

İSTİHBARATI HESAPVEREBİLİR HALE GETİRMEK

İSTİHBARAT TEŞKİLATLARININ GÖZETİMİNDE
HUKUKİ STANDARTLAR VE EN İYİ UYGULAMALAR

HANS BORN
IAN LEIGH

DCAF - TESEV GÜVENLİK SEKTÖRÜ ÇALIŞMALARI DİZİSİ

5

Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı



Cenevre Silahlı
Kuvvetlerin Denetim Merkezi

Durham Üniversitesi
Hukuk Bölümü
İnsan Hakları Merkezi



Norveç Parlamentosu
İstihbarat Gözetim Komitesi

**İSTİHBARATI HESAPVEREBİLİR HALE GETİRMEK:
İSTİHBARAT TEŞKİLATLARININ GÖZETİMİNDE
HUKUKİ STANDARTLAR VE EN İYİ UYGULAMALAR**

İSTİHBARATI HESAPVEREBİLİR HALE GETİRMEK: İSTİHBARAT TEŞKİLATLARININ GÖZETİMİNDE HUKUKİ STANDARTLAR VE EN İYİ UYGULAMALAR

DCAF - TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi - 5

TESEV Yayınları

ISBN: 978-975-8112-97-5

Orijinal Metin: İngilizce, Oslo, 2005.

Yazarlar: Hans Born ve Ian Leigh

Yardımcı Editörler: Thorsten Wetzling ve Ingrid Beutler

Danışma Kurulu: Ian Cameron, Alistair Corbett, Alain Faupin, Hakon Huus-Hansen,

Kalman Kocsis, Fredrik Sejersted, Fred Schreier

Danışanlar: Andrew Butler, Marina Caparini, Richard B. Doyle, Willem F. van Eekelen,

Peter Gill, George Lotz, Barry Wickersham

Türkçe Çeviri: Zeynep Demirsü

Yayına Hazırlayan: Özge Genç

Sayfa Uygulama: Myra

Basım Yeri: Sena Ofset, 0212 613 38 46

Bu kitabın tüm hakları saklıdır. Kitabın hiçbir bölümü, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan, hiçbir elektronik veya mekanik formatta ve araçla (fotokopi, kayıt, bilgi depolama vb.) çoğaltılamaz.

COPYRIGHT © MAYIS 2008 TESEV

1. Baskı: Mayıs 2008, 1.000 adet

TESEV

BANKALAR CADDESİ NO:2 KAT:3

MİNİERVA HAN, KARAKÖY 34425

İSTANBUL

TEL:+90.212.292.89.03 PBX

FAX:+90.212.292.90.46

info@tesev.org.tr

www.tesev.org.tr

Bu kitapta yer alan görüşler yazarlara aittir ve bir kurum olarak TESEV'in görüşleriyle bire bir örtüşmeyebilir. Yazarların metin içinde belirtilen kurumsal bağlantıları bilgi amaçlı sunulmuştur. Yer alan görüşler kurumları bağlamamaktadır.

Bu kitabın yayımlanmasında katkılarından ötürü TESEV Yüksek Danışma Kurulu'na, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi'ne ve Açık Toplum Enstitüsü-Türkiye'ye teşekkürü borç biliriz.

İSTİHBARATI HESAPVEREBİLİR HALE GETİRMEK: İSTİHBARAT TEŞKİLATLARININ GÖZETİMİNDE HUKUKİ STANDARTLAR VE EN İYİ UYGULAMALAR

Hans Born
Ian Leigh

5

DCAF - TESEV
Güvenlik Sektörü
Çalışmaları Dizisi

Türkiye Ekonomik ve
Sosyal Etüdler Vakfı



TESEV



Genevre Silahlı
Kuvvetlerin Denetim Merkezi

Durham Üniversitesi
Hukuk Bölümü
İnsan Hakları Merkezi



Norveç Parlamentosu
İstihbarat Gözetim Komitesi

İÇİNDEKİLER

Kutular	7
Kısaltmalar	9
Güvenlik Sektörü Reformu Projesi	11
TESEV Sunuş	13
Değerlendirmeler	15
Önsöz	19
Türkçe Baskıya Önsöz	21
I. KISIM: GİRİŞ	25
Bölüm 1: Güvenlik ve İstihbarat Servislerinin Gözetimi Ne Demektir?	27
Bölüm 2: Güvenlik ve İstihbarat Servislerini Gözetimi Gereksinimi	31
Bölüm 3: Gözetimde Hukuki Standartlar ve En İyi Uygulama Arayışı: Amaçlar, Kapsam ve Yöntemler	38
II. KISIM: TEŞKİLAT	43
Bölüm 4: Görev ve Yetkilerin Tanımlanması	45
Bölüm 5: Direktör Atama	51
Bölüm 6: Özel Yetkilerin Kullanımına Onay Verme	54
Bölüm 7: Bilgi ve Dosyalar	61
Bölüm 8: Teşkilatın İç Yönetim ve Denetimi	64
III. KISIM: YÜRÜTMENİN ROLÜ	69
Bölüm 9: Yürütme Eliyle Denetimin Gerekçeleri	71
Bölüm 10: İstihbarata Dair Bakanlık Bilgisi ve Denetimi	74
Bölüm 11: Örtülü Eylemin Denetimi	77
Bölüm 12: Uluslararası İşbirliği	83
Bölüm 13: Bakan Eliyle İstismara Karşı Teminatlar	89

IV. KISIM : PARLAMENTONUN ROLÜ	95
Bölüm 14: Parlamenter Gözetimin Gerekçeleri	97
Bölüm 15: Parlamenter Denetim Organlarının Görev ve Yetkileri	100
Bölüm 16: Parlamenter Gözetim Organının Yapısı	106
Bölüm 17: Gözetim Organının Güvenlik Soruşturması ve Yetkisi	110
Bölüm 18: Parlamentonun Bilgi ve Belge Edinme Yetkileri	113
Bölüm 19: Parlamenta Rapora Verme	117
Bölüm 20: Bütçe Denetimi	120
V. KISIM : HARİCİ TEFTİŞ ORGANLARININ ROLÜ	127
Bölüm 21: Yurttaşların Mağduriyetlerinin Giderilmesi	129
Bölüm 22: Hükümet Bünyesindeki Teşkilatların Bağımsız Merciler Tarafından Gözetimi	136
Bölüm 23: Bağımsız Mali Denetim Büroları	140
Özet: En İyi Uygulamalar	146
Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi	155
Durham Üniversitesi, Hukuk Bölümü, İnsan Hakları Merkezi	156
Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi	157
Katkıda Bulunanlar	158
Sözlükçe	159
TESEV-DCAF Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi	169

KUTULAR

Kutu 1	Güvenlik ve İstihbarat Servislerinin Gözetimi Hususunda (seçilmiş) Uluslararası Örgütlerce Kabul Edilmiş Norm ve Standartlar	29
Kutu 2	Gözetim Kurum ve Aktörleri	30
Kutu 3	Azaltma (İstisna) Yapılamayacak İnsan Hakları	33
Kutu 4:	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne Bağlı Olarak İstihbarat Servisleri İçin Yasama Gerekliliği (Birleşik Krallık)	35
Kutu 5:	Yasanın Niteliği Testi	37
Kutu 6:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve "Ulusal Güvenlik"	47
Kutu 7:	Ulusal Güvenlik İçin Yasal Bir Tanım (Bosna Hersek)	48
Kutu 8:	Hükümet Görevlerinin Ülke İçindeki Siyasi Muhaliflerine Karşı İstihbarat Servislerini Kullanmasını Önleme Amacı Önleyen Teminatlar (Arjantin)	49
Kutu 9:	Direktör Atamasında Parlamentonun Rolü (Avustralya)	52
Kutu 10:	Direktör Atamasında Yürütmenin Rolü (Macaristan)	52
Kutu 11:	Teşkilat Başkanı'nın Görevden Alınma Gerekçeleri (Polonya)	53
Kutu 12:	İç Güvenlik ve İstihbarat Servislerinin Özel Yetkileri	54
Kutu 13:	Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İnsan Hakları ve Terörle Mücadele Hakkındaki İlkeleri'nden (2002) Seçmeler	56
Kutu 14:	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Özel Hayata Saygı Konulu Davaları	58
Kutu 15:	Bilgi Teftiş Hakkı (Hollanda)	62
Kutu 16:	Bosna Hukuku Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatları Yasası'nda Yasaya Aykırı Fiilleri Haber Verme İle İlgili Hükümler	65
Kutu 17:	İfşa Koruma Hükümleri (Kanada)	66
Kutu 18:	Güney Afrika İstihbarat Çalışanlarının Davranış Kuralları	67
Kutu 19:	Bosna Hersek İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası	68
Kutu 20:	Bakan ve Servis Yöneticisinin Yetki Tanımı (Polonya)	72
Kutu 21:	Bakanın Hakları – Teşkilatın Sorumlulukları	75
Kutu 22:	Direktörün Bakan (Yardımcısı) İle İstişaresi	76
Kutu 23:	Örtülü Eylemin Tanımı (ABD)	77
Kutu 24:	Yurtdışındaki Örtülü Eylemlerin Onayı (Birleşik Krallık)	78
Kutu 25:	İşkence	80
Kutu 26:	Örtülü Eylem Üzerindeki Bakanlık Kontrolünün Yasallaştırılması (Avustralya)	81
Kutu 27:	İstihbarat İşbirliğinde Çeşitli Pratikler: İki Taraf (Karşılıklı) Paylaşım	84
Kutu 28:	İstihbaratın Çok Taraf (Karşılıklı) Paylaşımı: AB-ABD'nin Yenilenmiş Taahhüdü	85
Kutu 29:	Bir Devletin Kendi Yurttaşları Hakkında Yabancı Güvenlik Servislerine Bilgi Vermesi: Alman İstihbarat Yasası'ndan Bir Örnek	87
Kutu 30:	Bosna İstihbarat Servisi'nin Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi ile İşbirliği Görevi	88

Kutu 31: Macaristan'daki Ulusal Güvenlik Servislerinin Yönetim ve Kontrolü	90
Kutu 32: Bakan ve Teşkilatın Karşılıklı Görevleri (Avustralya)	91
Kutu 33: Teşkilatın Tarafsızlığını Teminat Altına Alacak Tedbirler	92
Kutu 34: Teşkilatın Başındaki Kişinin Başbakana Erişim Hakkı (Birleşik Krallık)	92
Kutu 35: Seçilmiş Ülkelerde Dış ve Parlamenter Gözetim Organlarının Karşılaştırılması	98
Kutu 36: Parlamenter Gözetim Organının Görevlerinin Kapsamlı Bir Listesi	101
Kutu 37: Parlamenter Gözetimin Unsurları (Almanya)	102
Kutu 38: Operasyonel (İşleyişsel) Konularda Parlamenter Gözetime ad hoc Başvuru	104
Kutu 39: Hukukun Üstünlüğü İlkesine ve İnsan Haklarına Yoğunlaşan Parlamenter Gözetim: Norveç Örneği	104
Kutu 40: Parlamenter Gözetim Organı Üyelerinin Ataması: Seçilen Ülkelerden Örnekler	108
Kutu 41: Norveç Parlamenter İstihbarat Gözetim Komitesi ve Klerans	111
Kutu 42: Bosna Hersek Parlamento Üyelerine Güvenlik Kleransı Verilmediği Durumlarda Yapılabilecekler	111
Kutu 43: Arjantin Birleşik Komitesi'nin Bilgiye Erişim Hakkı	113
Kutu 44: Kongre Komitelerine İstihbarat Faaliyetleri Hakkında Tam ve Güncel Bilgi Verme Görevi (ABD)	114
Kutu 45: Örtülü Eylemin ABD Kongre İstihbarat Komitelerine Rapor Edilmesi	114
Kutu 46: Dışarıdan Uzmanlara Danışma (Lüksemburg)	115
Kutu 47: Komitenin Faaliyet ve Tavsiyeleri Hakkında Yasama ve Yürütmenin Bilgilendirilmesi (Güney Afrika)	117
Kutu 48: Parlamento Bilgi İfşasına İlişkin Kısıtlamalar (Avustralya)	118
Kutu 49: Alman Parlamenter Denetim Paneli'nin Yürüttüğü Mali Denetim	123
Kutu 50: Parlamento Eliyle Kapsamlı Bütçe Denetimi (Macaristan)	124
Kutu 51: Şikâyetlerin Ele Alınması: Hollanda Ulusal Ombudsmanlar	130
Kutu 52: Şikâyetlerin Ele Alınması: Norveç Parlamenter İstihbarat Gözetim Komitesi	130
Kutu 53: Şikâyetlerin Ele Alınması: Kanada Güvenlik İstihbaratı Tetkik Komitesi	132
Kutu 54: Başmüfettişin Görevleri (Kanada)	137
Kutu 55: Başdenetçi	141
Kutu 56: Servislere Ait Bilginin Denetçiye Yasal İfşası (Birleşik Krallık)	143
Kutu 57: Mali Hesapverebilirlik (Lüksemburg)	144
Kutu 58: Projelerin Bağımsız Denetimi: Kanada Güvenlik ve İstihbarat Servisleri'nin (CSIS) Ulusal Kumanda Merkezi Binası Projesinin Kanada Genel Denetim Bürosu Tarafından Denetlenmesi Örneği	145

KISALTMALAR

AHRB	Sanat ve Beşeri Bilimler Araştırma Kurulu
ASIO	Avustralya Güvenlik İstihbaratı Örgütü
ASIS	Avustralya Gizli İstihbarat Servisi
CAT	İşkencenin Önlenmesi Hakkındaki Sözleşme
CIA	Merkezi İstihbarat Bürosu (ABD)
CoE	Avrupa Konseyi
Cth	Milletler Birliği
CSIS	Kanada Güvenlik İstihbaratı Servisi
CDPC	Avrupa Suç Sorunları Komitesi
DAC	Kalkınma Yardım Komitesi (OECD)
DCAF	Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi
DSD	Savunma Sinyal Direktörlüğü (Avustralya)
ECHR	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ECtHR	Avrupa İnsan hakları Mahkemesi
EHRR	Avrupa İnsan Hakları Raporları
EOS	Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi
EU	Avrupa Birliği
FRG	Federal Almanya Cumhuriyeti
GCHQ	Kamu İstihbarat Dairesi (Birleşik Krallık)
ICCPR	BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi
ICESCR	Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi
IPU	Parlamentolararası Birlik
MI5	Güvenlik Servisi (Birleşik Krallık)
MI6	Gizli İstihbarat Servisi (Birleşik Krallık)
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OSCE	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
PACE	Avrupa Parlamento Meclis Konseyi İzleme Komisyonu
PC-S-SEC	İç Güvenlik Servisleri Uzman Grubu (CoE)
PKGrG	Alman Federasyonu Parlamenter Denetim Paneli Yasası
PKGr	Alman Parlamenter Denetim Paneli
RCMP	Kanada Kraliyet Atlı Polisi
RSA	Güney Afrika Cumhuriyeti
SIRC	Güvenlik İstihbarat Tetkik Komitesi (Kanada)
UK	Birleşik Krallık
UN	Birleşmiş Milletler

UNDHR	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
UNDP	Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UN GA	Birleşmiş Milletler Genel Asamblesi
USC	Amerika Birleşik Devletleri Kanunnamesi
WEU	Batı Avrupa Konseyi

GÜVENLİK SEKTÖRÜ REFORMU PROJESİ

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin süre giden siyasal ve toplumsal "ağırlığı" konusu Türkiye tarihinin en önemli ve karmaşık konuları arasında görülmektedir. Son dönemde de, ülkemizdeki "Sivil-Asker ilişkileri"nin demokratik standartlarla uyum haline gelmesinin gerektiği, Avrupa Komisyonu'nun yıllık "Türkiye İlerleme Raporları"nda da altı çizilen bir noktadır. Konunun, Türkiye'nin AB üyelik sürecinin en önemli meselelerinden biri olacağı aşikârdır. Bunun, sivil toplumun taleplerini temel alarak, hükümet, meclis ve (silahlı kuvvetler, polis, jandarma ve diğerleri gibi) güvenlik sektörü kurumları arasında sağlıklı bir işbirliğiyle gerçekleştirilebileceğini düşünebiliriz. Türkiye'deki sivil-asker ilişkilerininin AB standartları ve artık evrenselleşen demokratik kurallar ile uyum haline getirilmesinin yanı sıra, esaslı bir güvenlik sektörü ve bürokrasisi reformunun gerçekleştirilmesi sorunu, önümüzdeki yıllar (hatta on yıllar) boyunca Türkiye gündeminin en üst sıralarında yer alacaktır.

Burada altı çizilmesi gereken bir nokta, güvenlik sektörü ve bürokrasisi reformunun, yalnızca sivil-asker ilişkilerine değil, yurttaş-merkezli bir çerçeve içinde tüm iç güvenlik kurumlarını üzerinde demokratik denetim ve gözetim mekanizmaları kurulması konusuna odaklanması gerektiğidir. Konu, "Sivil-Asker ilişkileri" yaklaşımının dar ve çoğu zaman kafa karıştıran çerçevesinin dışında, tüm çeşitlilik ve karmaşıklığı içinde anlaşılmalıdır. Ne yazık ki Türkiye'de "reform" ve "silahlı kuvvetlerin denetimi" kavramları bile hala büyük tartışmalar yaratabilmektedir. TESEV, hayli politikleştirilmiş -hatta ideolojikleştirilmiş- bu "zor" konuya soğukkanlı, nesnel ve bilimsel bir yaklaşımın öncüsü olmayı ve bu sorunların tartışılmasının normalleştirilmesine katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Tam da bu bağlamda, TESEV'in, (Türkiye Cumhuriyeti'nin 20 Kasım 2003'ten beri kurucu üyesi olduğu) Cenevre'deki *Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi (Democratic Control of Armed Forces-DCAF)* merkeziyle kurduğu işbirliği giderek daha önemli hale gelmektedir. Nitekim Avrupa Komisyonu'nun "2005 Türkiye İlerleme Raporu"nda TESEV ve DCAF'ın ortak çalışmalarından övgüyle bahsedilmektedir. TESEV, güvenlik sektörünün demokratik ve sivil gözetimi gündemini ileriye taşımak yolunda hedef kitlesi olarak milletvekillerini, medya mensuplarını ve sivil toplu-

mu benimsemiştir. Bu çerçevede, ulusal ve uluslararası sempozyumlar, TBMM'nin İhtisas Komisyonları'nda sunuşların yanı sıra, güvenlik sektörü üzerine güvenilir belgeler sunmayı ve eleştirel bilgi birikimi oluşturmayı hedefleyen yayın faaliyetleri yapılmaktadır.

İSTİHBARAT SERVİSLERİ VE DEMOKRATİK GÖZETİM

Volkan Aytar

TESEV Demokratikleşme Programı

Program Yöneticisi

Çağdaş demokrasilerde istihbarat servisleri, devlet ve toplumun güvenliğini sağlayan, onların yaşamsal çıkarlarının korunmasına yönelik enformasyonun bağımsız analizini gerçekleştiren, kilit önemdeki devlet teşkilatlarındandır. Uluslararası şiddet eylemleri, uyuşturucu kaçakçılığı, örgütlü suçlar ve yasadışı göçlerin güvenliğe yönelttiği tehditler ve 11 Eylül sonrası gelişmelerin ardından iyi istihbarat bir zorunluluk olarak görülmeğe başlanmıştır. Pek çok ülke küresel şiddet tehdidinin önlenmesi amacıyla istihbarat servislerine daha geniş yetkiler vermiş, çeşitli istihbarat servisleri daha fazla işbirliğine girişmeye başlamıştır.

Ancak, zaten üst düzey gizlilik içeren çalışma tarzı, son yıllarda artan yetki ve sorumluluklarla birleşince, istihbarat aktivitelerinin insan ve yurttaş hakları, hukuk kuralları ve insani güvenlik ilkeleriyle ters düşme olasılığı da artmıştır. Edinilen bilgilerin istismar edilmesi ihtimali, normalde toplumsal ve siyasi muhalefete karşı kullanılmaması gereken istihbarat aktivitelerini siyasal açıdan da mahsurlu ve *teblikeli* kılabilir. Pek çok ülkede istihbarat örgütlerinin kimi çalışmaları kamu vicdanında şüphe uyandırmıştır. Yürütmeye, yani hükümete bağlı olarak çalışan istihbarat servislerinin hükümet dışında da denetim ve gözetim altında tutulması tüm bu nedenlerle gerekli gözükmektedir. Zaten dünya çapında da bu noktaya doğru bir temayül gözlenmektedir. TESEV'in Türkçe'ye kazandırdığı bu kitap, bahsedilen yöndeki eğilim ve pratikleri Türkiye'deki okurlarla paylaşmaktadır.

Türkiye'nin de parçası olmaya çalıştığı çağdaş demokrasilerde yasama, yürütme ve yargı organları arasında istihbaratın demokratik gözetimi açısından bir işbirliği ve işbölümü kaçınılmazdır. Yürütme, istihbaratın idaresini denetlerken, yargı, kurallara uyulmadığı noktalarda devreye girer. Ama tüm bunların yasal çerçevesini oturtup denetimi etkinleştiren, yasama, yani parlamentodur. Yasama organı, istihbaratın içinde çalışacağı

bağlamı ve kuralları belirler. İdeal durum, istihbaratın rolünün anayasada belirtilmesi ve ayrı yasalarla kuralların netleştirilmesidir. Yasal çerçeveyi oturtmanın ötesinde yasama, genelde çeşitli komisyonlar aracılığıyla denetim ve gözetimi gerçekleştirir. Diğer denetim ve gözetim yöntemleri arasında soru önermeleri, araştırma gezi ve ziyaretleri bulunabilir. Bu yöntemler çağdaş demokrasilerde giderek daha yaygın şekillerde benimsenmekte, hatta uluslararası standartlar haline gelmektedir. Doğrudan denetimin yanı sıra, sivil toplum kuruluşları ve medya tarafından yürütülecek gözetim de demokrasiler için yaşamsal bir öneme sahiptir.

Genelde Güvenlik Sektörü ve özelde de istihbarat servislerinin demokratik gözetim, denetim ve yönetimi, bu servislerin yasama, yürütme ve yargı gibi devlet organlarıyla kurdukları mekanik, teknik ve *dikey* bir ilişki olarak düşünülmemelidir. Sivil *ve* demokratik bir yönetim sistemi, seçilmişleri de içeren devlet organları ve birimleri arasında kalacak bu tür yararlı bir ilişkinin yanı sıra, toplumla ve kamu vicdanıyla kurulacak *yatay* bir ilişkinin de kurulmasını içermelidir. Yeni, insan-merkezli güvenlik sisteminde, toplum, parlamento, hükümet, yargı ve güvenlik örgütlerine düşen rol, karşılıklı diyalog içinde güvenliğin gerekleri ve uzman bilgisini demokratik katılım ve kontrolle dengelemektir. Türkiye’de de MİT, Polis İstihbarat ve Jandarma İstihbarat arasındaki işbölümü ve çalışma ilkeleri bu yeni yaklaşımlar ışığında demokratik olarak biçimlendirilmek durumundadır. Bir düşünce üretim merkezi olarak TESEV de bu yönde katkılarına devam edecektir.

DEĞERLENDİRMELER

İstihbarat faaliyetlerinin en önemli özelliği gizliliklidir. Ben, 12 yıl parlamentoda bulundum ve birçok gizli oturumda yer aldım. Gizliliğin olduğu yerde “sır” vardır. Ancak ben O “sır”ların hemen döküldüğünü hiç devamlı kalmadığını fakat “sır”rın cazibesinin nedense sürdüğünü gördüm.

İstihbarat örgütünün yasama meclisince kurulması gerektiğini düşünüyorum. İstihbaratın tanımı, gizlilik kavramı, bu çalışmanın amacı ve kapsamı, bu çalışmayı yürütenlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları kanunla belirlenmelidir.

İstihbarat örgütünün bağlı olduğu bakanlığın bütçesinin yapımı ve denetimi de yasama meclisinin görevi olmalıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) iç tüzüğüne göre bütçelerin yapımında yetkili tek komisyon TBMM Plan-Bütçe Komisyonudur. İstihbarat örgütlerinin bağlı oldukları bakanlıklarla ilgili örneğin TBMM İçişleri Komisyonu ile TBMM Milli Savunma Komisyonu bütçe yapımında yetkili ve etkili komisyon olsa istihbarat örgütlerinin parlamenter denetimi daha etkin ve verimli olur.

İstihbarat faaliyetleri temel hak ve özgürlükleri sınırlandıran faaliyetlerdir. Sınırlandırma işlemleri evrensel hukuka ve Anayasaya uygun olmalıdır. Anayasada, yazılı sebeplerle, anayasanın sözüne ve ruhuna demokratik toplum düzeninin gereklerine, ölçülülük ilkesine uygun olmalıdır.

Şeffaflığın, denetlenebilirliğin ve açık yönetimin gereği bilgi edinme kanununun yanı sıra devlet sırrı, ticari sır, ombudsmanlık ve idari usul yasaları da çıkarılmalıdır.

İktidar sahiplerinin sığındıkları “sır”, “milli güvenlik” ve “kamu düzeni” gibi kavramların yasal olarak netleştirilmesinin yanı sıra yargı mercilerinin yorumlama kabiliyet ve kapasitelerinin arttırılması önem kazanmaktadır. İstihbarat faaliyetleri idarenin tesis edeceği eylem ve işlemlerin oluşumuna katkıda bulunurken yargısal denetime tabi olmaları nedeniyle yargı reformu ve yargıya yatırım ile insan hakları ve adalet kültürünün oluşumuna önem verilmelidir.

Herkes insanlığın ortak değerlerini hayata geçirmeye, kalkınma ve yoksullukla mücadele etmeye, güçsüzleri korumaya, ortak çevreye sahip çıkmaya, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü zemininde iyi yönetişim içinde bulunmaya, maddi ve manevi varlığını geliştirmeye ve güvenlik ve barış içinde yaşamaya hak sahibidir. Bu hususta kamu kurumları yanı sıra sivil toplum örgütlerinin çalışmaları, gözetim ve denetimleri ve aralarındaki etkin diyaloglar umudumuzdur.

Ertuğrul Yalçınbayır

*Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)
20.,21. ve 22. Dönem Bursa Milletvekili
TBMM Anayasa Komisyonu Eski Başkanı
Eski Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı*

Eski Savunma Bakanı ve milletvekili ve yeni Avrupa Parlamentosu üyesi olarak bu kitabın çok faydalı ve parlamenterler için kolay okunur bir el kitabı olduğunu düşünüyorum.

Girts Valdis Kristovskis

Avrupa Parlamentosu Üyesi

TESEV, ülkemizin çağdaşlaşması ve aydınlanması konusunda büyük hizmetler yapıyor. Tabuları tartışmaya açıyor, putları kırıyor ve yıllardır halı altına süpürülenleri gün ışığına çıkarıyor. Bunlar Türkiye'yi aydınlığa götürecek adımlar. Umarım bu kitabın amacı da yerine gelir, istihbarat demokrasiye hesap vermeye başlar. Şimdiye kadar hep istihbarat siyasete hesap sorardı; inşallah bu gibi çabalar sonunda bu denklem düzeler ve artık atları arabanın önüne koşarız... Teşekkürler TESEV...

Emre Kocaoğlu

*TBMM 21. Dönem İstanbul Milletvekili
TBMM 21. Dönem İnsan Hakları Komisyonu Başkan Vekili*

Bugün bakıldığında, istihbarat servislerinin gözetimine dair en önemli kitap..

Willem F. Van Eekelen

*Hollanda Eski Savunma Bakanı
Batı Avrupa Birliği (WEU) Eski Genel Sekreteri*

Küresel demokrasi idealine yaklaşabilmek,devletlerin gerek kendi yurttaşlarının, gerekse dünya yurttaşlarının hak ve özgürlüklerini evrensel hukuk standartları çerçevesinde korumalarıyla mümkündür.Bu nedenle demokrasi-güvenlik dengesini kurarken istihbaratı hesap verebilir duruma getirmek ve örgütün gözetiminde ve denetiminde hukuki standartlar belirlemek olağanüstü önemlidir.DCAF, Norveç Parlamentosu İstihbarat Denetim Komitesi ve Dunham İnsan Hakları Merkezi tarafından birlikte yapılan bu araştırmanın küresel demokrasi idealine çok önemli bir katkıda bulunacağına, özellikle Türkiye açısından bir zihniyet değişikliğini zorlayacağına inanıyorum."

Ümit Kardaş

Emekli Askerî Savcı ve Hakim

Derin bir araştırmanın ürünü olan bu kitap, parlamenterlerin istihbarat servisleri ve parlamenter kontrol hakkında bilmeleri gereken uygulamaları etraflıca kapsıyor.

Peter Gill

Salford Üniversitesi

Profesör

ÖNSÖZ

Büyükelçi Leif Mevik

Norveç Parlamentosu İstihbarat
Gözetim Komitesi Başkanı

Büyükelçi Dr. Theodor Winkler

Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi
Merkezi Başkanı

Çağdaş devletlerin karşı karşıya kaldığı en zorlu sorunlardan biri, istihbarat servislerinin hesapverebilirliğine yönelik hem demokratik hem de etkili bir sistem kurmaktır. Dahası bu çetin görev günümüzün olmazsa olmazları arasında yer almaktadır; zira, istihbarat servislerinin reformuna siyaseten rehberlik ve istikamet sağlamak, devlet idaresinin katılımcı kolalarında verimliliği artırmanın yanısıra istismarın engellemesine de katkıda bulunur.

İstihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliğini uluslararası düzeyde inceleyen pek az sistemli çalışma yürütülmüş; sonuç olarak, demokratik istihbarata dair hiçbir uluslararası standartlar bütünü gelişmemiştir. Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi ve Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi, istihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliği hususunda hâlihazırda var olan hukuki standartları tasnif edip değerlendirmek suretiyle bu boşluğu doldurmayı amaçlayan bu çalışmayı oluşturmak için güçlerini birleştirdiler. Ortaya çıkan bu rapor, hem geçiş devletlerinde, hem de köklü demokrasilerde uygulamaya konabilecek en iyi uygulamaları da belirlemekte ve öneriler getirmektedir.

En iyi uygulamalara dair bu standart ve örnekler, tüm ülkelerin sorunlarını çözecek tek bir demokratik gözetim modeli olduğu varsayımında değildir. Aksine, istihbarat servislerinin demokratik gözetimini hedefleyen bir sistem, ülkelerin tarihine, anayasa ve hukuk sistemine, demokrasi genelineğine ve siyaset kültürüne bağlıdır.

Bir ülkede kabul görmüş ve etkili olmuş kural ve uygulamalar bir diğerinde o kadar uygun olmayabilir. Bu farklı gerçekliklerden ötürü, bu rapordaki bazı öneriler bazı ülkeler için ister istemez elverişsiz görünecektir. Buradan hareketle, demokratik yönetim perspektifinden bakarsak, istihbarat servislerinin gözetiminin yasama, yürütme ve yargının ortaklaşa so-

rumluluğunda olduğu söylenebilir. Yürütmenin, istihbarat servislerinin gözetimini tek başına yürütmek gibi dışlayıcı bir ayrıcalığa sahip olmadığı, sağlıklı bir denge ve kontrol sistemi gereklidir. Bu sebepten ötürü, harici inceleme organlarının yanısıra ulusal parlamentolara ve bizzat istihbarat servislerine de görev düşmektedir.

Bu raporun, yönetişimin bu karmaşık ve önemli alanında kamu bilincini güçlendirmesini umuyor; güvenlik politikalarının ve uygulamalarının, hizmet etmek üzere tasarlandıkları insanların özlemlerini tam anlamıyla yansıtmasına katkıda bulunmasını diliyoruz.

TÜRKÇE BASKIYA ÖNSÖZ

Cevat ÖNEŞ

Milli İstihbarat Teşkilatı

Emekli Müsteşar Yardımcısı, Türkiye

Çağdaş devletlerin en önemli özelliği, hukukun üstünlüğünün, insan haklarının şekillendirdiği bir yapı içinde, bireyi ve toplumu her yönü ile geliştiren, özgürleştiren, güvenlik içinde bugüne ve yarınlara umutla bakabilme şartlarını yaratabilen çalışmalara kazandırabildikleri sürekliliktir.

