

T.C.
HARP AKADEMİLERİ
STRATEJİK ARAŞTIRMALAR ENSTİTÜSÜ

**TÜRKİYE’DE İSTİHBARAT HİZMETLERİNİN DEMOKRATİK
DENETİMİ**

ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
Mesut ERTURAL

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Feridun YENİSEY

İSTANBUL – 2013

(BU SAYFA BOŞ BIRAKILMIŞTIR)

TEZ TANITIM FORMU

YAZAR ADI SOYADI : Mesut ERTURAL

TEZİN DİLİ : Türkçe

TEZİN ADI : Türkiye’de İstihbarat Hizmetlerinin Demokratik Denetimi

ENSTİTÜ : Stratejik Araştırmalar Enstitüsü

ANA BİLİM DALI : Uluslararası İlişkiler

TEZİN TÜRÜ : Yüksek Lisans

TEZİN TARİHİ : 18.06.2013

SAYFA SAYISI : 151

TEZ DANIŞMANLARI : Prof.Dr. Feridun YENİSEY

DİZİN TERİMLERİ : İstihbarat, Güvenlik, Demokratik Denetim, Hesap Verebilirlik, Şeffaflık

TÜRKÇE ÖZET : Bu çalışma Türkiye’de devlet eliyle yapılan istihbarat faaliyetlerinin demokratik denetimini incelemek amacıyla yapılmıştır. Doktrin, ulusal/uluslar arası hukuki mevzuat ve ulusal/uluslar arası yargı kararları ışığında yapılan incelemeyle Türkiye’de devletin istihbarat faaliyetlerinin hukuki meşruiyeti, denetim mekanizmalarının varlığı ve etkinlikleri değerlendirilmiştir.

DAĞITIM LİSTESİ : 1. Stratejik Araştırmalar Enstitüsüne
2. YÖK Ulusal Tez Merkezine

Bu tezin içerdiği hususlar bireysel görüşlerimi yansıtır, Türk Silahlı Kuvvetlerinin görüşlerini yansıtmaz.

Mesut ERTURAL

T.C.
HARP AKADEMİLERİ
STRATEJİK ARAŞTIRMALAR ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE’DE İSTİHBARAT HİZMETLERİNİN DEMOKRATİK
DENETİMİ

ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan

Mesut ERTURAL

Tez Danışmanı

Prof.Dr. Feridun YENİSEY

İSTANBUL – 2013

STRATEJİK ARAŞTIRMALAR ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Mesut ERTURAL'ın "Türkiye'de İstihbarat Hizmetlerinin Demokratik Denetimi" adlı tez çalışması, jürimiz tarafından ULUSLARARASI İLİŞKİLER ana bilim dalında YÜKSEK LİSANS tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan

Prof.Dr. Tolga YARMAN

Üye

Prof.Dr. Feridun YENİSEY

(Danışman)

Üye

Yrd. Doç. Dr. Şamil ÜNSAL

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

20 / 06 / 2013

Hasip SAYGILI

Dr.Kurmay Albay

Enstitü Müdürü

ÖZET

Bu çalışmada Türkiye’de istihbaratın demokratik denetimi incelenmiştir. İncelemede öncelikle istihbarat kavramının genel çerçevesi çizilerek, ulusal güvenlik içindeki yeri ve fonksiyonu irdelenmiş ve bu bağlamda Türkiye’deki istihbarata ilişkin devlet kurumlarının görev ve yetki alanları ortaya konulmuştur. Hesap verebilirlik ve demokratik denetim kavramları açıklanarak istihbaratın neden demokratik denetime tabi olması gerektiği sorusuna cevap verilmeye çalışılmıştır. Bu gereklilikler istihbarat faaliyetlerinin gizli niteliği; istihbarat faaliyetlerinde insan hak ve özgürlüklerine müdahaleyi gerektiren yetkilerin kullanılıyor olması ve son olarak istihbaratın siyasallaşması potansiyeli olarak tespit edilmiştir.

Çalışmanın ana araştırma konusu olarak Türkiye’de istihbaratın demokratik denetimini sağlayan mekanizmalar şu beş kategoride ele alınmıştır: Sivil toplum kuruluşları, medya ve vatandaşın gözetimi; iç denetim; yasama denetimi; yürütme denetimi ve yargı denetimi. Doktrin, ulusal/uluslar arası hukuki mevzuat ve ulusal/uluslar arası yargı kararları ışığında yapılan incelemeyle Türkiye’de devletin istihbarat faaliyetlerinin hukuki meşruiyeti, denetim mekanizmalarının varlığı ve etkinlikleri değerlendirilmiştir.

Çalışma sonucunda genel olarak Türkiye’de istihbarat faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere ilişkin kimi uygulamaların dayanağını teşkil eden kanunların son yıllarda hukuki meşruiyeti arttırıcı yönde bir takım düzenlemelere tabi tutulmuş olduğu ancak bunun gelişmiş demokrasilerle kıyaslandığında henüz yeterli olmadığı; demokratik ülkelerin birçoğunda mevcut olan istihbarata özel yasama denetimi ve yargı denetimi kurumlarına anayasal düzenimizde yer verilmediği ve bunun bir eksiklik olduğu değerlendirilmiştir.

SUMMARY

In this study democratic oversight of intelligence in Turkey is examined. In the examination, firstly, as the general framework of the concept of intelligence is drawn the location and function of intelligence in national security are determined. In this context duty and authority of state institutions on the areas of intelligence in Turkey have been introduced. After explaining the concepts of accountability and democratic oversight of intelligence it is tried to give answer to the question why it should be subject to democratic oversight. These requirements are determined as secret nature of intelligence activities, the powers that require the intervention of human rights and freedoms and, finally, potential of politicization of intelligence.

As the main research topic of the study the following five categories of mechanisms for democratic oversight of intelligence in Turkey are discussed: Non-governmental organizations, the media and citizen oversight; the internal oversight, legislative oversight, executive oversight and judicial oversight. The legal legitimacy of the intelligence activities of the state in Turkey and the existence of oversight mechanisms are evaluated with the examination done in the light of doctrine, national/international legal regulations and national/international judicial decisions.

As a result of the study in general it is evaluated that in recent years laws which constitute the basis of the intelligence activities have been subjected to some regulations to increase the legitimacy though it is not yet sufficient in comparison with the advanced democracies; and special legislative and judicial oversight institutions which are present in most democratic countries are not taking place in the constitutional order in Turkey as a deficiency.

İÇİNDEKİLER

	SAYFA
ÖZET.....	1
SUMMARY	II
İÇİNDEKİLER	III
KISALTMALAR	VII
EKLER LİSTESİ	VIII
ÖN SÖZ.....	IX
GİRİŞ.....	1
BÖLÜMLER	
BİRİNCİ BÖLÜM: İSTİHBARAT VE DEMOKRATİK DENETİM KAVRAMLARI	
1.1. İSTİHBARAT KAVRAMI.....	5
1.1.1. Tanımı	5
1.1.2. Türleri	6
1.1.3. İstihbarat Çarkı ve İstihbaratın İşlevi	7
1.2. TÜRKİYE'DE İSTİHBARATA İLİŞKİN DEVLET KURUMLARI.....	8
1.2.1. İstihbarat Yapma Görev ve Yetkisi Olan Kurumlar	8
1.2.1.1. Millî İstihbarat Teşkilatı	8
1.2.1.2. Emniyet Genel Müdürlüğü	11
1.2.1.3. Jandarma Genel Komutanlığı	13
1.2.1.4. Genelkurmay Başkanlığı ve TSK	13
1.2.2. İstihbaratın Koordinasyonu ile Görevli Kurumlar	14
1.2.2.1. İçişleri Bakanlığı	14
1.2.2.2. Dışişleri Bakanlığı.....	15
1.2.2.3. Millî İstihbarat Koordinasyon Kurulu.....	16
1.2.2.4. Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı	16
1.2.2.5. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı	17
1.2.2.6. Siber Güvenlik Kurulu	17
1.3. HESAP VEREBİLİRLİK VE DEMOKRATİK DENETİM KAVRAMLARI	18
1.3.1. Demokrasi ve Temel Haklar.....	18

1.3.2.	Hesap Verebilirlik.....	20
1.3.2.1.	Tanımı	20
1.3.2.2.	Türleri	22
1.3.2.2.1.	Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri.....	22
1.3.2.2.2.	Niteliğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri	23
1.3.2.3.	Hesap Verebilirlik Açısından Türkiye'deki Durum	23
1.3.3.	Demokratik Denetim	25
İKİNCİ BÖLÜM: İSTİHBARATIN DEMOKRATİK DENETİMİNİN GEREKLİLİĞİ		
2.1.	GENEL	29
2.2.	İSTİHBARAT FAALİYETLERİNİN GİZLİLİĞİ	31
2.2.1.	Devlet Sırrı Kavramı.....	32
2.2.2.	Bilgilerin Gizliliğinin Kaldırılması	38
2.3.	İSTİHBARAT TEŞKİLATLARININ ÖZEL YETKİLERİNİN KULLANIMI	38
2.3.1.	Bilgi Toplama.....	40
2.3.1.1.	Ön Alan Araştırmaları	40
2.3.1.2.	İstihbari Tedbir Olarak İletişimin Denetlenmesi	42
2.3.1.2.1.	AIHM Kararları Işığında İletişimin Denetlenmesi	43
2.3.1.2.2.	Karşılaştırmalı Hukuk Açısından İletişimin Denetlenmesi.....	44
2.3.1.2.3.	Türk Hukukunda İletişimin Denetlenmesi.....	47
2.3.1.2.3.1.	Tedbirin Uygulanması	49
2.3.1.2.3.2.	Tedbirin Denetimi.....	50
2.3.1.2.3.3.	Tedbire Maruz Kalanların Bilgilendirilmesi.....	52
2.3.2.	Kişisel Verilerin İşlenmesi	54
2.3.2.1.	Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı	59
2.4.	İSTİHBARATIN SİYASALLAŞMASI	61
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE'DE İSTİHBARATIN DEMOKRATİK DENETİMİNİN ARAÇLARI.....		
3.1.	DEMOKRATİK DENETİMİN ARAÇLARI	68
3.2.	GÖZETİM (SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI, MEDYA VE VATANDAŞ)... 68	
3.2.1.	Sivil Toplum Kuruluşları	68

3.2.1.1.	Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri	69
3.2.1.2.	Sivil Toplum Kuruluşlarının istihbaratı Gözetimi	70
3.2.1.2.1.	İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi.....	72
3.2.2.	Medya	73
3.2.3.	Vatandaş Tarafından Gözetim	75
3.2.3.1.	Bilgi Edinme Hakkı	75
3.2.3.1.1.	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği	77
3.2.3.2.	Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kavramı	79
3.2.3.2.1.	Kamu Denetçiliği Kurumu	80
3.2.3.3.	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne Başvuru	83
3.2.3.4.	Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı	84
3.3.	İÇ DENETİM	87
3.3.1.	Kamu Görevlileri Etik Kurulu	89
3.4.	YASAMA DENETİMİ.....	91
3.4.1.	Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak Görev ve Yetkisi Kapsamında Denetim	93
3.4.1.1.	Yasaların Niteliği.....	94
3.4.2.	Bakanlar Kurulunu ve Bakanları Denetlemek Görev ve Yetkisi Kapsamında Denetim	96
3.4.2.1.	Soru.....	97
3.4.2.2.	Genel Görüşme	99
3.4.2.3.	Meclis Araştırması	99
3.4.2.4.	Meclis Soruşturması	101
3.4.2.5.	Gensoru	102
3.4.3.	Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarını Görüşmek ve Kabul Etmek Görev ve Yetkisi Kapsamında Denetim.....	102
3.4.3.1.	Meclisin Bütçeyi Denetimi.....	104
3.4.3.2.	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Bütçe Uygulaması	105

3.4.3.2.1. İç kontrol.....	106
3.4.3.2.1.1. İç Denetim.....	106
3.4.3.2.2. Dış Denetim.....	107
3.4.3.2.2.1. Performans Denetimi	110
3.4.3.2.2.2. Raporların Kamuoyuna Duyurulması	111
3.4.4. İstihbarata Özel Yapılarla Denetim	113
3.5. YÜRÜTME DENETİMİ	117
3.5.1. Telekomünikasyon İletişim Başkanı'nın Atanması Sorunu	121
3.6. YARGI DENETİMİ	121
3.6.1. Yargı Denetimine İngiltere Örneği.....	122
3.6.1.1. İletişimin Dinlenmesi Komiseri	123
3.6.1.2. Investigatory Powers Tribunal.....	123
3.6.2. Türk Hukuku Açısından Durum.....	123
3.6.2.1. Yargı Sistemimiz.....	123
3.6.2.1.1. Anayasa Yargısı	124
3.6.2.1.2. İdari Yargı.....	125
3.6.2.1.3. Adli Yargı.....	125
3.6.2.1.4. Sayıştay	125
3.6.2.1.5. Uyuşmazlık Mahkemesi.....	126
3.6.2.2. Yargı Sisteminde İstihbaratın Denetimi.....	126
3.6.2.2.1. Soruşturma İzni Sorunu	127
3.6.2.2.2. İletişimin Denetlenmesi Tedbirlerinin Yargı Denetimi.....	133
SONUÇ	135
KAYNAKÇA.....	142
EKLER.....	-
ÖZ GEÇMİŞ.....	-

KISALTMALAR

ABD	:	AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ
a.g.e.	:	ADI GEÇEN ESER
AİHM	:	AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ
AİHS	:	AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ
BEHK	:	BİLGİ EDİNME HAKKI KANUNU
bkz.	:	BAKINIZ
CMK	:	CEZA MUHAKEMESİ KANUNU
ÇASÖMK	:	ÇIKAR AMAÇLI SUÇ ÖRGÜTLERİ İLE MÜCADELE KANUNU
Çev.	:	ÇEVİREN
DİHMİTK	:	DEVLET İSTİHBARAT HİZMETLERİ VE MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI KANUNU
FISA	:	FOREIGN INTELLIGENCE SURVEILLANCE ACT
İDB	:	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ İSTİHBARAT DAİRESİ BAŞKANLIĞI
JTGK	:	JANDARMA TEŞKİLAT GÖREV VE YETKİLERİ KANUNU
KDGM	:	KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİĞİ MÜSTEŞARLIĞI
MİKK	:	MİLLİ İSTİHBARAT KOORDİNASYON KURULU
MİT	:	MİLLİ İSTİHBARAT TEŞKİLATI
Nu.	:	NUMARA
para.	:	PARAGRAF
PVSK	:	POLİS VAZİFE VE SALAHİYET KANUNU
TCK	:	TÜRK CEZA KANUNU
TİB	:	TELEKOMÜNİKASYON İLETİŞİM BAŞKANLIĞI
s.	:	SAYFA
ss.	:	SAYFA SAYILARI (SAYFA ARALIĞI)
STK	:	SİVİL TOPLUM KURULUŞU
vb.	:	VE BENZERİ
vd.	:	VE DİĞERLERİ

EKLER LİSTESİ

EK-A BAZI ÜLKELERDE YASAMA ORGANI İÇİNDEKİ İSTİHBARAT DENETİM
ORGANLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

ÖN SÖZ

İstihbarat doğasında barındırdığı gizlilikten ötürü toplumumuzda genelde olumsuz anlamda kullanılan ve üzerinde konuşmaktan bile çekinilen bir kavramdır. İstihbaratla ilgili tartışmalar siyasi hatta ideolojik gerilimlere neden olabilmektedir. Bu yüzden bu zor konunun nesnel ve bilimsel bir yaklaşımla ele alınması dahi güç olmaktadır.

İstihbarat teşkilatlarının demokrasinin kurum ve aktörleri tarafından denetimi son yıllarda gerekliliğe dönüşmüş, birçok ülkede bu yönde düzenlemeler ön plana çıkmıştır. Demokratik denetimle ilgili çalışmalara bakıldığında, Cenevre'deki Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi (Democratic Control of Armed Forces–DCAF) merkezinin bu konuda öncü olduğu görülmektedir. Ülkemizde ise konu DCAF ile iş birliği içinde, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) tarafından, güvenlik sektörünün demokratik ve sivil gözetiminin ileriye taşınması kapsamında, doktrin ve mukayeseli hukuk bağlamında ele alınarak kapsamlı çalışma ve araştırmalara imza atılmıştır. Ancak Türkiye özelinde değerlendirmeler oldukça kısıtlıdır. Bu nedenle, bu tez çalışmasında istihbaratın demokratik denetiminin doktrin ve mukayeseli hukuk bağlamında incelenmesi söz konusu çalışmaların tekrarı olabileceğinden bunlar üzerinde kısaca durulmuş, daha çok ülkemizdeki hukuki mevzuat ve denetim mekanizmaları ele alınmıştır. Tezin bu alana katkıda bulunacağı umulmaktadır.

Çalışmamın her safhasında beni yönlendiren ve desteğini esirgemeyip yoğun çalışma temposu içinde kıymetli vakitlerini ayıran tez danışmanım, değerli hocam Prof. Dr. Feridun YENİSEY'e; tezin başlangıç safhasında görüşlerinden istifade ettiğim Yrd. Doç. Dr. Şamil ÜNSAL'a; iki yıl boyunca derslerde ve ders dışında bilgi ve tecrübelerini bizimle paylaşan değerli öğretim üyelerimize; yüksek lisans öğrenimi boyunca bilimsel çalışma ortamının sağlanmasına çok değerli katkıları olan SAREN idari kadrosuna; birlikte öğrenim gördüğüm sınıf arkadaşlarıma ve daha rahat bir çalışma ortamına sahip olmamı sağlayan ve gösterdiği fedakârlık ve manevi destekle daima yanımda olan eşim Saliha ERTURAL'a teşekkür ederim.

Mesut ERTURAL

GİRİŞ

Geçmişteki “devlet merkezli” yönetim felsefesi günümüzde yerini, insan merkezli bir yönetim anlayışına bırakmaktadır. Devleti vatandaşa karşı koruyan anlayış demokratikleşmeyle değişime uğramakta, vatandaşı da devlete karşı koruyan görüş yaygınlaşmaktadır. Ayrıca devlet yönetiminde 19’uncu yüzyıla kadar gizlilik temel ilkelerden biriyken demokratik düşünce sisteminin gelişmesiyle birlikte, kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ile saydamlık ön plana çıkmıştır. Bir görüşe göre¹ “demokratiklik düzeyi arttıkça saydamlık bir kural, gizlilik ise istisna haline gelmiştir.”

Güvenliği sağlama fonksiyonu devletin birçok görev ve fonksiyonu arasında en önemlilerindedir. Güvenlik hakkı aynı zamanda temel bir insan hakkıdır ve kendisinden yoksunluk bütün haklara karşı bir tehdit oluşturur.² Bu hak bireysel bir anlam ifade etse de devlet güvenliğinden bireyin güvenliğini soyutlamak mümkün değildir. Ancak günümüzde devletlerin güvenlik anlayışlarıyla insan hak ve özgürlüklerinin gerekleri çoğu zaman birbirine ters düşmektedir.

Devletin güvenliği sağlamada en önemli araçlarından birisi istihbarat faaliyetleridir. Bu faaliyetler üst düzey gizlilik gerektirir. Ayrıca istihbarat bilgilerinin iç siyasette kötüye kullanılması ihtimali de mevcuttur. Büyük gizlilik gerektiren çalışma şekli, son yıllarda artan yetkilerle birleşince, istihbarat faaliyetlerinin kişi hak ve özgürlüklerine müdahale etme potansiyeli de artmıştır. Özellikle 11 Eylül 2001’de Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD) gerçekleşen terör eylemlerinden sonra, başta ABD ve Avrupa devletleri olmak üzere bütün dünyada güvenlik kaygılarıyla hak ve özgürlükleri kısıtlayıcı uygulamalar gündeme gelmiş ve uygulamaya konmuştur.

Devlet, güvenlik fonksiyonu çerçevesinde istihbarat faaliyetlerini yürütürken insan hak ve özgürlüklerini de gözetmeli faaliyetlerinin hukuki meşruiyetini sağlamalıdır. Halkın kendi seçtiği temsilciler tarafından yönetilmesi anlamına gelen demokrasilerde iktidar yani hükümet, icraatlarından dolayı halkın temsilcisi olan yasama organına karşı sorumludur. Bu sorumluluk, halk adına yapılacak bir denetimle anlam kazanabilir. Hükümetin icraatlarından dolayı halk adına denetlenmesi aslında bir bakıma halka hesap vermesidir. Yürütmeye yani hükümete

¹ Ramazan Şengül, *Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.15-17.

² Henry Shue, “Temel Hakların Evrenselliği”, Ioanna Kuçuradi (ed.), *İnsan Haklarının Felsefi Temelleri Uluslar arası Semineri*, 2’nci Baskı, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 1996, s.25.

bağlı olarak çalışan istihbarat servislerinin hükümet dışında da denetim ve gözetim altında tutulması gereklidir. İstihbarat kurumlarının tabi olacağı böyle bir denetim genel olarak şu amaçlara hizmet etmelidir:³

- İstihbarat kurumunun yararlılığını ya da yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetlemek.
- Kurumun sorumlu hareket edip etmediği denetlemek.

Anayasanın 2'nci maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti, "insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasanın bulunduğu bilincinde olan devlettir."⁴ Kişi ve kuruluşların devlete güven duymaları, maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmeleri, temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilmeleri ancak hukuk güvenliği ve üstünlüğünün sağlandığı bir hukuk devleti düzeninde gerçekleştirilebilir.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de devletin yürüttüğü istihbarat faaliyetlerinin hukuki dayanaklarını tespit etmek, istihbaratın demokratik denetiminin mevcudiyeti ile etkinliğini ortaya koymaktır.

Bu bağlamda çalışmada aşağıdaki sorulara cevap bulunmaya çalışılmıştır:

- Türkiye'deki istihbarata ilişkin devlet kurumlarının görev ve yetkileri nelerdir?
- İstihbarat faaliyetlerinin dayanağını teşkil eden hukuki mevzuat nelerdir?
- Demokratik denetimin hangi unsurları ne seviyede mevcuttur?
- Mevcut demokratik denetim sisteminin etkinliği, eksik, zayıf ve kuvvetli tarafları nelerdir?
- Dünyada istihbaratın demokratik denetimi için ne tür uygulamalar vardır?
- Etkin bir denetim için hangi yasal düzenlemelere ve kurumlara ihtiyaç vardır?

³ Mutlu Köseli, *İstihbarat Temel Hususlar ve Güncel Konular*, Adalet Yayınevi, İstanbul, 2011, s.119.

⁴ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas 2010/40, Karar 2012/8.

Avrupa birliğine katılım süreci içerisinde demokrasinin güçlendirilmesi yönünde atılması istenen adımlar bağlamında genelde güvenlik sektörünün özelde ise istihbarat kurumlarının demokratik denetime tabi olmaları önem arz etmektedir. Türkiye özelinde istihbaratın demokratik denetimi ile ilgili araştırmaların sınırlı sayıda oluşu nedeniyle, çalışma bu alana katkıda bulunacaktır.

İstihbarat kurumlarının iç denetimle ilgili mevzuatı çoğunlukla gizli olduğundan ilgili bölümlerde mümkün olduğu kadar yasal mevzuatla birlikte haber ve rapor gibi unsurlardan yola çıkarak inceleme yapılmıştır.

Tez adında geçen istihbarat ifadesiyle devlet kurumları eliyle yürütülen istihbarat faaliyetleri kastedilmektedir. Dolayısıyla çalışmada, istihbarat faaliyetleri olarak devlet eliyle kamu gücü kullanılarak yapılan faaliyetler ele alınmış, özel şahıs ve kurumlar tarafından yapılan benzer faaliyetler konumuzun dışında tutulmuştur.

Demokratik denetim incelenirken tarihi değerlendirme yapılmamış, araştırmanın yapıldığı zamanın güncel verileri değerlendirilmiştir.

Araştırmada kalitatif (niteliksel) yöntem kullanılmıştır. Araştırmanın ana unsurları istihbarat kurumlarının görev ve yetkileri, hesap verebilirlikleri, faaliyetlerinin hukuki dayanakları; denetim mekanizmalarının ise varlığı ve etkinlikleridir. Araştırmada sayılan ana unsurlar tekil tarama modeli ile incelenmiş, aralarında doğrudan ilişkiler aranmamıştır. Araştırmanın temelini yasal mevzuat oluşturduğundan mukayeseli hukuk yöntemi de kullanılmıştır.

Araştırmada kullanılan olgusal ve yargısal veriler; kütüphaneler, akademik veri tabanları, bilimsel yayın tarama siteleri, medya ve internet arşivleri, resmî internet sitelerinden elde edilen birincil ve ikincil kaynaklardan istifade edilerek belgesel tarama yöntemi ile sağlanmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle istihbarat kavramı açıklanmış ve Türkiye’de istihbarata ilişkin devlet kurumlarının görev ve yetkileri ortaya konmuştur. Devamında çalışma için anahtar bir kavram olan hesap verebilirlik olgusu incelenmiş ve bu bağlamda demokratik denetimin tanımı yapılarak unsurlarının neler olduğu üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde istihbaratın neden demokratik denetime tabi olması gerektiği sorusuna cevap aranmış ve söz konusu gereklilik şu üç başlık altında tespit edilmiştir: İstihbarat faaliyetlerinin gizli niteliği; istihbarat faaliyetlerinde insan hak ve özgürlüklerine müdahaleyi gerektiren yetkilerin kullanılıyor olması ve son olarak istihbaratın siyasallaşması potansiyeli.

Üçüncü bölümde Türkiye’de istihbaratın demokratik denetimini sağlayan mekanizmalar incelenmiş ve başka ülkelerdeki uygulamalarla karşılaştırılmıştır.

BÖLÜMLER

BİRİNCİ BÖLÜM İSTİHBARAT VE DEMOKRATİK DENETİM KAVRAMLARI

1.1. İSTİHBARAT KAVRAMI

1.1.1. Tanımı

İstihbarat kelimesi haber ve bilgi alma anlamlarına gelen Arapça kökenli “istihbar” kelimesinden türetilmiştir. İstihbarat için İngilizcede, akıl, zekâ, anlayış, haber, bilgi ve istihbarat anlamlarına gelen “intelligence” kelimesi kullanılmaktadır. Özdağ’a göre bu durum; istihbaratın ABD ve İngiliz toplumlarında “malumatın değerlendirilmesi” olarak, ülkemizde ise “malumatın derlenmesi” olarak algılandığının bir göstergesidir.⁵ İstihbarat için Almancada “haberler” anlamına gelen “nachrichten”, Fransızcada “işaret, aydınlanma, öğrenme ve öğretme” anlamlarına gelen “renseignement”, kelimeleri kullanılırken, Rusçada ise anahtar kelime olarak “güvenlik” karşımıza çıkmaktadır.⁶ İstihbaratın farklı ülkelerde farklı anlamları olan kelimelerle ifade edilmesi, o toplumlardaki istihbarata karşı olan farklı bakış açılarını ve istihbaratın nasıl anlamlandırıldığını da göstermektedir.

İstihbaratın birbirinden farklı birçok tanımının bulunduğu görülmektedir. Literatürdeki istihbarat tanımlarının farklılık göstermesi, kimi yazarların istihbaratı ürün merkezli, kimilerinin faaliyet / süreç merkezli kimilerinin ise organizasyon merkezli olarak tanımlamalarından kaynaklanmaktadır. Örneğin Kahn istihbaratı, “bilginin en geniş manadaki hâli”⁷ olarak tanımlarken onun ürün oluşuna vurgu yapmaktadır. Çınar ise istihbaratı, “çok eski zamanlardan beri kullanılan bir eylem çeşidi”⁸ olarak ifade ederken istihbaratı faaliyet odaklı olarak görmektedir. Sherman Kent istihbaratı, bilginin özellikli türünün peşini kovalayan, aktif kişilerin oluşturduğu fiziksel bir organizasyon olarak tanımlar ve bu organizasyonun yabancı ülkeleri izleme ve bu ülkelerin geçmişlerini, şimdiki zamanlarını ve muhtemel geleceklerini

⁵ Ümit Özdağ, *İstihbarat Teorisi*, Kripto Yayınları, Ankara, 2009, s.28.

⁶ Niyazi Tılısbık ve Özdemir Akbal, *İstihbarat ve Türkiye*, Nüve Kültür Merkezi Yayınları, Konya, 2006, s.11.

⁷ David Kahn, “An Historical Theory of Intelligence”, Peter Gill, Stephin Marrin and Mark Phythian (ed.), *Intelligence Theory: Key Questions and Debates*, Taylor & Francis Ltd, London, 2008, p.4.

⁸ Bekir Çınar, *Devlet Güvenliği İstihbarat ve Terör*, Sam Yayınları, Ankara, 1997, s.107.

yorumlamaya hazırlıklı olmalarının gerektiğini vurgular⁹. Kent'in bu ifadelerinden istihbaratı bir kurum olarak gördüğü anlaşılmaktadır. Avcı ise istihbarata şu şekilde bir tanım getirmektedir: "İstihbarat, muhtelif imkân ve vasıtaları kullanarak, herhangi bir konuda enformatik materyal temini ve temin edilen bilgilerin ham halden kurtarılarak işlenmesi, kıymetlendirilmesi ve yorumlanarak bunlardan bir netice çıkarılmasıyla ilgili faaliyetlerdir."¹⁰ Bu tanımda ise istihbaratın bir süreç olduğu çıkarımı yapılabilir.

Şenel istihbaratı "düşman veya düşman olması muhtemel devletlerin niyetleri, planları ve kapasiteleri hakkında her türlü haber ve vasıtalarla haber derlenmesi ve bunların belirli işlemlere tabi tutularak yorumlanması suretiyle bir sonuca varılması"¹¹ olarak tanımlarken onu dar anlamda sadece devletin bir fonksiyonu olarak görmektedir. Oysa bankalardan holdinglere, sigorta şirketlerinden reklam ajanslarına kadar devlet dışında birçok kurum hatta kişiler de bir şekilde rakipleri, pazarları, müşterileri hakkında bilgi toplama, değerlendirme faaliyetlerinde bulunmaktadır. Ayrıca yabancı bir ülkeye yönelik değil, ülke içinde suç işlenmesinin önlenmesi, suç tehlikesinin önüne geçilmesi amacıyla, çoğunlukla organize suç ve terör örgütlerine yönelik olarak yapılan istihbarat faaliyetleri de vardır.

Sonuç olarak tüm farklı bakış açıları göz önüne alındığında, tüm türleri kapsayan genel bir istihbarat tanımı yapmak gerekirse: İstihbarat, belirli bir maksada yönelik olarak, açık ve gizli kaynaklardan bilgi toplanması, analiz edilmesi ve sentezlenmesi, bunun sonucunda elde edilen ürünün nihai karar vericiye iletilmesi süreci ve süreç sonunda elde edilen işlenmiş anlamlı bilgi ürünüdür.

1.1.2. Türleri

Johnson istihbarat teorisinin yapıtaşlarını hedef, görev ve organizasyon / altyapı olarak ifade etmektedir.¹² Bu yapıtaşları farklı istihbarat türlerini doğurmaktadır. Örneğin istihbarat hedeflerine göre askerî istihbarat, siyasi istihbarat, kültürel istihbarat, bilimsel istihbarat, ekonomik istihbarat, iç güvenlik

⁹ Sherman Kent, **Stratejik İstihbarat**, Çev. Yasemin Özbek ve Nazlım Arıca, ASAM Yayınları, Ankara, 2003, s.1.

¹⁰ Gültekin Avcı, **İstihbarat Teknikleri**, Timaş Yayınları, İstanbul, 2004, s.12.

¹¹ Muazzez Şenel ve Turhan Şenel, **Stratejik İstihbarat**, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınevi, Ankara, 1970, s.12.

¹² Loch K. Johnson, "Preface to Theory of Strategic Intelligence", **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, Vol.16 (4), p.641.

istihbaratı veya terörle mücadele istihbaratı gibi türlere ayrılmaktadır.¹³ Benzer şekilde istihbarat kapsadığı faaliyet alanına göre teknik, taktik, operasyonel ve stratejik istihbarat; ülke içine veya dışına yönelik yapılmasına göre iç ve dış istihbarat gibi türlere ayrılır. Kullanılan tekniklere veya bilgi kaynaklarına göre de istihbarat kategorize edilebilir. İnsan odaklı istihbarat, teknik istihbarat, sinyal istihbaratı veya fotoğraf istihbaratı gibi...

1.1.3. İstihbarat Çarkı ve İstihbaratın İşlevi

İstihbaratın işleyiş mekanizması döngüsel olduğu kabul edilen ve ham bilginin/verinin istihbarata dönüştürülmesi sürecini gösteren “İstihbarat Çarkı” ile ifade edilir. Çarkın döngüsel olması istihbarat faaliyetinin kesintisiz sürdüğünü ve son aşamada ortaya çıkan ürünün ilk aşamaya yeni bir girdi olabileceğini gösterir. Millî İstihbarat Teşkilatı’nın (MİT) resmî internet sitesinde bu çarkın safhaları şöyle sıralanır:¹⁴

- İstihbarat ihtiyaçlarının tespiti ve yönlendirilmesi.
- Haberlerin toplanması.
- Haberlerin işlenmesi (tasnif, kıymetlendirme, yorum).
- İstihbaratın yayımı ve kullanılması.

Daha ayrıntılı bir istihbarat çarkını Özdağ şu şekilde ifade eder:¹⁵

- İstek veya sorunun tespiti.
- İhtiyaçların tespiti ve çalışma planının yapılması.
- Veri, malumat ve bilgi toplama sürecinin başlaması.
- Toplanan veri ve bilginin karşılaştırılarak güvenilirliğinin test edilmesi ve doğrulanarak düzenlenmesi.
- Yeterli bilgi olup olmadığının kontrolü; yoksa yeterli bilgi için aramaya ve tasnife devam edilmesi, yeterli bilgi olması durumunda,
- Veri ve bilginin entegrasyon, analiz ve sentezinin yapılarak yorumlanması.
- Ortaya çıkan istihbaratın üste aktarılması ve gözden geçirilmesi.
- İstihbaratın siyasal karar alıcıya verilmesi.

¹³ Ümit Özdağ, *a.g.e.*, s.66.

¹⁴ Millî İstihbarat Teşkilatı Resmî İnternet Sayfası, “İstihbarat Oluşumu”, <http://www.mit.gov.tr/isth-olusum.html> (Erişim tarihi: 03.01.2013).

¹⁵ Ümit Özdağ, *a.g.e.*, s.371.

Bu tanımlamalardan istihbarat üretme sürecinin genel olarak planlama ve yöneltme, toplama, işleme, analiz ve üretim, yayımlama aşamalarından oluştuğunu söyleyebiliriz.

Ayrıca veri veya haberin ham haliyle başlı başına bir istihbarat olmadığı ortadadır. Yani haber toplama vasıtaları ve metotlarıyla kaynaklardan elde edilen ham veriler işlenerek bilgiye dönüştürülür daha sonra da analiz edilerek istihbarat ürünü ortaya konulur.

İstihbarat teşkilatları mevcut bir durum ya da olgu hakkında istihbarat üretmenin yanında geleceğe dönük öngörülerde de bulunmak durumundadırlar. Devletlerin, geleceği öngörebilmek, muhtemel sorunlar hakkında önceden bilgi sahibi olmak, olayların gerçek nedenlerini keşfedilmek için sağlıklı istihbarat teşkilatlarına ihtiyaçları vardır. Bu bağlamda istihbarat teşkilatlarının başlıca iki fonksiyonu olduğu söylenebilir. İlki, devletin belirlenmiş hedeflerine yönelmiş risk ve tehditlerin tespit edilmesidir. İkincisi ise karar vericilerin doğru karar verebilmeleri için gerekli olan bilgileri zamanında onlara ulaştırmaktır. Bu haliyle istihbarat siyasal karar verme mekanizmasının en önemli girdilerinden birisidir.

1.2. TÜRKİYE'DE İSTİHBARATA İLİŞKİN DEVLET KURUMLARI

1.2.1. İstihbarat Yapma Görev ve Yetkisi Olan Kurumlar

1.2.1.1. Millî İstihbarat Teşkilatı

MİT 06.07.1965 ve 644 sayılı Millî İstihbarat Teşkilat Kanunu ile Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş, daha sonra 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu¹⁶ (DİHMİTK) ile yeniden yapılandırılmıştır.

DİHMİTK devlet istihbarat hizmetlerinin düzenlendiği temel kanundur. Kanun'un, MİT'in görevlerinin belirtildiği, 4'üncü maddesinin (a) fıkrası şu şekildedir:

“Madde 4 – Millî İstihbarat Teşkilatının görevleri şunlardır;
a) Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne,

¹⁶ Resmî Gazete, Sayı 18210, 3 Kasım 1983.

varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve millî gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında millî güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak ve bu istihbaratı Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile gerekli kuruluşlara ulaştırmak.

b) Devletin millî güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde; Cumhurbaşkanı, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile ilgili bakanlıkların istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılamak.

c) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Millî Güvenlik Kurulu ve Başbakana tekliflerde bulunmak.

d) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat ve istihbarata karşı koyma faaliyetlerine teknik konularda müşavirlik yapmak ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak.

e) Genelkurmay Başkanlığınca Silahlı Kuvvetler için lüzum görülecek haber ve istihbaratı, yapılacak protokole göre Genelkurmay Başkanlığına ulaştırmak.

f) Millî Güvenlik Kurulunda belirlenecek diğer görevleri yapmak.

g) İstihbarata karşı koymak.

Millî İstihbarat Teşkilatına bu görevler dışında görev verilemez ve bu teşkilat Devletin güvenliği ile ilgili istihbarat hizmetlerinden başka hizmet istikametlerine yöneltilemez. Millî İstihbarat Teşkilatı birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları Başbakanca onaylanacak bir yönetmelikte belirtilir.”

Görüldüğü üzere MİT hem iç hem de dış istihbaratla görevlendirilmiştir. Ayrıca yaptığı istihbarat “millî güvenlik istihbaratı” olarak ifade edilmektedir. Millî güvenlik kavramı 2945 Sayılı Millî Güvenlik Kurulu ve Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanununda¹⁷; “devletin anayasal düzeninin, millî varlığının, bütünlüğünün, milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatlerinin ve ahdi hukukunun her türlü dış ve iç tehditlere karşı korunması ve kollanması” şeklinde tanımlanmaktadır. Millî güvenlik istihbaratını da tanımlı yapılan millî

¹⁷ Resmî Gazete, Sayı 18218, 11 Kasım 1983.

güvenliği sağlamaya yönelik yapılan istihbarat olarak anlamak gerekir.

DİHMİTK 4'üncü maddesinin de aslında millî güvenlik istihbaratının tanımını içinde barındırdığı söylenebilir. Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğünün, varlığının, bağımsızlığının, güvenliğinin, Anayasal düzeninin ve millî gücünü meydana getiren bütün unsurlarının korunması millî güvenliğin sağlanması demek olacaktır. Bu unsurlara yönelik her türlü iç ve dış tehdidi önleme amaçlı yapılan istihbarat da millî güvenlik istihbaratıdır. 2945 Sayılı Kanun ve DİHMİTK'den yola çıkarak millî güvenliği sağlamaya yönelik icra edilen millî güvenlik istihbaratının aşağıdaki unsurlara yönelik iç ve dış tehditlere karşı yapıldığını söyleyebiliriz:

- Ülkesi ve milleti ile bütünlüğünü
- Varlığı
- Bağımsızlığı
- Güvenliği
- Anayasal düzeni
- Millî gücünü meydana getiren bütün unsurları
- Milletlerarası alanda siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik dâhil bütün menfaatleri
- Ahdi hukuku

Kanun bakanlıklarla diğer kamu kurum ve kuruluşlarına da istihbarata ilişkin sorumluluk yüklemektedir. İlgili 5'inci madde şu şekildedir:

“Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının Devlet istihbaratına ilişkin görevleri şunlardır:

a) Kendi konularında;

1. Görevlerinin gerektirdiği istihbaratı oluşturmak,
2. MİT tarafından istenecek haber ve istihbaratı elde etmek,
3. İstihbarata karşı koymak.

b) Elde ettikleri millî güvenliğe ilişkin haber ve istihbaratı anında MİT'e ulaştırmak.

MİT mensuplarına hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşları gereken her türlü yardım ve kolaylığı göstermekle yükümlüdürler.”

1.2.1.2. Emniyet Genel Müdürlüğü

Genel olarak, kamu düzenini koruma, kollama, suç ve suçluları tespit etme, yakalama ve bu amaçla ilgili kurum ve kuruluşlara yardımcı olma görevlerine kolluk görevleri denilmektedir. Bu genel tanım esas alındığında kolluk kavramı, yukarıda sayılan görevleri yapan, teşkilat veya bu teşkilatta çalışan bu amaçla görevlendirilmiş görevliler için kullanılmaktadır.¹⁸ Kolluk bir yandan kamu düzenini sağlayan, koruyan ya da bozulduğunda eski durumuna getiren yönetsel etkinlikler, diğer yandan da bu tür etkinlikleri yürüten görevliler anlamında kullanılır.¹⁹

Suçun işlenmesinden önce ve sonra yapılan kolluk hizmetlerine göre kolluk; önleyici (idari) kolluk ve adli kolluk olmak üzere ikiye ayrılır. Önleyici kolluk, kamu düzeninin sağlanması, korunması ve bozulduğunda geri getirilmesi amacıyla bireylerin toplum içindeki tutum ve davranışlarının düzenlenmesi, gözetilip izlenmesi ve aykırı eylem ve durumların gerektiğinde kuvvet kullanılarak önlenmesi, engellenmesi ve kaldırılmasıdır.²⁰ Esas amaç kamu düzenini korumak, suç işlenmesi tehlikesini ortadan kaldırmaktır. Suç işlenmiş veya tehlike gerçekleşmiş ise artık kamu düzeni kısmen bozulmuş demektir. Bu safhadan sonra yapılan hizmet ve faaliyetler adli kolluğun konusunu oluşturur. Bu kurumlar kanunların kendilerine verdiği görev ve yetkiler çerçevesinde söz konusu hizmetleri yerine getirirken doğal olarak bilgi ve haber toplayacaklardır. Dolayısıyla kolluk, herhangi bir suçun oluşmadan önlenmesinde ve suç oluştuğundan sonra da suç soruşturmasında bilgi toplamak suretiyle haberdar olacaktır.²¹

İdare, kolluk faaliyetleri ile bireylerin ve toplulukların toplum içindeki tutum ve davranışlarını, uğraş ve faaliyetlerini denetlemekte ve onların temel hak ve özgürlüklerini gerektiğinde sınırlandırmaktadır. Bu nedenle, önleyici kolluk faaliyetleri bireyler ve toplulukları ile idareyi temel hak ve özgürlükler konusunda karşı karşıya getiren bir önleyici faaliyet türüdür.²²

Önleyici kolluk görevini; Türkiye'de Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı yerine getirir. Bunlardan Polis Teşkilatı (Emniyet Genel

¹⁸ Nihat Dünder, *Açıklamalı-İçtihatlı-Örnek Uygulamalı Emniyet Teşkilatı ve Hizmetleri*, Yiğit Ofset, Ankara, 1988, s.1.

¹⁹ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1989, s.185.

²⁰ Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982, s.250.

²¹ Ömer Urhal, *Küreselleşen Dünyada Güvenlik*, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009, s.543.

²² Metin Günday, *İdare Hukuku Dersleri*, İmaj Yayınevi, Ankara, 1996, s.191.

Müdürlüğü) 10 Nisan 1845 tarihinde “Polis Nizamnamesi” ile kurulmuş olup, Cumhuriyet’in ilanından sonra 4 Haziran 1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu ile bugünkü yapının temelleri oluşturulmuştur. Polisin vazife ve yetkilerinin belirlendiği temel kanun 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunudur²³ (PVSK). Kanunda, genel olarak polisin görevleri, yetki ve sorumlulukları ile bunların yerine getirilmesinde uyulacak usul ve esaslar düzenlenmiştir. Bu kanunun 1’inci maddesinde: “Polis, asayiş amme, şahıs, tasarruf emniyetini ve mesken masuniyetini korur. Halkın ırz, can ve malını muhafaza ve ammenin istirahatını temin eder” denilerek polisin görev ve yetki alanı belirlenmiştir. 2’nci maddesinde Polisin genel emniyetle ilgili görevleri iki kısma ayrılmıştır. “Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere, Hükümet emirlerine ve kamu düzenine uygun olmayan hareketlerin işlenmesinden önce bu kanun hükümleri dairesinde önünü almak” ifadesi ile idari (önleyici) kolluk; “İşlenmiş olan bir suç hakkında Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu” ile diğer kanunlarda yazılı görevleri yapmak” ifadesi ile adli kolluk görevi verilmiştir. Polisin istihbarat yapma yetkisi önleyici kolluk görevi dâhilindedir.

Emniyet istihbarat hizmetlerinin ana dayanağını oluşturan ve 1985 yılında kanuna eklenen PVSK’nın Ek 7’nci maddesinde ise; “Polis Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasa düzenine ve genel güvenliğine dair önleyici ve koruyucu tedbirleri almak, emniyet ve asayiş sağlamak üzere, ülke seviyesinde istihbarat faaliyetlerinde bulunur, bu amaçla bilgi toplar, değerlendirir, yetkili mercilere veya kullanma alanına ulaştırır.” denilerek, 2’nci maddedeki “önleyici kolluk” anlamına gelen genel ifadeler “istihbarat” özelinde tanımlanmıştır.

İstihbarat görevi Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Dairesi Başkanlığı (İDB) tarafından yerine getirilir. Emniyet Genel Müdürüne doğrudan bağlı olarak faaliyet gösteren İDB, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununa göre düzenlenen ve 13 Şubat 1989 tarihinde çıkartılan Emniyet İstihbarat Dairesi Başkanlığı Merkez ve Taşra Üniteleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak teşkilatlandırılmıştır.

İDB ülke genelinde istihbarat toplama görevini, merkez ve taşra birimleri yapılanmasıyla yürütür. Emniyet İstihbarat Birimleri, suç örgütleri hakkında bilgi toplar, değerlendirir, analizler sonucunda istihbari içerikte operasyonel planlar

²³ Resmî Gazete, Sayı 2751, 14 Temmuz 1934.

* Bu kanun 17 Aralık 2004 tarih 25673 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5271 Sayılı “Ceza Muhakemesi Kanunu” ile yürürlükten kalkmıştır.

hazırlar ve bu süreçlere ilişkin sonuçları ilgili birim ve mercilere sunar.

1.2.1.3. Jandarma Genel Komutanlığı

2803 sayılı Jandarma Teşkilat Görev ve Yetkileri Kanunu²⁴ (JTGYK), Jandarmanın görev alanının, yetki, görev ve sorumluluklarının belirlendiği kanundur. Bu kanunda, Jandarmanın yetki ve görevleri, polisin PVSK'da belirlenen yetki ve sorumluluklarına paralel düzenlenmiştir. Jandarmanın genel olarak görev ve sorumluluk alanı polis görev sahası dışı olup, bu alanlar il ve ilçe belediye hudutları haricinde kalan veya polis teşkilatı bulunmayan yerlerdir.

Jandarmanın istihbarat görevi Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri Yönetmeliği'nin²⁵ "Mülki Görevlerin Yürütülüş Esasları" başlıklı 46'ncı maddesinde "Jandarma mülki görevlerini esas olarak; (...) Gerekli istihbarat faaliyetlerini yürütmek; elde edilen bilgileri değerlendirmek, yetkili mercilere ulaştırmak ve diğer istihbarat ve güvenlik kuruluşlarıyla yakın iş birliği yapmak, şeklinde yürütür." şeklinde ifade edilmektedir.

Ayrıca 5397 sayılı kanunla²⁶ Jandarmaya görevlerini yerine getirirken önleyici ve koruyucu tedbirleri almak üzere istihbarat faaliyetlerinde bulunma yetkisi verilmiştir.²⁷ Ancak burada farklı olarak, polise "ülke genelinde" tanınan istihbarat yapma yetkisi, Jandarma için "kendi görev alanı" ile sınırlı tutulmuştur.

1.2.1.4. Genelkurmay Başkanlığı ve TSK

Devletin millî güvenlik sistemi içinde çok önemli bir yeri olan silahlı kuvvetlerin işlevini yerine getirebilmesi için "askerî istihbarat" faaliyetlerini de yürütmesi gerekir. Nitekim 1324 sayılı Genelkurmay Başkanının Görev ve Yetkilerine Dair Kanun'un²⁸ 2'nci maddesinde Genelkurmay Başkanının görevi belirlenmiştir. Buna göre:

²⁴ Resmî Gazete, Sayı 17985, 12 Mart 1983.

²⁵ Resmî Gazete, Sayı 18254, 17 Aralık 1983.

²⁶ Resmî Gazete, Sayı 25884, 23 Temmuz 2005.

²⁷ JTGYK Ek Madde 5 – (Ek: 3/7/2005 – 5397/2 m.):Jandarma, bu Kanunun 7'nci maddesinin (a) bendine ilişkin görevleri yerine getirirken önleyici ve koruyucu tedbirleri almak üzere, sadece kendi sorumluluk alanında 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun, casusluk suçları hariç, 250'nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yazılı suçların işlenmesinin önlenmesi amacıyla, hâkim kararı veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Jandarma Genel Komutanı veya istihbarat başkanının yazılı emriyle, telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimi tespit edebilir, dinleyebilir, sinyal bilgilerini değerlendirebilir, kayda alabilir.

²⁸ Resmî Gazete, Sayı 13572, 7 Ağustos 1970.

“Genelkurmay Başkanı, Silahlı Kuvvetlerin savaşa hazırlanmasında; personel, istihbarat, harekât, teşkilat, eğitim, öğretim ve lojistik hizmetlerine ait ilke ve öncelikler ile ana programlarını tespit eder,... İstihbarat, harekât, teşkilat, eğitim, öğretim ve tedarik dışındaki lojistik hizmetlerin Kara, Deniz, Hava Kuvvetleri komutanlıkları ve Genelkurmay Başkanlığına bağlı kuruluşlar ile uygulanmasını sağlar.”

Buna göre istihbarat silahlı kuvvetlerin görevini yerine getirmesinde temel öğelerden biridir. Bu nedenle silahlı kuvvetler ülke güvenliği ile ilgili kendisine verilen görevi²⁹ yerine getirebilmek için ihtiyaç duyacağı istihbaratı da yapacaktır. Ancak Silahlı Kuvvetlerin yürüteceği istihbarat faaliyetlerinin içeriği, çerçevesi, sınırları vb. konularının düzenlendiği bir yasa metni bulunmamaktadır. Ancak vazifesinin doğası gereği istihbarat alanının askerî istihbaratla sınırlı olduğu söylenebilir.

Askerî istihbarat kara, deniz, hava kuvvetleri ile füze sistemleri ve kitlesel imha silahlarına yönelik bilgi toplama amacıyla yapılan istihbarattır.³⁰ Acar ve Urhal'a göre; izlenen devletin askerî yapısı, mevcut kuvvet durumu, komuta kademesinin takdir ve görüşleri, silah ve araçların miktar, tür ve kaliteleri, genel olarak askerî kabiliyetleri, elektronik ve teknolojik savaş kabiliyet ve seviyeleri, askerî eğitim ve teknikleri, yaptıkları askerî anlaşmaların şartları, askerî yapının ülke içindeki konumu, komutanların taktik ve teknik düşünceleri, nükleer, biyolojik ve kimyasal savaş seviye ve kabiliyeti, belirsiz askerî şifreler ve bilgisayar kayıtları gibi konular askerî istihbaratın kapsamına giren hususlardır.³¹ Askerî istihbarat faaliyetleri sadece savaş durumunda değil barış halinde de devam eder. Ancak doğası gereği içe dönük olması düşünülemez. Hedefi her zaman düşman veya düşman olması muhtemel başka unsurlardır.

