

Polis-Ordu İlişkileri: Uluslararası Barış Koruma Misyonları Örneği

Ayfer Genç Yılmaz*, Onur Ağkaya*

Özet: Polis ve ordu arasındaki işlevsel ve örgütsel ayrışma modern devlet oluşumunun en önemli bileşenini oluşturmaktadır. Geleneksel olarak, polis içeride hukuk ve düzeni sağlarken, ordu devleti dış tehditlere karşı korumaktadır. Soğuk Savaş sonrasında, iç ve dış güvenlik arasında varolan ayrım bulanıklaşmaya başlamıştır. Güvenlik tehditlerinin değişen doğasına bir reaksiyon olarak polis ve ordu rolleri bu süreçte iç içe geçmeye başlamıştır. Bu çalışma, polis ve ordu kesişiminin en açık şekilde, uluslararası barış operasyonları bağlamında, uluslararası arenada gözlemlenebildiğini iddia etmektedir. Özellikle, çatışma sonrası sürecin erken aşamalarında ortaya çıkan *güvenlik açığı* kavramı polis-ordu rollerindeki belirsizliği anlamada kilit önemdedir. Güvenlik açığının ivedilikle doldurulması gereği ordunun kolluk işlevleri ile meşguliyetini gerektirmektedir. İşte bu çalışma, polis ve ordu etkileşiminin nasıl gerçekleştiğini uluslararası barış operasyonlarının detaylı bir incelemesi üzerinden analiz etmek, bu operasyonlarda ordunun nasıl polis görevleriyle donatıldığını incelemek ve bunun olası sonuçlarına odaklanmak niyetindedir.

Anahtar kelimeler: polis, ordu, güvenlik açığı, barış misyonları

* Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Ticaret Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler, ayfergenc@gmail.com, ORCID: 0000-0002-4714-0639

** Doktor Adayı, Yıldız Teknik Üniversitesi, onuragkaya@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3044-5978

Police-Military Relations: The Case Of International Peace Operations

Ayfer Genç Yılmaz, Onur Ağkaya

Abstract: The functional and organizational division between the police and the army forms the crucial contingent of the modern state. Traditionally, the police assure law and order inside state borders whereas the military defends the state against its external enemies. In the aftermath of the Cold War, the distinction between internal and external security has become blurred. Accordingly, the convergence of military and police roles appeared as a reaction against the changing nature of security threats. This paper contends that the military-police convergence is clearly observed in the international scene, in the context of international peace operations. Particularly, the appearance of the security gap in the initial phase of post-conflict process and the immediate necessity to fill this gap require the involvement of the military within the domestic sphere. This paper aims to analyze how this overlap between police-military roles occurs thoroughly examining the international peace operations in which the military is bestowed upon some police functions.

Key words: police, military, security gap, peace operations

Giriş

Devlete dair ana akım yaklaşımların üzerinde durduğu temel önermeye göre şiddetin meşru tekeline sahip olmak modern devlet oluşumunun merkezine yerleşmektedir. Buna göre, modern devlet olarak adlandırdığımız siyasal yapı, tarihsel olarak ondan önce gelen siyasal örgütlenmelerden bu temel karakteristik üzerinden ayrılır. 19. yüzyıl ile birlikte ulus-devlet formuna ulaşan devletin meşru şiddet tekeline sahip olmasının kurumsal ve örgütsel boyutta tezahürü kendini iç güvenlik ve dış güvenlik ayırımında gösterir. Buna göre, devletin güvenlik aygıtlarından polis içeride kamu düzenini ve kolluk görevini üstlenirken, dış güvenliği ya da dışarıya karşı güvenliği devlet, ordusu aracılığıyla sağlar (Tilly, 1992). Söz konusu iş bölümü, her iki güvenlik aygıtının davranış kalıplarını ve örgütsel varoluşlarını da belirler: Buna göre polis, içeride, kamu düzenini sağlamak için minimum güç ile hareket ederken; ordu düşmanı yok etmek amacıyla ve sınırsız şiddet vasıtasıyla ülke sınırları dışında müdahale bulunur.¹

Polise ve orduya dair geleneksel ayırımı ve her ikisinin tanım kalıplarını aşındırmaya başlayan dönüşüm aslen Soğuk Savaş'ın ertesinde, 1990'lı yıllarda başlamıştır. Buna göre, bir taraftan devletin güvenliğinin yegâne tedarikçisi olduğu genel kabulü sarsılmıştır. Özel sektörün hem ülke sınırları içerisinde hem de uluslararası arenada bir güvenlik sağlayıcısı haline gelişinin devletin temel ve tanımlayıcı vasfı olan şiddet tekeline zayıflatmıştır.² Öte yandan güvenlik tehditleri hem çeşitlenmiş hem de çoğalmıştır (Weiss, 2011). Soğuk Savaş dönemine özgü olan iki kutuplu uluslararası sistemin sona ermesi ile birlikte büyük savaşların oluşma ihtimali zayıf bir olasılık haline gelmiş olsa da dünya daha güvenli ve istikrarlı bir yer olmaktan uzak bir görünüm sergilemektedir. AIDS, Sars ve son olarak Covid-19 başta olmak üzere artan pandemiler, terörizm, kitle imha silahlarının yaygınlaşması, etnik ve din kökenli çatışmalar, uyuşturucu ticaretiyle güçlenen suç örgütlerinin yol açtığı şiddet ve son olarak göç ve beraberindeki mülteci meselesi ile ilgili artan sorunlar, 1990'lı ve 2000'li yılların dünyasını güvensizlik ile belirlemeye devam etmektedir.

Değişen ve dönüşen güvenlik ortamında, hem ordunun hem de polisin rolünde değişimler ve başkalaşımalar gözlemlenmektedir. Bu doğrultuda ilgili literatür, ordunun giderek iç güvenlik ile de ilgilenmesine referansla polisleşmesinden

¹ Polis memuru, tutuklama yapmadan önce diyalog kurar, ardından düşük seviyede zarar vermeyen şiddete başvurur, biber gazı sıkır ya da kelepçe kullanır. Son olarak, hiçbir önlem işe yaramazsa o zaman ateş etme hakkına sahiptir. Halbuki düşmanı yok etmek ve zafer kazanmak hedefiyle hareket eden asker için şiddete başvurmak birincil ve gerekli bir araçtır.

² Ülke içinde özel güvenliğin birçok noktada gündelik hayata dair birçok kurum ve pratikte başlıca güvenlik sağlayıcısı haline geldiği gözlemlenmektedir. Siteler alışveriş merkezi ve üniversiteler gibi yerlerde güvenlik özel sektör tarafından sağlanmaktadır. Uluslararası ölçekte ise, Amerika'nın Irak ve Afghanistan müdahalelerinde görüldüğü gibi dev güvenlik şirketleri bu operasyonlara özel birlik tedarik etmektedirler. Bkz, Van Steden ve Sarre (2007) ve Button (2008).

(*constabularisation*) bahsederken (Resteigne ve Manigart, 2019; Campbell & Campbell, 2010); aynı süreçte, polisin de daha güçlü ve şiddet içeren müdahalelerine ve ekipmanına referansla kurumun militarizasyonunu vurgulayan başka bir literatür de gelişmiştir (Kraska, 2007, ss.503). Bu doğrultuda, topyekun ve örgütlü savaş yönetimi faaliyetinden uzaklaşan ordular, giderek, içeride ve dışarıda kriz yönetiminden sorumlu hale gelmiştir (Andreas ve Price, 2001). Benzer bir dönüşüm içerisinde olan polis ise ülke içerisi ile sınırlı kalmayan ve uluslararası arenada aktif rol üstlenen uluslararası bir yeni karakteristiğe bürünmeye başlamıştır. Bu bağlamda, uluslararası polislik anlayışı ön plana çıkmıştır (Greener, 2009). Nihayetinde her iki tarafın da değişimine odaklanarak, bu iki kurumun örgütsel olarak birbirlerini taklit etmeye başladıklarından da bahsedilmektedir (Campbell ve Campbell, 2010).