21. yüzyılın söz konusu gelişme dinamiğine rağmen, savaşlar, bölgesel çatışmalar devamlılığını korumakta; etnik, din, mezhep, kimlik farklılıklarının ortaya çıkardığı sorunlar büyümekte; siyasi, ekonomik iktidar kavgaları gelişmeleri etkilemekte; küresel, bölgesel, ulusal planda terörizm, organize suçlar, yasa dışı mal ve insan trafiği, çevre kirlenmesi gibi meseleler devletlerin, toplumların, insanların güvenlikleri bakımından ciddi tehditler ve riskler yaratmaktadır. Keza, bunlar karmaşık sebep-sonuç ilişkileri ve bağlantılarıyla hayatımızın bir gerçeği olarak da karşımıza çıkmaktadırlar.

Tehdit ve risk algılamalarını şekillendiren yapılar ve gelişmeler karşısında güvenlik ve istihbarat servisleri, ulusal güvenliğimiz ve demokratik sistemin korunmasında önemli görevler üstlenmektedir. Ayrıca küresel, bölgesel tehditlere ve suç örgütlerine karşı, giderek gelişen uluslararası dayanışma ve işbirliği çalışmalarının çok önemli ayrılmaz parçası olarak yerlerini almaktadır.

“Çağdaş Devlet”, “Çağdaş Demokrasi” kavram ve uygulamaları içinde “demokratik güvenlik”, “demokratik istihbarat”, “insani güvenlik” gibi kavramsal ve niteliksel bir sürecin ortaya çıkışı da, insan hakları mücadelesinin şekillendirdiği önemli sonuçlardandır. Bu gelişmeler güvenlik, istihbarat servislerinin hesap verebilirliği, gözetimlerinin sağlanması, demokratik şeffaflıklarının gerçekleştirilmesi gibi çağdaş demokrasilerin kurumsallaştırılmasının, olmazsa olmaları arasında bulunmaktadır.

Türkiye, tarihi derinliğine ve Anadolu medeniyetlerine kazandırdığı sosyo-kültürel birikiminin şekillendirdiği toplumsal yapısına rağmen, siya-

set ve demokrasi kültürünün kurumsallaştırılmadığı, geliştirilmeye çalışılan demokratik sistem içinde, güvenlik ve istihbarat zihniyetinde ve uygulamalarında da, çağdaş gelişmelerin benimsenmesi ve pratiğe geçirilmesi çalışmalarına ihtiyaç duyulan bir yapıdadır.

Osmanlı ve Cumhuriyet döneminin gelenekçi birikimi, özellikle 1960'lı yıllardan itibaren yaşanan iç güvenlik sorunları, ihtilallerin/darbelerin sürekliliği içinde kazanılan zihinsel, kurumsal yapıların oluşturduğu tortuların tamamıyla ortadan kaldırılabilmesi için çağdaş, hukukun üstünlüğünün özümsemişi, demokratik, özgür ve toplumsal sistemi koruyan bir güvenlik ve istihbarat konseptinin gerçekleştirilmesinin zorunlu gerçeği ile yüzleşmek durumundayız. Şüphesiz böylesi bir gelişme ancak Türkiye'nin çağdaş genel demokratikleşme hedefleri ve değişimi içerisinde mümkün olabilecektir.

Demokratik güvenlik ve demokratik istihbaratın standartları konusunda bütüncül bir çalışmaya, çağdaş devletlerde de yeterince rastlanılmıyor. Esasen her ülkenin özgül koşulları, farklı modelleri ve uygulamaları vardır. SSCB'nin dağılmasından sonra başlayan, 11 Eylül ve Irak'ın işgalinden sonra gelişen güvenlik ve istihbarat alanında niteliksel değişim ve geliştirme çalışmaları, öncelikle AB ülkeleri ve ABD demokrasilerinin önemli konuları olmaya devam etmektedir.

Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi ve Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi'nin güçlerini birleştirerek 2005 yılında hazırladıkları ve güncelliğini korumakta olan bu rapor, güvenlik ve istihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliği hususunda mevcut olan standartları tasnif edip, değerlendirerek, ortaya konan örneklerle çok önemli bir veri kaynağı oluşturmuşlardır. Bu arada, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD-1994), Birleşmiş Milletler (UN-2002), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE-1994), Avrupa Parlamento Meclis Konseyi İzleme Komisyonu (PACE-1999) ve Parlamentolararası Birlik (IPU-2003) aldıkları kararlarla istihbarat servislerinin demokratik hesap verebilirliğe tabi tutulması gerektiğini resmen benimsemişlerdir.

İnsani değerlerin korunması ve geliştirilmesini devlet yönetiminin felsefi olarak benimseyen çağdaş demokrasilerde, güvenlik ve istihbarat servislerinin kuruluş ve çalışma ilkeleri içerisinde;

- Görev ve yetkilendirmede yasal dayanaklarda zorunluluk, netlik,
- Hesapverebilirlik şartlarının yaratılması,
- Servislerin dahili denetimine paralel olarak yürütme, yasama, yargı denetimlerinin, istihbarat üretimine paralel olarak “güven” unsurunu geliştirecek şekilde sağlanması,
- Denetim/gözetim koşulları içine sivil toplum yapılarının da alınması,
- Siyasi istismara karşı hukuki garantilerin verilmesi ve idarede etik koşulların yaratılması,
- Denetim mekanizmalarının yanısıra, siyasi liderlerin istihbaratı idare edişlerinde etkinlik ve iletişim kanallarının güçlendirilmesi,

gibi temel unsurlar önem kazanmaktadır.

Ülkemiz, etnik, mezhep kimlik farklılıklarının yaratabildiği sorunlar, siyaset ve demokrasi kültürü yetersizliğinden kaynaklanan problemler, demokratik rejimi tehdit edebilen iktidar mücadeleleri, jeo-stratejik ve jeo-politik konumunun yarattığı risklerin devamlılığı ve çeşitliliği sebebiyle, güvenlik ve istihbarat ihtiyacı yönüyle özel bir konuma sahiptir.

Türkiye siyasetinde, büyük çoğunlukla sorunlara küresel ve bölgesel gelişmeler çerçevesinde yaklaşma ve potansiyel gücünü çok yönlü değerlendirmeler çerçevesinde kullanabilme kabiliyetinin geliştirilmesi hususu önemi korumaktadır.

Sadece yakın tarihimiz, 1960'lı yıllardan itibaren değerlendirildiğinde; Türkiye'de siyasetin genel demokratikleşme standartlarının yükseltilmesinde gösterdikleri yetersizliklere paralel olarak, güvenlik ve istihbarat yapılarında ve uygulamalarında da, gerçekleştirilen gelişmelere rağmen, çağdaş devletlerdeki değişimlerin uzağında kaldıklarını söyleyebiliriz.

Bu çerçeve içinde, özetle;

- Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT), Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığı, Jandarma İstihbarat Teşkilatı, Genel Kurmay Başkanlığı İstihbarat Başkanlığı gibi kuruluşlarımızın yasal görev ve yetkileri arasında tedahüller olduğu,

- Güvenlik istihbaratı ile devlet çapında stratejik istihbarat üretiminin niteliksel farklılığını ve Türkiye'nin özelliğini de dikkate alan bir yaklaşıma göre ihtiyaç duyulan yeni bir yapılanmanın henüz gerçekleştirilemediği,
- Güvenlik ve istihbarat servislerimizin yurt içinde ve yurt dışında çalışma bölgeleri itibariyle de görev ve yetki sorunları yaşamakta oldukları,
- 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu'nun düzenlediği, istihbaratın merkezi koordinasyonu gibi hayati bir çalışmaya çeşitli sebeplerle işlerlik kazandırılmayışı,
- Devletin istihbarat üretiminin, niteliksel olarak küresel, bölgesel gelişmeler ile terör, güvenlik, finans/ekonomi, stratejik istihbarat tehdit ve riskleri çerçevesinde, Türkiye'nin ihtiyaçlarına olması gereken seviyede cevap vermekte yetersiz kalışı,
- Güvenlik ve istihbarat örgütlerinin yapılanmasına, eğitimine ve üretimine, demokratik sistemin özgür toplum yapısını koruyacak şekilde netlik kazandırılması ihtiyacının önemini korumakta oluşu,
- Denetim/gözetim sisteminin kurumsallaşmasına paralel olarak, sürekliliğe sahip şekilde parlamento denetimi şartlarının yaratılması,
- Hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunması hedefleri ile uyumlu yeni bir zihniyet ve yapıyı ortaya çıkarıcı çalışmalar yapılması,
- Güvenlik ve İstihbarat servislerinin dış ilişkilerinde merkezi kontrolü ve görev sahalarına göre koordinasyona işlerlik kazandırıcı gelişmeler sağlanması,

gibi bir çok önemli konunun siyaset yönetimi ve uzman servisler arasında planlı-geliştirici çalışmalarla şekillendirilmesi gerekmektedir.

TESEV'in, siyaset yönetimine, devlet idaresine, kamuoyunun bilgisine sunduğu bu rapor, Türkiye demokrasisinin gelişimi, kurumsallaştırılması ve ulusal güvenliğimizin sağlanması çalışmalarına önemli katkılar sağlayabilecek değerdedir.

01 Nisan 2008 Ankara

I. KISIM

GİRİŞ

BÖLÜM 1

GÜVENLİK VE İSTİHBARAT SERVİSLERİNİN GÖZETİMİ NE DEMEKTİR?

Güvenlik ve istihbarat servislerinin gözetimi konusunu ele almak için daha uygun bir zaman bulunamazdı belki de. 11 Eylül, İkinci Irak Savaşı ve 11 Mart'ın (11 Mart 2004'te Madrid'de gerçekleşen terör saldırıları) ardından, hem parlamentolarda hem de yürütme kadrolarında istihbaratın gözetiminden sorumlu olanların birçoğu, şu anda servisleri ve siyasi liderlerin istihbaratı idare ediş biçimini incelemekle meşguller. Sadece parlamenterleri ve sorumlu bakanları değil, yargı mercilerini ve (daha gevşek bağlarla da olsa) medya ve sivil toplum örgütlerini de içine alan gözetim sürecinin müdahilleri, zor bir görevle karşı karşıya bulunmaktalar. Demokrasie ve güvenlik konusuna karşı sorumluluklarını bir dengeye oturtma ekseninde, bir yandan istihbarat servislerinin hesapverebilirlik özelliğini korur ve bu servisleri hukukun üstünlüğü çerçevesi içinde tutarken, diğer yandan da istihbarat servislerini daha etkili kılma bağlamında bu servislerden gelen önerilerin makul mazeretlere dayanıp dayanmadığına dair hükme varmak zorundalar.

Uluslararası Görüş Birliği

Aynı zamanda, istihbarat servislerinin demokratik gözetimi konusundaki uluslararası görüş birliği giderek genişlemektedir. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD),¹ Birleşmiş Milletler (BM),² Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE),³ Avrupa Parlamento Meclis Konseyi İzleme Komisyonu (PACE)⁴ ve Parlamentolararası Birlik (IPU),⁵ istihbarat servis-

1 Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Kalkınma Yardımı Komitesi, Kalkınma ve İşbirliği - 2000 Raporu, s.8, <<http://www.oecd.org/home/>>.

2 Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Kalkınma Raporu - 2002, Deepening democracy in a fragmented world [Parçalanmış Dünyada Derinleşen Demokrasi], s. 87, <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>.

3 Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE), 1994, Güvenliğin Siyasi-Askeri Veçhelerine İlişkin Davranış İlkeleri Rehberi, 20-21. paragraflar.

4 Avrupa Birliği Parlamenter Meclisi, 1402 no'lu Tavsiye, <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>>.

5 Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (y.h.), 2003, Parliamentary Oversight of the Security Sector; Principles, Mechanisms and Practices, [Güvenlik Sektörünün Parlamenter Gözetimi; İlkeler, Mekanizmalar ve Uygulamalar] IPU/DCAF, Cenevre, s.64-69.

lerinin demokratik hesapverebilirliğe tabi tutulması gerektiğini resmen tanımıştır. 1 no'lu kutu, güvenlik ve istihbarat servislerinin gözetimi hususunda bölgesel ve küresel örgütlerce kabul edilmiş norm ve standartların genel bir açıklamasını sunmaktadır.⁶

Demokratik Gözetim: Çeşitli Kurum ve Aktörler

İstihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliği, sivil toplumun sunduğu görüş ve bilgilerin yanı sıra yürütme eliyle denetimi ve parlamenter gözetimi gerektirir. Bir bütün olarak bakıldığında amaç, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının siyasi istismara karşı yalıtılması, ama bu sırada yürütme organının idaresinden tecrit edilmemesidir.⁷ Güvenlik ve istihbarat servisleri, halkın ihtiyaçlarına gene halkın seçilmiş temsilcileri aracılığıyla yanıt vermeye hazır olmalıdır; bu temsilciler, bakanlar kurulu ve parlamentoda yer alan ve hem güvenlik hem de istihbarat servisleri üzerindeki siyasi denetim önceliğini somutlaştıran seçilmiş sivillerdir. Kısacası, güvenlik servislerinin demokratik gözetimi geniş bir kurum ve aktörler yelpazesini kapsar (*bakınız* Kutu 2).⁸

Her aktör veya gözetim kurumunun ayrı bir işlevi vardır. Yürütme, servisleri denetim altında tutar ve bunu, görevlendirme, önceliklendirme, kaynakları kullanılabilir kılma gibi konularda servisleri yönlendirmek yoluyla yapar. Ek olarak, parlamento da *gözetim* üzerine odaklanır, ki bu daha genel konularla ve bütçe onayıyla sınırlıdır. Parlamentonun daha tepkili olduğu zamanlar, özellikle skandalları soruşturmak için tahkikat komisyonu kurduğu zamanlardır. Yargı ise (hukuka aykırı fiiller üzerinde hüküm vermenin yanı sıra) özel yetkilerin kullanımını *izlemek* ile görevlidir. Sivil toplum, düşünce kuruluşları ve yurttaşlar da alternatif görüşler sunarak (düşünce kuruluşları), skandal ve krizleri ifşa ederek (medya), ya da hukuka aykırı fiillerle ilgili şikâyetlerini dile getirerek (yurttaşlar) söz konusu servislerin faaliyetlerine *sınırlama* getirebilirler.

6 Ayrıca bkz. Hänggi, H., 'Making Sense of Security Sector Governance', Hänggi, H., Winkler T. (der.) *Challenges of Security Sector Governance* [Güvenlik Sektörü Yönetişiminin Zorlukları] içinde, 2003, LIT Publishers.

7 Leigh, I., 'More Closely Watching the Spies: Three Decades of Experiences', *Who's watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* [Casusları Kim İzliyor? İstihbarat Servislerinin Hesapverebilirliğini Sağlamak] içinde, 2005, Potomac Books.

8 Born, H. (vd.), 'Parliamentary Oversight' [Parlamenter Gözetim] s.21 temel alınmıştır.

KUTU 1: GÜVENLİK VE İSTİHBARAT SERVİSLERİNİN GÖZETİMİ HUSUSUNDA (SEÇİLMİŞ) ULUSLARARASI ÖRGÜTLERCE KABUL EDİLMİŞ NORM VE STANDARTLAR

Örgüt	Norm/Standart	Kaynak
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)	"Asker, polis ve diğer güvenlik güçlerinin demokratik sivil denetimi" (rapor güvenlik sektöründe demokratik yönetişimin ilkelerini sıralamaktadır)	İnsani Kalkınma Raporu (2002)
Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE)	"Asker, paramiliter ve iç güvenlik güçlerinin yanı sıra istihbarat servislerinin ve polisin demokratik siyasi denetimi" (ayrıntılı hukuki düzenlemeler ile belirtilmiştir)	Güvenliğin Siyasi-Askeri Hallerine İlişkin Davranış İlkeleri Rehberi (1994)
Avrupa Konseyi (Parlamentar Asamblesi)	"Ulusal güvenlik servisleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne saygı duymalıdır... İç güvenlik servislerinin operasyonel faaliyetlerinden bu haklara gelecek herhangi bir müdahale yasa tarafından onaylanmalıdır." "Yasama organı, iç güvenlik servislerini hukuki temelle oturtan net ve yeterli yasalar çıkarmalıdır."	1402 no'lu Tavsiye (1999)
Avrupa Birliği (Avrupa Parlamentosu)	"Kopenhag Kriterleri"ni şu ibareyi içine alan biçimde genişletmiştir: "polisin, askeri güçlerin ve gizli servislerin hukuki hesap verebilirliği [...]."	Ajanda 2000, s.9
Amerikalılar Zirvesi 2000 Yılı Gündemi	"Silahlı kuvvetlerin ve güvenlik güçlerinin devletlerimizin hukuki kurumlarına anayasal tabiiği demokrasi için esastır."	Quebec Eylem Planı (2001)
Parlamentolararası Birlik	"İstihbarat yapılarının demokratik gözetiminin ilk adımı, istihbarat örgütlerini parlamento tarafından onaylanmış kurallar dâhilinde oluşturan net ve açık bir hukuki çerçevedir. Bu kurallar servisin yetkilerini, operasyon yöntemlerini ve hangi vasıtalarla hesapverebilir sayılacağını da net bir biçimde belirtmelidir".	Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices , Handbook for Parliamentarians [Güvenlik Sektörünün Parlamento Eliyle Denetlenmesi: İlkeler, Mekanizmalar, Parlamentarler için El Kitabı] no. 5. Cenevre: IPU/DCAF, 2003, s. 64.
Batı Avrupa Birliği Asemblası (WEU)	"Ulusal parlamentolara çağrı: (1) İstihbarat toplama faaliyetlerinin ve toplanan bilgilerin ne için kullanıldığının daha verimli ve etkili bir parlamento incelemesinden geçmesi amacıyla parlamentonun öncelik haklarını savunurken, istihbarat sistemlerinde reform yapmak için geliştirilen planları da desteklemek."	(4 Aralık 2002 tarihinde [9. Oturumda] oy birliğiyle ve değişiklik yapılmadan kabul edilen) 113 no'lu karar.
Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT)	"[Güvenlik ve istihbarat servisleri de dahil olmak üzere] güvenlik sistemi, özellikle güvenlik ile ilgili süreçler üzerinde daha kapsamlı sivil gözetim vasıtasıyla, kamu sektörü için geçerli olan aynı hesapverebilirlik ve şeffaflık ilkelerine göre yönetilmelidir.	Kalkınma Yardım Komitesi (DAC) Kılavuz İlkeler ve Referans Dizisi: 'Security system reform and governance: policy and good practice', [Güvenlik sistem reformu ve yönetişim: politikalar ve doğru pratik], 2004

KUTU 2: GÖZETİM KURUM VE AKTÖRLERİ

1. İç denetim: Bizzat servisler, faaliyetlerini (parlamentonun koyduğu) yasalar aracılığıyla hukukileştirmek, iç yönetim ve iş yaşamında profesyonel davranışı teşvik etmek suretiyle iç denetim sağlar;
2. Yürütme: Doğrudan denetim uygular, bütçeye karar verir, güvenlik ve istihbarat servislerinin faaliyetlerine yönelik kılavuz ilkeleri ve öncelikleri belirler;
3. Yasama: Güvenlik ve istihbarat servislerini ve bu servislerin özel yetkilerini tanımlayıp düzenleyen yasalar geçirmek ve müteakbil bütçe tahsisatını kabul etmek suretiyle parlamenter gözetim uygular;
4. Yargı: Güvenlik ve istihbarat servislerinin özel yetkilerini izler, bu kurumların çalışanlarının hukuka aykırı fiilleri aleyhine dava açar;
5. Sivil toplum grupları, düşünce kuruluşları ve araştırma enstitüleri: Güvenlik ve istihbarat servislerinin yapı ve işleyişini, özellikle kamu kaynakları temeli üzerinden izler. Yurttaş bireyler de ulusal ve uluslararası mahkemelerin yanı sıra, özel mahkemeler, bağımsız ombudsmanlar ya da komisyon başkanları/baş müfettişler vasıtasıyla güvenlik ve istihbarat servislerinin özel yetki kullanımına ferdi olarak sınırlama getirebilirler.
6. Uluslararası düzeyde, güvenlik ve istihbarat servisleri üzerinde herhangi bir gözetim mevcut değildir; yine de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi altında hizmet veren Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, neredeyse tüm Avrupa devletlerindeki devlet organlarının faaliyetleriyle ilişkili olarak bireylerden başvuru alabilir.

Tüm bunlara ek olarak, istihbarat servislerinin gözetimi çok çeşitli müdahil aktörlerin davranışlarını içerdiğinden, siyaset kültürü ile de yakından ilişkilidir. Demokratik hesapverebilirliğin şeffaflık, sorumluluk, hesapverebilirlik, katılım ve (kamuya) duyarlılık gibi temel taşları, yasaların ve diğer hukuk kurallarının ötesine uzanan bir kültür ve tutuma işaret eder. Her halükarda, yasaların koyduğu çerçeve açıklık içeren ve insan haklarına saygı gösteren bir kültürü teşvik etmelidir.

BÖLÜM 2

GÜVENLİK VE İSTİHBARAT SERVİSLERİNİN GÖZETİMİ GEREKİNİMİ

Güvenlik ve istihbarat servisleri, ulusal güvenliği ve demokratik devletin özgür düzenini koruma yolunda demokratik toplumlara değerli bir hizmet sunar. Ne var ki, el altından çalıştıkları ve görevlerinin doğası gereği yükümlülüklerini gizlilik içerisinde yerine getirdikleri için açık toplum ilkesiyle çelişmektedirler. İşte bu çelişki (açık toplumun gizli kapaklı yollarla savunulması) yüzündendir ki, güvenlik ve istihbarat servisleri demokratik hesapverebilirlik ve sivil denetime tabi olmalıdır. Güvenlik ve istihbarat servislerinin kamu tarafından denetlenmesi en az beş sebepten ötürü önem taşır.

Öncelikle, demokratik gözetimin bel kemiği sayılan açıklık ve şeffaflık kavramlarının aksine, güvenlik ve istihbarat servisleri genelde gizlilik içinde faaliyet gösterirler. Gizlilik, servislerin operasyonlarına dair kamudan gelecek sorular karşısında bir kalkan vazifesi görebileceğinden, parlamentonun ve özellikle de yürütmenin operasyonları yakından takip etmesi önemlidir.

İkinci olarak, güvenlik ve istihbarat servislerinin özel mülk veya haberleşmeye müdahale edebilmek gibi özel yetkileri vardır. Bu yetkilerin insan haklarını kısıtlayabileceği aşikârdır ve bu amaçla belirlenmiş gözetim kurumlarınca izlenmeleri gerekir. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi'nin (CoE) ileri sürdüğü biçimiyle: CoE üyesi devletlerin iç güvenlik servislerinin, genel olarak bir şeyi ulusal güvenliğin ve ülkelerinin menfaatine olarak algıladıklarında, onu bireyin haklarına saygıdan daha yukarıda tuttuklarına dair ciddi kaygılar mevcuttur. Dahası, iç güvenlik servisleri sıklıkla yeterince kontrol altında tutulmadığından, kanunî ve anayasal güvenceler sağlanmadığı sürece insan hakları ihlalleri ve yetkilerin kötüye kullanılması riski yüksektir.⁹

Özellikle, bir yandan yürütmenin sağladığı denetimin yetersiz kaldığı, diğer yandan da iç güvenlik servislerinin önleyici ve uygulamacı yöntemler gibi özel yetkiler elde ettikleri durumlarda, veya bir ülke birbirinden farklı çok sayıda gizli servise sahip olduğunda sorunlar ortaya çıkmaktadır.¹⁰

9 Avrupa Birliği Parlamenter Meclisi, 1402 no'lu Tavsiye, 2.bent.

10 a.g.y., 5. bent.

Üçüncüsü, Soğuk Savaş sonrası dönemde ve özellikle 11 Eylül 2001'in ardından neredeyse tüm devletlerin istihbarat toplulukları yeni güvenlik tehditleri karşısında bir yeniden örgütlenme sürecine girmişlerdir. Artık demokratik toplumların işleyişine karşı en büyük algılanan tehdit yabancı bir askeri işgal değil, organize suç, terörizm, bölgesel çatışmaların ya da başarısız devletlerin yayılması ve yasadışı mal ve insan trafiğidir. Söz konusu yeniden örgütlenme süreci, servislerin yeniden yapılanmasının kamununun ihtiyaçları doğrultusunda biçimlendiğine dair güvence sağlayabilecek seçilmiş sivil mercilerin murakabesinde gerçekleşmelidir. Buna ek olarak, istihbarat servisleri değişime karşı içten gelen bir direnç besleyen ve belirli ölçüde bürokratik atılığa sahip geniş devlet bürokrasileridir; dolayısıyla, yürütme ve parlamento gibi harici kurumlar arzulanan değişimlerin verimli bir biçimde gerçekleştirilmesini sağlama almak zorundadırlar.

Dördüncü olarak, güvenlik ve istihbarat servisleri olası tehditler hakkında bilgi toplamak, bu bilgileri analiz etmek ve tehdit değerlendirmesi yapmakla görevlidir. Devletin diğer güvenlik güçleri (asker, polis, sınır bekçileri) için bir hareket noktası oluşturduklarından, bu tehdit değerlendirmelerinin, demokrasinin rehberliğinde yapılması önemlidir. Bu husus özellikle göz önüne alınmalıdır; zira, söz konusu değerlendirmeler genelde ciddi siyasi içerikleri bulunan tehditlere öncelik verilmesini ima eder.

Beşinci bir sebep ise, eskiden otoriter bir rejimin idaresinde bulunup yakın zamanda demokrasiye geçiş yapmış ülkeler için geçerlidir. Geçmişte bu ülkelerin iç güvenlik ve istihbarat servislerinin başlıca görevi, otoriter liderleri kendi halklarına karşı korumaktı. Güvenlik ve istihbarat servisleri esasen baskıcı bir işlev yürütüyorlardı. Eski istihbarat servislerinin reformdan geçirilip modern, demokratik servislere dönüştürülmesinin ne muazzam bir ödev olduğunu tahmin etmek ise güç değildir. Servisleri bir baskı aracı olmaktan çıkıp, güvenlik politikasının modern bir aracına dönüşecekleri bir reformdan geçirmek, yürütme ve parlamentonun izleme işlevini titizlikle yerine getirmesini gerektirir.

Kanun Koyma Gereksinimi

Hukukun üstünlüğü, demokrasinin temel ve ayrılmaz bir ögesidir. Güvenlik ve istihbarat servisleri ancak hukuki biçimde kurulup yetkilerini yasal rejimden aldıkları sürece meşru kabul edilebilirler. Bu tür bir çerçevenin olmadığı yerde devlet adına yürütülen eylemlerle, teröristler de dâhil olmak üzere kanuna karşı gelen kişilerin eylemlerini birbirinden ayı-

racak bir dayanak da yoktur. “Ulusal güvenlik”, en olağanüstü durumlarda bile, demokratik devletlerin karakteristik özelliği olan hukukun üstünlüğü ilkesine bağlılığın terk edilmesi için bir mazeret olmamalıdır. Bilakis, güvenlik servislerinin istisnai yetkileri hukuki bir çerçeve ve yasal denetim sistemi içine oturtulmalıdır.

Yasalar, demokratik iradenin hukuken somutlaşmış halidir. (Devletin faaliyetlerini sorgulamanın yanı sıra) yasaları onaylamak çoğu devlette parlamentonun başlıca görevleri arasındadır. Dolayısıyla, demokrasilerde, yani hukukun üstünlüğünün hüküm sürdüğü rejimlerde uygun olan, istihbarat ve güvenlik teşkilatlarının varlığını ve yetkilerini imtiyaz türünden istisnai yetkilerden değil yasalardan almasıdır. Bu yaklaşım söz konusu teşkilatların meşruiyetini artırmakla kalmayıp, demokratik temsilcilerin devlet faaliyetlerinin bu önemli alanını düzenlemesi gereken ilkelere seslenmelerini ve teşkilatların çalışmalarının sınırlarını belirlemelerini sağlar. Ayrıca, ulusal güvenlik sebebiyle insan hakları standartları karşısında istisnai bir şarttan faydalanma talebinde bulunmak için, güvenlik sektörünün yetkilerini yasalardan alması da gerekmektedir.

Gerek güvenlik teşkilatlarının kurulmasının gerekse bu teşkilatların emir ve yetkilerinin parlamento tarafından onaylanması hukukun üstünlüğünün korunması için gereklidir, fakat tek başına yeterli olamaz. Hukuki bir temel, hem bu teşkilatların varlığının, hem de sahip oldukları (genellikle istisnai) yetkilerin meşruiyetini artırır. Diğer alanlarda da olduğu gibi, yasamanın başlıca görevlerinden biri hükümete yetki aktarımını sağlamakla kalmayıp takdir yetkilerini hukuk çerçevesinde yapılandırıp sınırlandırmaktır.

Anayasal Haklara ve İnsan Haklarına Kısıtlama Getirmek

Şayet bireylerin anayasal haklarını devletin güvenlik menfaatleri doğrultusunda sınırlama amacı güdülüyorsa, bu konuda kanun koyulması ayrıca gereklidir. Bu tür sınırlama, iki ayrı şekilde gerçekleştirilebilir. Birincisi, toplumun menfaatleri göz önüne alınarak, insan haklarına, kanun veya ilkelere uygun bir sınırlama getirilebilir.¹¹ Bunun bariz bir örneği, görevlerinin gizliliğini koruyabilmek için istihbarat çalışanlarının ifade özgürlü-

11 Ayrıca bkz. Birleşmiş Milletler (BM), 1985, 'The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights' [Siracusa Sivil ve Siyasi Haklar Üzerine Uluslararası Sözleşmede Kısıtlama ve Azaltma Prensipleri], No: E/CN.4/1985/11ave 4). <<http://www1.umn.edu/humanrts/instatee/siracusapriniples.html>>; Lillich, R. B., 'The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency' [Paris Olağanüstü Halde İnsan Haklarının Minimum Standartları], *American Journal of International Law*, cilt 79, s. 1072-1081.

ğünün sınırlanmasıdır. İkinci olarak, devletin güvenliğinin büyük ölçüde etkilendiği olağanüstü hallerde, istisnai tedbir mahiyetinde, bazı hakların geçici olarak askıya alınmasına izin verilebilir. Ne var ki, Kutu 3'te de belirtildiği gibi, kimi insan haklarında azaltma (istisna) yapılamaz.

KUTU 3: AZALTMA (İSTİSNA) YAPILAMAYACAK İNSAN HAKLARI

ICCPR'nin III. Bölüm'ünün 4. maddesine göre, aşağıdaki maddelerdeki yükümlülüklerde hiçbir azaltma yapılamaz:

- Her insan doğuştan yaşama hakkına sahiptir (Madde 6);
- Hiç kimse işkenceye veya zalimane, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaya maruz bırakılamaz (Madde 7);
- Hiç kimse köle veya kul olarak tutulamaz (Madde 8);
- Hiç kimse sırf sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getiremediği gerekçesiyle hapsedilemez (Madde 11);
- Hiç kimse, işlendiği zaman ulusal veya uluslararası hukuka göre suç oluşturmayan bir fiil veya ihmalden ötürü suçlu bulunamaz (Madde 15);
- Herkes her yerde, hukuk önünde kişi olarak tanınma hakkına sahiptir (Madde 16);
- Herkes düşünce, vicdan ve din özgürlüğü hakkına sahiptir (Madde 18).

Kaynak: BM Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi (yürürlüğe giriş tarihi: 1976).

Uluslararası düzeyde sınırlama veya kısıtlama getirilebilecek haklarla ilgili olarak ise, örneğin, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, “hukuka uygun biçimde” ve “demokratik bir toplumda” kamu güvenliğinin menfaatini korumak için “gerekli” olduğu durumlarda umuma açık duruşma hakkına, özel hayata saygı gösterilmesi hakkına, din özgürlüğüne, ifade ve dernek kurma özgürlüğüne sınırlama getirilmesine izin vermektedir (*bakınız* Kutu 5, Yasanın Niteliği Testi).¹² Fakat servislerin özel mülke ve haberleşmeye müdahale etme yolunda yasal yetkisi varsa, yurttaşların da kanuna aykırı bir fiil meydana geldiğinde şikayette bulunabilmeleri için bir yasal prosedür bulunmalıdır. Bu, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne imza atan devletlerin, Sözleşme'nin 13. Madde'sinde dile getirilen tartışmaya açık insan hakları ihlallerine etkili bir çare sunma yükümlülüğünü yerine getirme yollarından biridir (*ayrıca bakınız* Bölüm 21).