1.2.2. İstihbaratın Koordinasyonu ile Görevli Kurumlar

1.2.2.1. İçişleri Bakanlığı

3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un³² 1'inci

²⁹ 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu'nun 35'inci maddesinde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin vazifesi şu şekilde tanımlanmıştır: “Silahlı Kuvvetlerin vazifesi; Türk yurdunu ve Anayasa ile tayin edilmiş olan Türkiye Cumhuriyetini kollamak ve korumaktır.”

³⁰ Ümit Özdağ, **a.g.e.**, s.62.

³¹ Ünal Acar ve Ömer Urhal, **Devlet – Güvenlik – İstihbarat – Terörizm**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007, s.205.

³² Resmî Gazete, Sayı 18675, 23 Şubat 1985.

maddesinde, kanunun amacı, “yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt sathında sivil savunma, nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi için İçişleri Bakanlığı’nın kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemek” olarak ifade edilmiştir. Kanun’un 2’nci maddesinde İçişleri Bakanlığı’nın görevleri olarak şunlar belirlenmiştir: “a) Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşlarını idare etmek suretiyle ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü, yurdun iç güvenliğini ve asayişini, kamu düzenini ve genel ahlakı, Anayasada yazılı hak ve hürriyetleri korumak...”Yani iç güvenliğin ve asayişin sağlanması İçişleri Bakanlığı’nın sorumluluğundadır. Bu görevleri Bakanlığa bağlı iç güvenlik kuruluşları vasıtasıyla yerine getirmekle birlikte, Bakanlığın birimleri arasında “Kaçakçılık, İstihbarat, Harekât ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı” da bulunmaktadır.

Söz konusu başkanlık Başbakanlığın 06.02.1981 gün ve 60/1050 sayılı genelgesi ile kaçakçılıkla ilgili bakanlıklar ve kurumlardan toplanan ya da çeşitli kaynaklar tarafından ihbar edilen bilgilerin bir kuruluştaki toplanması, değerlendirilmesi ve operasyonla ilgili güvenlik kuruluşuna yayımını sağlamak üzere, Kaçakçılık İstihbarat ve Harekât Merkezi olarak kurulmuştur. Aynı genelgede “kaçakçılık istihbaratı ile ilgili kurumların bu merkez ile uyum ve iş birliği içinde çalışacakları, kaçakçılıkla ilgili konulardaki her türlü haberin istihbarat haline getirildikten sonra sürat ve azami gizlilikle bu Merkeze ulaştırılması gerektiği” emredilmiştir. Bu merkez daha sonra 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile “Kaçakçılık, İstihbarat, Harekât ve Bilgi Toplama Daire Başkanlığı” haline getirilmiş ve bugünkü halini almıştır. Görüleceği üzere ilgili başkanlık asli bir istihbarat birimi olmaktan ziyade bir koordinasyon birimidir.

1.2.2.2. Dışişleri Bakanlığı

Dışişleri bakanlığının görev ve yetkileri 4009 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun³³ ile düzenlenmiştir. Kanun’un 2’nci maddesinin (e) fıkrası ile bakanlığa “Diğer bakanlık ve kuruluşların dış politikayı etkileyen faaliyet ve temaslarının devletin dış politikasına uygunluğunu sağlamak,

³³ Resmî Gazete, Sayı 21982, 06 Temmuz 1994.

bu kuruluşların uluslararası kuruluşlar ve yabancı kamu ve özel kuruluşlarıyla kendi görev alanlarına giren temaslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlara katılmak” görevi verilmiştir. Bu açıdan ülke dışında yapılacak istihbarat faaliyetlerinin veya dış politikayı etkileyecek istihbarat faaliyetlerinin Dışişleri Bakanlığı’nın bilgisi dâhilinde olması gerektiği sonucu çıkarılabilir.

1.2.2.3. Millî İstihbarat Koordinasyon Kurulu

Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının DİHMİTK 5’inci maddesinde sayılan (Bkz. sayfa 15) görev ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesiyle ilgili koordinasyonun sağlanması ve istihbarat çalışmalarının yöneltilmesinde temel görüşleri oluşturmak üzere, MİT Müsteşarının Başkanlığında Millî İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) kurulmuştur. Kurul, üç ayda bir; Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri veya Yardımcısı, Genelkurmay İstihbarat Başkanı veya Yardımcısı, bakanlıkların müsteşarları, kurum ve kuruluşların yetkili amirleri, MİT’in ilgili başkanları ile MİT Müsteşarının çağıracağı diğer kamu görevlilerinin iştirakiyle toplanır. Kurul adından ve görev tanımından da anlaşılacağı üzere asıl istihbarat birimi değildir.

1.2.2.4. Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı

Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı (TİB), 23.07.2005 tarihli Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren ve 2559 (PVSK), 2803 (JTGYK) ve 2937 (DİHMİTK) sayılı Kanunlarda değişiklik yapan 5397 sayılı Kanun ile kurulmuş olup, 23 Temmuz 2006 tarihinden itibaren ilgili mevzuatın öngördüğü iş ve işlemleri tek merkezden yürütmektedir. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu bünyesinde doğrudan Kurum Başkanına bağlı olarak faaliyet gösterir. Başkanlıkta, MİT, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığının ilgili birimlerinden birer temsilci bulundurulur.

“Telekomünikasyon Yoluyla Yapılan İletişimin Tespiti, Dinlenmesi, Sinyal Bilgilerinin Değerlendirilmesi ve Kayda Alınmasına Dair Usul ve Esaslar ile Telekomünikasyon İletişim Başkanlığının Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Yönetmelik’in³⁴ 17’nci maddesine göre Başkanlığın istihbarata ilişkin görevleri görevleri şunlardır:

³⁴ Resmî Gazete, Sayı 25989, 10 Kasım 2005.

“2559 sayılı Kanunun ek 7’nci maddesi, 2803 sayılı Kanunun ek 5’inci maddesi ve 2937 sayılı Kanunun 6’ncı maddesi uyarınca, telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimin tespiti, dinlenmesi, sinyal bilgilerinin değerlendirilmesi ve kayda alınmasına yönelik iş ve işlemleri tek bir merkezden yürütmek”

Anlaşılabacağı üzere TİB bir dinleme ya da istihbarat kurumu olmayıp ilgili mevzuat hükümleri gereğince istihbarat kurumları ve kolluk güçleri tarafından yapılan telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimin tespiti, dinlenmesi, kayda alınması ve sinyal bilgilerinin değerlendirilmesi çalışmalarının, hâkim kararları çerçevesinde yapılmasını temin eden ve bunu denetleyen bir birimdir. TİB kanuna aykırı olarak yapılan herhangi bir iletişim tespitinin, kayda alınmasının, dinlenmesinin tespiti durumunda derhal Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunmakla yükümlüdür. Kısaca TİB’in mahkemelerce alınacak dinleme kararlarının yürütülmesi ve yasadışı dinleme faaliyetlerinin engellenmesi amacıyla kurulduğu ifade edilebilir.

1.2.2.5. Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı

5952 sayılı “Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”³⁵ ile terörle mücadeleyle ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı (KDGM), 2010 Haziran ayından itibaren fiili olarak çalışmalarına başlamıştır. KDGM istihbarat hizmetlerini yürüten bir kamu idaresi niteliğinde olmayıp, niteliği itibariyle terörle mücadeleyle ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak fonksiyonunu taşımaktadır.

1.2.2.6. Siber Güvenlik Kurulu

Bakanlar Kurulu’nun “Ulusal Siber Güvenlik Çalışmalarının Yürütülmesi Yönetilmesi ve Koordinasyonuna İlişkin Karar”ı³⁶ ile Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı başkanlığında kurulmuştur.

Kurulun kuruluş amacı kararda “siber güvenlikle ilgili alınacak önlemleri

³⁵ Resmî Gazete, Sayı 27511, 4 Mart 2010.

³⁶ Resmî Gazete, Sayı 28447, 20 Kasım 2012.

belirlemek, hazırlanan, plan, program, rapor, usul, esas ve standartları onaylamak ve bunların uygulanmasını ve koordinasyonunu sağlamak” olarak ifade edilmiştir. Kurul, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanı'nın başkanlığında Dışişleri, İçişleri, Millî Savunma, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, MİT Müsteşarı, Genelkurmay Başkanlığı Muhabere Elektronik ve Bilgi Sistemleri Başkanı, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Başkanı, TÜBİTAK Başkanı, Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanı, Telekomünikasyon İletişim Başkanı ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanı'nca belirlenecek bakanlık ve kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinden oluşur.

1.3. HESAP VEREBİLİRLİK VE DEMOKRATİK DENETİM KAVRAMLARI

1.3.1. Demokrasi ve Temel Haklar

Günümüzde, siyasal sistemler çoğunlukla üç grup altında değerlendirilmektedir: Demokratik sistemler, totaliter sistemler ve az gelişmiş ülkelerin siyasal sistemleri. Bu sistemler, özetle devletlerin nasıl yönetildiklerini ortaya koyarlar.³⁷ Bunların arasından ilk defa M.Ö.5'inci yüzyılda Eski Yunan Atina Sitesi'nde kullanıldığı düşünülen demokrasi, Yunancadaki “demos” ve “kratos” sözcüklerinin birleşmesinden oluşur ve kısaca “halkın iktidarı” anlamına gelir.³⁸

Demokrasi, genel olarak iki değişik anlamda kullanılmakta ve iki farklı teorinin sonucu olarak hayat bulmaktadır. Bunlardan ilki kelimenin sözlük anlamından hareket eden ve bir ideali, olması gerekeni yansıtan normatif demokrasi anlayışıdır. Abraham Lincoln'ün “halkın, halk tarafından halk için yönetimi”³⁹ olarak da tanımladığı bu anlayışa göre, halkın bütün arzularının karşılanması gerekir. Bu teorinin asla gerçeğe dönüşemeyecek bir rüya olduğunun farkına varan düşünürler, ampirik demokrasi anlayışını ortaya atmışlardır. Bu demokrasi anlayışı, ideal anlamda demokrasiyi değil, ideale ortalama olarak yaklaşan gerçek demokrasileri esas alır.⁴⁰ Bir devletin demokratik olarak sınıflandırılabilmesi için asgari şu şartların gerçekleşmesi gerekir.⁴¹

³⁷ Mehmet Akad ve B.Vural Dinçkol, *Genel Kamu Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul, 2009, s.331.

³⁸ *a.g.e.*, s.332.

³⁹ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001, s.195.

⁴⁰ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s.113.

⁴¹ Mustafa Erdoğan, *a.g.e.*, s.195.

- Etkin siyasal makamlar seçimle iş başına gelmelidir.
- Seçimler düzenli aralıklarla tekrarlanmalıdır.
- Seçimler serbest olmalıdır.
- Birden çok siyasal parti var olmalıdır.
- Muhalefetin iktidar olma şansı mevcut olmalıdır.
- Temel kamu hakları (temel hak ve hürriyetler) tanınmış ve güvence altına alınmış olmalıdır.

Temel hak ve hürriyetler insan haklarının pozitif hukuk tarafından tanınmış ve düzenlenmiş kısmıdır.⁴² Kimi yazarlar tarafından anayasal haklar olarak da adlandırılan bu haklar Georg Jellineck'le birlikte üçlü ayrıma tabi tutulmuş ve halen bu ayrım modern hukuk alanında referans teşkil etmektedir. Jellineck'in üçlüsünde temel hak ve hürriyetler kişisel, sosyal ve siyasi haklar olarak üç grupta toplanır⁴³.

Kişisel haklara negatif statü hakları da denir ve bunlara karşı devletin “karışmama, gölge etmeme” gibi bir görevi vardır. Bu tür haklara ‘konut dokunulmazlığı, kişi güvenliği, din ve düşünce hürriyeti’ örnek olarak verilebilir. Sosyal haklara ise pozitif statü hakları denmektedir. Bu tür haklara ‘çalışma hakkı, sağlık hakkı, konut hakkı, sosyal güvenlik hakkı’ örnek olarak verilebilir. Son grupta yer alan siyasal haklar ise aktif statü hakları olarak da adlandırılmaktadır. Bu haklar kişilerin devlet yönetimine katılmasını sağlayan haklardır. ‘Seçme ve seçilme hakkı, siyasi parti kurma hakkı, kamu hizmetine girme hakkı, dilekçe hakkı’ bu gruba giren bazı haklardandır.

Bununla beraber, toplum hayatında devletin temel sorumluluklarından biri olan güvenliği sağlama adına bazı temel hak ve hürriyetleri sınırlaması kaçınılmaz görünmektedir. Ancak demokratik ülkelerde bu sınırlamalar makul ölçülerde olmalı ve devletin kendisi bireyler için endişe kaynağı olmamalıdır. Kısacası sınırlamaların da sınırları olmalıdır. Bu şartları şu şekilde sıralayabiliriz:

“1. Sınırlama yasama organı tarafından kanunla yapılmalıdır.

2. Sınırlama belli sebeplere bağlı olmalıdır: Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması keyfi olarak değil, kamu düzeninin, genel sağlığın, genel asayişin korunması gibi kamu yararını gerçekleştirmeye

⁴² Kemal Gözler, *a.g.e.*, s.147.

⁴³ *a.g.e.*, ss.149.

yönelik sebeplere dayalı olmalıdır.

3.Sınırlamada ölçülülük ilkesine uyulmalıdır: Temel hak ve hürriyetler gerektiği oranda ve mümkün olan en yumuşak tedbir kullanılarak sınırlandırılmalıdır.

4.Sınırlama anayasaya aykırı olmamalıdır.

5.Çekirdek alana dokunulmamalıdır: Ne sebeple olursa olsun, devlet hiçbir şekilde vatandaşların yaşama hakkı, kişinin maddi ve manevi varlığının bütünlüğü hakkı gibi çok önemli haklardan oluşan çekirdek alana müdahale etmemelidir.”⁴⁴

Ulusal güvenlik gibi çok önemli konularda alınacak tedbirlerde dahi yukarıdaki şartları göz ardı etmek, o ülkeyi demokrasiden uzaklaştırır⁴⁵. Bunun içindir ki günümüzün demokratik ülkelerinin siyasi sistemlerinde insan temel hak ve hürriyetlerini koruma ve güvence altına alma konusunun önemli bir yer tuttuğunu söyleyebiliriz.

1.3.2. Hesap Verebilirlik

1.3.2.1. Tanımı

Günümüzün yönetim anlayışında hesap verebilirlik, saydamlık, vatandaş memnuniyeti gibi kavramları esas alan bir bakış açısının önemi vurgulanmaktadır. Genel olarak ifade edecek olursak, toplumun taleplerine karşı duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi ön plana çıkmıştır.⁴⁶

Bir yönetim kavramı olan hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanmalarından ve yapmış oldukları faaliyetlerden sorumlu tutulmalarını ifade etmektedir. “Hesapverebilirlik” kelimesi İngilizce “accountability” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. “Accountable” kelimesi “hesap verici, hesap veren”, “accountability” ise “hesap verebilirlik, hesap verme” olarak kullanılmaktadır. Bazı

⁴⁴ Kemal Gözler, *a.g.e.*, s.151.

⁴⁵ *a.g.e.*, s.155.

⁴⁶ İrfan Neziroğlu, “Önsöz”, Kamil Kılınç ve Yalçın Urhan (ed.), *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, 25 Haziran 2012, s.3, http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tbmm.gov.tr%2Fyayinlar%2Fkamu_yonetimi_sempozyumu.pdf&ei=Do5-UY2jMlfitQb_3YHIDQ&usg=AFQjCNEIB7IST3yahKRoXtoAunlqsb7eVA&sig2=Tb-143eD-pxfgJh1YMeJUQ&bvm=bv.45645796,d.Yms (Erişim tarihi: 14.11.2012).

yazarların “accountability” kelimesini “sorumluluk” olarak çevirdiğini görüyoruz. Ancak bu kullanım aslında doğru değildir. Çünkü İngilizce’de “accountable” ile “sorumluluk” anlamı taşıyan “responsible” kelimesi arasında temel farklılık vardır. Bu farklılığı göz önüne aldığımızda “accountable” kelimesi, sorumlu olmanın yanında, “yapılan eylemlerin ve işlemlerin gerekli olduğunu ispata ve göstermeye hazırlıklı olma” anlamını da içermektedir.⁴⁷ Dolayısıyla, “sorumluluk” olarak tercüme edilmesi, en azından eksik olacaktır. Bir başka ifade ile sorumluluk, hesap verebilirlik kavramının yalnızca önemli bir boyutunu teşkil eder.

Aktan hesap verebilirliği “üzerinde uzlaşmaya varılmış hedefler çerçevesinde belirli bir performansın gerçekleştirilmesine yönelik sorumluluğun üstlenilmesine ve bunun açıklanması yükümlülüğüne dayanan bir ilişki”⁴⁸ olarak açıklarken, Arcagök ve Erüz’e göre hesap verebilirlik “Bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme, bir başarısızlık, yetersizlik ya da usulsüzlük olması durumunda sorumluluğunu üzerine alma ihtiyacı” şeklinde açıklanabilir.⁴⁹

Hesap verebilirlikten bahsedebilmek için şu şartlar gerekmektedir:⁵⁰ Birinci olarak, hesap verebilirlik dışsaldır, yani başka bir dış otoriteye karşı yapılır. İkinci olarak, sosyal bir etkileşim ve karşılıklık içerir, yani taraflardan biri cevap ve düzeltme ister diğeri ise buna karşılık verir ve yaptırımları kabul eder. Üçüncüsü, otoritenin haklarının kabulü anlamına gelir, yani üst makamların astları üzerindeki haklarını kapsar.

Demokratik yönetimlerin özünde yer alan bir denetim yetkisi olarak da görülen hesap verebilirlik; devlet-vatandaş ilişkilerinde güvenin tesis edilmesini, bilgi alabilmeyi, kontrol etmeyi ve yön vermeyi de içeren bir kavramdır.

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin iki temel amacı vardır: Kamusal yetkilerin yanlış ve kötüye kullanımının önüne geçmek ve kamu kaynaklarının

⁴⁷ Serdar Kenan Gül, “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik”, *Polis Bilimleri Dergisi*, 2008, Cilt 10, Sayı 4, s.73.

⁴⁸ Can Aktan, Serpil Ağcakaya ve Dilek Dileyci, “Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık”, Asım Balcı (ed.), *Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayınları, s.169.

⁴⁹ M.Sait Arcagök ve Ertan Erüz, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara, 2006, s.39.

⁵⁰ Asım Balcı, “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, Asım Balcı (ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.116.

hukuka ve kamusal değerlere uygun kullanılmasını güvence altına almak...⁵¹ Balcı ise bunlara ek olarak “Kamu yönetimi ve yönetim alanında sıkça değinilen sürekli öğrenmenin teşvik edilmesini”⁵² de hesap verebilirliğin amaçları arasında saymıştır.

1.3.2.2. Türleri

1.3.2.2.1. Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri

- Dikey Hesap Verebilirlik

Dikey hesap verebilirlik, seçim süreci vasıtasıyla doğrudan veya sivil toplum örgütleri ve medya aracılığıyla dolaylı olarak müdahil olan vatandaşlara karşı hükümetin veya genel anlamda kamunun hesap verebilirliğidir. Dikey hesap verebilirlik, devletin doğrudan vatandaşlara hesap vermesi olarak da ifade edilebilir. Dikey hesap verebilirliği sağlamanın üç aracı bulunmaktadır:⁵³ Seçimler, sivil toplum ve medya...

Seçimler aracılığıyla vatandaşlar kamu yararına hizmet etmeyen ve görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmeyen kamu görevlilerini görevden uzaklaştırabilmektedir. Sivil toplum kuruluşları bir araya gelerek yönetimi geliştirecek yasal ve anayasal değişiklikler için girişimlerde bulunabilirler ve kamu görevlilerini izleyebilirler. Özgür ve bağımsız basın yayın kuruluşları sayesinde kamuoyu bilgilendirilmekte ve edinilen bu bilgiler sayesinde kamuoyu sorumlulardan hesap sorabilmektedir.

- Yatay Hesap Verebilirlik

Yatay hesap verebilirlik kısaca devletin kendi yapısı içindeki ilgili kuruluşlara hesap vermesi olarak tanımlanabilir. Yatay hesap verebilirlik; yasama organı, yargı sistemi, denetim kuruluşları, komisyonlar, yolsuzlukla mücadele kuruluşları, teftiş kurulları, kamu denetçisi (ombudsman), kamu şikayet komisyonları ve insan hakları komisyonu gibi kurumlar tarafından yürütülmektedir. Kamu kurumlarının işi olan yatay hesap verebilirlik, devletin kendisine rızasıyla uyguladığı bir kısıtlama

⁵¹ Süleyman Sözen, *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.87.

⁵² Asım Balcı, *a.g.e.*, s.117.

⁵³ Larry Diamond, “Institutions of Accountability”, *Hoover Digest*, July 1999, No. 3, ss.2-5.

anlamına gelmektedir.⁵⁴

1.3.2.2.2. Niteliğine Göre Hesap Verebilirlik Türleri

- Siyasi Hesap Verebilirlik

Geleneksel anlamda siyasi hesap verebilirlik kavramından hükümetlerin ve hükümetleri oluşturan bakanların parlamentoya karşı kendi bakanlıklarında yapılan işlerden dolayı hesap vermesi gerekliliği anlaşılmaktadır.⁵⁵

- Hukuki Hesap Verebilirlik

Hukuki hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğünü gözetmenin bir gereği olarak yöneticilerin mahkemeler önünde hukuksal kurallara bağlılık konusunda hesap vermelerini ifade etmektedir.

- Yönetmel (idari) Hesap Verebilirlik

Yönetmel hesap verebilirlik kavramı genel olarak, idari yönetimde kamu görevlilerinin ve bürokratların üst yönetime hesap verme yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır.⁵⁶ Kurum ve kuruluşların kendi oluşturdıkları yapılar tarafından denetlenmesi idari eylem ve işlemlerinin yasalara uygunluk, düzenlilik ve amaçlara yönelik olup olmamak bakımından denetlenmesinde ilk basamaktır. İdari hesap verebilirlik, mali hesap verebilirliği de kapsamaktadır.

1.3.2.3. Hesap Verebilirlik Açısından Türkiye’deki Durum

Devlet Planlama Teşkilatı’nın “Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013; Kamuda İyi Yönetişim; Özel İhtisas Komisyonu Raporu”nda Türkiye’de hesap verebilirlikle ilgili tespitlere yer verilmektedir. Siyasi hesap verebilirlik Türkiye’de demokratik kurum ve uygulamalar yoluyla gerçekleşmektedir. Bunların en önemli ve yaygın olanı da genel seçimlerdir. Ayrıca, TBMM’de sıklıkla yürütülen yazılı ve sözlü soru sorma, genel görüşme, Meclis soruşturması, Meclis araştırması, gensoru gibi denetim faaliyetleri de siyasi hesap verebilirliğin türleri olarak

⁵⁴ Serdar Kenan Gül, *a.g.e.*, s.77.

⁵⁵ Asım Balcı, *a.g.e.*, s.120.

⁵⁶ Can Aktan vd., *a.g.e.*, s.171.

görülmelidir. Sivil toplum örgütlerinin ve medya kuruluşlarının tepkileri, destekleri, değerlendirmeleri ve eleştirileri Türkiye’de siyasi hesap verebilirliğe katkıda bulunmaktadır.⁵⁷

Bakanlıklar kendilerine bağlı teftiş kurulları kurarak idari hesap verebilirliği hayata geçirmektedir. Bakanlık teftiş kurullarının yanı sıra Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu ve Sayıştay gibi kurullar ve kuruluşlar dış denetim işlevi görmektedir.

Türkiye’de hukuki hesap verebilirlik yargısal denetim sürecini içermektedir. Anayasanın 126’ncı maddesine göre idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Bu madde vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerine karşı hukuka aykırılık savıyla doğrudan dava açma hakkına temel teşkil etmektedir. Ancak, bu hakkın da sınırları vardır. Bazı idari eylem ve işlemler için yargı yolu kapatılmıştır.

Anayasanın dilekçe hakkını düzenleyen 74’üncü maddesine göre vatandaşlar kendileriyle ya da kamuyla ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında yetkili makamlara ve TBMM’ye yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruları sonucu dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu amaçla TBMM’de Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. Dilekçe Komisyonu tüm bakanlıklarla doğrudan yazışma ve işlemlerin sonuçlandırılması için gerekli olan bilgileri isteme yetkisine sahiptir.

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK), Devlet Sırrı Yasa Taslağı, İçişleri Bakanlığı’nın “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimini Geliştirilmesi Projesi”, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir temele kavuşan Stratejik Planlama yaklaşımı, insan hakları inceleme komisyonu, insan hakları üst kurulu, insan hakları başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurulları gibi unsurlar da hesap verebilirlik ve şeffaflık bağlamında ele alınması gereken unsurlardır. Bunlar çalışmanın farklı yerlerinde incelenmiştir.

Aynı raporda saydamlık/hesap verebilirliğe ilişkin öncelikler ve tedbirler şu

⁵⁷ Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013; Kamuda İyi Yönetişim; Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın Nu: DPT 2721-ÖİK 674, s.17, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/öik674.pdf> (Erişim tarihi: 25.12.2012).

şekilde sıralanmıştır:

- “Hesap verebilirliğin sağlanması için kurum ve kuruluşlarda ölçülebilir performans standartları geliştirilmelidir. Her bir kamu kurum ve kuruluşu yaptığı ve gelecekte yapmayı düşündüğü işleri, projelerini, performans ölçütlerini halka duyurmalıdır, böylece vatandaşlar işin nasıl yürütüleceğini ve ne zaman sonuçlanacağını bilmelidir.
- Bilgi edinme hakkı tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından ciddiyetle ele alınmalı ve halka iyi tanıtılmalıdır.
- Bilgi edinme hakkının istisnaları minimum düzeyde tutulmalı, kamusal bilgi ve belgeler mümkün olduğunca ulaşılabilir olmalıdır.
- Adil ve etkili işleyen bir yargı sistemi kurulmalı ve yargılama süreci hızlandırılmalıdır.
- Dokunulmazlıkların kapsamı daraltılmalı ve başarısızlık halinde istifa kurumunun yerleşmesi sağlanmalıdır.
- Devlet-vatandaş arasındaki karşılıklı güvenin artırılması ihtiyacı bulunmaktadır. Bunun için beyana güven ilkesi hayata geçirilmelidir.
- Bağımsız düzenleyici kurullara yapılan atamalarda saydamlık ilkesi dikkate alınmalıdır.”⁵⁸

2007 yılında yapılan bu tespitlerin bazıları ile ilgili çalışmalar yapılmış bazıları ise henüz gerçekleştirilememiştir. Yukarıda da ifade edildiği gibi çalışmanın içinde bu tespitlere yönelik atılmış adımlar incelenmiştir.

Avrupa Komisyonu Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu’nda başta istihbarat görevi olan kurumlar olmak üzere, güvenlikle ilgili kurumlarda şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında eksiklik bulunduğu⁵⁹ tespiti yer almaktadır.

1.3.3. Demokratik Denetim

Denetim terimi bu çalışmanın merkezini oluşturmaktadır. Çalışmanın amaçları açısından denetim, bir örgütün (veya kişinin) faaliyetlerinin belli kriterlere uygunluğunun incelenmesi ve bu temelde ilgili örgüte tavsiye veya direktifler

⁵⁸ Devlet Planlama Teşkilatı, **a.g.e.**

⁵⁹ Avrupa Komisyonu, **Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu**, 12 Ekim 2011, s.11, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim tarihi: 14.11.2012).

verilmesi anlamındadır. Denetim bir örgütün tüm faaliyetlerini kapsayabilir veya mali işler, politikalar ya da kişisel bilgilerin kullanımı gibi belirli alanlarla da sınırlı olabilir. Aynı şekilde denetimi yapanlar söz konusu faaliyetleri çok genel kriterlere uygunluk açısından veya özel olarak hukuka uygunluk ya da etkinlik açısından inceleyebilirler.

Her ne kadar denetleniyor olmak doğrudan doğruya hesap veriyor olmayı gerektirmese de denetim süreci örgütün veya kişinin hesap vermesine katkıda bulunabileceği için denetim “hesap verebilirlik” kavramıyla yakından ilgilidir.

Aslında denetim kurumları hesap verir kılmaktan daha kapsamlıdır. Örneğin denetim, denetlenenin faaliyetleri hakkında halkı bilgilendirmek suretiyle halkın güvenini tesis ederek performansını arttırmasına yardımcı olabilir.

Çalışmanın amaçları açısından denetimin zaman boyutu önemsizdir. Yani denetim belirli bir faaliyetin planlanmasından uygulanmasına kadar herhangi bir zamanı veya tamamlandıktan sonrasını kapsayabilir. Bu da denetimin hem belli aralıklarla rutin kontroller şeklinde hem de bir problem veya başarısızlıkla karşılaşıldığında yapılabileceği anlamına gelir. Ele alınan denetim kavramı izleme, değerlendirme, inceleme ve gözden geçirmeyi kapsamaktadır.

Demokrasi ile denetim birbiriyle yakından ilgilidir. Demokrasinin monarşi, oligarşi, despotluk, totaliterlik gibi yönetim şekillerinden ayrıldığı nokta da budur. Diğer yönetim şekillerinde iktidarı sınırlayan bir güçten söz etmek mümkün görünmemektedir. Oysaki demokrasilerde, iktidar yani hükümet icraatlarından dolayı halkın temsilcileri olan yasama organına karşı sorumludurlar. Benzer şekilde “idarenin tüm eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması” prensibi çağdaş demokratik devletlerin en önemli özelliklerindendir. Özet olarak, demokrasiyi “herkesin ve her kurumun bir şekilde denetlenebildiği sistem” olarak niteleyebiliriz.

Çağdaş demokrasiler günümüz medeniyetinin kazanımı olan evrensel insani değerlerin korunması ve geliştirilmesini devlet yönetiminin felsefesi olarak benimsemişlerdir. Bir yandan güvenliği sağlarken öte yandan bu değerleri korumak çelişkili durumlar yaratabilmektedir. Birleşmiş Milletler’in 2002 yılı İnsani Kalkınma Raporu’nda bu hususla ilgili şu ifadeler yer alır:⁶⁰

⁶⁰ United Nations, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, s.87, <http://hdr.undp.org/en/media/chapterfour.pdf> (Erişim tarihi: 25.09.2012).

“Tarih boyunca ve günümüzde gelişmekte olan ülkelerde otoriter yönetimler, demokrasinin kamu düzeni ve kişi güvenliği ile uyuşmayan bir rejim olduğunu öne sürerek demokrasiyi amaç edinen hareketlere karşı olmuşlardır. Ancak tarih bu iddianın yanlış olduğunu ortaya koymuştur. Güvenlik güçlerinin üzerinde sağlanan sivil, demokratik denetim kişi güvenliğiyle uyuşmamak bir yana onun vazgeçilmez bir parçasıdır. Bu denetim olmazsa kişi güvenliğinin garantörü olan bu güçler onun için en büyük tehdidi oluşturabilir.”

Demokratik toplumlarda bireyler seçim vasıtasıyla yönetme yetkisini temsilcilerine devrederek idareyi toplumun iradesi doğrultusunda karar almaya yönlendirirler. Dolayısıyla yetkiyi halktan alan idarenin her türlü faaliyetinden ötürü halka karşı sorumlu olması ve hesap vermesi beklenir.

Yönetimin hesap verme sorumluluğu, ancak yönetimin eylem ve işlemlerinin ve performansının bağımsız mercilerce değerlendirilmesi ve sonuçları hakkında halkın ve Parlamentonun bilgi sahibi yapılması ile sağlanabilir. Günümüzde demokratik denetim kavramıyla karşılanan bu olgu ABD ve Avrupa’da 40 yıllık bir geçmişi olmasına rağmen, ülkemizde yeni yeni tartışılmaya başlanan bir kavramdır. Kavramın yeni olması, tanımının ve genel çerçevesinin yaygın olarak bilinmemesi, yanlış algılama ve yaklaşımlara neden olmaktadır.⁶¹

Demokratik denetim, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığı sağlamaya yönelik olarak tüm devlet kurumlarının faaliyetlerinin, yasama-yürütme-yargı gücüyle birlikte sivil toplum kuruluşları, medya ve en önemlisi toplum tarafından sürekli bir biçimde izlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır.⁶² Genel olarak devletin demokratik denetim sisteminin politika, kültür, tarih ve hükümet sistemlerinin bir ürünü olarak ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenle, tek, kesin ve kurallara uyan iyi veya kötü bir demokratik denetim modeli yoktur.

Bu çalışmada anlam ve kavram bütünlüğü olması açısından demokratik denetimin devletin ekleri tarafından (yasama, yürütme, yargı) sağlanan şekline denetim; sivil toplum kuruluşları, medya ve vatandaş tarafından sağlanan şekline ise gözetim denmiştir. Zira tanımı yapılan denetim kavramı kurumların devletin organik

⁶¹ İçişleri Bakanlığı, *İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimini Geliştirilmesi Projesi Tanıtım Dokümanı*, http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?id=177 (Erişim Tarihi: 10.08.2012).

⁶² Mustafa Türkyener, “Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi ve Sayıştay Denetimi”, *Democratic Oversight of Security Sector Seminar Policy Papers*, Ankara, 13–16 Aralık 2010, s.1.

yapısındaki işleyişinin sonucudur. Gözetim ise dışarıdan dolaylı olarak gerçekleştirilen ve daha çok denetim mekanizmalarını harekete geçirme temelli faaliyetlerdir.

İKİNCİ BÖLÜM

İSTİHBARATIN DEMOKRATİK DENETİMİNİN GEREKLİLİĞİ

2.1. GENEL

Demokrasilerde devletin en önemli amaçlarından birisi bekasını sağlamak ve bu bağlamda toplumun ve bireyin güvenliğini tesis etmektir. Devletin anayasal düzenini korumak için gerekli önlemleri alması ve tehdit unsurlarıyla mücadelesi, en temel görevidir. Güçlü bir devlet olmanın en önemli unsurlarından birisi de güçlü güvenlik ve istihbarat örgütlerine sahip olmaktır. Ancak ne sebeple olursa olsun, devletin imkânlarını ve ilişkilerini kullanarak gayri hukuki faaliyetlerde bulunmak demokratik hukuk devletinde olmaması gereken bir durumdur. Danıştay tarafından bu husus şu şekilde ifade dilmektedir:

“Türkiye Cumhuriyetinin insan haklarına saygılı hukuk devleti olma niteliğinin doğal sonucu olarak idare, kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında, Anayasayla güvence altına alınan kişi hak ve özgürlüklerinin zedelenmemesi için gerekli her türlü önlemi almakla görevlidir. Yürütülen kamu hizmetinin Devletin güvenliği ve varlığıyla ilgili olması, Anayasal güvence altındaki temel hak ve özgürlüklerin göz ardı edilmesini haklı gösteremez. Devletin varlığı ve güvenliğiyle ilgili bir kamu hizmetinin de, hukuk kuralları çerçevesinde yürütülmesi zorunludur. Bir kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında, hukuk kurallarının uygulanması dışında, kişi haklarının zedelenmiş olması, hizmeti yürüten idarenin ağır hizmet kusuru işlediğini gösterir ve tazmin sorumluluğunu doğurur.”⁶³

İstihbarat, devletlerin belirlenmiş hedeflerine ulaşmasını güçleştiren risk ve tehditleri belirlemede, yani ulusal güvenliğin sağlanmasında rol oynayan kilit bir aktördür. Bunun yanında istihbarat teşkilatları, ulusal güvenliği ilgilendiren konularda devletin karar vericilerinin ihtiyaç duydukları bilgileri temin etmekten sorumludurlar. Demokratik bir ülkede istihbarat teşkilatından beklenen temel değerler şu şekilde sıralanabilir: “Etkinlik, siyasi açıdan tarafsızlık, mesleki ahlak ilkelerine bağlılık, yasalara bağlılık, anayasa ve devletin demokratik işleyişine uygun şekilde görev

⁶³ Danıştay Onuncu Daire Kararı, Esas 1988/1042, Karar 1989/857.

yapmak.”⁶⁴

Vatandaşlar açısından bakıldığında, istihbarat faaliyetlerinin işlevselliği yanında meşruluğu da son derece önemlidir. Zira bu konudaki küçük sapmalar dahi, demokrasinin temelinde yatan temel hak ve özgürlüklere yönelik ciddi tehditler meydana getirebilir. Bu durumda, varlık sebebi bireylerin kendisini güvende hissetmesini sağlamak olan devlet ile vatandaş arasında bir güven sorunu oluşur ki bunu telafi etmek uzun yıllar ve çaba gerektirebilir⁶⁵. Bunu en başından itibaren engellemek için istihbarat faaliyetlerinin demokrasinin çizdiği çerçevede yürütüldüğünden emin olunması adına gerekli tedbirlerin alınması da ulusal güvenliğin bir parçası olarak değerlendirilmelidir.

Devletin güvenliğinin ve bekasının sağlanmasında hayati öneme sahip olan istihbarat teşkilatları devletin diğer tüm organları gibi denetime tâbi ve hesap verebilir nitelikte olmalıdır. Hatta denilebilir ki istihbarat teşkilatları bilgiyi kontrol ediyor olmaları, sahip oldukları özel yetkiler ve faaliyetlerinin temel esası olan gizlilikten ötürü söz konusu denetim ve gözetime en fazla muhtaç kurumlardır.

İstihbarat teşkilatlarının demokratik denetime tabi tutulmalarının şu nedenlerle gerekli olduğunu söyleyebiliriz:

- İstihbarat faaliyetlerinin gizliliği,
- İstihbarat teşkilatlarının sahip olduğu ayrıcalıklı özel yetkilerin insan hak ve özgürlüklerini kısıtlama potansiyeli,
- İstihbaratın siyasallaşması ihtimali.

İlk bölümde istihbaratın tanımı yapılırken üç farklı anlamından söz edilmişti: Süreç ya da faaliyet, ürün ve organizasyon (Bkz. s.1). Bu çalışmada istihbaratın aslında üç anlamı da ele alınmaktadır. Kurumsal anlamda istihbaratın en üst yöneticilerinin atanması, görevden alınması ve yapısal bağlantılar; süreç açısından bilginin toplanması sırasında kullanılan araç ve yöntemlerin hukuka uygunluğu; ürün açısından da toplanan ve istihbarat haline getirilen bilginin kullanımı, paylaşımı gibi hususlar demokratik denetimin konusu olmaktadır.

⁶⁴ Hans Born, *Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi*, Çev: Esra Ortakan Kaliber ve Alper Kaliber, TESEV Yayınları, 2003, s.64.

⁶⁵ Thomas Würtenberger, *Kolluk Hukuku*, Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi, Ankara, 2008, s.10.

2.2. İSTİHBARAT FAALİYETLERİNİN GİZLİLİĞİ

İstihbarat faaliyetlerinin en önemli özelliği gizlilik içinde yürütülmeleridir. Hedef unsurların kendileri ile ilgili bilgi toplandığını anlamaları doğal olarak önlem almalarına yol açacağından, istenilen sonucun alınması mümkün olmayacağı gibi engellemelerde bulunmaları halinde istenmeyen sonuçlar da ortaya çıkabilecektir. Dünyanın en liberal ülkelerinden en katı diktatörlüklerine kadar her ülkede istihbarat faaliyeti gizli yürütülür.

Bilginin en önemli güç kaynağı ve hatta silah olduğu günümüzde istihbarat örgütleri birçok gizli bilgi, olay ve eyleme vakıf olmaları itibarıyla, çoğunlukla devletlerin en güçlü ve önemli kurumlarındandır. Gizlilik, teşkilatların operasyonlarına dair kamudan gelecek sorular karşısında bir kalkan vazifesi görebileceğinden⁶⁶ faaliyetler yakından takip edilmelidir.

İstihbarat denetlenebilir ve sınırlanabilir bir gizliliğe sahip olmalıdır. Sınırları belli olmayan ve denetlenmeyen gizliliğin neticesi olarak yürütme teşkilatları üzerindeki kontrolünü kaybedebilir.⁶⁷ Denetim konusuna bir bütün olarak bakıldığında amaç, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının siyasi istismara karşı yalıtılması, ama bu yapılırken yürütme organının idaresinden tecrit edilmemesidir.⁶⁸ Yani denetim bir anlamda gizlilik perdesini aralayarak yürütmenin teşkilat üzerindeki otoritesini devam ettirmesini sağlar.

Faaliyetlerinin gizlilik gerektirmesi ve çalışma sistemlerinin özgünlüğü, istihbarat örgütlerinin aynı zamanda en hassas noktasıdır zira icra ettikleri faaliyetlerin başarısı, mümkün olduğunca az sayıda kişi tarafından bilinmesini gerektirir. Bu bağlamda istihbarat teşkilatlarının bu hassasiyetleri göz önüne alınarak gizlilik ile şeffaflık arasındaki dengenin sağlanması da operasyonlarının başarısı açısından hayatidir. Bu dengeyi sağlamaya yönelik yapılacak yasal ve idari düzenlemeler şu sorulara net cevaplar vermelidir:

- Neler gizlidir?
- Kimlere karşı gizlidir?

⁶⁶ Hans Born ve Ian Leigh, *İstihbaratı Hesapverebilir Hale Getirmek: İstihbarat Teşkilatlarının Gözetiminde Hukuki Standartlar ve En İyi Uygulamalar*, Çev. Zeynep Demirsü, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008, s.31.

⁶⁷ Mutlu Köseli, *a.g.e.*, s.117.

⁶⁸ *a.g.e.*, s.28.

- Ne zamana kadar gizlidir?

Yapılacak düzenlemelerle gizliliğin makul seviyede şeffaflığa kavuşturulduğu bir yapı oluşturulmalıdır. Çünkü aşırı şeffaflık güvenlik zafiyeti doğurabileceği gibi, aşırı gizlilik de sorumsuzluğu beraberinde getirir.

MİT Koruyucu Güvenlik Yönergesinde "gizli" tanımı, "izinsiz açıklandığı takdirde millî güvenliğimizi, prestij ve menfaatlerimizi ciddi surette haleldar edecek ve diğer yandan yabancı bir devlete geniş faydalar temin edecek mahiyette olan mesaj, doküman, gereç, tesis ve yerler için kullanılır" şeklinde yapılır.⁶⁹ Bu tanımı bir Danıştay davasının karar metninden öğreniyoruz. Bu tanım dahi millî güvenlik gibi geniş şekilde anlaşılabilen bir kavramla açıklandığından net değildir. Gizlilik tanımları daha belirgin olmalıdır. Zira aynı karar metninde "Davacının özlük haklarıyla ve yönetsel konularla ilgili belgeleri mahkemeye sunduğu görülmekte olup, yönergede belirtilen nitelikte herhangi bir belge ya da bilgiden söz edilemeyeceği" yorumu yapılarak ilgili belgelerin gizli olmadığına hükmedilmiştir. Yani MİT'in kendi tanımına göre gizli olarak yorumladığı bilgiler mahkemece aksi yönde değerlendirilmiştir.

2.2.1. Devlet Sırrı Kavramı

Devlet ilgili yapılarıyla istihbarat faaliyetlerinde bulunurken gizlilik genellikle devlet sırrı kavramında somutlaşmaktadır. Devlet sırrı kavramı ulusal savunmaya, uluslararası ilişkilere, demokratik düzeni korumaya yönelik ve niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgidir. İlke olarak, devlet sırrı ile ulusal savunma güvencesi arasında nedensel bağlantı olması gerekir. Yönetsel gücün kararıyla "devlet sırrı" saptaması genel olarak, demokratik anayasal düzeni korumaya yönelik ve sır sayılması zorunlu bilgiler için kabul edilebilir⁷⁰.

Devlet sırrı ve gizlilik kavramları kolayca tanımlanabilecek kavramlar olmadığı için, gereksiz yere genişletildiği takdirde bilgiye erişimin sınırları daralacaktır. Devlet sırrı kavramının sınırlarının belirlenmesinde gizlilik ve şeffaflık kavramları arasındaki denge dikkate alınmalıdır. Bir yandan devletin genel menfaatleri ve demokratik kurumları korunurken, diğer yandan vatandaşların, devletin işlem ve eylemleri hakkında bilgi sahibi olabilmesinin yolu açık tutulmalıdır. Dengeyi

⁶⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kararı, Esas 1996/ 381, Karar 1998/597.

⁷⁰ Çetin Özek, *Basın Özgürlüğünden Bilgilendirme Hakkına*, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999, s.66.

sağlamanın en sağlıklı yöntemi, yönetimin bilgi verme ödevi ve bireylerin bilgi alma hakkının bir kanunla düzenlenmesi ve yine devlet sırrı kavramının sınırlarının açıkça tanımlanmasıdır. Böylece idarecilerin takdirine göre gereksiz konuların sır haline getirilerek vatandaşın bilgi edinme hakkının kısıtlanması önlenmelidir. Ancak açıklanması somut ve kanıtlanabilir zarara neden olabilecek bilgi ve belgeler bu kapsam içine alınmalı ve bu alanlar yasada kısıtlanarak açıkça sayılmalıdır.

Mevzuatımızda devlet sırrı veya gizli kalması gereken bilgiler çeşitli şekillerde düzenlenmiştir. 5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun⁷¹ (CMK) 47'nci maddesinde devlet sırrı tanımlanmıştır. Bu tanıma göre "Açıklanması Devletin dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine zarar verebilecek, anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır." Madde suç olgularının devlet sırrı gerekçesiyle mahkemeden gizli tutulamayacağını hükme bağlamaktadır. CMK madde 125 de devlet sırrı niteliğindeki bilgileri içeren belgelerin mahkeme tarafından incelenebileceğini hükme bağlamıştır.

5237 Sayılı Türk Ceza Kanununun⁷² (TCK) 326-339'uncu maddeler arasında Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluğu düzenlemiştir. Bu hükümlere baktığımızda;

- 326'ncı maddede "Devletin güvenliğine veya iç veya dış siyasal yararlarına ilişkin belge veya vesikalar";
- 327, 328, 329, 330'ncu maddelerde "Devletin güvenliği veya iç veya dış siyasal yararları bakımından niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgiler";
- 333'ncü maddede "...Devletin güvenliğinin gizli kalmasını gerektirdiği fenni keşif veya yeni buluşları veya sınai yenilikler...";
- 334, 335, 336, 337'nci maddelerde "Yetkili makamların kanun ve düzenleyici işlemlere göre açıklanmasını yasakladığı ve niteliği bakımından gizli kalması gereken bilgiler";
- 339'ncu maddede "Devletin güvenliği veya iç veya dış siyasal yararları bakımından gizli kalması gereken veya yetkili makamların açıklanmasını yasakladığı ve niteliği bakımından gizli kalması gereken hususları elde etmeye yarayan ve elde bulundurulması için kabul edilebilir bir neden gösterilemeyen belgeler" üzerinde veya bunlara ilişkin fiiller suç olarak düzenlenip yaptırıma bağlanmıştır.

⁷¹ Resmî Gazete, Sayı 25673, 17 Aralık 2004.

⁷² Resmî Gazete, Sayı 25611, 12 Kasım 2004.

Bunlardan başka Anayasanın 26'ncı maddesinde düşünceyi açıklama ve yayma özgürlüğünün, 28'nci maddesinde basın özgürlüğünün sınırlanma aracı olarak, 76'ncı maddesinde milletvekilliğine engel suçlar düzenlenirken devlet sırrı kavramına dayanılmıştır. Ayrıca TBMM İç Tüzüğü'nün 70 (Kapalı oturum görüşmeleri devlet sırrıdır) ve 105'nci (Devlet sırları meclis araştırması kapsamının dışındadır) maddelerinde; 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 48'nci (Devlet sırlarını açığa vurmaktan mahkûmiyet memur olmaya engeldir) ve 31'nci (Devlet memurlarının gizli bilgileri saklama yükümlülüğü) maddelerinde devlet sırrından bahsedilmiştir.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun⁷³ (BEHK) 16'ncı maddesinde devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler hakkın kapsamının dışında tutulmuş ve "Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler, bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır" ifadesiyle bir anlamda devlet sırrının tanımı da yapılmıştır.

Devlet sırları ve gizliliğiyle ilgili olarak mevzuattaki bu yetersiz düzenlemeler, konunun bir özel kanunda düzenlenmesini gerekli kılmaktadır. Ayrıca, günümüzde Avrupa Birliği mevzuatıyla uyum sağlamak, şeffaf, denetlenebilir, demokratik bir yönetimin sağlanması, devletle vatandaşın menfaatlerinin uzlaştırılması, bireyin bilgi edinme hakkının sağlanması hususlarında devlet sırları ve gizlilik kavramlarına açıklık getirilmesi zorunluluğu vardır.

Devlet sırrına ilişkin alanı bir kanunla düzenleme yoluna gidilirken, hem devletin meşru hakları ve demokratik kurumların korunması göz ardı edilmemeli, hem de vatandaşın bilgi edinme hakkı gereksiz kısıtlanmamalıdır. Diğer bir deyişle, kişi yararı ile toplum yararı dengede tutulmalı ve yalnız toplum yararının üstün tutulmasının gerektiği hallerde, o da demokratik bir toplumun zorunlu kıldığı ölçüde müdahalede bulunulmalıdır.

Devlet sırrı kavramını hukuki temele kavuşturma amacıyla ülkemizde yapılan en güncel çalışma Devlet Sırrı Kanun Tasarısıdır.⁷⁴ Tasarıda, "devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler" ve "diğer gizli bilgi ve belgeler" biçiminde iki ayrı kavram temel alınmıştır. Devlet sırrı, açıklanması veya öğrenilmesi, devletin dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine zarar verebilecek, anayasal düzeni ve dış

⁷³ Resmî Gazete, Sayı 25269, 24 Ekim 2003.

⁷⁴ Devlet Sırrı Kanun Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0484.pdf> (Erişim tarihi: 15.01.2013).

ilişkilerinde tehlike yaratabilecek ve bu nedenlerle niteliği itibarıyla gizli kalması gereken bilgi ve belgeler olarak kabul edilmiş; diğer gizli bilgi ve belgeler ise, devlet sırrı niteliği taşımayıp da, açıklanması veya öğrenilmesi halinde ülkenin ekonomik çıkarlarına, istihbarata, askerî hizmetlere, idarî soruşturmaya ve adlî soruşturma ve kovuşturmayla zarar verecek veya yetkili makamların faaliyetlerine ilişkin olarak gizli olduğu belirtilen bilgi ve belgeler olarak tanımlanmış ve bu gizli bilgi ve belgelere ilişkin hükümlerin, ilgili kanunlarında düzenleneceği kabul edilmiştir.

Tasarıda düzenlenen sırlar, devlet birimlerine ait gizliliklerle ilgili olup, gerçek kişilerle özel hukuk tüzel kişilerine ait gizlilikler bu tasarı kapsamı dışındadır. Diğer bir deyişle Tasarı kamusal gizlilik alanını düzenlemektedir.

Tasarıyla, iç ve dış güvenlik, askerî ve siyasî alanlar dışında ekonomik alanlardaki devlet sırları ve gizlilikler de kapsama alınmıştır. Koşullarının varlığı halinde devlete ait bir kısım ekonomik bilgi ve belgeler de devlet sırrı ya da gizlilik kavramları içerisinde nitelendirilebilecektir.