Asker-sivil ilişkileri (Civil-Military Relations, CMR) literatürü, polis ve ordunun rollerindeki değişimi farklı biçimlerde açıklar. Bir grup, ordu ve polisin iç içe geçen yapısını, uluslararası tehditlerin değişen doğası ve niteliğine referansla anlamaya çalışır ve bu noktada, daha yapısalcı bir yaklaşım benimser. Örneğin, uluslararası terörizm ve suçun artışı, orduyu içeride ve dışarıda daha fazla polislik işi ile ilgilenmek zorunda bırakmıştır. Bir diğer grup, bu değişimi aktörlerin iradesi ile gerçekleşen bir dönüşüm olarak tasvir eder (Bigo, 2000; Lutterbeck, 2005). Güvenlik aygıtları, değişen güvenlik tehditleri karşısında kendini yeniler ve yeniden inşa eder. Edmunds (2006), bu noktada, güvenlik aygıtlarındaki değişimi anlamak için hem yerel hem de uluslararası düzeyde etkili olan sosyo-politik gelişmelerin devletin bu aygıtları algılama biçiminde yarattığı değişikliklere bakılması gerektiğini ifade etmektedir. Başka bir bakış açısıyla, polisin ve ordunun değişimi farklı makro-yapısal etkenlerin bir sonucu olarak belirir: Ekonomik düzlemde küreselleşme, bilgi çağının başlangıcı, Soğuk Savaş'ın sonu ve nihayetinde kültürel çeşitlilik gibi dinamiklerin hepsi güvenlik aygıtlarının dönüşümüne katkı sağlar.³

³ İlgili literatürde bir başka bölünme de gerçek anlamıyla bir bulanıklaşma olup olmadığı sorusu üzerinde gerçekleşmektedir. Andreas ve Price genel olarak polisin ve ordunun rollerinin karmaşık hale geldiği ve iç içe geçtiği yönünde fikir bildirmektedir. Söz konusu yazarlara göre, savunma teknolojilerinin kolluk güçleri tarafından kullanılır hale gelmesi, kolluğun giderek istihbarat ile daha yakın işbirliğine girmesi, ordunun içeride giderek daha fazla rol üstlenmesi gibi gerçeklere referansla polis ve ordu rollerinin bulanık hale geldiğini savunur. Farklı bir bakış açısıyla, Pion-Berlin ise polis-ordu ilişkilerinin bulanıklaşan niteliğinin irdelenmesine dair araştırmanın belirli konjonktürler altında değerlendirilmesi gereğine vurgu yapar. Buna göre, hâlihazırda gerçekleşecek olan operasyonun şehirde mi yoksa kırsalda mı olacağı gerçeğinin söz konusu ayrımında farklar yaratacağı fikrini ön plana çıkarmaktadır. Bkz. David Pion Berlin, "Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America". *Democracy and Security*, Cilt 6, Sayı 2, 2010, s.109-127. Son olarak, Greener-Barcham, polis ve ordu arasında iç içe geçmelerin sınırlı niteliğini kabul etmekle birlikte, iki kurumun görev ayrımının devam ettiğini barış koruma operasyonları örneği üzerinden kanıtlamaya çalışır. Bkz. Beth K. Greener, "Crossing the Green or Blue Line Exploring the Military-Police Divide", *Small Wars & Insurgencies*, Cilt 18, 2007, s. 90-112.

Bu çalışma, polis ve ordu arasında bulanıklaşan rollerin uluslararası barış koruma operasyonlarında daha net gözlemlenebilir olduğu tezini savunmaktadır. Çalışmada, barışı korumadan, barışı inşa süreçlerine geçişte ortaya çıkan güvenlik açığında (*the security gap*) bulanıklığın en üst seviyeye ulaştığı iddia edilmektedir. Çalışmanın dikkat çektiği üzere bu noktada ordudan polislik rollerini ifa etmesi beklenmektedir. Bu doğrultuda, çalışma, polis-ordu ilişkilerini yapısalcı bir perspektiften ele almak suretiyle uluslararası güvenlikte gerçekleşen değişimlerin bu ilişkiye yönelik etkisini inceleyecektir. Öncelikle geleneksel polis ve ordu ayrımını ‘şiddet, boyut ve hukuk ile ilişkileri’ üzerinden ele alacaktır. İkinci aşamada, bu ideal ayrımın değişen güvenlik tehditlerine cevaben giderek nasıl bulanık hale geldiğinin analiz edilebilmesi için söz konusu güvenlik tehditlerinin Soğuk Savaş sonrası süreçte uluslararası yapıdaki değişimlere referansla nasıl geliştiğine değinilecektir. Son aşamada, polis ve ordu arasındaki ilişkilerin niteliği BM öncülüğünde yürütülen barışı koruma ve barışı inşa operasyonları üzerinden tartışılacaktır. Güvenlik açığının doldurulması sürecinde bulanıklaşan polis ve ordu rolleri üzerinden tartışma derinleştirilecektir.

Polis ve Ordu

Polis, gerektiğinde fiziksel güç kullanma yetkisine sahip olmak kaydıyla toplumsal ilişkilerin düzenlenmesinden ve kamu düzeninin sağlanmasında sorumludur. Dolayısıyla, polis kelimesi kullanıldığında ilk olarak bir işlevden bahsedilmektedir (Bayley, 328). 18. yüzyıl ile birlikte başlayan süreçte polisin, ayrı bir devlet kurumu olarak inşasından çok önce polislik bir faaliyet olarak var olmakta ve ağırlıklı ordu tarafından ifa edilmektedir. 1900’lü yıllara değin, Batı coğrafyasının modern devletlerinde, polis görevleri büyük ölçüde sayıca yeterli ve ihtiyaç duyulan kapasiteye sahip askeri personel tarafından yerine getirilmiştir. İlk aşamada zorunlu askerliğin uygulamaya konulması ile birlikte devletin, orduyu toplumsal hareketlerin bastırılması gibi faaliyetlerde kullanması sakıncalı hale gelirken, sonrasında, 19. yüzyılın ortalarına gelindiğinde, Avrupa’da artan işçi hareketleri ulusal sınırlar içinde kamu düzenini sıkıntıya sokmuştur. Diğer taraftan, yine bu dönemde Avrupalı devletler arasında hız kazanan din merkezli savaşlar ülke ordularının dış güvenlik amacıyla kullanımına yönelik gereksinimi bir hayli artırmıştır. Sonuç olarak, ulusal sınırlar içerisinde artan işçi ayaklanmaları ile ilgilenmek ve savaşlarla meşgul olması beklenen ordunun yerine bu görevi üstlenecek bir yeni kurumsal inşa gerekmiştir. İşte, polis teşkilatları, Avrupa’da, bu dönemde ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, hâlihazırda, polis teşkilatlarının ortaya çıkışı polislik faaliyeti ile askeri faaliyetinin bulanıklığına son verme amacını taşıyordu. Buna göre artık, polis büyük ölçüde kamu düzeninin sağlanması ve toplum ile alakadar olacakken, ordu savaşmak üzere devlet otoritesinin yanında yer alacaktır⁴ (Til-

⁴ Demokratikleşme ile birlikte Avrupa’da ordu ve polis arasındaki ayrımın keskinleştiği söy-

ly, 1992). Örneğin, ABD'nin 1878 tarihli *Posse Comitatus Act* adlı yasası, ordu ve polis arasındaki ayrımı anayasal düzeyde belirlemekte ve ordunun içeride ve kamu düzeni amaçlı kullanımına kısıtlama getirmektedir (Withers vd, 2010, ss. 2).

Modern devlet adını verdiğimiz örgütsel yapının temelinde dışarıdan sorumlu ordu ve içeride kolluk işlevinin yürütülmesinden ve kanunun uygulanmasından sorumlu polis bulunur. Buna göre, içeride barışı sağlamış ve yine ülke içini denetim altında tutmak için gerekli gözetim tekniklerine sahip idari bir yapı geliştirmiş olan devlet, orduyu sadece dışarıdan sorumlu tutabilme kapasitesine ulaşmıştır (Giddens, 1985). Ordu, düşmanı yok etmek üzere hareket ettiğinden azami güç kullanır. Bu doğrultuda, askerin düşmanı olarak nitelendirdiği diğerini öldürme hakkı askerlik mesleğinin *ethosu* olarak tahayyül edildiği gibi, aynı zamanda, meşru kabul edilir. Polis ise suçun önlenmesi ve kamu düzeninin sağlanması amacıyla vücut bulmuş iç güvenlikten sorumlu devletin güvenlik aygıtı olarak belirir. Tarihsel gelişim sürecinde, ulus devletlerin gelişiminin ardından liberal demokrasilerin yükselişi ile birlikte toplum odaklı polislik önem kazanmaya başlamıştır. Öte yandan ordunun iç güvenlik alanında aktif olmasının hem nüfus üzerinde hem de bizzat kurum üzerinde olumsuz sonuçları olacağı düşünülmektedir.⁵ Nihayetinde ordu, iç güvenlikten uzaklaştırılırken, kamu düzeninin sağlanmasından sorumlu olan polis, temel bir çelişki ile karşı karşıya kalmıştır: kamusal çıkar ile bireysel özgürlükler arasındaki hassas dengeyi toplumda sağlamak.