Siyasi hakları ve insan haklarını sınırlamak için bu konuda yasa koyma gerekliliği bir çıkış noktası olarak alındığında, ortaya iki farklı içerim çıkmaktadır. Birincisi, istihbarat servisleri yasalar tarafından kurulmalı; ikincisi, istihbarat servislerinin kullandığı özel yetkiler hukuk üzerine temellenmelidir.

¹² Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 6, 8, 9, 10, ve 11. maddeler.

Güvenlik Teşkilatlarının Yasalar Tarafından Kurulmaları Gereklidir

Bugün pek çok devlet güvenlik güçlerinin tüzüğünü yasalarına yazmaya yönelik adımlar atmış durumdadır. Yakın tarihli örneklerin bazıları Bosna Hersek, Slovenya, Litvanya, Estonya ve Güney Afrika'yı kapsamaktadır.¹³ Ne var ki, uygulamalar kayda değer bir değişkenlik göstermektedir. Faaliyet alanı ülke içini kapsayan teşkilatlara dair kaygıların, köklü demokrasilerde dahi suistimal veya skandal korkularına yol açması hiç de şaşırtıcı değildir. Geçiş dönemi yaşayan devletlerde ise, iç güvenlik teşkilatı çoğu zaman baskıcı bir geçmişin damgasını taşımaktadır.

Dolayısıyla, özellikle son yirmi yıl içinde, birçok devlet bu teşkilatları yasalarla düzenlemiştir. Bir ülkenin kendi casusluk teşkilatını hukuki bir dayanağa oturtması için ise daha az sebep vardır - Birleşik Krallık Gizli İstihbarat Servisi'ni (MI6) 1994 tarihli İstihbarat Servisleri Yasa'sına dâhil etmekle sıra dışı bir iş yapmıştır.¹⁴ Benzer bir biçimde, askeri istihbarat¹⁵ veya istihbarat koordinasyonu¹⁶ konularında da pek az devlet yasal düzenleme oluşturmuştur.

KUTU 4: AVRUPA İNSAN HAKLARI SÖZLEŞMESİ'NE BAĞLI OLARAK İSTİHBARAT SERVİSLERİ İÇİN YASAMA GEREKLİLİĞİ (BİRLEŞİK KRALLIK)

İnsan Hakları Sözleşmesi altında açılan Harman ve Hewitt / Birleşik Krallık¹⁷ davasında, davacıların Sözleşme'nin 8.Madde'sinde belirtilen özel hayata saygı gösterilmesi hakkıyla çelişen gözetleme ve fişlemeye yönelik şikayetleri bağlamında, MI5'in faaliyetlerinin "yasaya uygun" olduğu iddiası, Birleşik Krallık Güvenlik Servisi'ne dair (MI5) hukuki bir dayanağın mevcut olmayışı sebebiyle tümüyle geçersiz sayıldı. İdari bir tüzük -1952 tarihli Maxwell-Fyfe Direktifi- kanun kuvvetinde olmadığı ve içeriği hukuki bağlayıcılık ya da icraya verilebilirlik niteliği taşımadığı için gözetleme ve fişleme hususlarında geçerli bir onay mercii değildi. Dahası, söz konusu direktif "yetkili mercilerin gizli gözetim faaliyetlerini yürütmeleri esnasında kullanılan takdir hakkının kapsam ve biçimini, gereken kesinlik derecesi ile" tanımlamayan bir dil kullanıyordu.¹⁸ Bu davada verilen hükmün sonucunda, Birleşik Krallık MI5 için bir düzenleyici işlem çıkardı (Güvenlik Servisi Yasası,1989); sonrasında, Gizli istihbarat Servisi ve GCHQ için de benzer bir adım attı (bakınız İstihbarat Servisleri Yasası, 1994).

13 Slovenya: 28 Aralık 1994 tarihli İstihbarat Hakkında Kanun, 33-36. maddeler; Litvanya: Litvanya'nın Ulusal Güvenliğine Dair Temel İlkeler; Estonya: 20 Aralık 2000 Tarihli Güvenlik Yetkilileri Kanunu; RSA: 1994 Tarihli İstihbarat Servisleri Yasası.

14 Aynı yasa, sinyal istihbaratı teşkilatını (GCHQ) da içine almaktadır.

15 Örneğin, bkz. 2002 tarihli Hollanda İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Yasası, 7. madde.

16 a.g.y. 5.madde; 1994 tarihli Güney Afrika Cumhuriyeti Ulusal Stratejik İstihbarat Yasası.

17 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 1992, 'Harman and Hewitt Birleşik Krallık'a Karşı', karar no: 14 E.H.R.R. 657.

18 a.g.y. paragraf 40

Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatlarının Kullandığı Özel Yetkiler Hukuka Dayanmalıdır

Hukukilik, güvenlik güçlerinin iç hukukta yer alan yetkilerini aşan hareketlerde bulunmamasını gerektirir. Sonuç olarak, ancak hukuka uygun fiillerin Avrupa Sözleşmesi ile güvence altına alınmış insan haklarına müdahalesi Sözleşme anlamında meşru olarak görülebilir. Örneğin, Yunanistan Ulusal İstihbarat Servisi'nin Yehova Şahitlerini yetkisi dışında gözetlediği ortaya çıktığında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin herkesin özel hayatına saygı gösterilmesini güvence altına alan 8. Maddesini ihlal etmiş olduğuna hükmedilmiştir.¹⁹

Ne var ki, hukukun üstünlüğü göstermelik bir hukukilikten daha fazlasını ister. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi bu hususta "Yasanın Niteliği" testine (bakınız Kutu 5) ilaveten atıfta bulunmaktadır. "Yasanın Niteliği" yasal rejimin net, öngörülebilir ve erişilebilir olmasını gerektirir. Örneğin, Hollanda'da bir Kraliyet Kararnamesi, askeri istihbaratın işlevlerini tanımlamasına karşın siviller üzerindeki gözetleme yetkisine dair herhangi bir göndermeyi dışarıda tuttuğunda, bunun yetersiz olduğu hükmüne varılmıştır.²⁰ Keza, *Rotaru/Romanya* davasında²¹ Strazburg Mahkemesi, güvenlik dosyalarına dair yasanın, dosyaların yaşına ve ne şekilde fayda sunabileceklerine ilişkin prosedürleri ortaya koymadığı ve bu güvenlik prosedürlerinin izlenmesi yolunda herhangi bir mekanizma oluşturmadığı için dayanak ve prosedürler bakımından yeterince açık olmadığına hükmetmiştir.

AİHS'nin yasanın niteliği testi yasa koyucuya özel bir sorumluluk yüklemektedir. Olasılıklardan biri bu sorumluluğa, mercilerin ellerinde tuttukları yetkilerin yalnızca "gerekli" durumlarda kullanılabilmesine, insan

19 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 1999, 'Tsavachadis Yunanistan'a Karşı', başvuru no: 28802/95, karar no: 27 E.H.R.R. CD 27.

20 'V ve Diğerleri Hollanda'ya Karşı', 3 Aralık 1991 Tarihli Komisyon Raporu; istihbaratın çeşitli biçimleri üzerinde "yasanın onayı testi"nin uygulaması için ayrıca bkz: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 1984, 'Malone Birleşik Krallık'a Karşı', karar no: 7 E.H.R.R. 14; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2000, 'Khan Birleşik Krallık'a Karşı', karar no: 8 BHRC 310; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2001i 'P.G. ve J.H. Birleşik Krallık'a Karşı', karar no: 28341/95, AİHM Üçüncü Daire.

21 No: 28341/95, 4 Mayıs 2000. Ayrıca bkz: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 1987, 'Leander İsveç'e Karşı', karar no: 9 E.H.R.R. 433; bu sonuncu karara göre, özel hayata müdahalenin "hukuka uygun" olması için öngörülebilir ve bireyin anlayabileceği biçimde onaylanmış olması gerekmektedir. Güvenlik soruşturması bağlamında, söz konusu erişebilirlik başvurusu yapanın tüm süreci öngörebilmesini değil (yoksa, bu sürecin boşluklarından yararlanmak kolaylaşacaktı) ama özel hayata müdahaleyi onaylayan yasanın, uygulamaya dair genel bir istikamet sunmak hususunda yeterince açık olmasını şart koşuyordu, ki ele alınan yasa da bu koşulu yerine getirmekteydi.

haklarını daha az kısıtlayan alternatiflerin daima tercih edileceğine ve orantılılık ilkesinin gözetilmesi gerektiğine dair genel ifadeleri yasaya yazarak karşılık vermektir.²² Belki daha tercih edilir olan alternatif ise, Hollanda'da yeni mevzuatta yer aldığı biçimiyle, merciinin kullanabileceği her tahkikat tekniğini tek tek düzenleyen ayrıntılı hükümler sunmaktır (*bakınız* Bölüm 6).²³

KUTU 5: YASANIN NİTELİĞİ TESTİ

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi demokratik bir toplumda özel hayata saygı gösterilmesi hakkına (Madde 8), düşünce, vicdan ve din özgürlüğüne (Madde 9), ifade özgürlüğüne (Madde 10) ve dernek kurma ve toplanma özgürlüğüne (Madde 11) değerlerinin 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, *inter alia**, güvenlik ve istihbarat servislerinin özel yetkilerini yalnızca bu yetkiler yasayla düzenlendikleri takdirde kullanabileceğini söylemiştir.

Bu anlamda, Avrupa Mahkemesi'ne göre:

- Hukuk, yazılı hükümlerin ve ikincil mevzuatların yanı sıra ortak hukuku da içine alır. Bu davada, Mahkeme, bir normun "yasa" olarak nitelendirilebilmesi için yeterince erişilebilir ve yurttaşın kendi davranışlarını düzenlemesine olanak tanıyacak kesinlikte formüle edilmiş olması gerektiğini bildirmiştir. (*Sunday Times/ Birleşik Krallık*, 26 Nisan 1979, 2 EHRR 245, para. 47);
- "Münferit vakalarda sınırsız takdir hakkı kullanımına izin veren" bir yasa "öngörülebirliliğin temel özelliklerine sahip olmayacağından dolayı mevcut amaçlara uygun bir yasa da olmayacaktır. Takdir hakkının kapsamı makul bir kesinlik dâhilinde belirtilmelidir. (*Silver ve diğerleri / Birleşik Krallık*, 25 Mart 1983, 5 EHRR 347, para 85.)
- Temel insani haklar ile bir tutarlılık gözetilecekse istihbarat servislerinin yetkileri kötüye kullanmasını önlemek amacıyla denetimler ve diğer güvenceler ihdas edilmelidir. Takdir hakkının suistimal edilmesine karşı hukukun getirdiği himayeler yasa tarafından yürürlüğe konmalıdır. (*Silver ve diğerleri / Birleşik Krallık*, para.88-89);
- Bu güvencelerin yasaya yazılmadığı durumlarda, yasa en azından müdahale gerektiren koşul ve prosedürleri tanımlamalıdır. (*Klass / FRG*, No. 5029/71, 9 Mart 1977 tarihli rapor para.63. *Kruslin/ France*, 24 Nisan 1990. A/176-A, para 35, *Huvig/ France*, 24 Nisan 1990, A/176-B, para. 34)."

Kaynak: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin web sitesi "<http://www.echr.coe.int/>" <http://www.echr.coe.int/> Ian Cameron, 2000 National Security and the European Convention on Human Rights, [Ulusal Güvenlik ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi],2000, Kluwer Law International.

* *inter alia*: diğerlerine ilaveten (ç.n.)

22 Bu yaklaşım Estonya'da geçerlidir. (Güvenlik Yetkilileri Kanunu, 3. paragraf).

23 2002 tarihli İstihbarat Servisleri Yasası, 17-34. maddeler.

BÖLÜM 3

GÖZETİMDE HUKUKİ STANDARTLAR VE EN İYİ UYGULAMA ARAYIŞI: AMAÇLAR, KAPSAM VE YÖNTEMLER

Gözetimin doğasını açıklığa kavuşturma sürecine katkıda bulunmak ve iyi uygulamayı yaygınlaştırmak amacıyla, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi (Birleşik Krallık), ve Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi güvenlik ve istihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliğinin hukuki standartlarının bir taslağını yapmak ve gözetim konusunda en iyi yasal uygulama ve prosedürleri bir araya toplamak için güçlerini birleştirmeye karar verdiler. Ortak ürünleri olan bu yayın, Amerika, Avrupa, Afrika ve Asya'daki liberal demokrasilerde istihbarata dair hukuki çerçevenin tahlili üzerinden hukuki standartlar önermektedir. Buradaki amaç, çeşitli demokratik devletin istihbarat gözetimi yasalarından en iyi yasal uygulama ve prosedürleri ayıklamak ve bu sayede parlamento üye ve çalışanları, diğer gözetim kurumlarındaki (devlet) çalışanları, bizzat istihbarat servisleri ve sivil toplum (medya, araştırma enstitüleri vs.) için faydalı bir başvuru kaynağı sunmaktır. Ombudsmanlar ve başmüfettişler gibi bağımsız denetleme mercilerinin yanı sıra yasama, yürütme ve yargı da dahil olmak üzere güvenlik ve istihbarat servislerinin demokratik gözetiminin başlıca unsurları bu yayında ele alınmaktadır.

İyi Yönetişim

Hukuki standartlar ve en iyi uygulamalar seçilirken şu soru temel alınmıştır: Bu standart ve uygulamalar güvenlik sektörü için iyi yönetim oluşturuyor, ya da iyi yönetimi teşvik ediyor mu?

İyi yönetim güvenlik sektörünün demokratik gözetiminin önemli bir boyutu olarak işleyen her yönetim için yaşamsal bir önem taşımaktadır. Dünya Bankası'nın ifadesiyle,

İyi yönetim, öngörülebilir, açık ve aydın bir karar alma süreciyle, kamu yararını ilerletme hedefiyle hareket eden bir profesyonellik niteliğini özümsemiş bir bürokrasiyle, hukukun üstünlüğüyle, şeffaf süreçlerle ve kamusal sürece katılımında bulunan güçlü bir sivil toplum ile özetlenir.²⁴

İyi yönetişimin merkezinde şu ilkeler yatar:

- Tarafsızlık;
- Katılım;
- Çoğulculuk;
- Paydaşlık;
- Yetki ikamesi;
- Şeffaflık;
- Hesapverebilirlik;
- Hukukun üstünlüğü;
- İnsan hakları;
- Etkililik;
- Verimlilik;
- Cevap verebilirlik;
- Sürdürebilirlik;²⁵

İyi yönetim, etkili ve demokratik yönetimin kurallarını, kurumlarını ve insan haklarına saygı da dâhil olmak üzere uygulamalarını yansıtır. Zayıf yönetişimin temel özellikleri ise “hesapverebilirlikten yoksun bürokrasiler, keyfi kararlar, yürürlüğe konmayan veya adil olmayan hukuk sistemleri, yürütme yetkisinin kötüye kullanımı, kamu yaşamına karışmayan bir sivil toplum ve yaygın yolsuzluktur”.²⁶ Yönetimlerin iyi yönetim ilkelere bağlılığı, güvenlik ve istihbarat servislerinin işleyişine getirilen mukul yasal ve siyasi sınırların belirlenmesi açısından son derece önemlidir.

Kapsam

Ne var ki, uygulamanın kapsamı iki açıdan sınırlıdır. Birincisi, önerilen hukuki standartlar yürütmeyi değil, yalnızca istihbarat servislerini ele almaktadır. İkincisi, daha ayrıntılı hususlar genelde yürütme kararnamele-

24 Dünya Bankası (World Bank), 'Yönetişim: Dünya Bankası'nın Deneyimi', aktaran, Born, H. vd, 'Parliamentary Oversight' [Parlamentar Gözetim], s. 23.

25 İyi yönetişimin ilkeleri üzerine değerli görüşleri nedeniyle Magdy Martinez Soliman'ın **Democratic Governance Practice Manager** [Demokratik Yönetişim Uygulama Yöneticisi], sunumundan özellikle söz edilmelidir. Elinizdeki yayında sözü geçen hususlarda ilgili olarak, UNDP'nin sözlükçe kısmına bakınız: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>

26 a.g.y.

riyle düzenlendiği için, demokratik gözetimin yalnızca genel hususlarına yönelmekle yetinilmiştir.

Gözetimden sorumlu merciler yeni gözetim yasalarını benimserken veya mevcut yasalarda değişikliğe giderken, gözetime dair hukuki standartları toplama ve değerlendirmenin, faydası olabilir; fakat söz konusu toplama ve değerlendirme gözetim alanındaki tüm sorunların yanıtı değildir. Bunun başlıca sebebi, yasaların da ancak bir yere kadar uzanabilmesidir. En nihayetinde, demokratik değerlerin en sağlam teminatı siyaset ve yönetim kültürü, medya ve kamuoyudur. Modern tarih, bir yandan şatafatlı anayasal belge ve antlaşmaların altına imza atarken, diğer yandan da insan haklarını hiçe sayan devletlerle doludur. Yine de, hukuki bir çerçeve bu değerlerin pekiştirilmesine, güç sahibi aktörlerden saygı görmelerini teşvik edecek simgesel bir statü edinmelerine katkıda bulunabilir. Yeni kurumların yaratıldığı durumlarda bu özellikle böyledir: hukuki çerçeve yeni bir demokratik düzen telkininin ve reformları somutlaştırmanın araçlarından biri olabilir.

Farklı siyasi ve kültürel gelenekler karşısında, evrensel ilkeler arayışı boşuna bir çaba gibi görünmektedir. Köklü Batılı devletlerle yeni belirlemekte olan demokrasiler arasındaki farklar bir yana, mevcut anayasal modeller de son derece çeşitlilik göstermektedir; ABD'deki "başkanlık sistemi", Fransa'daki "iki başlı yürütme", ya da Westminster modeli parlamenter yürütme ilk akla gelen örneklerdir. Bazı ülkeler, anayasal denetleme yetkilerini ABD Yüksek Mahkeme modelini temel alan mahkemelerine verirken, diğer ülkelerde (örneğin, Birleşik Krallık'ta) mahkemeler kararı Parlamento'ya bırakmaktadır. Tek bir sistem tipinde bile çok çeşitli farklılıklar gözlenebilir - örneğin, Birleşik Krallık, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda'da güvenlik ve istihbarat için birbirinden oldukça farklı modeller ortaya çıkmıştır.²⁷

Bu sebepten ötürü, anayasal farklılıklara bakmaksızın iç hukuka dâhil edilebilecek bir yasa modeli veya basit bir plan sunmaktan kaçınmış bulunuyoruz. Daha ziyade, bu farklılıklara bakmaksızın beliren ortak sorunları tespit ettikten sonra, hem asgari demokratik standartlar önerme, hem de çeşitli ülkelerdeki iyi yasal uygulamalardan örnekler verme yoluyla,

27 Lustgarten, L, Leigh, I, (1994), In *From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* [Soğuktan Gelen: Ulusal Güvenlik ve Parlamenter Demokrasi], Oxford University Press. 15 ve 16. bölümler hesapverebilirlik sorununu daha ayrıntılı biçimde ele almaktadır.

bunların ne şekilde aşılabileceğine dair öneriler sunan bir yaklaşım geliştirmeye çalıştık. Önerilen hukuki standartlar, demokrasilerde güvenlik ve istihbarat servislerinin gözetimine dair iyi yasal uygulamaları bir araya toplayıp tartışmaya açarak, yerleşik ve yeni kurulan demokrasilerdeki yasa koyuculara, devlet çalışanlarına ve sivil toplum temsilcilerine yasa yapma üzerine kılavuz ilkeler ve seçenekler sunma niyeti taşımaktadır. Burada önerilen hukuki standartlar, demokratik gözetim adına yegâne ve mutlak çözümler olarak yorumlanmamalıdır. Söz konusu standartlar, daha çok belirli ulusal kuralların geliştirilmesinde kullanılabilecek bir ilkeler kümesini temsil etmektedir. Demokratik gözetim konusunda bir “altın kural” veya yasa var olamaz ve olmayacaktır.

Yöntem

İstihbarat ve güvenlik servislerinin hukuki standartlarıyla iyi uygulamalarının dört seviyede geliştirilmesi gerekmektedir. Bunların her biri, demokratik gözetimin birer katmanı olarak görülebilir ve her katman bir sonrakiyle ilişkilidir.

- Teşkilat düzeyinde iç denetim
- Yürütme eliyle denetim
- Parlamenter gözetim
- Bağımsız gözetim organlarınca yürütülen gözetim

İlk olarak, gözetim bizatihi teşkilat düzeyinde gerçekleştirilir. Bu düzeydeki denetim, yasaların ve hükümet politikalarının düzgün biçimde uygulanması, teşkilat direktörünün görev ve yetkileri, istihbarat ve dosyaların uygun biçimde idaresi, özel yetkilerin hukuka uygun biçimde kullanımı ve teşkilatın iç idaresi gibi konuları kapsar. Teşkilat düzeyinde bu türden iç denetim prosedürleri, yürütmenin, parlamentonun ve bağımsız organların dış demokratik gözetimi açısından esastır. Bu iç denetim mekanizmaları hükümetin politika ve yasalarının etkin, profesyonel ve hukuka uygun bir şekilde icra edilmesini sağlar.

İkinci katman, servislerin görevlendirilme ve önceliklendirilmesine odaklanan yürütme eliyle denetimdir. Servisler hususunda bakanlık bilgisi veya denetimi, örtülü eylemlerin denetimi, uluslararası işbirliği üzerindeki denetim ve bakanlığın yetkilerini kötüye kullanmasına karşı te-

minatlar buna dâhildir. Üçüncü katman, parlamentter gözetimdir. Denge ve kontrole dayanan sistemler servislerin genel politikasını, mali işlerini ve hukukiliğini denetlemek suretiyle önemli bir görev üstlenmektedir. Çoğu ülkede, servislerin işleyişi parlamentoların koyduğu yasalar üzerine temellenmektedir. Demokratik gözetimin dördüncü katmanı ise bağımsız gözetim organlarını içine almaktadır. Bunların rolü, yurttaşın bakış açısından (örneğin, ombudsman ya da parlamento komisyon üyesi), hükümet politikasının hemen icra edilmesinden sorumlu mercilerin bakış açısından (örneğin, başmüfettiş) ve vergi mükelleflerinin parasının söz konusu olduğu bir bakış açısından (bağımsız gözetim büroları) bağımsız bir denetim sürecini kapsar.

Demokratik gözetime dair bu çok katlı yaklaşıma görünür bir biçimde dâhil edilmemiş iki önemli aktör mevcuttur. İlk, yargı (uluslararası mahkemeler de dâhil olmak üzere) dışarıda bırakılmıştır. Bunun nedeni, yargının işleyişinin mevcut dört katmanın çeşitli yerlerinde, örneğin, özel yetkilerin kullanımı veya şikâyetlerin ele alınış biçimiyle alakalı olarak, ele alınıyor olmasıdır. İkincisi, bu yayının esas olarak (bağımsız) devlet kurumlarının rolüne odaklandığı için sivil toplum da dışarıda tutulmuştur. Yine de, bu belgedeki çeşitli hususlar üzerinden, örneğin, dosyaların ve istihbaratın ne şekilde idare edildiği, yurttaşların temsilcisi olarak parlamentonun rolü veya şikâyetlere dair mevcut prosedürler söz konusu olduğunda yurttaşın konumu da tartışılmaktadır.

Hukuki standart ve uygulama örnekleri demokratik toplumlarda yürütülen kapsamlı, karşılaştırmalı araştırmalara dayanmaktadır. Diğerlerinin yanı sıra, Arjantin, Avustralya, Belçika, Bosna-Hersek, Kanada, Estonya, Almanya, Macaristan, Lüksemburg, Hollanda, Norveç, Polonya, Güney Afrika, Türkiye, Birleşik Krallık ve ABD analiz edilen ülkeler örnekleri içerisindedir. Seçilen bu devletlerin hepsi de, yasamaları istihbarat gözetim yasalarını benimsemiş demokrasilerdir; kimileri parlamentter sisteme kimileri de başkanlık sistemine örnek teşkil etmektedir ve sahip oldukları çok çeşitli siyasi kültürlerin yanı sıra, kimileri yerleşik kimileriye yeni kurulmakta olan demokrasilerdir.

II. KISIM

TEŞKİLAT

BÖLÜM 4

GÖREV VE YETKİLERİN TANIMLANMASI

Güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının hesapverebilirliğine dair en önemli hususlardan biri, bu teşkilatların görev ve faaliyet alanlarının net bir biçimde tanımlanması gereğidir. Bu, yasa koymak suretiyle yapılmalıdır - yasalar, güvenlik ya da istihbarat teşkilatının görev tanımını yapma sorumluluğunun Parlamento'ya ait olduğunu ve bu rolün yasamaya danışılmadan değiştirilmemesi gerektiğini vurgulamalıdır. Geçiş devletlerinde, hükümetin teşkilattan kaynaklanan istismarlar karşısında koruma sağlamasına yardımcı olabilecek olan da bizi budur. Hukuki bir dayanak, ayrıca, bu teşkilatlara sıkça verilen istisnai yetkiler nedeniyle de gereklidir.

Güvenlik ve istihbarat servisleri ile diğer kurumlar, söz gelimi kolluk organları arasında net bir ayırım yapmak da ayrıca önemlidir; yetkilerin yasa tarafından belirlenmesi bunun gerçekleştirilmesine yardımcı olabilir. Bu türden net bir ayırım koyamamak ise hesapverebilirliğin sınırlarında belirsizliğe sebep olmakla kalmayıp, hem güvenlik hem de istihbarat teşkilatlarının sahip olduğu özel yetkilerin devlete yönelik herhangi bir büyük tehdidin bulunmadığı rutin durumlarda da kullanılması gibi bir tehlikeye yol açacaktır.

Bu noktada, ulusal güvenliğe yönelik tehditlerle suç teşkil eden fiiller arasında güç de olsa bir ayırım yapılmalıdır.²⁸ Terörizm ve casusluk devletin ve temel kurumlarının bütünlüğüne karşı tehdit oluşturmanın yanı sıra demokratik süreçlerin altını doğrudan doğruya oyan, hatta bu süreçlerle tezat oluşturan ve ceza gerektiren suçlardır. Organize suç ise farklıdır. Avrupa Konseyi bu hususta aşağıdaki tanımı kabul etmiştir:

Doğrudan veya dolaylı olarak malî veya diğer maddî bir çıkar için yıldırma, şiddet, kanunsuz hareketler yahut diğer yollar vasıtasıyla, birlikte hareket ederek ciddi suçlar işleme amacı taşıyan, üç ya da daha fazla şahıstan oluşan ve uzunca bir süredir var olan yapılandırılmış grupların gerçekleştirdiği yasadışı faaliyetlere organize suç denir.²⁹

28 İki arasında farklılar için Brodeur ve Gill 'in makalelerine bakınız. Brodeur, J.-P., Gill, P., Tölborg, D., (2003) *Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* [Demokrasi, Hukuk ve Güvenlik: Günümüz Avrupa 'sında İç Güvenlik Servisleri], Aldershot.

29 Avrupa Konseyi, 2002, *Crime Analysis: Organised Crime - Best Practice Survey* [Suç Analizi: Organize Suç-İyi Örnekler Araştırması] No. 4, s.6.

Uyuşturucu ve insan trafiği gibi organize suç da pek çok devletin gözünde belli başlı toplumsal ve iktisadi sorunlar arasındadır. Ne var ki bunlar idari mekanizmanın ayakta kalmasına veya istikrarına yönelik bir tehdit oluşturmazlar. Yine de, bu meseleler bir kaç devlette, özellikle bazı geçiş demokrasilerinde söz konusu düzeyde bir tehdit biçiminde algılanabilmekte ve dolayısıyla hukuken caiz bir biçimde “ulusal güvenlik”e karşı bir tehdit sayılabilmektedir.³⁰ Çoğu örnekte organize suçun belirgin özelliklerini belirleyen, derecesi, süresi ve komplo güdümlü altyapısıdır. Bu altyapı organize suç “adi” suçlardan ayırır fakat soruşturulması veya yok edilmesi sürecinde güvenlik ve istihbarat servislerinin kullanılmasını hukuken caiz kılan bir düzeye yükseltmez. Yine bazı durumlarda organize suç ile terörizm arasında ispatlanabilir bağlantılar olabilir fakat her vakada böyle bir varsayımda bulunulamaz. Sonuç olarak, bazı ülkelerde, güvenlik ve istihbarat teşkilatları organize suçun soruşturulmasından sorumlu ana teşkilat olmasalar da kolluk teşkilatlarına yardımcı olma yetkisiyle donatılmışlardır.³¹

Her halükarda, ulusal güvenliğin çeşitli boyutlarını ayrıntılı yasalar koyarak tanımlamak, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının yetkilerini “devletin güvenliğini korumak” gibi ifadeler kullanarak özünde açık-uçlu bırakmaktan kesinlikle daha iyidir. Ulusal güvenlik kavramının içini kati bir içerikle doldurmanın ne kadar önemli olduğu iki örnekle gösterilmektedir - bu örneklerden biri saygın bir uluslararası hakemin (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *bakınız* Kutu 6) , diğeri ise Bosna Hersek’te yakın zamanda kabul edilen bir yasadandır (*bakınız* Kutu 7) alınmıştır.

Tüm bunlara ilaveten, Avrupa Konseyi uzman raporuna başvurmak da faydalıdır. Söz konusu rapor “ulusal güvenliğe tehdit sayılabilecek diğer etmenleri” şu şekilde sıralamaktadır: “(a) devletin iktisadi refahına yönelik dış tehditler, (b) bankacılık ve para sistemini tehlikeye atması muhtemel düzeydeki para aklama faaliyetleri, (c) savunma, dış işleri ya da devletin hayati menfaatlerini etkileyen diğer konulara ilişkin elektronik verilere müdahale (d) tüm kamunun ya da önemli bir bölümünün güvenlik ya da refahını etkileyecek düzeydeki organize suçlar.”³²

30 “Her ülke, Devletin güvenliğinin belirli bir hükümetin iktidarının sürmesi ile aynı şey olmadığını akılda tutarak, ilgilendiği faaliyetlerin, Devletin ulusal güvenliğine tehdit oluşturacak ölçekte ya da önemde olup olmadığına karar vermelidir.” Avrupa Konseyi, Uzman Raporu: Avrupa Suç Sorunları Komitesi (CDPC), İç Güvenlik Servisleri Uzman Grubu (PC-S-SEC), İlave IV, Nihai Faaliyet Raporu, 40703, paragraf 3.2.

31 İngiltere’deki örneği için bkz: 1996 tarihli Birleşik Krallık İstihbarat Servisleri Yasası, Bölüm I. Söz konusu yasa, “polis kuvvetlerinin ve diğer icra organlarının ciddi suçların önlenmesi ve tespit edilmesi”ndeki ikincil rolüne atıfta bulunmaktadır.

32 Avrupa Konseyi, Uzman Raporu, paragraf 3.2.

KUTU 6: AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİ VE “ULUSAL GÜVENLİK”

Mahkemenin dayanarak, aşağıdaki aktiviteler -diğerlerinin yanı sıra- ulusal güvenliğe tehdit sayılabilir:

- casusluk (örneğin Klass/ Almanya Federal Cumhuriyeti, 6 Eylül 1978 tarihli hüküm, 48.paragraf);
- terörizm (keza);
- terörizmi kışkırtma/tasvip (19 Aralık 1997 tarihli Zana davası hükmü, 48-50. paragraflar);
- parlamenter demokrasinin devrilmesi (26 Mart 1987 tarihli Leander davası hükmü, 59. paragraf);
- şiddet içeren veya demokratik olmayan yollarla devletin bütünlüğünü veya güvenliğini tehdit eden ayrılıkçı radikal örgütler (Türkiye Birleşik Komünist Partisi ve Diğerleri davası 30 Ocak 1998 tarihli kararı, 39-41. paragraflar);
- askeri personeli asiliğe kışkırtma (Başvuru no. 7050/75 Arrowsmith/Birleşik Krallık – Avrupa İnsan Hakları Komisyonu Raporu. Kabul tarihi: 12 Ekim 1978).