Tasarının hangi bilgi ve belgelerin “devlet sırrı” sayılacağı konusunda yürütme organına, bir başka deyişle siyasi iktidara mutlak bir yetki tanınması nedeniyle sorunlu olduğu söylenebilir. Tasarıda kurulması öngörülen ve neyin ne kadar süre ile devlet sırrı olacağına karar verecek olan Devlet Sırrı Değerlendirme Kurulu,* Başbakan başkanlığında Adalet, Millî Savunma, İçişleri ve Dışişleri bakanlarından oluşuyor. Bu isimlerin tamamını bakanlığa getiren ismin Başbakan olduğu, Başbakan'ın bakanları azletme yetkisi bulunduğu, dolayısıyla bu bakanların Başbakan'a rağmen hareket etmelerinin olağan sayılamayacağı dikkate alındığında, neyin devlet sırrı olacağına karar verme yetkisi, aslında bu yasayla sadece Başbakan'a tanınmış oluyor. Yasadaki hüküm, yürütme organının denetimi için gerekli olabilecek bilgi ve belgelerin, yürütme organının kendisi tarafından “devlet sırrı” kapsamına alınarak denetimden uzak tutulması gibi şeffaflık ve idarenin demokratik denetimi açısından son derece sorunlu bir düzen öngörüyor.

Tasarının ilk halinde yer alan ve komisyonda da korunan 8'inci madde, “Mahkemelerce talep edilen devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler, kurulca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir” hükmüyle başlıyor. Maddenin bu

* Tasarıya göre ayrıca Cumhurbaşkanı da bir belge, bilgi veya kaydın “devlet sırrı” olarak korunmasına karar verebiliyor. 5'inci maddenin son fıkrası, “Cumhurbaşkanlığına ait bilgi, belge ve kayıtların niteliğini Cumhurbaşkanı takdir eder” hükmünü içeriyor.

hükümü, devlet sırları konusunda çok önemli iki sonuç doğuruyor. Birincisi; hükümet tarafından devlet sırrı olarak nitelendirilen belge ve bilgilere yargının ulaşamaması, ikincisi de; Devlet Sırrı Değerlendirme Kurulu kararlarına karşı açılacak davalarda da aynı yasağın yargı denetimini olanaksızlaştırması.

Tasarı incelendiğinde bir hükümetin “devlet sırrı” saydığı bir belgenin üzerindeki “devlet sırrı” kaydını bir başka hükümet Başbakan başkanlığındaki “Devlet Sırrı Değerlendirme Kurulu” kararıyla kaldırabileceği anlaşılıyor. Çünkü yasada bunu önleyen bir hüküm yok. Tasarı ile devletin gizlilik alanının genişlediği, idareye (hükümete) geniş bir gizlilik alanı yaratma yetkisi verildiği, bilgi alma hakkının daraltıldığı görüşü de dile getirilmektedir.⁷⁵

Bu ve benzer eleştiriler tasarının hazırlık aşamasında Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Adalet Komisyonu çalışmalarında da üyeler tarafından dile getirilmiş, hükümet temsilcisi bu eleştirilere şu karşılıkları vermiştir:⁷⁶

“Tasarıda devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler ile diğer gizli bilgi ve belgelerin tabi olacakları sürelerin uzun olduğu yönündeki görüşlere ilişkin olarak, mevcut durumda süre konusunda hiçbir sınırlamanın bulunmadığını, Tasarı ile bu keyfi duruma en azından bir düzenleme getirildiğini,

Devlet sırrı tanımının muğlâk olduğu fikrine ilişkin olarak, tanımın muğlâklık içerdiğini ancak bu muğlâklığın oluşturulacak olan Devlet Sırrı Kurulunun fikirleri esas alınarak aşılabileceğinin düşünüldüğünü,

Devlet Sırrı Kurulunun iktidarın bazı sırlarını örtmede bir araç olarak kullanılabileceği eleştirilerine ilişkin olarak, bu Kurulun oluşturulma amacının devlet sırrı tanımındaki muğlâklığın aşılması olduğunu, böyle bir kurulun oluşturulmaması halinde kamu kurumlarının tanımları keyfi bir şekilde yorumlayabileceğini ve ayrıca Kurulun kararlarına karşı yargı yolunun açık olduğunu,

Kurulun kararlarında sadece yürütme organının unsurlarının yetkili olduğu ve bu durumun yürütmeyi orantısız bir şekilde güçlendirdiği eleştirisine ilişkin olarak, erkler ayrılığı açısından değerlendirildiğinde bilgi ve belgelerin nitelendirilmesinde yetkinin yürütmede olmasının

⁷⁵ Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Adalet Komisyonu Raporları (1/484), s.24, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss287.pdf> (Erişim tarihi: 14.11.2012).

⁷⁶ **a.g.e.**, s.12.

doğal olduğunu, mevcut durumda da uygulamanın farklı olmadığını, Kurulun kararlarına karşı yargı yolunun açık olması itibarıyla da yargı denetimine tabi olduğunu,

Mahkemelerin bazı bilgi ve belgelere erişiminin engellendiği ve bu durumun yargı yetkisine müdahale teşkil edeceği görüşüne ilişkin olarak, Tasarı hazırlanırken bilgi edinme hakkı ile devletin menfaatlerinin korunması arasında sürekli bir denge gözetilmeye çalışıldığını, bu bağlamda, ulusal güvenlik ve ulusal yarar gibi devlet menfaatlerinin korunması açısından mahkemelerin bazı bilgi ve belgelere erişiminin sadece Devlet sırrı niteliği taşıyan bazı bilgi ve belgeler için kısıtlandığını, mevcut uygulamada da zaten birçok bilgi ve belgenin mahkemelere gönderilmediğini,

Tasarının bazı hükümleri ile Ceza Muhakemesi Kanununun bazı hükümleri arasında çelişkiler bulunduğu eleştirisine ilişkin olarak, Tasarı hazırlanırken Ceza Muhakemesi Kanununun ilgili hükümlerinin saklı tutulduğunu,

Devlet sırrı kavramına ilişkin olarak Cumhurbaşkanına ölçsüz bir yetki tanındığı eleştirisine cevaben, Cumhurbaşkanına tanınan yetkinin sadece Cumhurbaşkanlığı faaliyeti esnasındaki ve Cumhurbaşkanlığı faaliyetine ilişkin bilgi ve belgeler için geçerli olduğunu,

Bilgi ve belgelerin mahkemelere verilip verilmemesi hususunda mahkemeler arasında bir hiyerarşi oluşup oluşmayacağı sorusuna ilişkin olarak, yerel mahkemece istenen bir belgenin verilmemesi durumunda, nitelenmiş bir belgenin verilip verilmemesi; idare mahkemesi açınsındansa bu niteliğin doğru verilip verilmediğine ilişkin bir durumun söz konusu olduğunu, bu iki durumun birbirinden ayırt edilmesi gerektiğini ve dolayısıyla mahkemeler arasında bir hiyerarşi oluşabileceği endişesinin yersiz olduğunu,

Devlet sırrı niteliği taşıyan bilgi ve belgeler ile diğer gizli bilgi ve belgelerin nerede saklanacakları sorusuna ilişkin olarak, Tasarıda bu konuyla ilgili bir düzenlemenin mevcut olmadığını ancak Devlet Sırrı Kuruluna bilgi veya belgenin bu niteliklere sahip olduğu gerekçesiyle başvuran kurumda saklanacağını çünkü o bilgi veya belgenin o kuruma ait olacağını ve yönetmelikle birtakım düzenlemeler getirilebileceğini ifade etmiştir.”

İstihbaratın denetiminde zorluklardan biri olan gizlilik perdesinin somutlaşmış hali durumundaki devlet sırrına ilişkin düzenleme bu haliyle de şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında tatmin edici görünmemektedir.

2.2.2. Bilgilerin Gizliliğinin Kaldırılması

Denetim ve hesap verilebilirliği kolaylaştıran yapısal faktörlerden biri de istihbarat faaliyetlerine ilişkin bilgilerin belirli bir sürenin sonunda kamu kullanımına sunulmasıdır. Bu durum, bilgilenme özgürlüğüne ilişkin yasalar ve üzerinden belirli bir sürenin geçmesinin ardından gizli belgelerin yayımlanmasına dair düzenlemelerle sağlanabilir. Geç de olsa sağlanan bu şeffaflık ve kamu denetimi de demokratik denetimi kolaylaştırabilir. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 70 ve 71'inci maddesi ile düzenlenen kapalı oturumlar devlet sırrı niteliğinde olup bugüne kadar yapılan 259 kapalı oturumdan 208'inin açılmasına karar verilmiş, 51'inin ise "devlet sırrı" niteliği sürmektedir.

2.3. İSTİHBARAT TEŞKİLATLARININ ÖZEL YETKİLERİNİN KULLANIMI

Küresel çağda güvenlik, hedefleri, yetenekleri, varlıkları ve tehdit boyutları bakımından büyük değişimlere uğramaktadır. Yeni dönemde güvenlik tehdidinin görünür bir cephesi, sınırları ve orduları yoktur; yine karşımızda haritada sınırları tanımlanmış ülkeler de yoktur. Bal, yeni tehdit ortamını şu şekilde tanımlamaktadır:

"Terör örgütleri ve dünya geneline yaygınlaşmış küresel terörizm yeni tehdittir. Yeni tehdidin alt unsurları ise; insan ticareti, kaçak göç, uyuşturucu ticareti ve kara-parayla uğraşan organize suç örgütleridir. Bu açıdan bakıldığında iç içe geçmiş olan terör örgütleri ve organize suç örgütleri küresel dönemde kavramsal olarak adresi belli, ancak elle tutulan (fiziksel) hedefi belli olmayan, operasyonel yeterlilikleri sınırlayan, yeni tehdit konseptlerini oluşturmaktadır." ⁷⁷

Artık yabancı bir devletin doğrudan işgali değil, etnik milliyetçilik, terörizm,

⁷⁷ İhsan Bal, "İstihbaratın Değişen Seyri: Ulusal Güvenlik İstihbaratı Ve Kriminal İstihbarat", <http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CD oQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.usak.org.tr%2Fdosyalar%2Fdergi%2FLVbyOMMuT0ZGnMcyq V9OuqRcXq2s7i.pdf&ei=3C6AUaf3GMfpPM-dgaAO&usg=AFQjCNHo6DFL2of9IAp4TN2GAYQOHg6qRQ&sig2=EiJX1PuAY0HPje6gkV3sOA&b vm=bv.45645796,d.ZWU> (Erişim tarihi: 25.11.2012).

aşırıılık, çevresel sorunlar, siber saldırılar çoğu demokratik devlet için daha önemli endişe kaynağı oluşturmaktadır. Her ne kadar tehdit ve güvenlik anlayışı çoğunlukla düşman veya düşman olması muhtemel devletler ile terörizm ekseninde algılansa da bunların yanında başka etkenler de genel anlamda güvenliğı tehdit eder durumdadır. Bu bağlamda “The Henry L. Stimson Center”ın 2008 yılında siyasal karar vericilerin bilgi ihtiyaçlarına yönelik hazırladığı “21’inci Yüzyılın Tehdit Ortamında Yeni Bilgi ve İstihbarat İhtiyaçları” adlı raporunda üç “bilgi kültürüne” vurgu yapılmaktadır: Sağlık (bulaşıcı hastalıklar), doğal afetler ve terörizm.⁷⁸ Raporda birbirinden profesyonel ve teknik anlamda çok farklı bu üç alanın günümüz tehdit ortamının ana öğeleri olduğu ifade edilmektedir. Dolayısıyla güvenliğin sağlanabilmesi bu üç alanın ortak çalışması ve bilgi paylaşımıyla mümkündür. Söz gelimi insan sağlığına tehlikeli olarak ortaya çıkan bir virüs terör örgütleri tarafından biyolojik silah olarak kullanılabilir. Bu tehlikenin önlenmesi virüsü tespit eden laboratuvarlarla teröre yönelik istihbarat faaliyeti yapan teşkilatların ortak çalışmasını ya da en azından etkin bilgi paylaşımını gerektirir. Nihai siyasi karar vericiler için bu ortak çalışmanın ürünü olan istihbarat, ayrı ayrı bilgilendirmelerden daha kıymetlidir.

Bu yeni tehdit ve tehlike ortamı yeni bir güvenlik stratejisini ve istihbarat anlayışını zorunlu hale getirmektedir. Küresel dönemden önceki istihbarat mantığının temelinde, düşmanların güçlerini, yeteneklerini ölçme, bitirme ve keşfetme yatıyordu. Böylece, istihbarat çalışmaları sonucunda devletlerin geleceğe yönelik stratejik planları oluşur ve hükümetlerin karar verme başarıları, istihbaratın doğruluğuyla orantılı olarak artmaktaydı. Ancak, gerek düşman tanımlarındaki değişim ve gerekse dünyadaki güvenlik ve tehdit algılamalarındaki hızlı değişim, güvenliğin aktörlerini ve istihbaratını da önemli ölçüde sorgulamakta ve değişime zorlamaktadır.

Tehdit algılamalarının değişmesinden ve artan güvenlik kaygılarından dolayı çoğu devlet istihbarat teşkilatlarının yapılanmalarında ciddi yapısal değişiklikler yapmış ve yetkilerinde büyük oranda artırıma gitmiştir. Güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının özel mülke veya haberleşmeye müdahale edebilmek, teknik takip, kişisel bilgilerin elde edilmesi, kullanılması ve paylaşılması gibi özel yetkileri vardır. Teşkilatların faaliyetlerini yürütebilmeleri için elzem olan ve yasalarla tanınan bu

⁷⁸ The Henry L. Stimson Center, *New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment*, Washington, September 2008, p.5, http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/SEMA-DHS_FINAL.pdf (Erişim tarihi: 14.11.2012).

yetkilerin insan haklarını ve özgürlüklerini kısıtlayabileceği hatta ihlal edebileceği açıktır. Demokratik bir devlet, bir yandan güvenliğini sağlamayı amaç edinirken, öte yandan bireylerinin özgürlüklerine en az müdahale ile bunu yapmak ve temel hak ve hürriyetlerini korumakla yükümlüdür.

Bir toplumda güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının yetkileri belirsizse, iletişiminin dinlendiği, takip edildiği, kişisel bilgilerine erişildiği ve bu bilgilerin sorumsuzca kullanıldığı endişelerini taşıyan kişilerin huzur ve asayiş içinde bulunmaları, “hayatın normal akışında” seyretmesi mümkün değildir. Kişi, haklarının devlet tarafından korunduğunu biliyorsa ve buna güveniyorsa, özgürlük içerisinde yaşayabilir.⁷⁹ Bu bağlamda yasalarda yetkilerin açık ve net olarak belirtilmesi ile birlikte denetim ve gözetim, teşkilatların söz konusu yetkilerini yasalara (ulusal ve uluslararası) uygun olarak kullanmalarını garanti altına almak için gereklidir.

2.3.1. Bilgi Toplama

Birinci bölümde de değinildiği üzere istihbarat faaliyetleri istihbarat çarkı denen döngüsel bir mekanizma içinde yürütülmektedir. Bu mekanizmanın planlama ve yönlendirmeden sonraki aşaması bilgilerin toplanmasıdır. Bu aşamada istihbarat kurumları çeşitli yöntem ve teknikleri kullanmaktadır. Bu yöntem ve tekniklerin tamamının yasalarda ayrıntıları ile yer alması düşünülemez ve uygulamada da bu görülmemektedir. Ancak temel hak ve özgürlüklerin ancak kanunlarla kısıtlanabileceği ilkesinden hareketle, söz konusu yöntem ve tekniklerden bu kategoriye girenlerin kanunlarda yerini alması ve çeşitli garantilerle desteklenmesi gereklidir.

2.3.1.1. Ön Alan Araştırmaları

Ülkemizde Ceza Muhakemesi “Soruşturma” ve “Kovuşturma” evrelerinden oluşmaktadır. Soruşturma aşamasında; başlangıçtaki “şüpheli ya da şüphelilerin” suç sayılan belli bir fiili işleyip işlemedikleri araştırılmakta, kamu davasının açılmasına ilişkin yeterli şüphe bulunup bulunmadığına ve sonuç itibarı ile “kovuşturma” yapılmasına gerek olup olmadığına karar verilmektedir. Cumhuriyet Savcısı tarafından kovuşturma yapılması gerektiğine karar verildiğinde ise suç ve failleri hakkında bir “iddianame” düzenlemekte ve bu iddianame kovuşturulma

⁷⁹ Thomas Würtenberger, *Tehlike kavramı ve Alman Uygulaması Ekseninde Kolluk Hukuku*, Çev. Feridun Yenisey, Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi, Ankara, 2008, s.10.

talebiyle yetkili mahkemeye sunulmaktadır.

Bir suçun işlendiği izlenimi veren bir durumun söz konusu olması halinde buna “şüpheli” ve bu suçla ilgili eğer belli bir kişi varsa bu kişiye de “şüpheli” adı verilmektedir. CMK 160’ncı maddeye göre Cumhuriyet Savcısı, ihbar veya başka bir suretle bir suçun işlendiği izlenimini veren bir hali öğrenir öğrenmez, yani başlangıç şüphesine ulaşır ulaşmaz kamu davasını açmaya yer olup olmadığına karar vermek amacıyla işin gerçeğini araştırmaya başlamaktadır. Başlangıç şüphesi bir otomobilin kontak anahtarı gibi soruşturma evresini başlatmaktadır.⁸⁰

Ancak her durumda somut bir başlangıç şüphesi olamayabilmektedir. Yani şüpheli bir durum vardır ancak adli soruşturma başlatılması için yeterli değildir. Bu durumda savcı ve polis tarafından somut olgulara dayanan ve bir adli soruşturma başlatmaya yetecek bir “başlangıç şüphesinin” bulunup bulunmadığının araştırılması gerekir. Bu araştırma faaliyetleri “ön alan araştırmaları” şeklinde tanımlanmaktadır.⁸¹

Ön alan bir başlangıç şüphesinin ya da somut bir tehlike durumunun varlığı öncesi bulunan alan olarak tanımlanabilir.⁸² Ön alan araştırmasında bir başlangıç şüphesinden ve suç işlendiğine ilişkin somut verilerden çok bir suç işleme tehlikesi vardır. Böylece polisin veri ya da bilgi elde etme faaliyetlerinde bulunması zaman bakımından öne çekilmiş olmaktadır.⁸³

Tehlike, “makul, genel yaşam tecrübesine dayanan düşünceye ve hayatın olağan akısına göre yakın bir zamanda kamu güvenliği ve düzeni için bir zarar meydana gelmesi beklentisini (ya da olasılığını) ortaya koyan bir durum”⁸⁴ olarak nitelendirilir. Yenisey’e göre “objektif bir izleyicinin, engellenmeden tamamlandığı takdirde, bir “zarar” doğması sonucu ile bitmesini bekleyebileceği bir durum, “tehlike” olarak kabul edilir.”⁸⁵

Tehlike somut ve soyut tehlike olarak ikiye ayrılabilir. Yaşanan, mevcut, somut

⁸⁰Feridun Yenisey, “Tehlikeyi Önleyici Polis ve Adli Polis”, 2012, s.9, <http://www.hukukturk.com/fractal/hukukTurk/pages/fHm.jsp?plndxLvl=5> (Erişim tarihi: 05.05.2012).

⁸¹**a.g.e.**, s.10.

⁸² Artzt Matthias, *Die verfahrensrechtliche Bedeutung polizeilicher Vorfeldermittlungen*, Diss., Frankfurt am Main 2000; aktaran: Veli Özer Özbek, *Organize Suçlulukla Mücadelede Ön Alan Soruşturmaları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, S: 2, 2002, s.59.

⁸³ Veli Özer Özbek, *Organize Suçlulukla Mücadelede Ön Alan Soruşturmaları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, S: 2, 2002, s.58.

⁸⁴**a.g.e.**, s.61.

⁸⁵ Feridun Yenisey, **a.g.e.**, s.4.

bir durumdan ileri gelen bir tehlike somut tehlikedir. Buna karşılık soyut tehlike ise genel, soyut olarak betimlenen bir durumu ifade eder. Belirli bir yolda, belirli bir aracın lastiği patlak olarak seyretmesi somut tehlike olarak nitelenirken, genel olarak patlak lastikle yola çıkan araçlar soyut anlamda tehlike durumunu ortaya koyar. Ön alan araştırmalarının özelliği somut bir tehlikenin varlığının aranmamasıdır. Ön alanda müdahale yetkisinin doğması için uzak ve soyut tehlikeler yeterlidir.

Hazırlık soruşturmasına başlanmasının amacı, bunun sonunda bir kamu davası açılıp açılmayacağı konusunda karara ulaşabilmek için delil toplamaktır. Ceza muhakemesinde delil elde etme araçlarının basında koruma tedbirleri gelir. Özellikle tutuklama, yakalama, arama ve el koyma hem sanığın ele geçirilmesi, hem de delil toplanması için vazgeçilmez araçlardır. Koruma tedbirleri acık tedbirlerdir. Yani tedbire maruz kalan bunu bilir. Ön alan araştırmalarının ise gizli ve istihbari bir niteliği vardır. Bu nitelik telefon dinlemeden, bireylerin izlenmesine, örgüt içine gizli görevli sokulmasından, bireylere ait bilgilerin kaydedildiği veri taşıyıcılarının denetlenmesine kadar pek çok tedbirin uygulanmasını gerektirir. Ceza muhakemesi tedbirlerinin, çeşitlilik kazanan ve gittikçe daha profesyonelce ve tekniğin imkan verdiği her türlü aracın kullanıldığı suçlarla mücadelede etkili olmadığının görülmesi önleyici nitelikteki tedbirlerin önemini artırmıştır.⁸⁶

2.3.1.2. İstihbari Tedbir Olarak İletişimin Denetlenmesi

Ön alan araştırmaları hukuk sistemimize önleme amaçlı olarak iletişimin denetlenmesi ile girmiştir. İletişim hürriyetine yapılan müdahaleler, ceza soruşturmalarında ve istihbarat faaliyetlerinde en çok kullanılan bilgi toplama biçimidir. Bu yönüyle özel hayatın en fazla müdahale edilen alanı iletişimin gizliliği alanı olmaktadır.

İletişimin denetlenmesi, suç öncesi önleme ve suç sonrasında yapılan adli maksatlı olmak üzere ikiye ayrılır. Günümüzde devletlerin çoğu, iletişimin denetlenmesine ilişkin yasalar çıkarmış olup terörizme ve organize suçluluğa karşı savaşta sıkça kullanmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) de telefonların gizlice dinlenmesini, büyük suçlar ya da terörizmle mücadele gibi hallerle sınırlı olmak üzere kabul etmektedir. Ancak bu yetkinin kullanılması belli koşullara bağlanmış ve genellikle elde edilen bilgiler delil olarak kullanılmamaktadır.

⁸⁶ Veli Özer Özbek, *a.g.e.*, s.68.

Avrupa Birliği üyesi birçok ülkede de iletişimin dinlenmesi yöntemi kullanılmaktadır. Avrupa Parlamentosunun 2001/2098 sayılı raporunda; devletlerin, ulusal güvenliğin sağlanması amacıyla dinleme faaliyetlerini yürütülebilmelerinin kabul edilebilir olduğu vurgulanmıştır.⁸⁷

2.3.1.2.1. AİHM Kararları Işığında İletişimin Denetlenmesi

İletişim özgürlüğü özel hayat ve özel hayatın gizliliği ile yakından ilgili olması nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) kapsamında “Özel Hayatın ve Aile Hayatının Korunması” başlıklı 8’inci madde içerisinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, herkes özel hayatına, aile hayatına, konutuna ve haberleşmesine saygı gösterilmesi hakkına sahiptir. Bu hakların kullanılmasında, ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, suçun ve düzensizliğin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlakın ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması amacıyla, hukuka uygun olarak yapılan ve demokratik bir toplumda gerekli olan müdahalelerin dışında kamu makamları tarafından hiçbir müdahalede bulunulamaz.

AİHM’nin konuyla ilgili davalarda verdiği kararlar* bağlamında bir değerlendirme yapıldığında, AİHM’e göre, haberleşme hürriyetine ilişkin sınırlamanın (müdahale) hukuka uygun olarak kabul edilebilmesi için sınırlamanın;

- “kanun ile yapılması,
- İlgili maddede kapsamında sayılan meşru amaçlar için yapılması,
- Demokratik bir toplumda gerekli olması,
- Sınırlama ile ulaşılmak istenen amaç arasında orantılılık bulunması,
- Keyfi uygulamalara izin vermeyecek nitelikte olması,
- Kanunun bireyler tarafından öngörülebilir olması ve yeterli açıklıkta olması”

⁸⁷ European Parliament, *Report On The Existence Of A Global System For The Interception Of Private And Commercial Communications*, (2001/2098(INI)), 11 July 2001, <http://cryptome.org/echelon-ep-fin.htm> (Erişim tarihi: 08.03.2013).

* Klass ve Diğerleri- Federal Almanya, Malone- Birleşik Krallık, Prado Bugallo- İspanya, Kruslin-Fransa, Huvig-Fransa, Khan-İngiltere, Kopp/İsviçre.

gerekmektedir.⁸⁸ AİHM kararlarına göre istihbarat elde etmek amacıyla iletişim özgürlüğüne müdahale edilebileceği ve bu türlü bir müdahalenin demokratik toplumda gerekli bir müdahale olarak kabul edildiği sonucuna varılabilir. Ancak bu türden müdahalelerin kanuni şartlarının yanında, kanuna uygun bir şekilde icra edilip edilmediğinin de denetlenebilmesi açısından AİHM bu türden tedbirlerin uygulanmasında bağımsız bir hâkim tarafından denetlenmesini aramaktadır.⁸⁹

2.3.1.2.2. Karşılaştırmalı Hukuk Açısından İletişimin Denetlenmesi

- **ABD**

ABD hukuk sistemi içerisinde, hem adli hem de istihbarat amaçlı iletişimin denetlenmesi tedbiri düzenlenmiş ve her biri için farklı kanuni koşullar ve uygulama şartları ihdas edilmiştir.

CIA tarafından ülke dışında yürütülen ve ülke dışından ABD'ye yönelmiş olan tehditler ile mücadele amacıyla uygulanan iletişimin denetlenmesi tedbirinin kanuni dayanağını Dış İstihbarat Takibi Kanunu (The Foreign Intelligence Surveillance Act - FISA-1978) oluşturmaktadır. FISA'ya göre, yabancı ülkeler ya da onların ajanları hakkında dış istihbarat bilgilerinin elde edilmesi için istihbarat amaçlı iletişimin denetlenmesi tedbirine başvurulabilmektedir. FISA kapsamında elde edilmesi amaçlanan bilgiler, ABD'nin ulusal güvenliği, faal ya da potansiyel terörist saldırılar, sabotaj, uluslararası terörizm ve bunların yanında gizli istihbarat aktiviteleri hakkındadır. Eğer istihbarat amaçlı denetim, ABD sınırları içinde ve Amerikan vatandaşları arasında gerçekleştirilen bir iletişime ilişkin ise bu durumda mutlak surette bir hâkimin kararına dayanmalıdır. FISA, 9/11 terörist eylemleri sonrasında yürürlüğe giren "The Uniting and Strengthening of America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act 2001" (PATRIOT Act 2001) ile büyük oranda değişikliğe uğramıştır. PATRIOT Act 2001, hukuk uygulayıcı makamlar bakımından, yürütmekte oldukları istihbarat faaliyetlerine ilişkin sınırlamaları azaltan ve tedbirin uygulanmasını kolaylaştıran bir anlam taşımaktadır ve kanun kapsamında, bir istihbarat faaliyeti için izin elde etmek ve bu faaliyeti

⁸⁸ Fatih Birtok, "İstihbarat Amacıyla İletişim Özgürlüğüne Müdahale Edilmesi ve Müdahaleden Elde Edilen Materyallerin Delil Olarak Kabul Edilebilirliği", http://www.turkhukuksitesi.com/makale_1284.htm (Erişim tarihi: 10.04.2013).

⁸⁹ AİHM, Kennedy-Birleşik Krallık Kararı, paragraf 167.

yürütmek kolaylaştırılmıştır.⁹⁰

FISA kapsamında istihbarat amaçlı iletişimin denetlenmesine karar verme yetkisi FISA Mahkemesi hâkimine aittir. FISA Mahkemesi, özel olarak, elektronik izleme tedbirlerine karar vermek ve bu işlemler hakkında yapılan şikâyetler hakkında inceleme yapmak ile görevli özel bir yargı yeridir. FISA kapsamında bir hâkim kararına dayanmaksızın, hukuka uygun kabul edilen iletişimin denetlenmesi kararı verilmesi mümkündür. ABD Başkanı, Başsavcı aracılığı ile bir mahkeme kararı bulunmaksızın 1 yıla kadar iletişimin denetlenmesine karar verebilir ki, bu kararın verilebilmesi için de, tedbire konu olan kimselerin Amerikan vatandaşı olmaması gerekir. FISA kapsamında gerek hâkim kararı ile ve gerekse ABD Başkanının Başsavcı aracılığı ile vermiş olduğu iletişimin denetlenmesi kararı kapsamında elde edilen materyaller, mahkemelerde delil olarak kullanılabilir.

- **Almanya**

Önleme dinlemesi Alman Hukukunda da kabul edilmiştir.⁹¹ Federal Almanya Anayasası'nın 10'uncu maddesinde, yazışma gizliliğine ve posta telgraf ve telefonla muhaberat gizliliğine dokunulamayacağı, bu dokunulmazlığa ancak bir kanunla sınırlama getirilebileceği hükme bağlanmıştır. Yine posta gizliliği hakkının da ancak bir kanunla sınırlandırılabilirliği, ancak sınırlandırmak amacıyla yürürlüğe konulacak kanunun, bu hakkın özüne dokunamayacağı hükme bağlanmak suretiyle haberleşme gizliliğinin temel bir hak olduğu açıkça belirtilmiştir. Alman Anayasasının 10'uncu maddesine ilişkin olarak çıkartılan ve 1968 yılında yürürlüğe giren (G 10) Kanununun 12'nci maddesi, 1994 yılında çıkartılan Suçlulukla Mücadele Kanunu ile değiştirilmiş ve hâkim kararı olmadan gerçekleştirilen telefon dinlemelerinin alanı genişletilerek, bu şekilde elde edilen bilgilerin istisnai hallerde delil olarak kullanılmasına yasal zemin hazırlanmıştır. Almanya Federal Cumhuriyetine karşı silahlı bir saldırı veya terör eylemleri yapılması tehlikesi, çok miktarda uyuşturucu maddenin Almanya'ya ithal edilmesi tehlikesi ve yurt dışında işlenen, paralarda sahtecilik suçları ile kara paranın aklanması suçlarından doğan tehlikeleri, "geç kalmadan" tespit etmek ve bu tür tehlikelere karşı devletin tedbir alabilmesini

⁹⁰ Nancy Chang, "The USA Patriot Act: What's So Patriotic About Trampling On The Bill Of Rights", Center for Constitutional Rights, 2001, <http://www.ratical.org/ratville/CAH/USAPAAanalyze.pdf> (Erişim tarihi 13.04.2013).

⁹¹ Feridun Yenisey ve Sinan Altunç, "İletişimin Denetlenmesi Hakkında", Mart 2007, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi, s.16, http://www.hukukturk.com/fractal/hukukTurk/pages/dwnldCntHT.jsp?pFilePath=doc_.fy_.makaleler&pFileName=CMK_135_hakkinda_yeni.doc (Erişim tarihi 02.05.2013).

sağlamak amacıyla hâkim kararı olmadan ve geniş kapsamlı bir şekilde telefon dinleme yetkisi tanınmıştır. Almanya'da, Alman vatandaşlarının hedef olduğu teknik dinlemeler, beş parlamentlerden oluşan bir heyet tarafından denetlenir. Yabancıların teknik dinleme faaliyetlerinin denetimi de, yine Federal Parlamentonun yetkisi dâhilindedir.

- **Fransa**

Fransa'da önleyici amaçlı iletişimin dinlenmesi 1991 yılında çıkartılan bir kanunla düzenlenmiştir.⁹² 91-646 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine göre "millî güvenliği, Fransa'nın bilimsel ve ekonomik varlığının temel unsurlarını korumak, terörizmi, örgütlü suçluluğu ve 10 Ocak 1936 tarihli Kanunla ilga edilmiş olan özel savaş gruplarının ve milislerin yeniden teşkili ve muhafazası hakkındaki çabaları ortaya çıkarmak amacı ile telekomünikasyon vasıtası ile yapılan haberleşmelere müdahaleye (girmeye) istisnai olarak (...) izin verilebilir."

Adı geçen kanunda önleme dinlemesine karar verilme prosedürü belirtilmiştir. Buna göre, önleme dinlemesine başbakan veya onun tarafından özel biçimde yetki verilmiş olan iki kişiden birisinin yazılı ve gerekçeli kararıyla izin verilir. Özellikle de içişleri bakanı bu konuda görevlendirilmektedir. Başbakan, izin verilen iletişime müdahale işlemlerinin yerine getirilmesinin bir merkezde toplanmasını teşkilatlandırır. Bu amaçla kurulun İletişimin Denetlenmesi Millî Kontrol Komisyonu, bir denetlemenin yasal olmadığını düşünürse buna son verilmesi için başbakana bir tavsiye gönderebilir.

Gerçekleştirilen önleme amaçlı iletişimin denetlenmesi işlemleri hakkında ilgisine geri bildirim yapılması söz konusu değildir. Önleme dinlemesi sonunda elde edilen bilgiler yargılama aşamasında delil olarak kullanılamaz. Önleme dinlemelerinin tek elden ve kanuna uygun olarak yürütülmesini sağlamakla görevli bir Güvenlik Dinlemeleri Millî Kontrol Komisyonu (Commission Nationale de Contrôle des Interceptions de Sécurité –CNCİS-) kurulmuştur. Bu komisyon bağımsız bir idari otoritedir. İletişimin denetlenmesi sonucu elde edilen bilgi ve kayıtların ceza yargılamasında delil olarak kullanılması yasaktır. İletişimin denetlenmesi tedbirleri devlete karşı suçlar, adam öldürme, yağma, organize suçlar, adam kaldırma suçları bakımından uygulanabilir.

⁹² Mustafa Taşkın, **Adli ve İstihbarî Amaçlı İletişimin Denetlenmesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008, ss.33-54.

2.3.1.2.3. Türk Hukukunda İletişimin Denetlenmesi

Anayasanın “Haberleşme Hürriyeti” başlıklı 22’nci maddesinde “Herkes, haberleşme hürriyetine sahiptir. Haberleşmenin gizliliği esastır. Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; haberleşme engellenemez ve gizliliğine dokunulamaz. Yetkili merciin kararı yirmi dört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırk sekiz saat içinde açıklar; aksi halde, karar kendiliğinden kalkar. İstisnaların uygulanacağı kamu kurum ve kuruluşları kanunda belirtilir.” hükmüne yer verilerek haberleşme özgürlüğüne vurgu yapılmış, bu özgürlüğün sınırlanabileceği durumlar ve bu durumlarda izlenecek yöntem belirlenmiştir.

Türk Hukuku’nda gerek adli ve gerekse istihbari amaçlı iletişimin denetlenmesi tedbiri konusunda 1999 yılında çıkarılan 4422 Sayılı Çıkar Amaçlı Suç Örgütleriyle Mücadele Kanunu⁹³ (ÇASÖMK) öncesinde her hangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. 1999 öncesi dönemde, adli amaçlı iletişimin denetlenmesi tedbiri, Mülga 1412 Sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu’nun 91’inci maddesinde yer alan, “Maznuna gönderilen mektuplar vesair mersule ve telgrafların posta ve telgraf hanede zaptı” koruma tedbirine kıyasla uygulanmaktaydı. Mahkemelerce, madde metninde geçen vesair mersule kavramının içerisine telefon gibi iletişim vasıtalarının da gireceği şeklinde yorumlanmıştır.⁹⁴ Ancak söz konusu kanun hükmünün geniş yorumlanarak telefon dinlemeye karar verilmesi, Ağaoğlu-Türkiye Kararı (Başvuru Nu: 27310/95) ile AİHS’e aykırı bulunmuştur.

4422 Sayılı ÇASÖMK’ün 2’nci maddesi, iletişimin denetlenmesine açıkça yer veren ilk kanuni düzenleme olmasına rağmen söz konusu hüküm, sadece adli amaçlarla ve bu kanunda sayılan çıkar amaçlı suçlar bakımından iletişimin denetlenmesine izin vermektedir. 4422 Sayılı Kanun, 31/03/2005 tarih ve 25772 Mükerrer Sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 23/03/2005 tarih ve 5320 sayılı kanunun 18’inci maddesi ile 1 Haziran 2005 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra adli amaçlı iletişimin denetlenmesine ilişkin olarak CMK’nın 135’inci maddesi uygulanmaya başlanmıştır. Ancak, istihbarat amaçlı iletişimin

⁹³ Resmî Gazete, Sayı: 23773, 01 Ağustos 1999.

⁹⁴ Fatih Birtok, **a.g.e.**.

denetlenmesi tedbiri konusunda, CMK kapsamında her hangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

5397 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile istihbari ve önleyici amaçlı iletişimin denetlenmesi düzenlenmiştir. 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5397 sayılı Kanun, iletişime istihbari ve önleyici amaçlı tedbir uygulama işleminin ne suretle gerçekleşeceği, kararların hangi makam tarafından ne gibi koşullara uyulmak suretiyle alınacağı, denetim kurallarının ve usullerinin nasıl olacağı düzenlenmiştir. Bu kanun ile istihbarat amaçlı dinleme yetkisi ilk kez kanuni bir zemine oturtulmuştur.

5397 sayılı Kanun ile PYSK ek 7’nci maddesinde değişiklik yapılmış, JTGYK’ye Ek 5’inci madde eklenmiş ve DİHMİTK’in 6’ncı maddesinin birinci fıkrası değiştirilmiştir. 5397 sayılı Kanunda telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimin tespiti, sinyal bilgilerinin değerlendirilmesi, dinlenilmesi ve kayda alınması ile birlikte teknik araçlarla izleme tedbirlerine yer verilmiştir. Ancak bu yetkilerden ilk üçü MİT, polis ve jandarmaya tanınırken “teknik araçlarla izleme” MİT’e tanınmamıştır.

Sayılan kurumlara kişiler arasındaki iletişimin denetlenmesine başvurabilme yetkisi veren sebepler ayrı ayrı düzenlenmiştir. MİT için bu sebepler “Bu Kanunun 4’üncü maddesinde sayılan görevlerin* yerine getirilmesi amacıyla Anayasanın 2’nci maddesinde belirtilen temel niteliklere** ve demokratik hukuk devletine yönelik ciddi bir tehlikenin varlığı halinde Devlet güvenliğinin sağlanması, casusluk faaliyetlerinin

* Madde 4 – Millî İstihbarat Teşkilatının görevleri şunlardır;

a) Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milleti ile bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına, güvenliğine, Anayasal düzenine ve millî gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında millî güvenlik istihbaratını Devlet çapında oluşturmak ve bu istihbaratı Cumhurbaşkanına, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile gerekli kuruluşlara ulaştırmak.

b) Devletin millî güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde; Cumhurbaşkanına, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile ilgili bakanlıkların istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılamak.

c) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Millî Güvenlik Kurulu ve Başbakan’a tekliflerde bulunmak.

d) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat ve istihbarata karşı koyma faaliyetlerine teknik konularda müşavirlik yapmak ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcı olmak.

e) Genelkurmay Başkanlığınca Silahlı Kuvvetler için lüzum görülecek haber ve istihbaratı, yapılacak protokole göre Genelkurmay Başkanlığına ulaştırmak.

f) Millî Güvenlik Kurulunda belirlenecek diğer görevleri yapmak.

g) İstihbarata karşı koymak.

Millî İstihbarat Teşkilatına bu görevler dışında görev verilemez ve bu teşkilat Devletin güvenliği ile ilgili istihbarat hizmetlerinden başka hizmet istikametlerine yöneltilemez. Millî İstihbarat Teşkilatı birimlerinin görev, yetki ve sorumlulukları Başbakanca onaylanacak bir yönetmelikte belirtilir.

** Madde 2 – Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.

ortaya çıkarılması, Devlet sırrının ifşasının tespiti ve terörist faaliyetlerin önlenmesine ilişkin olarak” şeklinde; polis için “Birinci fıkrada belirtilen görevlerin *** yerine getirilmesine yönelik olarak, 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun, casusluk suçları hariç, 250’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yazılı suçların**** işlenmesinin önlenmesi amacıyla” ve jandarma için “bu Kanunun 7’nci maddesinin (a) bendine ilişkin görevleri***** yerine getirirken önleyici ve koruyucu tedbirleri almak üzere, sadece kendi sorumluluk alanında 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanununun, casusluk suçları hariç, 250’nci maddesinin birinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentlerinde yazılı suçların işlenmesinin önlenmesi amacıyla” şeklinde sıralanmıştır.

2.3.1.2.3.1. Tedbirin Uygulanması

Hâkim ya da ilgili merci tarafından tedbirin uygulanmasına karar verilmesi ile birlikte, iletişimin denetlenmesi işlemi tamamen TİB’in denetimi altında gerçekleşmektedir. Ancak teknik olarak iletişimin denetlenmesi polis, jandarma ve MİT tarafından yerine getirilmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi TİB teknik olarak iletişimin denetlenmesi tedbirini doğrudan icra eden bir kurum olmayıp sadece iletişimin denetlenmesi işlemlerinin sağlıklı ve tek elden yürütülmesini, hâkim kararları çerçevesinde yapılmasını sağlamak ve bunu denetlemek maksadıyla kurulmuş bir merkezdir. TİB kanuna aykırı olarak yapılan herhangi bir iletişim tespitinin, kayda alınmasının, dinlenmesinin tespiti durumunda derhal Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunmakla yükümlüdür.

Bu anlamda TİB gerçekleştirdiği hukukî denetim ile Anayasamızın 22’nci maddesinde güvence altına alınan haberleşme özgürlüğünün uygulamaya

*** Polis, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasa düzenine ve genel güvenliğine dair önleyici ve koruyucu tedbirleri almak, emniyet ve asayiş sağlamak üzere, ülke seviyesinde istihbarat faaliyetlerinde bulunur, bu amaçla bilgi toplar, değerlendirir, yetkili mercilere veya kullanma alanına ulaştırır. Devletin diğer istihbarat kuruluşlarıyla iş birliği yapar.

**** 2.7.2012 günlü, 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ve 105’inci maddesinin (6) numaralı fıkrası ile 5271 sayılı Kanun’un 250’nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan Kanun’un geçici 2’nci maddesinin (7) numaralı fıkrasında, “Mevzuatta Ceza Muhakemesi Kanununun 250’nci maddesinin birinci fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemelerine yapılmış olan atıflar, Terörle Mücadele Kanununun 10’uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen ağır ceza mahkemelerine yapılmış sayılır.” denilmiştir.

***** Madde 7 – Jandarmanın sorumluluk alanlarında genel olarak görevleri şunlardır.

a)Mülki görevleri; Emniyet ve asayiş ile kamu düzenini sağlamak, korumak ve kollamak, kaçakçılığı men, takip ve tahkik etmek, suç işlenmesini önlemek için gerekli tedbirleri almak ve uygulamak, ceza infaz kurumları ve tutukevlerinin dış korunmalarını yapmak.

aktarılmasında önemli bir vazife üstlenmektedir.⁹⁵

Uygulamada bu yetkilerin ölçüsüzce kullanımı sorunun odak noktasıdır. Bu noktada her bireyi potansiyel fail olarak kabul etme eğilimi tehlikelidir.⁹⁶ Yargıtay bir kararı'nda: "Amacı ne olursa olsun hiçbir kuruma demokratik bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetinde yaşayan insanlar şüpheli görülerek ülke genelini kapsayacak şekilde yetki verilemeyeceği, anılan kanunların ilgili maddeleri gereğince talepte bulunan kolluk birimlerinin bulundukları yerler itibarıyla yetkili olan ve 5271 sayılı CMK'nın 250'nci maddesinin 1'inci fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemesi üyelerinin kendi yargı çevreleri ile ilgili karar vermeleri gerektiği, sınırsız bir yetki verilmesi suretiyle iletişimin tespit edilerek dinlenilmesine karar verilemeyeceği, yasa koyucunun amacının da bu olduğunun açık olduğuna" karar verilmiştir.

Tedbirin uygulama kapsamına ilişkin olarak, AİHM Kennedy-Birleşik Krallık Kararı'nda, "Mevzuatın, dinlemeye maruz kalacak kişi kategorisinin tanımlanması gerektiğini" ortaya koymuş ve "ilgili denetim kararlarında, dinlemeye maruz kalacak kişilerin, isimleri veya tariflerinin açık bir şekilde tanımlanmasının zorunlu olduğuna" karar vermiştir. 5397 Sayılı Kanunun, istihbarat amaçlı iletişimin denetlenmesi tedbirine ilişkin yazılı emir veya kararda: "Hakkında tedbir uygulanacak kişinin kimliği, iletişim aracının türü, kullandığı telefon numaraları veya iletişim bağlantısını tespiti imkân veren kodundan belirlenebilenler ile tedbirin türü, kapsamı ve süresi ile tedbire başvurulmasını gerektiren nedenler belirtilir." hükmü ve tedbirin uygulanabileceği suç türlerini; cmk'nın 250'nci maddesine atıf yapmak suretiyle sınırlandıran hükmü bir bütün halinde değerlendirildiğinde mevzuat hükümlerinin AİHM içtihatlarında yar alan, tedbirin uygulama alanının sınırlandırılmasına ilişkin prensiplere aykırı olmadığı açıktır.

2.3.1.2.3.2. Tedbirin Denetimi

İstihbarat amaçlı iletişimin denetlenmesi tedbirinin düzenlendiği kanun

⁹⁵ TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı, *Düşünce, İfade, Din ve Vicdan Özgürlüğü ile İlgili Sorunların İncelenmesi Amacıyla Kurulan Alt Komisyon Raporu: İletişimin Tespiti, Dinlenmesi, Kayda Alınması ve Haberleşme Özgürlüğünün İhlali İddialarının Araştırılması*, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/kr_telekulak_102008.pdf (Erişim tarihi: 14.11.2012).

⁹⁶ Veli Özer Özbek, *a.g.e.*, s.68.

* Yargıtay 9'uncu Ceza Dairesi Kararı, Esas 2008/874, Karar 2008/22381.(Karar yayımlanmamıştır. Aktaran Fatih Birtek, *a.g.e.*)

hükümleri bağlamında, tedbiri icra eden Polis, Jandarma ve MİT'in denetimi konusunda kötüye kullanımların önlenmesi bakımından kanuni güvence olarak denetleme tedbirleri ve cezai hükümler yer almaktadır.

5397 Sayılı Kanun söz konusu tedbirlerin, polis bakımından; sıralı kurum amirleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığının teftiş elemanları tarafından; jandarma bakımından, sıralı kurum amirleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve İçişleri Bakanlığının teftiş elemanları; MİT bakımından ise sıralı kurum amirleri, başbakanlık teftiş elamanları tarafından denetleneceği hükmünü içermektedir. Ancak denetimlerin şekli (rutin ya da belirsiz aralıklı olup olmadığı) ve kapsamı hakkında bir hüküm yoktur.

Söz konusu tedbirlerin "Başbakan'ın özel olarak yetkilendireceği kişi veya komisyon tarafından" denetlenmesine ilişkin kanun hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 29.01.2009 tarih ve Esas: 2005/85, Karar: 2009/15 Sayılı Kararında iptalin gerekçesi şu şekilde ifade edilmektedir:

"Yasa'yla yapılan düzenlemelerde ise, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülmesi gereken denetim etkinliğinin, Başbakan'ca "özel olarak yetkilendirilen" kişi ya da komisyona yaptırılabilmesine olanak sağlanmakta; ancak, Başbakan'ca özel olarak yetkilendirilecek kişi ya da komisyon üyelerinin niteliklerine ve komisyon üyelerinin sayısına yer verilmemektedir. 5397 sayılı Yasa'nın 1, 2 ve 3. maddeleriyle getirilen kuralların son fıkralarında ise, bu maddelerin uygulanmasına ilişkin ilke ve yöntemlerin çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Dolayısıyla, Başbakan'ca denetim için yetkilendirilecek kişi ya da komisyon üyelerinin nitelik ve sayılarının belirlenmesi yönetmeliğe bırakılmış olmaktadır. Oysa Anayasa'nın 128. maddesinin yukarıda açıklanan ikinci fıkrasında, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin yasayla düzenleneceği belirtilirken, bir görev için yetkilendirilecek kişinin yapılacak göreve uygun niteliklere sahip bulunması ve bunun, tersi uygulamaya neden olmaması için yasada gösterilmesinin amaçlandığı açıktır. Bu nedenle, Başbakan tarafından Yasa'da öngörülen etkinlikleri denetlemekle yetkilendirilecek kişi ya da komisyon üyelerinin, denetim görevine uygun düşecek

niteliklerine yine yasada yer verilmesi zorunludur.”

Bu bağlamda şikâyetler hakkında inceleme ve araştırma yapma yetkisine sahip bağımsız bir yapının kurulması ve şikâyet sahiplerinin, kendilerine yapılan bildirimden sonra bu birime şikâyetlerini sunabilmesi ile istihbarat amaçlı denetimin kötüye kullanılması önünde bir kanuni güvence sağlanabilir. AİHM’in Kennedy-Birleşik Krallık Kararı’nda tespit ettiği, “Kötüye kullanılmaya karşı bir önlem olarak, ilke olarak özenle istenen, bağımsız ve tarafsız bir hâkim denetiminin gerekliliği” şartı böyle bir komisyonun oluşturulması ile sağlanabilir. Örneğin İngiltere’de iki tür denetim mekanizması öngörülmektedir.⁹⁷ Bu denetim mekanizmaları, ilgili birimler bakımından denetim yıllık olağan denetim ile görevli olan, İletişimin Denetlenmesi Komisyonu ve ihlal iddiaları hakkında karar verme yetkisi bulunan ve adli bir yargılama makamı olarak ihdas edilen Soruşturma Güçleri Mahkemesi’dir.

2.3.1.2.3.3. Tedbire Maruz Kalanların Bilgilendirilmesi

Bu tür tedbirlere maruz kalanlara tedbiri denetleme ve buna karşı korunma olanağı da verilmelidir. Bu, “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık” olduğunu belirten Anayasanın 125’inci maddesinin bir gereğidir. Kaldı ki, “Temel hak ve hürriyetlerin korunması” başlığını taşıyan Anayasa madde 40’a göre, “Anayasa ile tanınmış hak ve hürriyetleri ihlal edilen herkes, yetkili makama geciktirilmeden başvurma imkânının sağlanmasını isteme hakkına sahiptir. Devlet, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve surelerini belirtmek zorundadır.”