Öte yandan hiyerarşik yapılanma bakımından da hem polis hem de ordu arasında temel farklılıklar gözlemlenir. Ordunun hiyerarşik yapısı bir hayli güçlüyken, buna paralel biçimde bir örgütlenme olarak merkeziyet derecesi de yüksektir. Askerler, sahada görev yaparken ait olduğu katı hiyerarşinin öngördüğü emir-komuta zincirine mutlak bir tabiiyet içinde bulunur. Halbuki polis, özellikle sahada, kendisine verilen geniş takdir yetkisinin⁶ de etkisiyle bir hayli âdemi-i merkeziyetçi bir tavır takınır. Dolayısıyla polisin sahada bulduğu özerk alana, askerler savaş sahasında sahip değildir. Tam tersine savaşan askerler merkezi ve hiyerarşik katı bir yapının ayrılmaz bir parçası olarak görevini ifa eder.

Son olarak, modern demokrasilerin temeline yerleşen bu temel ideal ayrım

lenebilse de, 20. Yüzyılın ikinci yarısında Birleşik Krallık askerlerinin Kuzey İrlanda'da halk karşısında kullanıldığı bilinmektedir. 1972 tarihli Kanlı Pazar somut bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine bu dönemde Latin Amerika'da askerin ulusal sınırlar içerisindeki kalkışmaları bastırma amacıyla artan biçimde kullanıldığı bilinmektedir.

⁵ Özellikle, 20. yüzyılda, halklar askeri aşırı güç kullanımının kurbanı olmuşlardır. Komünist örgütlenmeler ve sol örgütlenmelere yönelik olarak sahaya sürülen ordu, aşırı güç kullanımı ile rejim düşmanları olarak nitelendirildiği bu topluluklara yönelik sindirme faaliyetlerinde bulunmuştur. Bkz. Pion Berlin (2010).

⁶ Polisin takdir yetkisi, polis memurunun sahada görevi sırasında karar alırken yararlandığı özerklidir. Ordu personelinin aksine polisler, sahada görev yaparken, toplumla birebir karşılaşır ve bu etkileşim sırasında amirlerinden bağımsız bir özerklikten yararlanırlar. Polis bu yetkisi sayesinde hukuku uygulamak ile uygulamamak arasında tercih yapabileme imkanına kavuşur bkz, Rumbaut ve Bittner (1979).

bir yana, tarih boyunca devletin bu iki zor aygıtı arasında geçişler ve yine her iki kurumun niteliklerine sahip hibrit yapılar daima var olmuştur. Bu örgütlenmeler, hem polis hem de ordu niteliklerini taşıyan melez yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüzün modern Batı demokrasilerinin birçoğunda jandarma adıyla hibrit oluşumlar var olmaya devam etmektedir. İtalya’da *Carabinieri*, Fransa’da *Gendarmerie* ve İspanya’da *Guardia Civil* polis ve ordu arasında yer alan hibrit oluşumlara örnek olarak gösterilmektedir. Polise göre daha militarize bir biçimde yapılanmış olan bu örgütlenmeler, içeride görev yapmakta ve mafya, suç örgütleri ve terörizme karşı mücadelede sıklıkla kullanılmaktadır.

Table 1. Batı demokrasilerinin çoğunda geçerli olan polis ve ordu ayrımı (Den Hayer, 2011, ss.464)

DEĞİŞKEN	Ordu	Polis
Birincil görev	Savaş operasyonları/Barışı koruma	Suç ve düzensizliğin engellenmesi ve araştırılması
Şiddet Kullanımı	Zor	Zor
Yetenekler	Uzmanlaşmış asker	Birbirine bağlı polislik ve demokratik
Ölümcül şiddet kullanımı	Evet	Hayır
Örgütsel Odak	Dışarı	İçeri
Hukukilik	Askeri Hukuk	Sivil hukuk
Tutuklama / özgürlük kısıtlaması	Antlaşmalar	Bireysel takdir yetkisi
Örgütsel yapı	Merkeziyetçi	Adem-i merkeziyetçi
Emir-komuta	Emir	Direktif/emir

Söz konusu ayrım ve iş bölümü ekseninde ordu ve polis için belirlenen roller bir ideali yansıtır. Ordu ulusal sınırlar içerisinde toplumsal hareketlerin bastırılmasında ancak son çare (*last resort*) olarak kabul edilse de günümüzde çok defa orduların bu amaçla kullanıldığına tanıklık edilmektedir.⁷ Örneğin, Türkiye’de 28 Şubat sürecinin ertesinde kullanıma sokulan EMASYA (Emniyet Asayiş

⁷ Ordu personelinin içeride kullanımı Latin Amerika ülkelerinde sıkça rastlanan bir uygulamadır. Buna göre, ordular toplumsal hareketlerin bastırılmasında ve uyuşturucu ticareti örgütleri ile mücadelede bizzat sivil siyasal iktidarlar tarafından görevlendirilerek sahaya sürülür. Bu durum, genellikle, toplum karşısında orantısız güç kullanımı ve insan hakları ihlalleri ile sonuçlanır. Bu genel kabulün önemli bir istisnasını Şili örneği oluşturur. 2019 yılında ülkede gerçekleşen neoliberalizm karşıtı protestolarda Başkan Pinera, orduyu görevlendirmiştir. Polislerle birlikte protestoların bastırılmasında görev alan askerler halkın zarar görmemesi için çaba sarfetmişlerdir. Olayın ertesinde polisin sivil halka ordu personeline göre çok daha büyük zarar verdiği tecrübe edilmiştir. Bu durum, şüphesiz, Şili’de Pinochet döneminin mirasıyla ve ordunun toplumla olan ilişkilerinin kırılma niteliğinin bir sonucudur. Bkz, Pion-Berlin ve Acacio (2020).

Yardımlaşma) Birlikleri, ordunun içeride toplumsal hareketlerin bastırılmasında kullanımını yasal olarak düzenler (Genç Yılmaz, 2022). 2010 tarihinde yürürlükten kaldırılan EMASYA Protokolü sonrasında askerin kamu düzeni ve asayişten sorumlu kullanımı KOKTOD (Kolluk Kuvvetlerinin Toplumsal Olaylarda Destekleme) ile var olmaya devam etmiştir.⁸

Değişen Güvenlik Tehditleri

Soğuk Savaşın sona ermesiyle başlayan yeni dönem, polis-ordu ilişkilerinin tarihsel gelişimi bakımından iki karşıt etkide bulunmuştur. Bir taraftan, eski komünist ülkelerin dönüşümü için öngörülen silahlı kuvvetlerin demokratik denetimi (*democratic control of the armed forces*) ve güvenlik sektörü reformu (*security sector reform, SSR*) demokratik dönüşümün sağlanabilmesi için bir şart haline gelirken, polis ve ordu arasında belirgin ve keskin bir ayırım inşa edilmesi de bir diğer şart olarak öne sürülmüştür. Öbür taraftan güvenliğin uluslararası sistemin yapısında yaşanan değişimden kaynaklı bir dönüşüm içerisine girdiği ve bu dönüşümün ordu-polis ayırımını yeniden bulanıklaştırdığı görülmektedir. Buna göre, Soğuk Savaş ertesinde, devlet temelli tehditler yerini yaygın risklere ve devlet-dışı aktörlerin kriminalizasyonuna bırakmıştır (Friesendorf ve Penska, 2008). Bu minvalde; terörizm, salgın hastalıklar, örgütlü suçlar, iklim değişikliği gibi yeni ve çeşitli güvenlik tehditlerinin ortaya çıkması, polis ve ordu arasındaki ilişkilerin karakteristiğinde yeni bulanıklıklar yaratmıştır.

Güvenlik çalışmaları, uluslararası ilişkiler disiplininin bir alt başlığı olarak, aslen savaş ve savaş yapmak ile ilgilidir (Walt, 1991, ss. 212). Modern devlet oluşumu da aslen savaş yapma faaliyeti üzerinden açıklanmaktadır (Tilly, 1992). Soğuk Savaş döneminin iki kutuplu dünya sisteminde, çatışmaların büyük çoğunluğunu devletlerarası çatışmalar oluşturmaktadır. Tam da ordunun ve askerlik mesleğinin doğasına uygun olacak biçimde, bu süreçte dost ve düşman arasındaki ayırım açık ve net bir görünümde: komünist SSCB ve uyduları ile liberal demokratik Batı ve müttefikleri. Soğuk Savaş sonrasında ortaya çıkan gelişmeler devletlerarası çatışmaların bir hayli azaldığı yeni bir konjonktür ortaya çıkarmıştır. Bu konjonktürde savaşların yerini dost ve düşman ayırımının çetrefilli hale geldiği krizler ve çatışmalar almıştır. Devletler arası konvansiyonel savaşların yerini, giderek devletlerin sınırları içerisinde gerçekleşen iç çatışmalara bırakması ampirik olarak kanıtlanabilir bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹ Öyle

⁸ İlgili yasal düzenleme için bkz, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No 6722, *Resmî Gazete* 29770, 14 Temmuz 2016.