Kaynak: AİHM içtihatı

Bosna Hersek kökenli yasa örneği, “ulusal güvenlik” kavramına ilişkin biza-tihi yasaya yazılmış bir tanımın artılarına işaret etmektedir. Bu tür bir yasa, öncelikle parlamenterlerin hayati ulusal güvenlik menfaatlerini tartışma sürecine doğrudan dâhil olmasına olanak tanımaktadır. Bu genel müzakere-ler çoğu zaman son derece aydınlatıcıdır ve yasanın niteliğine katkıda bulu-nurlar. Dahası, bu türden bir tanım, yasalar vasıtasıyla dile getirilen ulusal güvenlik menfaatlerinin kovalanması sırasında girişilen istihbarat uygula-malarına meşruiyet katar. Ulusal güvenliğin boyutlarını netlikle tanımlayan bir yasaya sahip olmak, bu sayede, bir ulusu istihbarat servislerinin siyasilleş-mesinden ve düpedüz istismarlarından korumaya yardımcı olur.

Teşkilatların görev ve yetkilerine dair ikinci bir önemli husus bölgesel yet-kiler ve farklı düzeydeki yükümlülüklerdir. Bu sayede, dört ayrı değişken faktör belirlemek mümkün olmaktadır: iç (yurtiçi) istihbarat servisi, dış (yurtdışı) istihbarat servisi, istihbaratın toplanması ve analiziyle sınırlı gö-revler, teşkilatların yurtiçi ya da yurtdışından gelen güvenlik tehditlerine karşı faaliyette bulunmasını sağlayan görevler. İlk iki faktörle ilişkili ola-rak, yurtdışında yetkileri bulunan teşkilatlardan “istihbarat servisi”, yurti-çi yetkilere sahip olan teşkilatlardan ise “güvenlik servisi” diye söz etmek adeta genelleşmiş bir uygulamadır. “İstihbarat servisleri” de “güvenlik ser-visleri” de insiyatifi büyük oranda ele alan yetkilere sahip olabilirler; ya da yetkileri istihbaratın toplanıp analiz edilmesiyle sınırlanmıştır. Devletler, bu faktörleri bir araya getirerek farklı tiplerde kurumsal düzenlemelere gitmişlerdir:

- A. (Hem iç hem de dış) güvenlik ve istihbarat için tek bir teşkilat; Bosna Hersek, Hollanda, İspanya ve Türkiye’de olduğu gibi.
- B. İç ve dış istihbarat ve güvenlik için ayrı veya birbiriyle örtüşen bölgesel yetkileri bulunan ayrı teşkilatlar; Birleşik Krallık, Polonya, Macaristan ve Almanya’da olduğu gibi.
- C. Bir iç güvenlik teşkilatının bulunduğu fakat devletçe tanınmış veya fiili bir yabancı istihbarat teşkilatının bulunmadığı durumlar; Kanada örneğindeki gibi.

KUTU 7: ULUSAL GÜVENLİĞİN YASADAKİ TANIMI (BOSNA HERSEK)

Bu yasanın amaçları doğrultusunda, “Bosna Hersek’in güvenliğine yönelik tehditler” ifadesi Bosna Hersek’in egemenliğine, toprak bütünlüğüne, anayasal düzenine ve temel iktisadi istikrarına yönelik saldırıların yanı sıra aşağıda belirtilen, küresel güvenliğe yönelik ve Bosna Hersek’e zarar verici tehditler olarak anlaşılacaktır:

1. uluslararası terörizm de dahil olmak üzere terörizm;
2. Bosna Hersek’e yönelik veya Bosna Hersek’in güvenliğine başka yollarla zarar veren casusluk;
3. Bosna Hersek’e yönelik veya Bosna Hersek’in güvenliğine başka yollarla zarar veren sabotaj;
4. Bosna Hersek’e yönelik veya Bosna Hersek’in güvenliğine başka yollarla zarar veren organize suç;
5. Bosna Hersek’e yönelik veya Bosna Hersek’in güvenliğine başka yollarla zarar veren uyuşturucu, silah ve insan trafiği;
6. kitle imha silahlarının, bunların bileşenlerinin veya üretimleri için gerekli olan malzeme ve gereçlerin uluslararası ölçekte yasadışı çoğalması;
7. uluslararası kontrol altında bulunan ürün ve teknolojilerin yasadışı trafiği;
8. uluslararası insani hukuk altında ceza gerektiren eylemler ve Bosna Hersek içerisindeki etnik veya dini gruplara karşı şiddet yahut gözdağı içeren organize eylemler

Kaynak: 2004 Tarihli Bosna Hersek İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Kanunu, madde 5.

Amerika Birleşik Devletleri ya da Almanya gibi federal devletlerdeki istihbarat servislerinin özel durumundan ayrıca söz etmek gerekir. Almanya’nın federal devlet yapısından ötürü, 16 Alman eyaletinin (*Bundesländer*) her birinin kendi istihbarat servisi vardır (*Landesamt für Verfassungsschutz*). Bu servisler birbirleriyle ve federal istihbarat servisiyle (*Bundesamt für Verfassungsschutz*) işbirliği içindedirler. Ekseriyetle, istihbarat servislerinin sayısı ne kadar artarsa gözetim mekanizmasının bölünme tehlikesi de o kadar büyüyecektir.

İstihbarat servisinin yurtdışında faaliyet gösterme yetkisine sahip olduğu hallerde, devletin kendi yurttaşlarının konumuna dair teminatlara da rastlanmaktadır (*bakınız* Avustralya Gizli İstihbarat Servisi ve Savunma Sinyalleri Direktörlüğü'nü düzenleyen mevzuat)³³. İstihbarat servislerinin özel yetkilerinin kullanım ve denetimi bir sonraki bölümde ayrıca ele alınmıştır.

Siyasi Tarafsızlığın Korunması

Otoriterlik sonrası toplumlarda, çoğu zaman, diktatörlük rejimlerini kendi halklarından gelecek ayaklanmalardan korumakta kullanılan, geniş yetkiler ve çok kapsamlı güçlerle donatılmış güvenlik ve istihbarat servislerine dair canlı hatıralar mevcuttur. Bu tür rejimler, siyasi muhalefeti bastırmak, herhangi bir gösteriyi önlemek ve sendika liderlerini, medyayı, siyasi partileri ve diğer sivil toplum örgütlerini bertaraf etmek için servisleri kullanmışlar, servisler de bu yolla yurttaşların siyasi ve gündelik yaşamına derinden müdahale etmişlerdir. Demokrasiye geçişin ardından yeni liderler servislerin görev ve yetkilerini kısıtlayıp, siyasi tarafsızlığını güvence altına almak konusunda kararlılık sergilemişlerdir. 2001 Tarihli Arjantin Ulusal İstihbarat Yasası bu yaklaşımın net bir örneğidir. Bu yasa, diğer şeylerin yanı sıra, hükümet görevlilerinin siyasi muhaliflerine karşı

KUTU 8: HÜKÜMET GÖREVLİLERİNİN ÜLKE İÇİNDEKİ SİYASİ MUHALİFLERİNE KARŞI SERVİSLERİ KULLANMASINI ÖNLEME AMACI İÇEREN TEMİNATLAR (ARJANTİN)

"Hiçbir istihbarat teşkilatı :

1. Baskıcı faaliyetlerde bulunmayacak, zorlayıcı yetkiler taşımayacak, polis vazifesi üstlenmeyecek ve mahkeme kararı ya da yasanın onayı olmadan cezai soruşturma yürütmeyecektir.
2. Irkı, dini, özel hayat sınırlarına giren faaliyetleri ve siyasi ideolojisinden dolayı veya tarafı organizasyonlara, toplum örgütlerine, sendikalara, topluluklara, kooperatiflere, yardım, kültür veya işçi organizasyonlarına üyelik sebebiyle ya da herhangi bir alanda sürdürülen yasal faaliyetlerden dolayı hiç kimse hakkında bilgi edinmeyecek, istihbarat toplamayacak ya da veri saklamayacaktır.
3. Ülkenin kurumsal, siyasi, askeri, toplumsal ve iktisadi durumu, dış politikaları ve hukuka uygun biçimde kurulmuş siyasi partilerin varlığı üzerinde nüfuz kullanmayacak, kamuoyu, bireyler, medya veya hukuka uygun biçimde kurulmuş herhangi bir oluşum üzerinde etki oluşturmayacaktır."

Kaynak: 25520 no'lu Ulusal İstihbarat Yasası, Madde 4. (Arjantin).

33 2001 tarihli İstihbarat Servisleri Yasası (Milletler Topluluğu), 15. bölüm.

servisleri kullanmasını önlemeyi amaçlayan kurumsal ve hukuki teminatlar içermektedir. (*bakınız* Kutu 8).

En İyi Uygulama

- Güvenlik veya istihbarat teşkilatının rolü net bir biçimde tanımlanmalı, ulusal güvenliğe ve sivil toplumun yapısına yönelik ciddi tehditler barındıran ve ayrıntılarıyla belirlenmiş hususlarla sınırlı olmalıdır.
- Ulusal güvenliğe ve sivil toplumun düzenine yönelik tehditler kavramı yasal olarak tarif edilmelidir;
- Güvenlik ya da istihbarat servisinin bölgesel yetkileri net bir biçimde tanımlanmalı ve bölge dışında faaliyet gösterecek güçler teminatlarla dengelenmelidir;
- Teşkilatın güç ve yetkileri parlamentonun koyduğu yasalarda net bir biçimde tanımlanmalıdır;
- Özellikle otoriterlik sonrası devletlerde, güvenlik ve istihbarat servislerinin ülke içindeki siyasi muhaliflere karşı kötüye kullanılmasını önlemek için hukuki ve kurumsal teminatların bulunması önemlidir.

BÖLÜM 5

DİREKTÖR ATAMA

İstihbarat ve güvenlik teşkilatlarını düzenleyen yasaların ele aldığı en önemli hususlardan biri de direktör atama sürecidir. Atanan kişinin liderlik, dürüstlük, bağımsız olabilmek gibi kişisel nitelikler taşıması gerekmektedir. Direktörlük, haliyle bir yönetici pozisyonu olacağından atama sürecinin de pozisyonu sağlamlaştırıp teminat altına alması önemlidir. Arzu edilir olan, yürütme üyelerinin, (devletin başı, ya da karma sistemde başbakan), tavsiye üzerine, bu tür atamaları yaparken insiyatifi ele almalarıdır.

Asgari koşullar altında, atamanın yürütmenin dışından gelecek incelemelere açık olması gerekmektedir. Ne var ki, üst düzey idari pozisyonlar söz konusu olduğunda, bu incelemelerin ne şekilde yürütüldüğü bir anayasal gelenekten diğerine değişkenlik göstermektedir. Bazı ülkelerde (örneğin Birleşik Krallık'ta) istismara karşı güvenceler kuvvetini belirli bir gelenekten almaktadır; bu geleneğin bozulması ise siyasi eleştiriye ve bağımsız görevlilerin tenkitine yol açacaktır. Diğer devletlerde, yasamanın atamayı veto ettiği ya da görüş bildirdiği resmi bir onay veya istişare süreci oldukça yaygındır. Bu süreç, resmi atamaların parlamento tarafından onaylanması gerektiği ya da, başka bir şık olarak, atamaların parlamento oyuyla (örneğin, ABD Anayasası altında, federal çalışanlara ve yargıçlara verilen Kongre onayı) durdurulabileceği yolunda bir anayasal şart vasıtasıyla sağlama bağlanabilir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, önerilen bir aday üzerinde uzlaşmama kararı, veto oyunun *de jure** sonuçlarına yol açmayabilecekse de çoğu zaman, *de facto*** benzer sonuçlar doğuracaktır. Belçika, Avustralya ve Macaristan da dikkate değer başka uygulamalara örnek teşkil etmektedir. Belçika'da, Genel Direktör göreve başlamadan önce İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Kalıcı Komitesi başkanı önünde yemin etmek zorundadır.³⁴ Avustralya'da, Başbakan önerilen atamayla ilgili olarak Temsilciler Meclisi'nde Muhalefet Lideri ile istişareye girmelidir (bakınız Kutu 9). Bu şartın amacı direktörün atanması konusunda geniş tabanlı si-

* de jure: yasalara göre (ç.n.)

** de facto: fiilen (ç.n.)

34 1991 tarihli Polis ve İstihbarat Servislerinin Murakabesini Düzenleyen Yasa, 17. madde

yasi desteğin toplanmasıdır. Süreç her ne olursa olsun bu prosedürlerin ortak noktası, adayın ismi yalnızca hükümet tarafından önerilebileceği için inisiyatifin hükümette olması, fakat parlamentonun da denetim vazifesi üstlenmesidir. Parlamentonun denetleyici rolü uygun olmayan adayların önerilmesini peşinen önleyebilir, hükümet içerisinde müzakereye yol açabilir ve kimi zaman, siyasi uyuşmazlıktan kaçınmak ve iki tarafı da temsil bir yaklaşımı güvenceye almak amacıyla diğer siyasi aktörlerle uzlaşılmasını sağlayabilir.

KUTU 9: DİREKTÖR ATAMASINDA PARLAMENTONUN ROLÜ (AVUSTRALYA)

“(...) Başbakan, Genel Direktör olarak atanacak kişi konusunda Yönetici-İdareci’ye (Devletin Başı) tavsiyede bulunmadan önce Temsilciler Meclisi’nde Muhalefet Lideri ile istişareye girmelidir.”

Kaynak: 2001 Tarihli İstihbarat Servisi Yasası, 3/17.

Macar hukuku da yürütmenin direktör atama sürecindeki rolüne dair ilgiye değer bir örnek sunar; zira, ilgili yasa hem ilgili Bakan’a hem de Başbakan’a atıfta bulunmaktadır (*bakınız* Kutu 10). Macaristan modeli, atama sürecine dâhil olan bakanlar kurulu üyelerinin sayısını artırmak suretiyle siyasi karar mercileri arasında daha geniş çaplı bir siyasi görüş birliği yaratmayı hedeflemektedir.

KUTU 10: DİREKTÖR ATAMASINDA YÜRÜTMENİN ROLÜ (MACARİSTAN)

Bölüm 11, 2

Yönetme yetkisi dahilinde, Bakan (...)

j) Genel Direktörlerin atanması ve görevden alınmasına ilişkin olarak Başbakan’a önerilerde bulunacaktır.

Kaynak: Macaristan Hukuku, 1995 Tarihli ve CXXV Sayılı Ulusal Güvenlik Servisleri Yasası

Atama sürecinden ayrı olarak, hem Direktöre uygunsuz biçimde baskı yapılmasını hem de direktörlük pozisyonunun suistimalini önleme amaçlı teminatların bulunması gerekmektedir. Dolayısıyla, Polonya’dan bir yasa örneğinde görüldüğü üzere, işinde kalabilme hakkını -kusurlu davranışta kaldırılmaya tabi olmak suretiyle- teminat altına alan şartlara sıkça rastlanabilmektedir (*bakınız* Kutu 11).

KUTU 11: TEŞKİLAT BAŞKANI'NIN GÖREVDEN ALINMA GEREKÇELERİ (POLONYA)

Madde 16

Teşkilatın Başkanı aşağıdaki durumlarda görevden alınabilir:

görevden istifa, Polonya vatandaşlığından çıkma ya da başka bir ülkenin vatandaşlığına geçme, işlenmiş bir suç ya da vergi suçundan dolayı geçerli bir mahkeme kararı ile hüküm giymiş olma, vazifeye uygunluğunu yitirme, üç ayı aşkın bir süre boyunca devamlı olarak süren bir hastalık dolayısıyla görevini ifa edememe.

Kaynak: 24 Mayıs 2004 Tarihli İç Güvenlik Teşkilatı ve Dış İstihbarat Yasası, Varşova.

En iyi Uygulama

- Güvenlik ya da istihbarat teşkilatı direktörünün atama süreci, gerekli asgari nitelikler ya da görevden alınmayı gerektiren etmenler yasalar tarafından oluşturulmalıdır;
- Atama yürütmenin dışından gelecek ve tercihen parlamento tarafından yürütülecek incelemelere açık olmalıdır;
- Tercihen, parlamento içindeki muhalefet direktör atama sürecine dahil olmalıdır;
- Yasalar, direktöre uygunsuz biçimde baskı yapılmasına ve direktörlük pozisyonunun suistimaline karşı teminatlar (örneğin, -kusurlu davranışta kaldırılmaya tabi olmak suretiyle- işinde kalabilme hakkı) içermelidir;
- Yasa, atama ve görevden alma ölçütlerini net bir biçimde tarif etmelidir;
- Tercihen, atama sürecine birden fazla bakanlar kurulu üyesi dâhil olmalıdır; örneğin, devletin başı/başbakan ve ilgili bakan.

BÖLÜM 6

ÖZEL YETKİLERİN KULLANIMINA ONAY VERME

Kimi istihbarat organları yalnızca raporlama ve analiz çalışması yapmaktadır (örneğin Ulusal Değerlendirme Ofisi (Avustralya), İstihbarat Kurulu (Estonya) ya da Birleşik İstihbarat Komitesi (Birleşik Krallık)). İstihbarat toplamak gibi daha insiyatifi ele alan (proaktif) yetkilere sahip oldukları durumlardaysa, genellikle özel kanun yetkileriyle donatılmaktadırlar. Bu teşkilatların rolü güvenliğe yönelik tehditlere karşı faaliyette bulunmayı, bu tehditlere engel olmayı, aktif olarak istihbarat toplamayı ya da ulusal güvenlik alanında yasa uygulayıcılığı kapsadığında ise, özel yetkileri daha da artmaktadır. Bundan dolayı “özel yetkiler” ifadesinden kasıt, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarına sivil özgürlükleri doğrudan etkileyen artırılmış yetkiler atanmasıdır. (*bakınız* Kutu 12).

KUTU 12: İÇ GÜVENLİK VE İSTİHBARAT SERVİSLERİNİN ÖZEL YETKİLERİ

Bilgi toplamak, istihbarat servislerinin insan haklarının, özellikle de özel hayata saygı hakkının, kısıtlanmasına olanak tanıyan istisnai ya da özel yetkilere sahip olmasını gerektirebilir. Aşağıdaki faaliyetler özel yetkiler olarak ayırt edilebilir;

1. istihbarat izi sürmenin yanı sıra gözetim ve istihbarat kaydı tutmak;
2. etrafı çevrili mekanlarda arama yapmak ya da kapalı nesnelere aramak;
3. mektup ve diğer gönderileri, gönderenin ya da alıcının rızası olmadan açmak;
4. Veri tabanlarına gizlice girmek, veri tabanlarını gizlice kopyalamak veya bozmak çalıntı ya da sahte kimlik, anahtar, özel yazılım veya sinyaller kullanmak;
5. yurtiçindeki ya da yurtdışı kaynaklı- konuşmaları, telekomünikasyonu, ya da diğer veri aktarım ya da hareketlerini dinlemek, kaydetmek ve takibe almak;
6. kullanıcı kimliklerine ve meydana gelmiş yahut gelecek tüm telekomünikasyon trafiğine ilişkin bilgileri almak amacıyla kamu telekomünikasyon şebeke tedarikçileri ve kamu telekomünikasyon hizmet sağlayıcılarına başvurmak;
7. gözlem teçhizatı döşemek amacıyla her yere girebilmek.

Kaynak: Best, Richard., (2001) *Intelligence Issues for Congress* [Kongre için İstihbarat Meseleleri], Kongre Araştırma Servisi, Washington DC.

Güvenliğe yönelik tehditler sıradan suç faaliyetlerinden daha ciddi sayıldığından, güvenlik ve istihbarat servislerine bahşedilen yetkiler, tipik olarak, polise ya da diğer icra organlarına bahşedilenlerden daha kapsamlıdır.

Burada, uygun bulunan kati yetkileri tanımlamaya ya da kısıtlamaya yeltendiğimiz düşünülmesin. Bu ifademizin tek istisnası, devlete yönelik tehdit ne olursa olsun azaltılmayan (istisna yapılamayan) insan haklarının korunmasından doğan uluslararası hukuki standartların gözetilmesi yolundaki asgari gerekliliktir; örneğin, suikast yahut işkence, hiçbir koşulda kamu çalışanlarının kullanabileceği, devletçe onaylanmış yöntemler arasında yer alamaz.

11 Eylül'ü takip eden günlerde, Avrupa Konseyi uluslararası terörle mücadele yolunda girişilen çabalar çerçevesinde özel yetkilerin kullanımı düzenleyecek asgari standartların bir listesini çıkarma gereği hissetmiştir (*bakınız* Kutu 13).

İstihbarat Bilgilerinin Muhakeme Hukukunda Kullanılması

Uluslararası hukukun gözetilmesi koşuluyla, güvenlik ya da istihbarat teşkilatlarına bahşedilen özel yetkiler, ele alınan ülkenin icra organlarının sahip olduğu olağan yetkiler ve cezai adalet ile ceza muhakemeleri usulünün takip ettiği model bağlamında anlaşılmalıdır. Özel yetkiler telefon dinleme, gizli dinleme, posta ve elektronik iletişimin ele geçirilmesi, gizlice kameraya alma, mülke, araçlara ya da bilgisayar sistemlerine izinsiz girmeyi içerebilir. Hukuk sistemleri bu tekniklerinin kullanımının genel ilkeleri - mesela, emlak kanununun genel ilkelerini- ne düzeyde ihlal ettiği hususunda farklılık göstermektedir. Her halükarda, bu tür gözetleme yöntemlerinin özel yaşama müdahale ettiği yönündeki kaygıların, söz konusu yöntemlerin hukuka dayandırılmasını ve denetime tabi tutulmasını gerekli kıldığı genel kabul görmüştür.

Bazı ülkelerde, mesela Almanya'da, istihbarat teşkilatlarından edinilen kanıtlar cezai kovuşturma sırasında kullanılırken, başka ülkelerde bu tür kanıtlar herhangi bir yasal kovuşturmada ancak ikinci dereceden bir rol oynamaktadır. Bazı sistemlerde, örneğin İrlanda ve İspanya'da, terörizm iddiası içeren davalar, özel olarak oluşturulmuş ve istihbaratın paylaşılabilirliği mahkeme yahut divanlarda görülmektedir. Keza, delillerin değerlendirildiği dava süreci ister tahkik sistemine ister işbirliği sistemine göre yönetilmiş olsun, tetkik hakimi ya da bağımsız savcı kullanan ülkeler arasında cezai soruşturma hususunda bile önemli farklılıklar gözlemlenmektedir.

İşte bu önemli farklardan ötürü, gözetim konusunun özel yetkilerle ilgili sorunsallarına ayrıntılı bir ortak yaklaşım öngörmek gerçekçi olmayacaktır. Burada sunulan tavsiyeler, operasyonel denetimin ayrıntıları ya da ayrıntılı insan hakları standartları değil, gözetim üzerine yoğunlaşmaktadır. Dolayısıyla, asgari düzeyde kabul edilebilir bir yaklaşıma dair yorumlarımız, hukukun üstünlüğüne ve orantılılık ilkesine yoğunlaşan daha üst ve genel bir seviye ile sınırlıdır.

KUTU 13: AVRUPA KONSEYİ BAKANLAR KOMİTESİ'NİN 2002 İNSAN HAKLARI VE TERÖRLE MÜCADELE HAKKINDAKİ İLKELERİ'NDEN SEÇMELER

- II Keyfi uygulamanın yasaklanması** Devletlerin terörle mücadele konusunda aldığı tüm tedbirlerin her tür keyfiyetten ve ayrımcı ya da ırkçı muameleden uzak, insan haklarını ve hukukun üstünlüğünü gözetilen tedbirler olması ve uygun murakabeye tabi olması gerekir.
- III Terörle mücadele doğrultusundaki tedbirlerin hukuka uygunluğu** 1. Devletlerin terörle mücadele amacıyla aldıkları tüm tedbirlerin hukuka uygun olması gerekir. 2. Alınan herhangi bir tedbirin insan haklarını kısıtlaması halinde, bu kısıtlamaların mümkün olduğunca açık bir şekilde ifade edilmesi, gerekli olması ve güdülen amaçla orantılı olması gerekir.
- IV İşkencenin mutlak surette yasaklanması** Her şart altında, özellikle de, kişinin şüphelenildiği ya da hüküm giymiş olduğu eylemin türünden bağımsız olarak, kişinin yakalanması, sorgulanması ve alıkonulması esnasında işkence, insanlık dışı ya da küçültücü muamele ya da cezalara başvurulması mutlak surette yasaktır.
- V Devletin güvenlik birimleri bünyesinde herhangi bir yetkili merci tarafından kişisel bilgilerin toplanması ve incelenmesi** Terörle mücadele kapsamında, devletin güvenlik birimleri bünyesinde herhangi bir yetkili merci tarafından kişisel bilgilerin toplanması ve incelenmesi, bu tür bir bilgi toplama ya da inceleme işlemi eğer şu şartları haiz ise özel hayata saygı ilkesine müdahale edilmesini gerektirebilir: (i) ulusal kanunlarda yer alan uygun hükümler uyarınca gerçekleştirilmişse; (ii) bilgi toplama ve incelemenin gerekli bulunma amacıyla orantılı ise; (iii) bağımsız bir harici makamanın gözetimine tabi olabiliyorsa.
- VI Özel hayata müdahale eden tedbirler** 1. Terörle mücadele amacıyla alınan ve özel hayata müdahale eden tedbirlerin (özellikle üst arama, ev arama, gizli dinleme, telefon dinleme, muhaberatın takibi ve gizli ajanların kullanılması) kanunda yeri olması gerekir. Bu tür tedbirlerin hukuka uygun olmadığı iddiasıyla mahkemeye başvurmak imkânı olmalıdır. 2. Terörle mücadele doğrultusunda alınan tedbirlerin, mümkün mertebe, öldürmeye yönelik güç kullanımını asgari düzeye çekecek şekilde yetkili makamlarca planlanması ve denetlenmesi gerekir. Bu çerçevede güvenlik güçlerinin silah kullanması, kişilerin hukuka aykırı şiddetten korunması amacıyla ya da hukuka uygun şekilde kişileri yakalama ihtiyacıyla orantılı olmalıdır.
- XV Olağanüstü hallerde askıya alma ihtimali** [...] 2. Devletler, hiçbir zaman ve terör eylemine karıştığından şüphelenilen kişinin fiili ne olursa olsun, ya da söz konusu kişi bu tür faaliyetlerden hüküm giymiş olsa bile, uluslararası mekanizmalar tarafından teminat altına alınmış olan kişinin yaşama hakkı, işkencenin ya da insanlık dışı ya da küçültücü muamele ya da cezanın yasaklanması, mahkumiyet kararları ve alınan tedbirlerin yasalara uygunluğu, ya da ceza kanununun geriye dönük olarak uygulanmasının yasaklanması ilkelerini askıya alamazlar.

Kaynak: Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İnsan Hakları ve Terörle Mücadele Hakkındaki İlkeleri; kabul tarihi, 11 Temmuz 2002. http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp

Özel Yetkilerin Gözetimi

McDonald Komisyonu (Kanada Kraliyet Atlı Polisi'nin istismar vakalarını araştırmakla görevli komisyon) 1980 yılında sunduğu raporda, özel yetkilerin gözetiminin, büyük önem teşkil eden gözetleme alanıyla ilgili olarak ne anlama geldiği konusunda yapıcı bir yol göstermede bulunmuştur. McDonald Komisyonu, tacizkâr gözetleme faaliyetleri karşısında özel hayatın korunmasını teminat altına almak için dört genel ilke önermektedir:

- hukukun üstünlüğü katiyetle gözetilmelidir;
- soruşturma teknikleri, soruşturma altındaki güvenlik tehdidi ile orantılı olmalı ve sivil özgürlüklerle demokratik yapılara gelebilecek olası zararlar göz önüne alınmalı, bu iki etmen tartılmalıdır;
- mümkün mertebe daha az tacizkâr seçenekler kullanılmalıdır; ve
- takdir hakkının denetimi birden fazla katmana yayılmalıdır; böylece, özel hayata yönelik tacizin boyutu genişledikçe, gerekli iznin de bir o kadar yüksek bir düzeyden gelmesi gerekecektir.³⁵

McDonald Komisyonu ilkelerine beşinci bir husus eklemek yerinde olacaktır: istisnai yetkileri düzenleyen yasaların kapsamlı olması gerekir. Şayet yasalar kullanılan istihbarat toplama tekniklerinden yalnızca bir kısmını ele alıyorsa, teşkilat, üzerinde daha az düzenlemeye gidilmiş yöntemlere (örneğin, teşkilat haricinden onay gerektirmeyenlere) başvurmaya özde teşvik edilmiş olacaktır. Bu durum McDonald Komisyonu'nun üçüncü ilkesinin önemini de pekiştirmektedir. Almanya, Hollanda ve Birleşik Krallık hukuku, bu konuda kapsamlıca hazırlanmış yasa örnekleri sunmaktadır.³⁶ Birleşik Krallık'ta ilgili yasanın salt gözetlemeyi değil kişiler üzerinden istihbarat toplamayı da kapsadığı belirtilmelidir.

Her halükarda, McDonalds Komisyonu ilkeleri, gözetimi üç ana başlık altında tartışabilmek açısından kullanışlı bir çerçeve sunmaktadır: hukukun üstünlüğü ilkesi, orantılılık ilkesi, özel yetkilerin kötüye kullanılmasına karşı geliştirilecek denetimler.

35 Kanada Kraliyet Atlı Polisinin (RCMP) Belirli Faaliyetlerini Soruşturma Kurulu, 1980, *Freedom and Security under the Law* [Hukuk Altında Özgürlük ve Güvenlik], Cilt. 1, s.513'ten itibaren.

36 1994 tarihli Alman Sicherheitsüberprüfungsgesetz; 2002 Tarihli Hollanda İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Yasası; 2000 tarihli Birleşik Krallık Tahkikat Yetkilerini Düzenleme Yasası.

Hukukun üstünlüğü: Hukukun üstünlüğü, güvenlik servislerinin kullandığı özel yetkilerin hukuka dayanmasını gerektirir. Bu sebepten ötürü, söz gelimi telefonları dinlemek ya da gizlice dinlemek için özel bir yasal izin gerekmektedir. En arzu edilir olanı, özel yetkileri kullanmanın gerekçesi, kimlerin hedef alınabileceği, tam olarak hangi yolların kullanılabileceği ve bunların ne kadar süre boyunca kullanılabilmesi gibi konularda yasanın açık ve net olmasıdır. Bu hususların bazıları bir yetki belgesinde ya da benzeri bir düzenlemede tarif edilebilir, ama kesin ve net talimatların verilmesi son derece önemlidir.

KUTU 14: AVRUPA İNSAN HAKLARI MAHKEMESİNİN ÖZEL HAYATA SAYGI DAVALARI

Avrupa İnsan Hakları Sözleşme'sinin 8. maddesi altında görülen bir dizi davada, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi telefon dinleme, özel muhaberat sistemlerini dinleme ve gizlice dinleme cihazı yerleştirme gibi istisnai yetkiler için net bir hukuki dayanak gerekliliğini onaylamıştır. Dahası, Mahkeme, bu yetkileri hukuki rejimin netliğine, öngörülebilirliğine ve erişilebilirliğine odaklanan bir "yasanın niteliği" testine tabi tutmaktadır (bakınız Kutu 5). Telefon dinlemeyi düzenleyen yasalar, özellikle kimlerin telefonlarının dinlenebileceği, telefonların hangi suç iddialarıyla ve ne kadar süreyle dinlenebileceği gibi konularda yetkililere verilen takdir hakkının kapsamını makul bir açıklıkla belirtmediği ve konuşma kayıt ve transkriptleri hususunu ele almadığı için yasanın niteliği testini geçememiştir. Benzer biçimde, bir avukatla müvekkili arasındaki hukukun imtiyazlı muhaberat, bu muhaberatı kayda almak gibi bir kararın alt düzey bir istihbarat çalışanının yetkisine bırakılmasını değil, dinleme karşısında daha nitelikli bir korumayı gerektirir. Bu kararlar evrensel ölçekte uygulanabilirlikten yoksun tek bir insan hakları sözleşmesi altındaki standartları gözetmeler de, istisnai yetkilerin kullanımı konusunda hukuku tam bir titizlikle temel alan bir yaklaşımın göstergesidirler.

Kaynak: Harman ve Hewitt / Birleşik Krallık (1992) 14 EHRR 657; Tsavachadis / Yunanistan, Başvuru No. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; Malone / Birleşik Krallık (1984) 7 EHRR 14; Khan / Birleşik Krallık, 12 Mayıs, 2000, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (2000); BHRC 310; P G; J.H. / Birleşik Krallık, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 25 Eylül 2001, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Üçüncü Daire; Leander / Sweden (1987) 9 E.H.R.R. 433.

