma olarak ortaya koyar. Hızlı konsolidasyon meselesinin Gellner'ın ortaya koyduğu problemin çözümünde de önemli olduğunu düşünüyorum.

8 Alman dış politika belgelerinden birine bakılırsa, Mustafa Kemal'in Hitler'in faşist milisleri (SA'lar) tasfiyesini takdirle karşılamasının ardında devlet-dışı polislik faaliyetlerinden duyduğu kaygı yatıyordu. Belgede şunlar yazıyordu: Mustafa Kemal Paşa'ya göre, "Hitler, başbakanlık mevkiini Nazi Partisi'nin paramiliter gençlik örgütü SA'dan bağımsız kılmak istemesiyle hayranlık ve takdir kazanmıştı. Hitler, Alman ordusu ile polisinin gücünü yeniden tesis etmek ve Alman ordusunun ve polisinin devlet otoritesinin yeniden gerçek ve resmi temsilcileri haline getirilmelerini sağlamak amacıyla, o zamana dek adeta devletin resmi gücünü ve otoritesini temsil eden ve uygulayan SA kıtalarını tasfiye etmeyi planlamıştı. Hitler'in bu girişiminin yerindeliğine işaret eden Cumhurbaşkanı, aslında devletin gerçek temsilcileri olması gerektiğini ifade etmiştir" (aktaran Koçak 1991: 104).

ler" (Goldstone 1991b: 49). Hiç kuşkusuz, devrimci mücadelenin bizatihi kendi özgüllükleri önemlidir. Fakat devrim sonrası dönemin –yani konsolidasyon döneminin– siyasetleri anlaşılmaksızın ortaya çıkan sonucu anlamlandırmak zorlaşacaktır. Örneğin, ulusal kurtuluş savaşını takip eden başarılı bir devrim, Goldstone'un tahminin aksine, dönemin uluslararası konjonktürünün de etkisiyle pekala saldırgan bir dış politikayı benimseyebilir. Bu durum, bir imparatorluk geçmişinin gölgesinde gerçekleşen bir devrim için özellikle yüksek bir olasılıktır. Rövanşist ideolojiler bu tür durumlarda kendilerine kolayca zemin bulabilirler. Bu nedenle, Türkiye örneğinin özgüllüğünü kavramak için, devrimci dönem kadar, konsolidasyon dönemini de incelemek gereklidir.

Bu bölümü bitirirken, 19. yüzyılın ortalarından beri yürütülen ve 1908'le ivmelenen, devletin uzun merkezileşme sürecini tekrar vurgulayalım. Bu süreç sonucunda bürokratikleşmiş bir polis kuvveti ortaya çıkmış ve cumhuriyet rejiminin hızlı bir biçimde konsolidasyonu başarmasının bir sonucu olarak da bürokratikleşmiş yapının sürekliliği korunabilmiştir. Aynı süreç –özellikle İTC döneminden itibaren– devlet ve toplum arasındaki etkileşimi arttırarak ilişkiyi "organikleştirmiş" ve halkın taleplerine bir şekilde karşılık verilmesini zorunlu kılan bir durumu doğurmuştur. Ayrıca yeni rejimin kuruluşunun savaşla aynı dönemde gerçekleşmesi halkın talepleriyle bir uzlaşmayı dayatmıştı.

Daha da önemlisi şu: Bu ülke halkı, 19. yüzyılın son çeyreğinden beri otoriter hükümetlere karşı belli bir siyasal mücadele yürütmüştür, dahası özellikle Abdülhamit döneminden itibaren polisin halkın gündelik yaşamına müdahale biçimlerine karşı sivil haklar temelindeki mücadelede bir sürekliliğin olduğu gözlenmektedir. Önceki sayfalarda "Tocquevilleci etki" olarak adlandırdığım bu süreç, ülkede göreli olarak güdük kalmış yurttaş haklarının gelişimi için Türkiye siyasal tarihinin özgüllüklerinden miras kalan bir umudu yeşertmeye de imkân tanıyor.

ONİKİNCİ BÖLÜM

SONUÇ

Bu çalışma polis ve polislik meselelerini devlet inşâ sürecinin çok önemli, fakat ihmal edilmiş bir boyutu olarak inceleme çabasıdır. Sorun, gündelik yaşamın denetiminde tek söz sahibi olmak için devletin giriştiği mücadelelerin bir parçası olarak konmuştur. Bu bağlamda çalışma polisi ve polislik işini, devletle çeşitli toplumsal güçler ve sınıflar arasındaki mücadelenin en önemli alanlarından birisi olarak ele almaktadır.

Çalışmanın önüne koyduğu temel problematik şudur: devletlerin "dolaylı idareden," "doğrudan idareye" geçişinin polislik bağlamındaki anlamı ve işaret ettikleri nelerdir? Bu temel soru, yardımcı başka bazı sorular tarafından desteklenmektedir: Polisin ordudan ayrışmasına yol açan tarihsel süreç nedir? Polisin niteliği ile siyasal rejimin niteliği arasında bir korelasyon var mıdır ve polislik pratiklerinden yola çıkarak rejimin baskıcılığına ilişkin çıkarsayabileceklerimiz nelerdir? Merkezileşmiş bir polis kuvvetinin ortaya çıkışını açıklarken toplumda varolan suç düzeyindeki artışlar mı, yoksa siyasal ve toplumsal elitlerin ve devletin çıkarları ve halkla girdikleri mücadeleler mi esas alınmalıdır? v.s.

Bu sorulara, devlet inşâ sürecinin bir boyutu olarak Türkiye'de polis güçlerinin oluşumu bağlamında yanıt bulmaya ça-

lıştım. Başka bir deyişle, polis örgütünün oluşumu, dönüşümü ve pratikleri, son dönem Osmanlı İmparatorluğu'nun ve erken Türkiye Cumhuriyeti'nin devlet yapısında gerçekleşen değişiklikleri anlamanın birer aracı olarak kullanılmışlardır.

Birinci Kısım'da da açıklandığı gibi, polisin ordudan ayrışması bağlamında profesyonelleşmesi, kamu düzeni polisliği ve polisin siyasal süreçlere müdahalesi, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında yaşanan gelişmeler açısından bu tezin ana izleklerini oluşturmaktadır. Çalışmanın, bu üç izleği kuşatan dördüncü bir izleği de, kolektif sorumluluk olarak adlandırılan bir yapıdan, "çift yönlü" polislik modeline geçişin izini sürmektir. Modern devletin denetim aygıtlarının –özellikle polisin– sınıf tahakkümünün basit birer araçları olmadığını bir kez daha vurgulayalım. Açıklamaya çalıştığımız olgu, diyalektik bir bakışı zorunlu kılmaktadır. Devletin denetim faaliyetlerindeki/aygıtlarındaki gelişmeler dolayımıyla, gittikçe devletin yörüngesine girmeye başlayan toplumsal güçlerin talepleri, daha önce hiç olmadığı kadar özel bir önem kazanmaya başlayacaktır. Polislik işinin bu boyutunu, Giddens'ın bir kavramını ödünç alarak, kolektif sorumluluktan "çift yönlü" polislik işine geçiş olarak ele aldım. Bu geçişin, aynı zamanda, devletlerin "dolaylı idareden" "doğrudan idareye" geçiş süreciyle örtüştüğünü göstermeye çalıştım.

Bu sonucun, her ikisi de polislik işinin dolaylı etkileriyle ilgili olmak üzere iki nedeni vardır: "Pozitif" açıdan bakıldığında polis, devletin altyapısal iktidarının önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Devlet polislik işini merkezileştirdikçe sorumlulukları da merkezileştirir. Özellikle devlet inşâsının başlangıç döneminde polislik işinin toplumsal refaha ilişkin faaliyetlerden ayırt edilmesi bu nedenle oldukça zordur. Ve devlet aracı kurumları/birimleri ortadan kaldırdıkça halk devletle doğrudan temasa girmeye başlar. Böylece halk, sorunlarının çözümünün artık kendi yaşadığı bölgelerden çok uzakta olan devletin merkezinde yattığının farkına varmaya başlar. Bu anlamda, verdikleri mücadele "ulusallaşmaya" başlamıştır. Başka bir deyişle daha önceki dönemlerde görülen yerel mücadele ölçekleriy-

le kıyaslandığında, mücadeleler de merkezileşmiştir. Bu noktadan itibaren, halkın güvenliği ile ilgili her olay, kolayca siyasallaşabilir ve muhalifler tarafından devletin meşruiyetinin sorgulanmasının bir gerekçesi haline getirilebilir.

"Tocquevilleci etki" olarak adlandırdığım "negatif" boyutu algılamak için ise, öncelikle devletin siyasal rekabeti sınırlamak veya ortadan kaldırmak için kullandığı asli birimlerin başında polisin geldiğini göz önüne almak gerekiyor. Bu anlamda, polis ve polislik pratikleri halkın mücadelesinin alacağı biçimi de etkilemektedir. Anayasaların sivil özgürlükler konusunda getirdiği hükümlerin, bu özgürlükleri güvence altına almak için yeterli olmadığını bu kitabın okurlarına hatırlatmaya muhtemelen gerek yoktur. Bu özgürlükler devletin baskı aygıtları tarafından kolayca kadük bırakılabilir. İşte burada polislik işinin çift yönlü niteliği bir kez daha karşımıza çıkar. Polis kuvvetleri bir kez merkezileştikten sonra halk, kendi devletini yalnızca çıkardığı yasalara göre değil, aynı zamanda bu yasaları nasıl uyguladığına bakarak da yargılamaya başlar. Sonuçta, toplantı özgürlüğü, dernek kurma ve ifade özgürlüğü, yoksul kesimin kendi yeniden üretim faaliyetlerinin özerkliğini koruma talebi gibi sivil özgürlükler meseleleri etrafında bir mücadele başlar. Bu çalışmada, özellikle 1908 Devrimi dönemine bakarak polisin bu alanlardaki uygulamalarının niteliklerini ve etkilerini göstermeye çalıştım. Doğrudan idareye geçişin başlangıç dönemi olarak aldığım 1908 Devrimi'nin yol açtığı özel muhalefet türlerini ve devletin bunlara gösterdiği tepkiyi ele alırken bu şekilde kurgulanan muhalefet-iktidar ilişkisinin, polisin siyasal süreçlere müdahale biçimlerini de büyük ölçüde belirlediğini göstermeye çalıştım.

Şu ana kadar sunduğum argümanlardan da anlaşılacağı üzere, çalışmanın evrensel bir iddiası bulunmaktadır: *Bütün* premodern devletlerde, polislik işi çeşitli düzeydeki yerel birimlerin "kolektif sorumluluğuna" bırakılmıştır. Öte yandan bu pratik –kapitalizm öncesi dönemlere duyulan romantik bakışın tersine– yerel beylerin/hakim grupların alt sınıflar üzerindeki iktidarını güçlendirici bir etki yapmaktadır. Ağırlıklı ola-

rak kâra dayalı "girişimci" ve baskıcı bir karakter sergileyen bu dönemlerdeki polislik işinde halkın payına düşense denklemin *haklar* kısmı değil, sadece *denetim* kısmıdır. Modern kapitalist devletle birlikte bu resim değişmeye başlamış ve denetimin diyalektiği sonucunda toplumsal güçler ve devlet arasındaki pazarlıklardan, sivil hakların gelişimine uzanan yolun taşları döşenmiştir.[1]

İkinci Kısım'da ele alındığı gibi, Osmanlı İmparatorluğu'nda süreç, devlet ve toplumsal güçler arasında toplumsal kontrol mekanizmalarını ele geçirmeye yönelik uzun bir tarihsel mücadele tarafından belirlenmiştir. Bu mücadelenin önemli köşetaşlarından biri, 1839 ile başlayan ve devlet yapısının bürokratikleşmesi ve merkezleşmesine yönelik büyük adımların atıldığı Tanzimat dönemidir. Bu dönem aynı zamanda büyük ölçüde sivil bürokrasinin bir yandan padişaha, diğer yandan da toplumsal güçlere karşı kendi iktidar alanını genişletmek için aldığı inisiyatiflerin sonucu olarak uluslararası sistemin güçleriyle eklemlenme stratejilerine tanıklık etmiştir.

İkinci Kısım'ın Birinci Bölümü'nde, bu merkezileşme çabalarının polis üzerindeki etkisini Birinci Kısım'da ortaya koyduğum kolektif sorumluluk, ordunun polislik işindeki konumu ve kamu düzeni polisliği izleklerini gözeterek çözümlemeye çalıştım. Devletin bu alanların her birindeki farklı "başarı" derecelerine işaret ederken, her bir izleğin, Tanzimat'ın niteliğini anlamamızı kolaylaştıracak ipuçları verdiğini vurguladım.

