

AB SİVİL KRİZ YÖNETİMİ VE POLİS: AFGANİSTAN (ABPOL-AFGANİSTAN) VE BOSNA HERSEK (ABPM-BOSNA-HERSEK) ÖRNEKLERİ

Ayfer GENÇ YILMAZ*
Araştırma Makalesi

Öz

Soğuk Savaş ertesinde, AB küresel bir güvenlik aktörü olma hedefiyle hem sivil hem de askeri içeriğe sahip çeşitli mekanizmaları hayata geçirmiştir. Bu doğrultuda, görevleri Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası (OGSP) tarafından belirlenen polis misyonları, AB'nin uluslararası barış ve güvenliğin inşasına yönelik katkıda başlıca sivil mekanizmalardan biri olarak ortaya çıkmıştır. Çalışma, her ikisi de yönetsel içeriğe sahip olmayan AB'nin Bosna-Hersek polis misyonu (ABPM-Bosna-Hersek, 2003-2012) ve Afganistan'daki polis misyonunu (ABPOL-Afganistan, 2007-2016) karşılaştırmalı bir biçimde analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu şekilde, çalışma biri Avrupa'da diğeri Orta Asya'da gerçekleşen iki misyonun da kısmen başarılı adledilmesine neden olan ortak noktaları açıklamak niyetindedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Polis, Misyon, Barış, Sivil Kriz Yönetimi

EU Civilian Crisis Management and the Police: The Cases of Afghanistan (EUPOL-Afghanistan) and Bosnia-Herzegovina (EUPM-Bosnia-Herzegovina)

Abstract

In the aftermath of the Cold War, the European Union has established many mechanisms -both civilian and military- to become a global security actor. Its tasks defined by the Common Security and Defence Policy (CSDP), police missions of the EU have appeared as the main civilian mechanism through which the EU contributed to the construction of international peace and security. This paper aims to compare the cases of EUPM-Bosnia-Herzegovina (2003-2012) and EUPOL-Afghanistan (2007-2016), two non-executive missions of the EU. By doing so, the

* Doktor Öğretim Üyesi, İstanbul Ticaret Üniversitesi, E-Posta: ayfergenc@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4714-0639.
Makalenin Gönderilme Tarihi: 27/12/2020 Kabul Edilme Tarihi: 19/04/2021

paper explores similarities in the leading factors for these two missions, one in Europe and the other one in Central Asia, to limited success.

Keywords: *European Union, Police, Mission, Peace, Civilian Crisis Management*

Giriş

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte başlayan yeni dönemde, uluslararası sistemin iki kutuplu yapısına özgü olan güvenlik anlayışı keskin bir dönüşüm içerisine girmiştir. Bu doğrultuda, çatışmaların niteliği değişmiş ve devletler-arası savaş yerini giderek iç çatışmalara bırakmıştır. Takip eden süreçte, 1990'lı yıllar ile birlikte, uluslararası düzeyde, devletin güvenliğinin yanında insan güvenliği anlayışının da öncelikli hale gelmesi, güvenliğin merkezini devletlerden ve devletlerin çıkarlarından, insana ve insanın ihtiyaçlarına kaydırmıştır.¹ Tüm bu değişimlerin sonucu olarak ve güvenlik alanında yaşanan dönüşüme cevaben barış misyonları ve operasyonları uluslararası sahnede ön plana yerleşmiştir. Böylece, Birleşmiş Milletler (BM) başta olmak üzere çok çeşitli uluslararası ve bölgesel örgütler (Avrupa Birliği, Afrika Birliği ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü vb.) barışı koruma operasyonları ve misyonları aracılığıyla uluslararası barış ve düzenin sağlanmasında rol almaya başlamıştır.

Barış destek misyonları hem asker hem de sivil içerikli olabilmektedir.² Ancak, güvenliğin dönüşümü ile birlikte ilgili operasyonlardaki sivil içerik giderek öncelik kazanmıştır.³ Polis misyonları, esasen sivil misyonlar olarak

¹ Sven Biscop, "From Reflections to Power: Implementing the European Security Strategy" içinde *European Security in Transition* ed. Gunter Hauser ve Franz Kernic, (Aldershot: Ashgate, 2006), 87-101.

² Ronald Hatto, "From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the role of the United Nations in peace operations", *International Review of the Red Cross* 95, no 891/892: 495-515.

³ BM'nin barış misyonlarına sivil içerik eklenmesi 1990'lı yılların başında daha sonrasında "ikinci nesil barışı koruma misyonları" olarak adlandırılacak misyonların ortaya çıkmasıyla birlikte gerçekleşmiştir. Boutros Ghali'nin *Agenda for Peace* Raporu BM nezdinde bu dönüşümü resmileştirmiştir. Bkz. Kai Michael Kenkel, Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue", *Revista. Brasileira de Política Internacional* 56, no 1 (2013): 122-143. Sonrasında, 11 Eylül 2001 saldırılarından sonra, örgütlü suçlarla ve terörizmle mücadele etmek amacıyla asker bileşenin ağırlıkta olduğu barışı koruma (*peacekeeping*) operasyonları giderek yerini sivil bileşenin önem kazandığı barış inşa misyonlarına (*peacebuilding*) bırakmıştır. Buna göre, barışı inşa misyonları kapsamında öncelikli olarak askeri personel tarafından bir kez istikrar ve güvenlik sağlandıktan sonra beşeri düzenin sağlanması ve kurumsal yeniden inşa ve gelişme süreçleri başladığında polis sürece dahil olmaktadır. Bkz. John McFarlane

karşımıza çıkarken, aynı zamanda, askeri misyonlarda dahi polis bileşeni her geçen gün daha fazla kullanılır hale gelmiştir.⁴ Küresel düzeyde 1999 yılından sonraki BM Güvenlik Konseyi tarafından onaylanmış tüm misyonlarda artık mutlaka polis içeriğine rastlanmaktadır.⁵ Aynı gelişim süreci içerisinde polis misyonlarının sayısı sadece artmamış, aynı zamanda, bu süreç boyunca misyonların içeriği de bir o kadar genişlemiştir. Diğer bir deyişle polis misyonları kapsamında ilk ortaya çıktığında ağırlıklı olarak gözetim, tavsiye ve denetim görevleri ile ilgilenen uluslararası polis, giderek, daha idari ve yönetsel içerikli misyonlarda görev almaya başlamıştır. 2000 yılında BM'nin açıkladığı Brahimi Raporu, BM'nin barışı koruma misyonlarının polis bileşenine dair geniş reformların yapılması ve bu doğrultuda polisin sahada yetkilerinin ve etkinliğinin artırılmasının hedeflenmesi gereğini vurgulamıştır⁶. Tüm bu gelişmelere ek olarak, her geçen gün daha fazla sayıda uluslararası örgüt, polisi barış operasyonlarında kullanmaya başlamıştır.

Uluslararası sistemde güvenliğin dönüşümüne dair bu gelişmeler yaşanırken aynı süreçte, 1990'lı yıllar ile birlikte, Avrupa Birliği (AB) de bir küresel güvenlik aktörü olma iddiasını daha somut adımların uygulamaya konması ile gerçek bir projeye dönüştürme yolunda aşamalar kaydetmiştir. 1999 yılında Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası'nın (OGSP) oluşturulması bu sürecin önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Sonrasında, 2003 yılında, Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin (AGS) hazırlanması ile birlikte AB, sivil krizlerin yönetimine odaklanmıştır. Bu doğrultuda, hem AB, örgüt bazında, hem de üye ülkeler bireysel olarak, Soğuk Savaş sonrası dönemde barışı koruma misyonlarının önemli bir paydaşı haline gelmiştir.

OGSP'nin sahadaki uygulamalarından biri de sivil misyonlar ve askeri operasyonlardır. OGSP, AB'nin barışı koruma operasyonlarında, çatışmanın önlenmesinde ve kriz yönetiminde lider rolü üstlenmesine imkan sağlamaktadır.⁷ Günümüze değin, AB'nin üç farklı kıtada, otuzdan fazla OGSP misyonu ve operasyonu gerçekleştirdiği bilinmektedir. AB'nin krizle

ve William Maley, "Civilian police in UN peace operations: Some lessons from recent Australian experience", içinde *United Nations Peacekeeping Operations; Ad Hoc Missions, Permanent Engagement* ed. Ramesh Thakur ve Albrecht Schnabel, (Tokyo, United Nations University Press, 2001).

⁴ Beth K. Greener, *The New International Policing*, (Basingstoke: Palgrave, 2009).

⁵ William J. Durch, "United Nations Police Evolution, Present Capacity and Future Task", *Henry L. Stimson Center*, (10 Mart 2010).

⁶ United Nations General Assembly Security Council, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 Ağustos 2000, A/55/305 – S/2000/809, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305 erişim tarihi 16.02.2021

⁷ European Union External Action Service, eeas.europa.eu.

mücadelede küresel bir aktör haline gelme çabalarında polis önemli bir yer tutmaktadır. 2003 yılından bu yana AB'nin, OGSP çatısı altında, yaklaşık 15 polis misyonu gerçekleştirdiği bilinmektedir.⁸ Hızlı bir biçimde tedarik edilebilir ve yeterli sayıda bir polis kapasitesi oluşturulması AB'nin sivil kriz mekanizmasının önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Literatürde, AB'nin krizle mücadele ekseninde gerçekleştirdiği dönüşümler ile AB'nin küresel düzeyde bir yumuşak güç olarak ön plana çıkması incelenmiştir.⁹ Diğer taraftan, AB'nin küresel düzeydeki faaliyetlerinde önemli bir rol üstlenen ve OGSP'nin önemli bir parçasını oluşturan polis misyonlarına dair Türkçe literatürde yeterince çalışma bulunmamaktadır.¹⁰ Önemli bir istisna Zerrin Torun'un Bosna-Hersek'teki AB Polis Misyonu'nun güçlü ve zayıf yanlarına odaklandığı çalışmasıdır.¹¹ Diğer taraftan, hali hazırda var olan uluslararası çalışmalar ağırlıklı tek tek misyonların üzerinde durmakta ve ilgili misyonun topyekun bir analizini gerçekleştirmektedir.¹² Elinizdeki çalışma, polisin 2000'li yıllarla birlikte uluslararası politikada bir aktör haline geldiğinden hareketle, AB'nin polis

⁸ Giovanna Bono, "EU Police Missions", içinde *The Routledge Handbook of International Statebuilding*, ed. David Chandler ve Timothy D. Sisk, (Abingdon: Routledge, 2013), 350-361.

⁹ Stefan Olsson, *Crisis Management in the European Union, Cooperation in the Face of Emergencies*, (Springer- Verlag Berlin Heidelberg, 2009); Arjen Boin, Magnus Ekengren & Mark Rhinard, *The European Union as Crisis Manager, Patterns and Prospects* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013). Zekeriyya Akdağ ve Süleyman Ekici, "Avrupa Birliği'nin Uluslararası Politikada Etkili Olma Aracı: Yumuşak Güç", *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi* 7, no 2 (2017): 33-64, Emine Akçadağ Alagöz, "Le Potentiel de "Smart Power" de l'EU: Exemple de l'Opération EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 16, no 2 (2017): 1-21, Bülent Sarper Ağır ve Barış Gürsoy, "The European Union's State-Building Efforts in the Case of Bosnia and Herzegovina", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 15, no 1 (2016): 1-27.

¹⁰ Polis misyonlarını doğrudan ele alması da konuya eğilen çalışmalar mevcuttur. Bkz, Münevver Cebeci, "NATO, AB ve Türkiye: OGSP Açmazı", *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 20, no 2 (2012): 95-120; Sinem Akgül Açıkmeşe ve Cihan Dizdaroğlu, "NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri", *Uluslararası İlişkiler* 10, no 40 (2014): 131-163.