5397 Sayılı Kanun’un 1,2 ve 3’üncü maddelerinde: “Uygulanan tedbirin sona ermesi halinde, dinlemenin içeriğine ilişkin kayıtlar en geç on gün içinde yok edilir. Durum bir tutanakla tespit olunur ve bu tutanak denetimde ibraz edilmek üzere muhafaza edilir” hükmüne yer verilmiş, iletişimi denetlenen kimselere karşı bildirim yükümlülüğü düzenlenmemiştir. Oysa adli amaçlı iletişimi düzenleyen CMK’nın 137’nci maddesinde şüpheli hakkında kovuşturmaya yer olmamasına dair karar verilmesi ya da gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet Savcısı tarafından verilen denetim emrinin hâkim tarafından onaylanmaması durumlarında denetimin durdurulacağı ve söz konusu kayıtların Cumhuriyet Savcısı’nın

⁹⁷ Fatih Birtok, **a.g.e.**.

denetiminde en geç 10 gün içinde yok edilerek durumun tutanakla tespit edileceğine ve bu işlem hakkında soruşturma evresinin bitiminden itibaren en geç 15 gün içinde Cumhuriyet Başsavcılığı'nın, tedbirin nedeni, kapsamı, süresi ve sonucu hakkında ilgisine yazılı olarak bilgi vermesi düzenlenmektedir.

Ancak Klass ve Diğerleri Kararı'nda AİHM: "İletişimin denetlenmesi tedbirinin uygulanmasından sonra tedbire maruz kalan kişilerin bilgilendirilmesinin gerekip gerekmediğinin her bir olay bakımından ayrıca değerlendirilmesi gerektiğini" ve "bazı durumlarda hakkında tedbir uygulanan kişiye yapılacak bildirimin tedbirin uygulanması ile ulaşılmak istenen uzun vadeli amacı tehlikeye sokabileceğine" karar vermiştir. İstihbarat amaçlı iletişimin denetlenmesi tedbirinin etkinliği ancak bu tedbirin gizliliği ve tedbire maruz kalan kişilerin haberdar edilmemesi ile mümkün olduğu için, iletişimin denetlenmesi tedbiri bakımından, AİHS'nin 8'inci maddesi bağlamında hukuka uygun bir müdahale var ise sadece müdahalenin sonradan tedbire maruz kalan kişilere bildirilmemiş olması tedbirin uygulanmasını hukuka aykırı olarak nitelendirmeye yetmeyecektir. Böyle bir bildirim olmadan bireylerin hukuka aykırı bir müdahaleyi tespit edebilmesi ve haklarını arayabilmeleri olanaksızdır.

Mart 2012'de TBMM'de önleme dinlemesinin tamamen kaldırılması için kanun teklifi verilmiş olup teklif halen ilgili komisyondadır. Teklifin gerekçesinde iki hususa dikkat çekilmektedir. Bu hususlar aslında önleme dinlemesiyle ilgili olarak tartışmanın da özünü oluşturmaktadır. Birinci olarak dinleme işlemleri kısa bir süre içinde hâkim onayına sunulmakta ise de bunun sivil otoritenin kontrolü için yeterli olmadığı, kolluk amirlerince resen uygulanmaya başlanan bu tedbirlerin hâkim tarafından kaldırılmasının pratikte hemen hemen imkânsız olduğu ifade edilmektedir. İkinci olarak ise kişinin suç işleyeceği ve dolayısıyla bu kişinin eyleminin önlenmesi gerektiği kanaatine nasıl varılacağı belli olmadığından suç işlenmesinin önlenmesi amacıyla dinleme yapılmasının hukuka uygun olmadığı iddia edilmektedir. Gerekçede böyle bir kanaate varılması için en azından kişinin suçun maddi unsurunu oluşturan hazırlık veya icra hareketlerine başladığına dair bazı emareler bulunması gerektiği, bu durumda da zaten suç işlenmeye başlamış sayılacağından soruşturma yapılması gerekeceği değerlendirilmektedir.

2.3.2. Kişisel Verilerin İşlenmesi

Kişisel veri, kişilerin isimleri, adresleri, telefon numaraları, hastalıkları, banka hesap numaraları, kredi kartları, şifreleri, mali kayıtları, aldığı cezalar, arkadaşları, akrabaları gibi bilgilerdir. Bu veriler bugün hayatın her alanında gerek kamu ve gerekse özel sektör tarafından yaygın olarak kaydedilmekte, başkalarına transfer edilmekte, paylaşılmaktadır. Bu işlemlere verinin işlenmesi denilmektedir.

Millî güvenlik söz konusu edildiğinde kişisel verilerin ölçüsüzce işlenmesine Amerika Birleşik Devletlerinin bir uygulaması örnek olarak verilebilir. 11 Eylül saldırıları sonrası ABD'nin terörle mücadele kapsamında yürüttüğü çalışmalardan birisi de ülkeye giriş çıkışların daha kontrollü hale getirilmesidir. Bu kapsamda başlatılan tedbirlerden olan "Yolcu İsimleri Kaydı"na (Passenger Name Record) AB büyük bir tepki göstermişse de, AB vatandaşlarına ait yolcuların kayıtlarının tutulmasını sağlayacak mutabakat zaptı bazı AB üye devletleri ile ABD arasında 2007 yılının Temmuz ayında imzalanmıştır. Bu anlaşmayı imzalayan üye devlet vatandaşlarının yolcu olarak Avrupalı havayolu şirketleriyle ABD'ye seyahatlerinde, bu yolcuların kişisel verileri, terörle mücadele kapsamında ABD'nin bir dizi kurumlarına iletmeye başlanmıştır. Bu veriler, ABD'de 15 yıl süreyle saklanacak olup, elde edilen veriler bazı kişilerin ABD'ye girişlerinin reddedilmesine de sebep olabilmektedir. ABD yetkilileri gerekiyorsa kişilere ait sağlık durumu, siyasi görüş veya etnik köken gibi hassas verileri de isteyebilmektedir.⁹⁸

Konuyla ilgili önemli olan bir düzenleme 1981 tarihli ve 108 sayılı, "Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesidir." Bu Sözleşme'nin 2'nci maddesi, kişisel veriyi belirli veya belirlenebilir bir kişiye ait tüm bilgiler şeklinde tanımlamaktadır. Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan "Kişisel Verilerin Korunması Kanun" tasarısında da bu tanım benimsenmiştir. Sözleşme'nin 5'nci maddesine göre, kişisel veriler açıkça belirlenmiş meşru amaçlar için, toplanma gerekçesiyle sınırlı olmak ve gerekli olan süreyi aşmamak şartlarıyla tutulabilir. 6'ncı maddede ise, kişinin ırkî ve etnik kökeni, siyasi düşüncesi, dini veya benzer inançları, sağlık, cinsel hayat ve ceza mahkûmiyetleriyle ilgili verileri hassas veri olarak kabul edilerek, bunların toplanmasına ve işlenmesine ulusal mevzuatta koruyucu tedbirlerinin alınması

⁹⁸ Dilek Yüksel Civelek, *Kişisel Verilerin Kullanılması ve Bir Kurumsal Yapılanma Önerisi*, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Nisan 2011, s.83 (**Yayımlanmış Uzmanlık Tezi**).

şartıyla izin verilmektedir. Sözleşme'nin 9'uncu maddesinde de, kamu güvenliğinin sağlanması, suçla mücadele edilmesi, ilgilinin veya üçüncü kişilerin hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması ile kişisel verilerin korunmasının sınırlanabileceği belirtilmiştir.

Avrupa Konseyince 2002'de kabul edilen, "İnsan Hakları ve Terörle Mücadele Hakkında İlkeler", rehberinde de, devletin güvenlik birimleri bünyesinde herhangi bir yetkili merci tarafından kişisel veri ve bilgilerin toplanması ve incelenmesinin, yasayla yapılması, amacıyla orantılılık içermesi ve bağımsız bir makamın gözetimine tâbi olması şartıyla meşru olduğu ifade edilmiştir. Rehberde, "Bir yandan, demokratik bir toplumun(...)kendisini korumak üzere birtakım önleyici ya da bastırıcı tedbirler alması gerekirken, öte yandan, kamu makamları(...)Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve diğer enstrümanlarda belirlenmiş olan insan hakları ve temel özgürlükleri gözetmek konusunda yasal bir yükümlülük altındadır", ifadesi de yer almaktadır.⁹⁹

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin, "Emniyet Alanında Kişisel Verilerin Kullanılmasını" düzenleyen R(87)15 sayılı Tavsiye Kararına göre ise, verilerin polisiye amaçlarla toplanmasına ancak gerçek bir tehlikenin önlenmesi ya da belirli bir suçun engellenmesi için zorunlu olması durumunda başvurulması gerekmektedir. Kişinin bilgisi dışında kişiye ilişkin verilerin toplanması ve saklanması durumunda, bu veriler silinmediği takdirde, kişiye bu konuda bilgi verilmesi de bu ilke çerçevesinde istenmiştir.¹⁰⁰

AİHS kişisel verilerin korunması ile ilgili ayrı bir hüküm içermemekle birlikte, AİHM bu verilerin özel yaşam alanı içinde yer aldığını kabul ederek, konuyu 8'nci madde kapsamında incelemektedir. AİHM özel hayatı, kişinin kendi hayatını istediği gibi yaşayabileceği bir iç alan ve bunun da ötesinde, başkalarıyla ilişki kurmak ve bu ilişkileri geliştirmek suretiyle özgür olarak kişiliğini oluşturmasını ve geliştirmesini sağlayan daha geniş bir alandan ibaret görmektedir.

Nitekim AİHM, Klass ve Diğerleri-Almanya (1978) davasında, bireyin özel hayatına ilişkin verilerin kamusal organlar tarafından toplanmasına, saklanmasına

⁹⁹ Avrupa Konseyi, *İnsan Hakları ve Terörle Mücadele Hakkında İlkeler*, 2002, s.16, http://www.jp.coe.int/upload/90_guidelineshumanrights_terrorism_tur.pdf (Erişim tarihi: 15.11.2012).

¹⁰⁰ Songül Atak, (2010), "Avrupa Konseyi'nin Kişisel Veriler Açısından Sağladığı Temel Güvenceler", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 87, s.106.

ve işlenmesine dayanak oluşturacak önemli ilkeleri belirlemiştir. Mahkeme bu davada, mektupların ve telgrafların okunmasına, telefon görüşmelerinin dinlenmesi ve kaydedilmesine olanak tanıyan bir yasanın Sözleşme'ye uygunluğunu incelemiştir. Bu kararda, Mahkeme, bireyin özel yaşamı kapsamındaki bilgilere ilişkin kamusal müdahaleleri, bireyi koruyucu uygun ve etkili garantiler içeren yasal düzenlemeler ve istismar ve kötü kullanıma karşı güvenceler bulunmadığı sürece Sözleşmenin 8'nci maddesinde belirtilen hakların bir ihlali olarak değerlendirmiştir.¹⁰¹ Mahkeme, istihbarat örgütlerinin gizli izleme yoluyla bireylerin haklarına yönelik gerçekleştirdikleri müdahalelerin etkili bir denetime tabi olması gerektiğini, ulusal güvenlikten kaynaklanan ihtiyaçlara her durumda öncelik verilemeyeceğini, sınırsız önlemler alınmasına izin veren bir yasanın demokrasi için tehdit oluşturacağını ve Avrupa ülkelerinin casusluk ve terörizmle mücadeleyi gerekçe göstererek uygun gördükleri her türlü tedbiri alamayacaklarını önemle vurgulamıştır.

AİHM, Leander-İsveç (1987) kararında ise, başvuru hakkında güvenlik soruşturması yapılması suretiyle bilgi toplanmasının ve bunların doğruluğuna ilişkin olarak kendisine itiraz hakkı verilmemesinin, AİHS 8'inci madde kapsamında özel hayatın gizliliğine müdahale oluşturduğuna, ancak, bu müdahalenin aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince millî güvenliği koruma meşru amacını gerçekleştirmek için taraf devletlere tanınan geniş takdir hakkı içinde olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bununla birlikte, Mahkeme, verilerin toplanmasına olanak tanıyan düzenlemelerin makul denetim mekanizmaları öngörmek zorunda olduğunu, bunların da, hangi durumlarda verilerin toplanabileceği, ne kadar süre ile muhafaza edileceği ve imhasına ilişkin hususlara yer vermesi gerektiğini not etmiştir.

Mahkeme ayrıca Amann-İsviçre (2000) davasında bireyin özel yaşamına ilişkin bilgilerin kamu görevlileri tarafından saklanması özel yaşama bir müdahale oluşturduğunu kabul etmiştir. Yapılan müdahale yasaya dayanmakla birlikte, mevcut yasal düzenleme yeterli korumayı sağlamamaktadır. İlgili yasada savcılığın veri toplama, kaydetme ve saklama yetkisini kullanma şartları ve kapsamı belirtilmemekte, hangi bilgilerin saklanacağı ve nasıl bir yöntem izleneceği konusunda açıklık bulunmamaktadır.¹⁰²

AİHM'nin Rotaru-Romanya (2000) kararı da konumuz açısından önem taşımaktadır. Bu davada, Romanya İstihbarat Örgütü'nün başvuru hakkında

¹⁰¹ AİHM, Klass ve Diğerleri-Almanya Kararı, para. 50.

¹⁰² AİHM, Amann- İsviçre Kararı, para. 76 ve 80.

tuttuğu gizli dosya ele alınmıştır. İlgili devlet, dosyada yer alan bilgilerin özel yaşama ilişkin olmadığını, kamusal alandaki faaliyetlerle ilgili olan bilgileri içerdiğini ileri sürmüştü de, Mahkeme, 108 sayılı Sözleşme'nin kişisel veri tanımına atıfla, bunu kabul etmemiştir. AİHM, terörle mücadelede özel yöntemlerin kullanılabileceğini kabul ederek, istisnâ hallerde ve bir yasal düzenlemeye dayanmak şartıyla, demokratik bir toplumda millî güvenlik ve/veya asayişin bozulması ya da suçun önlenmesi gibi amaçlar dâhilinde veri toplanabileceğini kabul etmektedir.¹⁰³ AİHM, yetkili otoriteler tarafından kişinin kamusal hayatına ilişkin bilginin sistematik olarak toplandığı ve saklandığı durumları özel hayat kapsamında değerlendirerek, bunun kişinin çok uzak geçmişle ilgili bilgiler içermesi halinde dahi geçerli olduğunu ifade etmiştir. Mahkeme, yürürlükte olan yasanın millî güvenliği etkileyecek bilgilerin toplanmasına, kaydedilmesine ve gizli dosyalarda arşivlenmesine izin verdiğini saptamış ancak bu yasanın AİHS ile uyumlu olmadığını tespit etmiştir. AİHM, hangi koşullar altında, hangi amaçla, ne kadar süreyle kamu otoritelerinin özel hayatla ilgili bilgileri saklayacağı ve kullanacağını belirsizliğini, istismarlara karşı hiçbir önlem alınmamasını, kötüye kullanımı engellemeye yönelik etkili denetim mekanizmalarının öngörülmemesini ve verilerin değerlendirilmesine ilişkin hukuki sınırlar çizilmemesini, AİHS'nin 8'inci maddesinin ihlali olarak görmüştür.¹⁰⁴

Mahkeme, Segerstedt-Wiber ve Diğerleri-İsveç (2006) davasında da kişisel verilerin kamu birimleri tarafından toplanması ve saklanması incelenmiştir. Başvurucular, kişisel verilerinin gizli polis biriminde saklanması ve bunların içeriği hakkında kendilerine bilgi verilmemesinin AİHS 8'inci maddeye aykırı olduğunu ileri sürmüşlerdir. AİHM saklanan bilgilerin özel hayata ait bilgiler olduğunu tespit etmiştir. Ancak, ilk başvuru bakımından, bu bilgilerin bir kısmının suçun önlenmesi amacı taşıması nedeniyle ihlal bulmamıştır. Aynı şekilde saklanan verilerin tamamının başvurularda açıklanmamasını da, ilgili yasanın buna izin verip, yeterli güvenceyi sağladığı gerekçesiyle 8'inci maddeye aykırı bulmamıştır. Buna karşılık Mahkeme, diğer başvurulardan, toplanan ve muhafaza edilen verilerin katıldıkları siyasi faaliyetler ilgili olması ve bu faaliyetlerin taraf devletin millî güvenliğini tehdit ettiğine dair yeterli kanıtın olmamasından hareketle, bu verilerin sürekli saklanması, Sözleşme'nin 8'inci maddesini ihlal ettiği sonucuna varmıştır.¹⁰⁵

¹⁰³ AİHM, Rotaru-Romanya Kararı, para. 57 ve 58.

¹⁰⁴ AİHM, Rotaru-Romanya Kararı, para. 59.

¹⁰⁵ AİHM, Segerstedt-Wiber ve Diğerleri-İsveç Kararı, para.88-9.

Anayasa Mahkemesi de, Türkiye İstatistik Kanunuyla ilgili bir kararında (Esas 2006/167, Karar 2008/86) istenecek bilgilerin kapsam ya da sınırlarının belirsizliğinin, bireyi idareye karşı korumasız bıraktığını, bunun da Anayasa'nın özel hayatın gizliliğini koruyan hükümlerine aykırı olduğunu tespit etmiştir.

Öte yandan Anayasa Mahkemesinin 2010/40 esas sayılı kararında kişisel verilerin korunması hakkının sınırsız olmadığı ifade edilmektedir. Karar göre "Kişisel verilerin korunması hakkı, veri sahibinin mutlak ve sınırsız bir veri hâkimiyetini mümkün kılmamaktadır." Nitekim Türkiye'nin imzaladığı ancak uygulama kanununun yürürlüğe konamaması nedeniyle taraf olmadığı 1981 tarihli ve 108 sayılı Kişisel Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Kişilerin Korunmasına Dair Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin 9'uncu maddesinde de devlet güvenliği, kamu güvenliği, devletin ekonomik menfaatlerinin korunması ve suçlarla mücadele edilmesi, ilgilinin veya üçüncü kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması ile verilerin istatistikî veya bilimsel amaçlarla kullanılması durumlarında kişisel verilerin korunmasına sınırlamalar getirilebileceği öngörülmüştür. Bu nedenle, kişisel verilerin korunması temel hakkına kamu yararı nedenlerine dayalı olarak müdahale edilebilmesine imkân tanınmaktadır.

Şu ana kadar anlatılanlardan iki önemli sonuç ortaya çıkmaktadır. İlk olarak, uluslararası sözleşmeler ve mahkeme kararlarına baktığımızda, suçla (özel olarak da terörle) mücadelede, kişisel verilerin toplanması, saklanması ve işlenmesi yakın ve somut bir tehlike varsa meşru görülmektedir. İkinci olarak ise, ilgili yasal düzenlemelerin ucu açık ve belirsiz olmamasının önemi vurgulanmakta ve bu işin bağımsız, dışsal bir otorite tarafından denetlenmesi gerektiğinin altı çizilmektedir.

Ülkemizde kişisel verilerin işlemeye ilgili yeterli ve açık bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu verilerin kontrolsüz şekilde işlenmesi, bazı temel hakların ihlal edilmesine sebep olmaktadır. Yine ülkemizde kişisel verilerin işlenmesi süreçlerini kontrol edecek ve denetleyecek bir kurum da bulunmamaktadır. Kişisel verilerin korunması konusunda yasal düzenleme yapılması ve düzenleyici ve denetleyici bir kurum kurulması Avrupa Birliği müzakere fasıllarından "Yargı ve temel haklar, Polis iş birliği, Bilgi Toplumu ve Medya, Tüketici ve Sağlığın Korunması" fasılları ile yakından ilgilidir. İlerleme Raporları, Katılım Ortaklığı Belgesi, 23'üncü Fası Tarama Sonu Raporu gibi belgelerde bu Kanunun yürürlüğe girmemiş olması önemli bir eksiklik olarak nitelendirilmektedir.

TCK 135, 136, 137, 138, 139 ve 140'ncı maddelerinde kişisel verilerle ilgili düzenleme vardır. Kişisel verilerin hukuka aykırı olarak işlenmesi suç sayılmış, ancak hangi hallerde hukuka aykırı, hangi hallerde hukuka uygun olduğuna dair düzenleme bulunmamaktadır. 2010 yılında Anayasada yapılan değişiklikle kişisel verilerin korunması temel bir hak olarak koruma altına alınmış ve diğer detayların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir.*

2.3.2.1. Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı

Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı ile ilgili ilk çalışmalar 1989 yılında başlamış ve 2000'li yıllara kadar çeşitli tasarılar hazırlanmış ancak çalışmalar sonuçlandırılmamıştır.

Tasarı taslağı ilk olarak 17.07.2003 tarihinde Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü'nün görüşüne sunulmuştur. Ancak uzun bir süreç sonunda 2008 yılına gelindiğinde TBMM Genel Kurul Gündemine alınamamıştır. TBMM İçtüzüğü'nün 77'inci maddesi uyarınca, bir yasama döneminde sonuçlandırılmayan kanun tasarısı ve tekliflerinin hükümsüz sayılması sebebiyle tasarı hükümsüz kalmıştır. Başbakanlık tarafından tasarının doğrudan yenilenmesi istemi yerine, tasarının günün koşullarına göre güncellenmesi amacıyla tasarı, 15.09.2011 tarihinde Adalet Bakanlığı Kanun Genel Müdürlüğü'ne gönderilmiştir. 8 Haziran 2012 tarihinde Adalet Bakanlığı Kanunlar Genel Müdürlüğü resmî sitesinde "Kişisel verilerin korunması alanında mukayeseli hukukta ve uluslararası belgelerde meydana gelen gelişme ve değişimler göz önüne alınarak güncellenen Kişisel Verilerin Korunması Kanun Tasarısı Başbakanlığa yeniden sevk edilmiştir."¹⁰⁶ duyurusu yapılmıştır. Sonuç olarak güncellenmiş yeni taslak kamuoyu ile henüz paylaşılmamıştır. Bu sebeple TBMM sitesinde yer alan tasarı, hükümsüz tasarı metnidir.

Tasarı metninde kanunun amacı "kişisel verilerin işlenmesinde kişinin temel hak ve özgürlüklerini korumak ve kişisel verileri işleyen gerçek ve tüzel kişilerin

* 1982 anayasası md.20/3:(Ek fıkra: 07/05/2010-5982 S.K./2. md.) Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.

¹⁰⁶ Kanunlar Genel Müdürlüğü Resmî İnternet Sayfası, **08 Haziran 2012 tarihli duyuru**, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/> (Erişim tarihi: 12.04.2013).

uyacakları esas ve usulleri düzenlemektir.”¹⁰⁷ şeklinde ifade edilir. Tasarı kişisel veriyi “Kimliği belirli veya belirlenebilir gerçek kişiye ilişkin her türlü bilgi” olarak; kişisel verilerin işlenmesini ise “Kişisel verilerin tamamen veya kısmen, otomatik olan veya olmayan yollarla elde edilmesi, kaydedilmesi, depolanması, muhafaza edilmesi, değiştirilmesi, yeniden düzenlenmesi, açıklanması, elde edilebilir hale getirilmesi, sınıflandırılması ya da kullanılmasının engellenmesi gibi veriler üzerinde gerçekleştirilen her türlü işlemi” olarak tanımlamaktadır.

Tasarıya göre bazı belirli şartlar dışında kişisel veriler ilgili kişinin açık rızası olmaksızın işlenemez. Yine bazı durumlar istisna olmak üzere kişilerin ırkı, etnik kökeni, siyasî düşüncesi, felsefî inancı, dini, mezhebi veya diğer inançları, dernek, vakıf ya da sendika üyeliği, sağlığı veya cinsel hayatıyla ilgili verileri, özel nitelikli kişisel veriler olup bunların işlenmesi yasaktır.

Tasarıya göre herkes, veri sorumlusuna başvurarak kendisiyle ilgili; kişisel veri işlenip işlenmediğini öğrenmek, verileri işlenmişse buna ilişkin bilgi talep etmek, verilerin işlenme amacı ile bunların amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını öğrenmek, yurtiçinde veya yurtdışında verilerin aktarıldığı üçüncü kişileri bilmek, verilerin eksik veya yanlış olması hâlinde bunların düzeltilmesini istemek, kişisel verilerin silinmesini veya yok edilmesini istemek, işlenen verilerin münhasıran otomatik sistemler vasıtasıyla analiz edilmesi suretiyle kişinin kendisi aleyhine bir sonucun ortaya çıkmasına itiraz etmek, verilerinin kanuna aykırı olarak işlenmesi sebebiyle zarara uğraması halinde zararın giderilmesini talep etmek gibi haklara sahiptir.

Tasarıyla, verilen görevleri yapmak üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip Kişisel Verileri Koruma Kurumu kurulması öngörülmektedir.

Ancak tasarı istihbarat faaliyetlerini kapsam dışına almaktadır. İstisnalar başlıklı bölümde:

MADDE 28 - (1) Bu Kanun hükümleri, aşağıdaki hallerde uygulanmaz;

d) 4/7/1934 tarihli ve 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu, 10/3/1983 tarihli ve 2803 sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri

¹⁰⁷ **Kişisel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı**, www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0576.pdf (Erişim tarihi: 13.04.2013).

Kanunu ile 1/11/1983 tarihli ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunun istihbari faaliyetlere ilişkin hükümleri çerçevesinde kişisel verilerin işlenmesi halinde.

e) Kişisel verilerin, millî güvenlik ve millî savunma amacıyla işlenmesi halinde.

Ayrıca tasarıda kişisel verilerin talep edilmesi, silinmesi gibi ilgili kişilere tanınan hakların, yalnızca millî güvenliğin korunması, millî savunmanın gerçekleştirilmesi, suçun önlenmesi veya istihbarat amacıyla kanundan kaynaklanan bir görevin yerine getirilmesi ile ceza soruşturma veya kovuşturmasına zarar verilmesinin engellenmesi nedenleriyle sınırlandırılabilmesi ifade edilmektedir.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 9'uncu maddesinde KDGM'nin ana hizmet birimlerinden olan Araştırma-Geliştirme Daire Başkanlığının terörle mücadele alanında, veri, bilgi ve belgeleri toplayabileceği, tasnif edebileceği, analiz ve değerlendirmeler yapabileceği hükmüne bağlanmaktadır. Anayasa mahkemesi söz konusu düzenlemenin iptali istemini reddederken gerekçesini şu şekilde ortaya koymaktadır:

“Terörle mücadele alanında strateji ve politikalar geliştirmekle görevli olan Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının kendisine verilen görevleri yerine getirebilmesi için kişisel veriler de dâhil olmak üzere bir takım bilgi ve belgelere ihtiyacının bulunması kaçınılmazdır. Maddede veri ve bilgilerin terörle mücadele alanıyla sınırlı olacağı açıkça ifade edilmiştir. TCK'nın kişisel verilerin korunmasına ilişkin cezai hükümleri, Müsteşarlık personeli için de geçerlidir. Bu nedenle, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığına terörle mücadele alanıyla sınırlı olmak üzere verilen veri ve bilgi toplama yetkisinin özel hayatın gizliliği kapsamında kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına ölçüsüz bir müdahale olduğu söylenemez.”

2.4. İSTİHBARATIN SİYASALLAŞMASI

Demokratik denetimin en önemli işlevi, devlet gücünün yanlış kullanımını önlemektir. Tarih bize gücün insanları yanlış yollara saptırdığını ve bu yüzden otoritenin zamanla insanlara karşı kullanılabileceğini göstermiştir.

Tehdit ve risklerin algılanmaları, bilgi toplanması, analizi ve değerlendirilmeleri istihbarat örgütleri tarafından yapılmakta, bunun neticesinde devletin millî güvenlik politikaları şekillenmektedir¹⁰⁸. Bu politika, diğer güvenlik birimlerinin temelini oluşturduğundan tehdit ve risk değerlendirmelerin iç siyasi endişelerden uzak ve demokratik anlayışla yapılması şarttır. Bu bakımdan, çok önemli sonuçlar doğuran hayati konularda karar vermeyi destekleyen istihbarat ürünleri üzerinde kontrol diğer devlet kuruluşlarından daha da önemlidir.

David Kahn, “İstihbaratın Tarihsel Teorisi” adlı makalesinde, istihbaratın iki temel prensibinden söz etmektedir. İlki istihbaratın fonksiyonu ile ilgilidir ve “gücü çekmek ve kumandayı / yönetimi sağlamlaştırmak (dengelemek)” şeklinde özetlenebilir. Khan’a göre istihbaratın ikinci temel prensibi ise, istihbaratın savaşta ya da mücadelede esas unsur değil, yardımcı kuvvet olduğudur.¹⁰⁹ Yani istihbarat tek başına bir şey ifade etmez. Ancak nihai karar verici tarafından kullanıldığında ya da diğer bir ifade ile itibar gördüğünde anlam kazanır.

Siyasi karar vericiler karar verme sürecinde istihbaratı girdi olarak kullanırlarken istihbarat teşkilatları da siyasi karar organının istediği konularda bilgi toplama, analiz etme ve operasyon yapma durumundadırlar. Elbette karar vericilerin öngörmediği tehditler de istihbarat teşkilatları tarafından ajandaya alınır. Çünkü kendilerinden beklenen en önemli fonksiyonlardan biri erken ikaz aracı olarak çalışmalarıdır. Dolayısıyla istihbarat toplama ve analiz süreci ile karar verme süreci sürekli etkileşim halindedir. Ancak yine de Pillar’a göre bu iki fonksiyon kesin şekilde birbirinden ayrı kalmalıdır. Pillar bu ayrılığı şu şekilde ifade eder:¹¹⁰ “İstihbarat teşkilatlarının, özellikle alenen, bir politikanın avukatlığını yapmamaları kritik bir husustur. Eğer yaparlarsa güvenilirlikleri ve tarafsızlık iddiaları için en önemli esası kaybetmiş olurlar.” Pillar bu ifadelerinde etik kurallara vurgu yapmaktadır. Yoksa istihbarat ve siyasi karar verme sürecinin mekanik olarak birbirlerinden bağımsız olmaları düşünülemez.

Temel görevi bilgi toplamak ve analiz etmek olan istihbarat teşkilatlarının, siyasi olarak istismar edilmesi ihtimali vardır. İstihbaratın siyasallaşması olarak ifade

¹⁰⁸ Ahmet Küçükşahin, “Türkiye’nin Güvenlik Strateji Belgesi Nasıl Hazırlanmalıdır?”, **Güvenlik Stratejileri Dergisi**, Haziran 2008, Sayı: 7, s.9.

¹⁰⁹ David Kahn, **a.g.e.**, s.6.

¹¹⁰ Paul R. Pillar, “Intelligence, Policy and the War in Iraq”, **Foreign Affairs**, March-April 2006, 85(2), p.16.

edilen böyle durumlarda istihbarat teşkilatları korumayı amaçladıkları toplum ve siyasi sistem için bir tehdit halini alabilirler.¹¹¹ Tarihte bu tür durumlara oldukça fazla örnek bulmak mümkündür.

Demokratik olsun veya olmasın devletlerin istihbarat faaliyetleri kaçınılmaz bir şekilde siyasetle bağlantılıdır ve hükümetler istihbarattan politikalarını yürütmek için yararlanırlar. Bu anlamda aslında her istihbarat siyasidir.¹¹² Burada sorgulanması gereken husus söz konusu siyasetin devletin menfaatlerine mi yoksa iktidarın veya bazı kişilerin menfaatine ya da ihtiraslarına mı hizmet ettiğidir.

İstihbaratın siyasallaşması ABD'nin dış istihbarattan sorumlu teşkilatı Central Intelligence Agency (CIA) tarafından “bilginin ve yorumunun istihbarat yetkilileri tarafından, karar vericilerin ön kabullerine göre, profesyonel olmayan şekilde manipüle edilmesi” şeklinde tanımlanmaktadır.¹¹³ Genellikle bu manipülasyonun kaynağının siyasi baskılar olduğunu söylemek yanlış olmaz. Ancak şuna da dikkat çekmek gerekir ki siyasi karar makamının istihbaratçılara yaptığı her türlü baskı siyasallaşma tanımına girmez. Söz gelimi durumsal nedenlerden kaynaklanan baskılar (zaman kısıtlaması nedeniyle analizin çabuk olması için yapılan baskı) bu bağlamda düşünülebilir.¹¹⁴

Hükümete fazla yakınlık da bir baskı unsuru olabilir. İstihbarat teşkilatının başındaki kişi doğal olarak hükümet ile yakın olmalıdır. Fakat bu yakınlık objektifliğin kaybedilmesi açısından risklidir. Yakınlıkta aranan denge istihbaratçının çok fazla işin (hükümet etme işi) parçası olma isteği yönünde bozulursa, analist hükümetin hoşuna gitmeyecek fikirleri öne sürmekten çekinmeye başlayabilir. Üst düzey karar vericiler, istihbarat teşkilatları tarafından icra edilen ve potansiyel olarak tartışmalı olan faaliyetler hakkında kasten bilgilendirilmezler ya da bilgilendirilmemeyi tercih ederler. Bu durum gayri resmî olarak “makul inkâr doktrini” olarak tanımlanır. Makul inkârın öğeleri şunlardır:

- Bir faaliyet hakkındaki malumata az sayıda kişinin vakıf olması
- Resmî onay süreçlerinin var olmaması ya da işlememesi

¹¹¹ Hans Born, *a.g.e.*, s.64.

¹¹² Hans Born vd., *Who is Watching The Spies? Establishing Intelligence Services Accountability*, Potomac Books, Washington, 2005, p.12.

¹¹³ The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, *Report to the President of the United States*, 2005, p.187, http://govinfo.library.unt.edu/wmd/report/wmd_report.pdf (Erişim tarihi: 03.11.2012).

¹¹⁴ *a.g.e.*, s.188.

- Faaliyetin icrasında çok az ya da hiç kayıt tutulmaması
- Faaliyet sırasında tutulan dosyaların imhası¹¹⁵

Böyle icra edilen bir faaliyetin sadece birinci derecede ilgililer (emir veren ve icra edenler) tarafından bilinerek başlaması ve bitmesi muhtemeldir. Hatta icracıların faaliyetin sadece belirli aşamalarından haberdar olması durumunda konunun bütününe vakıf olmaması da ihtimal dahilindedir. Bu durum en çok ülke dışında gerçekleştirilen örtülü eylemler için geçerlidir. Ancak ülke içindeki skandallar siyasi kariyerleri açısından ülke dışındakilerden daha zarar verici olduğundan söz konusu doktrindeki tavır ülke içinde de geçerli olabilir.¹¹⁶

Bazı faktörler de istihbaratçıların hata yapma cesaretine sahip olmasını engelleyerek istihbaratçı üzerinde baskıya neden olabilir. Bu gibi durumlarda istihbaratçı risk almak yerine hükümetin düşüncesini destekleyici ürün ortaya koyarak başarısızlık halinde ortaya çıkacak sorumluluğu üzerinden atma eğiliminde olabilir. Örneğin hafife almanın sonuçlarının ağır olacağı durumlarda en kötü duruma karşı hazır olma yönünde bir eğilim olabilir. Yani en kötü duruma göre yapılacak hazırlıkta başarısızlık ihtimali azalır. Benzer şekilde istihbarat ürününün kullanıcıları (müşteriler) istihbarat teşkilatının yeterliliğinden şüpheli olduğunda, teşkilatın güvenilirliği büyük bir istihbarat başarısızlığıyla zarar gördüğünde istihbaratçı risk almaktan ve hata yapmaktan çekinebilir.

İstihbaratın siyasallaşmasında istihbarat -normal olarak- siyasi karar verme sürecinde girdi olarak kullanılırken, istihbaratçının kendisi de isteyerek veya istemeyerek sürece dâhil olmaktadır. İstihbaratın siyasallaşmasının ve dolayısıyla bilginin manipüle edilmesinin nedenleri şunlar olabilir:

- Siyasi iktidarın yönlendirmesi.
- Teşkilatların kurumsal olarak veya elemanlarının bireysel olarak siyasette bulunma motivasyonları.¹¹⁷
- İstihbarat teşkilatlarının marjinal görünmemek için mevcut siyaseti destekleme

¹¹⁵ Dennis Thokozani Dlomo, *An Analysis of Parliamentary Intelligence Oversight in South Africa with specific Reference to the Joint Standing Committee on Intelligence*, University of Pretoria, March 2004, p.17, <http://www.alldissertations.com/full.php?id=97354> (Erişim tarihi: 14.11.2012).

¹¹⁶ Uri Bar-Joseph, *Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel and Britain*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995; aktaran Marina Caparini, *Civil Society And Democratic Oversight Of The Security Sector: A Preliminary Investigation Senior Fellow*, DCAF, Geneva, January 2004, p.21.

¹¹⁷ a.g.e., s.190.

eğilimleri.¹¹⁸

- Teşkilat personelinin kişisel motivasyonları. (kahraman olma, siyasi otorite tarafından beğenilme vb.)

İstihbarat teşkilatları, mevcut iktidar tarafından kendisine siyasi güç kazandıracak faaliyetlerde kullanılabilirler. Bu faaliyetler muhalif sesleri susturmaya ve baskı altına almaya yönelik olabileceği gibi, iktidarın siyasi gücünü arttırmak için propaganda ve dezenformasyonu da içerebilir. Örneğin Osmanlı'da sona yaklaşmanın belirginleştiği dönemde istihbarat ağırlıklı olarak içeriye yönelmiş ve özellikle 19'uncu yüzyılın ikinci yarısında padişah III. Selim tarafından kurularak faaliyet gösteren Gizli Polis Teşkilatı Osmanlı'daki muhalefeti en sert şekilde susturma aracı olmuştur.¹¹⁹

Osmanlı İmparatorluğunda gizli örgütlerin en önemlisi II. Abdülhamid'in kurduduğu "Yıldız" adlı istihbarat teşkilatıdır. Yıldız İstihbarat Teşkilatı 1880 yılında kurulmuş ve II.Meşrutiyet'in ilan edildiği 1908 tarihine kadar varlığını sürdürmüştür. MİT'in resmî tarihçesine göre teşkilat, söz konusu dönem içerisinde özel çıkarlara hizmet eden bir aygıt olarak faaliyet göstermiştir. Bu örgüt, daha sonra İttihat ve Terakki'nin örgütü Teşkilat-ı Mahsusa'nın oluşumunda da rol oynayacak ve dolayısıyla modern Türk istihbarat geleneğinde önemli bir yere sahip olacaktır. II. Abdülhamid'in örgütünün, gerek imkânların sınırlı oluşu, gerekse de ülke içi karışıklıktan ötürü "içe dönük" bir istihbarat tarzını benimsediği görülmektedir. Bu çalışma konseptini MİT'in de uyguladığı kanaati yaygındır ve söz konusu durum kimi zaman eleştiri konusu olmuştur.

Bu tür bir istismara diğer bir örnek de 1972'de ABD'de yaşanan "Watergate Skandalı"dır. Irak'ın işgalinde istihbarat teşkilatının analiz ve bilgilendirme faaliyetlerinin iktidar tarafından yönlendirilmesi söz konusuyken "Watergate Skandalı"nda bu defa istihbarat teşkilatının siyasi maksatla doğrudan eylem aracı olarak kullanıldığına şahit oluyoruz.

Skandalla ilgili soruşturmayı yürütmek üzere atanan savcı Beyaz Saray'da başkanın bütün konuşmalarının teybe alındığını öğrenerek bu bant kayıtlarının kendisine verilmesini ister. Richard Nixon'ın bu isteği reddetmesiyle ABD Yüksek

¹¹⁸ Desmond Ball, "Silent Witness: Australian Intelligence and East Timor", *The Pacific Review*, 2001 March, Vol.14, No.1, p.36.

¹¹⁹ Erdal Şimşek, *Türkiye'de İstihbarat Savaşları ve MİT*, Destek Yayınları, İstanbul, 2012, sf.23.

Mahkemesi Nixon'ı bant kayıtlarını savcılara teslim etmeye zorlar ve Nixon bant kayıtlarını sonunda teslim eder. Bu bant kayıtlarında Nixon'ın bir FBI soruşturmasını engellemek maksadıyla CIA'in kullanılmasına yönelik olarak bir resmî görevliye talimat verdiği görüşme mevcuttur.¹²⁰ Yani başkan istihbarat teşkilatını hukukun işlemesine müdahale etmek için kullanmıştır. Bunun ortaya çıkmasıyla Nixon istifa etmek zorunda kalmıştır.

Aslında Nixon'ın istihbarat teşkilatlarını kendi siyasi çıkarı doğrultusunda kullanma sicili zaten bozuktur. Daha önce de Vietnam Savaşı'na karşı olan ABD vatandaşlarını istihbarat birimlerine yasadışı olarak takip ettirdiği ortaya çıkmıştır.¹²¹

Siyasi iktidar istihbarat teşkilatının analiz sürecini kendi hedefleri doğrultusunda yönlendirebilir. Bu duruma en yakın örnek, Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) başını çektiği koalisyonun 2003 yılında Irak'ı işgali öncesinde yaşanan istihbarat ve karar verme sürecidir. Irak'ta kitle imha silahlarının varlığı, ABD tarafından işgalin gerekçesi olarak gösterilmiştir. Ancak işgal öncesi süreçte Bush yönetimi üretilen istihbaratı kullanırken "seçici" davranmış (sadece kendi fikrini destekleyen istihbaratı ele alıp aleyhtekileri yok sayarak) ayrıca özel bir Pentagon birimi başkanın Irak'ta kitle imha silahlarının varlığı konusundaki peşin yargısını destekleyen istihbarat üreterek bunu dışişleri bakanı Powell'ın 5 Şubat 2003 tarihinde BM Güvenlik Konseyi'nde Irak'ın kitle imha silahlarına sahip olduğunu ispatlamak amacıyla yaptığı sunumuna yerleştirmiştir.¹²² Powell 2005 yılında İngiltere'nin Daily Telegraph gazetesine verdiği demeçte, Irak'la ilgili istihbaratlarının kaynağının çok şüpheli olduğunu söylemiş, Irak'ın silah kapasitesine yönelik değerlendirmelerinin, istihbarat servislerinin en iyi analizlerini yansıttığını, ancak değerlendirmede müdahaleler, varsayımlar ve en kötü senaryolarla fazla yargıda bulunulduğunu ifade ederek adeta günah çıkarmıştır.¹²³ Pillar'a göre yönetim, istihbaratı karar verme ameliyesini desteklemek için değil zaten verilmiş olan kararı doğrulatmak için kullanmıştır.¹²⁴ Yani işgalin gerekçesi doğru olmayan istihbarat üzerine kurulmuştur.

¹²⁰ Daniel Baldino, *Democratic Oversight of Intelligence Services*, Federation Press, Sydney, 2012, p.65.

¹²¹ *a.g.e.*, s.64.

¹²² *a.g.e.*, s.73.

¹²³ Daily Telegraph İnternet Sayfası, "Colin Powell: 'I'm Very Sore'", <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1484462/Colin-Powell-Im-very-sore.html> (Erişim tarihi: 18.01.2013).

¹²⁴ Paul R. Pillar, *a.g.e.*, s.17.

Kamu vicdanını rahatsız edecek bu türden istismarların yaşanmaması için demokratik toplumlarda istihbarat teşkilatlarından beklenen, politikalardan bağımsız olarak, rasyonel kararlara temel teşkil edebilecek şekilde yalnızca “gerçekleri” söylemeleri, tarafsız analizler yapmaları, günün ve iktidarın değil devletin teşkilatı olmalarıdır. Bunların sağlanması noktasında devreye demokratik denetim ve gözetim girer. Ancak denetimin hangi organlar eliyle yapıldığı da önemlidir. Zaten yürütmeye bağlı olan teşkilatların yürütme tarafından denetimi yeterli değildir. Özellikle muhalefetin de temsil edildiği parlamentonun denetimine tabi olmaları siyasallaşmalarını önlemede en önemli tedbir olarak gözükmektedir. İstihbaratın denetiminin gerekliliğini belirttikten sonra, hangi yöntem ve araçlarla denetlenmesi gerektiği sorusuna cevap bulunmalıdır. Ancak, her bir yöntem ve aracın faydalarının yanı sıra bir takım sakıncalarının olabileceği de hatırdâ tutulmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İSTİHBARATIN DEMOKRATİK DENETİMİNİN ARAÇLARI

3.1. DEMOKRATİK DENETİMİN ARAÇLARI

İstihbarat üzerinde çerçevesi yasalarca belirlenmiş “doğrudan” denetimi gerçekleştiren yasama, yürütme ve yargının yanında, daha “dolaylı” sayılabilecek bir gözetimi medya, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar gerçekleştirebilir. İstihbaratın demokratik denetimini sağlayan mekanizmalar şu başlıklar altında incelenmiştir:

- Sivil toplum kuruluşları, medya ve vatandaşın gözetimi
- İç Denetim
- Yasama Denetimi
- Yürütme Denetimi
- Yargı Denetimi

3.2. GÖZETİM (SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI, MEDYA VE VATANDAŞ)

3.2.1. Sivil Toplum Kuruluşları

Sivil toplum; “siyaset dışında kalan toplum” olarak ifade edilebilir. Fakat burada kastedilen siyasetle hiç ilgisi olmayan toplum değil, “siyasi otoritenin müdahale edemeyeceği alanlara sahip olan toplumdur ve siyasi otoriteyi etkiyebilecek konumda, varlığını ve isteklerini siyasi otoritenin varlığından bağımsız olarak biçimlendiren bir toplum olarak anlaşılmalıdır.”¹²⁵

Sivil Toplum Kuruluşları (STK) dünyada ve Türkiye'de çeşitli isimlerle tanımlanmaktadır. STK'lar yasama, yürütme, yargı ve medyadan sonra "Beşinci Güç", kamu ve özel kesimden sonra "Üçüncü sektör" olarak tarif edilmekte, günümüzde Türkçe literatürde Gönüllü Teşekküller, Sivil Toplum Örgütleri, vakıf, dernek, sendika, oda, kooperatif, kulüp gibi farklı isimler kullanılmaktadır.

Türkiye'deki STK'ların %56'dan fazlası 1980'den sonra kurulmuştur.¹²⁶

¹²⁵ Turan İtler, *Sivil Toplum Kurumları ve Özerklik*, Tüses Yayınları, İstanbul, 1991, s.27.

¹²⁶ Nevzat Ak, AB Sürecinde Sivil Toplumun Yeri ve Önemi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2003, s.61 (*Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*).

Dernek, vakıf, platform, yurttaş girişimleri gibi bütünüyle gönüllülük esasına dayalı kuruluşlar; meslek, ticaret ve sanayi odaları, kooperatif ve sendikalar, ülkemizde başlıca sivil toplum kuruluşları olarak görev yapmaktadırlar.

STK'lar demokrasinin egemen olduğu gelişmiş, endüstrileşmiş ülkelerde karşılaşılan önemli kuruluşlardır. Çağdaş toplumlarda bu kuruluşlar giderek ağırlıklarını hissettirmektedir. Sarıbay, doğu toplumlarında bireyi devlet gücü karşısında koruyacak mekanizmaların ve yapıların yani sivil toplumun olmadığını vurgularken demokrasinin ancak demokratik bir politik kültür zemininde inşa edilebileceğini belirterek sivil toplumla örtüştüğüne dikkat çekmektedir.¹²⁷ STK'lar demokratik hukuk devlet düzeni içinde bireylerin sadece “denetleme” ile yetinmeyip çeşitli alanlarda örgütlenerek hukuk devleti düzenini sağlamasına yardımcı olmaktadır.¹²⁸

3.2.1.1. Sivil Toplum Kuruluşlarının İşlevleri

Dal'a göre STK'ların üstlendikleri işlevler birkaç başlık altında toplanabilir:

- “Toplum içinde bireylerin talepleri doğrultusunda, toplum yararına kamuoyu oluşturmak,
- Temel bazda projeler üretmek, kaynak sağlamak ve bunları uygulamaya geçirerek, eğitim, sosyal refah ve istihdam konularında hükümet politikalarına paralel ya da alternatif sorumluluklar üstlenmek,
- Çoğulcu, katılımcı bir toplum yapısının oluşmasını sağlamak suretiyle piyasadaki metalaşmaya ve egemen piyasa değerlerine karşı dengeleyici bir unsur olmak,
- STK'ların kendi içlerinde oluşturacakları çoğulcu ve katılımcı bir kültürle beslenmiş ve aynı zamanda yönetim deneyimi de edinmiş bireylerin yetişmesini sağlamak.”¹²⁹

STK'lar, bir kanunun geçirilmesi ya da iptali için yasama organını

¹²⁷ Ali Yaşar Sarıbay, “Türkiye’de Sivil Toplum ve Demokrasi”, Ali Yaşar Sarıbay ve E. Fuat Keyman (ed.), **Global Yerel Eksende Türkiye**, Alfa Basım Yayın, İstanbul, 2000, s.453.

¹²⁸ Kezban Hatemi, “Sivil Toplum Örgütlenmesi İçinde Kadının Eşit Yeri”, **Yeni Türkiye**, 1997, Yıl 3, Sayı 18, Ankara, s.337.

¹²⁹ Mehmet Dal, **Avrupa Birliği ve Sivil Toplum Kuruluşları**, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Martı Grubu, İzmit, 2005, s.3; aktaran Ahmet Yatkın, “Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları: Güçlü Sivil Toplum Kuruluşları, Avrupa Birliği Üyesi Türkiye”, **Doğu Anadolu Bölgesi Araştırmaları Dergisi**, 2008, 6(2), s.31.

etkileyebilmektedirler. Bunun için milletvekilleri ile temas kurmakta, kimi zaman bir kanun taslağı hazırlar, kimi zaman da komisyonları etkilemeye çalışırlar. Türkiye’de özel durumlarla ilgili olan kanun tasarılarını hazırlayan, destekleyen veya karşı çıkan, parlamento dışından yasama işleriyle ilgili uzmanlar çalıştıran sivil toplum kuruluşları da bulunmaktadır.

İdarenin uygulamaya koyduğu politikaların STK’lar tarafından savunulması halinde, bu politikalar toplum tarafından daha kolay benimsenmektedir. Bununla birlikte bazı politikalar da STK’ların muhalefeti sonucunda uygulamadan kaldırılabilir. STK’lar kamuoyunu harekete geçirerek, yönetim üzerinde daha genel bir denetim işlevini gerçekleştirirler.

STK’lar, pilot projeler üretmek, bu projelere kaynak bulmak ve bu projeleri uygulamaya geçirmek yoluyla; eğitim, sosyal refah ve istihdam konularında hükümet politikalarına paralel ya da alternatif sorumluluklar alabilirler.

Sivil toplum kuruluşları, kamuoyunu devamlı olarak aktif durumda tutarak, kamuoyuna sosyo-ekonomik süreç hakkında sürekli bilgi vermek, belirli konularda uyarmak işlevini yerini getirirler.

3.2.1.2. Sivil Toplum Kuruluşlarının istihbaratı Gözetimi

İstihbarat alanı sivil toplum örgütlerinin hükümetin politika ve uygulamalarına en zor etki edebileceği alanken toplumun hak ve özgürlüklerini de en çok ihlal etme potansiyeli olan alandır. İstihbarat politikalarının üretiminde kamunun müdahil olması geleneği dünyada yoktur.

STK’nın istihbaratı gözetiminde en büyük dezavantajları teknik uzmanlıklarının kısıtlı olmasıdır. Eski istihbaratçılar, alanda bilgili avukatlar gibi elemanlar teknik uzmanlıklarını kullanabilirler.¹³⁰ Ayrıca faaliyetlerin gizliliği önemli bir handikaptır. Haksız olarak istihbarat faaliyetlerinin hedefi olan vatandaşlar bunun farkında bile olmayabilirler veya farkına varsalar da gizlilik prosedürleri aydınlatılmalarını engelleyebilir.

STK’ların istihbaratı gözetimine örnek olarak Kanada’da hukuk fakülteleri,

¹³⁰ Maria Caparini, *Civil Society And Democratic Oversight Of The Security Sector: A Preliminary Investigation Senior Fellow*, DCAF, Geneva, January 2004, p.20.