Tanzimat döneminde polisin sivil bir otorite altında merkezleşmeye başlamasıyla birlikte ordudan ayrışma sürecinde önemli değişiklikler gerçekleşmişti. İmparatorluk tarihinde ilk kez, sivil bürokrasi geleneksel askeri bürokrasiye karşı polis kuvveti-

1 Söylemeye gerek yok: Pre-modern devletlerle ilgili tezin evrenselliğine karşın, modern devletlerde hakları üreten süreçler için aynı iddiada bulunmak imkânsız. Diğer bir deyişle doğrudan idareye sahip her modern devletin "çift yönlü" bir nitelik sergileyen bir polis kuvveti yoktur. Bu daha çok Avrupa deneyiminden ortaya çıkan bir sonuçtur. Buna karşılık, bu konuda Batı ile çarpıcı benzerlikler gösteren Osmanlı İmparatorluğu'nun yaşadığı süreçte de gözlendiği gibi, bu deneyimin sadece Avrupa'ya özgü bir husus olduğunu söylemek de mümkün görünmüyor.

nin denetimini ele geçirme yolunda önemli bir hamle yapmıştı. Fakat sivil bürokrasi, örgütsel alandaki "başarısını" polisin topluma nüfuz etme kapasitesi bağlamında gösterememiştir. Bu nedenle özellikle merkezden uzak bölgelerdeki polislik, yerel beyler ve maiyetlerinin tekelinde kalmaya devam etmiştir. Son olarak, Tanzimat'ın kamu düzeni polisliği alanındaki farklı niteliğini vurgulamak gerekiyor. Devlet, Tanzimat'ın aslında bir geçiş dönemi olduğunu gösterecek şekilde, "kamusal alan" tanımını daha önceden "özel" olarak değerlendirilen alanlara doğru genişletmeye çalışmıştır. Bu anlamda Tanzimat, özel alanların devlet yörüngesine girmesi konusunda radikal adımların atılacağı, gelmekte olan dönemin ilk işaretlerini veriyordu.

Poliste ve polislik işinde bu dönemde görülen süreklilik/değişim/geçişler nasıl açıklanabilir? Tanzimat döneminde bürokrasinin rasyonelleşmesi dünya ekonomisine eklenme bağlamında gerçekleştirilmiştir.[2] Öte yandan, merkezi devlet aygıtıyla sınırlı olan Tanzimat reformları sağlam bir toplumsal temele dayanmıyordu. Devlet her türlü toplumsal değişimi kendi hakimiyetine bir tehdit olarak algılamayı sürdürüyor ve kapitalizme dönük bütün gelişmeleri bastırmaya çalışıyordu. Bu nedenle, Tanzimat döneminin, toplumsal ilişkilerde aynı derecede bir dönüşüm gerçekleşmeksizin, devlet yapılarının bürokratikleşmesine yönelik en ciddi girişimlere tanık olunduğu dönem olması rastlantı değildir. Dönemin özelliği ikiliklerle dolu olmasıdır. Eski ve yeni kurumlar birbirlerini yok etmeksizin yan yana yaşıyordu. Döneme damgasını vuran ikiliklerin en tipik örneği, medeni hukuka hâlâ özel hukuk ağırlıklı İslâm hukukunun egemen olmasıydı. Sonuç olarak, devlet birçok toplumsal ilişki alanına müdahale edemiyordu.

---

2 Bürokratlar, uluslararası alandaki deneyim ve yeteneklerini kullanarak bunu başarmışlardır. Bizatihi bu bile toplumsal ve siyasal süreçlerdeki nedenselliği "içsel" ve "dışsal" olarak ayıran bakışı sorgulamayı gerektiriyor. Tanzimat deneyimi, herhangi bir "dışsal" unsurun içerdeki bir grubun/sınıfın çıkarlarını azamileştirecek fırsatlar sunması durumunda, bizzat o gruplar/sınıflar tarafından kullanılabileceğini; başka bir deyişle "dışsal"ın kolaylıkla "içsel"e dönüşebileceğini göstermiştir. Bu dönemdeki Tanzimat bürokrasisinin "başarılarının" ardında da böylesi bir dinamik yatar.

Dördüncü Bölüm'de Abdülhamit döneminin polis kuvveti incelenmiştir. Despotik padişahın temel kaygısının devlet aygıtının merkezkaç eğilimlerini denetlemek olması nedeniyle, polis kuvvetleri Abdülhamit döneminde önemli bir gelişme göstermiştir. Padişahın "böl ve yönet" politikasının bir sonucu olarak, bağımsız bir Zaptiye Nezareti'nin kurulmasıyla birlikte polisin ordudan ayrışmasına esas olarak bu dönemde tanık olunmuştur. Bu dönemde polislik faaliyetinin yoğunlaştığı toplumsal gruplar, despot padişaha karşı en büyük tehdit unsuru olduğu düşünülen üst düzey bürokrat ve siyasi elitlerdi. Bu polislik pratiğini Levy'yi (1966) izleyerek "elit denetimi" olarak adlandırdım.

Abdülhamit dönemi, kendisini izleyen İttihat ve Terakki döneminin bir prelüdü gibidir. Abdülhamit'in, iletişim araçlarının geliştirilmesi, demiryolu yapımı, eğitimde yüksek standartların yakalanması, vergi toplamadaki etkinliğin arttırılması ve askere almada yeni yöntemlerin kullanılması gibi modernleştirici politikaları olmasaydı, İTC'nin siyasal önderlerinin Müslüman orta sınıfın güçlendirilmesine yönelik burjuva politikalarını uygulamalarının daha da zorlaşacağını söylemek mümkün görünüyor. Bu yönüyle İTC rejimi, "modern Türk ulusunun ve Türkiye Cumhuriyetinin ortaya çıkışını sağlayan kurumsal, ideolojik ve toplumsal gelişmelere katkıda bulunmuştur" (Davison 1968: 109). Bu anlamıyla, 1908-1918 dönemi, imparatorluktan ulus devlete geçişinin başlangıcıdır ve bu çalışmanın da özünü oluşturmaktadır.

Üçüncü Kısım, polis örgütünün ve polislik pratiğinin 1908 Devrimi'yle birlikte nasıl çarpıcı bir şekilde değiştiğini göstermeyi amaçlıyor. Çoğu zaman, herhangi bir siyasal yapı içindeki yerleşik güç ilişkilerini dönüştürebilmenin koşulları, toplumsal alt-üst oluşlara yol açacak dışsal (ve gayrı iradi) etkenler tarafından yaratılırlar. Tanzimat döneminde olmayıp da İTC iktidarında bütün azametiyle ortaya çıkan bu nesnel koşullar sonucunda, Beşinci Bölüm'de anlatıldığı gibi, o ana kadar yerel güçlerin elinde bulunan sorumluluklar merkezileştirilebilmiş ve bunun sonucunda polislik işi farklı bir nitelik kazanmıştır.

İTC dönemi, devlet-dışı alternatif toplumsal kontrol mekanizmalarının zayıflamasına yol açan devrim, savaş ve kitlesel göç gibi unsurların yıkıcı bir şekilde birbirleriyle çakıştığı bir dönemdi. Bu alt-üst oluş ortamında devletin kendi kontrol mekanizmalarını dayatabilmesi çok daha kolay olmuştur. Elbette bu sürecin sarsıntısız geçtiğini ileri sürmüyorum. Tam tersine: Devlet gelişmekte olan orta sınıfın, geleneksel yerel elitlerin ve içinde işçilerin de yeni bir toplumsal güç olarak ayrı bir yer aldığı halkın kendine özgü farklı taleplerle oraya çıkmasından kaynaklanan ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştı. Bu bölümde Türkiye toplumunun İTC dönemiyle birlikte merkezi devlet içinde "kafeslenmeye" başladığını göstermeye çalıştım. Kafeslenme sürecinde polis, ihtiyari gücünü önemli ölçüde artırmıştır.

İttihatçıların iktidarında oldukça faal hale gelen siyasal yaşam ile polisin otorite yapısı arasındaki ilişki Altıncı Bölüm'de incelenmiştir. İTC dönemini, Türkiye'nin ilk "siyasal" rejimi olarak nitelemek yanlış olmayacaktır sanıyorum. Birçok siyasal parti, dernek ve hepsinden önemlisi kitleler Osmanlı/Türk tarihinde ilk kez olmak üzere önemli özneler olarak siyasal arenada yerlerini almıştı. 1908 Devrimi'nin jakoben niteliği hükümetin siyasal muhalefete yönelik tavrını derinden etkilemiştir. İTC'nin izlediği siyaset, özerk fakat aynı zamanda siyasallaşmış bir polis gücünün doğmasına yol açmıştır. Özellikle partinin sivil kanadı polisi hem yerel güçlere hem de orduya karşı kendi konumlarını güçlendirmek amacıyla kullanmıştır. Modern Türk polisinin rejim muhaliflerine karşı tavrının kökleri de bu dönemde aranmalıdır. Yukarıda tanımladığım anlamıyla "siyasetin" Türkiye'de ilk kez ortaya çıktığı bir dönemde herhangi bir "muhalefet kuramı"nın geliştirilememiş olması, genel anlamda Türk siyaset elitinin, özelde ise polis kuvvetinin siyaseti algılayışlarını derinden etkilemiştir.

Beşinci ve Altıncı Bölümler, birlikte ele alındığında, yasal sisteme karşı sorumluluğu yok denecek kadar az olan özerk bir polis kuvvetinin varlığına rağmen, bu örgütün yine de kadir-i mutlak bir güç konumuna gel(e)memesinin nedenleri üzerin-

de durmaktadır. Yedinci Bölüm, İTC dönemindeki polisin oldukça paradoksal görünen bir boyutunu açıklamaya çalışır: Sivil fakat aynı zamanda militarist bir polislik biçiminin ortaya çıkışı. İttihatçılar eski rejimin yerleşik çıkar ağlarını devre dışı bırakmak için meziyete dayalı yeni bir polis örgütlenmesine ağırlık vermiştir. Öte yandan, yeni rejim açısından böylesi bir model, 1908 Devrimi'nde önemli rol oynayarak başarısını kanıtlamış ordu modelinden başka bir anlama gelemezdi. Dolayısıyla, yeni rejimin profesyonel polis gücü modern ordunun izini takip etmeliydi. Polis cephesinde bunlar yaşanırken, üst düzey askeri yetkililer de polisin profesyonelleşmesini ve sivilleşmesini desteklemeye başlamıştı. Basit bir nedenle: Modernleşmeye başlamış bir ordu, içinden askerlerini devşirdiği topluma kendini yabancılaştıracağı için artık ülke içerisinde bir baskı aracı olarak kullanılmak istemiyordu. Sonuç, militarize olmuş, fakat yine de ordudan ayrı bir polis örgütü biçiminde gerçekleşmiştir.

Bürokratik geleneğin yeni polis üzerinde bıraktığı militarist ize rağmen, polislik işinin kuralları uygulama ve hizmet sunma niteliği, yavaş yavaş, bastırmaya dönük işlevleri kadar önem kazanmaya başlamıştı. Hizmete ilişkin işlevlerdeki bu artışın esas olarak, devletin ekonomide etkin bir rol oynaması ve sermayenin yeni bir burjuvazinin (Türk ve Müslüman) elinde birikmesini teşvik etmeye dönük siyasetleriyle ilgili olduğunu göstermeye çalıştım. Bu süreç denetleme modellerini de değiştirmiştir. Sekizinci Bölüm'de yeni rejimin gelişiyle birlikte kamu düzeni polisliğindeki değişiklikleri çözümlemeye çalıştım. Fuhuş, serseriler, işçiler ve kitle gösterileri hakkındaki yasal metinleri ve bunlar üzerinde yapılan tartışmaları izleyerek, sermaye birikimi lehine açık bir politikanın gündeme gelmesiyle birlikte bu alanlardaki polisliğinde niteliksel bir değişme yaşandığını vurguladım. Yeni rejimin belirli bir emek disiplinini dayatan kapitalist mantığı, artık bizatihi bir suç olarak tanımlanmaya başlanan "serseri" kategorisini de içine alarak yoksulların ve işçilerin yeniden üretim etkinliklerini denetlemeye/gözetlemeye yoğunlaşmış bir "kamu düzeni" polisliğini berabe-

rinde getirmiştir. "Kamu düzeni" polisliği İTC rejiminin sınıfsal karakterini de açığa çıkarmaktadır. Rejim içindeki "açılma" ve "kapanma" dönemleri, toplanma özgürlüğünü düzenleyen "kamu düzeni"ne ilişkin yönetmeliklerin incelenmesiyle açık bir şekilde gözlenebilecektir.

Dördüncü Kısım, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarındaki polisi ve polisliği incelemektedir. Aslında polisin örgütsel yapısı yeni rejimin devraldığı İTC rejimi tarafından oturtulmuştu. Cumhuriyet dönemiyle gelen değişiklikler esas olarak profesyonelleşmenin daha ileri gitmesi ve polisin ihtiyari gücündeki artıştır.

Dokuzuncu Bölüm İTC'nin kamu yönetimi ve polislik alanlarındaki kazanımlarının yok olup gittiği 1919 ve 1923 arası Milli Mücadele dönemini ele almaktadır. Kolektif sorumluluk ve ordunun polislikte görev alması gibi İTC öncesi dönemin polislik pratikleri tekrar ortaya çıkmıştır. Bu süreci, devlet inşâsının geri dönüşü olarak adlandırdım. Bu dönemde kamu yönetim sistemi çökmüş ve polis neredeyse ortadan kaybolma noktasına gelmiştir.