¹¹ Zerrin Torun, "Strengths and Weaknesses of the European Union Police Mission in Bosnia-Herzegovina", *Avrasya Etüdüleri* 50, no 2 (2016): 7-24.

¹² Amelia Padurariu, "The Implementation of Police Reform in Bosnia-Herzegovina: Analysing UN and EU Efforts", *Stability: International Journal of Security and Development* 3, no 4 (2014): Art.4; Beste İşleyen, "Building capacities, exerting power: The European Union police mission in the Palestinian authority", *Mediterranean Politics* 23, no 3 (2018): 321-339; Dominique Wisler, "The International civilian police mission in Bosnia Herzegovina: from democratization to nation-building", *Police Practice and Research* 8, no 3 (2007): 253-268; Maxime H. A. Larivé, "From speeches to actions: EU involvement in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission", *European Security* 21, no 2 (2012): 185-201

bileşeni için ayrı bir parantez açmanın gerekli olduğu kanısındadır. Coğrafi olarak, AB'nin hem Orta Asya'da hem de Balkanlar'da yürüttüğü polislik misyonlarının içeriklerine ve etkilerine bakılmak suretiyle bir karşılaştırma sağlamak amacıyla AB'nin hem Afganistan hem de Bosna Hersek misyonları analiz edilecektir. İlgili misyonların analiz için seçilmesi bu misyonların tartışılmaya değer özgün nitelikleriyle ilgilidir. Balkan coğrafyasına özgü olacak biçimde, ABPM-Bosna Hersek, AB'nin Avrupa ve uluslararası standartlarla uyumlu profesyonel, sürekli ve çok etnik bileşenli bir polis teşkilatı kurulması amacını güden ilk sivil OGSP görevi olarak vücut bulmuştur.¹³ ABPOL-Afganistan ise AB'nin hali hazırda devam etmekte olan çatışma ortamında gerçekleştirdiği bir misyon olması bakımından önem arz etmektedir. Her ikisi de AB'nin çatışma yaşamış ve yaşamakta olan toplumlardaki faaliyetlerinin etkinliğinin ölçülmesi bakımından kritik öneme sahiptir. Ayrıca, AB'nin polis misyonlarının odak noktasını oluşturan Balkanlardaki polis faaliyeti ile AB'nin yakın komşusu olmayan bir ortamdaki polislik faaliyetlerinin karşılaştırmalı analizi yardımıyla bu misyonlarda ortak olan sorunlar ve her iki misyonun da ancak sınırlı biçimde başarıya ulaşmış olarak nitelendirilmesinin gerekçeleri kaynaklar, sahada diğer aktörlerle olan ilişkiler ve yetkisizlik meseleleri temelinde açığa çıkarılacaktır.

I. AB Güvenlik Politikasının Dönüşümü ve Sivil Krizi Yönetimi

1954 yılında Avrupa Savunma Topluluğu girişiminin çöküşünden Soğuk Savaşın sonuna kadar, geçen sürede Avrupa'nın güvenliği North Atlantic Treaty Organization (NATO) tarafından sağlanmıştır.¹⁴ Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) yıkılması ve Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte bir taraftan NATO'nun temel varoluş sebebi ortadan kalkarken diğer taraftan yeni güvenlik tehditlerinin belirmesi Avrupa ülkelerini o güne değin başarıyla yürüttükleri ekonomik entegrasyon sürecini tamamlayacak biçimde savunma, güvenlik ve dış politika alanlarında da bütünleşme arayışına yöneltmiştir.¹⁵ İlk olarak, 1992 yılında imzalanan ve AB'yi kuran Maastricht Antlaşması çerçevesinde belirlenen üç sütunlu yapının¹⁶ ayaklarından biri olarak Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP)

¹³ Kari M. Osland, "The EU Police Mission in Bosnia Herzegovina", *International Peacekeeping* 11, no 2 (2004): 544-560.

¹⁴ Aslıhan P. Turhan, "Avrupa Birliği Güvenlik Aktörü Olmaya Ne Kadar Yakın?", *Bilge Strateji* 2, no 3 (2010): 32.

¹⁵ Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, "NATO-AB İlişkilerinde", 139-140.

¹⁶ İlgili üç sütunlu yapı şu bileşenlerden oluşmaktadır: Avrupa Topluluğu, adalet ve içişleri ile Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP).

oluşturulmuştur.¹⁷ Maastricht Antlaşması ile ODGP'yi tamamlayacak biçimde Batı Avrupa Birliği (BAB) Avrupa'nın savunma ayağı olarak planlanmıştır. Antlaşmayı takiben BAB üyesi ülkeler tarafından açıklanan Petersburg deklarasyonu ile insani yardım ve kurtarma, barışı koruma ve barışın tesisi de dahil olmak üzere kriz yönetiminde üstlenilecek görevler ilan edilmiştir.¹⁸ Bu dönem boyunca, ODGP'nin gelişimi NATO tarafından desteklenmiş ve Petersburg Görevlerinin NATO imkanlarıyla gerçekleştirilmesi uygun görülmüştür.

Öte yandan, önce Balkanlarda 1990'lı yılların sonunda yaşanan kriz ve bu krize halen NATO imkânlarına bağımlı durumda olan AB'nin ABD'nin uzak durması nedeniyle hemen müdahalede bulunamaması sonucunda AB yeterli askeri kapasiteye sahip olmadığını görmüştür.¹⁹ Buna tepki olarak 1998 yılında Saint Malo Zirvesi'nde ODGP çatısı altında ortak bir savunma politikası oluşturulması yönünde karar verilmesi²⁰ AB'nin güvenliği ve savunması bağlamında yeni bir dönemi başlatmıştır. Kosova'da yaşanan gelişmelerin diğer bir sonucu olarak bölgede NATO liderliğinde gerçekleşen müdahale sonrasında sahaya inen BM Kosova Misyonu'nda (*United Nations Mission in Kosovo, UNMIK*)²¹ yeterli polis personelinin tedarik edilememesi AB'yi sadece askeri değil sivil içerikli kriz yönetimi konusunda kapasite geliştirme konusunda da teşvik etmiştir. Dolayısıyla Balkanlarda yaşananlar AB'yi krizlerin yönetiminde hem askeri hem de sivil kapasitesini geliştirme zorunluluğu ile karşı karşıya bırakmıştır. Tüm bu gelişmelere cevaben 1998 yılında imzalanan Saint Malo Bildirisi ile ODGP'nin çatısı altında AGSP (Avrupa Güvenlik Savunma Politikası) oluşturulması kararlaştırılmış ve Köln Zirvesi'nde güvenliğin tüm alanlarını -askeri ve sivil- kapsayacak bir rehber oluşturulmuş ve AGSP resmen ilan edilmiştir. AGSP'nin resmîyet kazanmasıyla birlikte AB'nin NATO'dan özerk bir biçimde kendi iradi kararı ve yine kendi eylem kapasitesi ile krizlere müdahale edebilmesinin

¹⁷ OGSP'nin dayandığı temel kurumsal mekanizma Konseydir. Karar-verme süreçleri halen büyük ölçüde devletlerin elinde bulunduğundan OGSP bağlamında kararlar oybirliği ile verilmektedir. OGSP'nin siyasal yönelimi ve uygulanmasının denetiminden ODGP Yüksek Temsilci sorumludur. Yüksek Temsilci'ye destek olan idari aygıt ise Avrupa Birliği Dış İlişkiler Eylem Servisi'dir.

¹⁸ Petersburg Deklarasyonu için bkz, cvce/eu/obj/Petersburg_declaration_made_by_the_weu_cuncil_of_ministers_bonn_19_jun_e_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html. Petersburg görevleri için bkz. Petersburg Deklarasyonu Madde II/4

¹⁹ Agnieszka Nowak, "Civilian crisis management within ESDP", *Civilian Crisis Management, the EU Way*, Ed. Agnieszka Nowak (Paris: Institute for Security Studies, 2006), 15-36.

²⁰ Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, NATO-AB İlişkilerinde, 144

²¹ UNMIK hakkında detaylı bilgi için bkz. www.civpol.org/unmik erişim tarihi 10.02.2021

önü açılmak istenmiştir. Hemen ardından 1999 yılında gerçekleşen Helsinki Zirvesi'nde, askeri olmayan kriz yönetimi için eylem planı (*Action Plan for non-military crisis management of the EU*)²² hazırlanmış ve Temel Hedef (*Headline Goal*) kararlaştırılmıştır. Böylece, AGSP'nin eylem düzeyinde saha uygulamalarına ilişkin hedefler belirlenmiştir.²³ Buna göre, üye ülkeler Petersburg Görevleri'ni yerine getirme kapasitesine sahip 50 bin kişiden oluşan ve 60 gün içinde tedarik edilebilecek birlikleri oluşturabilmelidir.²⁴ Tüm bu kurumsal düzenlemelerle hedeflenen NATO'nun müdahil olmak istemediği uluslararası boyutlu krizlere AB'nin askeri operasyonları ile müdahalede bulunabilmesinin sağlanmasıdır.²⁵

Tüm bu gelişmeler AB'nin savunma ve güvenlik alanında NATO'dan özerkleşme niyetine işaret ediyor olsa da takip eden süreç AB'nin başta bütçe kaynaklı nedenler olmak üzere çeşitli gerekçelerle topyekun bir özerkliğe ulaşmadığını ya da ulaşmak istemediğini göstermektedir. Bu doğrultuda, halihazırda başlamış olan sivil kriz yönetimi anlayışının daha iyi hale getirilmesi yönünde AB daha ısrarcı hale gelmiştir. Bu dönemde, AB, NATO'dan özerkleşmeden ama onun faaliyetlerini tamamlayacak biçimde yeni ve sivil içerikli roller üstlenmeye başlamıştır. Esasen İngiltere ve Fransa'nın ortak açıklamaları ile OGSP'ye yönelik desteklerini açıkladıkları Saint-Malo'dan beri AB'nin küresel bir aktör olarak rolü uluslararası güvenliğe askeri katkıdan ziyade sivil katkı yönünde gelişmiştir.²⁶ Javier Solana'nın da belirttiği üzere;

...sığınmacılar, göç, kaçakçılık, insan kaçaklığı ve ekonomik iflas. Bugünün çatışmaları hiç olmadığı kadar göstermektedir ki, dışarıdan kriz bölgesine gerçekleşecek müdahale askeri bileşenin ötesine geçmelidir.²⁷

AB'nin sivil yönüne ağırlık verdiği güvenlik anlayışı ve pratikleri bağlamında Haziran 2000'de gerçekleşen Feira Zirvesi'nde Sivil Kriz Yönetimi Komitesi (*Committee for Civilian Crisis Management, CIVCOM*) kurulmuştur. Bu doğrultuda başlıca dört alana odaklanılmıştır: polis, sivil yönetim, hukukun üstünlüğü ve sivil koruma.²⁸ Aynı yıl Sivil Temel

²² Nowak, "Civilian Crisis Management", 19

²³ Helsinki Avrupa Zirvesi kararları için bkz europa.eu/summits/hel2_en.htm

²⁴ Petersburg Deklarasyonu için bkz europa.eu/obj/Petersburg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_jun_e_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html. erişim tarihi 11.02.2021, Petersburg görevleri için bkz. Petersburg Deklarasyonu Madde II/4

²⁵ Akgül Açıkmeşe ve Dizdaroğlu, NATO-AB İlişkilerinde, 145.

²⁶ Larivé, "From speeches to actions", 199.