Gözetim gibi istisnai yetkiler, istihbarat toplama ve güvenlik ve istihbarat servisleri için yasal muafiyet ve imtiyazlar Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi altında orantılılık ilkesine tabidir. Dolayısıyla, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ulusal güvenlik sebepleriyle telefonların dinlenmesine izin veren yasaların Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. maddesi uyarınca demokratik toplumun menfaatine olup olmadığını göz önüne almak amacıyla yasanın niteliği testini uygulamıştır.³⁷ Bu sırada, muhtelif ülkelerde bu yetkilerin onayına ve incelenmesine yönelik kurumsal teminatların kapsamını da göz önünde tutmuştur. Aynı yaklaşım, güvenlik dosya-

37 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 1979, 'Klass FRG'ye Karşı', no: 2 EHRR 214; 1985, 'Mersch Lüksemburg'a Karşı' 43 D ve R 34.

larının açılma ve saklanmasına izin veren yasalar üzerinde de uygulanmıştır.³⁸

Özel yetkilerin kötüye kullanılması: Özel yetkilerin kötüye kullanılmasına karşı denetim mekanizmaları bulunması önemlidir. Bu denetimler, özel yetkilerin onaylanma sürecini, izin geçerlilik süresini, edinilen herhangi bir malzemenin ne şekilde kullanılabileceğini ve bu yetkiler sebebiyle istismara uğradıklarını iddia eden kişilere yönelik çareleri kapsayabilir (bakınız Bölüm 21). Aşağıdaki örneklerde de görüldüğü gibi, kontroller yetkilerin kullanımından önce veya sonra devreye sokulabilir.

Pek çok sistem, gözetim veya istihbarat toplama işleminin öncesinde teşkilat haricinden bir kişinin onayının alınmasını gerektirmektedir. Bu kişi bir hâkim (Bosna Hersek, Estonya ve Kanada'da olduğu gibi), bir mahkeme (İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Yasası uyarınca Hollanda'da veya Dış İstihbarat Gözetim Yasası uyarınca ABD'de olduğu gibi) ya da bir bakan (Birleşik Krallık'ta olduğu gibi) olabilir. Sonuncu örnekte, bakan aynı zamanda yürütmenin de üyesi olduğundan, siyasi istismara karşı tam ve düzgün kontrollerin varlığı önemlidir. Bu bağlamda, Almanya örneği dikkate değer bir özellik taşımaktadır; Almanya'da yasalar, bakanın özel yetkilerin kullanımına onay vermesini ve özel yetkileri istihbarat gözetimi parlamento komitesine raporlamasını gerektirmektedir.³⁹

İstihbarat etkinliğinin sonrasında devreye sokulan denetimler, neyin (örneğin, kasetler, fotoğraflar, transkriptler) (ne kadar süreyle) saklanabileceğini ve kimlerle, hangi amaçlar için paylaşılacağını düzenleyen yasaları içerebilir. Eldeki hukuk sistemine bağlı olarak, söz konusu rejimi ihlal etme yoluyla elde edilmiş malzemeler kanıt sayılmayabilir. Ne var ki, bu durumda, denetleyici mahiyette çıkarılan yasalar, yalnızca istihbarat toplamının olası bir kovuşturmayaya yol açması durumunda denetim mekanizması olarak düşünülebilir.

38 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 1987, 'Leander İsveç'e Karşı', no: 9 E.H.R.R. 433; 'Esbeister Birleşik Krallık'a Karşı', başvuru no: 18601/91, 2 Nisan 1993.

39 Alman Bundesverfassungsschutzgesetz, 1990, § 9 (3) 2.

En İyi Uygulama

- Hukukun üstünlüğü ilkesine göre, güvenlik ve istihbarat servislerinin sahip olduğu ya da kullandığı herhangi bir özel yetkinin yasaya dayanması gereklidir.
- Teşkilatın daha az düzenlenmiş yollara başvurması yolunda herhangi bir teşviği ortadan kaldırabilmek için yasa açık, kesin ve kapsamlı olmalıdır;
- Özel yetkilerin kullanım ve gözetimini düzenleyen yasalarda orantılılık ilkesi gözetilmelidir.;
- Özel yetkilerin kullanımının öncesinde ve sonrasında, özel yetkilerin kötüye kullanımına karşı teşkilat haricinden kişilerin de müdahil olduğu kontroller geliştirilmelidir;
- Güvenlik ve istihbarat servislerinin terörle mücadelede giriştiği her tür faaliyet insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygı göstermelidir. Terör faaliyetleri yürüttüğünden şüphelenilen ya da bu tür faaliyetlerden suçlu bulunan kişinin eylemleri her ne olursa olsun, istihbarat servisleri Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin (ICCPR) teminat altına aldığı biçimiyle yaşama hakkına aykırı davranışta asla bulunamaz;
- Özel yetkilerin keyfi biçimde kullanımına ve insan hakkı ihlallerine karşı teminat sunabilmek için, teşkilatın faaliyetleri uygun gözetim ve teftişe tabi olmalıdır.

BÖLÜM 7

BİLGİ VE DOSYALAR

Açıktır ki, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının işlerinin büyük kısmı şahısların hareket ve niyetleri hakkında (bir kısmı kişisel nitelikteki) bilgiye sahip olmayı gerektirir. Terörizm, temel altyapıyı sabote etmek veya casusluğa ilişkin sebeplerden ötürü, bir teşkilatın kişilerin faaliyet ve niyetleriyle ilgilenmek için haklı gerekçeleri olabilir. Bizatihi bu faaliyetleri meydana çıkarmak veya bunlara karşı faaliyete geçmekten ayrı olarak, özellikle ulusal önem ifşa eden mesleki pozisyonlara erişim söz konusu olduğunda güvenlik kleransı sağlamak için, teşkilatlar ellerinde kişisel bilgi bulundurabilir.

Ne var ki, toplanan kişisel verileri içeren dosyaların yaratımı, saklanması ve kullanımı ile ilgili bariz tehlikeler mevcuttur: aşırı kapsayıcılık (yani, bilginin tanımlanmış bir amaçtan ziyade, faydalı *olabileceği* için toplanması), eldeki bilginin yanlış, asılsız ya da yanıltıcı olması, uygun olmayan biçimde ifşası (yani, yanlış kişilere ya da yanlış sebeplerden ötürü ifşa edilmesi) ve şahısların kariyerlerinin ya da ellerindeki olanakların telafisi olmayan biçimde zarar görmesi.

Bu türden tehlikeler kişisel bilgilerin bulundurulmasına uluslararası standartlar getirilmesine yol açmıştır. Bu standartlara bir örnek, Avrupa Konseyi'nin 28 Ocak 1981 tarihinde imzaya açılan ve 1 Ekim 1985 tarihinde yürürlüğe giren “Kişisel Nitelikteki Verilerin Otomatik İşleme Tabi Tutulması Karşısında Şahısların Korunmasına Dair Sözleşme”sidir. Sözleşmenin amacı “... tüm gerçek kişilerin, temel hak ve özgürlüklerini ve özellikle kendilerini ilgilendiren kişisel nitelikteki verilerin, otomatik bilgi işleme tabi tutulması karşısında özel yaşam haklarını teminat altına almaktır” (Madde 1). Ulusal düzenlemelerle ilgili olarak, yakın tarihte Hollanda'da çıkarılan yasaya bakınız (*bakınız* Kutu 15).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, bir kişinin özel hayatına ilişkin bilgilerin resmi merciler tarafından saklanmasını, kullanılmasını ve bu bilgilerin yalanlanmasına olanak tanımanın reddedilmesini Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8. maddesinin 1. fıkrası uyarınca özel hayata saygı

gösterilmesi hakkına müdahale olarak görmektedir. Mahkemenin içtihtatı, bilgi saklamak ve kullanmak için iç hukukta bir dayanak bulunmasını, ve “yasanın niteliği” testine uyum sağlayabilmesi açısından yasanın ilgili kişi tarafından erişilebilir ve sonuçları bakımından öngörülebilir (yani, herhangi bir kişinin -gerekirse uygun tavsiyeler ışığında- davranışlarını düzenleyebilmesine olanak verecek kesinlikte formüle edilmiş) olmasını gerektirmektedir.⁴⁰

KUTU 15: BİLGİ TEFTİŞ HAKKI (HOLLANDA)

Madde 47 – Bilgi İsteme Hakkı

1. İlgili bakan, herhangi bir şahıstan gelen başvuru üzerine mümkün olan en kısa sürede ve en fazla üç ay içerisinde bu şahısla ilgili hangi kişisel bilginin servis tarafından veya servis adına işleme tabi tutulduğuna dair bilgi verecektir. İlgili bakan kararını en fazla dört haftalığına . Bu durumda, birinci dönemin sona erme tarihinden önce, ricada bulunan kişiye gerekçesini de içeren yazılı bir tebliğ ulaştırılacaktır.
2. Birinci paragrafta sözü geçen başvurunun kabul edilmesinden sonra, ilgili bakan mümkün olan en kısa sürede ve kararının tebliğinden sonra en fazla dört hafta içerisinde, başvuruyu yapan kişiye kendisiyle ilgili bilgiyi teftiş etme olanağı verecektir.
3. İlgili bakan, başvuruyu yapan kişinin kimliğinin tam ve doğru tespitini sağlayacaktır.

Madde 51 – Kişisel Veriler Dışındaki Bilgileri Teftiş Hakkı

- İlgili bakan herhangi bir kişiden gelen başvuru üzerine mümkün olan en kısa sürede ve en fazla üç ay içerisinde, başvuruda sözü geçen idari hususla ilgili kişisel veriler dışındaki bilgilerin teftiş edilip edilemeyeceğini bildirecektir. İlgili bakan kararını en fazla dört haftalığına tehir edebilir. Başvuruyu yapan kişiye, birinci dönemin sona erme tarihinden önce tehirin nedenini de içeren bir tebliğ yapılacaktır.
- Birinci paragrafta sözü geçen başvuru yerine getirildiğinde ilgili bakan mümkün olan en kısa sürede ve kararının tebliğinden en fazla dört hafta içerisinde, ilgili bilgileri başvuruda bulunan kişiye verecektir.

Kaynak: 2002 Tarihli Hollanda İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Yasası, 47. ve 51. maddeler, (Gayri resmi tercüme).

En İyi Uygulama

- Güvenlik ve istihbarat servislerinin emir ve yetkileri, ve şahıslarla ilgili bilgilerin toplanmasını ve dosyaların açılmasını gerekli kılan amaç ve durumları teşkilatın hukuka uygun amaçlarıyla sınırlamalıdır;

⁴⁰ 4 Mayıs 2000 başvuru 'Rotaru Romanya'ya Karşı' davasında Strazburg Mahkemesi güvenlik dosyalarına dair yasanın, dosyaların yaşına ve ne şekilde fayda sunabileceklerine ilişkin prosedürleri koymadığı ve bu güvenlik prosedürlerinin izlenmesi yolunda herhangi bir mekanizma oluşturmadığı için dayanak ve prosedürler bakımından yeterince açık olmadığına hükmetti. Ayrıca bakınız: 'Leander İsveç'e Karşı', karar no: 9 E.H.R.R. 433. Buna göre, güvenlik soruşturması bağlamında, söz konusu erişilebilirlik başvurusu yapanın tüm süreci öngörebilmesini değil (lyoksa, bu sürecin boşluklarından yararlanmak kolaylaşacaktı) ama özel hayata müdahaleyi onaylayan yasanın, uygulamaya dair genel bir istikamet sunmak hususunda yeterince açık olmasını şart koşuyordu ki, ele alınan yasa da bu koşulu yerine getirmekteydi.

- Yasa ayrıca bilginin ne kadar süre boyunca saklanabileceğine, ne şekilde kullanılabilmesine ve bilgiye kimlerin erişebileceğine ilişkin etkili denetimler sağlamalı ve elden çıkarılacak bilgilerin idaresinde uluslararası veri koruma ilkelerine uyum göstermelidir. Bu tür ilkelere uyulmasını güvence altına almak için bağımsız dış personelin de katıldığı denetleme prosedürleri bulunmalıdır;
- Güvenlik ve istihbarat teşkilatları ülkelerindeki bilgi özgürlüğü ve dosyalara erişim yasalarından muaf tutulmamalıdır. Bunun yerine, gerektiğinde, sınırlı bir ulusal güvenlik kavramına atıfta bulunan ve teşkilatın yetkileriyle bağlantılı belirli bir amaca yönelik istisnalardan yararlanmalarına izin verilmelidir;⁴¹
- Mahkemelerin, ya da yasaların sağladığı herhangi bir bağımsız mekanizmanın teşkilatın dosyalarından yeterince veriye uygun biçimde erişebilmesi gerekir; zira, bu mercilerin söz konusu muafiyetlerin herhangi bir davacı şahıs tarafından açılan davada doğru biçimde uygulamaya sokulduğunu tespit etmekte serbest olması gerekir;
- Bilginin yurtdışındaki veya uluslararası bir teşkilattan alınması durumunda, bu bilgi hem menşe ülkesindeki denetimlere hem de iç hukukta geçerli olan standartlara tabi olmalıdır;
- Yabancı güvenlik servislerine, silahlı kuvvetlere ya da uluslararası bir teşkilata, ancak bilgiyi elde tutarken ya da kullanırken, bilgiyi ifşa eden teşkilatın bulunduğu ülkenin iç hukukunda geçerli olan denetimlere tabi olmayı taahhüt ettikleri takdirde bilgi verilecektir.

41 Bu tür muafiyetlerin işleyişi için bkz: Leigh, I., 1997, 'Legal Access to Security Files: the Canadian Experience', [Güvenlik Dosyalarına Yasal Ulaşım: Kanada Deneyimi] *Intelligence and National Security*, Cilt 12:2, s. 126-153.

BÖLÜM 8

TEŞKİLATIN İÇ YÖNETİM VE DENETİMİ

Bu bölüm teşkilatlar bünyesindeki, hukukiliği ve uygunluğu sağlayacak nitelikte temel teminatları ele almaktadır. Bir güvenlik ve istihbarat teşkilatının işleyişiyle ilgili her küçük ayrıntıyı yasaya yazmak haliyle olanaksızdır. Dahası, bu tür bir hareket hassas operasyon tekniklerini umuma duyuracağı için pek de arzu edilir bir şey değildir. Yine de, söz konusu ayrıntıların hukuki bir temeli olması, istismarı önlemek için standartlaştırılmış olmaları ve gözetim mercilerinin ilgili idari kurallara erişebilmesi önem taşır.

Yasaya Aykırı Eylemleri Haber Vermek

Bir güvenlik ya da istihbarat servisinin yasaya aykırı eylemlerine ilişkin en güvenilir bilgi, büyük olasılıkla, bizzat teşkilatın içinden gelecektir. Bu yüzden, çalışanlara yasaya aykırı eylemleri haber verme ve düzeltme sorumluluğu vermek faydalıdır. Bu sorumluluk, teşkilat personelinin yasaya aykırılık konusundaki kaygılarını dile getirirken sağlam bir duruş almasını da sağlayacaktır. Örneğin, ABD Savunma Bakanlığı, şüpheli ya da uygunsuz istihbarat faaliyetlerinin Bakan Yardımcısı Vekiline (İstihbarat Gözetimi) ve de Başhukuk Müşavirine ihbar edilebilmesine yönelik bir iç prosedür geliştirmiştir. Bakan Yardımcısı Vekili ve Başmüsavir de bu faaliyetleri aynı kanal üzerinden Savunma Bakanı'na ve Savunma Bakan Yardımcısı'na haber vermekle sorumludur.⁴²

Aynı şey, bu tür konuları gündeme getiren kişileri hukuki misillemelerden korumayı amaçlayan haber uçuurma (whistle-blowing) hükümleri için de geçerlidir. Bosna Hersek örneği, bunun güvenlik ve istihbarat servisi yasası aracılığıyla nasıl düzenlenebileceğini göstermektedir.

Aynı şekilde, salt üstler değil altlar da yasaya aykırı hareketlerde bulunma konusunda (buna yasaya aykırı talimatları yerine getirmek de dâhildir) resmi olarak hesapverebilir kılınmalıdır. Hiyerarşik ve bürokratik kuru-

⁴² Daha ayrıntılı bilgi için bkz: www.pentagon.mil/atsdio/mission.html.

KUTU 16: BOSNA HUKUKU GÜVENLİK VE İSTİHBARAT TEŞKİLATLARI YASASI'NDA YASAYA AYKIRI EYLEMLERİ HABER VERME İLE İLGİLİ HÜKÜMLER

Madde 41

Bir çalışan yasaya aykırı bir talimat aldığına inandığı takdirde talimatın yasaya aykırılığı konusundaki kaygılarını talimatı veren kişinin dikkatine sunacaktır.

Talimatı veren kişinin talimatı yinelediği durumlarda, çalışan bu talimatın yazılı onayını isteyecektir. Çalışan, çekinceleri sürdüğü takdirde, talimatı veren kişinin bir üstündeki kişiye talimatı yönlendirecek ve konuyu Başmüfettişe rapor edecektir. Çalışan, talimatı yerine getirmeyi reddedebilir.

Kaynak: Bosna İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası.

luşlarda kimi zaman disiplin müeyyedileri haricî cezai mesuliyetten daha görünür ve etkilidir.⁴³

Aynı şekilde, yasaya aykırılığı rapor eden çalışanlar hem disiplin işleminde hem de cezai kovuşturmadan korunmalıdır. İzinsiz bilgi ifşa etmenin cezai sorumluluğu ve savunmayı kamu menfaatine dayandırma konusu, 2003 Tarihli Kanada İstihbarat Güvenliği Yasasının 15. maddesinin 4. fıkrasında ayrıntılarıyla ele alınmıştır.

İzinsiz bilgi ifşa etmenin cezai sorumluluğu ve savunmayı kamu menfaatine dayandırma konusu, 2003 Tarihli Kanada İstihbarat Güvenliği Yasasının (15/4) ayrıntılarıyla ele alınmıştır. Yasa, operasyona ait özel bilgileri kasıtlı olarak ya da izinsiz bir şekilde aktaran ya da onaylayan ve gizlilik ilkesine tabi tüm şahısları suç işlemiş saymaktadır. Buna karşın, aynı yasa kamu menfaati doğrultusunda hareket ettiğini ispatlayan hiç kimsenin suçlu bulunmayacağını da taahhüt etmektedir. Kamu menfaati doğrultusunda hareket etmiş sayılmak için, bir mahkeme ya da hâkimin ifşadaki kamu menfaatinin, ifşanın gerçekleşmemesi durumundaki kamu menfa-

43 Bkz: Bosna Hersek İstihbarat Yasası, Madde 59. Çalışanlar bu yasada belirtildiği üzere resmi görevlerin ihlalden sorumlu tutulabilir. Resmi görevlerin ihlali şu anlamlara gelmektedir: a) görev suçu olarak tanımlanmış ya da teşkilatın ününe zarar verebilecek diğer ciddi ya da hafif suçları işlemek; b) Devlet sırlarını, askeri sırları ya da resmi sırları uygulanabilir yasalara aykırı olarak ifşa etmek; c) resmi makamı kötüye kullanmak ya da yetkiyi aşmak; d) bir üst çalışanın hukuki bir talimatını yerine getirmemek; e) yurttaşların ya da diğer şahısların bu ve diğer ilgili yasaların öngördüğü hakları kullanmasını engelleyecek ya da yavaşlatacak fiillerde bulunmak; f) görev sırasında kasıtlı ya da ağır ihmale bağlı olarak ağır maddi hasara yol açmak; g) mazeretsiz işe gelmemek; h) verilen görev ve sorumlulukları ve düzen biçimde ve zamanında yerine getirmemek; ve i) Davranış Kurallarının ihlali. Bu madde altındaki disiplin cezası, uygulanabilir olduğu hallerde, cezai sorumluluğu düşürmeyecektir. Disiplin cezasını belirleme prosedürü Genel Direktör'ün yayımladığı Davranış Kuralları Kılavuz'unda tarif edilecektir.

atinden daha ağır bastığına ve ilgili kişinin konuyu ilk önce iç kanallar vasıtasıyla bakan yardımcısına ve diğer ilgili gözetim mercilerine iletme yolunda başarısız bir girişimde bulunmuş olduğuna karar vermesi gerekir.⁴⁴

KUTU 17: İFŞA KORUMA HÜKÜMLERİ (KANADA)

İfşadaki kamu menfaatinin ifşanın gerçekleşmemesi durumundaki kamu menfaatinde ağır basıp basmadığına karar verirken, hakim ya da mahkeme aşağıdaki etmenleri göz önünde tutmalıdır:

- ifşanın düzeyinin iddia olunan suçtu ifşa etmek veya eyleme ya da iddia olunan suçun sürdürülmesine mani olmak için durumun gerektirdiği makul ölçüyü aşmış olması;
- iddia olunan suçun ciddiyeti;
- kişinin ifşa yöntemini seçmeden önce makul ölçüde erişilebilir olan diğer seçeneklere baş vurup vurmadığı, ve bunu yaparken, tabii olduğu ilgili kılavuz ilkelere, yönergelere ya da yasalara uyup uymadığı;
- kişinin, ifşanın kamu menfaatine olacağına inanmak için geçerli sebeplerinin bulunup bulunmadığı;
- ifşanın hizmet etmesi niyetlenen kamu menfaati;
- ifşanın yarattığı zarar veya zarar riskinin boyutu; ve
- ifşayı caiz kılan zorlayıcı koşulların varlığı.

Kaynak: 1985 Tarihli Kanada İstihbarat Güvenlik Yasası, Bölüm 15 (4)

Güvenlik ve İstihbarat Servisleri Meslek Etiği Kuralları

Büyük risklerin ve menfaatlerin söz konusu olduğu pek çok meslek grubu profesyonel *ethos* üzerine temellenen bir etik koda - mesleği adil ve ahlaklı tatmin edici bir tarzda icra etmek için gerekli addedilen davranış kuralları toplamı - sahiptir. Meslek etiğine dair kodları düzenlemek ve istihbarat personeline eğitim kursları önermek, istihbarat çalışanlarının asgari düzeydeki ortak pratiklerini belirlemenin, aktarmanın ve sürdürmenin elverişli bir yoldur. Örneğin, ABD’de tüm istihbarat personelinin oryantasyonunun, bu personelin istihbarat gözetimiyle ilgili kavramlara (örneğin, hukukun üstünlüğü ilkesini savunmak ya da ABD yurttaşlarının yasal ve anayasal haklarının korunması) dair bir farkındalık kazanma ve eğitim süreçlerinin kurumsallaşmasını sağlamak bakan yardımcısı vekilinin (İstihbarat Gözetimi) görevleri arasındadır.⁴⁵

Güney Afrika Cumhuriyeti, istihbarat çalışanlarına yönelik olarak, faaliyetlerinin etik boyutu konusunda net bir biçimde yol gösteren ve yasaya yazılmış bir davranış kuralları bütünü izlemeyi tercih etmiştir (*bakınız* Kutul8).

⁴⁴ 2003 Tarihli Kanada İstihbarat Güvenliği Yasası, Bölüm 15.5.

⁴⁵ Daha ayrıntılı bilgi için bkz : <<http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>>.

KUTU 18: GÜNEY AFRİKA İSTİHBARAT ÇALIŞANLARININ DAVRANIŞ KURALLARI

Aşağıdaki Davranış Kuralları istihbarat konulu 1994 tarihli Beyaz Kitap'ta önerilmiştir ve Güney Afrika istihbarat servisinin tüm çalışanlarını eşit şekilde bağlamaktadır.

Davranış kuralları, *inter alia*, aşağıdaki hususlarda ihtiyati tedbir alır:

- devlet ve anayasaya bağlılık beyanı;
- ülke yasalarına itaat ve hukukun üstünlüğüne boyun eğme;
- insan haklarına saygı gibi demokratik değerlerle uyum içerisinde olma;
- gizlilik yeminine bağlılık;
- siyasi tarafsızlık ilkesine bağlılık;
- dürüstlüğe, nesnellüğe, ve bilginin yansız değerlendirmesine en yüksek seviyede bağlılık;
- politika yapımcıları ve istihbarat profesyonelleri arasında karşılıklı güvenin teşvikine bağlılık.
- Demokratik yönetim altında, istihbarat görevinin emanet edildiği teşkilatların görevlerini aşağıda belirtilen biçimde yerine getirmeye mutabık kalmaları gerekir:
- toplumun demokratik kurumlarının ve toplumun yetkilendirdiği anayasal mercilerin istihbarat ile ilişkili önceliklerin belirlenmesi sürecine katılma ve/veya bu süreçleri izleme yetkisini öncelikli kabul etmeleri gerekir;
- halk ve halkın temsil organlarıncı onaylanmadığı sürece ulusal güvenlik çerçevesinin doktrinlerinde, yapılarında ve prosedürlerinde hiçbir değişikliğe gidilmeyeceğini kabul etmeleri gerekir; ve
- karşılıklı kabul edilmiş bir normlar ve davranış kuralları bütünü vasıtasıyla seçmenlerle yaptıkları sözleşmeye kendilerini bağlamaları gerekir.

Kaynak: Güney Afrika Cumhuriyeti, İstihbarat Konulu Beyaz Kağıt, (Ekim 1994), Ek A.

- *inter alia*: diğerlerine ilaveten [ç.n.]

Hiç kuşku yok ki, profesyonel *ethosa* bağlılık iç idare seviyesinde de son derece büyük önem taşır. Çalışanların bireysel görevleri konusunda yol gösterecek ayrıntılı bir yasal çerçevenin bulunması da ayrıca önemlidir. Bu tür bir çerçevenin başlıca iki yararı vardır. Birincisi, ihtiyari kararların alınması sırasında tüm teşkilat içerisinde yapılandırılmış ve tutarlı bir tarzın gözetilmesini sağlar. İkincisi, kamunun erişebildiği yasalarda ayrıntılarıyla açıklanmaları, kamu menfaatinin aleyhine olacak işleyişsel bakımdan hassas tekniklerin yasayla düzenlenmesine olanak tanır. Kutu 19 bu şekilde düzenlenebilecek konulara örnekler vermektedir.

KUTU 19: BOSNA HERSEK İSTİHBARAT VE GÜVENLİK TEŞKİLATI YASASI

Madde 27

Genel Müdür aşağıdaki kanunnamelerin, düzenlemelerin ve talimatların çıkarılmasından, inter alia, sorumlu olacaktır:

- a. Etik Kuralları
- b. Verilere İlişkin Güvenlik Planı
- c. Veri Tasnifi ve Gizlilik Dereceli Verilerin Gizlilik Derecesinin Kaldırılması Hakkında Kanunname
- d. Güvenlik Kleransı Prosedürleri Üzerine Kanunname
- e. Gizli Verilerin ve Veri Saklamanın Teminat Altına Alınması Üzerine Kanunname
- f. Veri Yayma Düzenlemeleri
- g. Muhabirlerin İşe Alımı, İdaresi ve Muhabirlere Yapılan Ödemeler Üzerine Kanunname
- h. Operasyonlarda Özel ve Teknik İşleyişsel Araçların Uygulanması, Kullanılması ve Dahil Edilmesi Üzerine Kanunname
- i. Ateşli Silahların Kullanılması Üzerine Kanunname
- j. İş Kanunnamesi
- k. Maaş Kanunnamesi
- l. İç Güvenlik Kanunnamesi
- m. Disiplin Prosedürü Kanunnamesi
- n. Yurtdışında Çalıştırma Kanunnamesi
- o. Teşkilat Çalışanlarının Temel ve Genel Hizmetleri Hakkında Kanunname
- p. Bosna Hersek'teki Kurum ve Kuruluşlarla İşbirliği Hakkında Kanunname
- q. Bosna Hersek'teki Kurum ve Kuruluşlar ile Mutabakat Zaptlarının Akdedilmesi Üzerine Kanunname
- r. Uluslararası Kuruluşlar ile İşbirliği ve İstihbarat Alışverişi Hakkında Kanunname
- s. İrtibat Çalışanları Kanunnamesi
- t. Kimlik Kartı Kanunnamesi

Kaynak: 2004 Tarihli Bosna İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası.

En İyi Uygulama

- İstihbarat servisleri hukukun kapsamı dışında olmamalıdır. Dolayısıyla, servis bünyesinde yasaya aykırı fiil ve talimatlardan şüphelenen ya da bu tür faaliyetlerin farkına varan çalışanlar, şüphelerini haber vermekle görevli olmalıdır;
- Haber uçuran çalışanlara uygun destek ve güvence sunulmasını teminat altına alan, yasaya yazılmış bir uygulama takip edilmelidir;
- 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;
- İç idari politikalar açık bir yasal statüyle somutlaştırılmalıdır.
- Yasamada görünmesi uygun olmayan fazlasıyla ayrıntılı veya hassas konular, açık (kolay anlaşılır) bir yasal statüye sahip, somut iç yönetim politikalarıyla düzenlenmelidir.

III. KISIM

YÜRÜTMENİN ROLÜ

BÖLÜM 9

YÜRÜTME ELİYLE DENETİMİN GEREKÇELERİ

Modern devletlerde güvenlik ve istihbarat servisleri ilgili istihbaratı sağlayıp analiz ederek ve açık bir biçimde tanımlanmış tehditlere karşı mücadele ederek hükümetin iç, dış ve savunma politikalarına hizmette ve bunların desteklenmesinde son derece önemli bir rol oynamaktadır. Aynı şey, iç güvenlik (özellikle terörle mücadele, karşı casusluk ve devletin demokratik yapısına yönelik tehditlerle mücadele), uluslararası ilişkiler, diplomasi ve savunma alanları için de geçerlidir. Ne var ki, bu rolü üstlenen teşkilat ve çalışanların, sırf kendi bünyelerinde hesapverebilir olmaktan ziyade seçilmiş siyasetçiler aracılığıyla demokratik denetim altında olmaları esastır; demokrasilerde kamu görevinin görünür muhafızları seçilmiş siyasetçilerdir.

İstihbarat teşkilatlarının nihai yetki ve meşruiyeti, yetki, işleyiş ve giderlerinin yasayla onaylanmasına dayanmaktadır. Buna karşın, pratik nedenlerden ve konunun hassas doğasından ötürü, bu teşkilatların etkin kontrolü hükümetin- yürütmenin- sorumluluğunda olmalıdır. Yürütme eliyle etkin denetim ile parlamenter gözetim (*bakınız* Bölüm 4) arasında bu ikisinin niteliğinden doğan bir tezat kesinlikle yoktur. Aksine, etkin parlamenter gözetim, teşkilatların bakanlar tarafından etkin bir biçimde kontrol edilmesine *bağlıdır*. Parlamento, ancak bakanların kendi adlarına girişilen faaliyetler üzerine yeterli bilgisi ve gerçek denetim gücü olduğu durumlarda, bu kişilerden istihbarat teşkilatlarının faaliyetleri hakkında güvenilir bir biçimde hesap vermelerini talep edebilir. Bu işleyişin mevcut olmadığı durumlarda, yegâne demokratik alternatif bir parlamento organının ya da çalışanın boşluğu doldurmaya teşebbüs etmesidir. Ne var ki bu tür bir ikame yeterli değildir; çünkü yasama organları yetki ve kullanımını ve harcamaları *ex post facto* (olgu sonrası) gözden geçirmekte etkin olsalar da bu hususları yönlendirme ve yönetme konusunda niteliksel bir donanıma sahip değillerdir; oysa, hükümet yapıları bu açıdan donanımlıdır.

Sağlıklı bir anayasal düzende, kamu adına hareket eden ve seçilmiş bir yürütme organın üyesi olarak sorumluluklarını yerine getirebilmek için, bakanların her iki yetkiye de, yani istihbarat teşkilatları üzerinde yeterli dü-

zeyde denetime ve bu teşkilatlardan bilgi isteme hakkına gereksinmesi vardır. Bakanlar, ulusun menfaati için hükümet politikalarının uygulanması hususunda teşkilatlardan şaşmaz bir bağlılık beklemeye yetkilidir. Teşkilatların yasal yetkilerini kullanımları ve giderleri konusunda parlamentoya hesap verebilmek için de yine yeterli denetim ve bilgiye ihtiyaç duyarlar.