Polis kuvvetinin 1923'te cumhuriyetin kurulmasından sonra yeniden kuruluşu Onuncu ve Onbirinci Bölümler'de incelenmiştir. Bu dönemde, muhalefetle iktidar arasındaki mücadelenin ağırlıklı olarak sivil haklar meselesi etrafında örüldüğü görülüyor. Avrupa'daki birçok örnekte de görüleceği üzere savaş, yurttaşlık haklarının gelişimine bir ivme kazandırmıştır. Savaşın bitimiyle birlikte muhalefet hükümeti, düşmana karşı başarılı bir kurtuluş savaşını örgütleyen toplumun, çeşitli düzeylerdeki haklarını garanti altına almaya zorlamıştır. Öte yandan, tüm toplumu belirli devrimci ilkelere göre dönüştürme amacındaki hükümetin geliştirdiği argümanlar "yönetilebilirlik" meselesi etrafında düğümleniyordu. Doğaldır ki, polis meselesi tartışmanın her iki tarafı için de merkezi bir yer işgal ediyordu. Hükümet, dönüştürücü siyasetlerine uygun olarak polisin ihtiyari gücünü arttırmaya çalışırken, muhalefet bu gücü sivil haklar adına sınırlamaya uğraşıyordu. Muhalefetin yenilgiye uğramasına ve rejimin 1930'ların ortalarına doğru otori-

ter bir yönetime dönüşmesine karşın, bu dönem modern Türkiye'ye önemli bir miras bırakmıştır. Rejim, muhalefeti bastırdıktan sonra polis kuvvetini profesyonelleştirmek yolunda polis okulları açarak ve gerekli yasaları çıkartarak kayda değer bir başarı göstermiştir.[3]

Polisin Dokuzuncu Bölüm'de sunulan başlangıçtaki durumu göz önüne alındığında, Onuncu Bölüm'de anlatılanlar okuyucuya şaşırtıcı gelebilir. Onbirinci Bölüm bunu, çözülmesi gereken bir bulmaca olarak ortaya koyuyor. Bu bulmacayı çözmeye çalışırken demokratikleşme literatürü ile polis çalışmaları arasındaki, gözden kaçan bağlantı noktalarını öne çıkardım. Birbirlerinden kopuk ilerleyen iki literatürü diyaloga sokarak, bir rejimin göreli olarak hızlı bir biçimde konsolidasyonu ile polis örgütünün *niteliği* arasındaki yakın bağa ilişkin bir argüman geliştirmeye çalıştım. Konsolidasyon dönemi anlaşılmadan ordu karşısında özerk, baskıcı olduğu kadar da kural uygulayıcı ve bürokratik bir güç olarak ortaya çıkan Türk polisinin anlaşılamayacağı idi bölümün temel iddiası.

Ne İTC'nin mirası ne de Cumhuriyet dönemindeki profesyonelleşme, günümüz Türkiye'sindeki polislik pratiklerinin anlaşılması için yeterli olacaktır. Her miras gibi, İTC'ninki de açık uçludur; bu mirasın olumlu olduğu kadar olumsuz etkileri de olabilirdi. Evet, İTC döneminde merkezileşmiş, sivil ve özerk bir polis örgütü yaratılmış ve belli ölçüde bir profesyonelleşme sağlanmıştır. Evet, Kemalistler kendi polislerini bu miras üzerine inşâ etmiştir. Fakat yine de profesyonelleşmenin tek başına, siyasallaşmayı dışlamadığını unutmamak gerekiyor. Özerk ve profesyonel olmak, dışsal yasal ve/veya kamusal denetime karşı da özerk olmak anlamına geldiği oranda, polis hükümet baskılarına karşı daha savunmasız bir hale de gelebilecektir. Dolayı-

3 Burada bir parantez açarak polisin profesyonelleşmesinin demokratikleşme anlamına gelmediğini belirtelim. Amaç rejime daha sadık ve toplumsal etkilerden bağışık bir polis kuvveti yaratmaktır. Genel bir yaklaşım olarak şu söylenebilir: Polis pratiklerindeki değişiklikler profesyonelleşmenin değil, tarihsel özgüllükler tarafından belirlenen siyasal mücadelelerin sonucudur. Polis ve siyaset arasındaki ilişki çift yönlüdür. Polis, aynı anda hem siyaseti şekillendirir hem de siyaset tarafından şekillendirilir.

sıyla Cumhuriyet polisinin, çoğu Üçüncü Dünya devletlerinde olduğu gibi, hizmete yönelik uygulamalarla asgari düzeyde ilgilenen, tamamen askeri bir baskı gücü olarak kullanılması pekala olasıydı (elbette hâlâ olasıdır).

Oysa sonuç, böyle tezahür etmedi. Elinizdeki çalışma, bir yönüyle bunun niye böyle olmadığını araştırıyor. Şu anda bulunduğumuz noktayı daha iyi kavrayabilmek için Türkiye'deki devlet inşâsının (ve dolayısıyla polisin kurulduğu bağlamın) özgüllüklerinin ortaya çıkartılması gerektiğini iddia ediyor. Türkiye'deki sosyal bilimlerin fazlasıyla politize olmuş bağlamı düşünüldüğünde Türkiye'deki polise dair hayırhah bulunabilecek bazı yorumlarımın sınırlarını baştan çizmem gerekiyor. Türkiye'de demokratikleşmeye en fazla ihtiyaç duyan kurumların başında polisin geldiğini düşünüyorum. Polisin siyasal muhaliflere olan davranışının, kapalı kapılar ardında uyguladığı işkencelerin her yurttaş gibi benim de farkında olmam dışında, özellikle Kürtlerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde uzun süredir devam eden savaşta uygulanan göç ettirme siyaseti sonucunda kentlerdeki Kürt nüfusunun artmasıyla birlikte polisin daha baskıcı bir karakter kazanmış olabileceğini de düşünüyorum. Bütün bunlar yine de Türkiye'deki polisi, Latin Amerika veya İsrail'deki polise (ve hatta bazı ABD eyaletlerindeki polis örgütlerine) benzetmek için yeterli gerekçe oluşturmuyorlar.

Sosyal bilimler son tahlilde farklılıklar üzerinden ilerler. Çalışma boyunca, Türkiye'deki polisin, ağırlıklı olarak devlet inşâ süreçlerinin *yapısal* koşullarınca belirlenmiş farklılıklarını ortaya koymaya çalıştım. Söylemeye gerek yok: Bu farklılıkların hep böyle kalacağının bir garantisi yok. Gelecekte çok daha otoriter veya çok daha demokratik bir polis örgütüyle birlikte yaşayabiliriz. Bu yapının sunduğu "sınırlar" ve "fırsatlar" ne kadar iyi bilinirse, ikinci ihtimal o kadar güçlü kılınabilir.

Türkiye polisinin, siyasal ve toplumsal süreçlere müdahalesi, Batı'ya kıyasla çok daha yüksek bir düzeyde olmasına karşın, –örneğin Latin Amerika polisinde olduğu gibi– açıktan açığa sokakta adam vurma, evsiz çocukları öldürme gibi pratikler nadiren görülür. Keza, "aşırı şiddet" uygulamalarının, örneğin

ABD'nin bazı eyaletlerine kıyasla (örneğin Los Angeles) daha az olduğu söylenebilir.[4]

Sonucun neden böyle olmadığını anlayabilmek için Cumhuriyetin konsolidasyon döneminin özelliklerinin anlaşılması gerektiğini vurgulamayı önemli gördüm.

Milli Mücadele kısa bir sürede başarıya ulaşmıştır. Bu tarihten sonra rejim ne devrimini ihraç etmeye yönelmiş ne de savaşlara girişmiştir. Bunların yerine birincil öncelik, rejimi tahkim etmeye verilmiştir. Türkiye'nin bütün eksiklik ve zaaflarına karşın göreli olarak dayanıklı bir demokratik sistemi yaşatabildiğinin açıklamasını kısmen de olsa buralarda aramak gerekiyor. Bu nedenle polislik işi ile cumhuriyet rejiminin konsolidasyonu arasındaki ilişki üzerinde düşünmeye çalıştım. İTC döneminde gerçekleştirilen bürokratikleştirme düzeyi de Cumhuriyet rejiminin hızlı konsolidasyonunun anlaşılmasında ayrıca önemlidir.

Bunlar Türkiye'de polisin bilançosunun olumlu yönleridir. Buna karşılık, polisin siyasal süreçler üzerindeki etkisi, polis örgütü içindeki yüksek yolsuzluk düzeyi ya da polis üzerindeki denetim eksiklikleri gibi eşit derecede önemli olumsuz boyutları da bulunmaktadır. Demokratik bir Türkiye için mücadele verenlerin bu tarihsel mirası dikkate almalarında sayısız yarar var.

Demokrasi Mücadelesi ve Polis

Polis ve polislik sorunlarının tarihsel köklerine eğilen bu çalışmanın politika geliştirmeye dönük bir yaklaşım konusunda da birtakım içerimleri bulunmaktadır. Bu kitapta ele alındığı gibi, polise ilişkin sorunların büyük bir çoğunluğu devlet inşâ süreçlerinin dinamiklerinden beslenen takdir yetkilerindeki artış-

4 Az önce sözü edilen Türkiye'deki sosyal bilimlerin gereğinden fazla politize olmuş bağlamını düşünerek gönülsüz bir dipnot daha eklemek gerekiyor: Bu cümlede belirtilen pratikler, çalışmanın ana izleğiyle de tutarlı olarak, polisin kamu düzeni "suçlarına" ya da "adi" suçlulara olan davranışlara ilişkindir. Yoksa, siyasal "suçlara" polisin ne düzeyde bir şiddetle yanıt verdiğini hepimiz biliyoruz.

tan kaynaklanır. Tarihsel olarak her rejim kendi çıkarı için sadık polis güçleri oluşturmak istemişse de, bu durum devrimci rejimlerde daha keskin bir şekilde hissedilir. Polis bu rejimlerde hükümetlerin dönüştürücü siyasetlerinin asli organları arasındadır. Bu anlamda polis kendisini yargıya ve/veya vatandaşlara karşı daha az sorumlu kılan yasal güçlerle donatılmıştır.

Bu anlamıyla, polisle ilgili sorunlar denetlenebilirlik/hesap verilebilirlik sorunuyla ilişkilendirilebilir. Türkiye polisi, 1908'den bu yana dışsal veya yasal kontrol karşısında kayda değer ölçüde özerklik kazanmıştır. Polisin, özellikle kamu düzeni ile ilgili meseleleri bahane olarak kullanmak suretiyle takdir yetkisini ne şekilde arttırdığını gördük. Ayrıca devlet özel yasa ve yönetmelikler düzenleyerek polise belli ölçüde yasal dokunulmazlık da vermiştir. Bu bağlamda, Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat ve Polis Nizamnamesi –ki her ikisi de 1913 tarihlidir– özellikle zikredilmelidir. Bu yasa ve yönetmeliklere göre, bir savcının bir polis memurunu yargılaması son derece zorlaştırılmıştır.

Polisin hesap verebilirliğini sağlama konusunda literatürde iki yaklaşım bulunmaktadır. Birincisi, sorunu örgütsel bir sorun olarak ele alır. "Polisin örgütlenme modeli aynı zamanda polislerin düzen anlayışını da etkilemektedir... Bu nedenle, emir-komuta zincirinin ve güçlü bir aidiyet duygusunun eşlik ettiği açık bir hiyerarşik yapının varlığının, sosyal uyum ile az çok katı bir düzen anlayışına bağlı kalmayı dayatması muhtemeldir" (Skolnick 1993: 22). Bu yaklaşımın soruna yönelik çözüm önerisi, doğal olarak polis örgütünün adem-i merkezileşmesi olacaktır.

Moore ve Kelling bu genel yaklaşım doğrultusunda, mahalle temelinde örgütlenmiş ve mahallelilerin çeşitli düzeylerde katılacakları cemaat polisliğini (*community policing*) hesap verilebilirlik sorununa bir çözüm olarak önermektedirler (1983: 63-64). "Cemaat polisliği" kavramının problemlerini ayrıntılarıyla tartışmaksızın[5] bu yaklaşıma iki düzeyde eleştiri getirilebilece-

5 Toplumda var olan sınıfsal eşitsizlikleri göz ardı eden bu polis modelinin iyi bir eleştirisi için bkz. Robinson vd. 1994. Ayrıca bkz. van der Spuy 1989.

gini düşünüyorum. Birincisi, oldukça bürokratik ve devletçi bir kamu yönetiminin bulunduğu Türkiye ve Kıta Avrupa'sı ülkelerinin çoğunda ademi merkeziyetçiliğin uygulanması son derece güçtür. Ankara ve İstanbul dışında neredeyse bütün kentlerin taşra olarak adlandırıldığı Türkiye'de, poliste böylesi radikal örgütsel değişiklerin gerçekleşmesi için rejimin niteliğinde büyük bir değişme yaşanması gerekmektedir. İkinci ve daha önemli olan eleştiri ise bu yaklaşımın ardında yatan ve sorgulanmaya muhtaç olan bir varsayıma ilişkindir: Merkezi olarak örgütlenmiş bir polisin zorunlu olarak daha baskıcı, saldırgan ya da yurttaş inisiyatifine dayanan bir polislikten *a priori* daha az sorumlu olması için bir neden yoktur. Üstelik bunun tersinin doğru olduğu durumlar tarihte sıklıkla görülmüştür. Miller, Amerikan ve İngiliz polislerini karşılaştırırken şunları yazar: "Kurumsal gücün eksikliği aynı zamanda kurumsal kısıtlanmanın da eksikliği anlamına gelmektedir ve sonuçta bireymerkezli New York polis memuru, gayri-şahsi Londralı meslektaşından daha dehşet verici bir güce kavuşmaktadır" (Miller 1975: 85).

Polisin hesap verebilirliği sorununa ikinci yaklaşım, örgüte ilişkin disiplin süreçlerinin niteliğine vurgu yapmaktadır. Bu yaklaşım, *iç* ve *dış* olarak iki farklı denetim modeli üzerinde durur. Çoğunluğunu insan hakları savunucularının oluşturduğu bir grup, esas olarak dışsal denetim mekanizmaları üzerinden işletilen bir disiplin mekanizmasını gündeme getirir. Buna göre, polisin demokratikleşmesi ancak sivil yurttaşlardan oluşturulacak denetim kurullarının yetkilendirilmesiyle başarılabilecektir. Modelin iddiası odur ki, halkın denetleme yoluyla polislik işine katılması, polisin yetkisini kötüye kullanmasını büyük ölçüde azaltacaktır (Bayley 1985).