²⁷ Solana, "Foreword The closure of EUPM", 3.

²⁸ Feira Zirvesi için bkz, europa.eu/summits/fei2_en.htm erişim tarihi 08.02.2021

Hedefler (*Civilian Headline Goals*) açıklanmış ve AB'nin sivil misyonlarında görev almak üzere 5761 polis, 631 hukuk uzmanı, 562 sivil idareci ve 4988 sivil koruma personeline sahip olması kararlaştırılmıştır²⁹. 2001 yılında, Şiddetli Çatışmanın Önlenmesine dair AB Programı (*EU Programme for the Prevention of Violent Conflict, Gothenburg programme*) oluşturulmuştur.³⁰ Böylelikle, AB'nin güvenlik ve savunma politikaları bağlamında giderek ön plana çıkan kriz yönetimi anlayışı ekseninde AB, barış ve güvenliğin inşasına yönelik söylemsel katkı düzeyinden eylem düzeyine geçmiştir.³¹ 11 Eylül saldırıları sonrası süreçte ABD'nin Afganistan ve Irak'a müdahalelerinin ardından 2003 yılında Avrupa Güvenlik Stratejisi oluşturulmuştur (*European Security Strategy, EES*).³² AGS, AB'nin güvenlik anlayışına dair temel prensipleri ortaya koyarken uluslararası güvenlik ortamındaki yeni tehditleri şu şekilde sıralamıştır: terörizm, organize suçlar, devletin düşüşü, ulus-altı düzey çatışmalar ve kitle imha silahları.³³ AGS'nin ayırt edici özelliklerinden biri de ilgili belge ile AB'nin güvenliğe yönelik sivil ve askeri bileşenleri içerecek bütüncül (*comprehensive*) bir yaklaşımı benimsemiş olduğu gerçeğidir.³⁴ 2007 yılında Birliğin sivil misyonları için planlama ve operasyonel alanlarda destek vermek üzere Sivil Planlama ve Kabiliyetleri Yönetme Birimi (*Civilian Planning and Conduct Capability Directorate, CPCC*) kurulmuştur. Bundan sonra, sahadaki faaliyetlerinde AB, NATO'nun askeri içerikli misyonlarını sivil misyonlarla tamamlama rolünü ön plana çıkarmıştır. Örneğin, NATO'nun Kosova'daki askeri içerikli görev gücü KFOR (*Kosovo Force*), AB'nin 2009 yılında yine Kosova'da faal hale gelen Hukukun Üstünlüğü misyonu (*The European Union Rule of Law Mission – EULEX*) birlikte ve onu tamamlayacak biçimde hareket etmiştir. Son olarak 2016 yılında AB Global Stratejisi (*European Union Global Strategy, EUGS*) açıklanmış ve Avrupa Güvenlik Stratejisi'nin yerini almıştır.³⁵ AB, ABGS'nin ortaya

²⁹ Nowak, "Civilian Crisis Management", 30.

³⁰ Eli Stammes, "The European Union and Peacebuilding, Rising Powers and Innovative Approaches to Peacebuilding", *NUPI Policy Brief Series*, (3 Mart 2016).

³¹ Javier Solana, "Foreword The closure of EUPM: Back to the future", içinde *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 Joint Report*, ed. Tobias Flessenkemper ve Damien Helly, (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2013): 3.

³² Javier Solana, "A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy", *Brussels: The European Union for Security Studies*, (Aralık 2003): 4.

³³ Turhan, Avrupa Birliği Güvenlik Aktörü, 36.

³⁴ Gerard Quille, "The European Security Strategy: a framework for EU security interests", *International Peacekeeping* 11, no 2 (2004): 422-438.

³⁵ Efstathios T. Fakiolas ve Nikolaos Tzifakis, "Human security in EU strategy: reflecting on the experience of EUPM in Bosnia and Herzegovina and EULEX in Kosovo", *Journal of*

çıkışıyla birlikte, stratejik ve operasyonel kapasitesini OGSP'ye bağlayacak biçimde geliştirmiştir. 2018 yılında AB ülkeleri Sivil Ortak Güvenlik ve Savunma Politikası Kompaktı'nı (*Civilian Common Security and Defence Policy Compact*) oluşturmuştur. Böylelikle, Birliğin dış politikasının sivil yönüne yapılan vurgu arttırılmıştır.

Sonuç olarak, AB düzeyinde gerçekleştirilen tüm bu reformlar ve politikalar, Birliğin 2003 yılından başlayarak sahaya süreceği polis misyonlarının işletilebilmesi için gerekli kurumsal düzenlemeleri ve sivil yetkinlik artışını mümkün kılmıştır. Böylece, AB farklı coğrafyalarda kriz yönetimi için sahaya inerken; bu krizlerin yönetimi için gerekli ve ağırlıklı olarak sivil içerikli kurumsal ve teorik yetkinliğe sahip bir görünüme kavuşmuştur.

II. Küresel Güvenlik Aktörü Olarak AB: AB'nin Polis Misyonları

1999 yılında gerçekleştirdiği Köln Zirvesi'nde OGSP'yi resmi olarak başlatan AB, 2003 yılından itibaren AB Antlaşmasının 43. maddesinde belirtilen alanlarda (insani ve kurtarma görevleri, çatışmanın önlenmesi ve barışı koruma görevleri, barış inşası, savaş gücü görevleri, silahsızlandırma operasyonları, askeri tavsiye ve destek görevleri, çatışma sonrası istikrar görevleri) misyon ve operasyonlar düzenlemeye başlamıştır.³⁶ AB'nin o günden bu yana otuzu aşkın OGSP misyon ve operasyonu gerçekleştirdiği ve bu operasyonların askeri, sivil ya da hibrid içerikli olarak 3 farklı kıtada yürütüldüğü görülmektedir.³⁷ 2004 yılından sonra askeri ve sivil misyonlar arasındaki denge büyük ölçüde sivil misyonlardan yana evrilmiştir. AB'nin, 2019'a kadar gerçekleştirdiği 34 operasyon ve misyondan 22 tanesi sadece veya büyük ölçüde sivil niteliğe sahiptir.³⁸ OGSP'nin sivil eksenli gelişimi birçok gerekçeyle açıklanmaktadır. Öncelikle, sivil olana yönelik vurgu, NATO-AB ilişkilerinin Soğuk Savaş sonrası gelişiminin bir sonucudur. Aynı zamanda, Birlik içerisinde Kuzey ülkelerinin sivil kriz yönetimine destekleri de sivil boyuta öncelik verilmesini sağlamıştır. Son olarak, Afganistan ve Irak işgallerinin ardından Avrupa kamuoyunun askeri müdahaleler karşısında

Contemporary European Studies 27, no 3 (2019): 303-316, DOI: 10.1080/14782804.2019.1614434

³⁶ Directorate General for External Policies Policy Department, *In depth analysis: CSDP Missions and Operations*, European Parliament, January 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603481/EXPO_IDA\(2020\)603481_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603481/EXPO_IDA(2020)603481_EN.pdf) erişim tarihi 16.02.2020

³⁷ Bogdanovski ve Zivkovic, "Future of International Police Missions", 2.

³⁸ European External Action Service (EEAS), *EU CSP missions and operations for human security*, 2019

giderek şüpheli hale gelen tutumu ile bu operasyonların çok daha az maliyetli ve Birlik içerisinde siyasal anlaşmazlık çıkarmaya daha az meyilli olması da yine kriz yönetiminin sivil içeriğine desteği güçlendirmiştir.³⁹

Aynı sürece paralel biçimde, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) Yüksek Temsilcisi Javier Solana göreve geldiği 2000 yılında, Lizbon'da gerçekleştirilen konferansta polis kapasitesini tartışarak AB'nin güvenlik alanındaki dönüşümünün polis boyutunu da başlatmıştır. Bu doğrultuda, AB'nin sahada uygulamaya koyduğu operasyonel kapasitesi, aynı dönemde, polisin uluslararası arenada artan önemi ile birlikte, polisi de içerecek biçimde yeniden düzenlenmiştir.⁴⁰ Aslında, Soğuk Savaş'ın hemen ertesinde AB, polis reformu için eğitim programlarını hem eski komünist rejimlerin dönüşüm sürecinde Doğu Avrupa ülkelerinde hem de Latin Amerika'da uygulamıştır. Ancak 2000'li yıllarla birlikte polis ve polislik kapsamındaki faaliyetinin doğası daha etkin bir hal alacak biçimde dönüşmüştür. OGSP'nin açıklanmasının ardından AB, çatışma bölgelerindeki polis kuvvetlerinin reformu için Avrupa Konseyi'nin denetiminde oluşturulacak yeni komuta yapıları bağlamında misyon polisi göndermeye karar vermiştir.⁴¹ AB, 2000 tarihinde Feira Avrupa Konseyi'nde başlıca polis hedefini açıklamış ve 2003 yılı itibariyle uluslararası polislikte bir aktör olma niyetini beyan etmiştir. Bu Zirve'de uluslararası polis misyonlarına tedarik edilmek üzere 5 bin polis sayısına ulaşma niyeti resmi olarak dile getirilmiştir.⁴² Bir yıl sonra gerçekleşen Göteborg Zirvesi'nde ise Polis Eylem Planı hazırlanmıştır.⁴³ Buna göre siyasal-stratejik düzeyde polis operasyonlarının işleyişine dair planlama faaliyetlerinin geliştirilmesi kararlaştırılmıştır. AB'nin Sivil Kriz Yönetiminin operasyonel hale gelmesini işaret eden Bosna-Hersek misyonu da bir polis misyonu olarak

³⁹ Peter Viggo Jakobsen, "Small States Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP", *Journal of Common Market Studies* 47, No 1, 2009, ss. 81-102.

⁴⁰ Polisin, uluslararası bağlamda ve BM özelinde sahneye çıkışı bir hayli eskidir. Henüz 1960 yılında gerçekleşen BM Kongo operasyonunda polis bileşenine rastlanmaktadır. Ancak bir hayli sınırlı kalan ve bireysel düzeyde katılımlardan oluşan bu operasyonun ardından polisin tam anlamıyla bir uluslararası aktör haline gelmesi için Soğuk Savaşın sona ermesini beklemek gerekecektir. Soğuk Savaş ertesinde askeri personeli başlıca bileşenini oluşturduğu barışı koruma operasyonları yerini giderek polisin de önemli bir ayağını oluşturduğu sivil nitelikli barış inşa operasyonları almıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda barış misyonlarındaki polis bileşeninin sayısı her geçen gün artmıştır. Bkz. Greener, *The New International Policing*.

⁴¹ Bono, "EU Police Missions", 350.

⁴² Feira Zirvesi için bkz, europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm erişim tarihi 08.02.2021.

⁴³ Presidency Conclusions, Göteborg European Council, 15-16 Haziran 2001. <https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf> erişim tarihi 15 Şubat 2021.

kurgulanmıştır. Bu anlamda ilgili misyon, doktriner alanda yaşanan dönüşümlerin sahaya yansımaları olarak da ifade edilebilir.⁴⁴

AB polis misyonları hem sayıca hem de önem bakımından Birliğin en önemli sivil misyonlarıdır⁴⁵. Polis misyonlarının sahada işler hale gelmesiyle birlikte AB, devlet-odaklı dar güvenlik anlayışından kapsayıcı ve insan odaklı iyi yönetim anlayışına doğru yönelimini sahada da uygulamaya taşıyabilmiştir.⁴⁶ Bu doğrultuda polis misyonları basitçe polisin reformundan öteye geçmekte ve cinsiyet bakımından duyarlı polislik anlayışı ve katılımcı reform süreçlerini de içerecek bir iyi yönetim anlayışının başlıca mekanizmalarından biri olarak tahayyül edilmektedir. Polis misyonlarının temel hedefi, ilgili coğrafyalarda toplum polisliğinin ya da toplum odaklı polisliğin kurulmasıdır. Toplum odaklı polislik anlayışına verilen önem, AB'nin barış ve insan hakları üzerine yerleştirdiği kimlik oluşumunu da tamamlayıcı niteliktedir.