Kanada Adalet Uygulamaları Enstitüsü (Canadian Institute for the Administration of Justice), Kanada Hukuk Komisyonu (the Law Commission of Canada), Kanada Odalar Birliği (Canadian Bar Association) ve Kanada Hukuk Topluluğu'nun (the Upper Canada Law Society) 11 Eylül 2011'den sonra yapılan kapsamlı anti-terör yasa çalışmaları sırasında hükümete baskı yapmaları ve geniş kapsamlı iki konferans düzenlemeleri verilebilir. ABD'de de 11 Eylül sonrası Bush yönetiminin uygulamadaki hak ihlallerine karşı Washington'daki Ulusal Güvenlik Araştırmaları Merkezi (Centre for National Security Studies) özellikle mahkemelerde hukuk mücadelesini desteklemiştir.¹³¹

STK'lar istihbarat teşkilatları tarafından vatandaşlara karşı işlenen insan hakları ihlallerini, denetim mekanizmalarını ve istihbarat teşkilatlarının yetkinliğini izleyerek istihbaratın gözetimine katılabilirler.

STK'lar meclise milletvekillerine ulaşarak soru önergesi aracılığıyla önemli gördükleri bir konunun meclis gündemine alınmasını sağlayabilirler.

Sivil toplum kuruluşları, istihbarat teşkilatları tarafından işlenen insan hakları ihlallerinin mağdurlarına hukukî destek vererek de güvenlik sektörü gözetimine katılabilirler.

Sivil toplum kuruluşları ihlaller konusunda suç duyurusunda bulunabilirler. Suç duyurusunda amaç, ihlali işleyene karşı savcının harekete geçmesini sağlayarak yargı süreçlerinin başlatılması ve yargının güvenlik sektörü üzerindeki denetim yükümlülüğünü yerine getirmesini etkinleştirmektir. Ancak özellikle güvenlik sektörü kuruluşlarının fiilleri söz konusu olduğunda yapılan suç duyuruları çoğunlukla savcılıktan takipsizlik kararları yoluyla geri dönmektedir.¹³² Bu noktada AİHM'e başvurmak da bir çözüm olabilir.

STK'lar devlet bütçesini izleyerek de gözetim sağlayabilirler. Bir bütçe analizi, hükümetin çalışmalarına ve daha önce verdiği sözlerin ne ölçüde gerçekleştiğine dair bir fikir verebilir. STK'lar bütçe analizi ile elde ettikleri bilgiler ile milletvekillerini hareketlendirerek, konunun Meclis'te tartışılmasını sağlayabilirler.

¹³¹ Marina Caparini, *a.g.e.*, s.22.

¹³² Ali Bayramoğlu ve Ahmet İnel (ed.), *Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, TESEV Yayınları, İstanbul, Temmuz 2009, s.285.

3.2.1.2.1. İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi

Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen ve United Nations Development Programme'ın teknik desteğiyle İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen 'İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi' sivil toplumun güvenlik alanının gözetimine katılımını sağlama çalışmaları kapsamında yürütülen bir projedir. Proje Temmuz 2012 - Temmuz 2014 tarihleri arasında gerçekleştirilecektir.¹³³

Sivil Gözetim Projesinin Amaçları İller idaresi genel müdürlüğü web sitesinde şu şekilde açıklanmaktadır:

- “Demokratik haklar ile kişi hak ve özgürlüklerinin vatandaşlar tarafından kullanımını teminat altına almak,
- İçişleri Bakanlığı ile vali ve kaymakamların kolluk birimleri üzerinde var olan denetim ve gözetim yetkilerini etkin bir şekilde kullanmak,
- Şeffaf, katılımcı, vatandaş odaklı bir sivil gözetim sistemi oluşturmak,
- Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecine destek vermek,
- Temel hak ve özgürlüklerin daha geniş ve etkin bir biçimde kullanılmasını sağlamak.”

Ulusal düzeyde ve pilot illerde sivil gözetim hakkında bilinçlendirmeyi ve bu konuda medyanın katkısının alınması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda projenin 1'inci aşamasında pilot il olarak seçilen Erzurum, Niğde ve İstanbul'da (Eyüp ve Kadıköy) valilik bürolarının ve seçilmiş ilçe kaymakamlıklarının kurumsal incelemesi gerçekleştirilmiş ve illerde Yerel Güvenlik Komisyonları oluşturulmuştur.

2'nci aşamada gerçekleştirilecek olan faaliyetleri ise şu şekildedir:¹³⁴

¹³³Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Resmî İnternet Sayfası, “Türkiye’de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi”, <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=4332> (Erişim tarihi: 14.04.2012).

¹³⁴İller İdaresi Genel Müdürlüğü Resmî İnternet Sayfası, “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesinin Tanıtımı”, http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=1026 (Erişim tarihi: 14.04.2012).

- “Parlamentonun iç güvenlik birimleri üzerindeki gözetim yetkisini geliştirebilmek için AB uygulamalarının incelenmesi, analizi ve bir çalışma ziyaretinin gerçekleştirilmesi,
- 30 milletvekilinin katılımıyla sivil gözetim hakkında en az 5 toplantı yapılması,
- İstanbul (Fatih ve Üsküdar), İzmir, Kayseri, Konya, Malatya ve Trabzon’dan oluşan 7 pilot bölgede yerel güvenlik komisyonu kurulması ve sivil toplum temsilcilerinin de katıldığı en az 20 yerel güvenlik komisyonu toplantısının düzenlenmesi,
- Vatandaşların iç güvenlik birimlerine ilişkin memnuniyet ve güvenleri hakkında, uluslararası alanda standartlaştırılmış bir anket yapılması,
- Medya ve sivil toplum kuruluşları ile bir adet ulusal tartışma forumu ve sekiz adet il yuvarlak masa toplantısı düzenlenmesi.”

Projenin uygulamalarına bakıldığında özellikle Yerel Güvenlik Komisyonlarının faaliyetlerinin sivil toplumu iç güvenlik sektörünün gözetimine dâhil etmekten çok, sektöre yardımcı olma odaklı olduğu görülmektedir. Proje kapsamında icra edilen etkinliklerin polis ve jandarma ile halkın etkileşimini ve diyalogunu arttırmaya yönelik olduğu söylenebilir. Yani gözetim anlamında ifade edilen maksatların tahakkuk ettiğini iddia etmek güçtür.

3.2.2. Medya

Günümüzde ileri teknoloji ile birlikte medyanın kamuoyu oluşturma anlamında rolleri gittikçe daha önem kazanmaktadır. Ancak medya, yürütmeden, yasamadan ve yargıdan özgür ve bağımsız olan ve toplum adına hükümeti denetleyen “Dördüncü Kuvvet” de olabilir, devletin ideolojik bir aleti haline de gelebilir. Medyanın kitleler üzerinde mutlak bir etkiye sahip olmadığı genel olarak kabul edilse de, kamu gündemini belirleme gücü, medyaya, iktidar yapılarının çıkarına davranma potansiyeli vermektedir.

Bağımsız medya genellikle yurttaşlar ve temsilcilerinin karar alma mekanizmaları hakkında yeterli bilgi sahibi olmalarına yardımcı olur. Yasama yürütme ve yargının faaliyetlerinin gözetimine katkıda bulunan medya, kamuda tartışmaya açılan meselelerin içerik ve kalitesini de etkileyebilir. Resmî kurumlardan

bağımsız olmadığı ülkelerde medya, kolaylıkla yöneticiler tarafından propaganda amacıyla suiistimal edilebilir. Böylesi durumlarda medyanın istihbaratın demokratik gözetimine katkıda bulunması mümkün olmayacaktır.

Alman Meclisindeki istihbarat denetim komitesinin (PKG) üyelerinden Hans Christian Ströbele “Medya olmasaydı bu komite işe yaramaz olurdu”¹³⁵ diyerek medyanın denetimdeki rolünün önemine vurgu yapmaktadır. Alman bakanlardan Kristina Köhler bir örnekle bu ifadeleri pekiştirmektedir. Köhler’in iddiasına göre medya olmasaydı Alman halkı ve Alman Meclisi, Alman istihbarat teşkilatı BND’nin 2003’de Bağdat’ta Amerikalılara askerî hedefleri bombalamada yardımcı olan ajanlarının bulunduğunu asla öğrenemeyecekti.¹³⁶ Almanya o dönemde resmî olarak Irak’ın işgalinin karşısındaydı.

Medyanın istihbarat alanında bir gözetim mekanizması olabilmesi için bu alanda uzmanlaşmış muhabirlere ihtiyaç vardır. Uzman olmayanlar uygun olmayan terminoloji kullanmaya, konuları kişiselleştirme ve sansasyonel hale getirmeye eğilimlidirler.¹³⁷ Hollandalı bir gazeteci olan ve istihbarat konularında birçok habere imza atan Huub Jaspers istihbarat konusunda haber yapmanın riskli bir iş olduğuna dikkat çekmektedir.¹³⁸ Jaspers’e göre ilk olarak istihbari bilgi genellikle devlet sırrı kapsamında olduğundan yayımlamanın hapse kadar varan sonuçları olabilmektedir. İkinci olarak ise haber kaynağını korumak çok önemli ve bir o kadar zordur. İstihbarat teşkilatlarının haber kaynağına ulaşmak için gazetecileri takip ettiği vakidir. Son olarak istihbarat teşkilatları ile irtibatlı olan gazeteciler bu teşkilatlar tarafından kullanılmamaya dikkat etmelidirler. Jaspers’e göre böyle bir durumda medya hükümetin propaganda yayım organı ve istihbarat faaliyetlerine bir örtü haline gelmektedir ki bu “büyük bir felakettir”.

Değirmenci’ye göre Türkiye’deki medya yapısına bakıldığında kamuoyunun belli sınırlı sermayelerde birikmiş belli sayıdaki televizyon, gazete vb. medya araçlarıyla şekillendirildiği görülmektedir. Medyanın sınırlı sahipliği, bireylerin “belirlenmiş” gündemleri takip etmesine neden olmakta, aynı zamanda bu konularda

¹³⁵ Huub Jaspers, “Independent Media and Democratic Control of Intelligence Services”, *DCAF International Conference: Bringing Together The Watchdogs*, Ljubljana, 5/6 December 2012, http://www.bits.de/public/gast/13jaspers_presentation.htm (Erişim tarihi: 03.04.2013).

¹³⁶ Huub Jaspers, *a.g.e.*

¹³⁷ Marina Caparini, *a.g.e.*, s.22.

¹³⁸ Huub Jaspers, *a.g.e.*

ne yönde ve nasıl düşünmesi gerektiğini de dikte etmektedir.¹³⁹

Elmas'a göre bugün Türkiye'deki ana-akım medya genel anlamda devlet tarafından bir araç olarak kullanılmaya devam etmektedir ve "Dördüncü Kuvvet" olarak işlev görme yetisine ve iradesine sahip olmamakla birlikte son yıllarda az sayıda ama etkili bazı bağımsız ve muhalif medya organlarının ortaya çıkması, ana-akım medyanın devlet çıkarlarına ve politikalarına ters düşen haberleri filtreleme yeteneğini aşındırmıştır.¹⁴⁰

Ülkemizde medyanın milletvekillerinin TBMM'de hükümeti denetleme araçlarına katkıda bulunduğu gözlemlenmektedir. TBMM'de 24'üncü Dönemde (12 Haziran 2011'den itibaren bugüne kadar) istihbarat ilişkin olarak 28 adet soru önergesi verilmiştir. 11 soru medyada çıkan haberlerden kaynaklanmaktadır. Ayrıca böylelikle medya toplumu söz konusu olaylardan haberdar ederek hükümetin siyasal hesap verebilirliğine katkıda bulunmaktadır.

3.2.3. Vatandaş Tarafından Gözetim

İstihbarat teşkilatları, sahip olduğu sıra dışı yetkileri kullanımı esnasında bilinçli ya da bilinçsiz olarak vatandaşların mağduriyetine sebep olabilirler. Bu durumda, söz konusu kişiler devletten hak talebinde bulunabilmelidir. Ayrıca istihbarat faaliyetlerine ve kurumlarına ilişkin mevzuatta gördükleri eksik ve hatları iletebilecekleri bir sistem olmalıdır.

3.2.3.1. Bilgi Edinme Hakkı

Bilgi edinme hakkı, "kamunun, resmî kuruluşların kararlarından, eylemlerinden ve bu eylemlerdeki yöntemlerinden haberli olması hakkıdır."¹⁴¹ Bu hakkın tanınmasının demokratik yönetim için bir gereklilik olduğu kolaylıkla söylenebilir.

Günümüzün demokratik ve şeffaf yönetim anlayışı halkın bilgi edinme

¹³⁹ Nigâr Değirmenci, *Medya ve Demokrasi: Türkiye'de Siyasi İktidar-Toplum İlişkilerinde Medyanın Rolü*, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2010, s.180, (Yayımlanmış Doktora Tezi).

¹⁴⁰ Esra Elmas ve Dilek Kurban, *İletişimsel Demokrasi-Demokratik İletişim Türkiye'de Medya: Mevzuat, Politikalar, Aktörler*, TESEV yayınları, Mayıs 2011. s.27.

¹⁴¹ A.Oğuz İçimsoy, "İdari belgelere Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları", Yaşar Tonta ve Ahmet Çelik (yayına hazırlayan), *Bilgi Edinme Özgürlüğü*, Türk Kütüphaneciler Derneği, Ankara, 1996, s.46.

hakkının yasalarla güvence altına alınması ve bireylerin, yönetimin yasayla belirlenmiş sınırlar içinde olmayan tüm karar ve eylemleri hakkında bilgi ve belge isteme hakkına sahip olması şeklindedir.¹⁴²

Ülkeden ülkeye bazı değişiklikler göstermekle birlikte, bilgi edinme ile ilgili kanunlar temelde üç unsur içermektedir:¹⁴³

- Resmî bilginin bir hak olarak açıklanması,
- Ulusal çıkarlar açısından gizli kalması gereken bazı bilgilerin açıklanmasının yasaklanması,
- Yöneticilerin bilgi vermeyi reddetmesi durumunda bir temyiz mekanizmasının öngörülmesi.

Amerika Birleşik Devletleri'nin 1966 tarihli "Bilgi Edinme Özgürlüğü" (Freedom of Information Act-FoIA), İngiltere'nin 2000 tarihli ve aynı ismi taşıyan Yasaları, Almanya'nın 2005 tarihli ve yine "Bilgi Edinme Özgürlüğü" (Informationfreiheitsgesetz-IFG) ismini taşıyan yasalar dünyada bilgi edinme hakkı bağlamındaki düzenlemelere örnek teşkil eder.

Anayasamızda da bilgi edinme hakkına ilişkin ifadeler dikkat çekmektedir. Anayasanın 28'inci maddesinin 2'nci fıkrasındaki "Devlet, basın ve haber alma hürriyetlerini sağlayacak tedbirleri alır." ifadesiyle devletin basın ve haber alma hürriyeti için gerekli olan bilgiye erişimi sağlama zorunluluğu olduğunu ifade etmek mümkündür. Bunların dışında, yakalanan veya tutuklanan kişilere, yakalama veya tutuklama sebepleri ve haklarındaki iddiaların herhalde yazılı veya sözlü olarak bildirilmesi zorunluluğu (m.19) ve kişinin yakalandığı veya tutuklandığının yakınlarına derhal bildirilmesi zorunluluğu (m 19), devletin, işlemlerinde, ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtme zorunluluğu (m. 40) ve kanunların (m. 89), kanun hükmünde kararnamelerin (m. 91), tüzüklerin (m. 115), yönetmeliklerin (m. 124) Resmî Gazetede yayımlanması ve idari işlemlerin yazılı bildirim zorunluluğunun da (m. 125/3) bilgiye erişim hakkını düzenlediğini ifade edebiliriz.

Anayasanın 74'üncü maddesinde bilgi edinme hakkına ilişkin fıkralarının son

¹⁴² Hamza Al, "Bilgi toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi", 2002, **Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**, 2011, 3/2, Ankara. s.231.

¹⁴³ A.Oğuz İçimsoy, **a.g.e.**, s.48.

hali şu şekildedir:

“Vatandaşlar ve karşılıklılık esasđ gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.”

Anayasadaki bu düzenlemeler paralelinde Türk Hukukunda bilgi edinme hakkı temelde iki belge ile düzenlenmiştir. Bunlar, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) ve Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmeliktir.

3.2.3.1.1. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Uygulama Yönetmeliği

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) 9 Ekim 2003’te TBMM’de kabul edilmiş, 24 Ekim 2003 tarih ve 25269 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmış ve 24 Nisan 2004’te yürürlüğe girmiştir. “Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik” ise, 19 Nisan 2004’te Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiş, 27 Nisan 2004 tarih ve 25445 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Kanun gerekçesinde “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkının, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın Devlet’e karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynadığı” ifade edilmektedir.

BEHK uyarınca, ilke olarak herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Herkes terimi gerçek ve tüzel kişileri kapsamaktadır. Yani vatandaş gibi STK’lar da kanunun tanıdığı hakları kullanabilirler.

BEHK’de bilgi istenebilecek olanlar “kamu kurum ve kuruluşları ile meslek

teşekkülleri” olarak gösterilmiştir. Uygulama Yönetmeliği’nin 2’nci maddesi bu kapsama, merkezi idare kapsamındaki kamu idareleri, köyler hariç olmak üzere mahalli idareler, mahalli idare birlikleri, bunların bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşları ve şirketleri, T.C. Merkez Bankası, İMKB, üniversiteler; hangi adla kurulmuş olursa olsun kamu tüzel kişileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını dâhil etmiştir. Bu bağlamda istihbarata ilişkin kurumlar da kanun kapsamındadır.

Bilgi edinme başvurusuna konu olacak bilgi veya belge, kurum ve kuruluşların ellerinde bulunan veya gösterdikleri faaliyet ve işlemler gereği ellerinde bulunması gereken bilgi ve belgeleri kapsamaktadır. Kurum ve kuruluşlar, ayrı veya özel bir çalışma, araştırma veya analiz sonucunda oluşturulabilecek türden bilgi ve belge için yapılacak başvurulara olumsuz cevap verme hakkına sahiptirler. Daha önceden yayımlanmış ve kamuya açılmış belgeler bilgi edinme başvuruları dışında tutulmuştur. Ancak başvuru sahibine yayımlanmış ya da kamuya açılmış belgelerin ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı ya da açıklandığı bildirilecektir.

Kanun, başvuru sahiplerine hangi bilgilerin verilir verilemeyeceği ve bilgi edinme ile ilgili yapılacak itirazları değerlendirmek ve karar vermek üzere bir “Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu” oluşturulmasını öngörmüştür. Bu kurul bilgi edinme başvurularına verilen ret cevaplarına edilen itirazları incelemek üzere kurulmuştur. Kurulun kararları danışma niteliğindedir.

BEHK’in 16’ncı maddesi uyarınca devlet sırrına ilişkin bilgi veya belgeler (Açıklanması hâlinde Devletin emniyetine, dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine açıkça zarar verecek ve niteliği itibarıyla Devlet sırrı olan gizlilik dereceli bilgi veya belgeler) bilgi edinme hakkı kapsamı dışındadır.

Aynı şekilde 18’inci maddeye göre de istihbarata ilişkin bilgi veya belgeler (Sivil ve askerî istihbarat birimlerinin görev ve faaliyetlerine ilişkin bilgi veya belgeler) bu kanun kapsamı dışındadır. Ancak, bu bilgi ve belgeler kişilerin çalışma hayatını ve meslek onurunu etkileyecek nitelikte ise, istihbarata ilişkin bilgi ve belgeler bilgi edinme hakkı kapsamı içindedir.

Bilgi edinme istemi reddedilirken BEHK’in 16’ncı ve 17’nci maddeleri kapsamındaki “devlet sırrı” veya “ülkenin ekonomik çıkarları”na ilişkin yasal sınırlamalar gerekçe gösterilmişse; başvuru sahibi doğrudan idari yargıya

başvurabileceği gibi, isteğine bağlı olarak önce Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu'na başvurup ret kararının kaldırılmasını talep edebilir. (Uygulama Yönetmeliği m.18, 24, 25.) Kuruldan istediği yönde karar çıkmaması halinde de, başvuru sahibi yine idari yargıya başvurup iptal davası açabilir.

Kurumların beyanlarında olumlu cevap verilen başvuru sayılarının yüksek olması dikkat çekicidir. Ancak olumlu cevap vermenin ölçüsü belli değildir. 2007 yılında, Emniyet Genel Müdürlüğü'ne, 2007 yılı stoklarında bulunan biber gazı miktarı sorusuna verilen cevap "yeteri kadar"; 2006 yılında kullanılan biber gazı miktarı sorusuna verilen cevap ise "gerektiği kadar" olmuştur. Başvuru sahibinin, kendisine "muğlak, geçiştirici ve belirsiz ve ölçülmeyen cevaplar verildiği" gerekçesiyle BEDK'ya yaptığı itiraz başvurusu da kurul tarafından verilen cevapların yeterli olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir.¹⁴⁴

Bilgi edinme hakkının kullanılması ile ilgili istatistikler incelendiğinde başvuru sayılarının sürekli artan bir eğilim izlediği görülmektedir. Vatandaşların, devletin icraat ve faaliyetlerine yönelik ilgi düzeylerinde yukarıya doğru doğrusal bir eğilim sahibi olduklarını söylemek mümkündür. Bu tablonun oluşmasında toplumun giderek sorgulama, hesap sorma, denetleme ve dâhil olma gibi demokratik değerlere daha çok sahip olması ve bu değerleri daha çok içselleştirmesinin etkisinin olduğunu ifade etmek mümkündür.¹⁴⁵

3.2.3.2. Kamu Denetçiliği (Ombudsman) Kavramı

Osmanlı Devletinde idarî yargı sisteminin olmaması nedeniyle halkın idareye yönelik şikâyetlerini incelemek üzere, "Kadıûl-Kudat" adıyla özel görevli kadı (hâkim) tayin edilmişti. Bu kişiler, padişah da dâhil, idarenin işlem, eylem, tutum ve davranışlarına karşı halkın yaptığı başvuruları değerlendirerek etkin bir denetim sağlamıştır. İsveç Kralı 12. Charles, Osmanlı Devleti'nde bulunduğu 18. Yüzyılın başlarında bu kurumu incelemiş ve ülkesine döndüğünde "ombudsman" adıyla oluşturmuştur. Diğer Avrupa ülkeleri de bu uygulamadan esinlenerek "ombudsman" kurumunu kurmuşlardır.¹⁴⁶

¹⁴⁴ "Biri bizimle alay mı ediyor?", *Radikal*, 21 Temmuz 2007, s.8.

¹⁴⁵ Özlem Demirkıran vd., "Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu", *Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 2011, cilt:3, sayı:2, s. 185.

¹⁴⁶ TBMM Resmî İnternet Sayfası, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1158)", <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm> (Erişim tarihi: 12.02.2013).

İsveç dilinde ombudsman kelimesi, vekil, delege, avukat veya başkaları adına hareket etmeye ve onların haklarını korumaya yetkili kılınmış kimse anlamındadır. Kurum olarak ombudsman, bugün parlamento tarafından, parlamento adına idareyi denetlemek için seçilmiş kimse veya kimseleri ifade etmektedir. Türkçe karşılığı olarak “kamu denetçisi” ifadesi kullanılmaktadır.

Avrupa Birliği de, birlik bürokrasisi tarafından yapılacak yanlış uygulamalara karşı üye ülke vatandaşlarının haklarını korumak üzere ombudsman kurumunu oluşturmuştur. Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda Vatandaşların Hakları başlıklı Beşinci Bölüm içinde yer alan 43'üncü maddede ombudsman kurumu düzenlenmiştir.

Köksal'a göre ombudsmanın asli görevleri şunlardır:

“Kamu yönetimi ile vatandaşlar arasındaki ilişkilerde meydana gelen problemlerle ilgilenmek ve bunları gidermek, problemlerin kaynağını araştırmak; insan hak ve özgürlüklerini en üst seviyede sağlamaya çalışmak; vatandaşı kötü yönetime karşı bilinçlendirip, kanunlarla korumak; yönetimin yaptığı işlerde hakkaniyeti sağlamak.”¹⁴⁷

3.2.3.2.1. Kamu Denetçiliği Kurumu

Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yönetimi yargı dışında denetleyen fakat yönetime de bağlı olmayan bir denetim süreci olarak, halkın şikâyetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sistemi, ülkemizde de 2012 yılında yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu¹⁴⁸ ile gerçekleştirilmiştir. İdarenin insan hak ve özgürlüklerine saygılı şekilde, hukuka ve hakkaniyete uygun olarak görev yapmasını, kamu hizmetlerini etkin ve düzenli ve verimli yürütmesini sağlamak için incelemeler yapmak ve idareye, hükmedici yaptırım niteliği taşımayan önerilerde bulunmak üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

¹⁴⁷ Mustafa Köksal, *Ombudsman-Kamu Hakemi*-, Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007, s.8.

¹⁴⁸ Resmî Gazete, Sayı 28338, 29 Haziran 2012.

- **Görev ve Kuruluş**

Kuruluşa ilişkin 4'üncü maddeye göre Kamu Denetçiliği Kurumu Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli bir kurumdur. Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter bulunur.

Kanunun 7'nci maddesine göre başdenetçinin görevleri arasında kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak; yıllık ve gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak ve kamuoyuna duyurmak sayılmaktadır. Raporlar Resmî Gazete'de yayımlanır. Denetçilerin görevleri ise kanunda verilen görevlerin yapılmasında başdenetçiye yardımcı olmak ve başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmaktır. Başdenetçi, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonu tarafından belirlenen üç aday arasından TBMM genel kurulunca seçilir.

- **Kuruma Başvuru**

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'in 4'üncü maddesinde kurumun inceleme yetkisinin sınırları şu şekilde çizilmiştir:

“a) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının, mahallî idarelerin, mahallî idarelerin bağlı idarelerinin, mahallî idare birliklerinin, döner sermayeli kuruluşların, kanunlarla kurulan fonların, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşların, kamu iktisadi teşebbüslerinin, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseselerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının,

b) Kamunun ortak, sürekli ve kamusal bir ihtiyacını karşılayan ve idarî düzenleme, denetim ve gözetim altında kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerinin, her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına ilişkin şikâyetleri inceler, araştırır ve önerilerde bulunur.”

Kanunun 5'inci maddesi ile kapsam dışında tutulan faaliyet ve kurumlar şunlardır:

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri, şeklinde sayılmıştır.

MİT, emniyet ve jandarma ile istihbaratın koordinasyonundan sorumlu diğer kurum ve kuruluşların kanun kapsamında olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'e göre:

“İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarına karşı, Kanun ve bu Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde menfaati ihlal edilen gerçek ve tüzel kişiler Kuruma şikâyet başvurusunda bulunabilir. Ancak, şikâyetin insan hakları, temel hak ve özgürlükler, kadın hakları, çocuk hakları ve kamuyu ilgilendiren genel konulara yönelik olması hâlinde menfaat ihlali aranmaz.”

Başvuru sahibinin talebi üzerine başvuru gizli tutulur. Kuruma başvuruda bulunulabilmesi için, 6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununda öngörülen idari başvuru yolları ile özel kanunlarda yer alan zorunlu idari başvuru yollarının tüketilmesi gereklidir. Ancak Kurum, telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan hallerde, idari başvuru yolları tüketilmese dahi başvuruları kabul edebilir.

Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar.

Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir.

İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi veya denetçiler bilirkişi görevlendirebilir. İnceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak Başdenetçi, denetçiler veya uzmanlar tanık ya da ilgili kişileri dinleyebilir.

Kurum, şikâyet başvurusuna ilişkin inceleme ve araştırma sonucunda tavsiye kararı, ret kararı veya karar verilmesine yer olmadığına dair karar verir.

Bir tür hesap verebilirlik kurumu olan kamu denetçiliği, görevleri itibarıyla hem kamuoyu denetimini mümkün kılmakta, hem de kamu yönetiminde iyi yönetimin gerçekleştirilmesinde bir baskı unsuru olarak işlev görmektedir. Ancak, halkın daha kaliteli bir kamu hizmeti almak konusunda göstereceği duyarlılık ölçüsünde kamu denetçiliği sisteminin işlevsellik kazanacağı göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.¹⁴⁹ Diğer bir deyişle sistemi çalıştıracak olanlar vatandaşlardır. Bu anlamda kurum, vatandaşın idarenin faaliyetlerini gözetimi bağlamında önemli bir yere sahiptir.

3.2.3.3. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne Başvuru

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa Konseyi'ne bağlı olarak 1959 yılında kurulmuş uluslararası bir mahkemedir. Mahkeme, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve ek protokolleriyle güvence altına alınmış olan temel hakların çiğnenmesi durumunda bireylerin, birey gruplarının, tüzel kişiliklerin ve diğer devletlerin başvurabileceği bir yargı merciidir. Avrupa Konseyi'ne üye olan ve aralarında Türkiye'nin de bulunduğu 47 Avrupa Konseyi üyesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yargı yetkisini tanımaktadır. Ülkemiz AİHS'ye 1954 yılında taraf olmuş, AİHM'e bireysel başvuru yolunu 1987'de AİHM'in zorunlu yargılama yetkisini ise 1990'da kabul etmiştir.

AİHS ile güvence altına alınmış olan temel hakların çiğnenmesi durumunda bireyin bazı koşullar altında Mahkeme'ye başvurma olanağı vardır. Uluslararası bir antlaşma olan AİHS ile birçok Avrupa devleti, kişilerin bazı temel haklarına saygı gösterme yükümlülüğü altına girmişlerdir. Sözleşme'nin birinci bölümünde bu sözleşmeyle korunan temel hak ve özgürlükler düzenlenmiştir.

Bireysel başvuru hakkını tanımış olan devletlerden birinin Sözleşme ve

¹⁴⁹ Serdar Kenan Gül, *a.g.e.*, s.84.

eklerinde güvence altına alınmış haklardan birini, kendisiyle ilgili olarak çiğnediği kanısında olan kişi, Mahkeme'ye başvurabilir. Sözleşme'ye taraf olan devletin, Sözleşme'de güvence altına alınan hakları ihlâl eden bir "müdahalesi" veya "eylemsizliği" olmalıdır. Sözleşme ve eklerinde yer almayan haklar için Mahkeme'ye başvurulamaz. Mahkeme, ulusal mahkemelerin üstünde, onların kararlarını bozan ve onlar yerine kararlar alan bir kuruluş değildir. Mahkeme'nin şikâyet konusu olan makam nezdinde, başvuran yararına bir teşebbüste bulunma yetkisi de yoktur.

Bireysel başvuru hakkını tanımış olan devletlerin yasama, yürütme, yargı organları gibi ancak kamu kuruluşlarının tutum ve davranışlarından dolayı Mahkeme'ye şikâyet edilebilir. Başka bir deyişle Sözleşme'yi ihlâl eden, "devlet" veya "ihlâl sırasında kamu gücü kullanmakla yetkili kamu görevlisi" olmalıdır.

Mahkeme'ye başvurmadan önce, ilgili devletin hukukunda öngörülen iç hukuk yollarının tüketilmiş olması gerekir. Örneğin, şikâyet bir yargı kararı ile ilgili ise, varsa temyiz yoluna başvurulması ve sonucun alınması yeterlidir. İç hukuk yollarını tükettikten, başka bir deyişle, son merciinin kararını aldıktan sonra, Mahkeme'ye altı ay içinde başvurmak gerekir.

3.2.3.4. Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı

5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan referandumla kabul edilmesiyle Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı tanınmıştır. AİHM'nin Hasan Uzun-Türkiye Kararı'na* göre Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunmadan önce, Anayasa Mahkemesi nezdinde bireysel başvuruda bulunulması gerekmektedir.

Bireysel başvuru, temel hak ve özgürlükleri kamu gücünün işlem, eylem ya da ihmali nedeniyle ihlal edilen bireylerin diğer başvuru yollarını tükettikten sonra başvurdukları istisnai ve ikincil nitelikte bir hak arama yolu olarak tanımlanabilir.¹⁵⁰ Bireysel başvuru kurumunun kabul edilmesindeki en önemli amaç, temel hak ihlallerinin iç hukukta ortadan kaldırılması ve buna bağlı olarak ülkemiz aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine (AİHM) yapılan başvuruların sayısının

* Başvuru nu. 10755/13.

¹⁵⁰ Hüseyin Ekinci ve Musa Sağlam, **66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru**, Avrupa Konseyi ve TC Anayasa Mahkemesi, 2012, s.9, http://www.anayasa.gov.tr/files/bireysel_basvuru/66_Soru.pdf (Erişim Tarihi: 01.05.2013).

azaltılmasıdır.

1982 Anayasasının, Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkilerini düzenleyen 148'inci maddesi bireysel başvuru yolu ile ilgili olarak aşağıdaki düzenlemeyi öngörmüştür:

“MADDE 148- (Değişik: 12/9/2010-5982/18 md.) Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde karamamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler ve bireysel başvuruları karara bağlar(...)

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/18 md.) Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Başvuruda bulunabilmek için olağan kanun yollarının tüketilmiş olması şarttır.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/18 md.) Bireysel başvuruda, kanun yolunda gözetilmesi gereken hususlarda inceleme yapılamaz. (Ek fıkra: 12/9/2010-5982/18 md.) Bireysel başvuruya ilişkin usul ve esaslar kanunla düzenlenir(...)

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 30 Mart 2011 tarihli 6216 sayılı kanunun¹⁵¹ 75'inci Maddesinin 1'inci fıkrası 10/11/1983 tarihli ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanunu yürürlükten kaldırmıştır. Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki yeni kanun, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkını öngörmüştür.

Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hukuku usulü, ayrı bir bölüm olarak, kanunun 45 ile 51'inci maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanunun geçiş hükümlerini düzenleyen 1'inci Geçici Maddesinin (8) numaralı bendi mahkemenin, 23/9/2012 tarihinden sonra kesinleşen nihai işlem ve kararlar aleyhine yapılacak bireysel başvuruları inceleyeceğini hükme bağlamaktadır.

6216 sayılı kanunun 45'inci maddesi aşağıdaki gibidir:

¹⁵¹ Resmî Gazete, Sayı 27894, 03 Nisan 2011.

“Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve buna ek Türkiye’nin taraf olduğu protokoller kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir.

(2) İhlale neden olduğu ileri sürülen işlem, eylem ya da ihmal için kanunda öngörölmüş idari ve yargısal başvuru yollarının tamamının bireysel başvuru yapılmadan önce tüketilmiş olması gerekir.

(3) Yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz.”

Anayasanın 148’nci maddesi ve 6216 sayılı kanunun 45’inci maddesi çerçevesinde bireysel başvuru hakkı kapsamında korunan temel hak ve özgürlükler Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerden Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin, Türkiye’nin taraf olduğu, ek protokolleri kapsamında bulunanlarıdır. Buna göre Anayasada güvence altına alınmış her temel hak ve özgürlük değil, bu temel hak ve özgürlüklerden aynı zamanda AİHS ve AİHS’nin Türkiye’nin taraf olduğu ek protokolleri kapsamında korunanlar bireysel başvurunun konusudur. Buna göre yaşam hakkı (Madde 2), işkence yasağı (madde 3), kölelik ve zorla çalıştırma yasağı (madde 4), özgürlük ve güvenlik hakkı (madde 5), adil yargılanma hakkı (madde 6, fıkra 1), masumiyet karinesi (madde 6, fıkra 2), sanık hakları (madde 6, fıkra 3), suç ve cezaların kanuniliği (madde 7); özel ve aile hayatına saygı (madde 8), düşünce, vicdan ve din özgürlüğü (madde 9), ifade özgürlüğü (madde 10), toplantı ve dernek kurma özgürlüğü (madde 11), etkili başvuru hakkı (madde 13) ve ayrımcılık yasağı (madde 14) Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru kapsamında da korunan temel hak ve özgürlüklerdir.

1 Numaralı Protokol (Ek Protokol), 6 Numaralı Protokol ve 13 Numaralı Protokol Türkiye’nin imzaladığı, onayladığı ve yürürlüğe koyduğu protokoller¹⁵² olduğundan bu protokollerce güvence altına alınan mülkiyetin korunması (Ek Protokol Madde 1), eğitim hakkı (Ek Protokol Madde 2), serbest seçim hakkı (Ek

¹⁵² Türkiye Ek Protokolü 18 Mayıs 1954 tarihinde, 6 Numaralı protokolü 1 Aralık 2003 tarihinde, 13 numaralı protokolü 1 Haziran 2006 tarihinde yürürlüğe koymuştur.

Protokol Madde 3); ölüm cezasının kaldırılması (6 Numaralı Protokol, madde 1) ölüm cezasının kaldırılmasının sözleşmenin 15. maddesine dayanılarak askıya alınması yasağı (6 Numaralı Protokol, madde 3); ölüm cezasının (savaş hali vb. dâhil) her durumda kaldırılması (13 Numaralı Protokol, Madde 1) ve ölüm cezasının her durumda kaldırılmasının askıya alınması yasağı (13 Numaralı Protokol, Madde 2), Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkı kapsamında korunan temel hak ve özgürlüklerdendir.

1951 yılından bu yana “anayasa şikâyeti” adı altında Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruyu da öngören Almanya’da 1951-2005 yılları arasında Anayasa Mahkemesi önüne gelen 157.233 başvurudan 151.424’ünün “anayasa şikayeti” olduğu ve bu şikayetlerden sadece 3.699’ünün kabul edildiği belirtilmiştir. Buna göre, hangi nedenden kaynaklanırsa kaynaklansın “anayasa şikâyeti”nde başarı oranı % 2,5 gibi düşük bir orandır. Düşük başarı istatistiklerine rağmen Alman Federal Anayasa Mahkemesi’nin Anayasa şikâyeti üzerine verdiği kararların çoğunun, toplumun tamamı için büyük önem taşıyan temel sorunlarla ilgili olduğu vurgulanmıştır.¹⁵³

Anayasa mahkemesi web sitesindeki istatistik verilerine göre 24 Eylül 2012 ile 22 Mart 2013 tarihleri arasında yapılan 3839 bireysel başvurudan 3421’i mevzuata uygun olarak tespit edilip kayda alınmıştır.¹⁵⁴ En fazla dava konusu olan hak ihlali iddiası 2724 ile “adil yargılanma hakkı” konusunda gerçekleşmiştir.* Bunun yanında istihbarata ilişkin olarak ihlal edilme ihtimali olan “temel hak ve hürriyetlerin korunması” 247 (%6,4) ve “kişi hürriyeti ve güvenliği” 166 (%4,3) hak ihlali iddiasının konusu olmuştur.

3.3. İÇ DENETİM

İstihbarat birimlerinin bünyesinde, hukukiliği ve hukuka uygunluğu sağlayacak nitelikte temel düzenlemeler kurum içi denetimlerle sağlanmaktadır. Bir güvenlik ve istihbarat teşkilatının inisiyatifleriyle ilgili her küçük ayrıntıyı yasaya yazmak mümkün değildir. Bu tür bir uygulama

¹⁵³ Öykü Didem Aydın, “Türk Anayasa Yargısında Yeni Bir Mekanizma: Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru”, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2011, C. XV, s.166.

¹⁵⁴ Anayasa Mahkemesi Resmî internet Sayfası, “24 Eylül 2012 - 22 Mart 2013 Dönemine İlişkin Bireysel Başvuru İstatistikleri ve 24 Eylül - 31 Aralık 2012 Dönemine İlişkin Bireysel Başvuru İstatistikleri”, <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=300&lang=0> (Erişim tarihi: 12.05.2012).

* Başvurucunun bir başvuruda birden fazla hakkının ihlal edildiğini ileri sürebileceği dikkate alınmalıdır.

hassas operasyon tekniklerini ifşa edeceği için tercih edilen bir yaklaşım da değildir. Buna rağmen söz konusu ayrıntıların hukuki temeli olması, istismarı önlemek için standartlaştırılması ve denetim mercilerinin ilgili idari kurallara erişebilmesi önemli görülmektedir.

İstihbarat faaliyetlerin tümü bizzat servislerin emir-komuta bağlantısı içerisinde, yasal mevzuat çerçevesinde yakından denetlenmelidir. İç denetim olarak da adlandırılabilir bu denetim türünün etkin olması için öncelikle teşkilatların temel değerleri tanımlanmalı ve işe alım aşamasından itibaren bu etik değerlere tam uyum sıralı amirlerce aranmalıdır. Tüm personel profesyonel bir yaklaşım içerisinde olmalı ve yasaya aykırı hareket edenlerin serbest bir şekilde haber verilebildiği bir ortam tesis edilmelidir. Bir istihbarat servisinin hukuka aykırı faaliyetlerine ilişkin en güvenilir bilgi, teşkilatın içinden gelir. Bu yüzden bazı ülkelerde, çalışanlara hukuka aykırı faaliyetleri haber verme ve düzeltme sorumluluğu verilmiştir. Örneğin, ABD Savunma Bakanlığı, şüpheli ya da uygunsuz istihbarat faaliyetlerinin Bakan Yardımcısı Vekiline ve Baş Hukuk Müşavirine ihbar edilebilmesine yönelik bir prosedür geliştirilmiştir. İstihbarat birimlerinde hukuka aykırı faaliyetleri bildiren çalışanlara uygun destek ve güvence yasal düzenlemelerle sunulmalıdır.

Çeşitli kurs ve eğitimlerle hukukilik konusu ve temel değerler sıkça işlenmelidir. Kurum içinde, bu değerlere aykırı hareket edenlere verilecek disiplin cezaları da bu konunun pekişmesine yardımcı olacaktır.

İç denetimle ilgili mevzuat gizlilik nedeniyle ulaşılabılır olmadığından bu bölümde açık mevzuattaki bazı hükümlere değinilmekle yetinilecektir.

Bunlardan ilki 5397 Sayılı Kanundaki düzenlemelerdir. Kanunda iletişim denetlenmesi tedbirleri sayıldıktan sonra söz konusu tedbirlerin, polis bakımından; sıralı kurum amirleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve ilgili Bakanlığın teftiş elemanları tarafından; jandarma bakımından, sıralı kurum amirleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve ilgili bakanlığın teftiş elemanları; MİT bakımından ise sıralı kurum amirleri, başbakanlık teftiş elamanları tarafından denetleneceği hükmünü getirmektedir. Sıralı kurum amirleri tarafından yapılan denetim iç denetime örnektir. Şunu belirtmekte fayda vardır ki iç denetim kurum yöneticilerinin yürütmeye karşı

hesap verebilirliğini güçlendirir. Kendi personelini denetim altında tutan yönetici bağlı olduğu yürütmeye karşı da her an hesap vermeye hazır durumda olabilir.

İç denetimin sağlanmasıyla ilgili mevzuatımızdaki diğer bir açık düzenleme de “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”dur.

3.3.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulu

Mesleği adil ve ahlaken tatmin edici bir tarzda icra etmek için gerekli addedilen davranış kuralları bulunmaktadır. Meslek etiğine dair kodları düzenlemek ve istihbarat personeline eğitim kursları önermek, istihbarat çalışanlarının asgari düzeydeki ortak pratiklerini belirlemenin, aktarmanın ve sürdürmenin elverişli bir yoludur. İstihbarat servisi çalışanları görevlerine getirilen etik kısıtlamaları göz önüne alan bir davranış kuralları bütünü dâhilinde hareket etmek üzere eğitilmelidir. Bu, güncelliğini koruyan bir eğitim olmalıdır ve çalışanlara serviste çalıştıkları süre boyunca sunulabilmelidir.

5176 Sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”¹⁵⁵ ile Başbakanlık bünyesinde, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kurulmuştur. Kurulun görevi kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmaktır.

Kurula Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında başvurulabilirken, Diğer kamu görevlilerinin, etik davranış ilkelerine aykırı uygulamaları bulunduğu iddiasıyla yapılacak başvurular, ilgili kurumların yetkili disiplin kurullarında, Kurul tarafından çıkarılan

¹⁵⁵ Resmî Gazete, Sayı 25486, 8 Haziran 2004.

yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir.

Kanunun 2'nci maddesiyle Türk Silahlı Kuvvetleri kapsam dışında tutulmuştur. Yani konumuz açısından MİT, EGMİDB personelinin faaliyetleri kapsam içindeyken Jandarma tarafından icra edilenler kapsam dışıdır.

Kurul, etik davranış ilkelerine aykırı davranış ve uygulamalar hakkında, resen veya yapılacak başvurular üzerine, gerekli inceleme ve araştırmayı yapmaya yetkilidir. Kurul yapacağı inceleme ve araştırmalara esas olmak üzere gerektiğinde yetkili makamlar kanalıyla kurum ve kuruluşlardan bilgi ve belge toplayabilir. Kurul, başvurular hakkındaki inceleme ve araştırmasını etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği çerçevesinde yürütür. Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirir. Kurul, bu Kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir. Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe¹⁵⁶ göre etik davranış ilkeleri şunlardır:

- Halka hizmet bilinci
- Hizmet standartlarına uyma
- Amaç ve misyona bağlılık
- Dürüstlük ve tarafsızlık
- Saygınlık ve güven
- Nezaket ve saygı
- Yetkili makamlara bildirim
- Çıkar çatışmasından kaçınma
- Görev ve yetkilerin menfaat sağlamak amacıyla kullanılmaması
- Hediye alma ve menfaat sağlama yasağı
- Kamu malları ve kaynaklarının kullanımı (hizmet gerekleri dışında kullanmama, hizmete hazır bulundurma)
- Savurganlıktan kaçınma
- Bağlayıcı açıklamalar ve gerçek dışı beyan
- Bilgi verme, saydamlık ve katılımcılık
- Yöneticilerin hesap verme sorumluluğu
- Eski kamu görevlileriyle ilişkiler (imtiyazlı muamelede bulunamaz)

¹⁵⁶ Resmî Gazete, Sayı 25785, 13 Nisan 2005.

- Mal bildiriminde bulunma

Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar. Bu konuda istihbarat teşkilatları için bir istisna söz konusu değildir.

Yönetmeliğin 29'uncu maddesi gereği kurum ve kuruluşlarda, etik kültürünü yerleştirmek ve geliştirmek, personelin etik davranış ilkeleri konusunda karşılaştıkları sorunlarla ilgili olarak tavsiyelerde ve yönlendirmede bulunmak ve etik uygulamaları değerlendirmek üzere kurum veya kuruluşun üst yöneticisi tarafından kurum içinden en az üç kişilik bir etik komisyonu oluşturulur. Buna istinaden Millî İstihbarat Teşkilatı Etik Komisyonu 29 Haziran 2005'de oluşturulmuştur.

MİT'in 2011 Yılı Faaliyet Raporuna göre (Nisan 2012) Yönetmeliğin ekinde yer alan "Etik Sözleşmesi" personelin tamamı tarafından imzalanmak üzere tüm ünitelere gönderilmiştir. Personel tarafından okunup imzalanan Etik Sözleşmesi, personelin özlük dosyalarında muhafaza edilmektedir. Ayrıca MİT personelinin uyması zorunlu "Teşkilat Şart ve Vasıfları" MİT Personel Yönetmeliğinin 6'ncı maddesinde belirlenmiştir. Makam, unvan ve görev süresi ne olursa olsun "Teşkilat Şart ve Vasıfları"na aykırılık, personel için Müsteşarlığa intibaksızlık nedeni sayılmaktadır.¹⁵⁷

3.4. YASAMA DENETİMİ

İstihbarat çalışmalarının demokrasinin çerçevesinde kalmasını sağlayacak diğer bir mekanizma da yasama organı eliyle denetimdir. Bir demokraside, devletin hiçbir faaliyet alanının yasama organı için yasak bölge olmaması gerekir. Yasama organının müdahilliği, duruma meşruiyet ve demokratik sorumluluk katar.

Demokratik ülkelerde, parlamentoların hükümetin faaliyetleri üzerinde denetleme yetkisi vardır. Parlamentolar aynı zamanda, oluşturduğu hukuki çerçeve ile istihbaratın sınırlarını belirler ve bireyleri güvence altına alır. İstihbarat teşkilatlarının bütçelerinin onayı da yasamanın görev alanına dâhildir ki bu da kamu kaynağının güvenlik için kullanılmasını meşrulaştırır.

¹⁵⁷ MİT Resmî İnternet Sayfası, "2011 Yılı Faaliyet Raporu", s.6, <http://www.mit.gov.tr/MitFaaliyetRaporu/index.html> (Erişim Tarihi: 03.03.2013).

İstihbaratın demokratik denetiminde parlamentonun kullanabileceği araçlar şunlardır:

- Yasama yetkisi
- Yürütmeyi denetleme mekanizmalarının çalıştırılması
- Sivil uzmanların meclis oturumlarını izlemek üzere çağrılmaları
- Yürütmeden resmî belgelerin edinilmesi
- Bütçe denetimi
- İstihbarat personel planlarını kabul ya da reddetme hakkı
- Müsteşar gibi üst düzey atamalarda kabul ya da reddetme ya da danışılma hakkı

Parlamentolar istihbarat servislerini çeşitli şekillerde incelemektedir. Bazı işlemler parlamentonun tamamı tarafından yapılırken, bazıları da komisyona devredilmektedir. Birçok demokratik ülkede yasama denetimi görevinin büyük bir kısmını “parlamente istihbarat gözetim komisyonları” yürütmektedir. Bu komisyonlar parlamento üyelerinden veya parlamento adına çalışan uzmanlardan oluşabilmektedir.

Ancak parlamento eliyle yürütülen denetimin bazı sakıncalı sonuçları da olabilir. İstihbarat teşkilatları, partiler arası siyasi ihtilafın içine çekilebilir. Parlamenterlerin sergileyebileceği hatalı yaklaşımlar kamuoyu tartışmalarında sansasyona ve meclis dokunulmazlığı altında mesnetsiz suçlamaların veya komplo teorilerinin dillendirilmesine yol açabilir. Kanun koyucuların ayrıcalıklı erişim hakkının bulunduğu hassas bilgilerin ifşa olması, operasyonların etkililiğine zarar verebilir. Gerekli gizliliğin korunması, müdahil parlamenterler ile geri kalanlar arasında bir engel yaratabilir.

Yasama eliyle yapılan denetimin diğer bir sakıncası da hassas ulusal güvenlik konuların partiler arası siyasi ihtilafın içine çekilme ihtimalidir. Bu da istihbarat çalışanları ve yasama organı arasında tehlikeli bir güvensizlik ortamının oluşmasına sebep olur.

Yasama denetimi için kusursuz bir yasal çerçeve ve yasama organının ihtiyaç duyduğu yeterli kaynak ve uzmanlık sağlansa bile istihbaratın etkin denetimi garanti

altına alınmış sayılamaz. Parlamenterlerin ellerindeki mekanizmaları kullanma konusunda sergileyecekleri irade, istihbaratın parlamento tarafından etkin denetiminde son derece önemlidir.

Türkiye açısından konuyu ele aldığımızda Anayasal yapı içinde TBMM'nin istihbaratı denetleme gücünün dört dayanağı olduğu söylenebilir:

1. Kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak görev ve yetkisi
2. Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetlemek görev ve yetkisi
3. Bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarını görüşmek ve kabul etmek görev ve yetkisi
4. Meclis komisyonları

İlk üç dayanak Anayasanın 87'nci maddesinden, sonuncusu ise Meclis İçtüzüğünden kaynaklanır.

3.4.1. Kanun Koymak, Değiştirmek ve Kaldırmak Görev ve Yetkisi Kapsamında Denetim

İstihbarat teşkilatlarının demokratik denetimine dair en önemli hususlardan biri, bu teşkilatların görev ve faaliyet alanlarının net olarak tanımlanması ve adli kolluk kuvvetleriyle ayrımının açık biçimde hukuksal metinlerde belirtilmesidir.