Görünürdeki bütün ikna ediciliğine karşın, bu yaklaşım birkaç sorunu beraberinde getirmektedir. İlk sorun, rejimin niteliğinden bağımsız olarak polis kültürüne içsel ve neredeyse evrensel bir boyutun bu modelde gözardı edilmesinden kaynaklanır: sessizlik yasaları. Polislik işinin son tahlilde toplumla çatışma içinde sürdürülmek durumunda olan bir görev olması ve

buna bağlı olarak polisin yurttaşlar tarafından mümkün olduğu kadar uzak durulması gereken bir kuvvet olarak algılanması nedeniyle polis memurları arasında büyük bir dayanışma duygusu ortaya çıkar. Etkili bir denetim mekanizmasının gerekli önkoşulu ise, polisin çalışması hakkında toplumdan ve zaman zaman da siyasi otoriteden saklanan bilgilere ulaşabilmektir. Oysa sözü edilen "sessizlik yasaları" nedeniyle, *tümüyle* sivil topluma dayalı bir denetleme mekanizmasının gerekli bilgiyi toplama şansı baştan kısıtlanmış olacaktır. Polisler kendilerine ilişkin kritik bilgileri "dışarıdan" kimselere vermeyeceklerdir.

Bununla ilişkili başka bir sorun da, herhangi bir yaptırım sisteminin tam anlamıyla etkili olabilmesi için yaşamsal önemde olan, ancak "dışsal mekanizmaların muhtemelen altından kalkamayacakları kumanda kapasitelerini güçlendirme" gerekliliğinden kaynaklanır (Potts 1983: 63). Bütün ağırlığı dışsal denetim üzerinde toplamak, polis örgütünün kendi içinden gerçekleştirilebilecek etkin bir iç düzenleme kapasitesini en başından devre dışı bırakacaktır. "Maalesef," diye yazmaktadır Bayley "bu kısır döngü kendi kendini beslemektedir ... Polisteki iç disiplinin gevşek olduğu yolunda halkta varolan yaygın inanç, dışsal kontrolün daha da yaygınlaştırılarak devam etmesi talebine yol açar." Polisin özsaygısını azaltan dışsal kontrol, kendi kendini düzenlemek için gereken kapasitenin örgüt içinde azalmasına yol açarak, az da olsa varlığını hissettirebilen disipline edici her türlü sınırlamanın da kendiliğinden zayıflamasına neden olacaktır. Bireysel aidiyetlerin, meslek içi sorumluluk alma inisiyatiflerinin ve örgüt içi denetlemenin meşruiyetinin zayıflaması ise yeni disiplinsizlik olaylarını körükleyecektir (Bayley 1985: 179).

Toplumsal taleplere daha duyarlı ve daha sorumlu bir polis örgütünün kurulmasına dönük en olgun yaklaşımlardan birini geliştiren Chevigny (1995) sivil topluma dayalı denetim mekanizması seçeneğinin açıklarını gösterdikten sonra, polisin kontrol edilmesinde yargının kullanılmasının daha sonuç alıcı olabileceği tezi üzerinde durur. Öncelikle yargı, davalarda işkence veya baskı yoluyla elde edilen itirafları reddedebilir. Böyle-

ce, polisin insanlara işkence yapmama doğrultusunda, kendisini kontrol etmesini bir dereceye kadar sağlayabilir. Türkiye'de İTC döneminde yürürlüğe giren Memurin Muhakemat Kanunu'nun büyük bir engel oluşturmasının nedeni budur. Savcılar görevini kötüye kullanan herhangi bir polise, üstlerinden resmi bir izin almaksızın doğrudan dava açamadığı sürece, etkin bir sorumluluk sistemi oluşturmak oldukça güç olacaktır. Fakat Chevigny, yargının etkin olarak kullanıldığı varsayımında bile, yargıya dayalı böylesi bir kontrol mekanizmasının polislerin denetlenmesi konusunda en hantal araç olduğunu söylemektedir. Bu mekanizmanın doğası gereği suçlamalar ancak olay olduktan sonra yapılmaktadır ve dahası, herhangi bir polisin adli sistem içinde kesin olarak suçlu bulunabilmesi için reddedilemeyecek açıklıkta çok fazla kanıtın bulunması gerektiğinden, başarı olasılığı da oldukça düşüktür. Yargı kontrolü konusundaki en büyük tehlike, Türkiye'de de çok yakından bildiğimiz gibi, her kaybedilen davayla birlikte yargıya dayalı denetleme sistemin itibarının kayba uğrayacak olmasıdır. Sonuç alınamayan davalar arttıkça, polisin demokratikleşmesi yolunda çaba harcayanların geleceğe olan umutları da sönecektir.

Bütün bunlardan sonra, Chevigny iç ve dış sorumluluk unsurlarını bütünleştiren üç parçalı bir sorumluluk sistemi önerisini getirir. Bu sistem, i) şikâyete temel oluşturan olguları toplayan bir birim; ii) polis şubesinden gerekli belgeleri sağlama yetkisine sahip bir ombudsman ve iii) bu iki birimin elde ettiği bulguları söz konusu polis şubesinin çalışma esaslarıyla uyumlaştırarak onların uygulanır hale gelmesini sağlayan, polis örgütünün içinden seçilmiş bir genel müfettişten oluşmaktadır (Chevigny 1995: 114).

Bütün bunlarda halkın rolü nedir? Aşırı ve kontrolsüz polis şiddetinin yaygınlaştığı olağanüstü dönemler dışında, polisin denetlenmesi devletlerin temel kaygıları arasında yer almaz. Bu nedenledir ki, soruna ilişkin ilk inisiyatifler daima toplumsal güçlerden gelmiştir. Türkiye'de polisin denetlenmesine ilişkin en yakıcı sorun da burada başlar. Türkiye'de demokratik haklar mücadelesi veren kesimlerin ve/veya akademik faaliyetlerini bu

yolda sürdürmeye çalışanların polisliğe ilişkin sorunlarda gösterdikleri ihmalkarlık ve kayıtsızlık polis örgütünün demokratikleşmesi yönünde bir inisiyatifin oluşmasını kolaylaştırmıyor. Anlaşılan, polis, rejimin kuklasından başka bir şey olmayan, bu nedenle de özel bir ilgiyi hak etmeyen bir kurum olarak değerlendiriliyor. Buradan bakıldığında, ülkenin genel demokratikleşmesi sağlanmadan polis üzerinde kafa yormak anlamsız bir "enerji sarfiyatından" başka bir şey olmayacaktır.

Sorunların çözümünü mutasavver bir geleceğe havale etmeksizin bugünden bir sivil haklar mücadelesinin gerekliliğine inananlar içinse, Türkiye'deki en acil görevlerden biri polis ve polislik işinin karmaşık yönleri konusunda halkın bilincini/duyarlılığını yükseltmek olmalıdır. Bu çalışma nihayetinde bir tarih çalışmasıdır ve günümüze ilişkin siyasal sorunlara herhangi bir şekilde tercümanlık yapması ondan beklenmemelidir. Öte yandan Weber'in yetkinlikle belirttiği gibi her türlü tarihsel çalışmanın kaçamayacağı bir "münasebet" boyutu olduğunu biliyoruz. Herhangi bir konu ya da problem alanı üzerine çalışmak, ancak belirli bir kaygının eşiğinden bakıldığında bize anlamlı gelecektir. Başka bir deyişle üzerine odaklandığımız konunun siyasal, ideolojik veya ahlâki değerlerimizle bir şekilde *münasebeti* vardır. Öyleyse şunu söyleyebilirim: Sorunun *ve* fırsatların tarihsel köklerine ilişkin bu çalışma, gelecekteki başka tarihsel veya politika-oluşturucu çalışmalara bir ilgi uyandırabilir ya da yukarıda sözünü ettiğim bilincin yükseltilmesi yolunda küçük bir katkı yapabilirse önemli bir amacına ulaşmış olacaktır.

BİRİNCİL KAYNAKLAR

Arşiv Malzemesi

Başbakanlık Arşivi, İstanbul.

— *Cevdet Tasnifi -Zaptiye-*, 1750-1850.

— *Dahiliye Nezareti, Muhaberat-ı Umumiye İdaresi* (DH.MUİ), 1910.

— *Dahiliye Nezareti Muhaberat-ı Umumiye Mecmuası*, 1913-1917.

— *Dahiliye Nezareti - Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti, Tahrirat Kalemi* (DH.EUM. THR), 1909-1910.

—*Dahiliye Nezareti-Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti, Emniyet Şubesi* (DH.EUM.EMN), 1911-1914.

— *Dahiliye Nezareti - Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti, Evrak Odası* (DH.EUM.VRK), 1909-1921.

Başbakanlık Arşivi, Ankara.

— Bakanlar Kurulu Kararları (BKK)

Düsturlar: Birinci ve İkinci Tertip

Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi, 1877

Meclis-i Mebusan Zabıt Ceridesi, 1908-1920.

Meclis-i Ayan Zabıt Ceridesi, 1908-1920.

Levayih ve Tekalif-i Kanuniye ve Encümen Mazbataları, 1908-1912.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi, 1920-1930.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Gizli Celse Zabıtları

Dergiler

Polis, 1911-1912 (no.1-no.31).

Polis Mecmuası, 1913-1916; 1922-1940. *(PM)*

Polis Gazetesi, 1939.

Polis Magazin, 1952-1953.

Yıllıklar

Devlet-i Ali-i Osmaniyenin 1313 Senesine Mahsus İstatistik-i Umumiyesi, 1900.

Kastamonu Vilayet Salnamesi 1885- 1891.

Anılar/Tanıklıklar

Ahmet Rasim (1922/1987). *Fuhş-i Atik*. İstanbul: Arba Yayınları.

Amca, Hasan (1958/1989). *Doğmayan Hürriyet*. İstanbul: Arba Yayınları.

Belen, Osman (1953). "Vazife Hayatımdaki Hatıralarım," *Polis Magazin*, 8-9-11.

Bener, Şerif Hikmet (1953). "Türk Polisi," *Polis Magazin*, 11.

Buxton, Charles Roden (1909). *Turkey in Revolution*. New York: Charles Scribner's Sons.

Enver Paşa (1991). *Enver Paşa'nın Anıları*. H. E. Erdoğan, der., İstanbul: İletişim Yayınları.

Ertürk, Hüsamettin (1969). *İki Devrin Perde Arkası*. Samih Nafiz Tansu, der., İstanbul: Ararat Yayınevi.

Eversley, Lord (1917). *The Turkish Empire*. New York: Dodd, Mead and Company.

Halil Menteşe (1946/1986). *Halil Menteşe'nin Anıları*. İsmail Arar, der., İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

Haslip, Joan (1958). *The Sultan: The Life of Abdulhamid II*. New York: Holt, Rinheart and Winston.

İbrahim Feridun (1910). *Polis Efendilere Mahsus Terbiye ve Muamelat-ı Meslekiye*. Cağaloğlu: Matbua-i Hayriye ve Şürekası.

İnönü, İsmet (1987). *Hatıralar*. 2. Kitap. İstanbul: Bilgi Yayınevi.

İnönü, İsmet (1946). *İnönü'nün Söylev ve Demeçleri*. Ankara: MEB Basımevi.

Kadri, Hüseyin Kazım (1991). *Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Hatıralarım*. İsmail Kara, der., İstanbul: İletişim Yayınları.

Komintern Belgelerinde Türkiye: Şefik Hüsnü, Yazı ve Konuşmalar (1995); İstanbul: Kaynak Yayınları.

Köksal, Faik (1953). "Makaslı Hırsızlar," *Polis Magazin*, 7.

Kuran, Ahmed Bedevi (1945). *İnkılap Tarihimiz ve Jön Türkler*. İstanbul: Tan Matbaası.

Lütfi Fikri (1991). *Lütfi Fikri Bey'in Günlüğü*. Yücel Demirel, der., İstanbul: ARMA Yayınları.

Mahmud Şevket Paşa (1988). *Günlük*. İstanbul: Arba Yayınları.

On Beşinci Yıl Kitabı. (1938). Ankara: Cumhuriyet Halk Partisi Yayınları.

Öge, A. R. (1957). *Meşrutiyetten Cumhuriyete Bir Polis Şefinin Gerçek Anıları*. Bursa.

Patrick, Mary Mills (1929). *Under Five Sultans*. New York: The Century Co.

Riggs, C. Richard (1922/1995). "Yetişkinlerde Suç," *İstanbul 1920* içinde. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Sadri Sema (1952\1991). *Eski İstanbul'dan Hatıralar*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Tokgöz, Ahmed İhsan (1930/1993). *Matbuat Hatıralarım*. Alpay Kabacalı, der., İstanbul: İletişim Yayınları.

Topuzlu, Cemil (1951/1982). *80 Yıllık Hatıralarım*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.

Uzer, Tahsin (1987). *Makedonya Eşkıyalık Tarihi ve Son Osmanlı Yönetimi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Yalçın, Hüseyin Cahit (1935). "Türkiye'yi Yaşatmak", *Yakın Tarihimiz*, 1 (7).