Öte yandan, AB'nin polis misyonları hem coğrafi olarak hem de yüklenen sorumluluk ve görevler bakımından farklılık göstermektedir. Küresel bir güvenlik aktörü olma hedefiyle aynı doğrultuda, AB coğrafi olarak bakıldığında, Balkanlar dışında, Kongo Demokratik Cumhuriyeti'nde, Filistin topraklarında ve Afganistan'da polislik faaliyetlerine katkıda bulunmuştur. Afrika'da, ayrıca, AB çeşitli polis misyonları aracılığıyla Somali sahilinde korsanlık-karşıtı operasyonlar yürütmektedir.⁴⁷ Küresellik iddiası bir yana, AB'nin polis misyonlarının daha çok tavsiye, eğitim ve yerel polisin güçlendirilmesi faaliyetlerine odaklandığı görülmektedir.

⁴⁴ Torun, "Strengths and weaknesses", 12.

⁴⁵ AB, polis misyonlarının sayısı diğer sivil içerikli misyonlarına kıyasla daha fazladır. Bkz. Chivvis, "the European Union's", 10.

⁴⁶ David Spence, "The European Union and security sector reform" içinde *The European Union and Peacebuilding: policy and legal aspects* ed. Steven Blockmans, Jan Wouters ve Tom Ruys (The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press and University of Leuven, 2011). 198 ve 216.

⁴⁷ Richard Gowan ve Megan Gleason, "UN Peacekeeping: The Next Five Years", New York University Center on International Cooperation, 27 Kasım 2012

Tablo 1-2000 yılından itibaren tamamlanmış ve devam eden polis bileşeni olan AB misyonları⁴⁸

EUPM-Bosna-Hersek	EUPOL RD-Kongo
EUPOL Proxima – FYROM	EU SSR Guineau Bissau
EUJUST Themis-Gürcistan	EUAVSEC Güney Sudan
EUPAT-FYROM	EUSEC RD Kongo
Aceh Gözetim Misyonu-Endonezya	EUBAM Moldova ve Ukrayna
EU Support to AMIS-Sudan	EUBAM Rafah (Filistin Toprakları)
EUJUST Lex-Irak	EUPOL COPPS (Filistin Toprakları)
EUPOL Kinshasa (DRC)	EUPOL Afganistan
EUMM Ürdün	EULEX Kosova
EUCAP Nestor (Cibuti)	EUCAP Sahel Nijer
EUBAM Libya	EUCAP Sahel Mali
EUAM Ukrayna	

Sonuç olarak, AB'nin sivil yönü ağır basan kriz yönetimi anlayışı ile birlikte öncelik kazanan polis misyonları 2000'li yıllardan bugüne sayıca çoğalmış ve çeşitlenmiştir. Niceliksel anlamda yaşanan bu ilerleme ile birlikte kendisini farklı coğrafyalarda gösterme fırsatı yakalayan AB polis misyonları önce Bosna Hersek'te (2003) çatışma sonrasında ve ardından Afganistan'da (2007) çatışma henüz devam ederken görev almıştır. İlgili misyonların görev başlangıcının öncesine dair tarihsel arka planın çizilmesi ve içerikleri, görevleri ve yetkileri üzerinden incelenmesi farklı çevresel faktörlerin varlığına rağmen bu misyonların hangi benzer sorunlarla karşı karşıya kaldığının ortaya çıkarılmasını kolaylaştıracaktır.

A. Avrupa Birliği Polis Misyonu-Bosna-Hersek

Tarihsel arka plan. AB'nin Bosna-Hersek'e yerleştiği polis misyonu, savaşın ertesinde ve barış sağlandıktan sonra göreve başlamıştır. Eski-Yugoslavya'nın dağılma süreciyle birlikte bölgedeki etnik gruplar arasındaki çatışmalar şiddetlenmiş ve nihayetinde 1992 yılında yaklaşık dört yıl sürecek bir savaşa dönüşmüştür.⁴⁹ Bosna Hersek'te, 1995 yılının Aralık ayında ateşkesi başlatan Dayton Antlaşması imzalanmıştır. Dayton Antlaşması

⁴⁸ "Military and Civilian Missions and Operations", *European Union External Action Service*, https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en erişim tarihi 13 Nisan 2021.

⁴⁹ Ağır ve Gürsoy, "The European Union's State-Building", 5.

ertesi Bosna Hersek'te devlet yapısı halen çok kırılğan bir durumda bulunduğundan uluslararası örgütlerin korumasına muhtaç görünümündedir. Bu doğrultuda, 1995 ertesinde hemen bölgeye yerleşen BM, devlet-inşası ve polis reformu konularına odaklanmak suretiyle göreve başlamıştır. Bosna Hersek'te BM'nin de odaklandığı devlet inşa süreçlerinin önemli bir parçasını polis inşa süreçlerinin oluşturması nedensiz değildir. Savaş sırasında polis özellikle farklı etnik gruptan olan vatandaşların terörize edilmesinde önemli bir aktör olarak yer almıştır. Dolayısıyla savaşla birlikte Bosna Hersek polisi büyük ölçüde tarafsızlığını, nesnellliğini ama en önemlisi toplumun güvenini kaybetmiştir. Ateşkes sonrasında ivedilikle bölgeye yerleşen BM önderliğindeki Uluslararası Polis Görev Gücünün (*International Police Task Force, IPTF*) temel amacı polisin uluslararası toplum tarafından kabul görmüş insan hakları ve temel haklara uygun bir biçimde görev yapmasının sağlanması olarak belirlenmiştir. Bu amaçla, IPTF minimum düzeyde ve gözlemci sıfatıyla Bosna polisinin denetiminden ve Bosna Polis Teşkilatı'na gerekli yardımın tedarikinden sorumlu tutulmuştur. 1997 yılında BM, ilgili görevi daha yönetsel yetkilere sahip hale getirmiştir. Dolayısıyla, ilgili misyon bir denetim misyonu olmanın ötesinde yürütme içeriğine sahip bir misyon haline gelmiştir.⁵⁰ 2003 yılına gelindiğinde, AB Bosna Hersek'teki görevi devralmış ve bu kez polisin yeniden inşası faaliyetlerine bizzat odaklanmıştır. Avrupa Birliği Polis Misyonu, ABPM-Bosna-Hersek (*European Union Police Mission, EUPM-Bosnia Herzegovina*) OGSP'nin ilk sivil misyonu olması bakımından önemli olmakla birlikte, aynı zamanda, uzun süre sahada kalması bakımından da ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. İlgili misyon Ocak 2003 tarihinden Haziran 2012 tarihine kadar görevde kalmıştır.⁵¹ Öte yandan, Bosna-Hersek'te AB'nin BM'den görevi devralmasının nedeni bu bölgeden Avrupa ülkelerine ulaşma ihtimali olan örgütlü suçların yaratacağı tehlikelerin henüz oluşum aşamasında engellenmesidir. Bu gerekçeyle, AB savaş sonrası barış inşası ve hukuk düzeninin yerleştirilmesi çabalarına önayak olmak istemiştir.

Misyonun içeriği, görevi ve yetkisi. AB, BM misyonunun geride bıraktığı belli başlı sorunlarla (polisin siyasal etkiye maruz kalmaya devam etmesi ve polisin savaş-öncesi etnik/kültürel etkilerden kurtulamamış olması vb..) mücadele etmek için uzun vadeli bir proje olarak polisin yeniden yapılandırılması hedefiyle yola koyulmuştur.⁵² AB'nin görevi devralması,

⁵⁰ Torun, "Strength and Weaknesses", 13.

⁵¹ Fakiolas ve Tzifakis, "Human security in European Strategy", 307.

⁵² Suzanne Huiberts-van Dijk, "Police reform and ownership in Bosnia and Herzegovina: the Bermuda Triangle?", içinde, ed. Marleen Easton, Monica Den Boer, Jelle Janssens, Rene Moelker ve Tom Vanderbeken, *Blurring Military and Police Roles* (Den Haag: Eleven International Publishing, 2010).

AB'nin OGSP politikasının işlerliğini test etmek bakımından da önemli bir fırsat sunmuştur. İlk aşamada 2005 yılına kadar görev yapması planlanan ABPM, burada, genel bir görevlendirme esası temelinde barışın güçlendirilmesi ve AB'nin Bosna-Hersek'e dair genel politikasının geliştirilmesi konularına odaklanmıştır. Bosna-Hersek'e dair AB'nin politikaları çerçevesinde misyon, ülkede hukukun işlerlik kazanması ve kurumsal inşa programlarının gerçekleştirilmesini merkezine alan son derece genel geçer bir saikle göreve başlamıştır. Bu doğrultuda, yerel polis otoritelerine tavsiye verileceği, yerel polisin denetim ve gözetiminin gerçekleştirileceği; yerel polisin kurumsal yeniden inşasına, operasyonel süreçlerine ve yönetsel kapasite gelişimine yönelik katkı sağlanacağı vaad edilmiştir. Son olarak polisin profesyonelleşme ve hesap verebilirlik, kaynakların etkili bir biçimde kullanımı konularında geliştirilmesine destek olunacağı ifade edilmiştir.⁵³

2005 yılına gelindiğinde misyonun görevi 2007 yılının Aralık ayına kadar uzatılırken⁵⁴, aynı zamanda hedef ve amaçları da daha açık ve belirgin hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu noktada, misyonun örgütlü suçla mücadeleye ağırlık vermesi gerektiği ve hem profesyonel hem de çok-etnik yapıları bir polis teşkilatının kurulması için destek sağlanacağına altı çizilmiştir.⁵⁵ Dolayısıyla, göreve başladığında bir polis misyonu olan ABPM-Bosna-Hersek, 2005 sonrasında yaşanan değişiklikler ile birlikte bir kolluk (*law enforcement*) misyonuna dönüşmüş⁵⁶ ve böylelikle misyon bir taraftan daha yetkili hale gelirken öte yandan görev tanımını daha daraltılarak spesifik hale getirilmiştir.⁵⁷

2007 yılında misyonun görev süresi bir kez daha, bu kez 31 Aralık 2009 tarihine kadar uzatılmıştır. Bu süreçte, ABPM'den misafir eden ülkenin otoritelerinin adli yargı yapılarını reforme etmesine ve polisin kovuşturma yetkilerinin geliştirilmesine yardımcı olması beklenmiştir. 2009 yılında bir

⁵³ Council Decision 2011/781/CFSP (2011) *Official Journal of the European Union* L319/51 https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:319:0051:0055:EN:P_DF erişim tarihi 15.02.2021.

⁵⁴ İlgili karar için bkz, Council of the European Union, Council Joint Action 2005/824/CFSP (2005) *Official Journal of the European Communities* L307/55-58. eurlex.europa.eu/eli/joint_action/2005/824/oj

⁵⁵ Daniel Lindvall, "The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina. An Analysis of the Police Reform Negotiations" (Doktora Tezi, Stockholm: SödertörnsHögskola, 2009).

⁵⁶ Tobias Flessenkemper, "Support to the Fight against Organised Crime and Corruption: Between Standards, Structural Reform and Pragmatism" içinde *Ten Years After: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012*, ed. Tobias Flessenkemper and Damien Helly, (Paris: European Union Institute for Security Studies, 2013): 27-33.