⁹ Soğuk Savaş ertesinde devlet düzeyinde gerçekleşen çatışmaların nadir hale gelmiş olması birçok gerekçeye atıfla açıklanmaktadır. Buna göre, ilk olarak Soğuk Savaş'ın mümkün kıldığı uluslararası sistemin yapısı uyarınca küçük devletlerin büyük devletlerin desteğiyle savaşmaları ya da düşmanlarına kafa tutmaları mümkünken; Soğuk Savaş sonrası kurulan yeni uluslararası sistemde küçük devletler büyük ölçüde bu destekten yoksun kalmışlardır. Soğuk Savaşın

ki, devletlerarası savaşların tüm savaşlara oranı Soğuk Savaş sonrası dönemde yüzde 17'den yüzden 4'e düşmüştür (Tangör ve Yalçınkaya, 2010, ss. 130). Aynı doğrultuda, 1990'lı yıllar boyunca devlet içi çatışmaların sayısı dramatik bir biçimde artmıştır. Devlet-içi çatışmalar çatısı altında birçok etnik ve dinsel çatışma Soğuk Savaş sonrası uluslararası yapıyı güvensizlikle donatırken, 11 Eylül 2001 saldırıları sonrasında terörizm de devlet-içi çatışmaların önemli bir bileşeni haline gelmiştir. Bu noktada, nükleer savaş tehdidinin azalmasına rağmen uluslararası sistemin istikrarlı olduğundan bahsetmek mümkün görünmemektedir (McFarlane, 2001). 2000'li yıllar ile birlikte başlayan süreçte başta terörizm ve uyuşturucu ticareti olmak üzere yeni ve sınırları belirsiz tehditler ve tehlikeler daha yoğun olarak hissedilmeye başlanmıştır. Bu süreçte ön plana çıkan güvenlik tehditlerinin birçoğu '*middle terrain*' olarak adlandırılan orta sahada gerçekleşmekte ve ne tümüyle polis ne de tümüyle ordu tarafından üstesinden gelinebilir niteliktedir. Pion Berlin (2010), ortada yer alan güvenlik tehditleri arasında örgütlü suç çeteleri, uyuşturucu örgütleri, teröristler, silah kaçakçıları, ve kitlesel sivil kalkışmaları saymaktadır. Söz konusu güvenlik tehditleri, bir taraftan belirli bir devletin sınırları içerisinde vücut bulurken, diğer taraftan transnasyonal ağlara ve uzantılara sahip tehditler olarak nitelendirilmektedir.

İçerisi ve dışarısı arasında yer alan hibrit nitelikteki güvenlik tehditlerinin, aynı zamanda, ulusal güvenlik ile insan güvenliği anlayışı arasında köprüler kurmaya başladığı da söylenebilir. Ulusal güvenlik ve insan güvenliği anlayışı aslen farklı analiz düzeylerine tekabül etmektedir. Birincisinde, devletin -kurumlarının, yöneticilerinin ve hükümetin- korumasına yönelik bir güvenlik anlayışı söz konusu iken, ikincisi merkezine bireyi alır ve onun gelir, gıdaya erişim, sağlık güvencesi, temiz çevre ve fiziksel-ruhsal bütünlüğüne dönük çatışmalardan uzak yaşayabilmesine atıfta bulunur. İnsan güvenliği anlayışının bu dönemde önem kazanması, aslen, güvenliğin bu süreçte siyasal-askeri içeriğinden görece olarak sıyrılması ile mümkün olabilmektedir (Biscop, 2006). BM Kalkınma Programı, insan güvenliği kavramının gelişimi ile güvenliğin alanını insan ve toplum güvenliğini de içerecek biçimde genişletilmesinde rol oynamıştır.

İnsan güvenliği kavramının öncelik kazanmasıyla başta hegemon güçler olmak üzere devletler için artık sadece düşmanı yenilgiye uğratmak yeterli değildir. ABD'nin Afganistan ve Irak müdahalelerinde görüldüğü üzere çatışmanın ardından geride istikrarlı ve güvenli bir ortam bırakmak hem bölgesel istikrar hem de uluslararası barış ve güvenlik için gereklidir. Aksi takdirde devlet-dışı tehditler

sona ermesi çok sayıda ülke üzerinde onarılmaz yıkıcı etkiler ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde istikrarsız ya da kırılğan olarak nitelendirebileceğimiz devlet sayısında kayda değer artışlar gerçekleşmiştir. Ayrıca, gelişen teknoloji ve nükleer tehdit devletlerarası savaşların maliyetini bir hayli arttırmıştır. Barışı ve güvenliği hedefleyen başta BM olmak üzere uluslararası örgütlerin sayıca artmış olması da devletlerarası çatışmayı azaltan bir uluslararası ortamın yaratılmasına katkı sağlamıştır. Yine iletişim devrimi ile birlikte, devletlerarası sorunlar çatışmaya dönüşmeden ileri iletişim teknolojilerinin izin verdiği koşullar sayesinde çözülebilir hale gelmiştir.

ortaya çıkacaktır (Weiss, 2011). Bu nedenle, bölgesel istikrarın sağlanması ve bunun için de işleyen ve istikrarlı devletlerin devamlılığı, devletlerin uluslararası ve ulus ötesi operasyonlarının temel amacı olarak karşımıza çıkmaktadır (Rubin, 2005). Dolayısıyla, insan güvenliği anlayışının önem kazanmasıyla birlikte, ulusal güvenliğin sürekliliği de bu kavramdan ayrı düşünülemez hale gelmiştir. İşte bu noktada, bir taraftan, terörizmle mücadele için devriye gezen ordu personeli kamu kurumlarını korumak üzere sokağa inerken, diğer taraftan polisler çatışma sonrasında insan güvenliğini sağlamak ve barışın inşa süreçlerine destek olmak üzere uluslararası arenada kritik roller üstlenmiştir. İşte bu süreç, ordunun polisleşmesi ve aynı zamanda, polisin ordulaşması sürecinin tarihte eşine rastlanmayan bir düzeye getirilmesine katkı sağlamıştır.

Değişen Güvenlik Ortamında Polis ve Ordu:

Ordunun polisleşmesi literatürde *constabularisation* kavramına referansla ifade edilmektedir. İlk kez Janowitz (1960) tarafından erken bir tarihte kullanılan *constabularisation* kavramı ile ordunun polislik faaliyetleri ve görevlerine işaret edilmektedir. Britanya ordusunun eski sömürgelerindeki polislik faaliyetini ifade etmek amacıyla kullanılan bu kavram aslen ordunun rolündeki iki değişime işaret etmektedir. Bunlardan birincisi, ordunun giderek minimum şiddet kullanımını hedefler hale gelmesi, ikincisi ise ordunun zafer yerine gerçekleştirilebilir ve ılımlı uluslararası ilişkiler peşinde olmasıdır. Bu doğrultuda, söz konusu görevler büyük ölçüde ülke dışındaki uluslararası ilişkiler faaliyetleri ile ilgilidir. Janowitz, sömürgelerde, ordunun bir nevi polise dönüştüğünü savunur.