Yalçın, Hüseyin Cahit (19555/2000). *Siyasal Anılar*. R. Mutluay, der., İstanbul: İş Bankası Yayınları.

Yalman, Ahmet Emin (1956). *Turkey in My Time*. Oklahoma: Norman.

İKİNCİL KAYNAKLAR

Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye

Abacı, Nurcan (2001). *Bursa Şehri'nde Osmanlı Hukuku'nun Uygulanması (17. yüzyıl)*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.

Açıkmeşe, İbrahim (1993). "Cumhuriyetin 70. yılında jandarma genel komutanlığı," *Türk İdare Dergisi*, no. 401.

Ahmad, Feroz (1980). "Vanguard of a Nascent Bourgeoisie: The Social and Economic Policy," Halil İnalcık ve Osman Okyar, der., *Social And Economic History of Turkey (1071-1920)* içinde. Ankara: Meteksan.

Ahmad, Feroz (1985). "İttihat ve Terakki'nin Dış Politikası (1908-1919)," *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. Cilt 2. İstanbul: İletişim Yayınları.

Ahmad, Feroz (1986a). *İttihatçılıktan Kemalizme*. İstanbul: Kaynak Yayınları.

Ahmad, Feroz (1986b). *İttihat ve Terakki, 1908-1914*. İstanbul: Kaynak Yayınları.

Ahmad, Feroz (1993). *The Making of Modern Turkey*. Londra: Routledge.

Akarlı, Engin (1979). "Friction and Discord Within the Ottoman Government Under Abdulhamid II (1876-1909)," *Boğaziçi Üniversitesi Dergisi*, no. 7.

Akçam, Taner (1992). *Siyasi Kültürümüzde Zulüm ve İşkence*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Akın, Ahmet (1977). "İç Güvenlik ve Jandarma Teşkilatı Hakkında Kişisel Görüşler," *Türk İdare Dergisi*, no. 357.

Akşin, Sina (1983). *Milli Mücadele ve İstanbul Hükümetleri*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Akşin, Sina (1986). "I. Meşrutiyet Üzerine Bazı Düşünceler," *Uluslararası Midhat Paşa Semineri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Aktar, Cengiz (1993). *Türkiye'nin Batılılaştırılması*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Alkan, Ahmet Turan (1992). *İkinci Meşrutiyet Devrinde Ordu ve Siyaset*. İstanbul: Cedit Neşriyat.

Alyot, Halim (1947). *Türkiyede Zabıta*. Ankara: Kanaat Basımevi.

Arsel, İlhan (1973). "Sivil İdarenin Teminatı." *Polens*, 3.

Aslanoğlu, Hüsnü (1946). "Zabıta Kuvvetlerinin Birleştirilmesi." *Türk İdare Dergisi*, 178.

Avcıoğlu, Doğan (1974). *Milli Kurtuluş Tarihi*. 3 cilt. İstanbul: İstanbul Matbaası.

Aybars, Ergun (1994). *Çağdaşlaşma ve Laik Demokrasi*. İzmir: İleri Kitabevi.

Barkey, Karen (1994). *Bandits and Bureaucrats*. Ithaca: Cornell University Press.

Bayur, Yusuf Hikmet (1963). *Türk İnkılap Tarihi*. Cilt I, Kısım 1. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Bayur, Yusuf Hikmet (1964). *Türk İnkılap Tarihi*. Cilt I, Kısım 2. Ankara: TTK Basımevi.

Belen, Fahri (1971). *Ordu ve Politika*. İstanbul: Bakış Matbaası.

Belge, Murat (1991). "Tüm toplum Atatürk adına ordudan dayak yedi," Levent Cinemre-Ruşen Çakır, der. *Sol Kemalizme Bakıyor* içinde. İstanbul: Metis Yayınları.

Benbassa, Esther (1986). "1901'de İzmir'de Cereyan Etmiş bir Kan İftirası Vak'ası," *Tarih ve Toplum*, 30.

Berber, Engin (1997). *Sancılı Yıllar: İzmir 1918-1922*. Ankara: Ayraç Yayınevi.

Berkes, Niyazi. *Türkiye'de Çağdaşlaşma*. İstanbul: Doğu-Batı Yayınları.

Berksun, H. (1946). "İçtimai Dertlerden," *Türh İdare Dergisi*, 178.

Berktay, H. (1983). *Kabileden Feodalizme*. İstanbul: Kaynak Yayınları.

Berktay, H. (1987). "Türkiye'nin Özgüllükleri Üzerine Bazı Düşünceler II." *Saçak*. 42: 24-39.

Berktay, H. (1992). "The Search For the Peasant in Western and Turkish History/ Historiography," Halil Berktay ve Suraiya Faroqhi, der., *New Approaches to State and Peasant in Ottoman History* içinde. Londra: Frank Cass.

Birinci, Ali (1990). *Hürriyet ve İtilaf Fırkası*. İstanbul: Dergah Yayınları.

Bôcüzade Süleyman Sami (1899/1983). *Isparta Tarihi*. İstanbul: Serenler Yayını.

Boratav, Korkut (1988). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.

Cerrahoğlu, A. (1975). *Türkiye'de Sosyalizmin Tarihine Katkı*. İstanbul: May Yayınları. [Genişletilmiş yeni basım: (Kerim Sadi adıyla), İletişim Yayınları, İstanbul 1997]

Çadırcı, Musa (1991). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Çakır, Serpil (1994). *Osmanlı Kadın Hareketi*. İstanbul: Metis Yayınları.

Çavdar, Tevfik (1970). *Osmanlı İmparatorluğu'nun Yarı Sömürgeleşmesi*. Ankara: Ant Yayınları.

Çavdar, Tevfik (1984). *Talat Paşa*. Ankara: Dost Yayınları.

Çavdar, Tevfik (1988). "Abdülkadir Kemali Bey ve 'hürriyeti şahsiye' yasası." *Murat Sarıca Armağanı* içinde. İstanbul: Aybay Yayınları.

Çavdar, Tevfik (1995). *Türkiye Demokrasi Tarihi, 1839-1950*. Ankara: İmge Kitabevi.

Çevikbaş, Rafet (1990). "Türkiye'de Kamu Yonetimi Siyasal İktidar İlişkisinin Evrimi." *Türk İdare Dergisi*, 388.

Çulcu, Murat (1992). *Hilafetin Kaldırılması Sürecinde Cumhuriyetin İlanı ve Lütfi Fikri Davası*. İstanbul: Kastaş Yayınları.

Cleveland, William L. (1994). *A History of the Modern Middle East*. Boulder: Westview Press.

Criss, Bilge (1993). *İşgal Altında İstanbul, 1918-1923*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Dağlı, Yücel ve C. Üçer (1997). *Tarih Çevirme Kılavuzu*. Cilt V. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınevi.

Danişmend, İsmail Hami (1972). *İzahlı Osmanlı Tarihi Kronolojisi*. Cilt IV. İstanbul: Türkiye Yayınevi.

Davison, Roderic (1968). *Turkey*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.

Demirel, Ahmet (1994). *Birinci Meclis'te Muhalefet*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Demirel, Ahmet (1996). *Ali Şükrü Bey'in Tan Gazetesi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Dündar, Nihat (1993). "Osmanlı Yönetiminde 78, Cumhuriyet Döneminde 70 yılı geride Bırakan Bir Teşkilat: Polis Teşkilatı." *Türk İdare Dergisi*, 401.

Duru, C., K. Turan ve A. Ongeoğlu (1982). *Atatürk Dönemi Maliye Politikası*. Ankara: Barış Matbaası.

Eldem, Edhem (1998). "Osmanlı Devleti ve Fransa: 17. ve 18. Yuzyıllarda Devlet-Ekonomi İlişkilerine Karşılaştırmalı Bir Bakış." *Osmanlı'dan Cumhuriyete. Problemler, Araştırmalar, Tartışmalar* içinde. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Emiroğlu, Kudret (1999). *Anadolu'da Devrim Günleri*. Ankara: İmge Kitabevi.

Eralp, Nejat (1989). "II. Meşrutiyette Silahlı Kuvvetler ile İlgili Üç Önemli Kanun," *IV. Askeri Tarih Semineri-Bildiriler* içinde. Ankara: Gen. Kur. ATASE Yayınları.

Eraslan, F. ve İ. Metin (1984). *Türk Polis Tarihi: Kurtuluş Savaşında İç Güvenlik ve Polis*. Ankara: Aslımlar Basımevi.

Ergenç, Özer (1976). "Osmanlı Şehirlerindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerinde Bazı Düşünceler." *VIII. Türk Tarih Kongresi*. II. Cilt. Ankara: TTK Basımevi.

Ergenç, Özer (1982). "Osmanlı Klasik Dönemindeki 'Eşraf ve Ayan' Üzerine Bazı Bilgiler." *Journal of Ottoman Studies II*. ss. 105-113.

Ergenç, Özer (1984). "Osmanlı Şehrindeki 'Mahalle'nin İşlev ve Nitelikleri Üzerine." *The Journal of Ottoman Studies IV*. ss. 69-78.

Ergenç, Özer (1999). "Osmanlı Klasik Düzeni ve Özellikleri Üzerine Bazı Açıklamalar." *Osmanlı Ansiklopedisi*. 4. Cilt. Ankara: Yeni Türkiye Yayınları. ss. 32-39.

Ergun, Doğan (1983). "Türkiye'de Cumhuriyet Döneminde Sosyoloji ve Gelişmesi," *Cumhuriyet Donemi Türkiye Ansiklopedisi* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları.

Ergut, Ferdan (1994). "Demokrasi Tarihinin Öznesi." *Toplum ve Ekonomi*. 6: 205-222.

Ergut, Ferdan (1995). "Demokrasi, Politik Toplum, Parti." *Toplum ve Bilim*. Kış 68: 87-103.

Ergut, Ferdan (2001). "Polis Çalışmaları İçin Kavramsal Bir Çerçeve." *Amme İdaresi Dergisi*. 34/1: 59-79.

Ergut, Ferdan (2001/2002). "Sosyal bilimlerde tartışma ortamının kurgulanması ve tarihsel sosyolojinin imkânları." *Toplum ve Bilim*. Kış. no. 91: 213-228.

Eroğlu, Hamza (1990). *Türk İnkılap Tarihi*. Ankara: Savaş Yayınevi.

Esatlı, Mustafa Ragıp (1975). *İttihat ve Terakki*. İstanbul: Hürriyet Yayınları.

Faroqhi, Suraiya (1992). "In Search of Otttoman History," H. Berktay ve S. Faroqhi, der., *New Approaches to State and Peasant in Ottoman History* içinde. Londra: Frank Cass.

Faroqhi, Suraiya (1993). *Osmanlı'da Kentler ve Kentliler*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Findley, Carter (1985). "19.yy'da Osmanlı İmparatorluğu'nda Bürokratik Gelişme." *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* içinde. Cilt 1. İstanbul: İletişim Yayınları.

Findley, Carter (1994). *Osmanlı Devletin'de Bürokratik Reform*. İstanbul: İz Yayıncılık.

Frey, Frederick (1965). *The Turkish Political Elite*. Cambridge: MIT Press.

Genç, Mehmet (1973). "Osmanlı Sisteminde Malikane Sistemi," O. Okyar, der., *Türkiye İktisat Tarihi Semineri* içinde. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.

Genç, Mehmet (1994). "Ottoman Industry in the Eigteenth Century: General Framework, Characteristics, and Main Trends." Donald Quatert, der., *Manufacturing in the Ottoman Empire and Turkey, 1500-1950* içinde. New York: State University of New York Press.

Genç, Mehmet (2000). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Ekonomi*. İstanbul: Ötüken Neşriyat A.Ş.

Georgeon, Francois (1995). "Son Canlanış: 1878-1908." Paul Dumont, der, *Osmanlı İmparatorluğu Tarihi, Cilt II* içinde. İstanbul: Cem Yayınevi.

Gerber, Haim (1994). *State, Society, and Law in Islam*. New York: SUNY Press.

Gülmez, Mesut (1983). "Polis Örgütünün İlk Kuruluş Belgesi Ve Kaynağı." *Amme Idaresi Dergisi*, 16 (4).

Gülmez, Mesut, der. (1983). *Türkiye Belgesel Çalışma İlişkileri Tarihi*. Ankara: TODAIE Yayınları.

Gülmez, Mesut (1984). "İşçi Sorunu ve Polis Mevzuatı: Fransa Örneği ve Polis Nizamı'nın 12. Maddesi." *Amme Idaresi Dergisi*, 17 (1).

Günday, Metin (1996). *Idare Hukuku Dersleri*. Ankara: İmaj Yayıncılık.

Güran, Sait (1970). "Genel İdari Zabıta Faaliyetlerinde Askeri Kuvvetlere Başvurulması." *Amme Idare Dergisi*. 13 (1).

Güran, Sait (1980). "Toplumsal Olaylarda Askeri Kuvvetlerden Yararlanılması." *Amme Idaresi Dergisi*, 13 (1).

Gürel, Kenan (1973). "50. Yılında Polisin Hukuksal Yapısı." *Polens*. No. 3.

Gürsel, Seyfettin (1985). "Osmanlı Dış Borçları." *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. Cilt 3. İstanbul: İletişim Yayınları.

Güzel, M. Şehmus (1985). "Tanzimat'tan Cumhuriyete Toplumsal Değişim ve Kadın." *Tanzimat'tan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Güzel, M. Şehmus (1993). *Türkiye'de İşçi Hareketleri*. İstanbul: Sosyalist Yayınları.