⁵⁷ Fakiolas ve Tzifakis, "Human Security in European Strategy", 308.

kez daha uzatılan misyonun örgütlü suçlarla mücadele ve yolsuzluğun önüne geçilmesi süreçlerinde desteğini arttırması istenmiştir. Son olarak, 2011 tarihinde olumlu değerlendirme sonrasında görev 2012 yılında sona ermiştir.

AB'nin OGSP kapsamında işlerlik kazanan ilk sivil misyonu olarak EUPM-Bosna Hersek, yönetsel içeriği olmayan (non-executive) nitelikte bir misyon olarak kurgulanmıştır. Yönetsel içeriği olmayan bu misyon, dolayısıyla, kolluk ve tutuklama yetkilerine sahip değildir. Üstelik, personel silahsız olarak görev yapmaktadır. Bu durum, ilgili misyonun başarısını büyük ölçüde kısıtlamıştır.

B. Avrupa Birliği Polisi-Afganistan

Tarihsel arka plan. ABPOL-Afganistan misyonu savaş ertesinde, Taliban sonrası Afganistan ulusal polisinin⁵⁸ yeniden yapılandırılması hedefiyle 2007 yılında göreve başlamıştır. Tarihsel olarak bakıldığında, Afgan polisi on yıllardır bir istikrarsızlık ve politizasyon süreci içerisinde. 1970'li yıllarda başlayan ve yaklaşık 40 yıl süren iç savaş süresince polisin yozlaşmış hale geldiği söylenebilir. Afgan polisinde yüksek oranlarda seyreden uyuşturucu kullanımı, polislerin okur yazar olmaması ve yozlaşmış niteliği nedeniyle ivedilikle bir reform sürecine tabi olması gerektiği bilinmektedir. Bu doğrultuda, Afganistan'da savaşın ertesinde polisin yeniden yapılandırılması çabasını üstlenen AB, halihazırda yarım asırdır işlemeyen bir polis teşkilatını devir almış ve sil baştan bir reform sürecinin aktörlüğüne soyunmuştur. Bosna-Hersek'teki polis misyonunu gerçekleştirmek için açık irade gösteren AB, Afganistan'a büyük ölçüde ABD'nin talebi üzerine yerleşmiş ve ABD'nin operasyonun askeri bileşenine odaklanmasını tamamlayacak biçimde sivil bir misyonla bölgede varlık göstermiştir.

Misyonun içeriği, görevi ve yetkisi. ABPOL-Afganistan, yönetsel içeriği olmayan (*non-executive*) ve OGSP bağlamında düşünülmüş bir misyondur.⁵⁹ AB, Afganistan'da sahaya sürdüğü polis misyonunu, savaş sonrası Afganistan'da yürütülmesi planlanan Güvenlik Sektörü Reformunun

⁵⁸ Afganistan, hem Sovyet hem de Taliban yönetimleri altında etkili ve profesyonel bir polis teşkilatı geliştirme imkanına sahip olmamıştır. Dolayısıyla, 2000'li yılların başına gelindiğinde, Afganistan'ın 20 yıl gibi uzun bir süre boyunca etkili bir polis teşkilatına sahip olmadığı sonucuna rahatlıkla varılabilir. Bkz. Tonita Murray, "Police-building in Afghanistan: A case study of civil security sector reform", *International Peacekeeping* 14, no 1 (2007): 108-126.

⁵⁹ Thierry Tardy, EUPOL Afghanistan 2007/16: Mission Impossible?, European Union Institute for Security Studies, 2017.

(Security Sector Reform, SSR)⁶⁰ bir parçası olacak biçimde ve halihazırda sahada görev yapmakta olan ABD/NATO destekli askeri misyonun görevini tamamlamak üzere sivil içerikli bir misyon olarak düşünülmüştür. 11 Eylül terörist saldırılarının ertesinde ABD tarafından Afganistan'a gerçekleştirilen askeri müdahalenin AB ülkeleri kamuoyu tarafından desteklenmemesi AB'yi NATO misyonlarına katkısını arttırmak yerine sivil bir misyonla bu coğrafyada yer aramak yönünde bir tercihte bulunmaya yöneltmiştir. Bu şekilde AB hem ABD'nin kendisini sürece ve sahaya dahil etme yönündeki baskısını bertaraf edebilmiş hem de askeri olmayan sivil içerikli bir misyon yoluyla bu bölgede oyuna dahil olarak kendi kamuoyunu rahatsız etmemeyi başarmıştır.⁶¹

Görevlerin içeriği bakımından bakıldığında, ABPOL'un tavsiye ve mentörlük katkısı ile yetindiği görülmektedir. Operasyonun birincil hedefini İçişleri Bakanlığı'nın kurumsal reformu ve Afgan Polisi'nin profesyonelleşmesi oluşturmaktadır.⁶² Bu doğrultuda, Afgan sivil polis gücü kurulması hedeflenmektedir. Bu amaçla, ABPOL-Afganistan daha önce burada polis reformu faaliyetlerine liderlik eden Almanya'nın yerini almıştır.⁶³ Tıpkı Almanya gibi AB de, süreklilik içerisinde, eğitimcilerin

⁶⁰ 2002 yılında Cenevre'de düzenlenen G8 Zirvesi'nde Afganistan'daki Güvenlik Sektörü Reformu'nun başlıca beş ayrı bileşenden oluşmasına karar verilmiştir. Buna göre, ABD askeri reform, önce Almanya sonra Almanya'dan görevi devralan AB polis reformu, Birleşik Krallık uyuşturucu ile mücadele, İtalya yargı reformu ve son olarak Japonya eski savaşçıların silahsızlandırılması, demobilizasyonu ve reentegrasyon süreçlerinden sorumlu tutulmuştur.

⁶¹ Larivé, "From speeches to actions", 191.

⁶² EU Police Mission in Afghanistan, European External Action, Common Security and Defence Policy, January 2016.

⁶³ Alman Polis Proje Ofisi (German Police Project Office, GPPO) 2002 yılından AB Polis Misyonu'nun görevi devraldığı 2007 yılına kadar Afgan polisinin reform çabalarında başlıca rolü üstlenmiştir. Almanya'nın misyonun liderliğini üstlenmesi ülkenin 1960 ve 1970li yıllarda Afgan polisi'ne destek sağlaması nedeniyle sahip olduğu tecrübe ile yakından ilişkilidir. Almanya ilgili misyonda önceliği Kabul Polis Akademisi'ne tanımış ve bu nedenle de yukarıdan aşağı bir anlayışı benimsediği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bunun üzerine, ABD DynCorp adlı özel bir şirketle anlaşarak Afgan polisinin eğitimi için kısa süreli kurslar açılmasını sağlamıştır. Dolayısıyla Afgan Polisi'nin yeniden yapılandırılması sürecinde ABD tarafından önerilen kısa vadeli ve polisi militarize etmeye dönük strateji karşısında Almanya ve daha sonra AB tarafından savunulan uzun vadeli ve sivil polislik anlayışına odaklanan yaklaşım bulunmaktadır. Bu tartışmalar bir yana, misyon için ayrılan bütçenin yetersizliği Almanya'nın başarısızlığı ile sonuçlanmıştır. Ardından bayrağı devralan ABD, Avrupa'nın devreye girmesi yönünde baskısını arttırmıştır. Almanya'nın da polis sorununu Avrupalılaştırma girişimi Afganistan'da AB polis misyonunun kurulması çabasını hızlandırmıştır. Bkz., Christoh Chivvis, "EUPOL Afghanistan." içinde *EU Civilian Crisis Management: The Record So Far* (Santa Monica, CA; Arlington, VA; Pittsburgh, PA: RAND Corporation, 2010): 17-30.

eğitimi (*Train the Trainers*) anlayışı çerçevesinde aslen üst düzey polislerin eğitimine öncelik vermiştir.⁶⁴ 2016 yılına değin⁶⁵ süren misyon süresince üst düzey pozisyondaki Afgan İçişleri Bakanlığı ve Afgan polis memurlarının eğitime öncelik verilmiştir. Bu bakımdan, misyonun alt kademe memurların eğitime odaklanan geleneksel model yerine, üst düzey kadroların eğitime öncelik tanıyan ve strateji geliştirilmesine dönük olduğu fark edilmektedir.⁶⁶ Bu doğrultuda, AB'nin Afganistan'daki Polis Misyonu'nun görevleri gözden geçirildiğinde stratejik öncelikleri hemen fark edilmektedir.

1. Uluslararası toplumla uyumlu bir polis reform stratejisi geliştirmek
2. Afganistan hükümetinin bu stratejiyi hayata geçirmesinde destek sağlamak
3. Uluslararası polis reform çabalarında koordinasyonu ve birlikteliği sağlamak
4. Daha geniş hukuk devleti çabasıyla ilişki halinde olmak

AB'nin Afganistan misyonu, Almanya'nın başarısızlığı ve yetersiz bulunması üzerine devreye sokulan ABD liderliğindeki çok uluslu Birleşik Güvenlik Geçiş Komutanlığı-Afganistan (Combined Security Transition Command-Afghanistan, CSTC-A)⁶⁷ ile karşılaştırıldığında AB'nin polis misyonlarının temel ve ayırdedici nitelikleri ön plana çıkmaktadır. Buna göre, AB önderliğindeki polis misyonu sivil polisliğin geliştirilmesi ve güçlendirilmesini hedeflemektedir. Dolayısıyla, polislik, AB'ye göre, genel olarak hukuk ve düzen anlayışının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Halbuki; CSTC-A güvenlik merkezli bir anlayışla polisliği yorumlamakta ve bu doğrultuda öncelikli olarak paramiliter polisliğin geliştirilmesine öncelik vermektedir.⁶⁸ Özetle, ABD Afgan Polisi'ne nasıl ateş edileceğini

⁶⁴ Larivé, "From speeches to actions", 191.

⁶⁵ 2014 yılında AB Zirvesi (the Council of the EU), ilgili misyonun 2016 yılı sonuna kadar uzatılmasına karar vermiştir. İlgili karar için bkz. Council decision 2014/922/CFSP (2014) *Official Journal of the European Union* L363, s.152, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0922&from=EN

⁶⁶ Tardy, "EUPOL Afghanistan", 2.

⁶⁷ 2005 yılında, Almanya'nın başarısız olması üzerine ABD tarafından CSTC-A oluşturulmuştur. Bu sayede, ABD o dönemde AB dönem başkanlığını yürüten Almanya üzerinde AB'nin de sahada çaba sarfetmesi hususunda baskı oluşturmak istemiştir. Öyle ki, Almanya ABD'nin girişimlerini takiben AB Afganistan'daki polislik faaliyetlerini 2007 yılında ABPOL-Afganistan ile başlatmıştır. Bkz. Chivvis, "EUPOL Afghanistan", 19. CSTC-A ve Afganistan'daki NATO faaliyetleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Duncan Barley, "Rebuilding Afghanistan's Security Forces, Security Sector Reform in Contested State-Building", *The RUSI Journal* 153, no 3 (2008): 52-57.