Buna karşın, yürütme tarafından uygulanan etkin denetim, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerine dair doğrudan bir yönetsel sorumluluğu akla getirmemelidir. Hem istismarı önleyebilmek için, hem de etkin denetimin bir ön koşulu olarak, sorumlu bakan ve teşkilat yöneticilerinin kendilerine özgü yetkilerinin sınırları yasal düzenlemelerde ayrı ayrı çizilmelidir. Denetimin etkin bir biçimde yürütülebilmesi için, bu yetkilerin birbirinden net çizgilerle ayrılması ve aynı zamanda birbirlerini bütünüleyici nitelikler taşıması gerekmektedir. Bakanlar günlük meselelerle fazlasıyla içli dışlı olurlarsa, dış kontrol kaynağı olarak faaliyet göstermeleri olanaksızlaşacak, tüm gözetim mekanizması zayıflayacaktır. Ne var ki, bakanlar ile teşkilat yöneticilerinin işlevleri arasında net bir çizgi çekmek kolay değildir. Yine de, 1984 tarihli Kanada Güvenlik İstihbaratı Servisi Yasası söz konusu işlevlerin bir çerçeveye oturtulmasına yönelik kullanışlı bir model sunmaktadır. Söz konusu yasa, servis yöneticisinin, “Bakanın *yönlendirmesi altında*” bulunan servisin “*denetim ve idaresinden*” sorumlu olduğunu dile getirmektedir.⁴⁶ Polonya’nın istihbarat yasaları da, başbakan ile teşkilat yöneticilerinin kendilerine özgü yetkileri arasında net bir ayırım gözeten önemli bir şart içermektedir (*bakınız* Kutu No.20).

KUTU 20: BAKAN VE SERVİS YÖNETİCİSİNİN YETKİ TANIMI (POLONYA)

Madde 7:

Başbakan, teşkilatın faaliyetlerinin yönünü talimatlar vasıtasıyla tanımlayacaktır.

Her teşkilat yöneticisi, her takvim yılının bitiminden en az üç ay önce, kendi yetki alanı dahilinde, gelecek yılın faaliyet planını başbakana sunacaktır.

Her teşkilat yöneticisi, kendi yetki alanı dahilinde ve her yıl 31 Ocak’tan önce, önceki takvim yılının raporlarını başbakana sunacaktır.

Kaynak: 2002 Tarihli Polonya İç Güvenlik Teşkilatı ve Dış İstihbarat Teşkilatı Yasası.

46 1985 tarihli Kanada İstihbarat Servisleri Yasası.

Hollanda istihbarat yasaları da yakından incelenmeye değerdir. Bunlar, “servislerin ve koordinatörün görevlerini hukuka uygun biçimde ve ilgili bakanın talimatlarına uyarak yerine getirmelerini” talep etmektedir.⁴⁷ Bu koşul, “hukuka uygun biçimde” iş görmeye özel bir vurgu yapmakta ve hukuka uygunluk, bakanın yöneticiliğini de sınırlamaktadır.

Sivil hükümet ile askeriye arasındaki çizginin belirsizleştiği geçiş toplumlarında, gelecekte istismarı önlemek için ayrıntılı yasaklara gerek duyulabilir. Örneğin, Bosna Hersek’teki yeni yasa, Bakanlar Konseyi başkanını politika ve teftiş hususlarında bir dizi ayrıntılı görevle donatmıştır;⁴⁸ fakat aynı yasanın 10. maddesi uyarınca, bu kişi Genel Müdür veya Genel Müdür Vekilinin “hak ve sorumluluklarına” “topyekûn veya kısmen” sahip olduğunu varsaymaktan men edilmiştir.⁴⁹

Aynı yasa, Genel Müdürün hak ve sorumluluklarını da işin günlük idari yapısına açıklık getiren bir üslupla dile getirmektedir. Günlük idari görevler, diğerlerinin yanı sıra, teşkilatın yıllık bütçesinin hazırlanmasını, analize yönelik işbirliğinin, teknik veya idari konularda işbirliğinin, ya da paydaşlar arasında işbirliğinin ve teşkilatın dış operasyonlarının yönetilmesini kapsamaktadır. Yasa, ayrıca, istihbarat kaynaklarının, maksatların ve operasyonların izinsiz ifşadan korunmasını ve Bosna Hersek’in dış politikasını ciddi biçimde etkileyebilecek faaliyetler için Konsey Başkanı vasıtasıyla Dışişleri Bakanından onay ve destek alınmasını da istemektedir.⁵⁰

47 2002 tarihli Hollanda İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Yasası, Madde 2.

48 2004 tarihli Bosna Hersek İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası, Madde 8 ve Madde 9.

49 2004 tarihli Bosna Hersek İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası, Madde 10.

50 2004 tarihli Bosna Hersek İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası, Madde 27.

BÖLÜM 10

İSTİHBARATA DAİR BAKANLIK BİLGİSİ VE DENETİMİ

Etkin bir demokratik denetimin ve politikalara ilişkin etkin desteğin sağlanması, bakanlar ve istihbarat çalışanları arasında çift yönlü bir erişim sürecinin varolmasına bağlıdır. Bakanlar, teşkilatın elindeki ilgili bilgilere ya da bu bilgilere dayalı değerlendirmelere erişebilmeli ve gerektiği zaman güvenlik sektörünün faaliyetleri konusunda kamu önünde hesap verebilecek bir konumda olmalıdır. Diğer yandan, çalışanlar da en hassas konularda bakanları bilgilendirebilmelidirler. Dolayısıyla, teşkilatlar söz konusu olduğunda, bakanların açık kapı politikası izlemesi önem taşımaktadır.

Güdülen politikaların kamuya hesap vermekle yükümlü siyasetçiler tarafından belirlenmesini sağlamak için, yasamanın, yurtiçi teşkilatlar konusunda, siyaseti güdüm ve siyasi bağımsızlığa yönelik net düzenlemeler içermesi gerekmektedir. Çeşitli mekanizmaların yasalarda açık seçik ifade edilmesi ve yasal sorumluluklarla desteklenmesi tercih edilmelidir. Bunun nedeni, teşkilatlar ve bakanlar arasındaki günlük ilişkileri kanuncu bir yaklaşımla düzenlemenin, özellikle arzu edilecek bir durum olması değildir. Ama mercilerin kendilerine özgü yetkilerinin netlikle dile getirildiği bir yasal çerçeve istismarı engellemeye, uyumlu ve açık bir iş ilişkisini teşvik etmeye bizatihi katkıda bulunabilir.

Kimi konuların yasalarla belirlilik kazanması gerekmektedir (*bakınız* Kutu 21). Bakanlık bağlamında, istihbarat yasaları teşkilatlardan rapor alma hakkı, siyaseten hassas meselelere (örneğin, diğer ülkelerin teşkilatlarıyla işbirliği)⁵¹ ve temel hakları etkileyen aktivitelere (söz gelimi, hakim onayı türünden ilave bir dış onay gerektirsin gerektirmesin, özel yetkilerin kullanımı)⁵² onay verme hakkının muhafaza edilmesi gibi güvenlik ve istihbarata ilişkin politikaları biçimlendirme sorumluluğunun (elbette ki, teşkilatların yasal yetkileri dahilinde) tahsisine vurgu yapmalıdır. Teşkilat

51 1984 tarihli Kanada Güvenlik İstihbaratı Servisi Yasası, Bölüm 13.

52 Avustralya hukuku, ASIS'ten (Avustralya Gizli Servisi ve İstihbarat Servisi) sorumlu bakanların ve DSD (Savunma Sinyal Direktörlüğü, Savunma Bakanlığı) ile ilişkili olarak sorumlu bakanın, teşkilatların Avustralyalılar hakkında istihbarat sağladığı durumlarda teşkilatın başındaki kişilere yazılı talimat vermesini şart koşmaktadır: 2001 tarihli İstihbarat Servisleri Yasası, Bölüm 8(1).

bağlamında ise, hükümet politikalarını uygulama görevi, bakanlara rapor verme görevi ve açık bir biçimde tanımlanmış hassas meseleler söz konusu olduğunda onay isteme görevi gibi kimi mütakabil görevler yasaya yazılmalıdır. Kutu 21, bakanın haklarıyla teşkilatın mütakabil görevlerini yan yana getirmektedir.

Yürütme eliyle denetimi amaçlayan kesin mekanizmalar, talimatların yazılı olarak verilmesi şartını, teşkilatın önceliklerine rehberlik edecek yazılı politika ve hedeflerin düzenlenmesini, brifing alma hakkını ve hassas konuların bizzat bakanlarca onaylanması koşulunu, bütçe onayı, olağan raporlama ve mali denetleme süreçlerini kapsayabilir.

KUTU 21:

Bakanın Hakları

- bakanın güvenlik ve istihbarata ilişkin politikaları biçimlendirme sorumluluğu;
- bakanın teşkilatlardan rapor alma hakkı;
- siyaseten hassas meselelere (örneğin, diğer ülkelerin teşkilatlarıyla işbirliği) ve temel hakları etkileyen aktivitelere (söz gelimi, hakim onayı türünden ilave bir haricî onay gerektirsin gerektirmesin, özel yetkilerin kullanımı) onay verme hakkının muhafaza edilmesi.

Teşkilatın Sorumlulukları

- hükümet politikalarını uygulama görevi;
- bakanlara rapor verme görevi;
- açık bir biçimde tanımlanmış hassas meseleler söz konusu olduğunda onay isteme görevi.

Kanada’da yasalar, Kanada Güvenlik İstihbarat Servisi Direktörü’nün bakan yardımcısıyla (yani, bakanlığın başındaki görevliyle) haricî bir istişareye girmesinin şart koşulduğu durumların bir listesini sunmaktadır. Bu koşul, direktörün “Servisin genel operasyonel politikalarına” temas eden karar alma süreçleriyle karşı karşıya kaldığı durumlarda”, yani bakan, yazılı bir talimatnameyle, gözetim onayı için mahkeme emrine başvurulmasından önce kendisiyle istişare şartı koyduğunda devreye girmektedir (*başımız* Kutu 22).

Birçok ülkede, Bakan denetim konusunda bir başmüfettişten yardım almaktadır - başmüfettişlik kurumu genelde yasa tarafından ihdas edilmiş olup, hem yürütme hem de parlamento karşısında çeşitli hak ve sorumluluklarla donatılmıştır (Başmüfettişlik konusunda daha fazla bilgi için , bakınız V. Kısım, Harici Teftiş Organlarının Rolü). Bu bağlamda, başmü-

KUTU 22: DİREKTÖRÜN BAKAN (YARDIMCISI) İLE İSTİŞARESİ

7. Bölüm

1. Direktör, Servisin genel işleyişsel politikaları konusunda bakan yardımcısı ile istişareye girecektir.
2. Direktör ya da 21. veya 23. bölüm uyarınca mahkeme izni için başvurmak üzere bakan tarafından seçilen bir çalışan, mahkeme izni ya da bu iznin yenilenmesi için başvuruda bulunmadan önce Bakan Yardımcısı ile istişareye girecektir.

Kaynak: 1984 Tarihli Kanada Güvenlik İstihbaratı Servisi Yasası, 7. Bölüm, 1. ve 2. maddeler.

fettiş hükümetin istihbarat politikalarının servislerce düzgün biçimde uygulanıp uygulanmadığını izlemektedir.

Teşkilatların yöneticilerinin gerçekleştirebileceği istismarları önlemek için, yürütmenin haklarının denk ağırlıkta olması gerektiği apaçıktır. Bu amaçla kullanılacak çeşitli teminatlar Bölüm 13'te ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

En İyi Uygulama

- İstihbarat yasaları iki ayrı erişim hakkını kapsamalıdır: yürütmenin teşkilatın elindeki ilgili bilgilere erişim hakkı ve teşkilat yöneticilerinin ilgili bakana erişim hakkı;
- Bakan, güvenlik ve istihbarat konularına ilişkin politikaları biçimlendirmekten hukuken sorumlu olmalıdır. Ayrıca, yasa, bakanı düzenli aralıklarla teşkilat raporu almaya yetkili kılmalı ve siyaseten hassas meselelerin onayından hukuken sorumlu tutmalıdır.

BÖLÜM 11

ÖRTÜLÜ EYLEMİN DENETİMİ

Örtülü eylem ifadesinden kasıt, bir istihbarat servisinin başka bir ülkenin toprak ya da işlerine, itiraf etmeksizin yahut o ülkenin haberi olmaksızın yaptığı müdahaleler ya da aldığı önlemlerdir. Örneğin, “özel aktiviteler” terimi, ABD 12333 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname’de şu şekilde tanımlanmaktadır (*bakınız* Kutu 23):

KUTU 23: ÖRTÜLÜ EYLEMİN TANIMI (ABD)

“Özel aktiviteler” ulusal dış politikanın desteklenmesi amacıyla yurtdışında gerçekleştirilen; planlanmasında ve yürütülmesinde ABD Hükümeti’nin rolünün açıkça görünmediği ve kamu önünde itiraf edilmediği; Amerika Birleşik Devletleri’nin siyasi süreçlerini, kamuoyunu, politikalarını ve medyasını etkileme niyeti taşımayan; diplomatik faaliyetleri, istihbarat yapma veya toplamayı veya destek mahiyetindeki ilgili görevleri içermeyen aktivitelerdir.”⁵³

Kaynak: ABD ABD 12333 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, paragraf 3.4(h).

Örtülü eylem kavramı en az iki sebepten ötürü hesapverebilirlik sorunsalını ortaya atmaktadır. Öncelikle, örtülü eylem gizlilikle yürütüldüğünden yasamanın bu tür eylemleri denetimi (yasa koyucular durumdan habersiz olsa bile) güç olacaktır. Bununla beraber, devlet çalışanlarının kamunun parasını kullanarak giriştiği eylemlere parlamento meşru bir ilgi göstermektedir. İkincisi, meselenin etik bir boyutu da vardır. Tarihsel olarak, bazı örtülü eylem programları ihtilafli strateji ve teknikler içermiştir. Bunların örtülü ve vuku buldukları topraklara hükmeden devletin yasalarına göre genellikle yasadışı oluşu, suistimal teşvikini belki her zamankinden daha da büyük kılmaktadır. Seçilmiş siyasetçilerin neyin kabul edilebilir olduğuna dair (örneğin, uluslararası insan hakları yasalarına uyum) temel kuralları koymaları ve örtülü eylemin onayından sorumlu olmaları son derece önemlidir.

53 ABD’de Kongrenin verdiği yetkiye dayanarak çıkarılan kararname, başkanın sorumlu olduğu denetime dayanan bir tedbir koymaktadır: “CIA (ya da Kongre’nin ilan ettiği, savaş döneminde ya da Başkan’ın Savaş Yetkileri Kararnamesi [87 Stat. 855] uyarınca Kongre’ye sunduğu bir raporda belirtilen herhangi bir süre boyunca Amerika Birleşik Devletleri Silahlı Kuvvetleri dışında hiçbir teşkilat, Başkan bir diğer teşkilatın belirli bir hedefi başarmasının daha muhtemel olduğuna karar vermediği takdirde, herhangi bir özel aktivite yürütemez.”

Burada sözü edilebilecek pek az emsal mevcuttur. Açık modellerden biri Birleşik Krallık hukuku içerisinde geliştirilen bakanlık onayı uygulamasıdır. Bu onay, verildiği takdirde, istihbarat servislerinin yurtdışında yürütüğü ve medeni kanunu yahut ceza hukukunu ihlal eden fiiller için hukuksi bir savunma niteliği taşır (*bakınız* Kutu 24).

Bu modelin açıkça dile getirmediği iki sorun üzerinde düşünmek aydınlatıcı olacaktır. İlkın, bu tür faaliyetler her yürütüldüğünde bakanlık onayı alma yönünde yasal bir gereklilik yoktur. İkinci bir eksik ise hukukilik ile alakalıdır. Açık sebeplerden ötürü devlet, kendi toprakları dışındaki örtülü eylemler söz konusu olduğunda kendi hukuk sistemi içerisinde sorumluluktan muafiyet arama yoluna gidebilir; ve yine aynı derecede açıktır ki, bu eylemler hangi hukuk sistemi dâhilinde yürütülüyorsa onu da ihlal ediyor olacaklardır. Ne var ki, atlanmaması veya görmezden gelinmemesi gereken bir hukukilik alanı mevcuttur: Uluslararası İnsan Hakları Hukuku.

Bu kanunlar bütününden doğan yasal hak ve zorunluluklar evrensel olarak uygulanabilir sayılmaktadır; bir diğer deyişle, ülke içindeki düzenlemelerde herhangi bir değişim uygulanabilirliklerini etkilemez. Uluslararası İnsan Hakları Yasası, şahıs ve grupları devletlerin temel özgürlüklere ve in-

KUTU 24: YURTDIŞINDAKİ ÖRTÜLÜ EYLEMLERİN ONAYI (BİRLEŞİK KRALLIK)

7(1) Bu bölüm dışında, herhangi bir şahıs, Britanya Adaları dışında bir yerde yapılmış bir fiilden sorumlu tutulursa, söz konusu fiil Devlet Bakanı'nın bu bölüm altında verdiği bir yetkiyle yapılmış olduğu takdirde, sorumluluk düşecektir (...)

7(3) Devlet Bakanı aşağıdaki koşulların yerine getirildiğine kanaat getirmedeği müddetçe onay vermeyecektir:

a. onaya dayanarak yapılan fiiller ya da duruma göre, fiillerin yapıldığı sıradaki operasyon İstihbarat Servisi'nin görevini tam ve düzgün biçimde yerine getirmesi için gerekli olmalıdır; ve

b. aşağıdaki hususları yerine getirmek için tatmin edici düzenlemeler bulunmalıdır:

i. onaya dayanarak yapılan hiçbir şey, İstihbarat Sevisi'nin görevini tam ve düzgün biçimde yerine getirmesi için gerekenlerin ötesine geçmeyecektir; ve

ii. onaya dayanarak yapılabilecek fiillerin doğası ve olası sonuçları, fiillerin yapılmasını gerektiren amaç çerçevesinde makul olacaktır; ve

c. Bu bölümün verdiği yetkiye dayanarak edinilmiş bilgilerin ifşasıyla ilgili olarak bölüm 2 (2) (a) uyarınca yürürlüğe sokulmuş tatmin edici düzenlemeler bulunmalıdır ve onaya dayanarak yapılmış herhangi bir şeyin verdiği yetkiyle edilmiş herhangi bir bilgi sözü geçen düzenlemelere tabi olacaktır.

Kaynak: 1997 Tarihli Birleşik Krallık İstihbarat Servisleri Yasası, Bölüm 7.

sanlık onuruna müdahalede bulunan eylemlerine karşı koruyan evrensel hukuki teminatları tanımlamaktadır.⁵⁴ Özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi örneğinde, devletlerin yalnızca kendi topraklarında gerçekleşen insan hakları istismarlarından değil kendi kaza haklarına tabi her yerde veya istismarın, nerede meydana gelirse gelsin, kendi çalışanlarının fiillerinden kaynaklandığı veya bunların sonucunda ortaya çıktığı durumlardan da sorumlu tutulabileceğini açık bir biçimde ifade edilmektedir.

İstihbarat servislerinin örtülü eylemlerindeki muameleler söz konusu olduğunda, giderek büyümekte olan uluslararası insan hakları hukukunun bir parçası olan BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (ICCPR)⁵⁵ ve BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ve Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi'ne (CAT)⁵⁶ özellikle vurgu yapılmalıdır. Yaşama hakkı, (ICCPR, madde 6), işkence yasağı (ICCPR, madde 7) -Hiç kimse işkenceye veya zalimane, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaya maruz bırakılamaz-, özgürlük ve güvenlik hakkı (ICCPR, madde 9) örtülü istihbarat faaliyetlerinin ihlaline özellikle maruz kalabilecek hak ve yasaklardır. Bunlara doğrudan bağlanan iki yasadışı uygulamanın belirtilmesi gerekir: yargısız infaz ve işkence/insanlık dışı veya onur kırıcı muamele.

Bir örtülü eylemin hedefi ve algılanan güvenilirliği ne olursa olsun, bir düşmanın, istihbarat ajanları tarafından (yurtdışında) öldürülmesi türünden yargısız infazlar ICCPR'de dile getirilen yaşama hakkının açık birer ihlalidir. Yaşama hakkı herhangi bir insana salt insan oluşu üzerinden tanındığı için, bu hakta hiçbir azaltma yapılamaz (ICCPR 4.Madde (2)). Bu metnin yazıldığı tarih itibarıyla söz konusu anlaşmaya taraf olan devlet sayısı 152'dir.⁵⁷

Örtülü eylemlerle geleneksel olarak bağlanan diğer yasadışı uygulama ise işkenceye veya zalimane, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaya maruz kalmama hakkını (ICCPR, 7.madde) ihlal etmeye varan sorgulama tekniklerinin kullanılmasıdır.

54 Condé, H. V., 2004, *A Handbook of International Human Rights Terminology* [Uluslararası İnsan Hakları Terminolojisi El Kitabı], University of Nebraska Press, s. 111.

55 Birleşmiş Milletler Genel Asemblası 2200 A (XXI), 21 Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 52'ye ek (no:16), 23 Mart 1976'da yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler belgesi A/6316 (1966).

56 26 Haziran 1978 tarihinde yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler Genel Kurulu RS 39/46, 39 GAOR Supp. (No.51) at 197, Birleşmiş Milletler Belgesi (UN Doc.) A/39/51 (1985).

57 BM İnsan Hakları Yüksek Komisyonu Dairesi, (09.06.2004'te yürürlüğe giren) *Status of Ratification of the Principal International Human Rights Treaties* [Başlıca İnsan Hakları Anlaşmalarının Onaylanma Statüleri]. <<http://www.unhcr.ch/pdf/report.pdf>>.

KUTU 25: İŞKENCE

Uluslararası İşkence ve Diğer Zalimane, İnsantlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ve Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi'nin 1.maddesi işkenceyi şu şekilde tanımlamaktadır:

“Bu sözleşmenin amacı bakımından işkence, bir kimseye karşı, kendisinden itiraf almak veya üçüncü kişi hakkında bilgi edinmek, kendisinin veya üçüncü kişinin yaptığı veya yaptığından kuşulanılan bir eylem nedeniyle cezalandırmak veya kendisini veya üçüncü kişiyi korkutmak veya zorlamak amacıyla veya ayrımcılığa dayanan herhangi bir sebeple, bir kamu görevlisi veya resmî sıfatla hareket eden bir başka kişi tarafından veya bu görevlinin veya kişinin teşviki veya rızası veya muvafakatıyla işlenen ve işlendiği kimseye fiziksel veya ruhsal olarak ağır acı veya ıstırap veren herhangi bir edimdir. Kanunî yaptırımlardan kaynaklanan veya yaptırımın doğasında bulunan veya bu yaptırımlarla rastlaşan acı veya ıstırap, işkence sayılmaz.”

Kaynak: BM Uluslararası İşkence ve Diğer Zalimane, İnsantlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ve Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi, 1984, G.A. Karar 39/46, 39 U.N. G.A.O.R. Ek Karar (No 51) / 197, BM Belge A/39/51 , yürürlüğe giriş tarihi: 26 Haziran 1986.

Bu hakkı ihlal eden sorgulama tekniklerinden örnekler, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin ünlü bir kararında sunulmuştur. Mahkemenin sıraladığı teknikler şunlardır:

- *duvara dayalı durma:* tutukluları “stres pozisyonunda” birkaç saat süreyle duvara dayalı durmaya zorlama. Bu uygulamaya katlanmak zorunda kalanlar, stres pozisyonunu “kol ve bacaklar iki yana gergin bir biçimde açılmış vaziyette, el parmakları başlarının yukarısında duvara dayalı, bacaklar iki yana açılmış ve ayaklar arkaya doğru; tutukluların vücut ağırlıklarını ana olarak el parmaklarına yükleyerek parmak uçları üzerinde durmalarına sebep olacak biçimde” sözleriyle tarif etmişlerdir;
- *başa çuval geçirme:* tutukluların başına siyah veya lacivert çuval geçirme ve, en azından başlangıçta, sorgu dışında çuvalı hiç çıkarmama;
- *gürültüye maruz bırakma:* sorguyu beklerken, tutukluları sürekli ve yüksek bir tıslamanın duyulduğu bir odada tutma;
- *uykusuz bırakma:* sorguyu beklerken, tutukluları uykusuz bırakma; ve
- *yiyecek ve içecekten yoksun bırakma:* tutukluları merkezde kalırken ya da sorguyu beklerken azaltılmış beslenmeye maruz bırakma.⁵⁸

İşkenceyle elde edilmiş bilgilerin hukuki amaçlarla kullanımı uluslararası hukukta açık bir biçimde yasaklanmıştır (*bakınız* Bölüm XII).

⁵⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 'İrlanda Birleşik Krallık'a Karşı' dava kararı. <<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>.

Yurtiçindeki operasyonların hukuka uygunluk standartları yurtdışındaki operasyonlara kıyasla genelde daha yüksektir. Yürütme ise, bundan bağımsız olarak, istihbarat servislerinin örtülü eylemlerinin izlenmesinde hayati bir rol oynar –yürütme, *inter alia*, temel insan hakları hükümlerine bağlı kalınıp kalınmadığını da izlemelidir. Avustralya İstihbarat Servislerinin sunduğu örnek, örtülü eylemlerin denetlenmesinde yürütmeye ne kadar önem verildiğini belgelemektedir (*bakınız* Kutu 26).

KUTU 26: ÖRTÜLÜ EYLEM ÜZERİNDEKİ BAKANLIK KONTROLÜNÜN HUKUKİLEŞTİRİLMESİ (AVUSTRALYA)

Bölüm 6, Avustralya Gizli İstihbarat Servisi'nin (ASIS) görevleri:

1. (...) ASIS'in görevleri şunlardır :

- e. sorumlu bakanın Avustralya dışındaki kişi ya da örgütlerin yetki, maksat ya da aktiviteleri ile ilgili olarak verdiği emirlerin yerine getirilmesi.
2. Sorumlu bakan ancak konuyla ilgili sorumlulukları olan diğer bakanlarla istişare ettikten; ve emirlerin yerine getirilmesi sırasında, verilen emrin amaçlarıyla alakalı olarak gerekenin ötesinde hiçbir şey yapılmayacağını güvence altına alan tatmin edici düzenlemelerin var olduğuna kanaat getirdikten; ve emirlerin yerine getirilmesi sırasında işlenen fillerin doğa ve sonuçlarının emrin amacı göz önüne alındığında makul sayılmasını güvence altına alacak tatmin edici düzenlemelerin var olduğuna kanaat getirdikten sonra paragraf (1) (e)' nin atıfta bulunduğu aktiviteleri gerçekleştirmek üzere ASIS'e emir verebilir.

Bölüm 6A, Komitenin Diğer Aktiviteler Hakkında Bilgilendirilmesi

Sorumlu bakanın paragraf 6 (1) (e) altında bir talimat vermesi halinde, Bakan mümkün olan en kısa süre içinde Komiteyi girişilen aktivite ya da aktivitelerin doğası hakkında bilgilendirmelidir.

Kaynak: 2001 Tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, Avustralya, Bölüm 6.

Söz konusu operasyonların, operasyonun gerçekleştiği ülkede yasaya aykırılı olduğunu kabulle, fail devletin örtülü istihbarat operasyonlarından etkilenebilecek yurttaşları için geçerli olacak teminatların sağlanması gerekir. ASIS'ten sorumlu bakanın “Avustralya yurttaşlarıyla ilgili istihbarat bilgilerinin ASIS tarafından nakledilmesini ve saklanmasını düzenleyen yazılı kurallar oluşturma sorumluluğu”nun yürürlükte kalmasını sağlayan 2001 Tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası bu anlamda iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bakan, sorumluluğunu yerine getirirken, “ASIS'nin görevlerini düzgün biçimde yerine getirmesine uygun olarak, Avustralya yurttaşlarının özel hayatına saygı gösterilmesini teminat altına alma gereksinimini de gözetmelidir”⁵⁹.

59 Bakanların oluşturduğu bu kararlar için bkz: <http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html>.

En İyi Uygulama

- Her tür örtülü eylem, parlamentonun onayladığı yasal çerçeveye uygun olarak yürütmenin sorumlu üyesince onaylanacaktır; olağan raporlar tutulacaktır;
- Hiçbir çalışan, örtülü eylem programının parçası olarak uluslararası insan haklarını ihlal edecek hiçbir eylemde bulunmayacak ya da bu tür eylemlere onay vermeyecektir.

BÖLÜM 12

ULUSLARARASI İŞBİRLİĞİ

Ulusların bakan ya da yasama meclislerinin araştırmakta özellikle güçlük çektikleri bir alan, uluslararası/uluslarüstü mercilerin çalışmaları ve iki yanlı işbirliğine dayalı düzenlemelerdir.⁶⁰ 11 Eylül sonrasında bu tür düzenlemeler giderek önem kazanıp yaygınlaşmaktadır. İki ulusun menfaatlerinin tümüyle örtüşmediği durumlarda bile istihbarat servisleri birbirlerine “misli ile mukabele” etmektedir. Genel olarak, iki yanlı işbirliği, karşılıklı menfaatin söz konusu olduğu hususlarda istihbarat bilgilerinin ve bunların analizlerinin paylaşılmasını içerir. Bu türden iki yanlı ilişkiler ancak her iki taraf da aralarındaki istihbarat paylaşımına temel teşkil eden çerçeve anlaşmasına tümüyle ve sıkı sıkıya riayet ettiği takdirde korunup devam ettirilebilir: paydaş servisin tedarik ettiği istihbaratın menşei ve ayrıntıları, tasnifine uygun biçimde korunacak ve üçüncü şahıs ya da şahıslara aktarılmayacaktır.

Aslına bakılırsa, yabancı teşkilatlarla işbirliği, örneğin terörle mücadele, pratik bir gereksinimdir. Ne var ki, bu işbirliği belirli riskler barındırmaktadır. En hafif ihtimalle, düzenlemeler olmaksızın yürütülen işbirliği nedeniyle ülkelerin kendi anayasallık, hukukilik ve uygunluk standartlarından ödün vermeleri tehlikesine gebedir. En kötü ihtimalle ise, bilgi edinme veya özel hayatın korunması üzerindeki ülke içi denetimlerin boşluklarından yararlanacak türden işbirliği düzenlemelerinin bilerek ve isteyerek kullanılması riskini barındırmaktadır. Dolayısıyla, istihbarat servisleri arasındaki işbirliğinin uygun biçimde onaylanması ve asgari düzeyde teminata tabi olması esastır. Kutu 27 uluslararası istihbarat işbirliğini meydana getiren farklı aktiviteleri daha somut biçimde ele almaktadır.

İstihbarat bilgilerinin iki yanlı paylaşımının önemi bir yana, “misli ile mukabele” prensibi çok yanlı istihbarat işbirliği üzerinden giderek daha geniş bir uygulama alanına kavuşmuştur. Alışılacağı üzere, istihbarat işbirliğinin kesin detayları gizli tutulmaktadır - bu durumun belki de en ünlü örneği, Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda arasındaki, İkinci Dünya Savaşı'ndan kalma, iddia-

60 Örneğin, Bulgaristan Anayasası'nın 85. maddesi askeri ya da siyasi içerikli anlaşmalar için parlamentonun onayını şart koşmaktadır.

KUTU 27: İSTİHBARAT İŞBİRLİĞİNDE ÇEŞİTLİ PRATİKLER: İKİ YANLI PAYLAŞIM

İstihbarat işbirliğinin en yaygın biçimi, karşılıklı menfaatin söz konusu olduğu hususlarda iki yanlı bilgi paylaşımı ve bu bilgilerin iki yanlı analizidir. Bu tür iki yanlı paylaşımın ötesinde, çeşitli şekiller alabilen diğer, daha yakın ya da özel ilişkiler de var olabilir.