Haldon, John (1992). "The Ottoman State and the Question of State Autonomy: Comparative Perspectives," Halil Berktay ve Suraiya Faroqhi, der., *New Approaches to State and Peasant in Ottoman History* içinde. Londra: Frank Cass.

Hale, William (1981). *The Political and Economic Development of Modern Turkey*. Londra: Croom Helm.

Hanioğlu, Şükrü (1995). *Young Turks in Opposition*. New York: Oxford University Press.

Heper, Metin (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekcilik ve Modernleşme*. İstanbul: Bogaziçi Ünversitesi Yayınları.

Heper, Metin (1985). "19. Yüzyılda Osmanlı Bürokrasisi." *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* Cilt 1. İstanbul: İletişim Yayınları.

İnan, Huricihan İslamoğlu (1991). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Devlet ve Köylü*. İstanbul: İletişim Yayınları.

İslamoğlu, Huri (2001). "Modernities Compared: State Transformations And Constitutions of Property In the Quing and the Otoman Empires." *Journal of Early Modern History*, no. 4: 353-386.

Issawi, Charles (1980). *The Economic History of Turkey: 1800-1914*. Chicago: Chicago University Press.

Issawi, Charles (1982). "The Transformation of the Economic Position of the *Millets* in the Ninteenth Century," Benjamin Braude ve Bernard Lewis, der., *Christians and Jews in the Ottoman Empire* içinde. New York: Holmes and Meier Publishers Inc.

Jwaideh, Wadie (1960). *The Kurdish Nationalist Movement: Its Origins and Development*. Basılmamış Doktora Tezi. New York: Syracuse University. [Türkçesi: *Kürt Milliyetçiliğinin Tarihi*, çev. İsmail Çekem-Alper Duman, İletişim Yayınları, İstanbul 1999]

Kandemir, Feridun (1952). "Balkan tipi eski particiliğimiz tarihinden bir sayfa." *Resimli Tarih Mecmuası*, 26.

Kansu, Aykut (1995). *1908 Devrimi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Kara, İsmail (1991). "Hüseyin Kazım Kadri'nin Hayatı ve Eserleri." İ. Kara, der., *Meşrutiyet'ten Cumhuriyet'e Hatıralarım* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları.

Karakışla, Yavuz Selim (1998). "Osmanlı Sanayi İşçisi Sınıfının Doğuşu, 1839-1923." D. Quatert ve E. Zürcher, der., *Osmanlı'dan Cumhuriyet Türkiye'sine İşçiler, 1839-1950* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları.

Karal, Enver Ziya (1957). *Türkiye Cumhuriyeti Tarihi, 1918-1953*. İstanbul: Maarif Basımevi.

Kars, Zafer (1984). *Belgelerle 1908 Devrimi Öncesinde Anadolu*. İstanbul: Kaynak Yayınları.

Kasaba, Reşat (1994). "A time and a place for the nonstate: social change in the Ottoman Empire during the long ninteenth century," J. Migdal, A. Kohli, ve V. Shue, der., *State Power and Social Forces* içinde. Cambridge: Cambridge University Press.

Kazancıgil, Ali (1986). "Türkiye'de Modern Devletin Oluşumu ve Kemalizm." E. Kalaycıoğlu ve A.Y. Sarıbay, der., *Türk Siyasal Hayatının Gelişimi* içinde. İstanbul: Beta Yayımevi.

Kazancıgil, Ali (1994). "The Deviant Case in Comparative Analysis - High Stateness in a Muslim Society: The Case of Turkey," Mattei Dogan ve Ali Kazancigil, der., *Comparing Nations* içinde. Cambridge: Blackwell.

Keyder, Çağlar (1980). "Ottoman Economy and Finances, 1881-1918" Halil İnalcık ve Osman Okyar, der., *Türkiye'nin Sosyal ve Ekonomik Tarihi* içinde. Ankara: Meteksan.

Keyder, Çağlar (1981). *The Definition of a Peripheral Economy: Turkey 1923-1929*. Cambridge: Cambridge University Press and Editions de la Mansion des Sciences de l'Homme.

Keyder, Çağlar (1985). "Osmanlı Devleti ve Dünya Ekonomik Sistemi." *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. Cilt 3. İstanbul: İletişim Yayınları.

Keyder, Çağlar (1988). "Class and State in the Transformation of Modern Turkey," Fred Halliday ve Hamza Alavi, der., *State and Ideology in the Middle East and Pakistan* içinde. New York: Monthly Review Press.

Keyder, Çağlar (1989). *Türkiye'de Devlet ve Sınıflar*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Kili, Suna (1982). *Atatürk Devrimi*. Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınevi.

Kıray, Emine (1993). *Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Koçak, Cemil (1990). "Siyasi Tarih (1923-1950)," Sina Akşin, der., *Türkiye Tarihi, 1908-1980* içinde. Cilt 4. İstanbul: Cem Yayınları.

Koçak, Cemil (1991). *Türk-Alman İlişkileri 1929-1939* (Türkish-German Relations 1929-1939). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Kurdakul, Necdet (1994). "81'inci Yıldönümünde Mahmut Şevket Paşa Suikastı", *Toplumsal Tarih*, cilt1, no. 6.

Kurmuş, Orhan (1982). *Emperyalizmin Türkiye'ye Girişi*. Ankara: Savaş Yayınları.

Landau, Jacob M. (1995). *Pan-Turkism. From Irredentism to Cooperation*. Bloomington: Indiana University Press.

Lewis, Bernard (1968). *The Emergence of Modern Turkey*. New York: Oxford University Press.

Makal, Ahmet (1997). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Çalışma İlişkileri, 1850-1920*. İstanbul: İmge Kitabevi.

Minassian, A. Ter (1997). "1876-1923 Döneminde Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyalist Hareketin Doğuşunda ve Gelişmesinde Ermeni Topluluğunun Rolü", Mete Tunçay ve Erik J. Zürcher, der. içinde, *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyalizm ve Milliyetçilik*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Mumcu, Ahmet (1994). *Tarih Açısından Türk Devrimi'nin Temelleri ve Gelişimi*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.

Okçabol, Derviş (1939). *Meslek Terbiyesi*. Ankara: Ankara Polis Enstitüsü Neşriyatı.

Okçabol, Derviş (1940). *Zabıta Tarihi*. Ankara: Ankara Polis Enstitüsü Neşriyatı.

Olcay, Şükrü (1957). "Jandarmanın İdare Amirleriyle Kanuni Münasebetleri, Muhtelif Vekaletlerle Bağlılığı", *Türk İdare Dergisi*, no. 247.

Ortaylı, İlber (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*. Ankara: Sevinç Matbaası.

Ortaylı, İlber (1976). "Osmanlı Kadısının Taşra Yönetimindeki Rolü Üzerine," *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (1).

Ortaylı, İlber (1978). "İmparatorluk döneminde mahalli idarelerin ve belediyeciliğin evrimi," *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi* içinde. Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Ortaylı, İlber (1979). *Türkiye İdare Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Ortaylı, İlber (1983). *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*. İstanbul: Hil Yayın.

Ortaylı, İlber (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayın.

Ortaylı, İlber (1994). *Osmanlı Devrinde Kadı*. Ankara: Turhan Kitabevi.

Owen, Roger (1981). *The Middle East in the World Economy: 1800-1914*. New York: Methuen.

Özbek, Nadir (1999). "II. Meşrutiyet İstanbul'unda Dilenciler ve Serseriler," *Toplumsal Tarih*, 64, İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları.

Özbek, Nadir (2002). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Sosyal Devlet*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Özel, Rahmi (1974). "Adli Zabıta Teşkilatı Kurulmalıdır," *Dr. Recai Seçkin'e Armağan* içinde. Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakultesi Yayınları.

Özkaya, Yücel (1994). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Ayanlık*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Öztürk, Osman (1973). *Osmanlı Hukuk Tarihinde Mecelle*. İstanbul: İrfan Matbaası.

Pamuk, Şevket (1982). "World Economic Crises and the Periphery: The Case of Turkey." Edward Friedman, der., *Ascent and Decline in the World System* içinde. California: Sage Publication.

Pamuk, Şevket (1984). *Osmanlı Ekonomisi ve Dünya Kapitalizmi, 1820-1913*. İstanbul: Yurt Yayınları.

Pamuk, Şevket (1985). "Osmanlı Ekonomisinin Dünya Kapitalizmine Açılışı." *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. Cilt 3. İstanbul: İletişim Yayınları.

Pamuk, Şevket (1999/2000). "Osmanlı ekonomisinde devlet müdahaleciliğine yeniden bakış." *Toplum ve Bilim*. no. 83. ss. 133-146.

Parlar, Suat (1996). *Osmanlı'dan Günümüze Gizli Devlet*. İstanbul: Spartaküs Yayınları.

Parushev, Parashki (1981). *Atatürk*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Pehlivanlı, Hamit (1992). *Askeri Polis Teşkilatı*. Ankara: T.C Genelkurmay Başkanlığı.

Pehlivanlı, Hamit (1993). *Tedkik Heyeti Amirlikleri*. Ankara: T.C. Genelkurmay Başkanlığı.

Petrosyan, Y. A. (1974). *Sovyet Gözüyle Jön Türkler*. İstanbul: Bilgi Yayınevi.

Savcı, Bahri (1978). "Türkiye'de Kamu Özgürlükleri." *Armağan: Kanun-u Esasi'nin 100. Yılı* içinde. Ankara: Sevinç Matbaası.

Sayar, Ahmed Güner (2001). *Osmanlı'dan 21. Yüzyıla*. İstanbul: Ötüken Yayınları.

Saydam, Abdullah (1994). "Tanzimatçıların Ağalık ve Beylik Kurumunu Kaldırmaya Yönelik Çalışmaları," *Toplumsal Tarih*, Ekim, no. 10, ss. 9-13.

Sertoğlu, Midhat (1986). *Osmanlı Tarih Lugatı*. İstanbul: Enderun Kitabevi.

Shaw, Stanford ve E. K. Shaw (1977). *History of the Ottoman Empire and Modern Türkey, 1808-1975*. Cilt2. Cambridge: Cambridge University Press.

Tacan, Necati (1940). "Tanzimat ve Ordu." *Tanzimat* içinde. İstanbul: Maarif Matbaası.

Tamdoğan-Abel, Işık (2000). "Hanlar ya da Osmanlı Kentinde Yabancı." François Georgeon ve Paul Dumont, der., *Osmanlı İmparatorluğu'nda Yaşamak* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları.

Taner, Tahir (1953). *Ceza Hukuku*. İstanbul: Akgün Matbaası.

Tanör, Bülent (1992). *Türkiye'de Yerel Kongre İktidarları*. İstanbul: Afa Yayınları.

Tanör, Bülent (1995). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelismeleri*. İstanbul: Der Yayınları.

Tanör, Bülent (1996). *Kuruluş Üzerine 10 Konferans*. İstanbul: Der Yayınları.

Tekeli, İlhan (1978). "Cumhuriyet döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi." İlhan Tekeli ve İlber Ortaylı der., *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi* içinde, Ankara: Türk İdareciler Derneği.

Tekeli, İlhan (1993). "İcabında Plan", *İstanbul*, no. 4.

Tekeli, İlhan ve Selim İlkin (1989). *Ege'deki Sivil Direnişten Kurtuluş Savaşı'na Geçerken Uşak Heyet-i Merkeziyesi velbrahim (Tahtakılıç) Bey*. Ankara: Türk Tarih Kurumu.

Thobie, Jacques (1985). "Osmanlı Devletinde Yabancı Sermaye," *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* içinde. cilt 3. İstanbul: İletişim Yayınları.

Timur, Taner (1984). "Osmanlı Gizli Polis Örgütü Nasıl Kuruldu," *Tarih ve Toplum*, 1.

Timur, Taner (1993). *Türk Devrimi ve Sonrası*. 2. Basım. Ankara: İmge Kitabevi.

Tokay, Gül (1996). *Makedonya Sorunu*. İstanbul: Afa Yayınları.

Tongur, Hikmet (1946). *Türkiye'de Genel Kolluk*. Ankara: Kanaat Basımevi.

Toprak, Zafer (1985). "Türklerin Şarlok Holmes'i Aman Vermez Avni." *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Toprak, Zafer (1987). "İstanbul'da Fuhuş ve Zührevi Hastalıklar 1914-1933." *Tarih ve Toplum*, no.39.

Toprak, Zafer (1988). "İktisat Tarihi," *Osmanlı Devleti, 1600-1908*. Cilt 3. İstanbul: Cem Yayınevi.

Toprak, Zafer (1995a). "Aydın, Ulus-Devlet, Popülizm," Sabahattin Şen, der., *Türk Aydını ve Kimlik Sorunu*. İstanbul: Bağlam Yayınları.

Toprak, Zafer (1995b). *İttihat Terakki ve Devletçilik*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tosun, Mustafa (1970). *Türkiye'de Valilik Sistemi*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Tunaya, Tarık Zafer (1975). *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası.

Tunaya, Tarık Zafer (1981). *Devrim Haraketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*. İstanbul: Turhan Yayınevi.

Tunaya, Tarık Zafer (1988). *Türkiye'de Siyasal Partiler: İkinci Meşrutiyet Dönemi*. İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

Tunaya, Tarık Zafer (1989). *Türkiye'de Siyasal Partiler: İttihat ve Terakki*. İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

Tunçay, Mete (1978). "Heyeti Mahsusalar: 1923-1938," *Kanuni Esasi'nin 100. Yılı* içinde. Ankara.