⁶⁸ Chivvis, "EUPOL Afghanistan", 22.

gösterirken, Avrupa Afgan Polisi'ne ne zaman ateş etmemesi gerektiğini öğretmek için çaba göstermiştir.⁶⁹

III. AB Polis Misyonları: Başarılar ve Ortak Sorunlar

AB'nin OGSP şemsiyesi altında sahaya sürdüğü misyonlar ve operasyonların herbirinin kendine özgü bağlamlar içerisinde hareket ettiği söylenebilir de, aynı zamanda, bu misyonların ve operasyonların benzer engel ve yetersizliklerle karşılaştıkları ve sınırlı da olsa başarılı oldukları ortak alanlara sahip oldukları not edilmelidir.⁷⁰ AB'nin polis misyonlarının karşısına sorun olarak çıkan ve ilgili misyonları tümüyle başarılı olmaktan uzaklaştıran çok sayıda bileşen olmakla birlikte, Afganistan ve Bosna-Hersek'teki misyonlar için bu sorunlar şu başlıklar altında toplanabilir: *yetersizlik, kaynak yetersizliği ve sahadaki diğer güvenlik aktörleriyle ilişkiler.*

Sorunlar

AB'nin Bosna-Hersek ve Afganistan'da uygulamaya soktuğu her iki misyon da yönetsel içeriğe sahip olmayan yetkisiz misyonlardır. Bu misyonlar, konuk olunan ülkedeki yerel polise tavsiye vermekle ve eğitim sağlamakla sınırlı bir görev tanımına sahiptir. Diğer bir ifadeyle, her iki misyonda da AB sahada yerel polisin görevlerinin icrasını denetleme yetkisine sahip olmadığı gibi, aynı zamanda kendisi yerelde ve sahada kolluk faaliyeti de yürütememektedir. Dolayısıyla AB polis misyonları, bu ülkelerdeki zayıf ve yozlaşmış olarak nitelendirilebilecek yerel polis kuvvetlerine yardımcı olacak biçimde onlarla birlikte ortak kolluk faaliyetleri ya da operasyonlar düzenleyememektedirler.

ABPM'nin Bosna Hersek'te yürüttüğü faaliyetlerin AB tarafından değerlendirilmesi ertesinde misyonun tam olarak başarıya ulaşamamasının nedenleri arasında misyonun yetkisiz olması önemli bir gerekçe olarak gösterilmektedir.⁷¹ Bosna-Hersek'te AB'den önce faaliyet göstermiş olan BM-IPTF yönetsel nitelikli bir misyondur. Bu doğrultuda, IPTF Bosna-Hersek'te hukukun uygulanması süreçlerinde yerel polisi sahada aktif olarak desteklemiştir. Halbuki, IPTF'den görevi devralan ABPM gözlem ve tavsiye

⁶⁹ Cornelius Friesendorf, "Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police", *International Peacekeeping* 18, no 1 (2011): 88.

⁷⁰ Tardy, "EUPOL Afghanistan", 22.

⁷¹ Flessenkemper, "Support to the Fight, 33.

faaliyetleri ile sınırlı yönetsel içeriğe sahip olmayan bir misyon olarak kurgulanmıştır. Bu doğrultuda, kurumsal inşa projelerine (Güvenlik Bakanlığı'nın ve INTERPOL'un kurulması gibi) yönelik uzman tavsiyesi ABPM tarafından sağlanmış ve yine bu inşa süreçleri ABPM tarafından gözlenmiş ve denetlenmiştir. Diğer taraftan kapasite inşa faaliyetlerinde mentörlük, tavsiye ve denetim takviyesi sağlarken AB, esasen, üst düzey polis yetkililerini hedeflemiştir. AB yetkililerine göre eğer üst düzey sorumlular kapasite inşasının gereğine inanırlarsa bu uzun vadeli projenin başarıya ulaşması daha kolay olacaktır. Dolayısıyla, ABPM Bosna-Hersek'i ve Bosna-Hersek'teki durum dolayısıyla AB sınırlarını ve ülkelerini tehdit eden başlıca güvenlik tehditlerinden biri olarak örgütlü suçlarla mücadelede kritik öneme sahip yerel polis kuvvetleri ile ortak operasyonlar düzenlenmesi vs faaliyetlerinde yer alamamıştır. Halbuki aynı dönemde burada görev yapan Avrupa Birliği Gücü Bosna-Hersek (*European Union Force Bosnia and Herzegovina, EUFOR*) askeri nitelikli bir misyon olmasına rağmen örgütlü suçlarla mücadele için aktif olarak yerel kolluk kuvvetleriyle ortak operasyonlarda bulunmaktan çekinmemiştir.⁷²

Benzer şekilde, Afganistan'daki polis misyonu da yine yönetsel yetkileri olmayan ve büyük ölçüde eğitimcilerin eğitimi anlayışı üzerine temellenen niteliği ile ancak sınırlı başarı kaydedebilmiştir. Bosna-Hersek örneğinde olduğu gibi burada da misyonun yönetsel içeriğe sahip olmaması, AB'nin rolünün mentorluk ve tavsiye tedarikinden öteye gitmemesi ile sonuçlanmıştır. Afganistan'da ABPOL'un başlıca odaklandığı eğitim konusu, Bosna Hersek örneğinde olduğu gibi, üst düzey polis amirleri ile sınırlandırılmıştır.⁷³ Dolayısıyla sahada görev yapan ve esasen halkla temas halinde olan hiyerarşik olarak alt kademe olarak nitelendirebileceğimiz yerel polisin eğitimine doğrudan dokunulmamıştır.

2001 tarihli Göteborg Avrupa Zirvesi'nin sonuç bölümünde misyonlarda görev yapacak personelin seçimi, eğitimi ve teçhizatı hususlarında üzerinde uzlaşmaya varılmış standartlar getirileceği yönünde karara varılmış olmasına rağmen⁷⁴, AB yeterli ve hızla tedarik edilebilir bir polis kapasitesi oluşturulması süreçlerinde hem finansal hem de insan gücü alanında kaynak sıkıntısı ile karşı karşıyadır. Örneğin, Afganistan'daki

⁷² Ana E. Juncos, "Police Mission in Bosnia Herzegovina" içinde *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans* ed. Michael Emerson ve Eva Gross (Brussels: Centre for European Studies, 2007), 59.

⁷³ Tardy, "EUPOL Afghanistan", 23.

⁷⁴ Presidency Conclusions, Göteborg European Council, 15-16 Haziran 2001. <https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf> erişim tarihi 15 Şubat 2021.

misyona devam ettiği yaklaşık 10 yıl boyunca AB hedeflediği 400 misyon polisi sayısına ulaşamamıştır.⁷⁵ Üstelik, AB'nin bu misyon için öngördüğü asgari 200 misyon polisi sayısına ulaşması yaklaşık iki yıl sürmüştür.⁷⁶ Bu durum, ABPOL-Afganistan'ın üye devletlerin yavaş ilerleyen ve yeterli sayının altında kalan personel tedarik süreçleri nedeniyle hedeflediği eğitilecek yerel polis sayısına ulaşamaması sonucunu doğurmuştur.⁷⁷

Bosna-Hersek'teki polis misyonunda polis tedariki hususunda ilk dönemde sorun yaşanmamıştır. İlk aşamada, 25 üye ve 9 üye olmayan ülkeden 500 kadar uzman polis misyonda görev yapmıştır.⁷⁸ Bu durum, daha önce burada görev yapan BM'nin IPTF misyonunda görevli personelin buraya aktarılması sayesinde mümkün olmuştur. Yine, ilk sivil misyon olması sebebiyle üye ülkelerin hevesli tutumları da polis tedarikinde ilk aşamada sorun yaşanmamasını sağlamıştır. Ancak Bosna-Hersek'te de ilerleyen dönemlerde -özellikle misyonun daha spesifik hale gelmesi ve uzmanlık gerektiren alanlarda polis tedariki ihtiyacının artması nedeniyle - polis tedarikinde çeşitli sorunlar yaşanmaya başlamıştır. Para aklama ya da rüşvetle mücadele gibi özel uzmanlık gerektiren alanlarda misyon yeterli uzman personeli tedarik edememiştir.

Kaynak bakımından yaşanan yetersizlikler, AB misyonlarının yerele ve kırsala ulaşmasında sıkıntılar meydana getirmektedir. Örneğin, Afganistan misyonu kırsala ulaşamamış; hatta hali hazırda yerelde açtığı kısıtlı temsilci kurumları da personel yetersizliği gerekçesiyle kapatmak zorunda kalmıştır. En iyi zamanında EUPOL'un Afganistan'da 16 yerde ofisi bulunmaktadır. Ancak bunlar arasında sadece iki tanesini ondan fazla personele sahiptir.⁷⁹

Personel tedarikinde yaşanan sıkıntılar dışında, ayrıca, her iki misyon da finansal kaynaklar bakımından yeterli bütçe sağlanamaması sorunuyla

⁷⁵ Birleşik Krallık'ın resmi raporlarına göre hedeflenen ama ulaşılamayan 400 personel dahi ilgili misyonun hedeflerini yerine getirme kapasitesi için yeterli değildir. House of Lords, "The EU's Afghan Police Mission: Report with Evidence", (Londra, House of Lords, 2011).

⁷⁶ Tardy, "EUPOL Afghanistan".

⁷⁷ Marina E. Henke, "Networked Cooperation: How the European Union Mobilizes Peacekeeping Forces to Project Power Abroad", *Security Studies* 28, No 5, 2019, ss. 901-934.

⁷⁸ Ana E. Juncos, "Police Mission in Bosnia Herzegovina" içinde *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans* ed. Michael Emerson ve Eva Gross (Brussels: Centre for European Studies, 2007), 51.

⁷⁹ European Court of Auditors, "Special Report: The EU Police Mission in Afghanistan: Mixed Results", 2015, eca.europa.eu/Lists/ECADouments/SR15_07/SR_EUPOL_AFGHANISTAN_EN.pdf erişim tarihi 22 Şubat 2021.

karşı karşıya kalmıştır. OGSP kapsamındaki sivil kriz yönetim operasyonlarına yönelik bütçe artışları Avrupa Parlamentosu tarafından kararlaştırılırken, söz konusu bütçe üzerindeki Komisyon denetimi bütçenin pratikte sahadaki uygulamasında gecikmeler ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle, her iki misyonun da erken aşamalarında bilgisayar, araç, cep telefonu vb teknik alanda gerekli araç-gereçlere erişimde geç kalınmıştır.⁸⁰ Bu durum, AB nezdinde, özellikle Afganistan misyonunda olduğu gibi diğer aktörlerin de aktif olarak sahada rekabet halinde bulunduğu ortamlarda daha açık bir biçimde hissedilmiştir.⁸¹

AB'nin polis misyonları kapsamında karşılaştığı bir diğer önemli sorun da ilgili misyonlar sırasında AB'nin sahada tek aktör olmamasından kaynaklanmaktadır. Afganistan örneğinde AB, sahada aynı anda görev yapmakta olan farklı örgütler ve ABD gibi küresel güçlerle karmaşık ilişkiler içerisine girmek durumunda kalırken, Bosna-Hersek'te kendisine ait asker ve polis misyonları arasındaki görev paylaşımı ve yetki karmaşası sorunlarından muzdarip olmuştur. EUPOL'un Afganistan'daki görevlendirmesi sırasında, aynı zamanda, NATO'nun da burada bir eğitim misyonu (*NTM-A, NATO Training Mission in Afghanistan*) görev yapmaya devam etmektedir. Bu durum hem yetki alanlarını hem de misyonların spesifik önceliklerini bir hayli karmaşık hale getirmektedir. Ayrıca, Afganistan'daki misyon sırasında, prosedürel olarak, polislerden başkent Kabil dışında da görev yapmaları beklenmektedir. AB polis misyonunun sadece başkent ile kısıtlı kalması, aslen, onun kendi güvenliği için NATO'ya bağlı olması ile ilgilidir. Dolayısıyla, Afganistan gibi savaş ve çatışma ortamının üst düzeyde olduğu misyonlar sırasında, AB polisi NATO'ya bağımlı olması nedeniyle sıkıntı yaşamaktadır. Bu durum, AB'nin polis misyonları bağlamındaki hareket alanını ve manevra yeteneğini kısıtlamaktadır.⁸² Şüphesiz, AB'nin sivil polislik üzerindeki vurgusu bir taraftan örgütün değerleri ile yakından ilişkilidir. Ancak, öte yandan, pratik

⁸⁰ ABPM-Bosna-Hersek'te bütçe kaynaklı yaşanan sıkıntılara dair sahada görev yapan uzmanlarla mülakatlar için bkz. Ana E. Juncos, "Police Mission in Bosnia Herzegovina", 46-80.