Anayasanın 87'nci maddesi uyarınca kanunların yapılma süreci “öneri, görüşme, kabul ve yayım” şeklinde dört aşamadan oluşur. Kanun önerme yetkisi Bakanlar Kurulu ve milletvekillerindedir. Bir milletvekili bile kanun önerebilir. Bakanlar Kurulu tarafından yapılan kanun önerisine “kanun tasarısı”, milletvekilleri tarafından yapılabilecek kanun önerisine ise “kanun teklifi” denir.

Kanun tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesinde en az 184 milletvekilinin hazır bulunması gerekir. Kabul yeter sayısı ise toplantıya katılanların salt çoğunluğudur ve bu sayı en az 139 olabilir.

İstihbarat kanunlarının çıkarılması sırasında meclisin denetimi bu noktada iki şekilde sağlanır. Birinci olarak yukarıda değinildiği üzere kanun koyma eylemi kendi başına bir denetim aracıdır. İstihbarat faaliyetlerinin çerçevesi kanunlarla çizilir.

İkinci olarak ise hükümet partisi veya partileri kanun koymak için mecliste yeterli çoğunluğu sağlayamazsa (toplantı yeter sayısı olan 184 ve kabul yeter sayısı olan toplantıya katılanların salt çoğunluğu) muhalefetle uzlaşmak durumundadır. Böylece hükümetin keyfi uygulamalarının önüne geçilir.

Ayrıca genel kurul görüşmeleri tutanak altına alınarak kamuoyunun bilgisine sunulur. Bu da kamusal hesap verebilirliğin sağlanmasına yardımcı olur. Bu uygulamanın istisnası Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 70 ve 71'inci maddesi ile düzenlenen kapalı oturumlardır.* Bugüne kadar yapılan 259 kapalı oturumdan 208'inin açılmasına karar verilmiş, 51'inin ise "devlet sırrı" niteliği sürmektedir. 25 Mart 1965'de MİT Kanunu Tasarısının görüşüldüğü oturumla, 22 Kasım 1966'da MİT ile ilgili bir hususun görüşüldüğü oturum da gizli kalan oturumlar arasındadır.¹⁵⁸

3.4.1.1. Yasaların Niteliği

Demokratik toplum düzenin korunması için, hukuka bağlı kalmak ve ölçülü olmak kaydıyla bireylerin özgürlüklerine müdahale edilebilme hakkında sahip olan ve hatta bazen bu türden bir müdahalede bulunması zorunlu olan devlet; bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin hukuk dışı ihlallerine engel olmak için gerekli kanuni tedbirleri almak zorundadır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi demokratik bir toplumda özel hayata saygı gösterilmesi hakkına (Madde 8), düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne (Madde 9),

* Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü, Resmî Gazete, Sayı 14506, 13 Nisan 1973.

Madde 70– Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu, Başbakanın veya bir bakanın veya bir siyasî parti grubunun yahut yirmi milletvekilinin yazılı istemi üzerine kapalı oturum yapılabilir. Kapalı oturum öneresi verilince, kapalı oturumda buluna-bilecek şahıslar dışında herkes, toplantı salonundan çıkarılır. Salon boşaldıktan sonra kapalı oturum önergesinin gerekçesi dinlenir. Bu gerekçe Hükümet adına Başbakan veya bir bakan veya siyasî parti grubu sözcüsü veya önergedeki birinci imza sahibi milletvekili yahut onun göstereceği bir diğer imza sahibi milletvekili tarafından açıklanır. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir. Yukarıdaki fıkrada söz konusu görüşmelerin tutanakları kâtip üyelerce tutulur. Ancak, Genel Kurul uygun görürse, yeminli stenolar bu görevi yerine getirebilirler. Bakanlar ve dinleyici olarak Cumhurbaşkanı kapalı oturumlarda bulunabilirler. Kapalı oturum sırasındaki görüşmeler hakkında, kapalı oturumda bulunanlar ve bulunma hakkına sahip olanlar tarafından hiçbir açıklama yapılamaz. Bunlar Devlet sırrı olarak saklanır. Kapalı oturumu gerektirmiş olan sebep ortadan kalkınca, Başkan, açık oturuma geçilmesini teklif eder. Genel Kurul işaret oyuyla karar verir.

Madde 71– Kapalı oturum tutanaklarının birleştirilmesinden sonra, kapalı bir oturum akdedilerek eski tutanak özeti okunur. Özetle birlikte tutanak bir zarfa konarak hazır bulunan kâtip üyeler tarafından hemen mumla mühürlenir ve Meclis arşivine verilir. Kapalı oturum tutanakları ve özetleri, kapalı oturum tarihinden itibaren on yıl geçtikten sonra yayımlanabilir. Bunların daha önce veya sonra yayımlanması hususunda Genel Kurul, Danışma Kurulunun teklifi üzerine işaret oyuyla karar verir.

¹⁵⁸ Şeref İba, "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", *Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 59-3, s.121.

ifade özgürlüğüne (Madde 10) ve dernek kurma ve toplanma özgürlüğüne (Madde 11) diğerlerinin yanı sıra ulusal güvenlik ve kamu düzeninin menfaatini korumak amacıyla sınırlamalar getirilebileceğini belirtir. Ne var ki, Sözleşme bu kısıtlamaların getirilmesinin "hukuka uygun biçimde" gerçekleştirilme zorunluluğunu da öngörmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı, güvenlik ve istihbarat servislerinin özel yetkilerini yalnızca bu yetkiler yasayla düzenlendikleri takdirde kullanabileceğini söylemiştir.

Leander-İsveç davasında ulusal güvenliğin korunması için taraf devletlerin bazı şartlar altında vatandaşların ulaşamayacağı biçimde bilgi toplama ve kaydetme yetkisi veren yasalara ihtiyaç duyduğunu kabul ederek "yasalar, özel hayata ve haberleşmeye saygı gösterilmesi hakkına yapılan bu gizli ve potansiyel olarak tehlikeli müdahaleye, kamu yetkililerinin hangi durumlarda ve ne şartlarda başvurabilme yetkisine sahip olduklarının yeterli derecede belli olmasını sağlayacak kadar açıkça ifade edilmelidir." şeklinde karar vermiştir.

Bu anlamda, Avrupa Mahkemesi'ne göre:

- Hukuk, yazılı hükümlerin ve ikincil mevzuatların yanı sıra ortak hukuku da içine alır. Bir davada, Mahkeme, bir normun "yasa" olarak nitelendirilebilmesi için yeterince erişilebilir (vatandaşların belirli bir olaya uygulanabilir nitelikteki hukuk kurallarının varlığı hakkında yeterli bilgiye sahip olabilmesi) ve yurttaşın kendi davranışlarını düzenlemesine olanak tanıyacak kesinlikte formüle edilmiş olması gerektiğini bildirmiştir.¹⁵⁹

- "Münferit vakalarda sınırsız takdir hakkı kullanımına izin veren" bir yasa "öngörülebilirliğin temel özelliklerine sahip olmayacağından dolayı mevcut amaçlara uygun bir yasa da olmayacaktır. Takdir hakkının kapsamı makul bir kesinlik dâhilinde belirtilmelidir."¹⁶⁰

- Temel insani haklar ile bir tutarlılık gözetilecekse istihbarat servislerinin yetkileri kötüye kullanmasını önlemek amacıyla denetimler ve diğer güvenceler sağlanmalıdır. Takdir hakkının suiistimal edilmesine karşı hukukun getirdiği himayeler yasa tarafından yürürlüğe konmalıdır.¹⁶¹

¹⁵⁹ AİHM, Sunday Times-Birleşik Krallık Kararı, para. 47.

¹⁶⁰ AİHM, Silver ve diğerleri- Birleşik Krallık Kararı, para 85.

¹⁶¹ AİHM, Silver ve diğerleri-Birleşik Krallık Kararı, para.88-89.

• Bu güvencelerin yasaya yazılmadığı durumlarda, yasa en azından müdahale gerektiren koşul ve prosedürleri tanımlamalıdır.¹⁶²

İstihbarat teşkilatlarının görev ve yetkileri ile çalışma şekillerini düzenleyen yasal mevzuatın şu hususları net olarak belirlemesi beklenir:

- Hangi ilkeler doğrultusunda faaliyet göstereceği
- Hangi bilgilerin toplanıp hangilerinin arşivleneceği
- Bu faaliyetlerin hangi denetim mekanizması altında yürütüleceği
- İstihbaratın nasıl kullanılacağı ve kiminle paylaşılacağı¹⁶³

Anayasamızın 124'üncü maddesinin 2'inci fıkrasında, "Hangi Yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir" hükmü yer almış, bu hüküm uyarınca yürürlüğe konulan Resmî Gazetede yayımlanacak olan Yönetmelikler Hakkındaki 3011 sayılı Kanunun¹⁶⁴ 1'inci maddesinde "millî emniyet ve millî güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmeliklerin yayımlanmayacağı" hükme bağlanmıştır. DİHMİTK'in yönetmelikle ilgili 32'nci maddesinde "Bu Kanunun muhtelif maddelerinde çıkarılması öngörülen yönetmelikler, Kanunun yayımı tarihinden itibaren en geç altı ay içinde MİT Müsteşarlığınca hazırlanacak Başbakan tarafından onaylanmak suretiyle yürürlüğe konulur. Bu yönetmelikler Resmî Gazete'de yayımlanmaz." hükmüyle ilgili yönetmelik Resmî Gazetede yayımlanmamıştır.

3.4.2. Bakanlar Kurulunu ve Bakanları Denetlemek Görev ve Yetkisi Kapsamında Denetim

Yürütmenin yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu parlamenter sistemde, parlamentoların yasa yapımından sonra en önemli işlevi denetimdir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim fonksiyonunu hangi şekillerde yerine getireceği, Anayasa'nın 98'inci maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre TBMM,

¹⁶² AİHM, Kruslin-Fransa Kararı, para 35; Huvig-Fransa Kararı, para. 34.

¹⁶³ Center for Democracy and Technology, *Homeland Security Intelligence: Its Relevance and Limitations*, March 18, 2009, p.3, http://www.fas.org/irp/congress/2009_hr/hsin.html (Erişim tarihi: 07.04.2013).

¹⁶⁴ Resmî Gazete, Sayı 18418, 01 Haziran 1984.

maddede sayılan soru, genel görüşme, gensoru, meclis soruşturması ve meclis araştırması araçları ile bu yetkisini kullanmaktadır. Denetim yollarının ayrıntıları TBMM İktüzüğünün 96-120'nci maddeleri arasında düzenlenmiştir.

3.4.2.1. Soru

Anayasa'da, "Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemek" şeklinde tanımı yapılan soru, günümüzde en çok kullanılan parlamenter denetim aracıdır. Soruda konu, yürütme organının faaliyet alanını oluşturan her şey olabilmektedir.¹⁶⁵ Bununla beraber Anayasanın 138 inci maddesi ile TBMM İktüzüğünün 96 ve 97'nci maddeleri konu yönünden sınırlama getirmektedir. Anayasanın 138'inci maddesine göre yargıya intikal etmiş bir olayda yargı yetkisinin kullanılması soru konusu yapılamamaktadır.

TBMM İktüzüğünün 96'nci maddesinde soru "kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürülmeksizin; kişilik ve özel yaşama ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile Hükümet adına sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere, Başbakan veya bir bakandan açık ve belli konular hakkında bilgi istemekten ibarettir." şeklinde tanımlanırken kişilik ve özel yaşama ilişkin konular da sorunun kapsamı dışına alınmıştır. Yine İktüzüğün 97'nci maddesinde "Sorulamayacak konular" şu şekilde sayılmıştır: "Başka bir kaynaktan kolayca öğrenilmesi mümkün olan konular; tek amacı istişare sağlamaktan ibaret konular; konusu, evvelce Başkanlığa verilmiş gensoru önergesiyle aynı olan sorular." İstihbarata ilişkin hususların soru önergesi ile gündeme getirilmesine engel yoktur.

Soru önergesi ile bir konuda bilgi almak hükümeti veya bir bakanı zor durumda bırakmak, seçmene mesaj vermek, kişisel reklamını yapmak gibi birçok şey amaçlanmış olabilir. Soru sahibi hükümete, bürokratlara, basına, kamuoyuna ve birçok yere mesaj göndermeyi de amaçlamış olabilir.¹⁶⁶

Soru, bilgilendirme, duyarlılık oluşturma, kamuoyu oluşturma, caydırıcı etki sağlama, politik karar mekanizmalarını harekete geçirme gibi değişik sonuçlar

¹⁶⁵ Salih Sağlam, "TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar", *Yasama Dergisi*, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, Sayı 11, s.26.

¹⁶⁶ Mahmut Bülbül, "Parlamenter Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru", *Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri*, Ankara, 5-6 Kasım 2009, s.4, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/07-bulbul.pdf> (Erişim tarihi: 21.03.2013).

meydana getirme bakımından önemli bir denetim yoludur. Ayrıca tek bir milletvekili tarafından işletilebilen tek denetim yolu olduğundan en çok tercih edilendir. Soru yoluyla, çeşitli sorunlar Meclis gündemine taşınabilir. Bir problem, konunun birinci dereceden muhatabı olan Başbakan veya ilgili bakana doğrudan ulaşılabilir.

TBMM’de 24’üncü Dönemde (12 Haziran 2011’den itibaren bugüne kadar) istihbarat ilişkin olarak 28 adet soru önergesi verilmiştir.* Bunlardan 3’ü sözlü, 25’i yazılı soru önergeleridir.** Soruların yalnızca 8’i cevaplandırılmıştır. 24’üncü dönemde 2000’in üzerinde sözlü, 9000’in üzerinde yazılı soru önergesi verildiği göz önüne alındığında istihbarata ilişkin olanlar oldukça azdır. Cevaplandırılma oranı ise genele yakındır. Konuları bakımından incelediğimizde iki konu dikkat çekmektedir. Toplamda 22 soru şu iki konuda yöneltilmiştir:

- PKK ile MİT görevlilerinin Oslo’daki gizli görüşmelerinin içeriği.
- 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu’nda yapılan değişiklikle*** düzenlenen “Soruşturma İzni” ile ilgili olan 26’ncı maddenin uygulanması.

Soruların 2’si Suriyeli mülteciler ve MİT’in Suriye’deki iddia olunan faaliyetleri, 2’si telefon dinlemeleri ile ilgiliyken bir soru ise MİT ve polis arasındaki istihbarat paylaşımının yetersizliği üzerinedir. 11 soru medyada çıkan haberlerden kaynaklanmaktadır.

Soruların tamamında öne çıkan önemli özellik istihbaratla ilgili “skandal” niteliğindeki olaylarla ilişkin olmaları ve çoğunun medya haberlerini referans göstermesidir. Dolayısıyla burada olgu sonrası denetimden söz etmek mümkündür. Az sayıdaki bu sorulara verilen cevaplar da istihbarat faaliyetlerinin gizliliğine atıfta bulunarak aslında tam anlamıyla cevap olmamakta ya da teşkilatların yasada yazılı görev ve yetkileri sayılarak zaten malum olanın dışında faaliyetlerin içeriği ile ilgili bilgi verilmemektedir.

* Bahse konu soru önergelerinin Esas numaraları şunlardır: 6-1172, 6-1224, 6-1283, 7-2234, 7-2351, 7-2459, 7-2473, 7-3879, 7-4184, 7-4189, 7-4193, 7-4194, 7-4275, 7-4282, 7-4294, 7-4300, 7-4306, 7-4473, 7-4476, 7-4486, 7-4798, 7-4967, 7-5270, 7-5358, 7-5486, 7-5600, 7-5605, 7-5894. TBMM’deki soru önergelerine ilişkin veriler için bkz: http://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_baslangic

** Soru önergesinin sözlü ve yazılı oluşu soruluş şeklini değil cevaplanma şeklini ifade eder. Tüm soru önergeleri yazılı olarak verilir ve Tutanak Dergisi’nde yayımlanır.

*** Şubat 2012’de MİT müsteşarı ve dört MİT mensubu, PKK’nın bazı eylemlerine ilişkin bilgilerin önceden MİT’e iletiliği iddiaları üzerine, İstanbul Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından yürütülen KCK davası kapsamında şüpheli sıfatıyla ifadeye çağırılmış; akabinde 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu’nun 26’ncı değiştirilmiştir.

Sonuç olarak hükümete bir yaptırım söz konusu olmadığından soruların sorulmasında amaç konunun Genel Kurulda görüşülmesinin sağlanması ve böylece gündeme getirilmesidir. Bazı soruların cevabından ziyade sadece sorulmuş olması bile yeterli görülmektedir.

3.4.2.2. Genel Görüşme

Genel görüşmede amaç hükümetin izlediği politikalar ve gerçekleştirdiği faaliyetlerle ilgili olarak bilgi edinmektir. Ancak nihai amaç belli bir konuyu Genel Kurul gündemine taşımak ve kamuoyu oluşturmaktır.

Genel görüşme birden çok milletvekilinin imzasının aranması ve sonucunda sadece bir tartışma ortamı oluşturması gibi nedenlerle günümüzde çok sık başvurulmuş bir denetim aracı değildir. Öte yandan uygulamada, özellikle dış politika alanındaki konularda, genel görüşmenin sonunda, bütün siyasi parti gruplarının üzerinde uzlaştığı bir metnin imzaya açıldığı ve bir bildiri şeklinde yayımlandığı gözlemlenmiştir. Bildiriler ancak bir temenniden ibaret olup, oylama yapılmamaktadır.¹⁶⁷

Genel görüşme sonucunda hükümetin siyasal sorumluluğunu doğuracak bir oylama yapılmaz. Ancak genel görüşme sorudan daha etkili bir denetim aracıdır. Zira artık sadece bakan ve önerge sahibi milletvekili değil, diğer milletvekilleri de görüşmeye katılabilir.¹⁶⁸

24'üncü dönemde verilen 25 adet Genel Görüşme önergesinin tamamı gündeme alınmış olmakla beraber hiçbirisi istihbarat ilişkili değildir.

3.4.2.3. Meclis Araştırması

Meclisin kendi üyelerinden kurulu bir komisyon aracılığıyla belli bir konuda doğrudan doğruya ve resen bilgi edinmek amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetlerin bütününe 'Meclis araştırması' denmektedir. Anayasada meclis araştırmasının amacı bilgi edinmek olarak düzenlenmiştir. Bu nedenle bu amaç dışında örneğin Meclis soruşturmasında olduğu gibi bir bakanın itham edilmesi vb. amaçlarla Meclis araştırması yapılamamaktadır.

¹⁶⁷ Salih Sağlam, *a.g.e.*, s.26.

¹⁶⁸ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, Yedinci Baskı, 2002, s.273.

Meclis İ t z   n n 105'inci maddesi ile "devlet sırrı" araştırma komisyonlarının yetkisi dışında utulmuştur. Ancak devlet sırrının kapsamının ne olacağı konusunda açıklık getirilmemiştir. Daha önce de a ıklanđı  üzere devlet sırrının ne olduğuna yönelik düzenlemeler açıklıktan yoksundur. 19'uncu yasama dönemi 5'inci yasama yılında, "Türkiye'nin çeşitli yörelerinde işlenmiş olan faili meçhul siyasi cinayetler" konusunun araştırılması amacıyla oluşturulan Meclis araştırma komisyonunun Ankara Emniyet Müdürlüğünden istediği görev alanı ile ilgili bilgilerin verilmesi, Ankara Devlet Güvenlik Mahkemesi Başsavcılığı tarafından devlet sırrı gerekçe gösterilerek engellenmiştir.¹⁶⁹

Meclis araştırması komisyonları, İ t z   n 105'inci maddesi uyarınca, bakanlıklarla genel ve katma b t celi dairelerden, mahallî idarelerden, muhtarlıklardan,  niversitelerden, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumundan, kamu iktisad  teşebbüslerinden, özel kanun ile veya özel kanunun verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş banka ve kuruluşlardan, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ve kamu yararına çalışan derneklerden bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini  a ırıp bilgi almak yetkisine sahiptir. İlgili kanunun kapsamında yer alan kamu idareleri kanuna ekli cetvellerde sayılmıştır. Dolayısıyla komisyonlar bu cetvellerde yer alan kurumlar üzerinde yetkilerini kullanabileceklerdir. M T, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı da 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda (I) Sayılı cetvelde "Genel B t ce Kapsamındaki Kamu İdareleri" arasında sayılmıştır.

İ t z   n 105'inci maddesinin dördüncü fıkrasına göre, bir Meclis araştırması komisyonu, gerekli gördüğü takdirde uygun bulacağı uzmanların bilgilerine başvurabilir. Söz konusu hüküm, uygulamada, kamu kurum ve kuruluşlarından komisyonlara uzman görevlendirmede ve özel kişilerden bilgi talep edilmesinde dayanak oluşturmaktadır.

Komisyon araştırma sonucunu bir rapor halinde Meclis Başkanlığı'na sunar. Hükümetin işlem ve eylemlerine yönelik bir Meclis araştırmasının sonucunda Hükümet kendiliğinden gerekli önlemleri alabilmektedir. Milletvekillerinin söz konusu meclis araştırması raporunda yer alan bilgilere dayanarak hükümet hakkında gensoru vermeleri de mümkündür. Komisyon raporunda, araştırma konusu ile ilgili

¹⁶⁹ TBMM, * lkemizin çeşitli Yörelerinde İşlenmiş Faili Meçhul Siyasi Cinayetler Konusunda Meclis Araştırması Komisyonu Raporu*, Dönem 19, Yasama Yılı 5, Esas Numarası 10/90, s.11, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem19/yil01/ss897.pdf> (Erişim tarihi: 05.02.2013).

olarak bir bakanın veya başbakanın cezai sorumluluğuna dair veriler yer alabilmektedir. Nitekim Meclis araştırması komisyonu raporuna dayanılarak Meclis soruşturması önergesi verildiği görülmektedir. Uygulamada sıkça rastlanmasa da, bir Meclis araştırması komisyonunun hazırladığı rapordan yararlanılarak kanun teklifi hazırlandığı görülmektedir.

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'nun usulsüz telefon dinleme konusunu araştırmak üzere, 14 Haziran 2001 tarihinde kurulan "Alt Komisyon"un çalışmaları meclis denetiminin tipik örneğini teşkil etmektedir. Alt komisyon üyeleri, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve MİT Müsteşarlığı yetkililerini ziyaret ederek konuyla ilgili bilgi, görüş ve önerilerini almıştır. Komisyonun hazırladığı raporda, görüşmelerin neticesinde elde edilen bilgi ve kanaatler özetlendikten sonra, konuyla ilgili yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu dile getirilmektedir.¹⁷⁰

3.4.2.4. Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması; başbakan ve bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluğunun tespiti amacıyla yapılan ve yargısal nitelik taşıyan bir inceleme olarak tanımlanmaktadır. Genel olarak Meclis soruşturmasının konusu, görevde bulunan veya görevinden ayrılmış olan başbakan veya bakanların, cezai sorumluluk gerektiren bir fiil işlemiş olup olmadıklarının araştırılmasıdır. Meclis soruşturma usulü başbakan ve bakanların siyasi değil cezai sorumlulukları ile ilgilidir. Dolayısıyla bu yola ancak, başbakan veya bakan göreviyle ilgili bir suç işlemiş ise başvurulabilir.¹⁷¹

Meclis soruşturması komisyonunun incelemesi sonucunda hazırladığı rapor Genel Kurulda görüşülmekte ve Genel Kurulun bakanın Yüce Divana sevki yönündeki kararı üzerine ilgili bakanın görevi Anayasa gereği kendiliğinden sona ermektedir. Başbakanın Yüce Divana sevki ise Hükümetin düşmesine yol açmaktadır. Dolayısıyla sonuçları bakımından en ağır denetim araçlarından biri de Meclis soruşturmasıdır. Ancak uygulamada bu denetim aracının sağlıklı işletildiğini söylemek mümkün değildir.

¹⁷⁰ TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, *Telefon Dinleme ve Bu Yolla Elde Edilen Kayıt ve Bilgilerin Medyada Yer Alması Üzerine Gündeme Getirilen Usulsüz Telefon Dinleme Konusunu Araştırmak Amacıyla Kurulan Alt Komisyon Raporu*, 23 Mayıs 2002, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/rapor_donem21.htm (Erişim tarihi: 05.02.2013).

¹⁷¹ Kemal Gözler, *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s.266.

3.4.2.5. Gensoru

Hükümetin siyasi sorumluluğunun gündeme geldiği gensoru mekanizmasında amaç bir bakanın, Başbakanın veya bütün olarak Bakanlar Kurulunun düşürülmesidir. Konu unsurunda bir sınırın bulunmaması gensorunun amacı ile doğrudan bağlantılıdır. Nitekim bir bakanın her hangi bir işleminden Hükümetin takip ettiği siyasi programa kadar geniş bir alanda gensoru önergesi verilmesi mümkündür. Uygulamada gensoru aracı ile Hükümetin denetlenmesi yoluna çok sık başvurulmamaktadır. Parlamento tarihimizde bu yolla sadece dört kez sonuca ulaşılmıştır.¹⁷² Ancak yine de bazı durumlarda sadece gensoru önergesinin verilmiş olması ve Genel Kurulda gündeme alınıp alınmayacağına ilişkin görüşmenin yapılması bile amaca hizmet etmektedir.

3.4.3. Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Tasarılarını Görüşmek ve Kabul Etmek Görev ve Yetkisi Kapsamında Denetim

Bütçe, kamu ekonomisinin konusu olan ve piyasa ekonomisinin karşılamadığı veya karşılayamadığı kamu mal ve hizmetleri üretiminin finansman aracıdır.¹⁷³ Yürütme organları, yasama organınca onaylanmış olan bütçelerde tahsis edilen ödenekleri kullanarak söz konusu hizmetleri üretirler.

Bütçenin denetimi yasama organınca yürütme organına verilen harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, alınan yetkinin içeriğine uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığını araştırmaktır.

İstihbarat teşkilatları da diğer tüm devlet kurumları gibi kamu kaynaklarını kullanırlar ve bütçeden pay alırlar. Dolayısıyla bütçe denetimi açısından istisna teşkil etmemeleri beklenir. Bütçe denetimiyle istihbarat teşkilatlarının kamu kaynaklarını etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak kullanmalarını sağlamak mümkünken, beraberinde geleceğe dönük planları ve faaliyetleri de bir tür onaya tabi tutulabilir. Örneğin parlamentoların bütçeyi reddetme gücü vardır. Böylece bütçesi kabul edilmeyen yürütmenin bütçe eliyle gerçekleştirmeyi planladığı hizmetler de hayata geçmemiş olur. Bütçe denetimi aynı zamanda harcama

¹⁷² Bunlardan ilki 31.12.1977 tarihinde Süleyman Demirel Hükümetinin güven oylaması sonucu düşürülmesidir. Diğerleri ise 5.9.1980 tarihinde Dışişleri Bakanı Hayrettin Erkmén'in düşürülmesi ve 25.11.1998 tarihinde Devlet Bakanı Güneş Taner ile Mesut Yılmaz Hükümetinin arka arkaya düşürülmesidir.

¹⁷³ Engin Ataç vd., **Devlet Bütçesi**, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 873, Eskişehir, 2011, s.208.

denetimini de içerdüğinden bütçenin uygulanması esnasında faaliyetler de takip edilebilir. Son olarak harcama sonrası denetimle teşkilatların bir anlamda performanslarının değerlendirilmesi söz konusudur.

İstihbarat, savunma ve benzeri güvenlik harcamalarının aşırı gizlilik içinde tutulması açıklık ilkesine istisna teşkil etmektedir. Örneğin hukuk düzenimizde var olan “örtülü ödenek”^{*} veya daha önceki kanunlarda yer alan ancak artık tanınmayan “haber alma ödeneği”^{**} bu ilkeye istisna teşkil eden nitelikte uygulamalardır.

Ancak güvenlik kaygıları nedeniyle istihbarat teşkilatlarının bütçeden aldıkları payı nasıl kullandıklarının denetiminde diğer devlet kurumlarından ayrı tutulmaları makul gözükmemektedir. Yine de bu, hiç denetim yapılmaması anlamına gelmemeli, söz konusu hassasiyet özel bir takım mekanizmalarla korunmalıdır. Sonuçta, güvenlik ihtiyacı nedeniyle toplumların hak ve özgürlüklerinden ne derecede vazgeçmeye hazır olduklarının, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimini de şekillendirdiği söylenebilir.

Bazı ülkelerde parlamenter istihbarat gözetim organı bütçe üzerinde tasarruf sahibiyken bazılarında ise parlamento bütçe üzerinde tasarruf yetkisini gözetim komitesine vermektense genel kurula ya da parlamento bütçe kuruluna vermeyi seçmiştir. Bu uygulamanın gerisindeki neden, bütçe kontrolünün gözetim komitesini hükümet politikasının yarı sorumlusu haline getireceği düşüncesidir. Buna karşın, Arjantin, Hollanda, Almanya ya da ABD gibi ülkelerin parlamentolarında, parlamenter gözetim komitesi bütçe üzerinde tasarrufa sahiptir.

İngiltere’de tüm istihbarat birimleri Tek İstihbarat Hesabı’nın (Single Intelligence Account) bir parçasını oluşturmaktadır. Başbakan’ın Tek İstihbarat Hesabı mali yönetimden sorumlu üst düzey yöneticiliğini Millî Güvenlik Danışmanı

* Örtülü ödenek 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24’üncü maddesinde şu şekilde tanımlanır: Kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında ve Başbakanın ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez. (Resmî Gazete, Sayı 25326, 24 Aralık 2003.)

** Haber alma ödeneği istihbarat faaliyetlerinde kullanılan, Maliye Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı bütçelerine konulan, kapsamı ve hizmetin gerekliliği İçişleri ya da Maliye Bakanlığı’nın değerlendirmesine bağlı olan bir ödenektir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile ilga edilen 1050 sayılı Genel Maliye Kanunu’nda yer alan kavram kanunun yeni halinde mevcut değildir.

yürütmektedir. İngiltere Gizli İstihbarat Servisi (MI6) de diğer devlet organları gibi mali çizelge hazırlar ve aynı kurallara tabidir. MI6'ın bu hesapları bağımsız bir şekilde Ulusal Teftiş Ofisi tarafından denetlenmektedir. Ulusal Teftiş Ofisi personelinin bu denetimi yaparken gerekli tüm bilgiye ulaşma yetkisi vardır. Bu denetlenen hesaplar ayrıca İstihbarat ve Güvenlik Komitesi tarafından da gözden geçirilir. Bu dış denetimin yanı sıra Gizli İstihbarat Servisi kendi içinde de bir iç denetim mekanizmasına sahiptir. Bu mekanizma, standartları İngiliz Kraliyet Hazinesi tarafından belirlenmiş kurallara göre çalışır.¹⁷⁴

3.4.3.1. Meclisin Bütçeyi Denetimi

DİHMİTK Madde 20 “MİT Müsteşarlığı için Başbakanlık bütçesine konulan ödenekler, Yasama Organının ilgili komisyonunda gizli bir oturumda görüşülerek karara bağlanır.”

Bütçenin denetim yetkisi asıl olarak yasama organına aittir. Çünkü bütçe bir kanundur ve bu kanunu onaylayan ve kabul eden yasama organıdır. Bütçe üzerindeki yasama denetimi iki şekilde gerçekleşmektedir:

- Uygulama sırasında denetim: Milletvekilleri, bütçenin uygulanması sırasında, yani bütçe yılı içinde bütçenin uygulama şekli hakkında bazı bilgilerin açıklanmasını, herhangi bir bakandan “soru” ile isteyebilir. Bu konuda ayrıca gensoru açabilir. Bunun yanında, yürütme organı, olağanüstü ve ek ödenek için bir kanun çıkarmak istediğinde de, TBMM’ce denetlenmiş olur. Çünkü TBMM yürütmenin bu talebini reddedip, kanunu çıkartmayabilir.
- Uygulamadan sonraki denetim: TBMM bütçeyi, uyguladıktan sonra, kesin hesap yasa tasarıları üzerinden inceler. Bütçe yılından sonra, Bakanlar Kurulu, oluşturduğu Kesin Hesap yasa tasarısını genel uygunluk bildiriminden sonra, bu kesin hesap yasa tasarısını, yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile birlikte görüşür. TBMM’nin kesin hesap yasa tasarısını reddetmesinin bir hukuki yaptırımı yoktur. Fakat Hükümete

¹⁷⁴ Ankara Strateji Enstitüsü Hukuk Masası, “İstihbarat Servislerinin Denetimi: İngiltere Örneği”, 2012, <http://www.ankarastrateji.org/haber/istihbarat-servislerinin-denetimi-ingiltere-ornegi-112/> (Erişim tarihi: 01.02.2013).

güvensizliğin bir belirtisi olduğundan, Hükümet istifa etmelidir.¹⁷⁵

Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay Kanununun¹⁷⁶ 45'inci maddesi uyarınca meclis araştırma, soruşturma ve ihtisas komisyonları marifetiyle tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemlerinin denetlenmesini Sayıştay'dan talep edebilir. Güvenlik ve istihbarat kurumları için istisna gösterilmemiştir.

3.4.3.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Bütçe Uygulaması

Güvenlik harcamaları için millî gelirimizden ciddi miktarlarda kaynak ayrılmaktadır. Bu tür harcamaların denetimi konusu gündeme geldiğinde genellikle “gizlilik”, “devlet sırrı” ve “ulusal güvenlik” gibi engeller söz konusu olmaktadır.

Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması suretiyle toplumsal talepleri karşılayabilen kaliteli ve hızlı kamu hizmetleri üretebilme ihtiyacı, gerek gelişmiş, gerekse de gelişmekte olan pek çok ülkeyi kamu yönetim sistemlerindeki geleneksel düşünceyi yeni bir anlayış içerisine sokarak reformlar yapmaya yönlendirmiştir. Ülkemizde bu reformların başında kamu mali yönetim sisteminde köklü değişiklikler yapan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹⁷⁷ gelmektedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludurlar ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadırlar.

Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi için bütçe iç kontrol ve dış denetime tabidir.* İdare kendi denetçileri vasıtasıyla kaynakların yönetimini iç denetime tabi tutarken harcama sonrasında, Sayıştayca dış denetim gerçekleştirilir.

¹⁷⁵ Mahmut Kalenderoğlu, *Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki Son Değişikliklerle Yeni Bütçe Uygulaması*, Beşinci Baskı, Agon Bilgi Akademisi Yayınları, Ankara, Haziran 2006, s.228.

¹⁷⁶ Resmî Gazete, Sayı 27790, 19 Aralık 2010.

¹⁷⁷ Resmî Gazete, Sayı 25326, 24 Aralık 2003.

* 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrol 55-67'nci maddeler; dış denetim 68 ve 69'uncu maddelerde düzenlenmiştir.

3.4.3.2.1. İç kontrol

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç kontrolün tanımı şu şekilde yapılır:

“Madde 55-(Değişik birinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.”

Aynı kanunun 57'nci maddesine göre iç kontrol kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri şu unsurlardan oluşur;

- Harcama birimleri,
- Muhasebe ve malî hizmetler
- Ön malî kontrol
- İç denetim

3.4.3.2.1.1. İç Denetim

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda iç denetim şu şekilde düzenlenmiştir:

Madde 63- İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

(Düzenleme ikinci fıkra: 22/12/2005-5436/10 md.) İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.

Saraç'a göre oluşturulan iç denetim sisteminde;¹⁷⁸

- “İç denetim münhasıran üst yöneticilere (bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, ilçelerde kaymakam, belediyelerde ise belediye başkanı) bağlı iç denetçiler tarafından yapılması öngörülmekte;
- Müfettişlerin iç denetim yapma yetkileri sona ermekte;
- Siyasi otoritenin rolü asgari düzeye indirildiği gibi, yönetsel otoritenin mali işlemlerini denetlemesini sağlayacak bir mekanizma öngörülmemekte;
- İç denetçilerin atanma ve görevden alınmaları üst yöneticilere bırakılmaktadır.”

3.4.3.2.2. Dış Denetim

Ülkemizde bütçe hakkının denetimi çerçevesinde TBMM adına bir başka ifadeyle millet adına devlet kurumlarının demokratik gözetimini Sayıştay gerçekleştirmektedir. 2010 yılında 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile Sayıştay, savunma ve güvenliğe ilişkin gelir, gider ve malların denetiminde geniş yetkilerle donatılmış bulunmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda dış denetim şu şekilde düzenlenmiştir:

“Madde 68- Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

¹⁷⁸ Osman Saraç, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, 2005, Sayı 148, s.160.

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

Suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.”

Anayasa’nın 160’ıncı maddesi* ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 82/c maddesi** uyarınca güvenlik sektörünün gelir, gider, personel ve mal denetimi, kamu kaynağı kullanan diğer kurumlar gibi genel usul ve esaslara göre yapılmaktadır. Ayrıca, 01.01.2011 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Türk Silahlı Kuvvetleri, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Taşınır Mal Yönetmeliğine¹⁷⁹ göre güvenlik sektörü kurumlarının taşınır mal yönetim hesap cetvelleri, Sayıştay veya kanunlarla yetkili kılınmış mercilere istenildiğinde gönderilmek ve denetimlerde ibraz edilmek üzere birimlerinde muhafaza edilmektedir.

MİT, Sayıştay’da Başbakanlık hesaplarının denetimini yapan grup başkanlığında görevli denetçilerce, yıllık olarak Millî İstihbarat Teşkilatı Saymanlık Müdürlüğü üzerinden düzenlilik denetimi kapsamında günümüze kadar

* Anayasa MADDE 160. – (Değişik: 29.10.2005–5428/2 md.) Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay’ının kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz.

** MADDE 82 – (c) Diğer kanunların Sayıştay denetiminden istisna veya muafiyet tanıyan hükümleri ile bu Kanuna aykırı hükümleri, yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁷⁹ Resmî Gazete, Sayı 27652, 25 Temmuz 2010.

denetlenmiştir. Yapılan denetimler ağırlıklı olarak merkezde evrak ve dosya üzerinden gerçekleştirilmiş ve ayniyat denetimi yapılmamıştır. Diğer kurumlar ile benzer olarak taşra birimlerinin küçük ölçekli bazı harcamalarının denetimi, mali işlemlerinin yapıldığı defterdarlık muhasebe müdürlükleri üzerinden gerçekleştirilmiştir.¹⁸⁰

Günümüze kadar Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Sayıştay tarafından denetimi İçişleri Bakanlığı Merkez saymanlığı üzerinden TSK ile paralel olarak düzenlilik denetimi kapsamında ve büyük oranda evrak üzerinden gerçekleştirilmiştir.¹⁸¹

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın Sayıştay tarafından denetimi Emniyet Genel Müdürlüğü ile paralel olarak İçişleri Bakanlığı Merkez saymanlığı üzerinden kurulduğundan bu yana yapıla gelmiştir.¹⁸² 17.02.2010 Tarih ve 5952 Sayılı; "Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" un 16'ncı maddesinde Müsteşarlığın bütçesine ilişkin düzenleme yer almaktadır. Maddenin (1) numaralı fıkrasının birinci cümlesinde, Müsteşarlığın 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi genel bütçeli bir idare olduğu belirtilmiştir. Aynı fıkranın ikinci cümlesinde ise 5952 sayılı Kanun kapsamında yürütülen ve gizlilik ihtiva eden işler için 5018 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesi esaslarına göre Müsteşarlık bütçesine ödenek konulacağı kurala bağlanmıştır. 5018 sayılı Kanunun Örtülü ödenek başlıklı 24'üncü maddesi ile belirlendiği üzere, örtülü ödenek esasen başbakanlık bütçesine konulmakta ve ancak istisnaen kanunlarla verilen istihbarat hizmetlerinin yürüten diğer kamu idarelerinin de bütçelerine örtülü ödenek konulabilmektedir.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, istihbarat hizmetlerini yürüten bir kamu idaresi niteliğinde olmayıp, niteliği itibarıyla terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak fonksiyonunu taşımaktadır. Bu anlamda, istihbari bilgilerin toplandığı bir birim olup, bizzat istihbari hizmet yürüttüğü iddia edilemez. Dolayısıyla, 5018 sayılı Kanun hükümleri dairesinde bütçesine örtülü ödenek konulamaz. Söz konusu düzenlemede, operasyonel yetkisi olmayan bir oluşuma, 5018 sayılı Kanunun 24'üncü maddesi esaslarına göre örtülü ödenek ayrılması öngörülmektedir. Dolayısıyla, sadece bilgi üretiminden sorumlu bir yapı, şeffaflıktan

¹⁸⁰ MİT Resmî İnternet Sayfası, "2011 Yılı Faaliyet Raporu", s.18,

<http://www.mit.gov.tr/MitFaaliyetRaporu/index.html> (Erişim Tarihi: 03.03.2013).

¹⁸¹ Şahin Binici ve Can Mustafa Türkyener, "Güvenlik Sektörünün Sayıştay Denetimi ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler", ***Diş Denetim Dergisi***, Ocak-Şubat-Mart 2011, s.26.

¹⁸² ***a.g.e.***, s.26.

uzak bir şekilde harcama yetkisiyle donatılmaktadır.

3.4.3.2.2.1. Performans Denetimi

6085 Sayılı Kanun'da performans "kamu idarelerince belirlenen hedef ve göstergelere ulaşma seviyesi" olarak tanımlanmıştır. Performans denetimi ise "hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi" şeklinde ifade edilmiştir. Yani denetim gerçekleştirilebilmesi için idarelerin hedef ve göstergelerinin faaliyetleri ile karşılaştırılabilmesi gerekmektedir. Ancak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9'uncu maddesi* hükmüne dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin¹⁸³ 2'inci maddesiyle güvenlik sektörü kurumları (Emniyet Genel Müdürlüğü ve Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı hariç) stratejik plan hazırlamaktan muaf tutulmuşlardır. Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesine* dayanılarak hazırlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin¹⁸⁴ 21'inci maddesine göre faaliyet raporlarında savunma, güvenlik ve istihbarata ilişkin gizli kalması gereken bilgilere yer verilmeyeceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla Sayıştay denetimini zaafa uğratacak bir şekilde, yönetmelik düzeyinde Millî Savunma Bakanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı, Jandarma Genel Komutanlığı, Millî Güvenlik Genel Sekreterliği ve Sahil Güvenlik Komutanlığının performans denetimi mümkün gözükmemektedir. Çünkü stratejik plan hazırlamayan bu idarelerde faaliyet sonuçları ile karşılaştırılacak herhangi bir hedef ve gösterge bulunamayacağı gibi güvenlik sektöründe yapısı gereği büyük

* 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Madde 9- Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

¹⁸³ Resmî Gazete, Sayı 26179, 26 Mayıs 2006.

* Madde 41- (Değişik: 22/12/2005-5436/3 md.) Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderir. (...) Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. (...) Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir. Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur. (...)

¹⁸⁴ Resmî Gazete, Sayı 26111, 17 Mart 2006.

oranda gizli kalması gereken bilgileri içeren faaliyetler de faaliyet raporu içerisine alınamayacaktır.¹⁸⁵

3.4.3.2.2. Raporların Kamuoyuna Duyurulması

Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında bir takım ilkeler mevcut olup, demokratik olarak topluma karşı hesap verebilirlik noktasında öne çıkan ilkeler alenilik ve açıklık ilkeleridir. Açıklık prensibi bütçenin herkes tarafından anlaşılabilir derecede basit bir dille düzenlenmesini ifade eder. Alenilik prensibine göre, bu bilgi ve belgelerin kamuoyunun bilgisine ve dikkatine sunulması gerektiği ifade edilir.¹⁸⁶

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 44/2'nci maddesinde; savunma, güvenlik ve istihbarat ile ilgili kamu idarelerinin ellerinde bulunan devlet mallarının bu Kanun uyarınca yapılacak denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin hususların ilgili kamu idarelerinin görüşleri alınarak Sayıştay tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulunca çıkarılacak bir yönetmelikle (Savunma, Güvenlik ve İstihbarat İle İlgili Kamu İdarelerine Ait Devlet Mallarının Denetimi Sonucunda Hazırlanan Raporların Kamuoyuna Duyurulmasına İlişkin Yönetmelik)¹⁸⁷ düzenleneceği öngörülmektedir. Burada sadece güvenlik sektörünün elinde bulunan devlet mallarının denetimi sonucunda hazırlanacak raporların kamuoyuna duyurulmasına ilişkin olarak bir istisna getirilmektedir. Binici'ye göre, uluslararası denetim standartları ve diğer ülke uygulamaları ile birlikte değerlendirildiğinde yerinde ve doğru bir uygulama olduğu görülebilmektedir.¹⁸⁸

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 44/2'nci maddesi uyarınca hazırlanan "Savunma, Güvenlik ve İstihbarat ile İlgili Kamu İdarelerine Ait Devlet Mallarının Denetimi Sonucunda Hazırlanan Raporların Kamuoyuna Duyurulmasına İlişkin Yönetmelik" ile raporların kamuoyuna duyurulması şu şekilde düzenlenmiştir.

MADDE 4 – (1) 6085 sayılı Kanun uyarınca ilgili kamu idarelerinin Sayıştay tarafından yapılan denetimleri sonucunda, her bir kamu idaresi için ayrı ayrı hazırlanan taslak denetim raporları gizlilik esasları çerçevesinde, görüşü alınmak üzere, denetlenen kamu idaresine

¹⁸⁵ Şahin Binici, *a.g.e.*, s.29.

¹⁸⁶ Mahmut Kalenderoğlu, *a.g.e.*, s.180.

¹⁸⁷ Resmî Gazete, Sayı 28385, 15 Ağustos 2012.

¹⁸⁸ Şahin Binici, *a.g.e.*, s.30.

gönderilir. Denetlenen kamu idaresi otuz gün içinde rapor hakkındaki görüşlerini bildirir.

(2) Denetlenen kamu idaresinin görüşü dikkate alınarak ilgili mevzuat hükümlerine göre hazırlanan denetim raporları, Başkanlıkça gizlilik esaslarına uyularak görüşleri alınmak üzere ilgili Sayıştay dairesi ve Kurula gönderilir.

(3) Kurul görüşü alınan denetim raporundan, kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar ile Devlet mallarına ilişkin hususları içeren kısım Başkanlıkça ayrılarak gizlilik esasları içerisinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Raporun diğer kısmı ise Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulduktan sonra 6085 sayılı Kanunun 44 üncü maddesinin birinci fıkrası uyarınca kamuoyuna duyurulur.

(4) Devlet mallarına ilişkin hususları içeren Sayıştay raporlarının Türkiye Büyük Millet Meclisinin ilgili komisyonunda görüşülmesi sonrasında, raporlardaki konulardan kamuoyuna duyurulması kararlaştırılanlar Sayıştay Başkanlığı tarafından kamuoyuna duyurulur.

(5) Kamu idaresinin üst yöneticisinin gerekçeli talebi üzerine yargılamaya esas raporun Devlet mallarına ilişkin kısımlarının yargılanması ve kararın açıklanması hususlarında, dairece gizlilik kararı verilebilir.

Yönetmelik hazırlanan raporlarda duyurulmayacak hususları da istisna olarak kaydetmiştir.

Duyurulmayacak hususlar

MADDE 5 – (1) Devlet mallarına ilişkin hususları içeren Sayıştay raporlarından kamuoyuna duyurulması kararlaştırılanlara ilişkin raporlarda aşağıdaki hususları içerenler kamuoyuna duyurulmaz:

- a) Kanunların açıklanmasını yasakladığı durumlar.
- b) Devlet mallarının bulunduğu yer, teknik özellikleri ve miktarı.
- c) Devlet mallarının nasıl ve nerede kullanıldığı.
- ç) 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 24'üncü maddesine göre (örtülü ödenek) temin edilen Devlet malları.

Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılı İlerleme Raporunda, "yasal ve kurumsal çerçeveye ilişkin reformların yanı sıra, sivil makamların denetleme görevlerini

pratikte tam olarak uygulamaları da önem taşımaktadır”¹⁸⁹ şeklinde ifade edildiği gibi; ülkemizde yasal engellerden ziyade fiili engeller göze çarpmaktadır. Mevcut düzenlemeye göre Sayıştay raporlarının görüşülmesi Plan ve Bütçe Komisyonu’nda olmalıdır. Uygulamaya bakıldığında ise bugüne kadar TBMM’ye gönderilen raporların hiçbirisinin Plan ve Bütçe Komisyonu’nda görüşülmediği ve doğal olarak TBMM genel kurulunda da ele alınmadığı görülecektir.¹⁹⁰ Bu nedenle Sayıştay raporlarının beklenen sonuçlarını vermesi için TBMM’de görüşülmesi, kamuoyuna yeterli bilgiyi sunacak şekilde duyurulması ve dolayısıyla kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ile saydamlık ilkelerinin en etkili şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve MKE gerek faaliyet alanları ve gerekse ellerinde bulunan devlet malları açısından birbirlerine yakın kurumlardır. Sayıştay bünyesinde farklı gruplarda denetlenen ve savunma, güvenlik ve istihbarat konusunda faaliyet gösteren bu kamu idarelerinin, yeni Sayıştay Kanunu ile gerçekleştirilen yapılanma sürecinde tek bir grup başkanlığı altında denetlenmesinin kararlaştırılması denetimin etkinliğini artıracaktır. Zira bu hesapların denetlenmesinde, diğer kurum ve kuruluşlara göre birtakım hususiyetlerin söz konusu olması gayet doğal olup, önemli olan bu hususiyetlerin Sayıştay tarafından, kendi denetiminin etkinliğini azaltmayacak ve hesap verme sorumluluğu açısından kamu kurumları ve yöneticileri arasında herhangi bir ayrımcılığa meydan vermeyecek şekilde düzenlenmesidir.

3.4.4. İstihbarata Özel Yapılarla Denetim

Birçok demokratik ülkede parlamenter gözetim görevinin büyük bir kısmını “parlamenter istihbarat denetim komisyonları” yürütmektedir. Bu komisyonlar parlamento üyelerinden veya parlamento adına çalışan uzmanlardan oluşabilmektedir.

Parlamentonun belirli teşkilatlar için çok sayıda denetim organı oluşturmak (denetime “kurumsal” yaklaşım) yerine belli başlı tüm güvenlik teşkilatları için tek bir

¹⁸⁹ Avrupa Birliği Bakanlığı Resmî İnternet Sayfası, *Avrupa Komisyonu’nun 2005 yılı İlerleme Raporu*, s.15, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=123&l=1> (Erişim tarihi: 02.03.2013).

¹⁹⁰ Şahin Binici, *a.g.e.*, s.31.

denetim organı oluşturması (denetime “işlevsel” yaklaşım) uluslararası bir normdur. Denetim organın yapı ve işleyişi ile ilgili aşağıda sayılan hususlarda farklı uygulamalar (Bir karşılaştırma için Bkz. EK-A) söz konusudur:

- Denetim organının operasyonların ayrıntılarını incelemeye yetkili mi olacağı, yoksa yetkilerinin politikalar ve mali işlerle mi kısıtlı kalacağı.
- Denetimin tarzı ex post facto (olgu sonrası) mu yoksa salt hukukilik açısından olsa bile devam eden operasyonları da kapsayabilen bir şekilde mi yapılacağı.
- Parlamenter denetim organlarına üye atama (ya hükümetin başındaki kişi tarafından, yürütmenin aday gsterdiğı kişilerin ataması bizzat parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir ya da bu yetki tek başına yasamaya aittir.)
- Komitelerin başkanlığı (Başkanı hükümetin atamasındansa parlamentonun ya da bizzat komitenin seçmesi gibi)
- Denetim organının güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması*
- Parlamentonun bilgi ve belge edinme yetkileri ve parlamenter denetim organının güvenlik ve istihbarat bilgilerine erişim yetkisinin kesin sınırları
- Parlamenter komitelerden (komisyonlardan) gelen raporlar

Sayılan farklılıklar aynı zamanda birer problem sahasıdır. Örneğın denetim organı üye adaylarının güvenlik soruşturmasının kim tarafından yapılacağı ya da istihbari nitelikteki bilgilere denetim organı yeleri erişebilirken diğerk milletvekillerinin bu imkndan yoksun oluşu tartışma konusu olabilmektedir. Yasama organı eliyle yapılan denetimin sakıncaları sayılırken gerekli gizlilik prosedürlerinin müdahil parlamenterler ile geri kalanlar arasında bir engel yaratabileceğı vurgulanmıştı.