- Bir devlet bir alanda istihbarat toplama ve/veya istihbarat analizi yapıp bir diğer devletin başka bir alandaki istihbaratı karşılığında bilgilerini paylaşmayı kabul edebilir;
- Bir devlet, bir başka devletin kendi topraklarını istihbarat toplama operasyonları için kullanmasına toplanan istihbaratın paylaşılması karşılığında izin verebilir;
- İki devletin istihbarat görevlilerinin yan yana ya da birbirlerini bütünler biçimde çalıştığı birleşik istihbarat toplama operasyonları düzenlenebilir;
- İki devletin istihbarat servisleri, istihbarat analisti veya teknisyen değiş tokuşunda bulunabilir;
- Bir devlet, yabancı bir istihbarat servisinin diğer çalışmalara az bulunur becerilerle katkıda bulunabileceği hallerde, bu yabancı devletin istihbarat servisinin hizmetleri karşılığında eğitim sunabilir.

ya göre hiç yayımlanmamış 1947 tarihli bir anlaşmaya dayanan ve sinyal istihbaratının paylaşımını düzenleyen kurallardır.⁶¹ Avrupa bölgesinde ise, 2004 Mart'ında Avrupa Birliği Terörle Mücadele Koordinatörü adlı görev konumunun oluşturulmasıyla egemenlik yetkilerinin birleştirilmesi yolundaki taahhüdün yerine getirilmesi ve bu konudaki siyasi istekliliğin salt sözde kalmasını aşma yolunda bir adım daha atılmıştır.⁶² Terörle Mücadele Koordinatörü'nün başlıca görevi Avrupa Konseyi'nin terörle mücadele çalışmalarının gözetim ve koordinasyonudur - ve Koordinatör, bu yolla, çok yanlı istihbarat paylaşımı kararlarının uygulanmasını güvence altına alır.

Bu bölgesel düzeyin de ötesinde, yeni ABD-AB Terörizmle Mücadele Deklarasyonu⁶³ da terör tehlikesine karşı etkin bir biçimde çalışabilmek amacıyla kapasite geliştirici bir tedbir olarak çok yanlı istihbarat bilgi paylaşımının gerekliliğini açıkça dile getirmektedir (*bakınız* Kutu 28)

61 Bkz. Richelson, J., Ball, D., 1990, *The Ties That Bind* [Birlikte Tutan Bağlar], Londra, Allen and Unwin.

62 Avrupa Birliği Konseyi Terörle Mücadele Deklarasyonu, 25 Mart 2005, Brüksel. <http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm>

63 Haziran 2004 tarihinde Shannon, İrlanda'da imzalanan AB-ABD Terörizmle Mücadele Deklarasyonu. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040626-5.html>.

KUTU 28: İSTİHBARATIN ÇOK YANLI PAYLAŞIMI: AB-ABD'NİN YENİLENMİŞ TAAHHÜDÜ

3.3 Terör faaliyetlerini önlemek ve yok etmek ve hassas bilgilerin ulusal yasaların izin verdiği biçimde teröristlerin adli kovuşturmalarında adil duruşmayı güvence altına alırken bilgiyi koruyacak biçimde kullanımını iyileştirmek amacıyla, ulusal yasalara uygun olarak istihbarat ve kolluk teşkilatlarımız arasında bilgi paylaşımı kabiliyetimizi artırmak için birlikte çalışacağız.

Kaynak: 26 Haziran 2004 tarihinde Shannon, İrlanda'da imzalanan AB-ABD Terörizmle Mücadele Deklarasyonu.

Genel olarak, yabancı teşkilatlarla işbirliği ancak demokratik olarak hesapverebilir siyasetçilerin, ekseriyetle yürütmenin, onay verdiği düzenlemelere uygun biçimde gerçekleşmelidir.⁶⁴

Aşağıda, istihbarat işbirliği pratikleri üzerindeki etkin bakanlık kontrolünün hesapverebilirlik ilkesine uymasının şart koşulduğu durumlardan örnekler verilmiştir.

“İnandırıcı Yadsınabilirlik” (Plausible Deniability) Konusu

İnandırıcı yadsınabilirlik 1950’lerde geliştirilmiş bir siyasi doktrindir. Gerektiğinde yadsınabilecek, inkar edilebilecek kadar gevşek ve gayri resmi güç yapılarının, emir-komuta zincirlerinin yaratılmasını içerir. Bu tasarımlar, Soğuk Savaş döneminin stratejik planlamalarının bir ürünüdür. O dönemde, yürütmedeki güç sahibi şahsiyetler istihbarat servislerine ihtilafli talimatlar verebiliyor, fakat gerektiğinde -örneğin, bir operasyonun felakete sonuçlandığı ve hükümetin sorumluluğunu inkar etmesinin gerektiği durumlarda- bu talimatların varlığı ve gerçek kaynağı yadsınabiliyordu. Bu doktrinin günümüze uyarlanmış muhtemel bir uygulaması, bir şahsın kaçırılmasının ardından yurttaşı olduğu ülkenin hükümetinden fidye istendiği durumlarda karşımıza çıkabilmektedir. Böylesi durumlarda, hükümetler anlaşılabilir siyasi nedenlerden ötürü teröristlerle doğrudan görüşme seçeneğini eleme eğilimdedirler. Ne var ki, kaçırılan şahsı kaderine terk ediyormuş gibi görünmeyi de istemezler. Çoğu zaman, gizli servis mensuplarına bir tür talimat verilir ve onlar da hükümet adına rehincilerle bağlantıya geçerler. Bu tür durumlarda, gizlilik gereksinimi ile

64 Örneğin, Bosna Hersek yasasının 64. maddesinde, teşkilatın diğer ülkelerin istihbarat ve güvenlik servisleriyle mutabakata girmeden önce teşkilat başkanının onayını alması şart koşulmuştur. (Buna ek olarak, yabancı bir devletin bir kurumuyla, birden fazla devletin oluşturduğu uluslararası bir organizasyon ya da bu organizasyonun bir kurumuyla, mutabakata girilmeden önce Dışişleri Bakanı ile istişareye girilmelidir). Teşkilat başkanı, İstihbarat Komitesini bu tür düzenlemelerden haberdar etmekle yükümlüdür

devlet görevlilerinin eylemlerinden dolayı hesapverebilir olması gereksinimi arasında bir denge tutturulması önem taşımaktadır.

Azaltılamaz (İstisnasız) İnsan Haklarını İhlal Eden Yabancı İstihbarat Servisleriyle İşbirliği

İstisnai koşullar altında, başka servislerden acil önem taşıyan ulusal güvenlik meselelerine dair istihbarat edinmek ve bu sırada, alenen ihtilaflı olsa bile, söz konusu istihbaratın ilk ele geçirilmesinde kullanılan yöntem bakmamak istihbarat servisleri için ayartıcı olabilir. Oysa uluslararası hukuk, mesela terör veya sınır dışı etme davalarında, bir başka devletin işkence yoluyla elde ettiği ifadelerin kullanımını açık bir biçimde engellemektedir.⁶⁵ BM İşkenceye Karşı Sözleşme'nin 15. maddesi uyarınca, işkence altında verildiği kanıtlanmış hiç bir ifade, işkence yapmakla suçlanan bir kişiye karşı açılan davada, ifadenin alınmış olmasının kanıt olduğu veya kanıt sayıldığı durumlar istisna olmak koşuluyla, "hiç bir davada" delil olarak öne sürülemez. Bu teminat Cenevre Sözleşmeleri'nde ve işkencenin yanı sıra diğer zalimane, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele ya da cezalar yoluyla elde edilmiş ifadelerin kullanımını yasaklayan diğer uluslararası standartlarda genişletilmiştir.⁶⁶

Uluslararası hukukun bu konuda pek kati olmadığı kabul edilse de, aynı kaygıların, başka bir devletin güvenlik servislerinin işkence kullanarak elde ettiği bilgilerin dolaylı kullanımı için dahi geçerli olduğu savunulabilir.

Demokratik bir devlet işkence kullanarak, hatta işkence yoluyla elde edilen bilgileri benimseyerek, terörizme karşı davasını teröristlerin yöntemlerini benimseyerek zayıflatmakta ve bu sebeple açık bir demokratik toplumun sahip olduğu ahlaki meşruiyeti yitirmektedir.⁶⁷

65 Bkz. BM Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi üzerine İnsan Hakları Komisyon yorumu: ICCPR genel yorum 20, paragraf 12, 10 Mart 1992, önceki bölümde, not 188; BM Savcıların Rolüne Dair Kılavuz, Kılavuz No. 16 (Eylül 1990'da Birleşmiş Milletler Suçun Önlenmesi ve Suçluların Islahı 8. Kongresi, Havana, Küba'da kabul edilmiştir.)

66 Üçüncü Cenevre Sözleşmesi'nin 99. maddesi şöyle şart koşar: "Bir savaş esirine, suçlu olduğu iddia olunan suçtan suçlu olduğunu kabul etmesini sağlamak için, fiziki ya da ahlaki hiçbir zorlamada bulunulmayacaktır." Dördüncü Cenevre Sözleşmesi'nin 31. maddesi: "Koruma altındaki şahıslara, özellikle kendilerinden ya da üçüncü şahıs veya şahıslardan bilgi alınması maksadıyla, hiçbir fiziki ya da ahlaki zorlamada bulunulmayacaktır."

Ayrıca bkz. BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele ve Cezanın Önlenmesi Sözleşmesi'nin 12. maddesi, Uluslararası Ceza Mahkemesi Roma Tüzüğü'nün 69. maddesi, Herhangi Bir Atıkoyma veya Mahkumiyet Durumunda Bütün İnsanların Korunması için Geçerli İlkeler Bütünü.

67 Yüksek Mahkeme İtiraz Dairesi (Sivil Davalar) 'A ve Diğerleri İç İşleri Bakanı'na karşı' adlı davada Yüksek Mahkeme Yargıcı Neuberger'in muhalefet oyu gerekçesi. (2004, no: EWCA Civ 1123)

İşkencenin sonucunda elde edilen bilgilerin kullanımı da aynı şekilde yasaklanmalıdır. Bu bilgilerin kullanımı insan haklarını ihlal etmektir. Bu yasağa her koşul altında uyulmasını sağlamak için gerekli teminatlar yine istihbarat servisleri üzerindeki etkin bakanlık denetimi aracılığıyla sağlanabilir.

Bir Devletin Kendi Yurttaşları Hakkında Yabancı Güvenlik Servislerine Bilgi Vermesi

Yabancı güvenlik servisleriyle işbirliği sırasında iç hukukun uyguladığı denetimlerden kaçınılmasını önlemek için, yasamanın açık teminatlar içermesi gerekir. Alman yasaları bu konuda örnek teşkil etmektedir (*bakınız* Kutu 29).

Bilginin yurtdışındaki veya uluslararası bir teşkilattan alınması durumunda, bu bilgi hem menşe ülkesindeki kontrollere hem de iç hukukta geçerli olan standartlara tabi olmalıdır. Yabancı güvenlik servislerine, silahlı kuvvetlere ya da uluslararası bir teşkilata, ancak bilgiyi elde tutarken ya da kullanırken bilgiyi ifşa eden teşkilatın bulunduğu ülkenin iç hukukunda geçerli olan denetimlere tabi olmayı taahhüt ettikleri takdirde bilgi verilmelidir.

KUTU 29: BİR DEVLETİN KENDİ YURTTAŞLARI HAKKINDA YABANCI GÜVENLİK SERVİSLERİNE BİLGİ VERMESİ: ALMAN İSTİHBARAT YASASI'NDAN BİR ÖRNEK

Madde 19 (3)

Bilginin tedariki teşkilatın görevlerini yerine getirebilmesi açısından zorunlu olduğu ya da bilgiyi isteyen kurumun mevcut güvenlik menfaatleri gerekli kıldığı takdirde, teşkilat, yabancı güvenlik servislerine ve uygun bulunan diğer yabancı servislerle yurttaşlarla ilgili bilgi verebilir. Federal Almanya Cumhuriyeti'nin dış ilişkilerindeki başlıca kaygılara ters düştüğünde ya da etkilenecek şahısların egemen çıkarları korunmayı hak ediyorsa bilgi tedariki kesilir.

Veri tedarikinin kamu dosyalarına kaydedilmesi gerekir. Bilgiyi alan, aktarılan bilginin yalnızca gönderilme amacına uygun olarak kullanılabileceği hususunda bilgilendirilmelidir. Teşkilat, bilgiyi alanın veriyi kullanımı üzerinde bilgi isteme hakkını muhafaza eder.

Kaynak: Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG), Almanya, Kasım 2002, 19. Madde (Gayri resmi tercüme).

Uluslararası işbirliğinin yalnızca milli istihbarat servisleri arasındaki iki yanlı/çok yanlı mutabakatlarla sınırlı olmadığına, uluslararası bir uzman

mahkeme ile işbirliğini de kapsayabileceğine dikkat çekmek gerekir. Burada, Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi'ne atıfta bulunulmaktadır (*bakınız* 30).

KUTU 30: BOSNA İSTİHBARAT SERVİSİ'NİN ESKİ YUGOSLAVYA ULUSLARARASI CEZA MAHKEMESİ İLE İŞBİRLİĞİ GÖREVİ

Madde 6

Teşkilat, Eski Yugoslavya Uluslararası Ceza Mahkemesi ile, *inter alia*, 1991'den bu yana eski Yugoslavya topraklarında uluslararası insani hukuka yönelik ciddi ihlallerden sorumlu şahıslar hakkında uzman mahkemeye (ileride "Uluslararası Ceza Mahkemesi") bilgi sağlayarak işbirliği yapacaktır.

Kaynak: 2004 Tarihli Bosna Hersek İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası, Madde 6.

En İyi Uygulama

- Uluslararası işbirliğinin, bakanlarca uygun biçimde onaylanması ve iç hukuk ve uluslararası yasal zorunluluklarla uyumun sağlanması için asgari teminatlara tabi olması esastır;
- İstihbaratın azaltılamaz (istisnasız) insan hakları standartları veya iç hukukun sağladığı denetimlerdeki boşluklardan yararlanan bir biçimde paylaşımını engellemek için yasal teminatlar düzenlenmelidir.

BÖLÜM 13

BAKAN ELİYLE İSTİSMARA KARŞI TEMİNATLAR

Yürütme ve bakan tarafından gerçekleştirilen denetimlerin, güvenlik ve istihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliğinin temel öğeleri arasında yer aldığı önceki bölümlerde tartışmaya açılmıştı. Ne var ki, servislerin yürütme eliyle siyasi istismara tabi tutulabilmesi gibi bir tehlike de mevcuttur. Salt geçiş devletleri değil, Batı demokrasileri de bakanların güvenlik ve istihbarat servislerini kişisel ya da siyasi saiklarla kullanmasından doğan siyasi çalkantılara şahit olmuştur. Bunun bir örneği, bakanın istihbarat servisine siyasi muhaliflerinin telefonlarının dinlenmesi yönünde talimat vermesi ya da servisin varlıklarını ticari çıkarı için kullanmasıdır. Özellikle bu sebeplerden ötürü, servislerin tarafsızlık ve profesyonelliğini güvence altına alan teminatların mevcudiyeti hayati önem taşımaktadır (ayrıca *bakınız*: Bölüm 8, Teşkilatın İç Yönetimi ve İç denetim).

Yürütme eliyle denetim, demokratik bir gereksinim olmasına karşın muhtemel sakıncalar barındırmaktadır. Öncelikle, aşırı gizlilik tehlikesi söz konusudur; bu durumda, hükümet, kamu çalışanları tarafından edinilen bilgiler sanki kendi malıymış gibi davranmaktadır. Örneğin, güvenlik sektörünün hesapverebilirliği ya da prosedürleri hakkındaki bilgileri saklamaya teşebbüs edebilir; oysa bunlar kamu tartışmalarının meşru meseleleri arasında yer alırlar. Dahası, güvenlik teşkilatlarını veya bunların yetkilerini iç siyasete dayanan amaçlarla, yani siyasi muhalifler hakkında bilgi toplamak veya onları karalamak için kullanmaya yönelebilirler. Bu nedenle, çalışanların makul olmayan hükümet talimatlarını (örneğin, iç siyasetteki muhalifler hakkında bilgi tedarik etme yönündeki talimatları) yerine getirmeyi reddedebilmesini sağlayan teminatların mevcudiyeti istenen bir durumdur.

Güvenlik sektörünün tam ve düzgün demokratik denetimin sağlamak ile siyasi manipülasyonu önlemek arasında hassas bir denge söz konusudur. Bölüm 5'te, teşkilat yöneticilerine işinde kalabilme hakkı vasıtasıyla teminat sağlama gereksiniminin yanı sıra teşkilatlardan istenebilecekler yasal sınırlar getirme ve istismar kaygılarının dile getirilmesini sağlayacak ba-

ğımsız mekanizmalar oluşturma gereksinimlerine de atıfta bulunmuştuk. Güvenlik teşkilatı çalışanlarının uygunsuz siyasi manipülasyondan korktuğu durumlarda, bu kaygıları çalıştıkları kurum haricinde dile getirebilmelerini sağlayan erişilebilir prosedürlerin varlığı son derece önemlidir. Haber uçurma ya da mağduriyet prosedürleri bu sebeple anlamlıdır (*bakınız* Kısım II, Bölüm 8'de Yasaya Aykırı Fiilleri Haber Vermek).

Teminatlar

Politikaların kamuya hesapverebilir siyasetçiler tarafından belirlenmesini güvence altına almak için, güvenlik ve istihbarat servislerini düzenleyen yasalar siyasi güdüm, ve iç teşkilatlar durumunda, siyaseten bağımsızlık üzerine net düzenlemeler içermelidir. İstismarı önlemek için, yürütmenin haklarının karşısına teşkilat yöneticilerinin denk seviyedeki hakları konmalıdır. Bu amaçla çok çeşitli teminatlar kullanıma sokulabilir. Kanada, Macaristan ve Avustralya'da, bakandan gelen çeşitli talimatların yazıya dökülmesi koşulu vardır (*bakınız* Kutu 31 Macaristan örneği).

KUTU 31: MACARİSTAN'DAKİ ULUSAL GÜVENLİK SERVİSLERİNİN YÖNETİM VE KONTROLÜ

Bölüm 11

1 (b) Bakan, altı ayda bir, Genel Direktörlere verilmek üzere servislerin görev konularını yazıya dönecektir; Bakan, hükümet üyelerinden gelen istihbarat isteklerine dair emirleri yazılı olarak verecektir.

Kaynak: 1995 Tarihli Ulusal Güvenlik Servisleri Yasası, Bölüm 11.

Ayrıca, Bakan'dan gelen talimatların teşkilat dışına ifşa edilmesi de istenebilir. Örneğin, Kanada hukuku talimatların Teftiş Kurulu'na sunulmasını⁶⁸, Avustralya hukuku ise emrin, verilmesinden sonra mümkün olan en kısa süre içinde İstihbarat ve Güvenlik Başmüfettişine iletilmesini şart koşturmaktadır (*bakınız* Kutu 32.)

Daha geniş denge ve kontrol çerçevesi dahilinde, Avustralya istihbarat yasaları teminat mahiyetinde bir diğer hüküm daha barındırmaktadır: Ge-

⁶⁸ Örneğin bkz. 1984 Tarihli Kanada Güvenlik ve İstihbarat Servisi Yasası, Bölüm 6(2); burada, Bakan'ın Güvenlik ve İstihbarat Servisi Direktörü'ne verdiği yazılı talimatların Güvenlik İstihbaratı Tetkik Komitesi'ne verilmesi şartı getirilmiştir. Avustralya'da 2001 Tarihli İstihbarat Servisleri Yasası'nın 8(2). bölümü uyarınca, DSD [Savunma Sinyal Direktörlüğü, Savunma Bakanlığı] ile ilişkili olarak sorumlu bakan, yazılı talimatlar verebilir; teşkilatların başlarındaki kişiler bu talimatlara uymalıdır.

KUTU 32: BAKAN VE TEŞKİLATIN KARŞILIKLI GÖREVLERİ (AVUSTRALYA)

Bölüm 32B: Bakan emir ve talimatları başmüfettişe verecektir.

1. Bu bölüm sorumlu Bakan'ın ASIS veya DSD'nin başındaki kişiye verilen tüm emir ve talimatlar için geçerlidir.
2. Bakan, teşkilatın başındaki kişiye başlangıç gününde ya da sonrasında bir emir ya da talimat verdikten sonra mümkün olan en kısa süre içinde talimat ya da emrin bir kopyasını başmüfettişe vermelidir.
3. Bakan, o günden önce verilen ve hala yürürlükte olan her emir ya da talimatın bir kopyasını başlangıç gününden sonra mümkün olan en kısa süre içinde başmüfettişe vermelidir.

Kaynak: 1986 tarihli Avustralya İstihbarat ve Güvenlik Başmüfettişlik Yasası, Bölüm 32B.

nel Direktörün Muhalefet Liderine brifing verme görevi.⁶⁹ Bu uygulamanın, *inter alia*, bakandan kaynaklanabilecek istismarı önlemek amacıyla diğer ülkelerde de gayri resmi bir uygulama biçiminde yerleştiğine dikkat çekmek gerekir. Ana muhalefette yer alan parlamenterler “gizlilik çemberi”nden tümüyle dışlanmadıklarını hissettiklerinde, güvenlik ve istihbarata yönelik iki tarafı da temsil eden bir yaklaşımın sürdürülebilmesi olasılığı da artacaktır. Her ne kadar bir federasyon da olsa, Avustralya örneği Westminster demokrasi modeli içerisinde işleyen bir örnektir. Daha karmaşık bir federal başkanlık sisteminin uygulandığı devletlerde, “hassas bilgi”ler üzerine brifing alması gereken bir dizi farklı aktör bulunabilir.⁷⁰

Aşağıda yer alan, Bosna Hersek ve Birleşik Krallık'a dair örnekler aydınlatıcıdır; zira, ister belirli siyasi partilerin çıkarlarını ilerletmek isterse de ülke içindeki meşru siyasi hareketlerin güvenilirliğini zedeleme yoluyla olsun, istihbarat/güvenlik teşkilatlarının, tarafsızlıklarının altını oymaya çalışan herhangi bir girişime maruz bırakılmayacağını belirten net hükümler içermektedirler (*bakınız* Kutu 33 ve Kutu 34).

Üçüncü bir teminat türü de daha önce sözünü ettiğimiz “açık kapı politikası”dır. Teşkilatın başındaki kişi, bu sayede başbakan yahut devlet başka-

69 2001 Tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, 19. bölüm

70 Bkz. Bosna Hersek'teki yeni yasanın 6.maddesi: “Teşkilat bu yasanın öngördüğü sorumluluklarını yerine getirebilmek için aşağıdaki görevli ve mercileri istihbarat konularında zamanında bilgilendirecektir. Teşkilat bilgilendirme kararını hem bizzat verebilir hem de şu mercilerin isteği üzerine bilgilendirme yapabilir: Bosna Hersek Başkanlığı (toplular halinde) (ileride Başkanlık), Bakanlar Konseyi Başkanı, Dışişleri Bakanı, Güvenlik Bakanı, Savunma Bakanı, Federasyonun ve Sırp Cumhuriyeti'nin Başkanları, Başkan Vekilleri ve Başbakanları, Federasyon ve Sırp Cumhuriyeti'nin İç İşleri Bakanları, Bosna Hersek Parlamentosu Temsilciler Meclisi Başkan ve Başkan Vekilleri, Sırp Cumhuriyeti Ulusal Meclis Sözcüsü ve Sözcü Vekilleri, Federasyon Temsilciler Meclisi Başkan ve Başkan Vekili, Bosna Hersek Parlamentosu Güvenlik-İstihbarat Komitesi (ileride: Güvenlik-İstihbarat Komitesi).

KUTU 33: TEŞKİLATIN TARAFSIZLIĞINI TEMİNAT ALTINA ALACAK TEDBİRLER

Bosna hukukundan örnek:

Madde 39

Çalışanlar siyasi parti üyesi olmayacak, siyasi partilerden emir almayacak, bağış toplama faaliyetinde ya da teşkilatın çalışmalarıyla uyumsuz diğer kamu etkinliklerinde veya mesleki faaliyetlerde bulunmayacaklardır.

Madde 56

1. Teşkilat apolitik olacak, herhangi bir siyasi partinin, hukuka uygun siyasi örgütün ya da üyesinin çıkarlarını ilerletecek, koruyacak ya da zedeleyecek faaliyetlere dahil olmayacaktır.
2. Teşkilat hukuka uygun biçimde düzenlenen ve yürütülen protesto eylemleri ve hukuka uygun biçimde düzenlenen ve yürütülen tarafgir yahut muhalif eylemler hakkında tahkikat yürütemez.

Kaynak: 2004 tarihli Bosna Hersek İstihbarat Servisleri Yasası.

Birleşik Krallık Hukukundan Örnek:

Bölüm 2, Genel Direktör

2.— (1) Servisin operasyonları Devlet Bakanı tarafından atanan bir Genel Direktörün kontrolünde olacaktır.

(2) Servisin verimliliğinden Genel Direktör sorumlu olacaktır ve aşağıda belirtilen koşulları sağlamak onun sorumluluğunda olacaktır:

(a) Servisin görevini tam ve düzgün biçimde yerine getirmesi için gerekenlerin dışında hiçbir bilgi edinilmesine ve bu amaç için ya da ciddi suç faaliyetlerini önleme ya da tespit etme ya da herhangi bir cezai kovuşturma amacıyla gerekenlerin dışında hiçbir bilginin ifşa edilmemesini güvence altına alacak düzenlemelerin bulunması; ve

(b) Servisin herhangi bir siyasi partinin çıkarlarını ilerletmeye yönelik hiçbir eylemde bulunmaması;

Kaynak: 1989 Tarihli Birleşik Krallık Güvenlik Servisi Yasası, Bölüm 2

nına erişim hakkı kazanır. Örneğin, Birleşik Krallık'ta Güvenlik Servisi, Gizli Servis ve Kamu Haberleşmesi Koordinasyonunun başındaki kişiler, İç İşleri ve Dış İşleri Bakanlarına sorumlu olsalar da Başbakan'a erişme hakkına sahiptirler.⁷¹

KUTU 34: TEŞKİLATIN BAŞINDAKİ KİŞİNİN BAŞBAKANA ERİŞİM HAKKI (BİRLEŞİK KRALLIK)

İstihbarat Servisi Şefi İstihbarat Servisinin çalışmaları üzerine yılda bir kez Başbakan ve Devlet bakanına rapor verecektir ve teşkilatın çalışmaları hakkında ikisinden birine herhangi bir zaman rapor verebilir.

Kaynak: 1994 tarihli Birleşik Krallık İstihbarat Servisleri Yasası Bölüm 2(4)

71 1989 Tarihli Güvenlik Servisleri Yasası, bölüm 2(4); 1994 Tarihli İstihbarat Servisleri Yasası, bölüm, 2(4), 4(4).

En İyi Uygulama

- İstihbarat yasaları bakandan kaynaklanabilecek istismarlara ve istihbarat servislerinin siyasileşmesine karşı teminatlar içermelidir; bakandan gelen tüm talimatların yazıya dökülmesi ve/veya muhalefet liderinin yanı sıra harici bir teftiş kuruluna ifşa edilmesi gibi çok çeşitli teminat mekanizmaları düşünülebilir;
- İstihbarat servisleri her hangi bir siyasi partinin çıkarlarını gözetecek bir uygulamada bulunmamalıdır.
- İstihbarat servislerinin demokratik sürecin parçası olan ve hukuka uygun protesto eylemleri, tarafgir ya da muhalif eylemler hakkında tahkikat yürütmesine izin verilmemesi gerekir.

IV. KISIM

PARLAMENTONUN ROLÜ

BÖLÜM 14

PARLAMENTER GÖZETİMİN GEREKÇELERİ

Güvenlik sektörünün gözetim ya da tetkiki tek başına hükümetin tasarrufunda kaldığı sürece olası istismara davetiye çıkaracaktır. Hukuki çerçevenin sınırlarını belirlemekten ayrı olarak, parlamentoların hükümetin faaliyetlerini tetkik görevini üstlenmesi sık rastlanan bir uygulamadır.

Bir demokraside, devletin hiçbir faaliyet alanının parlamento için “yasak bölge” olmaması gerekir. Parlamentonun müdahilliği, duruma meşruiyet ve demokratik sorumluluk katar. Güvenlik ve istihbarat örgütlerinin daha dar siyasi veya yerel menfaatlere değil bir bütün olarak devlete hizmet vermelerini sağlamaya yardımcı olabilir. Tam ve düzgün denetim, güvenlik konusunda hem devlet hem de bizzat servisler lehine olan istikrarlı ve siyaseten iki taraflı bir yaklaşımı güvence altına alır. Parlamenterlerin müdahilliği kamu parasının güvenlik için kullanımının tam ve düzgün biçimde onaydan geçirilmesine ve hesapverebilir kılınmasına yardımcı olabilir.

Ne var ki, parlamento eliyle yürütülen tetkikin tehlikeleri de yok değildir. Güvenlik sektörü, partilerarası siyasi ihtilafın içine çekilebilir - parlamenterlerin sergileyebileceği, olgunluktan yoksun yaklaşımlar kamuoyu tartışmalarında sansasyona ve meclis dokunulmazlığı altında mesnetsiz suçlamaların veya komplo teorilerinin dillendirilmesine yol açabilir. Sonuç olarak, basında ve kamuda yanlış bir izlenim oluşabilir ve buna karşılık, güvenlik sektörü çalışanları parlamenterlere karşı bir güvensizlik geliştirebilir. Açıklığa yönelik sahici çabalar veya kanun koyucuların ayrıcalıklı erişim hakkının bulunduğu hassas bilgilerin dışarıya sızması, askeri operasyonların ya da güvenlik operasyonlarının etkililiğine sekte vurabilir.

Güvenliğin etkili tetkiki siyasetçiler açısından zahmetli ve neredeyse tümüyle perdenin gerisinden yürütülen başarısız bir iştir. Hassas parlamento soruşturmaları, pratikte, parlamentoda şahitler ve evraklar için güvenli bir ortam yaratılmasını gerektirmektedir. Gerekli gizliliğin korunması, müdahil parlamenterler ile geri kalanlar arasında bir engel yaratabilir. Gizlilik çemberi içindekiler, gizli bilgilere ayrıcalıklı erişimleri dolayısıyla

KUTU 35: SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE DİŞ VE PARLAMENTER GÖZETİM ORGANLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

(1) Ülke	(2) Gözetim Organının Yetki Alanı	(3) Gözetim Organının Bütçe Denetleme Yetkileri	(4) Gözetim Organının Tipi; Üyelik; Kleranis; Atama	(5) Tamk Celp Yetkisi	(6) Önceden Bildirme Koşulu
(A) Arjantin	Yurttaşların şikayetlerini de kapsayacak şekilde, servislerin hukukluluğunu ve etkinliğini gözden geçirir.	Hem teklif hem de onay yetkisi.	Parlamento tarafından atanan 14 parlamenterdan oluşan gözetim organı. Güvenlik soruşturması yapılmaz.	Yok.	Düzenleyen yasa yok.
(B) Kanada	Güvenlik istihbarat Teftiş Komitesi (SIRC) teşkilatın hukukluluğunu ve etkinliğini denetler.	SIRC'in onay yetkisi yoktur ama Kanada Güvenlik İstihbaratı Servisi'nin (CSIS) bütçesi hakkında yorum yapabilir.	Başbakan tarafından atanan azami beş uzman, yeminiyi iyyeden oluşan, harici, bağımsız gözetim organı.	Var.	Önceden bildirme koşulu yok.
(C) Norveç	Gözetim öncelikle insan haklarının korunması dâhil hususlarda servislerin hukukluluğu üzerinde yoğunlaşır.	Bütçe denetleme işlevi yoktur.	Parlamento tarafından atanan azami yedi iyyeden oluşan harici, uzman parlamentere gözetim organı (üyeler parlamenteler dğildir).	Var. Komitenin kararsına çıkması istenen tüm şahıslar çıkmakla yükümlüdür.	Teşkilatların gelecekteki faaliyetler hakkında Komite ile istişareye girmesi yasaktır.
(D) Polonya	Servislerin hukukluluğunu, politikalarını, idaresini ve uluslararası işbirliği süreçlerini gözden geçirir. Etkinlik denetlenmez.	Komisyon servislerin bütçe esasını ve uygulamalarını teklif eder.	Parlamento tarafından atanan azami dokuz iyyeden oluşan parlamentere gözetim organı. Tüm iyyelerin güvenlik soruşturması yapılır.	Yok.	Yasal zorunluluk yok.
(E) Güney Afrika	Gözetim, servislerin yasalarını, etkinliklerini, idaresini, mali yönetimini ve harcamalarını kapsar.	Komite bizahtı istihbarat servislerinin bütçesini denetlemeyi ama servislerin mali yönetimi gözetim kapsamına dâhildir.	Başkan tarafından atanan on beş iyyeden oluşan parlamentere gözetim organı. Üyelerin geçmişi araştırılır.	Var.	Yasal zorunluluk yok.
(F) Birtişik Krallık	Verimliliği ölçmek amacıyla MI5, MI6 ve GCHQ nun mali işlerini, idaresini ve politikalarının teftiiki. Hukukluluk denetlenmez.	Komite, Kamu Hesapları Komitesi Başkanlığı ile birlikte mali işleri teklif eder ama onay yetkisi yoktur.	Başbakan tarafından atan Avam ve Lordlar Kamarası mensubu azami dokuz iyyeden oluşan parlamentere gözetim organı.	Yok.	Yasal zorunluluk yok.
(G) Amerika Birtişik Devletleri	Tüm istihbarat teşkilatlarını gözden geçirir. En üst düzey istihbarat atamalarını onaylar. Servislerin hukukluluğunu ve verimliliğini denetler.	Her iki denetleme komitesinin de bütçe onay yetkisi vardır.	Temsilciler Meclisi ve Senato başkanları tarafından atanan, yirmi Temsilciler Meclisi ve 17 Senato üyesinden oluşan iki adet Kongre denetleme komitesi.	Her iki komitede de var.	Var. Olağanüstü hallerde teşkilat raporlamayı iki gün erteleyebilir.