⁸¹ AB'nin, sahanın diğer oyuncularını olan NATO ve ABD'ye kıyasla görece olarak Afgan polisinin yeniden yapılandırılması sürecindeki etkisinin asgari düzeyde kaldığı söylenebilir. AB bütçesinin diğer aktörlere oranla kısıtlı kalması bir yana, bu noktada, AB'nin ve üye ülkelerin toplamda Taliban sonrası Afganistan'ın yapılandırılmasına yönelik mali katkıda ikinci önemli oyuncu olduğu söylenmelidir. AB ülkelerinin ve AB'nin Afganistan'ın yapılandırılmasına yönelik bütçesel katkısı 2002-2016 yıllarını kapsayacak biçimde 3.218 milyar Euro olmuştur. Bkz. EEAS, EU-Afghanistan Relations, Factsheet – European External Action Service, European Union External Action, 2017, erişim tarihi 5 Aralık 2020.

⁸² Tardy, "EUPOL Afghanistan".

olarak sahada *de facto* olarak oluşan görev dağılımı ve iş bölümü de AB'yi sivil polislik alanına sıkıştırmaktadır.

Öte yandan, AB'nin aynı anda kullandığı kendisine ait farklı misyonların arasında da sıkıntılar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Bosna Hersek örneğinde tecrübe edildiği üzere, burada görev yapan EUPM dışında, aynı zamanda, askeri içeriğe sahip olan EUFOR Althea da yer almaktadır. Aynı anda ve farklı içeriklere sahip olan iki misyonun aynı sahada görev yapıyor olması, ilgili misyonlar arasındaki görev dağılımı ve iş bölümünü bir hayli karmaşık hale getirmektedir EUFOR'un özellikle örgütlü suçlarla mücadele kapsamında aktif olarak Bosna-Hersek yerel polisiyle sahada ortak operasyonlar düzenlemesi, askeri misyonun görev ve sorumluluğunu aştığı yönünde endişeye yol açmıştır.⁸³ Bu durum göstermektedir ki; asker ve polis içeriklerine sahip farklı misyonlar kendilerini birçok noktada örtüşen rollerde yetki karmaşası içerisinde bulmaktadırlar. Bu durum, örgütlü suçlarla mücadele türü hem iç hem de dış boyutları olan tehditlerle mücadeleyi bir hayli zora sokmaktadır.⁸⁴ Böylece, AB'nin geliştirmeye çalıştığı ve kriz yönetiminde asker ve sivil bileşenleri birarada kullanabilme becerisini ifade eden bütüncül yaklaşımı da zarar görmektedir.

Başarılar

İki polis misyonu da karşılaştığı çok sayıdaki sıkıntıya rağmen, belirli noktalarda başarılı olabilmıştır. Bosna-Hersek'e yönelik gerçekleştirilen polis misyonunun başarısı uluslararası örgütlü suçlarla mücadele alanında olmuştur. Bu misyonun da katkısıyla, AB sınırlarına yönelik güvenlik tehditlerini büyük ölçüde ve bir süre için bertaraf edebilmiştir. Dolayısıyla AB'nin buradaki başarısı Bosna Hersek'i aşacak biçimde Avrupa'da barış ve güvenliğin sağlanmasına yöneliktir. Oysa ki, Afganistan'a yönelik gerçekleştirilen polis misyonunun en önemli başarısı cinsiyet eşitliğine katkı alanında gerçekleşmiş ve Afgan polis teşkilatındaki Afgan kadınlarının oranı artmıştır. EUPOL öncesinde Afganistan polis teşkilatında yaklaşık 180 kadın polis yer alırken, misyonun ertesinde bu sayı 3200 kadına yükselmiştir.⁸⁵ Cinsiyet alanındaki iyileşmeyi tamamlayacak biçimde, insan haklarının yine Afgan polis pratiklerine entegrasyonu da misyonun başardıkları arasında yer almaktadır.⁸⁶

⁸³ Ana E. Juncos, "Police Mission in Bosnia Herzegovina", 58.

⁸⁴ Fakiolas ve Tzifakis, "Human security in EU strategy", 307-308.

⁸⁵ AB'nin Afgan Polis Teşkilatı'ndaki kadın sayısının artışındaki katkısı tartışmasız olmakla birlikte, kurumdaki kadın oranının hala yüzde 2.13 olduğu belirtilmelidir. Bkz, Qayoom Surosh, "The Assessment EU Conflict Response in Afghanistan: Assessing EUPOL impact on Afghan police reform (2007-2016)", *EUNPACK Working Paper*, 2018.

⁸⁶ Surosh, "Assessing EUPOL".

Yukarıda başlıklar altında sıralanan ve ilgili misyonların ortak başarısız yanlarını açıklayan maddeler bir yana, AB tarafından sahaya sürülen iki polis misyonu karşılaştırıldığında ABPM-Bosna-Hersek'in, Afganistan misyonuna kıyasla görece daha başarılı olduğu savunulabilir. Bunun böyle olmasının iki önemli nedeni vardır: Bunlardan birincisi Afganistan misyonunun halen savaşın devam ettiği bir bağlamda yürütülmüş olmasıyla ilgilidir. Özellikle, Afganistan gibi tehlikeli, coğrafi olarak Avrupa sınırları içerisinde olmayan ve çatışmanın halen devam ettiği yerlere üye ülkelerin polis tedarik etmek istemedikleri gözlemlenmektedir.⁸⁷ Bu durum halihazırda sıkıntı yaratmakta olan kaynak tedarikini daha da zorlaştırmaktadır. Üstelik, kamuoyunun büyük ölçüde Afganistan'daki savaşı onaylamaması Avrupalı siyasi liderlerin burada gerekli reformlar için irade gösterme kabiliyetini de büyük ölçüde azaltmıştır. İkincisi, Balkanların AB'nin sınırları içerisinde tanımlanması ve yine bu bölgedeki güvenlik tehditlerinin Avrupa sınırlarını doğrudan tehdit ediyor olması nedeniyle AB, Balkanlardaki misyonlarında bu bölgede bir aktör olarak yer alma isteğini açık bir biçimde gösteren bir siyasal irade ortaya koymak istemiştir. İki etken birleştirildiğinde, savaş ortamında devam etmekte olan ve AB'nin siyasal iradesinden büyük ölçüde yoksun ilerleyen bir misyonun az önce saydığımız eksiklik ve yetersizlikler ile birlikte düşünüldüğünde başarılı olabilmesi mümkün görünmemektedir.

Sonuç

2003 yılı ile birlikte sahada pratiğe dökülme imkanı yakalayan OGSP, son yirmi yılda, ağırlıklı olarak -askeri boyutu yerine- sivil boyutu ekseninde gelişme göstermiş ve AB'yi daha çok sivil kriz yönetiminde etkin bir aktör konumuna yerleştirmiştir. Polis gücü ise AB'nin sivil nitelikli misyonlarının başlıca bileşenlerinden birini oluşturmaktadır. Bu doğrultuda, AB bir küresel güvenlik aktörü⁸⁸ olarak üç farklı kıtada barış misyonlarına polis tedarik etmeye devam etmektedir.

AB'nin Bosna-Hersek ve Afganistan'da sahaya sürdüğü polis misyonları yerel polisin reformu ve bu doğrultuda devlet inşa süreçlerine katkı sağlama temel hedefiyle yola çıkmıştır. Bu misyonlar aracılığıyla, AB,

⁸⁷ ABPOL-Afganistan, daimi NATO koruması sağlayan 2002 tarihli Berlin Plus Antlaşması kapsamında değildir. İlgili misyona NATO'nun koruma sağlaması ancak olağanüstü ve aciliyet gerektiren şartlarda mümkün olabilmektedir. Bkz. Larivé, "From speeches to actions", 197.

⁸⁸ AB'nin küresel bir sivil aktör olarak ön plana çıkması ile ilgili eleştirel bir analiz için bkz. Brļjavac ve Conrad, A "EU Global Civilian Power?".

OGSP'nin başlıca güvenlik tehditlerinden biri olarak nitelendirdiği örgütlü suçlarla mücadelede önemli bir aşama kaydetmiştir. Ayrıca, AB'nin hukukun üstünlüğü ve insan haklarını temel referans noktası olarak kabul eden sivil polislik anlayışı savaş sonrası kurumsal yeniden inşa süreçlerinde önemli farklar yaratmaktadır.

AB'nin Bosna-Hersek ve Afganistan'da yürüttüğü polis misyonlarının başarısının sınırlı olarak nitelendirilmesi başlıca üç etkenden kaynaklanmaktadır. Özellikle kaynak yetersizliği, yetkisizlik ve sahada diğer aktörlerle ilişkilerde gözlemlenen sorunlar ilgili misyonların başarısını sınırlandırmaktadır. Bosna-Hersek ve Afganistan misyonlarının her ikisi de yönetsel yetkinlikten yoksun misyonlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum hem Afganistan hem de Bosna-Hersek'te tecrübe edildiği üzere reform ve tavsiye hizmetlerinin yerelde görev yapan polisler için yönelik etkisini kısıtlamaktadır. Bu misyonların yetkisizliği ile bağlantılı olarak sahada görev yapan diğer aktörler -hatta AB'nin kendine ait farklı bileşenli misyonları ile ilişkilerinde dengenin polis misyonlarının aleyhine sonuçlanması sonucunu doğurmaktadır. Yine bütçe ve insan gücü kaynaklı sorunlar da misyonların planlanan sınırlı etkilerini bir kademe daha aşağıya çekmektedir. Bu çalışmanın kapsamı ve sınırları dahilinde iki polis misyonu başlıca üç başlık üzerinden incelenebilmiştir. Ancak her iki misyonun karşılaştırmalı analizi için farklı boyutlara da odaklanmak mümkündür. Örneğin, Afganistan ve Bosna-Hersek polis misyonlarının karşılaştırmalı analizinde ilgili misyonun bir ateşkes sonrasında -ABPM-Bosna-Hersek- veya devam eden silahlı çatışma sırasında -ABPOL-Afganistan- görev yapıyor olmasının misyonun gelişimine ve başarısına yönelik etkileri ayrı bir araştırma kapsamında incelenebilir.

Sonuç olarak, AB'nin kimliğini oluşturan insan hakları ve demokrasi vurgusunun sivil güç ve normatif güç anlayışına odaklanmasının bir sonucu olarak AB'nin ilerleyen dönemde polisliğe ve polis misyonlarına ayrı bir önem vereceği şimdiden tahmin edilebilir. AB'nin savaş ve savaş sonrası kritik sahasında, hem Balkanlar hem de Afganistan'da, sivil misyonlara öncelik vermesi bu tahmini somut bir zemine yerleştirmektedir. Öte yandan, ilgili misyonlar kapsamında yaşanan sıkıntılar ve bu misyonların büyük ölçüde yetkisiz misyonlar olarak kurgulanmasının AB'nin sivil kriz yönetimindeki etkinliğini de uzun süre tartışılır kılacağı da yine bugünden söylenebilir.