* Güvenlik Soruşturması ve Arşiv Araştırması Yönetmeliğı (Resmî Gazete, Sayı 24018, 12 Nisan 2000) 4nc maddeye göre;

Arşiv araştırması: Kişinin kolluk kuvvetleri tarafından halen aranıp aranmadığının, kolluk kuvvetleri ve istihbarat ünitelerinde ilişiği ile adli sicil kaydının ve hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının mevcut kayıtlardan saptanmasını,

Güvenlik soruşturması: Kişinin kolluk kuvvetleri tarafından halen aranıp aranmadığının, kolluk kuvvetleri ve istihbarat ünitelerinde ilişiği ile adli sicil kaydının ve hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının, yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunup bulunmadığının, ahlaki durumunun, yabancılar ile ilgisinin ve sır saklama yeteneğinin mevcut kayıtlardan ve yerinden araştırılmak suretiyle saptanması ve değerlendirilmesini, ifade eder.

Almanya'da Anayasa Mahkemesi'nin bir kararı bu son duruma bir örnek teşkil eder. Almanya'da 2006 yılının yaz aylarında verilen bir soru önergesi ile hükümetten "Federal Meclis milletvekilleri, Federal Dış İstihbarat Teşkilatı (BND) veya eyalet istihbarat teşkilatları tarafından izleniyor mu?" sorusuna yanıt vermesi istendi. Hükümet istihbarat birimlerinin çalışma usulü, stratejisi ve bilgisi hakkında ancak bu amaç için öngörülen parlamenter denetim komisyonlarıyla meclisin en yaşlı üyelerinden oluşan "âkil adamlar komisyonuna" bilgi verilebileceği, aksi takdirde istihbarat faaliyetlerinin tehlikeye sokulacağı gerekçesi ile bilgi vermeyi reddetti. Soru önergesi sahipleri bu gerekçeye itiraz ederek Federal Anayasa Mahkemesi'ne başvurdular. Anayasa Mahkemesi milletvekillerinin istihbarat birimleri tarafından izlenmesinin bağımsızlığa ve ilgililerin siyasi iradenin oluşumuna katkı sağlamalarına büyük tehlike oluşturduğu gerekçesiyle milletvekillerinin haklı olduklarına hükmetti. Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli kararında, hükümetin bu tür soruların baştan önünü kesemeyeceği ve sorulara Federal Meclis'in ilgili komisyonunda yanıt verildiğini söylemekle de yetinilemeyeceği vurgulandı. Araştırma komisyonun, denetim sürecinde bir araç niteliğinde olduğuna işaret eden Anayasa Mahkemesi, bunun milletvekillerinin bilgi edinme hakkını ortadan kaldırmadığına vurgu yaptı. Mahkeme ayrıca, araştırma komisyonu ya da âkil adamlar komisyonunun bilgi edinme hakkına tek başlarına sahip çıkamayacakları değerlendirmesinde bulundu.¹⁹¹

Örnek olarak İngiltere'deki uygulamaya baktığımızda, 1994 tarihli İstihbarat Hizmetleri Kanunu¹⁹² çerçevesinde İstihbarat ve Güvenlik Komitesi kurulmuştur. Parlamento üyelerinden oluşan bu komite MI6, MI5 ve GCHQ'un harcamalarını, yönetimini ve politikalarını incelemektedir. Komite 9 üyeden oluşup bu üyeler Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasından seçilmektedir. Başbakan Muhalefet Lideri ile danıştıktan sonra seçilen üyelerin atamasını yapar. Komitenin başkanlığına ise kıdemli parlamenter atanır. İstihbarat ve Güvenlik Komitesi istihbarat teşkilatlarını düzenli bir şekilde ziyaret eder ve personele ulaşma hakkı vardır. Ayrıca Komite, denizaşırı denetim komiteleri ile de bağlantı kurabilir. İstihbarat servisleri başkanlarına ve kıdemli memurlara dahi İstihbarat ve Güvenlik Komitesi tarafından resmî oturumlarda sorular yöneltilir. Bu Komite her yıl Başbakan'a sunmak üzere bir rapor hazırlar. Bu rapor, varsa hassas konular çıkarılmak suretiyle, Parlamento'da

¹⁹¹ "Almanya'da İstihbarat Faaliyetlerine Sıkı Denetim", 02 Ağustos 2009, http://www.gazeteci.tv/haber.php?haber_id=40802, (Erişim tarihi: 05.03.2013).

¹⁹² <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/contents> (Erişim tarihi: 16.01.2013).

da tartışılır ve yayınlanır.¹⁹³

Almanya'da Nasyonal Sosyalist Yeraltı (NSU) terör örgütünün işlediği seri cinayetlerin ardından Anayasayı Koruma Teşkilatının (Almanya iç istihbarat teşkilatı) parlamento tarafından daha sıkı denetlenmesi için eyalet parlamentolarının yetkilerinin genişletilmesi tartışılmaya başlanmıştır.¹⁹⁴

Fransa'da da parlamento içinde özel bir denetim organının oluşturulması tartışılmaktadır. 11 Nisan 2013'de Fransa parlamentosunda, devletin istihbarat teşkilatlarının parlamenter kontrolü üzerine, parlamento hukuk komisyonu başkanı ve merkez sağ partisinin bir hukukçusu tarafından hazırlanan bir rapor sunulmuştur. Raporda hazırlanma yetkisi başkanlık ofisinde olan Ulusal İstihbarat Oryantasyon Planı'na (Fransızca kısaltması PNOR) erişim yetkisi ile donatılmış bir meclis istihbarat gözetim komisyonu oluşturulması önerisi dile getirilirken, istihbarat teşkilatının başkan ve yöneticilerinin atanmasında meclise danışılması gerektiği vurgulanmıştır.¹⁹⁵

Hollanda'ya baktığımızda parlamento ve senatoya yıllık rapor verme sorumluluğu ile yasama organının denetimini sağlamaktadır. Ancak bu yapılırken raporun gizlilikle ilgili içeriğine getirilen sınırlamalarla güvenlik şeffaflık dengesi gözetilmektedir.¹⁹⁶

Slovenya da yasama organının denetim faaliyetini oluşturduğu bir komisyona havale etmiş, raporlamayı ayda bir olarak tespit etmiştir. Böylelikle devam eden faaliyetlerin de denetime tabi tutularak şeffaflığı arttırdığı söylenebilir.

Ülkemizde TBMM içinde veya bağımsız olarak istihbaratın denetimini üstlenen özel komisyon gibi bir yapı yoktur. Bu tür bir denetim "Bakanlar Kurulunu ve Bakanları Denetlemek Görev ve Yetkisi Kapsamında Denetim" konusunda da belirtildiği gibi hükümeti denetleme mekanizmaları

¹⁹³ Ankara Strateji Enstitüsü Hukuk Masası, **a.g.e.**

¹⁹⁴ "Almanya'da istihbarat teşkilatına meclis denetimi", 10 Ağustos 2012, <http://www.f5haber.com/stuttgart/almanya-da-istihbarat-teskilatina-meclis-denetimi-haberi-152424/>,

¹⁹⁵ "Urvoas to present intelligence report", Intelligence Online, http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&sqi=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.intelligenceonline.com%2Farticle%2Ffree_article.aspx%3Fdocid%3D107954851%26buzz%3D0&ei=3rN_UeGnKMXNtAbc1YCgBg&usg=AFQjCNGI9Md c6g5lTWV5hHjZlwjuXOnjEw&sig2=osi3nRZQAb6LL0fRzW06QQ

¹⁹⁶ Intelligence and Security Services Act 2002, <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/intel-act-2002.doc> (Erişim tarihi: 09.11.2012).

vasıtasıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak bu mekanizmaların etkinliği ilgili bölümde anlatıldığı üzere genel olarak söz konusu özel yapılarınki kadar olamamaktadır.

Yakın zamanda ülkemizde de bu tür denetim yapıları tartışılmaya başlanmıştır. İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen 'İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi'nin (Bkz. sayfa 77) 2'nci aşaması kapsamında 6 Nisan 2013'de Kızılcahamam'da toplantı yapılmış, toplantıya davetli 35 milletvekilinden 11'i katılmıştır. Bila'ya göre bu durum Meclis denetimine ilgisizliği göstermiştir.¹⁹⁷ Toplantıda, Türkiye'de emniyet ve MİT'i hukuka uygunluk, vatandaşın hak ve özgürlüklerinin ihlal edilip edilmediğini denetlemek için, Belçika'daki polis ve istihbarat kurumunu denetlemek üzere parlamento tarafından seçilen özel denetim kurulu modelinin faydalı olup olmayacağı tartışılmıştır. Bila'nın aktardığına göre milletvekillerinin genel eğilimi böyle bir özel denetim kuruluna gerek olmadığı yönündedir. Milletvekilleri, Meclis'teki denetim araçlarının yeterli olduğu görüşünde birleşmiştir. Ancak Meclis'te bu konuları gözlemek ve denetlemek üzere sürekli bir komisyon kurulabileceği görüşü de ağırlık kazanmıştır.¹⁹⁸

3.5. YÜRÜTME DENETİMİ

Demokratik ülkelerde istihbaratın denetimini sağlaması öngörülen bir diğer mekanizma da yürütme organlarıdır. Yürütme, istihbaratı idari olarak denetlerken, bütçeye karar verir, genel ilke, değerleri ve öncelikleri belirler.

Kurum kültürünün oluşması ve uzun vadeli planların yapılmasında yürütmenin büyük rolü vardır. Burada önemli bir husus, hükümetin siyasi geleceğinin değil, ülkenin güvenliğinin ön planda tutulmasıdır. Yürütmenin istihbarat teşkilatlarının elindeki bilgilere erişimi söz konusu olduğundan, bu bilgilerin çeşitli amaçlarla istismar edilmesi ihtimali, bu teşkilatların gözetim ve denetimi için özel yöntem ve araçların oluşturulmasını gerekli kılmıştır.

Hükümetler, istihbarat teşkilatları üzerinde yeterli düzeyde denetime

¹⁹⁷ Fikret Bila, "Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimi", Milliyet Gazetesi İnternet Sayfası, 07 Nisan 2013, <http://m2.milliyet.com.tr/Columnists/ColumnistArticle.aspx?ID=1690348&returnURL=%2FColumnists%2Fdefault.aspx> (Erişim tarihi: 13.04.2013).

¹⁹⁸ a.g.e.

sahip olmalı ve bu teşkilatlardan bilgi isteme hakkına sahip olmalıdırlar. Zira parlamento üyelerinin yapabileceği denetimlerde, ancak istihbarat birimlerinden sorumlu bakanlar gerçek anlamda idari kontrol gücüne sahipse inceleme yapabilirler. Ayrıca yürütme, bireylerin gerçek temsilcileri olan yasama organlarına gerektiğinde kamuya bilgi ve hesap vermeye hazır olmalıdır. İstihbarat Teşkilatlarının yasal yetkilerini nasıl kullandıkları ve giderleri konusunda parlamentoya hesap verebilmek için sorumlu bakanlar yeterli denetim ve bilgiye ihtiyaç duymaktadırlar. Bunu da emrindeki kurumu denetleyerek sağlayabilirler.

İstihbarat teşkilatlarının üzerinde yürütmenin denetimi demokratik bir gereklilik olmakla birlikte, beraberinde bazı riskler de içermektedir. Siyasi istismara tabi tutulma, gizlilik prensibi nedeniyle edinilen bilgilerin hükümetin kendi malıymış gibi algılanabilmeleri¹⁹⁹ bunlardan en önemlileridir. Bunların önüne geçmek için, öncelikle istihbarat yasaları siyasallaşmaya karşı teminatlar içermelidir. Hükümetten gelen tüm talimatların yazıya dökülmesi ve bunların harici bir denetim kuruluna rapor edilmesi gibi mekanizmalar da olası önlemlerdendir.

Hem istismarı önleyebilmek hem de etkin denetimin bir ön koşulu olarak, sorumlu bakan ve teşkilat yöneticilerinin kendilerine özgü yetkilerinin sınırları yasal düzenlemelerde ayrıntılı olarak belirlenmelidir. Yürütme denetimini amaçlayan mekanizmalar, talimatların yazılı olarak verilmesini, teşkilatın önceliklerine rehberlik edecek yazılı politika ve hedeflerin düzenlenmesini, brifing alma, hassas konuların bizzat bakanlarca onaylanması, bütçenin onaylanması, raporlama, mali ve idari denetleme süreçlerini kapsamaktadır.

Birçok ülkede (örneğin ABD), Bakan denetim konusunda bir başmüfettişlerden yardım almaktadır. Başmüfettişlik kurumu genelde yasa tarafından ihdas edilmiş olup hem yürütme hem de parlamento karşısında çeşitli hak ve sorumluluklarla donatılmıştır. Başmüfettişler bazı ülkelerde hükümetin istihbarat politikalarının servislerce düzgün biçimde uygulanıp uygulanmadığını izlemektedir.

¹⁹⁹ Peter Gill, "Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and The War on Terror", *Intelligence And National Security*, February 2007, Volume 22, Number 1, p.15.

İstihbarat birimlerinden sorumlu bakanın, güvenlik ve istihbarat konularına ilişkin politikaları biçimlendirmekten hukuken sorumlu olması kabul gören yaklaşımdır. Ayrıca, yasa, bakanın düzenli aralıklarla teşkilatlardan rapor almaya ve siyaseten hassas meselelerin onayından hukuken sorumlu tutulmalıdır.

Bazı ülkelerde, güvenlik sektörünün faaliyetlerini denetleyecek, istihbarat ve personele erişimi yasal yetkilerle güvence altına alınmış bağımsız merciler oluşturulmuştur. Bu konuda ilk uygulama ABD’de gerçekleştirilmiştir. Başmüfettişlerin tamamı ilgili istihbarat veya güvenlik teşkilatlarından bağımsızdır.

İstihbarat birimlerini denetleyen bağımsız müfettişlik birimleri her ülkede farklı şekilde yapılandırılmıştır. Bazı ülkelerde ilgili Bakana bağlı olarak oluşturulurken bazı ülkelerde hükümetten bağımsız ancak hükümete rapor veren birimler olarak teşkilatlandırılmıştır. Bazı ülkelerde Başmüfettişlik Kurumu hükümete verdiği raporları aynı zamanda parlamentoya da sunmaktadırlar. Kanada örneğinde olduğu gibi bazı ülkelerde başmüfettişlerin görevlerini yerine getirebilmek için istihbarat birimindeki bütün bilgilere erişme hakkı bulunmaktadır.

İstihbarat birimleri üzerinde gerçekleştirilen yürütme denetimi her ülkede farklı şekillerde uygulanmaktadır ancak idari denetim konusundaki uygulamaların ortak özellikleri şunlardır:

- İstihbarat birimlerinden sorumlu veya ilgili bakanlık istihbarat politikalarının geliştirilmesi, bütçenin hazırlanması ve onaylanması, hassas konularda bizzat bakanın onay vermesi gibi uygulamalarla doğrudan denetim yapmaktadır.

- Kişilerin hak ve hürriyetlerini de korumakla görevli olan sorumlu Bakanlık bünyesinde oluşturulan veya Bakanın talebi üzerine denetim yapacak bağımsız müfettişlik birimleri aracılığı ile denetimler yapılmaktadır.

- Yürütme denetimi bazı ülkelerde hükümetten bağımsız olan Ombudsmanlık Kurumu aracılığı ile de yapılmaktadır.

- Bağımsız müfettişlik birimleri veya ombudsmanlık birimin yapmış olduğu idari denetimler sonucunda hazırlanan raporlar ilgili Bakana verilmekte bazı ülkelerde parlamentoya sunulmaktadır.

Bakan adına istihbarat birimleri üzerinde denetim yapacak denetim müesseseleri ülkelerin durumuna göre farklılık gösterse de yürütme denetiminin bütün ülkelerde olduğu görülmektedir.

İngiltere Başbakanı istihbarat, güvenlik ve bu görevi yapan teşkilatlardan en ince ayrıntısına kadar sorumludur. Başbakan, bu teşkilatların (MI6, MI5, GCHQ) eylemlerini denetleyen Güvenlik ve İstihbarat Koordinatörü tarafından bilgilendirilir. Özellikle diplomatik veya politik riskler taşıyan denizaşırı operasyonlar Dışişleri Bakanlığı tarafından onay verilmesine de bağlıdır.²⁰⁰

Konuyu ülkemiz açısından ele alırsak; MİT, Müsteşar tarafından idare edilir (DİHMİTK madde 3). MİT Müsteşarı görevlerin yerine getirilmesinden Başbakana karşı sorumlu olup, Başbakanın dışında herhangi bir kişi veya makama karşı sorumlu tutulamaz (DİHMİTK madde 3). Müsteşar, Millî Güvenlik Kurulunda görüşüldükten sonra Başbakanın inhası ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır. Müsteşar yardımcıları ve başkanlar, MİT Müsteşarının teklifi üzerine, Başbakanın inhası ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanır. Diğer personel MİT Müsteşarı tarafından atanır. Bu atamalar Resmî Gazete'de yayımlanmaz (DİHMİTK madde 13). Ancak kanunda müsteşarın görevden alınması ile ilgili bir husus düzenlenmemiştir.

Daha önce de ifade edildiği gibi 5397 sayılı yasa ile MİT, polis ve jandarmaya telekomünikasyon yoluyla yapılan iletişimin tespiti, sinyal bilgilerinin değerlendirilmesi, dinlenilmesi ve kayda alınması ile birlikte teknik araçlarla izleme yetkileri verilmiştir. Bu yetkilerle ilgili bir sorun yetkilerin kullanımının denetimine ilişkindir. Bu faaliyetlerin denetiminin, MİT için sıralı kurum amirleri, Başbakanlık teftiş elemanları;* polis için sıralı kurum amirleri, Emniyet Genel Müdürlüğü ve ilgili bakanlığın (İçişleri Bakanlığı) teftiş elemanları; jandarma için sıralı kurum amirleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve ilgili bakanlığın teftiş elemanları tarafından

²⁰⁰ Ankara Strateji Enstitüsü Hukuk Masası, **a.g.e.**

* Başbakanlık ve İçişleri Bakanlığı Teftiş kurullarının faaliyetleri incelendiğinde daha çok yolsuzlukla mücadele ve kamu yönetiminde saydamlık üzerine yoğunlaştıkları görülmektedir.

yapılacağı düzenlenmiştir.

3.5.1. Telekomünikasyon İletişim Başkanı'nın Atanması Sorunu

Telekomünikasyon İletişim Başkanı'nın atanması ve kuruluş bağlantısı tamamen "idari bir yapı" oluşturmaktadır. Yasaya göre, Telekomünikasyon İletişim Başkanı, Telekomünikasyon Kurumu Başkanının teklifi üzerine Başbakan tarafından atanacaktır. Yani idari bir makam olan telekomünikasyon kurumu başkanı büyük ölçüde yargısal olması gerekli bir süreçte yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi, 29.01.2009 tarih ve E. 2005/85, K. 2009/15 Sayılı Kararı ile söz konusu maddede geçen: "Telekomünikasyon İletişim Başkanı, Telekomünikasyon Kurumu Başkanının teklifi üzerine Başbakan tarafından atanır" hükmünün Anayasa'ya aykırı olduğuna karar vermiş ve söz konusu hükmü iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, "Etkin bir otoriteye sahip olan ve gerektiğinde internet yoluyla yapılan yayınlara erişimin engellenmesi kararının verilmesi ve uygulanması konularında kamu düzeni ve kamu güvenliğiyle ilgili görevleri bulunan kurumun başkanının, önemli yetki ve sorumlulukları bulunması sebebiyle, üst düzey yönetimi kapsamında bulunduğu ve atanmasının Başbakan tarafından değil, müşterek kararname ile yapılması gerektiğine" karar vermiştir.

3.6. YARGI DENETİMİ

Yargı denetimi istihbarat servislerinin belli faaliyetlerine izin vermek veya hukuk ihlal iddialarını yargılamakta yargının oynadığı rolü ifade eder. Özellikle kişisel hak ve hürriyetlere müdahalenin söz konusu olduğu durumlarda istihbarat faaliyetleri için mahkemeye müracaat öngörülmüştür. Ülkemizde olduğu gibi iletişimin denetlenmesi ve teknik izleme faaliyetlerinde kişilerin özel yaşantılarına ve haberleşme hürriyetlerine müdahale söz konusu olduğu için bu kapsamdaki istihbarat faaliyetlerine hâkim kararı alınması zorunluluğu getirilmiştir.

Demokratik ülkelerde istihbarat amaçlı iletişimin denetlenmesi ve teknik izleme faaliyetlerinde mahkemelere müracaat edilmesi ve hâkim onayının alınması yaygın bir uygulama değildir. Demokratik ülkelerin bazılarında bu yetkileri idari otoriteler kullanmaktadır. Buna karşılık bazı ülkelerde kişilerin temel hak ve hürriyetlerine istihbarat amaçlı yapılacak müdahalelerin tamamı için yargısal denetim söz konusudur.

Yargı organı kurallara uyulmadığı noktalarda devreye girer ve özel yetkilerin kullanımını izler. İstihbarat faaliyetlerinden kaynaklanan temel hak ve özgürlüğünün kısıtlandığını düşünen bireyler şikâyetlerini doğal olarak yargı yoluyla iletirler. Ancak, soruşturma ve yargılama sürecinde ulusal güvenliği yakından ilgilendiren bazı bilgi ve belgelerin ifşa edilmesi tehlikesi daima mevcuttur. Bu nedenle, adli ve idari mahkemelerin bu konuda işlevselliğinin artırılmasına yönelik tedbirler düşünülmelidir. İstihbarat teşkilatları üzerinde harici bir denetim kurulunun kurulması ve mahkemelerin bir kanıya varmak için gerekli danışmanlığı bu kurumdan almaları bir seçenektir.

Yargının istihbaratın denetimi noktasında temel görevleri, yurttaşların insan haklarının ihlal edilip edilmediğine, eylemlerinin anayasaya ve ilgili yasalara uyup uymadığına bakarak karar vermektir.

Parlamentonun ya da yürütmenin aksine, mahkemeler kamu görevlilerini sahip oldukları inisiyatifler hakkında sorumlu tutma gücüne sahip değildir. Yargının kapasitesi bütünüyle uygun bir şekilde mahkeme önüne getirilen davaya bağlıdır. Bu yüzden yargının ikincil ya da tali bir denetiminden söz edilebilir.

3.6.1. Yargı Denetimine İngiltere Örneği

İngiliz istihbarat servisleri yargı denetimi kapsamında ayrıca iki bağımsız kıdemli eski yargıç tarafından da denetlenmektedir. Bu kişiler Başbakan tarafından atanmaktadır. Her iki görevli de görevlerini yapabilmek için istihbarat personeline ulaşma, operasyon bilgilerini ve gerekli dokümanları elde etme yetkisine sahiptir. Bu bağımsız komiserler istihbarat teşkilatlarının yapmış oldukları operasyonları geriye dönük bir şekilde incelerler ve bunların hukuka uygunluğunu denetlerler. Hatta bu İstihbarat Hizmetleri Komiserleri yurtdışına da giderek denizaşırı görev yapan istihbarat personeli ile görüşebilir ve bu personelin faaliyetlerinin hukuki uyumluluğunu inceleyebilir. Her bir Komiser ayrı bir rapor hazırlar ve toplamda iki farklı rapor Başbakan'a sunulur. Başbakan gerekli gördüğü hassas konuların çıkarılmasına karar verebilir. Raporlar incelendikten sonra yayınlanacak şekliyle Başbakan tarafından İngiltere Parlamentosuna ve ayrıca İskoç Bakanları tarafından İskoçya Parlamentosuna da gönderilir. Nihayet genellikle her yılın sonbaharında Avam Kamarası yayınları olarak bu raporlar yayınlanır.²⁰¹

²⁰¹ Ankara Strateji Enstitüsü Hukuk Masası, *a.g.e.*

3.6.1.1. İletişimin Dinlenmesi Komiseri

İngiliz istihbaratının iç güvenliğinden sorumlu olan the Security Service (Güvenlik Servisi-MI5)'in iletişimin dinlenmesi ile ilgili aldığı kararlar ve bu kararların yerine getirilmesinin hukuka uygun olup olmadığı da denetlenmektedir. Bu görevi yerine getirecek kişi yüksek yargı mensubudur ve ataması Başbakan tarafından yapılır. Güvenlik Servisi'nin (MI5) iletişimin tespiti, dinlenmesi, kayda alınması gibi faaliyetleri hukuki denetimden geçirilirken, Servis görevli Komiserin bu fonksiyonunu ifa edebilmesi için gerekli bilgi ve belgeleri sağlamakla yükümlüdür. Bu yükümlülük kanundan doğmaktadır. Komiserin raporu iletişimin engellenmesi sürecinin bir değerlendirmesini ve özetle bu engellemelerin önemini içerir. Komiser yıllık rapor hazırlar ve Başbakan'a sunar. Rapor ardından Parlamento'da görüşülür ve yayınlanır.²⁰²

3.6.1.2. Investigatory Powers Tribunal

2000 tarihli Soruşturma Yetkilerinin Düzenlemesi Hakkında Kanun olarak çevirebileceğimiz Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA) kanunuyla birlikte Investigatory Powers Tribunal adı altında kamu tarafından istihbarat teşkilatlarına karşı yapılan şikâyetleri inceleyen ve soruşturan bağımsız özel bir mahkeme de kurulmuştur. Bu mahkeme dayanağını aldığı RIPA'da geçen faaliyetlerle ilgili istihbarat servisleri hakkında yapılan şikâyetleri inceler. İstihbarat servislerine karşı şikâyetleri değerlendiren ve ihtiyaç duyduğunda şikâyet edeni sözlü olarak dinleyebilen bu özel mahkemenin üyeleri, yargı mensubu ve kıdemli avukatlardan oluşmaktadır. Mahkeme bir başkan ve sekiz üyeden teşekkül etmektedir. Bu mahkeme İngiliz Gizli İstihbarat Servisi (SIS veya MI6) merkezine şikâyetleri soruşturmak için gidebilir ve ayrıca soruşturma için gerekli bilgi ve belgeleri İstihbarat Servisi Komiseri'nden talep edebilir.²⁰³

3.6.2. Türk Hukuku Açısından Durum

3.6.2.1. Yargı Sistemimiz

Türk yargı sistemi Anayasa yargısı, idari yargı, askerî ceza yargısı ve adli yargı olarak dört kola ayrılmıştır. Anayasanın “Yargı” başlıklı üçüncü bölümünde

²⁰² **a.g.e.**

²⁰³ Ankara Strateji Enstitüsü Hukuk Masası, **a.g.e.**

“Yüksek Mahkemeler” alt başlığında düzenlenmiş olan 146’ncı ve devamı maddelerine göre Türkiye’de, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay, Uyuşmazlık Mahkemesi, Askerî Yargıtay ve Askerî Yüksek İdare Mahkemesi olmak üzere altı adet Yüksek Mahkeme bulunmaktadır. Bunlara ek olarak Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Yüksek Seçim Kurulu ve Sayıştay da yargı sistemi içerisinde yer almaktadır. Bu kurumların her biri kendi alanında bağımsız olup, birbirlerinin alanlarına karışmamaktadırlar.

3.6.2.1.1. Anayasa Yargısı

Anayasa yargısı, Anayasa Mahkemesi’nin Anayasa Mahkemesi sıfatıyla baktığı işler ile Yüce Divan sıfatıyla baktığı işlerin bütünüdür. Anayasa Mahkemesi,

Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü’nün Anayasa’ya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler. Anayasa değişikliklerini ise sadece şekil bakımından inceler ve denetler.

Cumhurbaşkanını, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanını, Bakanlar Kurulu üyelerini, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Başkan ve üyelerini, Başsavcılarını, Cumhuriyet Başsavcısı vekilini, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Sayıştay Başkan ve üyelerini görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divan sıfatıyla yargılar. Genelkurmay Başkanı, Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları ile Jandarma Genel Komutanı da görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Yüce Divanda yargılanırlar.

Siyasî Partilerin kapatılması, Cumhuriyet Başsavcılığının açacağı dava üzerine Anayasa Mahkemesi tarafından kesin olarak karara bağlanır.

Siyasî partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin kanuna uygunluğunun tespiti Anayasa Mahkemesi tarafından yerine getirilir.

Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düştüğüne Türkiye Büyük Millet Meclisi’nce karar verilmesi durumunda, ilgili üye ya da milletvekilleri’nden herhangi biri tarafından bu kararın Anayasa’ya, kanuna veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulabilir. Anayasa Mahkemesi bu iptal istemini kesin olarak karara bağlar

Ayrıca daha önce ayrıntısıyla incelendiği gibi (Bkz. sayfa 89) bireysel başvuruları da karar bağlar.

3.6.2.1.2. İdari Yargı

İdari yargı, idari makamların kamu hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkları kapsar. Türk yargı sisteminde idari yargı da kendi arasında ikiye ayrılır: Askerî İdari Yargı ve Genel İdari Yargı. Askerî kişileri ilgilendiren ve askerî hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkları çözme konusunda ilk ve son derece mahkemesi olarak Askerî Yüksek İdare Mahkemesi görevlidir. Genel idari yargı organları, ilk derece yargı organı olarak bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri, istisnai olarak bazı davalarda ilk olmakla beraber kural olarak son inceleme merci olarak Danıştay'dır.

3.6.2.1.3. Adli Yargı

Adli yargı, diğer yargı kolları dışında kalan tüm yargısal faaliyetleri kapsar ve en yüksek mahkemesi Yargıtay'dır. Adli yargı da kendi arasında ceza yargısı ve medeni yargı olarak ikiye ayrılır. Ceza yargısı alanındaki genel mahkemeler ağır ceza, asliye ceza ve sulh ceza mahkemeleridir. Bu alandaki son derece mahkemesi Yargıtay ceza daireleridir. Medeni yargı alanındaki genel mahkemeler de sulh hukuk ve asliye hukuk mahkemeleridir. Medeni yargıdaki son derece mahkemesi de Yargıtay hukuk daireleridir. Bunların yanında özel mahkemeler de mevcuttur (asliye ticaret mahkemesi, iş mahkemeleri, aile mahkemeleri, çocuk mahkemeleri, tüketici mahkemeleri ve deniz ihtisas mahkemeleri gibi). Bu özel mahkemeler hukukta uzmanlaşma açısından gereklidir ve yargı birliği ilkesine aykırı değildir.

3.6.2.1.4. Sayıştay

Sayıştay, 1982 Anayasası'nın 160. maddesine göre, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyen ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlayan ve kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapan bir kuruluş olarak görevini sürdürmektedir. Sayıştay'ın görevleri; genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak, kanunlarla

verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne kesin hesap kanun tasarıları hakkında uygunluk bildirimi sunmaktır.

3.6.2.1.5. Uyuşmazlık Mahkemesi

Türkiye'de birden çok yargı kolu bulunduğu için, bu yargı kolları arasındaki uyuşmazlıkların çözümü için kurulmuş olan bir yüksek mahkeme de uyuşmazlık mahkemesidir. 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanun ile kurulmuş olan "Uyuşmazlık Mahkemesi", adli, idari ve askerî yargı mercileri arasındaki görev ve hüküm uyuşmazlıklarını kesin olarak çözmeye yetkilidir.

3.6.2.2. Yargı Sisteminde İstihbaratın Denetimi

Mukayeseli hukukta yargı denetimi incelenirken İngiltere gibi bazı ülkelerin istihbaratı denetlemek üzere yargı sisteminde özel yapılara yer verdiğini görmüştük. Ancak yargı sistemimizde yukarıda gösterildiği üzere böyle bir mekanizma söz konusu değildir. İstihbarata ilişkin davalar olağan yargı yolları içinde görülmektedir. Söz gelimi istihbarat faaliyetlerinden doğabilecek davalar ceza yargısı (örneğin: Yargıtay 9'uncu Ceza Dairesi, Esas 2008/874, Karar 2008/22381) ve idari yargının (örneğin: Danıştay 10'uncu Daire, Esas 1988/1042, Karar 1989/857; Danıştay 10'uncu Daire, Esas 2002/6052, Karar 2004/472; Danıştay 1'inci Daire, Esas 2003/15, Karar 2003/40; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, Esas 1996/381, Karar 1998/597) konusu olurken Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru ve istihbarata ilişkin kanunların iptali davaları (örneğin: Anayasa Mahkemesi Esas 2005/85, Karar: 2009/15; Esas 2006/167, Karar 2008/86; Esas 2010/40, Karar; Esas 2005/85, Karar 2009/15; Esas 2012/19, Karar 2013/17) ile Anayasa Mahkemesi de denetimin bir aktörü haline gelebilmektedir.* Ayrıca Sayıştay da İstihbarat kurumlarının mali denetimini sağlamaktadır.

Hukuki mevzuatta yargılamalara ilişkin kimi kurallar, istihbaratın (personel veya idare) davalı sandalyesinde olduğu bazı durumlarda devreye girmektedir. Bunlardan bir tanesi CMK'nın 47'nci maddesinde düzenlenen "Devlet sırrı niteliğindeki bilgilerle ilgili tanıklık" hususudur.

* Anılan davalar tezin farklı yerlerinde incelenmiştir.

“Madde 47 – (1) Bir suç olgusuna ilişkin bilgiler, Devlet sırrı olarak mahkemeye karşı gizli tutulamaz. Açıklanması, Devletin dış ilişkilerine, millî savunmasına ve millî güvenliğine zarar verebilecek; anayasal düzeni ve dış ilişkilerinde tehlike yaratabilecek nitelikteki bilgiler, Devlet sırrı sayılır.

(2) Tanıklık konusu bilgilerin Devlet sırrı niteliğini taşıması halinde; tanık, sadece mahkeme hâkimi veya heyeti tarafından zabıt kâtibi dahi olmaksızın dinlenir. Hâkim veya mahkeme başkanı, daha sonra, bu tanık açıklamalarından, sadece yüklenen suçu açıklığa kavuşturabilecek nitelikte olan bilgileri tutanağa kaydettirir.

(3) Bu madde hükmü, hapis cezasının alt sınırı beş yıl veya daha fazla olan suçlarla ilgili olarak uygulanır.

(4) Cumhurbaşkanı'nın tanıklığı söz konusu olduğunda sırrın niteliğini ve mahkemeye bildirilmesi hususunu kendisi takdir eder.”

Daha önce de anlatıldığı üzere devlet sırrının tanımı ve kapsamı ile ilgili düzenlemelerin yetersizliği nedeniyle söz konusu uygulamalar tartışmalı hale gelebilmektedir.

Diğer bir önemli kural da “soruşturma izni” ile ilgili olup aşağıda incelenmiştir.

3.6.2.2.1. Soruşturma İzni Sorunu

Türkiye’de uygulanan kamu görevlilerinin yargılanması ile ilgili mevzuat, öteden beri tartışma konusu olmuş, AİHM kararlarında da söz konusu mevzuat ve uygulamalar sıkça eleştirilmiştir. Kamu görevlileri hakkında etkin soruşturma yapılmadığı gerekçesi ile Mahkeme tarafından Türkiye hakkında çok sayıda ihlal kararı verilmiş bulunmaktadır.

4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun 04.12.1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanuna rağmen memur yargılaması ile ilgili yıllar içinde oluşmuş idari güvence sistemine yönelik algı ve uygulama alışkanlıkları, hem idari hem de yargı bürokrasisinde güçlü bir şekilde kök salmış, kamu görevlilerinin yargı önüne çıkarılmasındaki isteksizlik ve çekingenlik yoğun

olarak varlığını devam ettirmiştir.²⁰⁴

4483 sayılı Kanuna göre; kamu görevlilerinin görevleri nedeni ile işledikleri suçlardan dolayı haklarında dava açılabilmesi, görevlinin amiri konumundaki yetkili merciin vereceği soruşturma iznine bağlıdır. Yetkili mercii, soruşturma izni hakkındaki kararını yaptıracağı ön inceleme suretiyle vermektedir. Ön inceleme, teftiş kurullarına yaptırılabilirdiği gibi usulü dairesinde başka bir kamu görevlisine de yaptırılabilir. Yetkili merciin soruşturma izni verme/vermeme kararına karşı ilgisine göre savcı, müşteki veya memur tarafından idari yargıda itiraz edilebilmektedir.

Mevzuatımızda kamu görevlilerinin yargılamasına konu olan suçlar ifade edilirken “görevleri sebebiyle”, “görevleriyle ilgili”, “görevlerinden doğan”, “görevleri dolayısıyla”, “görevleri sırasında”, “görevlerini yaptıkları sırada”, “görevleriyle bağlantılı olarak”, “kişisel suç”, “şahsi suç”, “görevleriyle ilgisi bulunmayan şahsi bir suç” kavramları kullanılmış ancak bunların tanımlamalarına hiçbir kanunda yer verilmemiştir. Bu kavramların tanımlanmamış olması; bir suç isnadının memur yargılama hukukuna göre mi yoksa genel hükümlere göre mi inceleneceği hususunda kargaşaya ve tartışmalara neden olmaktadır.

Anayasanın 129’uncu maddesinde, görev sebebiyle işlenen suç, görev sırasında işlenen suç ve kişisel suç gibi kavramlardan hiç birisi kullanılmamış; “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır.” hükmü getirilerek “Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlar” ibaresi ile yetinilmiştir. Bu yaklaşım anayasal düzeyde kamu görevlilerinin işledikleri her türlü suç nedeniyle genel hükümler uygulanmaya başlanmadan önce yetkili merciin izin vermesini öngören kanuni düzenlemelerin dayanağını oluşturmaktadır.

4483 sayılı Kanun, sadece görev nedeniyle işlenen suçları izin sistemine dâhil etmekte ve görev sırasında işlenen suçlar ile kişisel suçların genel hükümlere göre soruşturulmasını sağlamaktadır. Anılan kanunun uygulama alanı sadece görev nedeniyle işlenen suçlarla sınırlandırılmış olmakla beraber görev suçu niteliğinde olduğu halde önemine binaen genel hükümlere göre soruşturulması öngörülen

²⁰⁴ Devlet Denetleme Kurulu, **Araştırma ve İnceleme Raporu**, Tarihi: 02.02.2012, Sayısı: 2012/1, <http://www.tccb.gov.tr/ddk/> (Erişim tarihi: 03.02.2013).

suçların sayısı son zamanlarda yapılan düzenlemelerle artmıştır. 3628 sayılı Kanunun 7'nci maddesinde 2003 yılında yapılan değişikle; irtikâp, rüşvet, basit ve nitelikli zimmet, görev sırasında veya görevinden dolayı kaçakçılık, resmî ihale ve alım ve satımlara fesat karıştırma, devlet sırlarının açıklanması veya açıklanmasına sebebiyet verme suçlarından veya bu suçlara iştirak etmekten sanık olanlar hakkında 4483 sayılı Kanunun uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır. Müsteşarlar, valiler ve kaymakamların ise anılan suçlarla ilgili olarak da 4483 sayılı Kanun kapsamında kalmasına imkân tanınmıştır.

İdare tarafından yapılan ön inceleme yetkili merciin konu hakkında genel bir kanaat oluşturması amacıyla yapılmakta olup yargılama sürecinin soruşturma/kovuşurma, yargılama ve hüküm gibi aşamalarına sirayet etmemektedir. Yani soruşturma izni ile ilgili kararın verilebilmesi, tamamen idari nitelikli bir soruşturmaya dönüştürülmüş, idare yargısal faaliyetin dışına çıkarılmıştır. Oysa Kanunun 6'ncı maddesinde; ön inceleme ile görevlendirilenlerin, bakanlık müfettişleri ile kendilerini görevlendiren yetkili merciin bütün yetkilerini kullanabilecekleri ve bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Ceza Muhakemesi Kanununa göre işlem yapabilecekleri belirtilmiştir. CMK'ya yapılan atıf, tanık dinleme, keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırma gibi ön inceleme kavramı ile bağdaşmayan soruşturmacı faaliyetlerine imkân vermektedir. Bu durum, ön inceleme yapanların soruşturmacı gibi davranmaları sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Ön inceleme yapanların kullanabilecekleri yetkilerin 4483 sayılı Kanunda açık biçimde yer alması ve Ceza Muhakemesi Kanununa yapılan atfın kaldırılmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun konuyla ilgili Araştırma ve İnceleme Raporundaki değerlendirmeler şu şekildedir:

“Bütün bunlarla birlikte ceza hukuku açısından, suç işlediği iddia edilen kamu görevlileri için ayrı yargılama usulleri getirilmesi, hukuk karşısında kişilerin eşitliği ilkesine, anayasa da belirtilen erkler ayrılığı ilkesine ve yargı birliği ilkesine aykırı görülmektedir. Aynı şekilde kamu hizmeti sunumunun etkinliği, devlet otoritesinin sarsılmaması ve asılsız iftira ve şikâyetlerden memurları korumak amacıyla suç işleyen memurlara yargılanmaları için özel düzenleme getirilmesi, bir grup insana farklı yargılama prosedürü ön gördüğü gerekçesiyle toplumda

adalet duygusunun azalmasına, dolayısıyla devlete olan güven ve itibarın zedelenmesine sebep olmakta, aynı zamanda kamu yönetiminin hesap verilebilirliğini de önemli ölçüde etkilemektedir. Bu kapsamda, kamu yönetiminin işleyişi ve güvenliğine dair oluşabilecek risklerin önlenmesi gerekliliği ile kamu yönetiminin hesap verilebilirliğini sağlama gerekliliği arasında makul ve uygun bir dengenin sağlanması gerekmektedir. Öte yandan, hem görev suçlarını hem de görev suçları dışındaki diğer suçları da (tüm suçları) kapsayacak şekilde; Devletin millî güvenlik siyasetini etkileyen ve kamu yönetiminin güvenliği ve işleyişi bakımından gerekli görülen durumlarda bazı kurumlar/kişiler için açılan soruşturmaların izne bağlanmasına veya durdurulabilmesine dair istisnai bir yetkinin üzerinde düşünülmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.”²⁰⁵

MİT personelinin de görevlerini yerine getirirken, görevin niteliğinden doğan veya görevin ifası sırasında işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı soruşturmaya tabi tutulmaları istisnai bir düzenleme şeklindedir. 17.02.2012 tarihinde 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu’nda yapılan değişiklikle “Cezai Takibat İzni” ile ilgili olan 26’ncı Madde şu şekilde değişmiştir:

“MİT mensuplarının veya belirli bir görevi ifa etmek üzere kamu görevlileri arasından Başbakan tarafından görevlendirilenlerin; görevlerini yerine getirirken, görevin niteliğinden doğan veya görevin ifası sırasında işledikleri iddia olunan suçlardan dolayı ya da 5271 sayılı kanunun 250’nci maddesinin birinci fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemelerinin görev alanına giren suçları işledikleri iddiasıyla haklarında soruşturma yapılması Başbakanın iznine bağlıdır.”

Ancak 2.7.2012 günlü, 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ve 105’inci maddesinin (6) numaralı fıkrası ile 5271 sayılı Kanun’un 250’nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan Kanun’un geçici 2’nci maddesinin (7) numaralı fıkrasında, “Mevzuatta Ceza Muhakemesi Kanununun 250’nci maddesinin birinci fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemelerine yapılmış olan atıflar, Terörle

²⁰⁵ Devlet Denetleme Kurulu, **a.g.e.**

Mücadele Kanununun 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen ağır ceza mahkemelerine yapılmış sayılır.” denilmiştir. Dolayısıyla, DİHMİTK 26'ncı maddede 5271 sayılı Kanun'un 250'nci maddesinin (1) numaralı fıkrasına yapılan atıf, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun²⁰⁶ 10'uncu maddesinde belirtilen ağır ceza mahkemelerine yapılmış sayılacaktır.

3713 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında ise bu Kanun kapsamına giren suçlar dolayısıyla açılan davaların, Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca yargı çevresi birden çok ili kapsayabilecek şekilde belirlenecek illerde görevlendirilecek ağır ceza mahkemelerinde görüleceği belirtilmiştir. Ayrıca, 3713 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinde, bu Kanun kapsamına giren suçlarla ilgili olarak, 5237 sayılı Kanun'un 302, 309, 311, 312, 313, 314, 315 ve 316'ncı maddelerinde düzenlenen suçlar hakkında, görev sırasında veya görevinden dolayı işlenmiş olsa bile Cumhuriyet savcılarınca doğrudan soruşturma yapılacağı; ancak, 2937 sayılı Kanun'un 26'ncı maddesi hükmünün saklı olduğu belirtilmiştir.

MİT mensubunun ya da kanunda da belirtildiği gibi “belirli bir görevi ifa etmek üzere kamu görevlileri arasından Başbakan tarafından görevlendirilenler” hakkında Başbakanın izni olmadan cezai takibat yapılması veya soruşturma açılması mümkün değildir.

Bu yasa değişikliği MİT'in hesap sorulabilirliğini azalttığı, onu ve mensuplarını kanun karşısında ayrıcalıklı bir mertebeye çıkardığı söylenebilir. Bu durum belirli kamu görevlilerine yönelik keyfi dokunulmazlık sağlamakta, tutarsız yorumlamalara açık olmakta ve hukuki denetimi kapsam dışı bırakmaktadır.²⁰⁷

Söz konusu kanun maddesinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine açılan iptal davasında (Esas: 2012/19, Karar: 2013/17) Mahkeme aşağıdaki gerekçelerle iptal istemini reddetmiştir:

“(....) kanun koyucunun, ceza siyaseti gereği kimlerin özel soruşturma usulüne tabi olacağını belirleme hususunda takdir yetkisi vardır. Buna göre, MİT mensuplarının veya belirli bir görevi ifa etmek

²⁰⁶ Resmî Gazete, Sayı 20843, 12 Nisan 1991.

²⁰⁷ Avrupa Birliği Bakanlığı Resmî İnternet Sayfası, **Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılı İlerleme Raporu**, s.9, http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf (Erişim tarihi: 02.03.2013).

üzere kamu görevlileri arasında Başbakan tarafından görevlendirilenlerin, 5271 sayılı Kanun'un 250. maddesinin (1) numaralı fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemelerinin görev alanına giren suçları işleseler bile haklarında soruşturma yapılmasının Başbakan'ın iznine bağlı tutulması hususu kanun koyucunun takdir yetkisi içinde kaldığı açıktır.

Ayrıca, yasama yetkisinin genelliği ilkesi uyarınca kanun koyucu, Anayasa'ya ve hukukun genel ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla her türlü düzenlemeyi yapma yetkisine sahiptir. Bu bağlamda, genel, soyut ve objektif niteliği haiz dava konusu kuralın, durumlarına uyan herkese ve her olaya uygulanabilecek olması karşısında yalnızca somut bir soruşturmayı ya da kovuşturmayı engellemek için yasalaştırıldığından söz edilemez. Dolayısıyla kuralda, hukuk devleti ilkesine aykırı bir yön bulunmamaktadır(....)”

Görevin niteliğinden doğan veya görevin ifası sırasında işledikleri iddia olunan suçların tanımlanması görevin tanımlanmasıyla ancak sağlanabilirken bu konuda da tartışmalar olabilmektedir. Başbakan yardımcısının MİT personelinin görev sırasında işlediği suçlarla ilgili yaptığı şu açıklamalar TBMM'de 14 Şubat 2012'de Başbakan Yardımcısının cevaplamaı için verilen 7-4306 esas numaralı yazılı soru önergesinin konusu olmuştur:

“Ülkenin güvenliğiyle ilgili içte ve dışta istihbarat toplama görevinin MİT'e verildiğini, bu nedenle KCK soruşturması içerisinde istihbaratla ilgili isimlerin çıkabileceğini, MİT'in terör örgütlerinin faaliyetlerini takibe almasının ve bilgi toplamasının görev gereği olduğunu ifade eden Bozdağ, 'Ben sizin içinize girdim' demeden, örgüt üyeliği suçunu işlemeden örgütün içine girilmesinin mümkün olmadığını vurguladı. Bozdağ, şöyle konuştu: “Millî İstihbarat'ın terör örgütü içine sızmalarına baktığınızda, sızmanın suç işlemeden yapılma imkânı yok. Oraya girdiğiniz zaman o faaliyetlerin içinde olduğunuz zaman karşıdakilerin güvenini kazanmak için de bazı şeyler yapması gerekir ama burada önemli olan şu, bu yaptığı şeylerin ülkenin aleyhine sonuçlar doğurmaması. Askerimize, polisimize kurşun sıkılmaması, canlı bomba eylemlerinin yapılmaması... Bunlar zaten yok, olması da mümkün değil, düşünülemez de zaten. Bunların içerisine girdiğinde bir takım kanunların

suç olarak tanımladığı bazı fiilleri işlemeyen bunların yapılma imkanı yok. Onun için MİT Kanunu var, onun için deniyor ki: Bunların görevi sırasında yaptıkları bir takım eylemler olursa, onu da Başbakanın iznine bağlıyor. Peki burada ne yapmak lazım? Soruşturma yaparken MİT mensubu birisi çıktı, baktınız irtibatları var, bu doğru mu, eğri mi? Siz soruşturmayı yürüten kişi olarak, MİT mensubuysa bununla ilgili bilgileri alman, sorman gereken yerler var. Eğer MİT mensubuysa soruşturmada ona göre bir usul takip edilmesi lazım ama burada, işin içerisinde soruşturmanın seyrine baktığınızda böylesi bir ayrıma gidilmediğini çok açık, net görüyor insanlar.”²⁰⁸

Soru önergesinde açıklamalara atıf yapılarak “söylemlerin hukuksal temeli var mıdır?”; “Bu söylem suça devletin izin verdiği anlamına gelmeyecek midir?” ve “MİT görevlilerine 4’üncü maddenin kapsamı dışında kalan faaliyet eylemleri için emir verenler veya özel olarak görevlendirenler bu kapsamda işlenen suçların asli-maddi faili değil midir?” soruları yöneltilmiştir. Verilen cevap şu şekildedir:

“2937 sayılı Devlet istihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu uyarınca, ülkenin anayasal düzenine yönelik tehdit unsurlarının başında gelen terör örgütlerine karşı, devletin tüm kurumlarıyla birlikte yürütülen mücadeleye gerekli desteğin sağlanması amacıyla yapılacak her türlü girişim, MİT müsteşarlığının asli görevleri arasında yer almaktadır. Müsteşarlık bu görevlerini yerine getirirken, istihbarat teşkilatı olmanın vazgeçilmez zorunluluğu olarak faaliyetlerini, 2937 sayılı kanun ve diğer ilgili mevzuat uyarınca gizli faaliyet usul, prensip ve teknikleri çerçevesinde yürütmekte, 2937 sayılı kanunun 27’nci maddesinde de bu görev ve faaliyetlere ilişkin her türlü bilgi ve belgenin istihsal ve ifşası suç olarak kabul edilmektedir. Müsteşarlık istihbari çalışmalarını ilgili mevzuata uygun şekilde ve terörle mücadele konusunda yürütülen faaliyetlerin bir parçası olarak yerine getirmektedir.”