Ordunun *constabularisation* sürecinde önemli bir aşama Soğuk Savaş ertesinde dönüşen güvenlik tehditlerinin hibrit niteliğiyle mücadele etmenin bir gereği olarak değişimi ile yaşanır. Ordunun polisleşme sürecininin *Military Operations Other Than War (MOOTW, Savaş Dışındaki Askeri Operasyonlar)* kavramı üzerinden analizi yapılabilir. Bu kavram, ilk kez, ABD ordusu tarafından 1990'lı yıllarda kullanılmış olsa da sonrasında söz konusu kısaltma büyük ölçüde kullanım dışı olmuştur (Bonn ve Baker, 2000). Bu kavramla ordunun ülke içinde ve uluslararası arenada üstlendiği polislik-benzeri işlevlerine referans verilmektedir. MOOTW bağlamında polis ve ordu ilişkilerinin en çok tartışıldığı operasyonlar ABD'nin deniz aşırı gerçekleştirdiği misyonlardır. 1970'li yıllarda başta Vietnam yenilgisi temelinde tartışılan Amerikan ordusunun dünya polisliğine soyunması meselesi giderek ordu personeli nezdinde tepki çekmeye başlayınca 1974 yılında bu tür misyonları düzenleyen kurumsal mekanizma olarak *International Development Office of Public Safety* ortadan kaldırılmıştır. Ancak 1980'li yılların ortalarından itibaren Reagan yönetimi altında ordunun MOOTW misyonları kapsamında polislikle ilişkili görevler üstlenmesi yeniden hoş görülür hale gelmiştir (Rosenau, 1995). Amerikan ordusunun Haiti, Somali ve Panama'daki misyonlarının büyük ölçüde başarısızlıkla sonuçlandığı söylenebilir. Öte yandan, ABD ordusunun Panama'ya düzenlenen misyonda görev yapan ordu personeli,

bu misyon sırasında, hem yerel polisin eğitilmesi hem de yerel polis ile birlikte ortak operasyon gerçekleştirilmesinde görev almıştır. Söz konusu operasyonların artışının kaçınılmaz bir sonucu olarak ordu ve polis, her iki kurum, benzer yetki alanlarında daha fazla bir araya gelmeye başlamıştır. Bu operasyonların nihai hedefi ise çatışma ve şiddet bölgelerini yeniden istikrarlı ve devletin işlediği coğrafyalar haline getirmektir.

Özellikle Soğuk Savaş ertesinde artık orduların karşı karşıya olduğu tehditler direkt bir tehdit olmaktan öteye geçmiştir ve bu nedenle orduların ülkelerinin çıkarları bulunan bölgelerdeki çatışma ve istikrarsızlık ile baş etmek zorunluluğu bulunmaktadır. Dolayısıyla, ordulardan ulus-altı seviyedeki çatışma ve şiddet ortamında belirleyici bir rol üstlenmeleri beklenmektedir. İşte ordulardan bu yeni görev tanımları ekseninde edinmeleri beklenen nitelikler onları artık *post-modern* ordu olarak tanımlamayı gerekli kılmaktadır. Bu noktada, günümüz ordularının başlıca görev odağını barışı koruma misyonları ve insani müdahaleler oluşturmaktadır (Snider, 2000, ss.47-54). ABD ordusu gibi güçlü orduların dahi uluslararası alanda gerçekleştirdiği operasyonlar giderek geleneksel savaş yapma faaliyetinden uluslararası polislik faaliyetine kaymıştır (Andreas ve Price, 2001). Postmodern asker de artık sadece bir savaşçı değildir; o aynı zamanda bir barış koruyucu, polis, diplomat ve toplumsal işçidir (Schnabel ve Ehrhart, 2005).

MOOTW kavramsallaştırmasına benzer ama daha fazla kabul görmüş bir diğer kavram da barış misyonlarıdır. Soğuk Savaş döneminde yaklaşık olarak 13 bin üniformalı barış koruma görevlisinin görev yaptığı bilinirken, bu sayı henüz 1993 yılında 78500'e kadar yükselmiştir. Barışı koruma operasyonlarının önem kazanması ve sayıca artışı ile birlikte asker, giderek bir savaşçı (*warrior*) olmaktan uzaklaşmakta; onun yerine bir barış koruyucu (*peacekeeper*) haline gelmektedir. Barışı koruma misyonlarında uluslararası düzeyde başlıca örgütlenme olarak karşımıza çıkan BM, savaşçı ve barış koruyucu arasındaki farkı erkenden belirlemiştir. Buna göre, barışı koruma askerlerinden tüm taraflar karşısında tarafsız davranmaları beklenmektedir. Ayrıca, bu misyon görevlilerinden şiddet kullanımına sadece kendilerini korumak ve misyonun gelişimini savunmak amacıyla ve tek bu şartlar altında başvurmaları istenmektedir (Findlay, 1996). Şiddet ile arasına mesafe koyan barış koruma operasyonlarında görevli ordu personeli, yerel halka yardım etmek, yeniden inşa, yerel hükümetin yeniden restorasyonu, polislik ve yerel polisin eğitilmesi gibi görevler ile meşgul olmalıdır. Orduların, barışı koruma misyonları karşısındaki ikircikli duruşu, henüz 1950li yıllarda, BM Eski Genel Sekreteri tarafından sorunsallaştırılmıştır: barışı koruma bir askerin görevi değildir, ancak sadece bir asker bu görevi yerine getirebilir (Hammarskjöld, BM Genel Sekreteri, 1953-1961).

Ordu bünyesinde böylesine bir dönüşüm yaşanırken, öte yandan, polisin ordulaşması madalyonun diğer yüzünü oluşturmaktadır. Polisin değişen güvenlik tehditleri karşısında ordulaşması iki alanda gerçekleşmektedir: İlk olarak polis, uluslararası arenada daha sık görünmeye ve daha etkili olmaya başlamıştır. İkinci-

cisi, polis giderek ordunun donanımı ve müdahale biçimlerini taklit edercesine militarize olmuştur. Bu bağlamda, ilk olarak, polisin Soğuk Savaş sonrası dönü-şen güvenlik ortamında çatışma sonrası ülkelerde kolluk ve güvenliğin sağlan-ması misyonuyla uluslararası arenada daha sık karşılaşılan bir aktöre dönüştüğü gözlemlenmektedir. BM bünyesinde barışı koruma (*peacekeeping*) operasyonla-rından barış inşa (*peacebuilding*) operasyonlarına geçiş (Hatto, 2014) polisin ön plana çıkan yeni görevinde etkili olmuştur. Buna göre, hukukun üstünlüğünün sağlanması barış inşa operasyonlarının başarılı olmasının en önemli faktörüdür. Dahası, kırılğan rejimler polis ve polisliğin önemini ortaya çıkarmaktadır. Öyle ki, polis bir rejimin otoritesinin ve iktidarının temel göstergelerinden biri olarak; hatta o rejimin aynası olarak kabul edilmektedir. Bu gerçekçyle, bu dönemde artan iç çatışmalar neticesinde BM başta olmak üzere uluslararası örgütler ve devletler istikrar ve düzenin sağlanması için polisi uluslararası arenada çok daha sık gö-revlendirmeye başlamışlardır. 2000 yılında BM çatısı altında gerçekleşen toplantı sonrasında açıklanan *the Report of the Panel on United Nations Peace Operations* isimli ve kısaca Brahimi Report olarak anılan rapor, uluslararası düzeyde polise verilen önemi somut olarak göstermektedir. Rapora göre, BM'nin çatışma sonras-ı süreçlerde uluslararası planda yaşadığı yetersizlik ve başarısızlıkların nedeni olarak polis reformunun eksikliği vurgulanmaktadır. Bu nedenle, BM'nin barış koruma misyonlarının polis bileşenine dair geniş reformların yapılması gerekli görülmektedir. Bu reformlar, polisin uluslararası sahada yetkilerini ve etkinliğini arttıracak düzeyde olmalıdır (McFarlane ve Maley, 2001) .

Hibrit tehditler karşısında polisin bir taraftan uluslararası alanda daha fazla rol üstlendiği bir yeni dönem açılırken (Bowling ve Newburn, 2006) diğer taraftan polisin ve polisliğin şiddet ile daha fazla haşır neşir olduğu gözlemlenmektedir. Bu dönemde, polis askeri donanım ve taktikleri benimsemeye başlamıştır. Polisin şiddet ile olan ilişkisinin yeniden konfigürasyonu özellikle 11 Eylül Saldırıları ertesinde yoğunlaşan “suçun denetlenmesi” (*crime control*) anlayışından “suça yö-nelik savaş” (*war on crime*) anlayışına geçilmesi ekseninde incelenmelidir. Yeni güvenlik anlayışının mümkün kıldığı bu süreçte, örgütlü suçlar ve terörizmle mü-cadele polisin gerçek ilgi alanları haline gelmiştir.¹⁰ Polisin militarizasyonu, ulus-lararası arenaya da tezahür etmiştir. Barış misyonlarında daha etkili oldukları ve daha kolay tedarik edilebildiklerinden hareketle *Formed Police Units (FPU)*'lerin kullanımı 1999 yılındaki Kosova (*United Nations Mission in Kosovo, UNMIK*) ve Doğu Timur (*United Nations Transitional Administration in East Timor, UNTA-ET*) misyonlarıyla birlikte BM tarafından da tercih edilir olmuştur. Yaklaşık 140 kişiden oluşan bu birlikler yüksek risk olarak kabul edilen çevrede görev yapabil-me kapasitesine sahiptirler.¹¹

¹⁰ Terörizmle mücadele faaliyetleri kapsamında polis, 2001 sonrasında, ülke içinde çok geniş yetkilerle donatılırken, aynı zamanda, militarizasyon sürecine de maruz kalmıştır.