Tunçay, Mete (1990). "Siyasal Tarih 1908-1923," Sina Akşin, der., *Türkiye Tarihi*. Cilt 4. İstanbul: Cem Yayınevi.

Tunçay, Mete (1991). "Mustafa Suphi öldürülmeseydi muhtemelen bakan olurdu," Levent Köker, der., *Sol Kemalizme Bakıyor*. İstanbul: Metis Yayınları.

Tunçay, Mete (1992). *T.C'nde Tek-Parti Yönetiminin Kurulması, 1923-1931*. İstanbul: Cem Yayınevi.

Türk Polisi (1995). Ankara: Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınları.

Türkdoğan Orhan (1986). "1906-1907 Erzurum Hürriyet Ayaklanması I," *Türk Kültürü*, no. 255, ss. 453-468.

Tutum, Cahit (1972). *Türkiye'de Memur Güvenliği*. Ankara: TODAIE Yayınları.

Ubicini M. A. (1856/1973). *Letters on Turkey*. New York: Arno Press, A New York Times Company. [Türkçesi: *Türkiye 1850: Tanzimat, Ulema, Basın*, çev. Cemal Kabağaçlı, Tercüman Yayınları, İstanbul]

Uçarol, Rıfat (1989). "Balkan Savaşı Öncesi Terhis Olayı ve Seferberlik İlanı. *IV. Askeri Tarih Semineri-Bildiriler* içinde. Ankara: Gen. Kur. ATASE Yayınları.

Üçok, Coşkun ve A. Mumcu (1987). *Türk Hukuk Tarihi*. Ankara: Savaş Yayınları.

Ülman, Haluk (1985). "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Dış Politika Sorunu," *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi* içinde, Cilt 1. İstanbul: İletişim Yayınları.

Üyepazarcı, Erol (1997). *Korkmayınız Mr. Sherlock Holmes*. İstanbul: Göçebe Yayınları.

Veldet, Hıfzı (1940). "Kanunlaştırma hareketleri ve tanzimat" *Tanzimat* içinde. İstanbul: Maarif Matbaası.

Weiker, Walter (1981). *The Modernization of Turkey: From Atatürk to the Present Day*. Londra: Holmes and Meier Publishers.

Wickwar, W. Hardy (1958). "Pattern and Problems of Local Administration in the Middle East," *Middle East Journal*, 12 (3).

Yağar, Hasan (1988). *Mevzuat Metinlerinde Polis Teşkilatında Yapı ve Görev*. Basılmamış doktora tezi. Ankara Üniversitesi.

Yerasimos, Stefanos (1992). "Kozmopolit bir Yapıdan Milliyetçiliğe" S. Yerasimos, der., *İstanbul, 1914-1923* içinde. İstanbul: İletişim Yayınları.

Yetkin, Sabri (1997). *Ege'de Eşkiyalar*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Zürcher, Eric Jan (1987). *Milli Mücadelede İttihatçılık*. İstanbul: Bağlam Yayınları. [Yeni basım: İletişim Yayınları, İstanbul 2003]

Zürcher, Eric Jan (1992). *Terakkiperver Cumhuriyet Fırkası*. İstanbul: Bağlam Yayınları. [Yeni Basım: İletişim Yayınları, İstanbul, 2003]

Zürcher, Eric Jan (1995). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Genel

Alford, R. R. ve R. Friedland (1985). *Powers of Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Anderson, David (1992). "Policing and communal conflict: the Cyprus Emergency," D. Anderson ve D. Killingray, der., *Policing and Decolonisation* içinde. Manchester: Manchester University Press.

Anderson, Lisa (1986). *The State and Social Transformation in Tunisia and Libya, 1830-1980*. Princeton: Princeton University Press.

Badie, Bertrand ve Pierre Birnbaum (1983). *The Sociology of the State*. Chicago: The University of Chicago Press.

Barkey, Karen ve Sunita Parikh (1991). "Comparative Perspective On The State," *Annual Review of Sociology*, 17.

Bayley, David (1975). "The Police and Political Development in Europe," Charles Tilly, der., *The Formation of National States in Western Europe* içinde. New Jersey: Princeton University Press.

Bayley, David (1977). "The Limits of Police Reform," David Bayley, der., *Police and Society* içinde. Beverly Hills: Sage Publications.

Bayley, David (1985). *Patterns of Policing*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Berlier, Jean-Marc (1991). "The Profesionalization of the Police Under the Third Republic in France, 1875-1914," Clive Emsley ve Barbara Weinberger, der., *Policing Western Europe* içinde. New York: Greenwood Press.

Bessel, Richard (1991). "Policing, Professionalization and Politics in Weimar Germany," Clive Emsley ve Barbara Weinberger, der., *Policing Western Europe* içinde. New York: Greenwood Press.

Birnbaum, Pierre (1982). *The Heights of Power*. Chicago: The University of Chicago Press.

Blackwelder (1980). "Crime, Policing, and the Dangerous Classes," *Journal of Urban History*, 10 (3): 329-338.

Bowden, T. "Guarding The State: The Police Response to Crisis Politics in Europe."

Brennan, Thomas (1991). "Public and Private and *La Police* in the Old Regime" *Proceedings of the Annual Meeting of the Western Society For French History* içinde. Cilt 18. Auburn University.

Breuilly, John (1994). *Nationalism and the State*. Chicago: The Univ. of Chicago Press.

Brewer, John vd. (1996). *The Police, Public Order and the State*. Second Edition. New York: St. Martin's Press Inc.

Brogden, Michael (1982). *The Police: Autonomy and Consent*. New York: Academic Press.

Brooker, Paul (1995). *Twentieth Century Dictatorships: The Ideological One-Party States*. New York: New York University Press.

Brubaker, Rogers (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

Cameron, Iain A. (1977). "The Police of Eighteenth Century France," *European Studies Review*, 7: 47-75.

Carnoy, Martin (1984). *The State and Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.

Carr, E. H. (1987). *Tarih Nedir*. İstanbul: İletişim Yayınları

Chaiken Jan M. ve Marcia R. Chaiken (1983). "Crime rates and the active criminal," James Q. Wilson, der., *Crime and Public Policy* içinde. San Fransisco: ICS Press.

Chambliss, W.J. (1974). "The State, the Law and the Definition of Behavior as Criminal and Delinquent," Daniel Glaser, der., *Handbook Of Criminology* içinde. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Chambliss, W.J. (1975). "A Sociological Analysis of the Law of Vagrancy," J. Davis ve R. Stivers, der., *The Collective Definition of Deviance* içinde. New York: The Free Press.

Chambliss, W.J. (1993). "The Creation of Criminal Law and Crime Control in Britain and America," W.J. Chambliss ve M.S. Zatz, der., *Making Law* içinde. Bloomington: Indiana University Press.

Chapman, B. (1955). *The Prefects and Provincial France*. Londra: Allan & Unwin Ltd.

Chapman, B. (1968). "The Police-State," *Government and Opposition*, 3 (4): 428-441.

Chevigny, Paul (1995). *Edge of the Knife*. New York: The New Press.

Clark, John P. ve Richard E. Sykes (1974). "Some Determinants of Police Organization and Practice in A Modern Industrial Democracy," Daniel Glaser, der., *Handbook Of Criminology* içinde. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.

Collins, Hugh (1987). "The Decline of Privacy in Private Law," P. Fitzpatrick ve A. Hunt, der., *Critical Legal Studies* içinde. Cambridge: Basil Blackwell.

Cotterrell, Roger (1992). *The Sociology of Law*. Londra: Butterworths.

Dahl, Robert (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Dandeker, Christopher (1990). *Surveillance, Power and Modernity*. New York: St. Martin's Press.

Davis, Jennifer (1991). "Urban Policing and its Objects: Comparative Themes in England and France in the Second Half of the Ninteenth Century," C. Emsley ve B. Weinberger, der., *Policing Western Europe* içinde. New York: Greenwood Press.

Davis, John A. (1988). *Conflict and Control: Law and Order in Nineteenth Century Italy*. Basingstoke: Humanities Press International, Inc.

De Biasi, Rocco (2000). "Italya'da polisin holiganizmi denetleme işi." *Birikim*. no. 137: 102-112.

Diamond, Larry ve Juan Linz (1989). "Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America," L. Diamond, J. Linz ve S.M. Lipset, der., *Democracy in Developing Countries* içinde. Cilt4. Colorado: Lynne Reinner Publishers.

Easton, David (1964). "The Analysis of Political Systems," Roy Macridis ve Bernard Brown, der., *Comparative Politics* içinde. Illinois: The Dorsey Press.

Emsley, Clive (1984). *Policing and Its Context*. New York: Schocken Books.

Emsley, Clive (1987). *Crime and Society in England, 1750-1900*. New York: Longman.

Emsley, Clive (1991). *The English Police. A Political and Social History*. New York: St. Martin's Press.

Emsley, Clive ve Barbara Weinberger (1991). "Introduction," Clive Emsley ve Barbara Weinberger, der., *Policing Western Europe* içinde. New York: Greenwood Press.

Enloe, Cynthia H. (1976). "Ethnicity and Militarization: Factors Shaping the Roles of Police in Third World Nations," *Studies in Comparative International Development*, 11 (3): 25-38.

Enloe, Cynthia H. (1978). "Police and Military in Ulster," *Journal of Peace Research*, 3 (XV): 243-258.

Findley M. ve U. Zvekic (1993). *Alternative Policing Styles. Cross Cultural Perspectives*. Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Forstenzer, Thomas (1981). *French Provincial Police and the Fall of the Second Republic*. Princeton: Princeton University Press.

Gamson, William ve Ephraim Yuchtman (1977). "Police and Society in Israel," David Bayley, der., *Police and Society* içinde. Beverly Hills: Sage Publications.

Garland, David (1990). *Punishment and Modern Society*. Chicago: University of Chicago Press.

Gellner, Ernest (1994). *Encounters with Nationalism*. Cambridge: Blackwell. [Türkçesi: *Milliyetçiliğe Bakmak*, çev. S. Coşar - S. Özertürk - N. Soyarık, İletişim Yayınları, İstanbul 1998]

Giddens, Anthony (1981\1995). *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Second Edition. Stanford: Stanford University Press.

Giddens, Anthony (1987). *The Nation State and Violence*. Berkeley: University of California Press.

Gillis, A. R. (1989). "Crime and State Surveillance in Nineteenth Century France," *American Journal of Sociology*, 95 (2): 307-41.

Goldstein, Robert Justin (1983). *Political Repression in the 19th Century Europe*. Ottowa: Barnes & Noble Books.

Goldstone, Jack (1991a). *Revolution And Rebellion In The Early Modern World*. Berkeley: University of California Press.

Goldstone, Jack (1991b). "An Analytical Framework," J. Goldstone, T.R. Gurr, ve F. Moshiri, der., *Revolutions of the Late Twentieth Century* içinde. Boulder: Westview Press.

Goodwin, Jeff (1994). "State Centered Approaches to Revolution: Strengths and Limitations," basılmamış makale.

Hall, John (1994). *Coercion and Consent. Studies on Modern State*. Cambridge: Polity Press.

Hall John ve G. John Ikenberry (1989). *The State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Hanagan, Michael (1987). "Industrialization and Urban Society in Nineteenth-Century France", *Journal of Urban History*, 13 (2): 28-230.

Held, David (1989). *Political Theory and the Modern State*. Stanford: Stanford University Press.

Hill, Christopher (1980). "A Bourgeois Revolution," J.G.A. Pocock, der., *Three British Revolutions* içinde. Princeton: Princeton University Press.

Hilton, Rodney H. (1992). *English and French Towns in Feudal Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hintze, Otto (1975). *The Historical Essays of Otto Hintze*. F. Gilbert, der. New York: Oxford University Press.

Hobsbawm, E. (1986). "Revolution," R. Porter ve M. Teich, der., *Revolution in History* içinde. Cambridge: Cambridge University Press.

Hobsbawm, Eric (1990a). *Echoes of the Marseillaise*. New Brunswick: Rutgers University Press.

Hobsbawm, E. (1990b). *Haydutlar*. İstanbul: Telos Yayıncılık

Hughes, Steven C. (1994). *Crime, Disorder and The Risorgimento*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hunt, Lynn (1984). *Politics, Culture and Class in the French Revolution*. Berkeley: University of California Press.

Huntington, Samuel (1986). "Revolution and Political Order," Jack Goldstone, der., *Revolutions* içinde. New York: HBJ.

Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Johnson, Richard (1972). "Zagranichnaia Agenture: The Tsarist Political Police in Europe," *Journal of Contemporary History*, 7: 221-242.

Keagan, John (1993). *A History of Warfare*. New York: Alfred A. Knopf.

Kelling, George (1995). "Acquring a Taste for Order," Victor Kappeler, der., *The Police and Society* içinde. Illinois: Waveland Press Inc.

Killingray, David M. ve D. Anderson, der. (1991). *Policing the Empire: Government, Authority and Control, 1830-1940*. Manchester: Manchester University Press.

Klockars, Carl B. (1985). *The Idea of Police*. Beverly Hills: Sage Publications.

Levy, Yves (1966). "Police and Policy," *Government and Opposition*, 1 (4): 487-511.

Lewis, Gwynne (1993). *The French Revolution: Rethinking the Debate*. New York: Routledge.

Liang, Hsi-Huey (1970). *The Berlin Police Force in the Weimar Republic*. Berkeley: University of California Press.

Liang, His-Huey (1992). *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*. Cambridge: Cambridge University Press.

Luebbert, Gregory M. (1991). *Liberalism, Fascism, or Social Democracy*. New York: Oxford University Press.