3.6.2.2.2. İletişimin Denetlenmesi Tedbirlerinin Yargı Denetimi

5397 sayılı “Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile istihbari

²⁰⁸Bozdağ: Suç İşlemeden Örgüte Sızmak Mümkün Değil”, Radikal Gazetesi İnternet Sayfası, 12 Şubat 2012, http://www.radikal.com.tr/politika/bozdag_suc_islemeden_orgute_sizmak_mumkun_degil-1078509 (Erişim tarihi: 03.03.2013).

ve önleyici amaçlı iletişimin denetlenmesi düzenlenmiştir. 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5397 sayılı Kanun, iletişime istihbari ve önleyici amaçlı tedbir uygulama işleminin ne suretle gerçekleşeceği, kararların hangi makam tarafından ne gibi koşullara uyulmak suretiyle alınacağı, denetim kurallarının ve usullerinin nasıl olacağı düzenlenmiştir. Konuyla ilgili idari denetimin nasıl yapılacağı daha önce anlatılmıştı. Söz konusu düzenleme yargı makamlarını da mekanizmanın içine dâhil ederek yargı denetimini sağlamaktadır.

Söz konusu tedbirlerin uygulanması için gecikmesinde sakınca bulunan hallerde verilen yazılı emir, yirmidört saat içinde yetkili ve görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını en geç yirmidört saat içinde verir. Yetkili ve görevli hâkim, talepte bulunan birimin bulunduğu yer itibarıyla yetkili olan ve 5271 sayılı Kanunun 250'nci maddesinin* birinci fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemesinin üyesidir.

Kanun ayrıca, bu kanun hükümlerine göre yürütülen faaliyetler çerçevesinde elde edilen bilgilerin, belirtilen amaç ve usul dışında kullanılmasını yasaklamıştır. Elde edilen bilgi, belge ve kayıtların saklanması ve korunmasında gizlilik ilkesine riayet edilir. Kanunun bu hükümlerine aykırı hareket edenler hakkında görev sırasında veya görevden dolayı işlenmiş olsa bile Cumhuriyet savcılarınca doğrudan soruşturma yapılır. Belirlenen usûl ve esaslara aykırı dinlemeler hukuken geçerli sayılmaz ve bu şekilde dinleme yapanlar hakkında TCK hükümlerine göre işlem yapılır.

* 2.7.2012 günlü, 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ve 105'inci maddesinin (6) numaralı fıkrası ile 5271 sayılı Kanun'un 250'nci maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. Anılan Kanun'un geçici 2'nci maddesinin (7) numaralı fıkrasında, "Mevzuatta Ceza Muhakemesi Kanununun 250'nci maddesinin birinci fıkrasına göre kurulan ağır ceza mahkemelerine yapılmış olan atıflar, Terörle Mücadele Kanununun 10'uncu maddesinin birinci fıkrasında belirtilen ağır ceza mahkemelerine yapılmış sayılır." denilmiştir.

SONUÇ

Bu çalışma, Türkiye’de devletin yürüttüğü istihbarat faaliyetlerinin hukuki dayanaklarını tespit etmek ve istihbaratın demokratik denetiminin mevcudiyeti ile etkinliğini ortaya koymak amacıyla yapılmıştır. Tez, konusu itibarı ile büyük beklentilere yol açmakta ise de istihbarat faaliyetlerinin doğasında bulunan gizlilik nedeni ile sahip olunan olanaklar ölçüsünde bir çalışma gerçekleştirilmiş ve tezdeki alan araştırması, istihbarata ilişkin erişilebilen ulusal hukuki mevzuata ve başka bazı ülkelerdeki uygulamalarla ilgili yapılmış çalışmalara dayandırılmıştır.

Özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra devletlerin tehdit ve güvenlik algılarının değişmesi ve terörizmle mücadelenin önem kazanmasıyla, bu tür bir tehditle baş etmede son derece etkili ve gerekli bir araç olan istihbarat teşkilatlarının da önemi artmış ve yeni yetkilerle donatılmışlardır. Ancak bu durum beraberinde istismar ve özgürlüklere orantısız müdahale sorununu getirmiştir. Bunun sonucu olarak istihbarat teşkilatlarının demokratik denetimi gereklilik halini almış, birçok ülkede bu yönde düzenlemeler arka arkaya gelmiştir.

Ülkemiz de etnik, mezhep ve kimlik farklılıklarının yaratabildiği sorunlar, siyaset ve demokrasi kültürü yetersizliğinden kaynaklanan problemler, demokratik rejimi tehdit edebilen iktidar mücadeleleri, jeostratejik ve jeopolitik konumunun yarattığı risklerin devamlılığı ve çeşitliliği sebebiyle, güvenlik ve istihbarat ihtiyacı yönüyle özel bir konuma sahiptir. Özellikle terörle mücadele ekonomiden sosyal hayata kadar birçok alanı etkilemektedir. Dolayısıyla bölgede güçlü bir devlet olabilmek ve bekasını sağlayabilmek için istihbarat teşkilatları özel öneme haizdir.

İstihbarata ilişkin mevcut yapı incelendiğinde, Millî İstihbarat Teşkilatı, Emniyet Genel Müdürlüğü (İstihbarat Daire Başkanlığı eliyle) ve Jandarma Genel Komutanlığı (istihbarat Başkanlığı eliyle) istihbarat faaliyetlerinde bulunma yetki ve görevlerinin olduğu, bu kurumların yanı sıra istihbaratın koordinasyonundan sorumlu çeşitli mekanizmaların da kurulduğu görülmüştür.

İstihbaratın Demokratik denetimine geçmeden önce söz konusu denetimin gereklilikleri incelenmiştir. Bu gereklilikler, İstihbarat faaliyetlerinin gizli niteliği; istihbarat faaliyetlerinde insan hak ve özgürlüklerine müdahaleyi gerektiren yetkilerin

kullanılıyor olması ve son olarak istihbaratın siyasallaşması potansiyeli olarak tespit edilmiştir. Literatür incelendiğinde bazı araştırmacılar tarafından dünya genelindeki demokratik ülkelerde ve uluslar arası hukukta istihbaratın demokratik denetimine doğru olan eğilim de gereklilikler arasında sayılsa da, bu durumun bir gereklilik değil, sonuç olduğu düşünülmüştür.

İstihbarat faaliyetlerinin gizli bir yapıya sahip olmasından ötürü denetlenmesi gerektiği hususu incelenirken ülkemizde devlet sırrı kavramının tanımının ve kapsamının mevzuatta net olarak düzenlenmediği görülmüştür. Bu durum aşırı bir gizlilik kültürünün doğmasına neden olmaktadır. Konuya ilişkin gündemde olan kanun tasarısı her ne kadar yürütmeye fazlaca yetki verdiği hususunda eleştirilse de bir an önce yasalaşmalıdır.

İkinci gerekçe olarak tespit edilen istihbarat teşkilatlarının özel yetkilerinin kişi hak ve özgürlüklerine müdahale ediyor olması hususunda ön plana çıkan ilk husus iletişimin denetlenmesi tedbirleridir.

İletişimin denetlenmesi hukukumuzda hem önleme amaçlı hem de soruşturma amaçlı olarak düzenlenmiştir. Ancak düzenleme önleme amaçlı olarak 2005 yılında yani çok yakın zamanda yapılmıştır. Daha önceleri ise yapılan uygulamaların hukuki meşruiyeti son derece tartışmalıdır. Kişilerin özel hayatlarının gizliliğiyle doğrudan bağlantılı söz konusu düzenlemeler başka demokratik ülkelerdeki benzer uygulamalarla karşılaştırıldığında, insan hakları bakımından koruyucu önemli hükümlere yer verildiği ve bu anlamda yeterli olduğu görülmektedir. Fakat düzenleme yeni olduğu için, zaman zaman yapılan yanlış ve aşırı uygulamalar eleştiri konusu olmaktadır. Bu da istihbaratın denetiminin önemini göstermesi açısından dikkate değer bir durumdur.

Aynı gerekçe içinde öne çıkan diğer bir konu da kişisel verilerin korunması hususu olmuştur. Bu anlamda mevzuatta hemen hemen hiçbir düzenleme yoktur. Konuya ilişkin gündemde olan kanun tasarısı en kısa zamanda yasalaşmalıdır.

Denetime son gerekçe olarak ele alınan istihbaratın siyasallaşması ihtimali incelenirken yakın siyasi tarihimizde yaşanan tartışmalı hususlara değinilmemiş, konu kavramsal olarak ele alınmıştır. Ama yine hukuk sistemimizde bu durumu engelleyici garantilerin olmadığı açıktır.

Gereklikler incelendikten sonra tezin asıl konusu olan demokratik denetim mekanizmaları sırasıyla; sivil toplum kuruluşları, medya ve vatandaşın gözetimi; iç denetim; yasama denetimi; yürütme denetimi ve son olarak yargı denetimi başlıkları altında ele alınmış ve incelenmiştir. Ülkemizde sivil toplum kuruluşlarının çoğunun son otuz yılda ortaya çıktığı değerlendirildiğinde sivil toplum kültürünün henüz tam anlamıyla yerleşmediği söylenebilir. Bu durumun istihbaratın gözetimine de yansması doğaldır. Sivil toplum kuruluşlarının alana insan hakları ihlallerini gündeme getirme ve ihlale uğrayanlara yardım etmek suretiyle dâhil olduğu görülmektedir. Sivil toplumun güvenlik sektörünün gözetimine katılmasını amaç edinen “ İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesi” henüz tüm aşamalarını tamamlamamış olmakla birlikte, umut verici bir gelişme olarak öne çıkmaktadır.

Medya ise gözetime istihbarat ile ilgili genelde sansasyonel nitelikte haberleri gündeme getirerek dahil olmaktadır. Yapılan haberler sıkça TBMM’de soru önergelerine temel teşkil etmektedir. Dünyada da medyanın bu konuda oynadığı rolün en gelişmiş demokrasilerde bile aynı olduğu söylenebilir. Zaten gazetecilik (ya da habercilik) etiğinin, medyanın bağımsızlığının ve haber yapma özgürlüklerinin çokça tartışıldığı ülkemizde, medyadan daha fazlasını beklemek mümkün değildir.

Vatandaşın gözetimi hususunda ülkemizin başka demokrasilerden aşağı kalır yanı görülmemektedir. Zira Bilgi Edinme Hakkı Kanunu istihbarat teşkilatları da dâhil olmak üzere tüm kamu kurumlarından bilgi talebini mümkün kılmakta; 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu ile yine istihbarat teşkilatları dâhil tüm kamu kurumlarının yürütme dışında yeni bir denetim organınca denetimi sağlanabilmekte; hak ihlalleri söz konusu olduğunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne başvuru hakkı kullanılmakta; 2012 yılında yapılan düzenleme ile yine hak ihlalleri durumunda Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru yapılabilmektedir.

İç denetim hususu mevzuatın gizliliğine takıldığından en cılız kalan bölüm olmuştur. İç denetim genel anlamda sıralı kurum amirleri tarafından icra edilmektedir. 2005 yılında çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kurulan etik kurulları iç denetimin görünen yüzünü teşkil etmektedir. Etik kurulları teşkilat personelinin belirlenmiş etik kuralları çerçevesinde hizmet etmesini garanti altına almakla

yükümlüdür. İstihbarat teşkilatları açısından öne çıkan etik kural “yetkili makamlara bildirim” kuralıdır. Hukuka uygun olmayan işlemlerin kurum içinde haber verilmesi hak ihlallerini azaltabilecektir. Ancak uygulamada ne oranda başarılı olduğu hususunda değerlendirme yapmak mümkün olmamaktadır.

Yasama denetiminin istihbarat teşkilatlarının hukuki meşruiyetini sağlamada en etkili mekanizma olduğu söylenebilir. Bu denetim şeklinin üç boyutu vardır. İlki istihbarat teşkilatlarının hukuki çerçevesini çizen yasaların çıkarılması; ikincisi teşkilatların faaliyetlerinin yakından takip edilmesi ve yürütmeye hesap sorulması; üçüncüsü ise bütçenin denetimidir.

Dünyanın gelişmiş demokrasilerinde istihbarat kurumlarının görev ve yetkilerinin çerçevesi ayrıntılı yasal düzenlemelerle çizilmiştir. Ayrıca söz konusu kurumların faaliyet alanlarına ilişkin ulusal güvenlik, devlet sırrı, gizlilik, kişisel bilgi gibi kavramlar da bu düzenlemelerle net biçimde tanımlanmıştır. Ülkemizde ise istihbarat kurumlarının görev ve yetkilerini belirleyen yasal mevzuatta kullanılan ve tam olarak tanımlanmayan kavramlar ve düzenlenmeyen alanların çokluğu nedeniyle, söz konusu kurumların görev ve yetkilerine ilişkin birçok soru işareti bulunmaktadır. Yetkilerin yeterli ayrıntıda düzenlenmediği, birçok konunun gizli yönetmeliklere hava edildiği dolayısıyla teşkilatın hukuki meşruiyetini sağlama konusunda oldukça zayıf olduğu görülmektedir.

İstihbarat teşkilatının görev ve yetkileri net bir biçimde tanımlanmalı, ulusal güvenliğe yönelik ciddi tehditler barındıran ve ayrıntılarıyla belirlenmiş hususlarla sınırlı olmalıdır. Ulusal güvenliğe yönelik tehditler kavramı yasal olarak tarif edilmelidir. Hukukun üstünlüğü ilkesine göre, güvenlik ve istihbarat servislerinin sahip olduğu ya da kullandığı herhangi bir özel yetkinin yasaya dayanması gereklidir. Özel yetkilerin kullanım ve gözetimini düzenleyen yasalarda orantılılık ilkesi gözetilmelidir.

Birçok ülkede yasama organı içinde istihbarata özel olarak oluşturulan istihbarat denetim komitesi gibi yapılar, muhalefetin katılımıyla yürütmenin siyasi hesap verebilirliğini sağlama noktasında çok önemli bir misyonu yerine getirmektedir. Ancak ülkemizde TBMM içinde böyle bir mekanizma mevcut değildir. TBMM'nin istihbaratın denetimini sadece hükümeti denetleme mekanizmaları yoluyla sağladığı söylenebilir. Bunlar soru, genel görüşme, meclis araştırması,

meclis soruşturması ve gensorudur. En sık kullanılan (hatta neredeyse tek kullanılan) ise soru önergeleri verilmesidir. Ancak bu uygulamaya da sadece sansasyonel olaylar patlak verdiğiğinde başvurulmakla birlikte gerçek anlamda bir denetim sağlamaktan uzaktır. Zira çoğu soruya cevap dahi verilmemekte, verilenler ise gizlilik hususuna gönderme yapılmak veya bilinen mevzuat tekrarlanmak suretiyle geçiştirilmektedir. Bu anlamda sadece konuyu gündeme getirerek hükümeti siyasi anlamda güç duruma düşürme maksadından öteye gidemediği rahatlıkla söylenebilir.

Bütçenin denetimi anlamında da TBMM'nin istihbarat teşkilatları ile ilgili olarak özel bir uygulaması yoktur. İstihbarat denetim komisyonları olan ülkelerde bu işi söz konusu yapı yerine getirebilmekte, teşkilatlara ayrılan fonların kullanımına onay verilmesi bu yapıların yetki alanı içine alınabilmektedir.

Ancak yine de istihbaratın bütçesinin denetimi ya da en azından saydamlığı hususunda yapılan düzenlemeler dikkat çekicidir. 2003 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2010 yılında yürürlüğe giren Sayıştay Kanunu bu kapsamda değerlendirilmelidir. Sayıştay Kanunu ile Sayıştay, savunma ve güvenliğe ilişkin gelir, gider ve malların denetiminde geniş yetkilerle donatılmış bulunmaktadır. Düzenlemelerle MİT'in daha önce gizli tutulan bütçe uygulamaları "Faaliyet Raporları" ile açıklanmaya başlanmıştır.

Harcamaların denetimini TBMM adına Sayıştay yerine getirir. Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ve MKE gerek faaliyet alanları ve gerekse ellerinde bulunan devlet malları açısından birbirlerine yakın kurumlardır. Sayıştay bünyesinde farklı gruplarda denetlenen ve savunma, güvenlik ve istihbarat konusunda faaliyet gösteren bu kamu idarelerinin, tek bir grup başkanlığı altında denetlenmesi denetimin etkinliğini artıracaktır. Zira bu hesapların denetlenmesinde, diğer kurum ve kuruluşlara göre birtakım hususiyetlerin söz konusu olması gayet doğal olup, önemli olan bu hususiyetlerin Sayıştay tarafından, kendi denetiminin etkinliğini azaltmayacak ve hesap verme sorumluluğu açısından kamu kurumları ve yöneticileri arasında herhangi bir ayrımcılığa meydan vermeyecek şekilde düzenlenmesidir.

Ancak güvenlik sektörü kurumları (Emniyet Genel Müdürlüğü ve Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı hariç) stratejik plan hazırlamaktan muaf tutulmuşlardır. Ayrıca Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte faaliyet raporlarında savunma, güvenlik ve istihbarata ilişkin gizli kalması gereken bilgilere yer verilmeyeceği düzenlenmiştir. Dolayısıyla Millî Savunma Bakanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı, Jandarma Genel Komutanlığı, Millî Güvenlik Genel Sekreterliği ve Sahil Güvenlik Komutanlığının performans denetimi mümkün gözükmemektedir. Çünkü stratejik plan hazırlamayan bu idarelerde faaliyet sonuçları ile karşılaştırılacak herhangi bir hedef ve gösterge bulunamayacağı gibi güvenlik sektöründe yapısı gereği büyük oranda gizli kalması gereken bilgileri içeren faaliyetler de faaliyet raporu içerisine alınamayacaktır.

İstihbarat teşkilatları devletin organik yapısı içinde yürütmeye bağlı olduklarından yürütme denetimi doğal olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer denetim araçlarının sağlıklı işlemesi biraz da yürütme denetiminin etkinliğine bağlıdır. Çünkü yürütmenin istihbarat faaliyetleri hakkında hesap verebilmesi bu konuda tam kontrol ve bilgi sahibi olmasına bağlıdır.

Ülkemizde İstihbarat teşkilatlarının en üst yöneticilerinin atanması tamamen hükümetin kontrolünde gerçekleşmektedir. Bazı ülkelerde uygulanan atamalarda meclisin de söz sahibi olması uygulaması kanımızca aşırı bir seçenektir. Zira bu durum yürütmenin sorumluluk anlayışını zedeleyebilir. Bu bağlamda mevcut uygulamanın uygun olduğu söylenebilir. Ancak gizli olmayan mevzuatta bu husus ayrıntılı olarak düzenlenmemiştir. MİT müsteşarının atama süreci, gerekli asgari nitelikler ya da görevden alınmayı gerektiren etmenler yasalar tarafından oluşturulmalıdır. Yasalar, müsteşara uygunsuz biçimde baskı yapılmasına ve pozisyonunun suistimaline karşı teminatlar içermelidir. Yasa, atama ve görevden alma ölçütlerini net bir biçimde tarif etmelidir.

Son olarak yargı denetimi ele alınmıştır. Bazı ülkelerin istihbaratı denetlemek üzere yargı sisteminde özel yapılara yer verdiği görülmektedir. Ancak yargı sistemimizde böyle bir mekanizma söz konusu değildir. İstihbarata ilişkin davalar olağan yargı yolları içinde görülmektedir. Söz gelimi istihbarat faaliyetlerinden doğabilecek davalar ceza yargısı ve idari yargının konusu olurken Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru ve istihbarata ilişkin kanunların iptali davaları ile Anayasa Mahkemesi de denetimin bir aktörü haline gelebilmektedir. Ayrıca

Sayıştay da İstihbarat kurumlarının mali denetimini sağlamaktadır.

Özel hayatın ve insan haklarının korunmasının ilk koşulu, bunu sağlayacak güçlü bir devlettir. Devletler kendi güvenlikleri söz konusu olduğunda, savundukları insan haklarını bir kenara koyabilmekte ve çok sıkı tedbirleri uygulamaya koyabilmektedir. Bu bağlamda bir demokrasinin en önemli özelliklerinden biri güvenliğin özgürlük ortamında sağlanabilmesidir. Demokrasilerde güvenlik ve özgürlük birbirini tamamlayıcı niteliktedirler. Yüzde yüz özgürlükle birlikte yüzde yüz güvenlik mümkün değildir. İnsan haklarını ve özel hayatı koruma endişesi devleti, kendi bekasını, anayasal düzenini korumaktan aciz hale getirmemelidir. İstihbaratın denetimi sırasında ulusal sırların ifşa olması önemli bir güvenlik zafiyeti yaratabilir. Ancak sıkı bir denetim sistemi de istihbarat teşkilatının performansını düşürebilir. Bu bakımdan denetimin kapsamının dikkatle belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.

Sonuç olarak Türkiye’de istihbarat faaliyetlerinin dayanağını teşkil eden kanunlar son yıllarda hukuki meşruiyeti arttırıcı yönde bir takım düzenlemelere tabi tutulmuştur. Ancak bunun gelişmiş demokrasilerle kıyaslandığında henüz yeterli olmadığı söylenebilir. Bir eksiklik olarak, demokratik ülkelerin birçoğunda mevcut olan istihbarata özel yasama denetimi ve yargı denetimi kurumlarına anayasal düzenimizde yer verilmemiştir. Ancak denetim mekanizmaları oluşturulurken ve çalıştırılırken özgürlüklerle güvenlik arasında denge gözetilmelidir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ACAR Ünal ve URHAL Ömer, Devlet – Güvenlik – İstihbarat – Terörizm, Adalet Yayınevi, Ankara, 2007.
- AKAD Mehmet ve Dinçkol B.Vural, Genel Kamu Hukuku, Der Yayınları, İstanbul, 2009.
- ARCAGÖK M.Sait ve Erüz Ertan, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi, Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara, 2006.
- ATAÇ Engin vd., Devlet Bütçesi, Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 873, Eskişehir, 2011.
- AVCI Gültekin, İstihbarat Teknikleri, Timaş Yayınları, İstanbul, 2004.
- BALDINO Daniel, Democratic Oversight of Intelligence Services, Federation Press, Sydney, 2012.
- BORN Hans vd., Who is Watching The Spies? Establishing Intelligence Services Accountability, Potomac Books, Washington, 2005.
- BORN Hans ve LEIGH Ian, İstihbaratı Hesapverebilir Hale Getirmek: İstihbarat Teşkilatlarının Gözetiminde Hukuki Standartlar ve En İyi Uygulamalar, Çev. Zeynep Demirsü, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008.
- BORN Hans, Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi, Çev: Esra Ortakan Kaliber ve Alper Kaliber, TESEV Yayınları, 2003.
- CAPARINI Maria, Civil Society And Democratic Oversight Of The Security Sector: A Preliminary Investigation Senior Fellow, DCAF, Geneva, January 2004.
- ÇINAR Bekir, Devlet Güvenliği İstihbarat ve Terör, Sam Yayınları, Ankara, 1997.
- DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.
- DÜNDAR Nihat, Açıklamalı-İçtihatlı-Örnek Uygulamalı Emniyet Teşkilatı ve Hizmetleri, Yiğit Ofset, Ankara, 1988.
- ELMAS Esra ve Kurban Dilek, İletişimsel Demokrasi-Demokratik İletişim Türkiye’de Medya: Mevzuat, Politikalar, Aktörler, TESEV yayınları, Mayıs 2011.
- ERDOĞAN Mustafa, Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2001.
- GÖZLER Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.
- GÖZLER Kemal, Anayasa Hukukuna Giriş, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, Sevinç Matbaası, Ankara, 1989.
- GÜNDAY Metin, İdare Hukuku Dersleri, İmaj Yayınevi, Ankara, 1996.

İLTER Turan, Sivil Toplum Kurumları ve Özerklik, Tüses Yayınları, İstanbul, 1991.

KALENDEROĞLU Mahmut, Kamu Maliyesi Bütçe ve Borçlanma; 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundaki Son Değişikliklerle Yeni Bütçe Uygulaması, Beşinci Baskı, Agon Bilgi Akademisi Yayınları, Ankara, Haziran 2006.

KENT Sherman, Stratejik İstihbarat, Çev. Yasemin Özbek ve Nazlım Arıca, ASAM Yayınları, Ankara, 2003.

KÖKSAL Mustafa, Ombudsman-Kamu Hakemi-,Işık Eğitim Kültür Hizmetleri, Ankara, 2007.

MUTLU Köseli, İstihbarat Temel Hususlar ve Güncel Konular, Adalet Yayınevi, İstanbul, 2011.

ÖZBUDUN Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, Ankara, Yedinci Baskı, 2002.

ÖZDAĞ Ümit, İstihbarat Teorisi, Kripto Yayınları, Ankara, 2009.

ÖZEK Çetin, Basın Özgürlüğünden Bilgilenme Hakkına, Alfa Yayınları, İstanbul, 1999.

SÖZEN Süleyman, Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

ŞENEL Muazzez ve Şenel Turhan, Stratejik İstihbarat, Emniyet Genel Müdürlüğü Yayınevi, Ankara, 1970.

ŞENGÜL Ramazan, Bilişim Çağında Şeffaf Yönetim, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.

ŞİMŞEK Erdal, Türkiye’de İstihbarat Savaşları ve MİT, Destek Yayınları, İstanbul, 2012.

TAŞKIN Mustafa, Adli ve İstihbari Amaçlı İletişimin Denetlenmesi, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008.

TILISBIK Niyazi ve Akbal Özdemir, İstihbarat ve Türkiye, Nüve Kültür Merkezi Yayınları, Konya, 2006.

URHAL Ömer, Küreselleşen Dünyada Güvenlik, Adalet Yayınevi, Ankara, 2009.

WÜRTEMBERGER Thomas, Kolluk Hukuku, Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi, Ankara, 2008.

WÜRTEMBERGER Thomas, Tehlike kavramı ve Alman Uygulaması Ekseninde Kolluk Hukuku, Çev. Feridun Yenisey, Emniyet Genel Müdürlüğü Basımevi, Ankara, 2008.

MAKALELER

- AKTAN Can, Ağcakaya Serpil ve Dilek Dileyici, "Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık", Asım Balcı (ed.), Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayınları, ss.169-184.
- AL Hamza, "Bilgi toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi", 2002, Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 2011, 3/2, Ankara, ss.169-192.
- ATAK Songül, (2010), "Avrupa Konseyi'nin Kişisel Veriler Açısından Sağladığı Temel Güvenceler", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 87, ss: 90-120.
- AYDIN Öykü Didem, "Türk Anayasa Yargısında Yeni Bir Mekanizma: Anayasa Mahkemesi'ne Bireysel Başvuru", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2011, C. XV, ss.121-170.
- BAL İhsan, "İstihbaratın Değişen Seyri: Ulusal Güvenlik İstihbaratı ve Kriminal İstihbarat",
<http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CDoQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.usak.org.tr%2Fdosyalar%2Fdergi%2FVLVbyOMMuT0ZGnMcyqV9OuqRcXq2s7i.pdf&ei=3C6AUaf3GMfpPM-dgaAO&usg=AFQjCNHo6DFL2of9IAp4TN2GAYQOHg6qRQ&sig2=EiJX1PuAY0HPje6gkV3sOA&bvm=bv.45645796,d.ZWU> (Erişim tarihi: 25.11.2012).
- BALCI Asım, "Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı", Asım Balcı (ed.), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, ss.115-133.
- BALL Desmond, "Silent Witness: Australian Intelligence and East Timor", The Pacific Review, 2001 March, Vol.14, No.1, pp.35-62.
- BİNİCİ Şahin ve TÜRKYENER Can Mustafa, "Güvenlik Sektörünün Sayıştay Denetimi ve 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler", Dış Denetim Dergisi, Ocak-Şubat-Mart 2011, ss.24-32.
- BİRTEK Fatih, "İstihbarat Amacıyla İletişim Özgürlüğüne Müdahale Edilmesi Ve Müdahaleden Elde Edilen Materyallerin Delil Olarak Kabul Edilebilirliği", http://www.turkhukusitesi.com/makale_1284.htm (Erişim tarihi: 10.04.2013).
- BÜLBÜL Mahmut, "Parlamentar Denetim Yolları: Yazılı ve Sözlü Soru", Kadınlara Yönelik Çalışmalar Yürüten Sivil Toplum Kuruluşlarının Yasama Sürecine Katılımlarının Güçlendirilmesi Semineri, Ankara, 5-6 Kasım 2009, <http://www.yasader.org/web/faaliyetler/05-11-2009-kadin-stk/07-bulbul.pdf> (Erişim tarihi: 21.03.2013).
- CHANG Nancy, "The USA Patriot Act: What's So Patriotic About Trampling On The Bill Of Rights", Center for Constitutional Rights, 2001, <http://www.ratical.org/ratville/CAH/USAPAAanalyze.pdf> (Erişim tarihi: 13.04.2013).
- DEMİRKIRAN Özlem vd., "Demokrasinin Tabana Yayılması, Yönetimde Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Bağlamında Bilgi Edinme Hakkı Kanunu", Akdeniz Üniversitesi Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi, 2011, cilt:3, sayı:2, ss.169-192.

- DIAMOND Larry, "Institutions of Accountability", Hoover Digest, July 1999, No. 3.
- GILL Peter, "Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and The War on Terror", Intelligence And National Security, February 2007, Volume 22, Number 1, pp.14-37.
- GÜL Serdar Kenan, "Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik", Polis Bilimleri Dergisi, 2008, Cilt 10, Sayı 4, ss.71-94.
- HATEMİ Kezban, "Sivil Toplum Örgütlenmesi İçinde Kadının Eşit Yeri", Yeni Türkiye, 1997, Yıl 3, Sayı 18, Ankara.
- İBA Şeref, "TBMM'nin Toplantı Düzeni Yönünden Kapalı (Gizli) Oturum Kavramı ve Türk Parlamento Tarihinde Kapalı Oturumlar", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi, 59-3, ss.105-129.
- İÇİMSOY A.Oğuz, "İdari belgelere Erişim Hakkı: Bilgi Edinme Özgürlüğü Kanunları", Yaşar Tonta ve Ahmet Çelik (yayına hazırlayan), Bilgi Edinme Özgürlüğü, Türk Kütüphaneciler Derneği, Ankara, 1996, ss.46-54.
- JASPERS Huub, "Independent Media and Democratic Control of Intelligence Services", DCAF International Conference: Bringing Together The Watchdogs, Ljubljana, 5/6 December 2012, http://www.bits.de/public/gast/13jaspers_presentation.htm (Erişim tarihi: 03.04.2013).
- JOHNSON Loch K., "Preface to Theory of Strategic Intelligence", International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol.16 (4), pp.638-663.
- KAHN David, "An Historical Theory of Intelligence", Peter Gill, Stephin Marrin and Mark Phythian (ed.), Intelligence Theory: Key Questions and Debates, Taylor & Francis Ltd, London, 2008, pp.4-15.
- KÜÇÜKŞAHİN Ahmet, "Türkiye'nin Güvenlik Strateji Belgesi Nasıl Hazırlanmalıdır?", Güvenlik Stratejileri Dergisi, Haziran 2008, Sayı: 7, ss.7-38.
- ÖZBEK Veli Özer, Organize Suçlulukla Mücadelede On Alan Soruşturmaları, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, S: 2, 2002, ss.57-88.
- PILLAR Paul R., "Intelligence, Policy and the War in Iraq", Foreign Affairs, March-April 2006, 85(2).
- SAĞLAM Salih, "TBMM'nin Hükümeti Denetleme İşlevi Açısından Bir Model Olarak Avam Kamarası Bünyesindeki Bakanlıklar ile İlgili Özel Komisyonlar", Yasama Dergisi, Ocak-Şubat-Mart-Nisan 2009, Sayı 11, ss.5-49.
- SARAÇ Osman, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", Maliye Dergisi, 2005, Sayı 148, ss.122-163.
- SARIBAY Ali Yaşar, "Türkiye'de Sivil Toplum ve Demokrasi", Ali Yaşar Sarıbay ve E. Fuat Keyman (ed.), Global Yerel Eksende Türkiye, Alfa Basım Yayın, İstanbul, 2000.

SHUE Henry, "Temel Hakların Evrenselliği", Ioanna Kuçuradi (ed.), İnsan Haklarının Felsefi Temelleri Uluslar arası Semineri, 2'nci Baskı, Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları, Ankara, 1996.

TÜRKYENER Mustafa, "Güvenlik Sektörünün Demokratik Gözetimi ve Sayıştay Denetimi", Democratic Oversight of Security Sector Seminar Policy Papers, Ankara, 13–16 Aralık 2010, ss.1-10.

YATKIN Ahmet, "Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları: Güçlü Sivil Toplum Kuruluşları, Avrupa Birliği Üyesi Türkiye", Doğu Anadolu Bölgesi Araştırmaları Dergisi, 2008, 6(2), ss.29-38.

YENİSEY Feridun ve ALTUNÇ Sinan, "İletişimin Denetlenmesi Hakkında", Mart 2007, Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi, http://www.hukukturk.com/fractal/hukukTurk/pages/dwnldCntHT.jsp?pFilePath=doc_fy_.makaleler&pFileName=CMK_135_hakkinda_yeni.doc (Erişim tarihi 02.05.2013).

YENİSEY Feridun, "Tehlikeyi Önleyici Polis ve Adli Polis", 2012, <http://www.hukukturk.com/fractal/hukukTurk/pages/fHm.jsp?pIndxLvl=5> (Erişim tarihi: 05.05.2012).

TEZLER

AK Nevzat, AB Sürecinde Sivil Toplumun Yeri ve Önemi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2003, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi).

CİVELEK Dilek Yüksel, Kişisel Verilerin Kullanılması ve Bir Kurumsal Yapılanma Önerisi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı, Nisan 2011, (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi).

DEĞİRMENCİ Nigâr, Medya ve Demokrasi: Türkiye’de Siyasi İktidar-Toplum İlişkilerinde Medyanın Rolü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir, 2010, (Yayınlanmamış Doktora Tezi).

DLOMO Dennis Thokozani, An Analysis of Parliamentary Intelligence Oversight in South Africa with spesific Reference to the Joint Standing Committee on Intelligence, Political Sciences, University of Protoria, March 2004, (Yüksek Lisans Tezi)<http://www.alldissertations.com/full.php?id=97354> (Erişim tarihi: 14.11.2012).

RESMÎ YAYINLAR

AİHM, Amann- İsviçre Kararı.

AİHM, Huvig-Fransa Kararı.

AİHM, Kennedy-Birleşik Krallık Kararı.

AİHM, Klass ve Diğerleri-Almanya Kararı.

AİHM, Kruslin-Fransa Kararı,

AİHM, Rotaru-Romanya Kararı.

AlHM, Segerstedt-Wiber Kararı.

AlHM, Silver ve diğ erleri-Birleş ik Krallık Kararı,

AlHM, Sunday Times-Birleş ik Krallık,

Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas 2010/40, Karar 2012/8.

Danış tay İdari Dava Daireleri Kararı, Esas 1996/ 381, Karar 1998/597.

Danış tay Onuncu Daire Kararı, Esas 1988/1042, Karar 1989/857.

Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı, <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0484.pdf> (Eriş im tarihi: 15.01.2013).

Intelligence and Security Services Act 2002, <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/intel-act-2002.doc> (Eriş im tarihi: 09.11.2012).

Kiş isel Verilerin Korunması Kanunu Tasarısı, www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0576.pdf (Eriş im tarihi: 13.04.2013).

Resmî Gazete, Sayı 13572, 7 Ağustos 1970.

Resmî Gazete, Sayı 17985, 12 Mart 1983.

Resmî Gazete, Sayı 18210, 3 Kasım 1983.

Resmî Gazete, Sayı 18218, 11 Kasım 1983.

Resmî Gazete, Sayı 18254, 17 Aralık 1983.

Resmî Gazete, Sayı 18418, 01 Haziran 1984.

Resmî Gazete, Sayı 18675, 23 Şubat 1985.

Resmî Gazete, Sayı 20843, 12 Nisan 1991.

Resmî Gazete, Sayı 21982, 06 Temmuz 1994.

Resmî Gazete, Sayı 23773, 01 Ağustos 1999.

Resmî Gazete, Sayı 25269, 24 Ekim 2003.

Resmî Gazete, Sayı 25326, 24 Aralık 2003.

Resmî Gazete, Sayı 25486, 8 Haziran 2004.

Resmî Gazete, Sayı 25611, 12 Kasım 2004.

Resmî Gazete, Sayı 25673, 17 Aralık 2004.

Resmî Gazete, Sayı 25785, 13 Nisan 2005.

Resmî Gazete, Sayı 25884, 23 Temmuz 2005.

Resmî Gazete, Sayı 25989, 10 Kasım 2005.

Resmî Gazete, Sayı 26111, 17 Mart 2006.

Resmî Gazete, Sayı 26179, 26 Mayıs 2006.

Resmî Gazete, Sayı 2751, 14 Temmuz 1934.

Resmî Gazete, Sayı 27511, 4 Mart 2010.

Resmî Gazete, Sayı 27652, 25 Temmuz 2010.

Resmî Gazete, Sayı 27790, 19 Aralık 2010.

Resmî Gazete, Sayı 27894, 03 Nisan 2011.

Resmî Gazete, Sayı 28338, 29 Haziran 2012.

Resmî Gazete, Sayı 28385, 15 Ağustos 2012.

Resmî Gazete, Sayı 28447, 20 Kasım 2012.

Yargıtay 9'uncu Ceza Dairesi Kararı, Esas 2008/874, Karar 2008/22381

RAPORLAR

Avrupa Birliği Bakanlığı Resmî İnternet Sayfası, Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılı İlerleme Raporu, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=123&l=1> (Erişim tarihi: 02.03.2013).

Avrupa Birliği Bakanlığı Resmî İnternet Sayfası, Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılı İlerleme Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/strateji/2012_ilerleme_raporu.pdf (Erişim tarihi: 02.03.2013).

Avrupa Komisyonu, Türkiye 2011 Yılı İlerleme Raporu, 12 Ekim 2011, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/2011_ilerleme_raporu_tr.pdf (Erişim tarihi: 14.11.2012).

Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma ve İnceleme Raporu, Tarihi: 02.02.2012, Sayısı: 2012/1, <http://www.tccb.gov.tr/ddk/> (Erişim tarihi: 03.02.2013).

Devlet Planlama Teşkilatı, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013; Kamuda İyi Yönetişim; Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Yayın Nu: DPT 2721-ÖİK 674, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/öik674.pdf> (Erişim tarihi: 25.12.2012).

European Parliament, Report On The Existence Of A Global System For The Interception Of Private And Commercial Communications, (2001/2098(INI)), 11 July 2001, <http://cryptome.org/echelon-ep-fin.htm> (Erişim tarihi: 08.03.2013).

Millî İstihbarat Teşkilatı Resmî İnternet Sayfası, "2011 Yılı Faaliyet Raporu", <http://www.mit.gov.tr/MitFaaliyetRaporu/index.html> (Erişim Tarihi: 03.03.2013).

TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, Telefon Dinleme ve Bu Yolla Elde Edilen Kayıt ve Bilgilerin Medyada Yer Alması Üzerine Gündeme Getirilen Usulsüz Telefon Dinleme Konusunu Araştırmak Amacıyla Kurulan Alt Komisyon Raporu, 23 Mayıs 2002, http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/rapor_donem21.htm (Erişim tarihi: 05.02.2013).

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Başkanlığı, Düşünce, İfade, Din ve Vicdan Özgürlüğü ile İlgili Sorunların İncelenmesi Amacıyla Kurulan Alt Komisyon Raporu: İletişimin Tespiti, Dinlenmesi, Kayda Alınması ve Haberleşme Özgürlüğünün İhlali İddialarının Araştırılması,

TBMM Resmî İnternet Sayfası, “Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/1158)”, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1206m.htm> (Erişim tarihi: 12.02.2013).

TBMM Resmî İnternet Sayfası, Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Adalet Komisyonu Raporları (1/484), <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss287.pdf> (Erişim tarihi: 14.11.2012).

TBMM Resmî İnternet Sayfası, Ülkemizin Çeşitli Yörelerinde İşlenmiş Faili Meçhul Siyasi Cinayetler Konusunda Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, Dönem 19, Yasama Yılı 5, Esas Numarası 10/90, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem19/yil01/ss897.pdf> (Erişim tarihi: 05.02.2013).

The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction, Report to the President of the United States, 2005, http://govinfo.library.unt.edu/wmd/report/wmd_report.pdf (Erişim tarihi: 03.11.2012).

The Henry L. Stimson Center, New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment, Washington, September 2008, http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/SEMA-DHS_FINAL.pdf (Erişim tarihi: 14.11.2012).

United Nations, Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World, <http://hdr.undp.org/en/media/chapterfour.pdf> (Erişim tarihi: 25.09.2012).

İNTERNET KAYNAKLARI

“Almanya'da İstihbarat Faaliyetlerine Sıkı Denetim”, 02 Ağustos 2009, http://www.gazeteci.tv/haber.php?haber_id=40802, (Erişim tarihi: 05.03.2013).

“Almanya'da istihbarat teşkilatına meclis denetimi”, 10 Ağustos 2012, <http://www.f5haber.com/stuttgart/almanya-da-istihbarat-teskilatina-meclis-denetimi-haberi-152424/> (Erişim tarihi: 13.04.2013).

“Biri bizimle alay mı ediyor?”, Radikal, 21 Temmuz 2007.

“Bozdağ: Suç İşlemeden Örgüte Sızmak Mümkün Değil”, Radikal Gazetesi İnternet Sayfası, 12 Şubat 2012, http://www.radikal.com.tr/politika/bozdag_suc_islemeden_orgute_sizmak_mumkun_degil-1078509 (Erişim tarihi: 03.03.2013).

“Urvoas to present intelligence report”, Intelligence Online, http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&sqi=2&ved=0CDEQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.intelligenceonline.com%2Farticle%2Ffree_article.aspx%3Fdocid%3D107954851%26buzz%3D0&ei=3rN_UeGnKMXNtAbc1YCgBg&usg=AFQjCNGI9Mdc6g5ITWV5hHjZlwjuXOnjEw&sig2=osi3nRZQAb6LL0fRzW06QQ (Erişim tarihi: 20.04.2013).

Anayasa Mahkemesi Resmî internet Sayfası, “24 Eylül 2012 - 22 Mart 2013 Dönemine İlişkin Bireysel Başvuru İstatistikleri ve 24 Eylül - 31 Aralık 2012 Dönemine İlişkin Bireysel Başvuru İstatistikleri”, <http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=template&id=300&lang=0> (Erişim tarihi: 12.05.2012).

Ankara Strateji Enstitüsü Hukuk Masası, “İstihbarat Servislerinin Denetimi: İngiltere Örneği”, 2012, <http://www.ankarastrateji.org/haber/istihbarat-servislerinin-denetimi-ingiltere-ornegi-112/> (Erişim tarihi: 01.02.2013).

BİLA Fikret, “Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimi”, Millîyet Gazetesi İnternet Sayfası, 07 Nisan 2013, <http://m2.milliyet.com.tr/Columnists/ColumnistArticle.aspx?ID=1690348&returnURL=%2FColumnists%2Fdefault.aspx> (Erişim tarihi: 13.04.2013).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Resmî İnternet Sayfası, “Türkiye’de Sivil Gözetimin Geliştirilmesi”, <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=4332> (Erişim tarihi: 14.04.2012).

Daily Telegraph İnternet Sayfası, “Colin Powell: I'm Very Sore”, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/northamerica/usa/1484462/Colin-Powell-Im-very-sore.html> (Erişim tarihi: 18.01.2013).

İçişleri Bakanlığı, İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetimini Geliştirilmesi Projesi Tanıtım Dokümanı, http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?id=177 (Erişim Tarihi: 10.08.2012).

İller İdaresi Genel Müdürlüğü Resmî İnternet Sayfası, “İç Güvenlik Sektörünün Sivil Gözetiminin Geliştirilmesi Projesinin Tanıtımı”, http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=1026 (Erişim tarihi: 14.04.2012).

Kanunlar Genel Müdürlüğü Resmî İnternet Sayfası, 08 Haziran 2012 tarihli duyuru, <http://www.kgm.adalet.gov.tr/> (Erişim tarihi: 12.04.2013).

Millî İstihbarat Teşkilatı Resmî İnternet Sayfası, “İstihbarat Oluşumu”, <http://www.mit.gov.tr/isth-olusum.html> (Erişim tarihi: 03.01.2013).

AKTARMALAR

BAR-JOSEPH Uri, Intelligence Intervention in the Politics of Democratic States: The United States, Israel and Britain, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 1995; aktaran Marina Caparini, Civil Society And Democratic Oversight Of The Security Sector: A Preliminary Investigation Senior Fellow, DCAF, Geneva, January 2004, p.21.

DAL Mehmet, Avrupa Birliği ve Sivil Toplum Kuruluşları, Çağdaş Yaşamı Destekleme Derneği, Martı Grubu, İzmit, 2005, s.3; aktaran YATKIN Ahmet, "Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları: Güçlü Sivil Toplum Kuruluşları, Avrupa Birliği Üyesi Türkiye", Doğu Anadolu Bölgesi Araştırmaları Dergisi, 2008, 6(2), s.31.

MATTHIAS Artzt, Die verfahrensrechtliche Bedeutung polizeilicher Vorfeldermittlungen, Diss., Frankfurt am Main 2000; aktaran: ÖZBEK Veli Özer, Organize Suçlulukla Mücadelede On Alan Sorusturmaları, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 4, S: 2, 2002, s.59.

DİĞER

Avrupa Konseyi, İnsan Hakları ve Terörle Mücadele Hakkında İlkeler, 2002, http://www.jp.coe.int/upload/90_guidelineshumanrights_terrorism_tur.pdf (Erişim tarihi: 15.11.2012).

BAYRAMOğLU Ali ve İNSEL Ahmet (ed.), Almanak Türkiye 2006-2008 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, TESEV Yayınları, İstanbul, Temmuz 2009.

Center for Democracy and Technology, Homeland Security Intelligence: Its Relevance and Limitations, March 18, 2009, http://www.fas.org/irp/congress/2009_hr/hsin.html (Erişim tarihi: 07.04.2013).

EKİNCİ Hüseyin ve SAğLAM Musa, 66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru, Avrupa Konseyi ve TC Anyasa Mahkemesi, 2012, http://www.anayasa.gov.tr/files/bireysel_basvuru/66_Soru.pdf (Erişim Tarihi: 01.05.2013).

NEZİROğLU İrfan, "Önsöz", Kamil Kılınç ve Yalçın Urhan (ed.), Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu, 25 Haziran 2012, http://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tbmm.gov.tr%2Fyayinlar%2Fkamu_yonetimi_sempozyumu.pdf&ei=Do5-UY2jMlfitQb_3YHIDQ&usg=AFQjCNEIB7IST3yahKR0XtoAunlqsb7eVA&sig2=Tb-143eD-pxfgJh1YMeJUQ&bvm=bv.45645796,d.Yms (Erişim tarihi: 14.11.2012).

BAZI ÜLKELERDE YASAMA ORGANI İÇİNDEKİ İSTİHBARAT DENETİM ORGANLARININ KARILAŞTIRILMASI

Tablo-1 Bazı Ülkelerde Yasama Organı İçindeki İstihbarat Denetim Organlarının Karılaştırılması²⁰⁹

ÜLKE	Denetim Organının Yetki Alanı	Denetim Organının Bütçeleme Yetkileri	Denetim Organının Tipi: Üyelik; Klerans; Atama	Tanık Celp Yetkisi	Önceden Bildirme Koşulu
ARJANTİN	Vatandaşların şikâyetlerini de kapsayacak şekilde, servislerin hukukiliğini ve etkinliğini gözden geçirir.	Hem denetleme hem onay yetkisi	Parlamento tarafından atanan 14 parlamenterden oluşan denetim organı. Güvenlik soruşturması yapılmaz.	Yok	Düzenleyen yasa yok
KANADA	Güvenlik İstihbarat Denetim Komitesi (SIRC) teşkilatın hukukiliğini ve etkinliğini denetler.	SIRC'ın onay yetkisi yoktur ama Kanada Güvenlik İstihbaratı Servisi (CSIs) bütçesi hakkında yorum yapabilir.	Başbakan tarafından atanan azami beş yeminli uzman üyeden oluşan, harici, bağımsız denetim organı.	Var	Önceden bildirme koşulu yok
NORVEÇ	Denetim öncelikle insan haklarının korunması olmak üzere belli hususlarda servislerin hukukiliği üzerinde yoğunlaşır.	Bütçe denetleme işlevi yok.	Parlamento tarafından atanan azami yedi üyeden oluşan harici, uzman denetim organı (üyeler parlamenter değil)	Var. Komitenin karşısına çıkması istenen tüm şahıslar çıkmakla yükümlüdür.	Teşkilatların gelecekteki faaliyetler hakkında Komite ile istişareye girmesi yasaktır.
POLONYA	Servislerin hukukiliğini, politikalarını, idaresini ve uluslararası işbirliği süreçlerini gözden geçirir.	Komisyon servislerin bütçe tasarısını ve uygulamalarını denetler	Parlamento tarafından atanan azami dokuz üyeden oluşan parlamenter denetim organı. Tüm üyelerin güvenlik soruşturması yapılır.	Yok	Yasal zorunluluk yok.
BİRLEŞİK KRALLIK	Verimliliği ölçmek amacıyla MI5, MI6 ve GCHQ'nun mali işlerinin idaresinin ve politikalarının denetimi. Hukukilik denetlemez.	Komite, kamu Hesapları Komitesi Başkanı ile birlikte mali işleri denetler ama onay yetkisi yoktur.	Başbakan tarafından atanan Avam ve Lordlar Kamarası mensubu azami dokuz üyeden oluşan parlamenter denetim organı	Yok	Yasal zorunluluk yok.
ABD	Tüm istihbarat teşkilatlarını gözden geçirir. En üst düzey istihbarat atamalarını onaylar. Servislerin hukukiliğini ve verimliliğini denetler.	Her iki denetim komitesinin de bütçe onay yetkisi vardır	Temsilciler meclisi ve Senato başkanları tarafından atanan, yirmi Temsilciler meclisi ve on yedi Senato üyesinden oluşan iki adet Kongre denetleme üyesi	Her iki komitede de var	Var. Olağanüstü hallerde teşkilat raporlamayı iki gün erteleyebilir.

²⁰⁹ Hans Born vd., Who is Watching The Spies? Establishing Intelligence Services Accountability, Potomac Books, Washington, 2005, s.237.

ÖZ GEÇMİŞ

Mesut ERTURAL, 1980 yılında İstanbul'da doğmuştur. İlk ve orta öğrenimini İstanbul ve Bursa'da tamamlamış, 2003 yılında Kara Harp Okulu'ndan mezun olmuştur. 2003–2011 yılları arasında Türk Silahlı Kuvvetlerinin çeşitli birliklerinde ve karargâhlarında görev yapmıştır. 2011–2013 yılları arasında, Harp Akademileri Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalında, İstihbarat Yüksek Lisans Eğitimini tamamlamıştır. Mesut ERTURAL, evli ve bir çocuk babası olup, İngilizce ve Sırpça bilmektedir.

(BU SAYFA BOŞ BIRAKILMIŞTIR)