¹¹ www.police.un.org.

Barışı Koruma Operasyonları ve Polis-Ordu İlişkileri

Güvenlik Açığını Doldurmak ya da Polis-Ordu Belirsizliği

Polis ve ordu arasında belirsizleşen rol dağılımı istikrarlı ve konsolide demokrasilerde sınır yönetimi (*border management*) meselesi ve anti-terörizm operasyonları özelinde daha sık tartışılmaya başlanmıştır (Friesendorf ve Penska, 2008). Yine de, polis-ordu rollerinin iç içe geçme hali, ulusaldan ziyade uluslararası ortamda daha belirgin bir biçimde gözlemlenmektedir. Güçlü liberal demokrasilerde, içerde, polis ve ordu ayrımı bir gelenek olarak varlığını büyük ölçüde muhafaza ederken¹², uluslararası ortamda polis ve ordu arasında iç içe geçen roller ile daha sık karşılaşmaktadır.

BM'nin gerçekleştirdiği ilk operasyonlardan beri askeri personelin rolünün geniş çaplı yorumu hâkim olagelmıştır. Örneğin, BM'nin ilk operasyonlarından biri olarak kabul edilen 1950 tarihli Kore operasyonu bileşeni asker olmasına rağmen polis misyonu olarak adlandırılmıştır (Schmidl, 1998).¹³ BM başta olmak üzere çeşitli uluslararası örgütlerin girişimiyle gerçekleştirilen barışı koruma operasyonlarının asli kıdemli aktörü hep asker olagelmıştır. Özellikle, Soğuk Savaş döneminin devletlerarası çatışma ile tanımlanan konjonktüründe askeri birlikler ön plandadır. Askerden farklı olarak, polisin BM bünyesinde uluslararası operasyonlarda kullanımı için birkaç on yıl daha beklemek gerekecektir. 1960'lı yıllarla birlikte, ilk kez BM'nin Kongo operasyonunda sahneye çıkan polisler, her geçen dönemde uluslararası misyonlardaki varlıklarını ve rollerini pekiştirmişlerdir. Kongo'daki polis bileşeni *supplémentaire* (destek nitelikli) olarak nitelendirilirken, bu operasyonun ardından 1964 yılında BM'nin Kıbrıs'ta konumlandırıldığı UNFICYP operasyonunda polis ayrı bir operasyon bileşeni olarak anılmıştır (Schmidl, 1998). Yine de Soğuk Savaş dönemi boyunca polisin rolü büyük ölçüde yerel polisin üzerinde gözlemci sıfatıyla sınırlı kalmıştır. Soğuk Savaşın sora ermesi ve barış inşa misyonlarının ön plana çıkması ile birlikte polis, bu operasyonların başlıca aktörü haline gelmiştir. Öyle ki, Namibiya'daki BM liderliğindeki *United Nations Transition Assistance Group (UNTAG)* misyonunda, polis ordu-

¹² Bu noktada, özellikle 11 Eylül sonrasında Batı demokrasilerinde dahi ordunun, ülke sınırları içerisinde kullanımında yaşanan artış ile ilgili parantez açılması gerekmektedir. Örneğin, Belçika'da 2005 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile ordunun terörle mücadele kapsamında devriye gezmesi, kamu binalarının korunması gibi amaçlarla ülke içinde kullanımına izin verilmiştir. Yunanistan'ın evsahipliğini üstlendiği 2004 Olimpiyat Oyunları sırasında da Yunan ordusu güvenliğin sağlanmasında polis ile birlikte görev yapmıştır. Bkz. Rosteigne ve Manigard (2019) ve Edmunds (2006).

¹³ Schmidl'a göre söz konusu asker bileşenli operasyonların barış operasyonu olarak adlandırılması sömürgecilik mirasıyla yakından ilişkilidir. Öyle ki, Büyük Britanya'nın sömürgelerinde uyguladığı üzere bu dönem boyunca iç güvenlik ve dış güvenlik ayrımı net değildir. Dolayısıyla, özellikle sömürgelerde görev yapan militarize polis birlikleri asker-polis karışımı birliklerdir.

dan daha geniş bir biçimde var olmuştur. Yine bu misyonla birlikte, polisler artık askeri birliklerin değil; BM özel temsilcisinin denetimi altına yerleşmiştir. Kosovo'daki BM misyonunda ise (*United Nations Mission in Kosovo, UNMIK*) polis bileşeni yönetsel (*executive*) içerikli yetkiler elde etmiştir. Son olarak, Solomon Adaları'ndaki BM girişimindeki misyon (RAMSI) bir polis misyonu olarak adlandırılmıştır (Greener, 2009).

Genel olarak, çatışmaya konu olan devletlerde istikrar ve düzen ilk aşamada askeri nitelikli barışı koruma operasyonları ile sağlanmaktadır. Soğuk Savaş süresince askeri çatışmanın sona erdirilmesi barışın sağlanması için büyük ölçüde yeterli olurken; Soğuk Savaş ertesinde süreçte yeni savaşların ön plana çıkışıyla birlikte artık çatışmanın bittiği ama istikrarlı devlet yapısının bulunmadığı yerlerde suç örgütleri ve paramiliter yapılanmalar ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, çatışma bitse de kamu düzenini inşa edilmesi için yeni ve çetrefilli bir süreç başlamaktadır. Bu noktada, barış misyonlarının öncelikli olarak askeri müdahale ile stabilizasyonu hedefleyen operasyonlarından daha karmaşık içeriğe¹⁴ ve daha kapsamlı niteliğe sahip operasyonlara dönüşümü (Den Heyer, 2011) uluslararası barış ve güvenliği sağlamayı hedefleyen uluslararası örgütleri –NATO, BM ve AB- her geçen gün daha fazla sayıda ve daha geniş coğrafyalarda polis, asker ve sivil personelin bir arada kullanımına yöneltmiştir. Barış operasyonlarının barış inşasını da içerecek biçimde çok yönlü ve karmaşık hale bürünmesi ile birlikte bir kez savaş ve çatışma sona erdikten sonra, bu kez kolluk ve hukukun yerleştirilmesi faaliyeti ön plana çıkmaktadır. Barışı inşa operasyonları çatışmaların gerçek anlamda çözümünü adına fiziksel şiddetin önlenmesini yeterli görmemiş; buna ilaveten “şiddet içeren çatışmanın kökeninde yer alan daha yapısal faktörlerle kapsamlı bir şekilde mücadele ederek sürdürülebilir barışın ortaya çıkarılmasında yönelik uzun dönemli” bir süreci hedeflemiştir (Güngör, 2020, ss. 271).

Barışı inşa operasyonları sırasında sahada daha belirgin hale gelen polis ve ordu rollerinin bulanık karakterinin gözlemlenebilir olduğu temel süreçlerden birini güvenlik açığı (*security gap*) oluşturmaktadır. Prensip olarak, bir barış koruma operasyonu çerçevesinde öncelikli olarak silahlı çatışma sona erdirilmelidir. Çatışmanın sona erdiği andan polisin bölgeye intikaline kadar geçen süre güvenlik açısından riskli sayılmaktadır. Güvenlik açığı olarak ifade edilen bu ortam, bir çatışma sürecinde veya ertesinde güvenliği ve düzeni sağlamak amacıyla kullanılması gereken yerel veya uluslararası polisin niteliksel ya da niceliksel eksikliği olarak tanımlanmaktadır. Bu açık, uluslararası askeri birliklerin geçici polis kuvveti gibi davranması ile sonuçlanmaktadır (Dziedzic, 1998). Dolayısıyla, polisin sahada sağlıklı bir biçimde görev yapabilmesi için ordunun bir süre daha minimum güvenlik ve istikrarı sağlayacak biçimde göreve devam etmesi beklen-

¹⁴ Barış koruma operasyonları Soğuk Savaş süresince daha çok barışı koruma misyonları iken, Soğuk Savaş ertesinde devletlerarası savaşın yerini büyük ölçüde devlet içi çatışmalara bırakmasıyla birlikte barış inşa etme misyonları ön plana çıkmıştır.