McDaniel, Tim (1991). *Autocracy, Modernization, and Revolution in Russia and Iran*. Princeton: Princeton University Press.

Machin, Howard (1977). *The Prefect in French Public Administration*. New York: St. Martin's Press.

Mann, Michael (1986). *The Sources of Social Power*. Cilt1. Cambridge: Cambridge University Press.

Mann, Michael (1988). *States, War and Capitalism*. Cambridge: Blackwell.

Mann, Michael (1993). *The Sources of Social Power*. cilt2. Cambridge: Cambridge University Press.

Marenin, Otwin (1985). "Police Performance and State Rule," *Comparative Politics*, 18 (1): 101-122.

Marenin, Otwin (1996). "Policing Change, Changing Police: Some Thematic Questions," in Otwin Marenin, der., *Policing Change, Changing Police* içinde. New York: Garland Publishing Inc.

Marshall, T. H. ve T. Bottomore (1992). *Citizenship and Social Class*. Londra: Pluto Press.

Mawby, R. I. (1990). *Comparative Policing Issues*. Londra: Unwin Hyman.

McDonald, William (1993). "Law Enforcement Innovation and the Rule of Law," *Police Innovation and Control of the Police* içinde. New York: Springer-Verlag.

McNeill, William (1982). *The Pursuit of Power*. Chicago: The Univ. of Chicago Press.

Migdal, Joel (1988). *Strong State and Weak States*. Princeton: Princeton Univ. Press.

Migdal, Joel (1994). "The state in society: an approach to struggles for domination" J. Migdal, A. Kohli ve V. Shue, der., *State Power and Social Forces* içinde. Cambridge: Cambridge University Press.

Migdal, Joel, A. Kohli ve V. Shue, der. (1994). *State Power and Social Forces, Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.

Miller, Wilbur R. (1975). "Police Authority in Londra and New York City, 1830-1870," *Journal of Social History*, 8 (2, Winter): 81-101.

Mitchell, Timothy (1991). "The Limits of the State," *American Political Science Review*. March.

Monkkonen, Eric H. (1982). "From Cop History to Social History," *Journal of Social History*, Summer: 575-591.

Moore, Mark ve G. Kelling (1983). "'To serve and protect': learning from police history," *Public Interest*, 70: 49-65.

Nettl, J.P. (1968). "The state as a Conceptual Variable," *World Politics*, 20.

Palmer, Stanley H. (1988). *Police and Protest in England and Ireland, 1780-1850*. New York: Cambridge University Press.

Payne, Howard C. (1958). "Theory and Practice of Political Police During the Second Empire in France," *Journal of Modern History*, 30 (1): 14-24.

Philiphs, David (1983). "'A Just Measure of Crime, Authority, Hunters and Blue Locusts': The 'Revisionist' Social History of Crime and the Law in Britain, 1780-1850," S. Cohen ve A. Scull, der., *Social Control and the State* içinde. Oxford: Martin Robertson.

Pierson, Christopher (1996). *The Modern State*. New York: Routledge.

Pitch, Tamar (1995). *Limited Responsibilities*. New York: Routledge.

Poggi, Gianfranco (1978). *The Development of The Modern State*. Stanford: Stanford University Press. [Türkçesi: *Modern Devletin Gelişimi*, çev. Şule Kut- Binnaz Toprak, Istanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Istanbul 2001]

Potts, Lee (1983). *Responsible Police Administration*. The University of Alabama Press.

Przeworski, Adam (1996). "On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective," a paper presented at the Workshop on Economic Transformation and the Reform of the State, National Research Council, Washington D.C.

Quinney, Richard (1970a). *The Social Reality of Crime*. Boston: Little, Brown and Company.

Quinney, Richard (1970b). *Criminology*. Boston: Little, Brown and Company.

Ralston, David B. (1990). *Importing the European Army*. Chicago: The University of Chicago Press.

Reiner, Robert (1985). *The Politics of the Police*. New York: St. Martin's Press.

Ridley, F ve J. Blondel (1965). *Public Administration in France*. Londra: Routledge & Kegan Paul.

Robinson, C, R. Scaglion ve J. M. Olivero (1994). *Police in Contradiction*. Connecticut: Greenwood Press.

Rock, Paul (1983). "Law, Order and Power in Late Seventeenth and Early Eighteenth-century England," S. Cohen ve A. Scull, der., *Social Control and the State* içinde. Oxford: Martin Robertson.

Rosenberg, William G. ve Marylin B. Young (1982); *Transforming Russia and China*, New York: Oxford University Press.

Rueschemeyer, D., E.H. Stephens ve J.D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Rustow, Danwart (1970). "Transitions to Democracy," *Comparative Politics*, April.

Scott, James C. (1976). *The Moral Economy of the Peasant*. New Haven: Yale University Press.

Shearing, Clifford (1996). "Reinventing Policing: Policing as Governance," Otwin Marenin, der., *Policing Change, Changing Policing* içinde. New York: Garland Publishing Inc.

Silberman, S. Bernard (1993). *Cages of Reason*. Chicago: The University of Chicago Press.

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* içinde. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Skocpol, Theda (1979). *State and Social Revolution*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Skocpol, Theda (1984). "Emerging Agendas and Recurrent Strategies in Historical Sociology," Theda Skocpol, der., *Vision and Method in Historical Sociology* içinde. Cambridge: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda (1986). "Revolutions: A Structural Analysis," J. Goldstone, der., *Revolutions* içinde. New York: HBJ

Skocpol, Theda ve E.K. Trimberger (1986). "Revolutions: A Structural Analysis," J. Goldstone, der., *Revolutions* içinde. New York: HBJ.

Skocpol, Theda ve Jeff Goodwin (1989). "Explaining Revolutions in the Contemporary Third World," *Politics and Society*, 17.

Skolnick, Jerome (1972). "Perspectives on Law and Order," Sawyer F. Sylvester ve Edward Sagarin, der., *Politics and Crime* içinde. Praeger Special Studies.

Skolnick, Jerome (1993). "Justice Without Trial," *Police Innovation and Control of the Police* içinde. New York: Springer-Verlag.

Smith, Philip Thurmond (1985). *Policing Victorian England*. Westport: Greenwood Press.

Spencer, Elaine, G. (1985). "Police-Military Relations in Prussia, 1848-1914," *Journal of Social History*, 19 (2): 305-317.

Spitzer, Steven (1993). "The Political Economy of Policing," David F. Greenberg, der., *Crime and Capitalism* içinde. Philadelphia: Temple University Press.

Spuy, van der Elrena (1989). "Recent Trends in Police Studies," *Sociological Review*, 2 (1): 52-64.

Stinchombe, Arthur, L. (1963). "Institution of Privacy In the Determination of Police Administrative Practice," *The American Journal of Sociology*, 64: 150-161.

Stoianovich, Traian (1994). *Balkan Worlds*. New York: M. E. Sharp.

Stone, Lawrance (1987). "Homicide and Violence" *The Past and the Present Revisited* içinde. New York: Routledge & Kegan Paul.

Sykes, Richard E. (1977). "A Regulatory Theory of Policing - A Preliminary State-

ment," David E. Bayley, der., *Police and Society* içinde. Beverly Hills: Sage Publications.

Tarrow, Sidney (1998). *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles (1975). "Reflections on the History of European State-Making," Charles Tilly, der., *The Formation of National States in Western Europe* içinde. Princeton: Princeton University Press.

Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. New York: McGraw Hill Publishing Company.

Tilly, Charles (1985). "War Making and State Making as Organized Crime," P. Evans, D. Rueschemeyer ve T. Skocpol, der., *Bringing the State Back In* içinde. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles (1986). *TheContentious French*. Cambridge: Harvard University Press.

Tilly, Charles (1990). *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Basil Blackwell. [Türkçesi: *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu, 990-1990*, çev. Kudret Emiroğlu, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara 2001]

Tilly, Charles (1992). "War and the International System," *The Working Paper Series*, no.135. New School for Social Research, Center for Studies of Social Change.

Tilly, Charles (1993). *European Revolutions, 1492-1992*. Cambridge: Blackwell. [Türkçesi: *Avrupa'da Devrimler*, Afa Yayınları, İstanbul 1996]

Tilly, Charles (1994). "Does Modernization Breed Revolution?" Jack A. Goldstone (der.) *Revolutions* içinde, 45-55. New York: Harcourt Brace College Publishers.

Tilly, Charles (1995). "Democracy is a Lake," G. R. Andrews ve H. Chapman, der., *TheSocial Construction of Democracy: 1870-1990* içinde. New York: NYU Press.

Tilly, Charles (1997). *Roads From Past to Future*. New York: Rowman & Littlefield.

Tilly, Charles, Louise Tilly ve Richard Tilly (1975). *Rebellious Century, 1830-1930*. Cambridge: Harvard University Press.

Tobias, J. J. (1972). "Police and Public in the United Kingdom," *Journal of Contemporary History*, 7, 1-2: 201-221.

Tombs, Robert (1980). "Crime and the Security of the State: The 'Dangerous Classes' and Insurrection in Ninteenth-Century Paris," Gatrell, Lenmant, ve Parker, der., *Crime and the Law* içinde. Londra: Europa Publication Limited.

Trimberger, Ellen Kay (1972\1986). "A Theory of Elite Revolutions," J. Goldstone, der., *Revolutions* içinde. New York: HBJ.

Uglow, Steve (1988). *Policing Liberal Society*. Oxford: Oxford University Press.

Vanderwood, Paul J. (1992). *Disorder and Progress, Bandits, Police and Mexican Development*. Wilmington: SR Books.

Walker, S. (1977). *A Critical History of Police Reform*. Lexington: D.C. Heath & CO.

Weber, Max (1946). *From Max Weber*. H.H. Gerth ve C.W. Mills, der. New York: Oxford University Press.

Wickham-Crowley, Timothy P. (1992). *Guerillas& Revolution in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

Williams, Raymond (1977). *Marxism and Literature*. Oxford: Oxford University Press. [Türkçesi: *Marksizm ve Edebiyat*, çev. Esen Tarım, Adam Yayınları, İstanbul 1982]

Wolf, Eric (1969). *Peasant Wars of the Twentieth Century*. New York: Harper Torchbooks.

Wood, Ellen Meiksins (1995). *Democracy against Capitalism*. Cambridge Univ. Press. [Türkçesi: *Kapitalizm Demokrasiye Karşı*, çev. Şahin Artan, İletişim Yayınları, İstanbul 2003]

Zatz, M. S. ve J. H. McDonald (1993). "Structural Contradictions and Ideological Consistency: Changes in the Form and Content of Cuban Criminal Law," W.J. Chambliss ve M.S. Zatz, der., *Making Law* içinde. Bloomington: Indiana University Press.

Zolberg, A. (1972). "Moments of Madness," *Politics and Society*, Winter.

Zolberg, Aristide (1981). "Origins of the Modern World System: A Missing Link," *World Politics*, 33.

Zolberg, A. (1986). "Strategic Interactions and the Formation of Modern States: France and England" Ali Kazancigil, der., *The State in Global Perspective* içinde. Aldershot: Gower.

Zolberg, A. (1987). "Beyond the Nation-State: Comparative Politics in Global Perspective," Jan Berting ve Wim Blockmans, der., *Beyond Progress and Development* içinde. Aldershot: Avebury.

Polisin ordudan ayrışarak, ayrı bir "iş" ve aygıt olarak kurumlaşması, modern devletin temel önemde bir veçhesidir. Zira polis, devletin, toplumu üstünden/dışından değil ona nüfuz ederek denetleme yeteneğinin gelişmesinde kilit bir işleve sahiptir. Tepkici-bastırıcı olmaktan ziyade "önleyici" nitelikteki bu denetim mekanizması, devlet iktidarının modern niteliğini oluşturur. Devletin otoritesini ve denetim gücünü gerçekleştirmek yanında, halkın talep ve tepkilerinin de içine "sızabildiği", çift yönlü bir mekanizmadır bu. Bu yanıyla, yurttaş haklarının çerçevelenmesinde de bir etkendir. Öte yandan modern devlette polis aynı zamanda kapitalist toplumdaki polistir ve alt sınıfların "yapısal" olarak suçlu addedilmesi, polis nizamının kurulmasının karakteristik bir özelliğidir. Ferdan Ergut'un kitabı, öncelikle modern devlette polisin bu aslî işlevini ortaya koyuyor. Ve bu kuramsal temelde, Türkiye'de polisin kuruluşunu inceliyor. Polisin, İttihat-Terakki ve Cumhuriyet yönetimlerinin, başka deyişle 1908 ve 1923 devrimlerinin sürekliliği içinde -Milli Mücadele dönemindeki bir "geri gidişe" rağmen- Tek-Parti dönemine dek uzanan kurumlaşmasını analiz ediyor kitap. Bu vesileyle, Türkiye'de modern devletin inşa sürecinin özelliklerine yorum getiriyor. Bu tarihsel deneyimin sonucunda ortaya çıkan, ordudan özerk ama kendi içindeki militarist yapıyı, Türk Polisi'nin paradoksal karakter özelliği olarak saptıyor Ergut. Nasıl toplumsal olaylara "polisiye" gözle bakmakta sorun varsa, polis olgusunu da "polisiye" gözle görerek toplumsal ve siyasal analizden dışlamakta sorun var. Bu önemli kitap, "polis"i sosyal teori ve siyasetin konusu yapma yönünde bir çağrı, aynı zamanda.



iletişim

ISBN-13: 978-975-05-0237-8