Kaynakça

- Akdağ, Zekeriyya ve Ekici, Süleyman, "Avrupa Birliği'nin Uluslararası Politikada Etkili Olma Aracı: Yumuşak Güç", *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi* 7 (2), 2017, ss. 33-64
- Akçadağ Alagöz, Emine, "Le Potentiel de "Smart Power" de l'EU: Exemple de l'Opération EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 16 (2), 2017, ss. 1-21, Akgül Açıkmeşe, Sinem ve Dizdaroğlu, Cihan, "NATO-AB İlişkilerinde İşbirliği ve Çatışma Dinamikleri", *Uluslararası İlişkiler* 10 (40), 2014, ss. 131-163.
- Ağır, Bülent Sarper ve Gürsoy, Barış, "The European Union's State-Building Efforts in the Case of Bosnia and Herzegovina", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 15 (1), 2016, ss. 1-27.
- Barley, Duncan, "Rebuilding Afghanistan's Security Forces, Security Sector Reform in Contested State-Building", *The RUSI Journal* 153(3), 2008, ss. 52-57.
- Biscop, Sven, "From Reflections to Power: Implementing the European Security Strategy" Gunter Hauser ve Franz Kernic (ed.) *European Security in Transition*, Aldershot, Ashgate, 2006, ss. 87-101.
- Boin, Arjen, Ekengren, Magnus ve Rhinard, Mark, *The European Union as Crisis Manager, Patterns and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Bono, Giovanna, "EU Police Missions", David Chandler ve Timothy D. Sisk (Ed.) *The Routledge Handbook of International Statebuilding*, Abingdon: Routledge, 2013, ss. 350-361.
- Brljava Bedrudin ve Conrad, Maximilian, "A global civilian Power? The Future Role of the European Union in International Politics", *Icelandic Review of Politics & Administration* 7 (1), 2011, ss. 97-116.
- Cebeci, Münevver, "NATO, AB ve Türkiye: OGSP Açmazı", *Marmara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 20 (2), 2012, ss. 95-120.
- Chivvis, Christoh, "EUPOL Afghanistan." *EU Civilian Crisis Management: The Record So Far*, Santa Monica, CA; Arlington, VA; Pittsburgh, PA: RAND Corporation, 2010, ss. 17-30.
- Council of the European Union, Council Joint Action 2005/824/CFSP, *Official Journal of the European Communities* L307/55-58. 2005. www.Eurlex.europa.eu/eli/joint_action/2005/824/oj erişim tarihi 10.02.2021
- Council Decision 2011/781/CFSP, *Official Journal of the European Union* L319/51, 2011 <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:319:0051:0055:EN:PDF> erişim tarihi 15.02.2021.

- Council decision 2014/922/CFSP, *Official Journal of the European Union* L363, s.152, 2014. www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/uri=CELEX:32014D0922&from=EN erişim tarihi 8.02.2021
- Directorate General for External Policies Policy Department, *In depth analysis: CSDP Missions and Operations, European Parliament*, 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603481/EXPO_IDA\(2020\)603481_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603481/EXPO_IDA(2020)603481_EN.pdf) erişim tarihi 16.02.2020
- Durch, William J, “United Nations Police Evolution, Present Capacity and Future Task”, *Henry L. Stimson Center*, 2010, 10 Mart.
- European Court of Auditors (). “Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results”, 2015. eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_07/SR_EUPOL_AFGHANISTAN_EN.pdf erişim tarihi 22.02.2021.
- EEAS, EU-Afghanistan Relations, “Factsheet – European External Action Service”, 2017 European Union External Action, erişim tarihi 5 Aralık. 2020
- European Union External Action Service, eeas.europa.eu. erişim tarihi, 10 Kasım 2020.
- Fakiolas, Efstathios T. ve Tzifakis, Nikolaos, “Human security in EU strategy: reflecting on the experience of EUPM in Bosnia and Herzegovina and EULEX in Kosovo”, *Journal of Contemporary European Studies* 27 (3), 2019, ss. 303-316, DOI: 10.1080/14782804.2019.1614434
- Feira Zirvesi, europarl.europa.eu/summits/fei2_en.htm erişim tarihi 08.02.2021
- Flessenkemper, Tobias, “Support to the Fight against Organised Crime and Corruption: Between Standards, Structural Reform and Pragmatism”, Tobias Flessenkemper and Damien Helly (Ed.) *Ten Years After: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2013, ss. 27-33.
- Flessenkemper, Tobias, “Lessons from Staffing and Equipping EUPM. Learning by doing?”, Tobias Flessenkemper and Damien Helly (Ed.) *Ten Years After: Lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002–2012*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2013, ss. 58-66
- Friesendorf, Cornelius, “Paramilitarization and Security Sector Reform: the Afghan National Police”, *International Peacekeeping* 18 (1), 2011, ss. 79-95.
- Gourlay, Catriona, “European Union Procedures and resources for crisis management”, *International Peacekeeping* 11 (3), 2004, ss. 404-421.
- Greener, Beth K, *The New International Policing*, Basingstoke, Palgrave, 2009.
- Gowan, Richard ve Gleason, Megan, “UN Peacekeeping: The Next Five Years”, New York University Center on International Cooperation, 2012, 27 Kasım.

- Haaland Matlary, Janne, "Much Ado About Little, The EU and Human Security", *International Affairs* 84 (1), 2008, ss. 131-143.
- Hatto, Ronald, "From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the role of the United Nations in peace operations" *International Review of the Red Cross* 95 (891/892), 2013, ss.495-515.
- Henke, Marina E., "Networked Cooperation: How the European Union Mobilizes Peacekeeping Forces to Project Power Abroad", *Security Studies* 28 (5), 2019, ss. 901-934.
- House of Lords, "The EU's Afghan Police Mission: Report with Evidence", Londra, House of Lords, 2011.
- Huiberts-van Dijk, Suzanne, "Police reform and ownership in Bosnia and Herzegovina: the Bermuda Triangle?", Marleen Easton, Monica Den Boer, Jelle Janssens, Rene Moelker ve Tom Vanderbeken (Ed.), *Blurring Military and Police Roles*, Den Haag, Eleven International Publishing, 2010.
- İşleyen, Beste, "Building capacities, exerting power: The European Union police mission in the Palestinian authority", *Mediterranean Politics* 23 (3), 2018, ss. 321-339.
- Jakobsen, Peter Viggo, "Small States Big Influence: The Overlooked Nordic Influence on the Civilian ESDP", *Journal of Common Market Studies* 47 (1), 2009, ss. 81-102.
- Juncos, Ana E. "Police Mission in Bosnia Herzegovina", Michael Emerson ve Eva Gross (Ed.) *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels, Centre for European Studies, ss. 46-80.
- Kenkel, Kai Michael, "Five generations of peace operations: from the "thin blue line" to "painting a country blue", *Revista. Brasileira de Politica Internacional* 56 (1), 2013, ss. 122-143.
- Larivé, Maxime H. A, "From speeches to actions: EU involvement in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission", *European Security* 21 (2), 2012, ss. 185-201
- Lindvall, Daniel, "The Limits of the European Vision in Bosnia and Herzegovina. An Analysis of the Police Reform Negotiations" Doktora Tezi, Stockholm: Södertörns Högskola, 2009.
- Matthiessen, Michael, "The Institutional Genesis of the EUPM", Tobias Flessenkemper ve Damien Helly (Ed.) *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 Joint Report*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2013.
- McFarlane, John ve Maley, William, "Civilian police in UN peace operations: Some lessons from recent Australian experience", Ramesh Thakur ve Albrecht

- Schnabel (Ed.) *United Nations Peacekeeping Operations; Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, Tokyo, United Nations University Press, 2001.
- Merlingen, Michael ve Ostrauskaite, Rosa, *European Union Peacebuilding and Policing: Governance and the European Security and Defence Policy* (Routledge Advances in European Politics), 1. Baskı, NewYork, Routledge, 2006.
- “Military and Civilian Missions and Operations”, *European Union External Action Service*, https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en erişim tarihi 13 Nisan 2021.
- Murray, Tonita, “Police-building in Afghanistan: A case study of civil security sector reform”, *International Peacekeeping*, 14 (1), 2007, ss. 108-126.
- Nowak, Agnieszka, “Civilian crisis management within ESDP”, Agnieszka Nowak (Ed.) *Civilian Crisis Management, the EU Way*, Paris, Institute for Security Studies, 2006, ss.15-36.
- Olsson, Stefan, *Crisis Management in the European Union, Cooperation in the Face of Emergencies*, Springer, Verlag Berlin Heidelberg, 2009.
- Osland, Kari M, “The EU Police Mission in Bosnia Herzegovina”, *International Peacekeeping* 11 (2), 2004, ss. 544-560.
- Padurariu, Amelia, “The Implementation of Police Reform in Bosnia-Herzegovina: Analysing UN and EU Efforts”, *Stability: International Journal of Security and Development* 3 (4), 2014, ss. Art.4;
- Petersburg Deklarasyonu [cvce/eu/obj/Petersburg_declaration_made_by_the_weu_cuncil_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html](https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf). erişim tarihi 11.02.2021
- “Presidency Conclusions” *Göteborg European Council*, 15-16 Haziran, 2001, <https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf> erişim tarihi 15 Şubat 2021.
- Quille, Gerard, “The European Security Strategy: a framework for EU security interests”, *International Peacekeeping* 11 (2), 2004, ss. 422-438.
- Tangör, Burak ve Yalçınkaya, Haldun, “Güvenlik Yönetişimi Çerçevesinde Özel Askeri Şirketler”, *Uluslararası İlişkiler* 7 (25), 2010, ss. 127-153.
- Tardy, Thierry, “EUPOL Afghanistan 2007/16: Mission Impossible?”, *European Union Institute for Security Studies*, 2017.
- Turhan, Aslıhan P., “Avrupa Birliği Güvenlik Aktörü Olmaya Ne Kadar Yakın?”, *Bilge Strateji* 2 (3), 2010, ss. 29-58.
- United Nations General Assembly Security Council, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 Ağustos, A/55/305 – S/2000/809, 2000.

https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305 erişim tarihi 16.02.2021

- Stamnes, Eli, “The European Union and Peacebuilding, Rising Powers and Innovative Approaches to Peacebuilding”, *NUPI Policy Brief Series*, 2016, 3 Mart.
- Solana, Javier, “Foreword The closure of EUPM: Back to the future”, Tobias Flessenkemper ve Damien Helly (Ed.) *Ten years after: lessons from the EUPM in Bosnia and Herzegovina 2002-2012 Joint Report*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2013.
- Suroush, Qayoom, “The Assessment EU Conflict Response in Afghanistan: Assessing EUPOL impact on Afghan police reform (2007-2016)”, *EUNPACK Working Paper*, 2018.
- Solana, Javier, “A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy”, *Brussels: The European Union for Security Studies*, 2003, Aralık.
- Spence, David, “The European Union and security sector reform”, Steven Blockmans, Jan Wouters ve Tom Ruys (Ed.) *The European Union and Peacebuilding: policy and legal aspects*, The Hague, The Netherlands: T.M.C. Asser Press and University of Leuven, 2011, ss. 196-217
- Torun, Zerrin, “Strengths and Weaknesses of the European Union Police Mission in Bosnia-Herzegovina”, *Avrasya Etüdleri* 50 (2), 2016, ss. 7-24.
- United Nations General Assembly Security Council, *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, 21 Ağustos 2000, A/55/305 – S/2000/809, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305 erişim tarihi 16.02.2021
- Wisler, Dominique, “The International civilian police mission in Bosnia Herzegovina: from democratization to nation-building”, *Police Practice and Research* 8 (3), 2007, ss. 253-268;