mektedir. Bunun nedeni, polisin, barışı inşa operasyonları kapsamında, özellikle ordunun sağladığı güvenlik ortamında ve yine ordunun tedarik ettiği altyapı ve lojistik imkânlarla daha güvenli ve etkili bir biçimde görev yaptığı kabulüyle ilişkilidir (Macfarlane ve Maley, 2001, ss.189). Irak örneğinde tecrübe edildiği üzere, barışın tam olarak sağlanmadığı yerlerde sivil polisin etkili bir biçimde görev yapması beklenmemektedir. Bu yüzden de, güvenlik seviyesinin düşük olduğu çatışma sonrasının erken aşamasında ordudan polislik işlevlerini bizzat yerine getirmesi beklenmektedir (Deflem ve Sutphin, 2006). Bu doğrultuda, militarize kolluk (*militarized law enforcement*) olarak adlandırılan süreç başlamaktadır. Örneğin, Bosna Hersek'te Dayton Antlaşması'nı takiben AB'nin EUFOR ismiyle gerçekleştirdiği misyonda askeri birlikler çok çeşitli vesilelerle polislik işlevlerini -suçla mücadele, sınır polisine yardım ve istihbarat toplama- yerine getirmişlerdir. Burada görev yapan askeri birliklerin, şüpheli suç örgütlerinden ele geçirdiği 100 bin dolarlık meblağı Bosna Hersek polisinden habersiz ve herhangi bir hukuki izne sahip olmaksızın uzun süre sakladıkları iddia edilmektedir. Buna ek olarak, yeterli teknik donanıma sahip olmayan yerel polise, askeri birliklerin çeşitli teknik katkılarla gece devriyelerinde eşlik ettiği de bilinmektedir (Friesendorf ve Penska, 2008, ss. 683).

Ordunun polisliğe dâhilini meşru ve gerekli kılan güvenlik açığı iki şekilde ortaya çıkmaktadır: göreve yerleştirme ve görevin ifası. Özel olarak *deployment gap* olarak da ifade edilen ilk durumda, ordudan olağan şartlar altında polisin yükümlü olduğu hukuk ve düzenin sağlanması ile kolluk işlevlerini yerine getirmesi beklenmektedir. Görevlendirilen polis personelinin yetersiz kaldığı bu ortamda askeri birlikler polisin kolluk işlevlerini yerine getirmektedir. Sorun da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Ordudan polis görevlerini yerine getirmesi beklenen haller sadece personel tedariki ile ilgili değildir. Aynı zamanda, görevlendirilen personelin kolluk görevini yerine getirme kapasitesi de bir diğer mesele olarak ortaya çıkmaktadır. Polis tedarikinde nitelik temelinde yaşanan sıkıntılar bu noktada *enforcement gap* meselesini ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla, personelin hızlı tedariki ve tedarik edilen personelin kalitesi meselelerinde ortaya çıkan sorunlar polis ve ordu arasındaki ilişkide de bulanıklıklar ortaya çıkarmaktadır (Janssens, 2010). Literatürde topyekûn "*Filling the public security gap*" olarak ifade edilen ve yukarıdaki nedenlerden kaynaklanan kamusal güvenlik açığı ağırlıklı olarak misyonların ilk zamanlarında (*initial phase*) ortaya çıkmaktadır.

Genel teamül uyarınca, NATO'nun 1999 tarihli KFOR (Kosovo Force) misyonuna kadar ordunun polisin yetki alanında olan yargılama ve hapsedme görevlerinde yer almaması gerektiği kabul görüyordu. 1990'lı yıllar boyunca polislik faaliyetinin askeri personel tarafından gerçekleştirilmesi yönünde giderek artan ihtiyaç neticesinde, Amerika Birleşik Devletleri Savunma Bakanlığı, 1990'lı yılların ikinci yarısına değin kolluk ve kamu düzeni işlevlerini yerine getirmeyi uygun bulmadığını resmi olarak belirtmiştir. Buna göre, askeri personele göre Amerikan ordusunun görevi ulusun savaşlarını yapmak ve bu savaşları kazanmak

olarak ifade edilmektedir (Rosenau, 1995). KFOR misyonu kapsamında BM'nin 1244 numaralı kararı aracılığıyla UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) görevi devralmaya muktedir hale gelene değin askeri personele polis görevlerini yerine getirme yetkisi verilmiştir.¹⁵ KFOR misyonunda görev almış üst düzey komutanlardan birinin söylediği üzere ortada bu görevleri üstlenecek hiçbir aktör bulunmuyorsa, o zaman, ordunun zorunlu ve gerekli olarak kamu düzeni görevini yerine getirmesi ve yerine getirebilecek kapasitede olması gerekmektedir. Ardından Avusturalya önderliğinde gerçekleştirilen Doğu Timur'daki INTERFET operasyonunda ordu söz konusu misyonlarda polis rollerini de içerecek biçimde görev yapmıştır.

Literatüre bakıldığında, bu noktada, iki ayaklı bir görüş ayrılığının ortaya çıktığı görülmektedir: Minimalistler ve Boşluk doldurucular (*vacuum-fillers*). İlk grup, ordunun rolünün kısıtlı ve asgari düzeyde kalmasını ve bu doğrultuda kamu düzeni işlevlerinde ordunun rol almaması gerektiğini savunmaktadır. İkinci grup, söz konusu boşluğun ortaya çıkması durumunda ordunun kamu düzeni görevlerinde yer alabileceği görüşünü savunmuştur. Üstelik boşluk dolduruculara göre ordu personelinin, özellikle gelecekte ön plana çıkacak olan çok fonksiyonlu barış operasyonları için bu tür kamu düzeni görevlerini üstlenmeye hazırlıklı olmaları gerekmektedir. Buna göre, ordu personeli suçluları yakalama, yargılama ve hapisaneye atma görevlerinde uzmanlaşmalıdır. (Jackobsen, 2002) Barış operasyonlarında çatışma sonrasında ortaya çıkan boşluğun doldurulmasında hangi aktörün rol alması gerektiği meselesine dair verilen cevaplardan birine göre ise ilgili güvenlik açığının doldurulması için gereken şiddetin derecesinden ve tehdidin yoğunluğundan yola çıkmak gerekmektedir. Tabi, bu boşluğun derecesinin ve ona getirilecek reaksiyonun kararlaştırılmasında farklı ve çelişkili dinamikler etkili olabilmektedir.

Sonuç

Bugün değişen ve dönüşen güvenlik tehditleri karşısında sadece ordu ya da sadece polisin etkili bir biçimde mücadele sürdüremeyeceği düşüncesi ön plana çıkmış görünmektedir. Özellikle, güvenlik açığı olarak adlandırılan ve doldurulması gereken boşluk, yeni güvenlik tehditlerinin ne iç ne de dış güvenliğe tam anlamıyla ait olamama ve arada kalma durumuyla doğrudan ilişkilendirilmektedir. Güvenlik tehditlerinin asimetrik karakteri karşısında hem içeride hem de uluslararası boyutta yetersiz kalan geleneksel güvenlik aygıtlarının bir dönüşüm içerisine girdiği kabul edilmektedir. Asıl soru, bu dönüşümün nasıl bir biçim alacağı noktasında ortaya çıkmaktadır. Söz konusu dönüşüm sürecinin ordunun polislik

¹⁵ Kosova'da silahlı çatışmanın sona ermesi ile sivil polisin sahaya sürülmesi arasında yer alan süreçte örgütlü bir suç örgütü istikrarı bozacak biçimde devreye girmiştir. Söz konusu suç örgütünün oluşturduğu tehdidin sona erdirilmesinde askerin yetenekleri sınırlı kalmıştır. Bkz. Friesendorf ve Penska (2008).

görev ve faaliyetlerini de kapsayacak biçimde örgütsel bir yeniden yapılanma çabası sonrasında mı çözümlenebileceği yoksa hem polis hem de ordu niteliklerine sahip bir üçüncü yeni güvenlik aygıtının yaratılması şeklinde bir çözüm üzerinden mi mümkün kılınabileceği üzerinde tartışmalar sürmektedir. En pratik ve uygulanabilir çözüme göre ise, değişen güvenlik tehditleri karşısında hali hazırda var olan jandarma tipi hibrid yapılanmalar ön plana çıkacaktır. Uluslararası arena da da, barış koruma operasyonları çerçevesinde NATO gibi uluslararası örgütler giderek jandarma tipi paramiliter oluşumları sahaya sürmeyi tercih etmektedir. Örneğin, *Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina* (SFOR) misyonu sırasında NATO askeri statüde polis kuvvetleri olan üye ülkelerden yardım talep etmiştir. Jandarma güçlerinin, her türlü kriz karşısında hızla tedarik edilebilir zor aygıtı olarak düşünülmesi 2006 yılında Avrupa Jandarma Kuvveti'nin (*European Gendarmerie Force*, EGF) kurulması ile somut bir projeye dönüşmüştür. Görev açıklamasında, EGF'nin 30 gün içinde tedarik edilebileceği savunulmaktadır. Bununla birlikte, söz konusu hibrit oluşumların da Afganistan ve Solomon Adaları'na gerçekleştirilen operasyonlarda tecrübe edildiği üzere polis misyonlarının üstlenilmesinde son derece seçici oldukları gözlemlenmektedir. Son olarak, değişen ve çeşitlenen güvenlik tehditlerine rağmen polis ve ordunun yeterli olduğu ya da polis ve ordu bünyesinde yaşanan sorunların herhangi bir yeni oluşum nezdinde de yaşanacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla, ordular Emperyal Birleşik Krallık'ın sömürgelerinde yürüttüğü polislik faaliyetlerinden beri bir şekilde bu tür karmaşık tehditlerle uğraşmaktadır.

Kaynakça

- Andreas, Peter., Price, Richard. "From war fighting to crime fighting: transforming the American national security state", *International Studies Review*, Cilt 3, Sayı 3, 2001, 31-52.
- Bayley, David H. "The Police and Political Development in Europe" İçinde: C. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, New Jersey, 1975, 328-379.
- Bigo, Didier. "Liaison Officers in Europe" İçinde: J.W.E. Sheptycki (ed.). *Issues in transnational policing*. London, Routledge, 2000, 67-99;
- Biscop, Sven. "From Reflections to Power: Implementing the European Security Strategy", İçinde: G. Hauser ve F. Kernic (ed.), *European Security in Transition*, Aldershot, Ashgate, 2006, 87-101
- Bonn, Keith E. ve Baker, Anthony E, *Guide to Military Operations Other Than War, Tactics, Techniques, and Procedures for Stability and Support Operations*, 2000, Pennsylvania, Stackpole Books,
- Bowling, Ben ve Newburn, Tim. "Policing and National Security", *Police community and rule of law workshop*, Londra, 16-17 Mart, 2006.
- Campbell, Donald J. ve Campbell, Kathleen M. "Soldiers as Police Officers/Police Officers as Soldiers: Role evolution and revolution in the United States" *Armed*

- Forces and Society*, Cilt 36, 2010, 327-350.
- Cockell, John G. "Civil-Military Responses to Security Challenges in Peace Operations: Ten Lessons from Kosovo". *Global Governance*, Cilt 8, 2002, 483-502.
- Deflem, Mathieu ve Suzanne Sutphin, "Policing & Post-War Iraq: Insurgency, Civilian Police, and the Reconstruction of Society", *Sociological Focus*, Cilt 39, Sayı 4, 2006, s. 265-283.
- Den Heyer, Garth. Filling the security gap: military or police, *Police Practice and Research*, Cilt 12, Sayı 6, 2011, 460-473.
- Edmunds, Timothy. 'What Are Armed Forces For? The Changing Nature of Military Roles in Europe', *International Affairs*, Cilt 82, Sayı 105, 2006, 1059-1075
- Friesendorf, Cornelius., Penska, Susan E. "Militarized Law Enforcement in Peace Operations: EUFOR in Bosnia and Herzegovina", *International Peacekeeping*, Cilt 15, Sayı 5, 2008, 677-694.
- Findlay, Trevor. "Challenges for the New Peacekeepers". *SIPRI Research Report No. 12*. Oxford University Press, 1996.
- Genç-Yılmaz, Ayfer. "The Missing Piece of the Puzzle: The EMASYA Protocol and Civil-Military Relations in Turkey", *Armed Forces & Society*, 2022, <https://doi.org/10.1177/0095327X211066570>
- Giddens, Anthony. *The Nation-state and Violence*, University of California Press, 1985.
- Greener, Beth K. "Crossing the Green or Blue Line Exploring the Military-Police Divide", *Small Wars & Insurgencies*, Cilt 18, 2007, 90-112
- Greener, Beth K. *The New International Policing*, Basingstoke, Palgrave, 2009.
- Güngör, Uğur. "Barışı Koruma Stratejisi", İçinde: A. L. Karaosmanoğlu ve E. Aydınlı (ed.), *Strateji Düşüncesi: Kuram, Paradoks, Uygulama*, 2020, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 263-282.
- Hatto, Ronald, "From peacekeeping to peacebuilding: the evolution of the role of the United Nations in peace operations". *International Review of the Red Cross*, Cilt 95, Sayı 891-892, 2014, 495-515.
- Jackobsen, Peter Viggo (2002). "The Role of Military Forces in Managing Public Security Challenges: As Little as Possible or Filling the Gap?", International Studies Association 43st Annual Convention, New Orleans.
- Janowitz, Morris. *The Professional Soldier: a social and political portrait*, New York, Free Press, 1960.
- Janssens, Jelle. Blur the boundaries! Policing in contemporary peace operations İçinde: M. Easton, M. Den Boer, J. Janssens, R. Moelker ve T. Vanderbeken, (der.), *Blurring Military and Police Roles*. Eleven International Publishing, Den Haag, 2010,
- Kraska, Peter B. Militarization and Policing -its relevance to 21st century. *Policing*, Cilt 1, Sayı 4, 2007, 501-513.
- Lemieux, Frédéric., Dupont, Benoit. (der.) *La militarisation des appareils policiers*. Presses de l'université Laval, 2005.
- Lutterbeck, Derek. "Blurring the dividing line: the convergence of internal and external security in Europe". *European Security*, Cilt 14, Sayı 2, 2005, 231-253.
- McFarlane, John., Maley, William. "Civilian police in UN peace operations: Some lessons from recent Australian experience", İçinde: R. Thakur ve A. Schnabel (der.) *United Nations Peacekeeping Operations; Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, Tokyo, United Nations University Press, 2001.

- Pion Berlin, David. “Neither Military Nor Police: Facing Heterodox Security Challengers and Filling the Security Gap in Democratic Latin America”. *Democracy and Security*, Cilt 6, Sayı 2, 2010, 109-127
- Pion Berlin, David., Acacio, Igor. “The return of the Latin American military?”, *Journal of Democracy*, Cilt 31, Sayı 4, 2020, 151-165.
- Resteigne, Delphine., Manigart, Philippe, “Boots on the Streets: a policization of the armed forces as the new normal?”, Cilt 8 (special issue), 2019, 16-27
- Rosenau, William, “Facing the Unpalatable: The US Military and Law Enforcement in Operations Other Than War,” *Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, Cilt 4, Sayı 2, 1995, 187-202;
- Rubin, Barnett R. “Constructing Sovereignty for Security”, *Survival*, Cilt 47, 2005, 93-106.
- Rumbaut, Ruben G., Bittner, Egon. “Changing conceptions of the police role: A sociological Review”, *Crime and Justice*, Cilt 1, 1979, 239-288.
- Schnabel, Albrecht., Ehrhart, Hans-Georg. “Post-conflict societies and the military: challenges and problems of Security Sector Reform”, İçinde: A. Schnabel ve H. G. Ehrhart (der.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokyo, United Nations University Press, 2005, 1-16
- Schmidl, Erwin A. “Police Functions in Peace Operations: An Historical Overview,” İçinde: R. B. Oakley, M. J. Dziedzic ve E. M. Goldberg (der.), *Policing the New World Disorder*, University Press of the Pacific, 1998, 3-18.
- Snider, Don M. “America’s Postmodern Military”, *World Policy Journal*, Cilt 17, Sayı 1, 2000, 47-54.
- Tangör, B., Yalçınkaya, H. ‘Güvenlik Yönetişimi Çerçevesinde Özel Askeri Şirketler’, *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 25, 2010, 127-153.
- Tilly, Charles. *State, Coercion, Capital, and the European States, AD 990-1990*, Blackwell, Cambridge, 1992.
- Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No 6722, *Resmi Gazete* 29770, 14 Temmuz 2016.
- Van Steden, Ronald., Sarre, Rick. “The Growth of Private Security: Trends in the European Union”, *Security Journal*, Cilt 20, 2007, 222-235, Mark Button, Doing Security. Palgrave Macmillan, 2008.
- Walt, Stephen. “The Renaissance of Security Studies,” *International Studies Quarterly*, Cilt 35, Sayı. 2, 1991, s.211-239
- Withers, George, Santos, Lucila, Isacson, Adam., “Preach What You Practice, The Separation of Military and Police Roles in the Americas”, *Washington Office on Latin America*, 2010, <https://web.archive.org/web/20190926230650/https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/2010/preachwhatyoupractice.pdf>
- Weiss, Tomas. “The Blurring Border Between the Police and the Military: A Debate without Foundations”, *Cooperation and Conflict*, Cilt 46, Sayı 3, 2011, 396-405.
- Zedner, Lucia. *Security*, London, Routledge, 2009