Kaymak: Born, H., Johnson, L. K., Leigh, I. (y.h.), 2005, Who's watching the spies? Establishing Intelligence Service Accountability (Casusları Kim İzliyor? İstihbarat Servisi Hesap Verebilirliğini Kurmak), Potomac Books.

la çalışma arkadaşlarının haset yahut güvensizliğine maruz kalabilir. Tüm bu sebeplerden ötürü, geniş bir güven tabanına sahip olan ve kamuoyunun gözünde inandırıcılığı bulunan bir temsilci kesimin dâhil edilmesi esastır.

Güvenlik ve istihbarat servislerinin parlamenter gözetiminin demokratik toplumlarda kabul görmüş bir olgu oluşu Kutu 35'te örneklenmektedir. Kutu 35, Kuzey ve Güney Amerika'dan, Avrupa ve Afrika'dan seçilen yedi demokraside söz konusu servisler üzerindeki parlamenter gözetimin yapı ve yetkilerinin genel bir açıklamasını sunmaktadır. Bu kutudaki çoğu unsur ileriki bölümlerde ayrıntılarıyla ele alınacaktır.

Kutu 35, bu yedi demokraside gözetim organlarının hâlihazırdaki durumunu göstermektedir. Güvenlik ve istihbarat servisleri gözetiminin yerleşik demokrasilerde bile yeni bir olgu olduğu vurgulanmalıdır.⁷² 1970'lerin ortaları, liberal demokratik sistemlerde güvenlik ve istihbarat servislerinin sorumlu olduğu istismarlara dair kaygıların azar azar açığa çıkmasına şahit oldu; dünyanın dört bir yanında parlamenter gözetimin başlatılmasına ön ayak olan da bu kaygılardır.⁷³ ABD'yi takiben Avustralya ve Kanada 1979 ve 1984 yıllarında istihbarat gözetimi üzerine yasalar yaptılar.⁷⁴ Anglo-Sakson dünyada başlayan (fakat Birleşik Krallık'a ancak 1989'da ulaşan) reform dalgası 1980'lerde ve 1990'larda Avrupa'ya yayıldı; Danimarka 1988'de, Avusturya 1991'de, Romanya 1993'te, Yunanistan 1994'te, Norveç 1996'da ve İtalya 1997'de çeşitli reformlara imza attı.⁷⁵ Bu gelişmeler Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi ve Batı Avrupa Birliği'nden destek gördü.⁷⁶ Arjantin ve Güney Afrika örneklerinin de gösterdiği gibi istisnalar olsa da, Avrupa dışındaki ilerlemeler daha yavaş gelişmektedir.

72 Aşağıdaki metnin dayandığı kaynak: Estevez, E., 'Argentina's new century challenge: Overseeing the intelligence system.', Born, H., Johnson, L, Leigh, I. (y.h.), 2005, **Who's Watching the Spies? Establishing Intelligence Service Accountability** [Casusları Kim İzliyor?] içinde, Potomac Books.

73 ABD, Almanya ve Hollanda gibi bazı ülkeler parlamenter gözetimi 1970'lerin ortasından önce kurumsallaştırıp yasallaştırmıştır.

74 Sırasıyla 1979 Tarihli Güvenlik İstihbarat Örgütü Yasası (Milletler Birliği) ve 1984 Tarihli Kanada Güvenlik İstihbaratı Yasası. Lustgarten, L, Leigh, I., 1994, **In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy** [Soğuktan Gelen: Ulusal Güvenlik ve Parlamenter Demokrasi], Clarendon Press.

75 Diğer karşılaştırmaları incelemeler için bakınız, Brodeur, J-P., Gill, P., Tölliborg, D., 2003, **Democracy, Law and Security: Internal Security Services in Contemporary Europe** [Demokrasi, Hukuk ve Güvenlik: Bugünün Avrupa'sında İç Güvenlik Servisleri], Ashgate.; Batı Avrupa Birliği Asemblası Belgesi, Aralık 2002, Parliamentary oversight of the intelligence services in the WEU countries – current situation and prospects for reform, A/1801.

<http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html>

76 Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi, 1402/1999 sayılı tavsiye; Batı Avrupa Birliği, 113 numaralı karar (4 Aralık 2002 tarihinde 9. oturumda kabul edilmiştir).

BÖLÜM 15

PARLAMENTER DENETİM ORGANLARININ GÖREV VE YETKİLERİ

Parlamentonun belirli teşkilatlar için çok sayıda gözetim organı oluşturmak (gözetime “kurumsal” yaklaşım) yerine bellibaşlı tüm güvenlik teşkilatları için tek bir gözetim organı oluşturması (gözetime “işlevsel” yaklaşım) uluslararası bir normdur. Bu “işlevsel” yaklaşım kesintisiz gözetime olanak sağlar; zira istihbarat mekanizmasının farklı bölümleri gerçekte birbirleriyle yakın ilişki içerisinde çalışmaktadır. Diğer yandan bir gözetim organını tümüyle “işlevsel” bir temele dayandırmak tehlike de arz etmektedir: gözetim organı operasyonun yasal menzili dışında kalan bir teşkilatın sağladığı ya da bu tür bir teşkilata sağlanan bilgiler yönünde ilerleyen bir tahkikatın önüne engeller çıktığını görebilir.

İşlevsel yaklaşımdan kimi önemli sapmalar da olmuştur. ABD’de Temsilciler Meclisi ve Senato’da iki ayrı kongre istihbarat komitesi bulunmaktadır. Birleşik Krallık’ta, İstihbarat ve Güvenlik Komitesi’nin (ISC) hukuki yetkileri, istihbarat müessesesinin yalnızca bir bölümünü kapsamaktadır (Savunma İstihbarat Personeli, Birleşik İstihbarat Komitesi ve Ulusal Suç İstihbarat Servisi, komitenin yasal yetkileri kapsamına girmemektedir). Gerçekteyse, hükümetin de işbirliğiyle, İstihbarat ve Güvenlik Komitesi bu kurumların çalışmalarını incelemiştir.

Genelde, parlamenter gözetim komitesinin üstlendiği rolün yasal sınırları iki yolla çizilebilmektedir. Bu yolların ilki çok kapsamlı yetkiler vermek ve ardından tahkik edilemeyecek özel konuları ayrıntılarıyla anlatmaktır. Birleşik Krallık ve Avustralya yasaları bu yaklaşıma örnek teşkil eder.⁷⁷ İkinci yol ise, (ABD Senatosu Seçilmiş Komitesi’nin İstihbarat Üze-

77 2001 Tarihli 152 Sayılı İstihbarat Servisleri Yasası, 28 ve 29. bölümler (Komite ve ASIO, ASIS ve DSD). Özel not: Bölüm 30.

3. Komite’nin görevleri aşağıdakileri kapsamaz:

(a) ASIO, ASIS ya da DSD’nin istihbarat toplama önceliklerinin tetkiki; ya da

(b) ASIO, ASIS ya da DSD’nin kullanımına açık istihbarat kaynaklarının, diğer operasyonel destek ve operasyonel yöntemlerin incelenmesi; ya da

(c) ASIO, ASIS ya da DSD’nin yürütmüş olduğu, yürütmekte olduğu, ya da yürütmesi önerilen özel operasyonların tetkiki; ya da

(d) bilginin yabancı bir devlet ya da o devletin teşkilatı tarafından sağlandığı durumlarda, o devletin, bilginin ifşasına rıza göstermediği hallerde, söz konusu bilginin incelenmesi; ya da

rine Hükümlerin'den alıntı yapan kutuda da görüldüğü üzere), işlevlerin kapsamlı bir listesini sunmaya çalışmaktır:

Son derece önemli bir diğer ayrım da gözetim organının ne şekilde tasarlandığıyla ilgilidir. Gözetim organı operasyonların ayrıntılarını incelemeye yetkili olacak mıdır, yoksa yetkileri politikalar ve mali işlerle mi kısıtlı kalacaktır? (*bakınız* Kutu 37) Almanya'da *Bundestag* Parlamenter Denetim Paneli'ne hem politika hem de operasyonları tetkik yetkisi verilmiştir. Politikalar istihbarat servisinin işleyişini mümkün kılan ve görevlerini yetirmesini sağlayan prosedürleri kapsamaktadır. Alman Parlamenter Denetim Paneli, servisin hem prosedür hem de operasyonları hususunda tam bilgi sahibidir. Dahası, istihbarat servisinin operasyonlarının yanısıra medyada çıkan istihbarat ilişkili konular üzerine de Alman Parlamenter

KUTU 36: PARLAMENTER GÖZETİM ORGANININ GÖREVLERİNİN KAPSAMLI BİR LİSTESİ

Bölüm 13 (yazının yayına hazırlanmış versiyonu)

(a) Seçilmiş komite aşağıdaki alanlarda inceleme yapacaktır:

1. Amerika Birleşik Devletleri dış istihbarat teşkilatlarının analitik kabiliyetinin niteliği ve analitik istihbaratla politika oluşturma süreçlerini bütünlükten yolları;
2. bakanlıkların ve yürütmenin altındaki diğer teşkilatların istihbarat aktivitelere müdahil olma yetkisinin ölçü ve doğası ve her istihbarat teşkilatı ya da bakanlık için ayrı birer imtiyaz çıkarmanın arzu edilirligi;
3. istihbarat aktivitelerinin uygulama, gözetim ve hesapverebilirliğinde etkililiği azami düzeye çıkarabilmek; yineleme ve üst üste binmeleri azaltmak; ve dış istihbarat teşkilatlarındaki personelin moralini yükseltmek amacıyla istihbarat aktivitelerinin yürütmenin altında düzenlenmesi;
4. örtülü ve açık eylemlerin yürütülmesi ve Kongre'ye bu tür eylemler hakkında bilgi verilmesini sağlayan prosedürler;
5. İstihbarat sırlarının korunmasını iyileştirmek ve gizliliğe zorlayıcı sebep yoksa bilginin ifşası için gerekli adımların atılmasını sağlamak için herhangi bir yasayı, Senato tüzük ya da prosedürünü, ya da herhangi bir yürütme emrini, tüzüğünü veya düzenlemesini değiştirmenin arzu edilirligi;
6. Senato'da İstihbarat faaliyetlerine yönelik daimi bir komite kurmanın arzu edilirligi;
7. İstihbarat faaliyetlerine yönelik, Senato ve Temsilciler Meclisi'nden birleşik bir komite kurmanın arzu edilirligi;
8. istihbarat servisi para fonlarının onaylanması.

Kaynak: Amerika Birleşik Devletleri Senatosu Seçilmiş İstihbarat Komitesi Talimatnamesi

(e) ASIO, ASIS ya da DSD'nin aktivitelerinin Avusturya yurttaşlarını etkilemeyen bir kısmını incelemek; ya da

(f) işbu yasanın 15.maddesi altındaki hükümlerin incelenmesi,

(g) ASIO, ASIS ya da DSD'nin aktivitelerine dair bireysel şikayetleri soruşturmak.

İstihbarat ve Güvenlik Komitesi'ne Güvenlik Servisi'nin (M15), Gizli İstihbarat Servisi'nin (M16) ve GCHQ'nun politikalarını, idaresini ve mali işlerini soruşturma yetkisiyle donatan 1994 tarihli İngiliz İstihbarat Servisleri Yasası, 10. bölüm

Denetim Paneli'nin bilgilendirilmesi gerekmektedir. Son olarak, teşkilatın dâhili prosedürlerinde değişikliğe yol açan büyük kararlar hakkında da Denetim Paneli'ne tam bilgi verilmelidir.⁷⁸

KUTU 37: PARLAMENTER GÖZETİMİN UNSURLARI (ALMANYA)

Bölüm 1(1) Federal Anayasayı Koruma Teşkilatı (Bundesamt für Verfassungsschutz), Askeri Karşı istihbarat Servisi (Militärischer Abschirmdienst) ve Federal İstihbarat Servisi'nin (Bundesnachrichtendienst) faaliyetleriyle alakalı olarak, Federal Hükümet Parlamenter Denetim Paneli'nin (Parlamentarisches Kontrollgremium) murakabesine tabi olacaktır.

Bölüm 2: Federal Hükümet Parlamenter Denetim Paneli'ne özel önem taşıyan operasyonların yanı sıra Bölüm 1 (1)'de adı geçen mercilerin genel faaliyetleri üzerine ayrıntılı bilgi verecektir. Federal Hükümet, Parlamenter Denetim Paneli'nin ricası üzerine diğer operasyonlar hakkında da rapor vermelidir.

Bölüm 2a: Bölüm 2'de belirtilen bilgilendirme görevinin parçası olarak, Federal Hükümet, rica üzerine, Parlamenter Denetim Paneli'nin servis çalışanlarıyla konuşmak üzere servis belge ve dosyalarını incelemesine izin vermeli ve Panel'in servise yapacağı ziyareti organize etmelidir.

Kaynak: Alman Federasyonu İstihbarat Faaliyetlerinin Parlamenter Kontrolünü Düzenleyen Yasa (PKGrG), Almanya, Nisan 1978 (sözü edilen metin 1992 ve 1999 tarihli değişiklikleri içermektedir) , Bölüm 2, 2a.

İstihbarat operasyonlarını incelemeye yetkili bir parlamenter gözetim organının inandırıcılığı artacağından kendisine daha geniş yetkiler tanınabilir (örneğin, delil ibrazına zorlama yetkisi). Ne var ki, tahkikatlarını nasıl yürüttüğü ve parlamento ya da kamuya neyin rapor edilebileceği hakkında zorunlu kısıtlamalarla karşı karşıya kalacaktır; gizlilik çemberi içerisinde işlev gösterecek ve bu da gözetim organı ile parlamentonun geri kalanı arasında bir bariyer oluşturacaktır. Şayet gözetim organı bağımsızlığı ve kılı kırk yarması ile ünlenirse, bu bariyer gözetim organının meşruiyetini etkilemez. Yine de, parlamento ve kamunun tam ve düzgün gözetimin gerçekleştirilmekte olduğuna bir dereceye kadar güvenmekten başka çaresi yoktur; zira kendilerine yeterli destekleyici kanıt sunulmayabilir. İkinci bir tehlike ise bu tip gözetim organlarının, gözetiminden sorumlu oldukları teşkilatlarla fazlaca yakınlaşmasıdır. Örneğin, gözetim organının teşkilatın bazı eylemleri hakkında önceden bilgilendirilmesine yönelik bir hukuki şart, gözetimi güçlendiriyormuş gibi görünebilse de gözetim organının bu işleyişsel konularda sonradan eleştiride bulunmasına engel olabilir.

78 Alman Bundestag, Parlamenter Denetim Kurulu Sekreterliği, 2001, *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*. Parlamento Basımevi.

Bu yaklaşımın alternatifi, parlamenter gözetim organının işlevini politikalar ve mali işlerle sınırlamaktır. Bunlar, kamu ekseninde nispeten kolaylıkla incelenebilecek konulardır ve ifşa edilen bilgilerin ulusal çıkarlar adına büyük ölçüde sınırlanmasını gerektirmezler (yine de, bütçenin tüm ayrıntılarıyla ilan edilmesi ulusal güvenliğe gölge düşürebilir). Bu yaklaşımın asıl sıkıntısı ise parlamenter tetkikin temel görevlerinden birinin niteliğinden bir şeyler götürmesidir; bir diğer deyişle, belirli bir alandaki hükümet politikalarının etkin biçimde yürütülmesini sağlamakta güçlük çeker. Bir kısım işleyişsel ayrıntıya erişimi olmayan bir gözetim organı, güvenlik ve istihbarat servisinin ilan edilmiş politikaları verimli bir biçimde uygulayıp uygulamadığına dair hiç güvenceye sahip olamaz ve de hiçbir güvence veremez. Aynı şey hukukilik sorunsalının ya da teşkilatın temel haklara bağlılığının denetimi -bu denetimler de bazı ülkelerde gözetim organlarına verilen görevler arasındadır- için de geçerlidir. Parlamenter gözetimin bu tür uygulamaları, denetlenen teşkilatın hareketlerine dair açık ve kesin ispatlayıcı delillere dayanmadığı müddetçe inandırıcılıktan yoksun bulunabilir.

O halde, gizlilik çemberi parlamenter gözetimin tasarımı açısından adeta bir ikilem sunmaktadır: gözetim, bariyerin ardında, etkili olabilse de bunun böyle olduğu gösterilemez; bariyerin dışındaysa söz konusu teşkilatlara paralel olarak işlev gösterebilir. Fakat bu teşkilatların faaliyetlerine asla tam anlamıyla temas etmeyecektir.

Pratikte, bu zor durumu aşmak için çeşitli stratejiler benimsenebilir. Bunlardan biri, parlamento adına gizlilik çemberine girip parlamenter gözetim organına rapor verebilen kurum yahut merciler oluşturmaktır. Bazı ülkelerde bu rolü başmüfettişler üstlenmektedir (ama başmüfettişlerin yürütmenin gözetim gücünü artırmak gibi başka bir görevi de vardır -bakınız Bölüm 22)

İkinci bir yöntem de hükümetin ya da bizzat parlamentonun, işleyişsel konuları parlamenter gözetim organına *ad hoc** havale etmesinin sağlanmasıdır. Kutu 38 bu yöntemin Avustralya'da nasıl yasalaştırıldığını örneklemektedir.

* Ad hoc: bir defaya mahsus (ç.n.)

KUTU 38: OPERASYONEL KONULARDA PARLAMENTER GÖZETİME AD HOC BAŞVURU

Bölüm 29 – Komitenin görevleri

(1) Komitenin görevleri şunlardır:

b. ASIO, ASIS ya da DSD ile ilgili herhangi bir konuyu gözden geçirmek. Bu konular Komiteye:

(i) sorumlu bakan, ya da

(ii) parlamentonun iki kanadından birine ait bir önerge ile havale edilebilir.

Kaynak: 2001 tarihli Avusturalya İstihbarat Servisleri Yasası, Bölüm 29

Büyük olasılıkla, *ad hoc* (bir defaya mahsus) tahkikatlara teşkilatların iddia olunan faaliyetlerinin ihtilafa yol açtığı durumlarda başvurulacaktır. Bu durumda hükümet ve teşkilatlar işbirliği içinde görünmek isteyeceklerinden, gerekli bilgi büyük olasılıkla sağlanacaktır. Gözetim organı, bilgiye yeterince erişiminin sağlanacağına dair güvence almadığında bu türden *ad hoc* bir tahkikatı yürütmeyi reddederse, uzlaşmalardaki duruşu güçlenebilir.

Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi de nispeten dar bir yetkiler bütününe örnek teşkil etmektedir. Üyeleri parlamenter olmayan fakat parlamento tarafından atanan bu komitenin görevi, servislerin hukukun üstünlüğü ilkesine ve insan haklarına bağlı olup olmadığını tetkik etmektir (bakınız Kutu 39). Belirli bir konuya yoğunlaşan bu görev dâhilinde komitenin Norveç istihbarat mekanizmasını tümüyle içine alan kapsamlı soruşturma yetkileri vardır. Gözetim tarzı *ex post facto* (olgu sonrası) gözetimdir ve salt hukukilik açısından olsa bile operasyonları da kapsayabilir.

KUTU 39: HUKUKUN ÜSTÜNLÜĞÜ İLKESİNE VE İNSAN HAKLARINA YOĞUNLAŞAN PARLAMENTER GÖZETİM: NORVEÇ ÖRNEĞİ

Bölüm 2. İzleme ve denetlemenin amacı:

1. herhangi bir kişiye yapılan haksızlıkları tespit etmek ve önlemek, kullanılan müdahale yöntemlerinin koşulların gerektirdiği yöntemlerin dışına çıkmamasını sağlamak,
2. faaliyetlerin sivil hayata uygunsuz bir zarar içermemesini sağlamak,
3. faaliyetlerin yazılı hukuk, yönetsel veya askeri talimatlar ve yazılı olmayan hukuk çerçevesinde kalmasını sağlamak (...)

Kaynak: 3 Şubat 1995 Tarihli Norveç İstihbarat, Gözetim ve Güvenlik Servislerinin İzlenmesi Yasası, No.7

En İyi Uygulama

- Görev ve yetkilerin yatay kapasitesi: bütün yardımcı departmanlar ve görevliler de dâhil olmak üzere tüm istihbarat cemiyeti, bir ya da daha fazla parlamenter gözetim organının yetki kapsamına girmelidir;
- Görev ve yetkilerin dikey kapasitesi: parlamenter gözetim organının yetkileri şunların tümünü ya da bir kısmını kapsayabilir: (a) hukuka uygunluk (b) etkinlik, (c) verim, (d) bütçe ve muhasebe, (e) ilgili insan hakları sözleşmeleriyle uyum, (f) istihbarat servislerinin politika/idari boyutu;
- Yukarıda sözü edilen altı maddenin tümünün de ya parlamenter gözetim organının ya da devletin diğer bağımsız mercilerinin, örneğin, ulusal teftiş kurulu, başmüfettiş, ombudsman ya da mahkemenin yetki alanına girmesi gerekir; yetkilerin üst üste binmesinden kaçınılmalıdır;
- İstihbarat topluluğu ne kadar büyük ve ne kadar çok sayıda farklı istihbarat servisinden müteşekkil olursa, uzmanlaşmış parlamenter gözetim (alt) komitelerine duyulan gereksinim de o kadar artacaktır;
- Parlamenter denetimin yetkileri açık ve belirli (specific) olmalıdır;
- Parlamenter gözetim organının tavsiye ve raporları (a) yayımlanmalı, (b) parlamentoda tartışılmalı, (c) bunların parlamento ve hükümet tarafından uygulanıp uygulanmadığı takip edilmelidir;
- Parlamenter gözetim organının kullanımındaki kaynak ve yasal yetkilerin, görevleriyle uyumlu olması gerekir.

BÖLÜM 16

PARLAMENTER GÖZETİM ORGANININ YAPISI

Meşruiyetten yararlanmak ve güven telkin edebilmek için, bu alandaki parlamenter gözetim organlarının geniş yetkilere sahip olması, bizzat parlamento tarafından atanmış olmaları ve siyasi partiler arasından geniş bir kesimi temsil etmeleri gerekir. Üyelerin mümkünse uygun deneyime (söz gelimi, eski bakanlık hizmetlerinden) sahip olmaları gerekir. Öte yandan bize göre, sivil kesimden olmaları da bir o kadar önemlidir; zira denetimin etkili olabilmesi için denetleme organı ile denetlenen teşkilatlar arasında net bir sınır çizgisi bulunmalıdır. Bu noktada geçiş devletlerine özgü bir sıkıntıdan söz etmek yerinde olacaktır: eski güvenlik teşkilatı mensuplarının gözetim organında yer alması. Servislerin eski baskıcı rejimi sürdürmekte kullanıldığı hallerde, bunun gözetim organına duyulan güveni yıpratması kaçınılmazdır ve en iyisi eski güvenlik teşkilatı mensuplarının parlamenter gözetim organında yer almasına, gerekirse kanuni bir yasakla, engel olmaktır.

Aynı şekilde, bir parlamenter denetim kurulunun etkili olabilmesi için denetlediği teşkilatlarla güven ilişkisi içinde olması gerekir. Bu da bir etkili olabilmek için komitenin görece küçük (fakat parlamentonun farklı kesimlerini temsil ilkesinden feragat etmeyen) bir komite olması gerektiği düşüncesini akla getirmektedir.

Güvenlik ve istihbarat servislerinin denetimi uzmanlık ve zaman gerektirdiğinden bazı parlamentolar, üyeleri parlamenter olmayan fakat parlamento tarafından atanan ve parlamento rapor veren harici birer komite kurmayı seçmişlerdir (örneğin, Norveç; Kanada [reform önerisi]⁷⁹).

Parlamenter gözetim organlarına üye atama konusunda da ülkeden ülkeye çeşitlilik gözlenmektedir; kimi ülkelerde üyeler hükümetin başındaki kişi tarafından atanırken (Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi, muha-

79 1984 Tarihli Kanada Güvenlik İstihbaratı Yasası altında kurulan Güvenlik İstihbaratı Tetkik Komitesi'nin (Danışma Kurulu Üyeleri'nden oluşan, kanuni temsilcilik görevini yürüten bir organ) kurulmuş olmasına karşın 2004 yılına dek, Kanada Parlamentosu'nda gözetim komitesi mevcut değildi. Kısa zamanda, bir parlamenter gözetim komitesi kurulacaktır: Born, H. agy. içinde Farson, S., 'The Delicate Balance Revisited: Parliamentary Democracy, Intelligence, and the War against Terrorism in Canada'.

lefer lideriyle istişareye girdikten sonra)⁸⁰, kimi ülkelerde yürütmenin aday gösterdiği kişilerin ataması bizzat parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir (örneğini Avustralya’da)⁸¹. Yine, bazı örneklerde atmaya dair yasal sorumluluk tek başına yasamaya aittir (örneğin, Almanya⁸² ve Norveç’te⁸³). Atama konusu güvenlik soruşturması ve güvenlik kleransı hususlarıyla ile yakından bağlantılıdır (*Bakınız* Bölüm 17): yürütme, atama konusunda resmi bir sorumluluk taşıdığı ya da aday gösterme sürecinde tekel olduğu müddetçe, klerans hususunda daha rahat hissedebilir.

Gözetim organının başkanı, kuruma liderlik etmekte, işlerin nasıl yürütüleceğine karar vermekte ve servislerle resmi komite toplantıları dışındaki irtibatı yönetmekte sürekli olarak önemli bir rol üstlenecektir. Parlamento sistemler bünyesindeki usuller komitelerin başkanlığı konusunda değişkenlik sergilemektedir. Farklı usullere duyarlı olmakla beraber, başkanlık görevi muhalefetin bir mensubu tarafından üstlenildiği veya muhalefet ile iktidar partisi arasında dönüşümlü olarak yürütüldüğü takdirde parlamenter gözetim organının meşruiyeti pekişecektir.

Başkanı hükümetin atamasındansa parlamentonun ya da bizzat komitenin seçmesi gerekir. Başkanlık pozisyonunun hükümetten bağımsız olduğu görüldükçe, güven de artacaktır. Komiteye bir hükümet destekçisinin başkanlık etmesi yolundaki tek zorlayıcı sebep, bunun tüm diğer parlamento komiteleri için de geçerli olmasıdır. Bu koşullar altında bile tercih edilir olan, seçilebilir şahıslar arasından başkan seçme prosedürünün parlamento ya da bizzat komite bünyesinde yürütülmesi ve başkanın parlamento ya da komitenin emrinde çalışmasıdır.⁸⁴

80 1994 Tarihli İstihbarat Servisleri Yasası, 10. bölüm

81 2001 Tarihli İstihbarat Servisleri Yasası, 14. Bölüm. Başbakanın aday göstermeden önce tüm diğer muhalefet partilerinin liderleri ile istişareye girmesi şart koşulmaktadır: bölüm 14(2).

82 Federal İstihbarat Servisleri’nin Faaliyetleri Üzerinde Parlamenter Denetim Hakkında Kanun (PKGrG). (1978; 1992, 1999 ve 2001’de değişikliğe uğramış versiyon). PKGrG, Alman Bundestag’ın, her yasama döneminin başında kendi üyeleri arasından PKGr üyelerini seçmesini (PKGrG §4 paragraf 1. paragraf) ve PKGr üyelerinin, yapısının ve çalışma pratiklerinin kurul kararıyla belirlenmesini şart koşmaktadır (stipulates that at the beginning of each legislative period the German Bundestag shall elect the members of the PKGr from amongst its midst [§4 paragraf 2]).

Yapı: 1995 Tarihli Parlamento Kurulunu Düzenleyen yasadaki yapılan değişiklikle üye sayısı dokuzaya yükselmiştir. Seçilebilmek için, PKGr’nin her üyesinin Bundestag üyelerinin çoğunluk desteğini alması gerekir (§4 paragraf 3, PKGrG).

83 İstihbarat, Gözetleme ve Güvenlik Servislerinin İzlenmesine İlişkin Talimatlar (EOS), 1995, 1. Bölüm.

“Komitenin, Storting (Norveç Parlamentosu) Presidyumu’nun tavsiyesi üzerine, hepsi de Storting (Norveç Parlamentosu) tarafından en fazla beş yıllığına seçilmiş, Başkan ve başkan vekili de dahil yedi üyesi vardır. Aynı anda dörtten fazla üyenin değiştirilmesinden kaçınılmalıdır.”

84 Örneğin, bkz. 2001 tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, 16. Bölüm;

KUTU 40: PARLAMENTO GÖZETİM ORGANI ÜYELERİNİN ATAMASI: SEÇİLEN ÜLKELERDEN ÖRNEKLER

Almanya:

"Bölüm 4 (1) Bundestag her seçim döneminin başında kendi üyeleri arasında Parlamento Denetim Paneli'nin üyelerini seçecektir; ... (3) Bundestag üyelerinin oylarının çoğunluğunu elde edenler seçilecektir."

Kaynak: 1978 Tarihli Alman Federasyonu Parlamento Denetim Paneli Yasası(PKGrG) , 1978, üzerinde düzeltmeye gidilmiş yasa

Birleşik Krallık:

"10(2) Komite dokuz üyeden oluşacaktır. Üyeler (a) hem Avam Kamarası hem de Lordlar Kamarası üyelerinden seçilecektir, (b)Hiçbir Bakan komite üyeleri arasında yer alamaz; (3) Komite üyeleri, Muhalefet Lideri ile istişarenin ardından Başbakan tarafından atanacaktır (...)"

Kaynak: 1994 Tarihli İstihbarat Servisleri Yasası

Hollanda:

"Parlamento Gözetim Komitesi, işleyişinin meşruiyetinin fazlasıyla daraldığına, dolayısıyla tüm parlamento grup başkanlarının Komitede sandalye sahibi olması gerektiğine karar vermiştir."

Kaynak: İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Komitesi 2003 Yılı Son Beş Aylık Faaliyet Raporu, Temsilciler Meclisi, 2003-2004 Oturum Dönemi, 29 622, no. 1, 3 Haziran 2004.

Arjantin:

"[İki Meclisi Yasama] Komitesi, yedisi Temsilciler Meclisi yedisi Senato tarafından aranan 14 üyeden oluşur. Birleşik Komite'nin başkanı, iki başkan vekili ve sekreteri, üyelerin oyuyla iki yıllığına seçilir ve bu görevler iki meclisin üyeleri arasında dönüşümlü olarak yürütülür. (...) Birleşik Komitenin üye adaylarını veto etmenin ya da mevcut üyeleri görevden almanın, grup üyelerinin, özellikle de grup başkanının güvenini kazanamama veya kaybetme dışında özel bir yolu yoktur. Yasama Meclisi'nin tüm üyeleri Birleşik Komite'ye seçilebilir."

Kaynak: Estevez, E. 'Argentina's new century challenge: Overseeing the intelligence system,' Born, H., Johnson, L, Leigh, I. (y.h.), 2005, Who's Watching the Spies? içinde , Potomac Books.

Macaristan:

"(...) Daimi olarak, Komite'nin Başkanı ancak Muhalefetin bir üyesi olabilir."

Kaynak: 1995 Tarihli ve CXXV Sayılı Ulusal Güvenlik Servisleri Yasası

En İyi Uygulama

- Parlamento gözetim organları parlamento tarafından açık bir şekilde "sahiplenilmelidir";
- Parlamento, kendi adına gözetim görevini yürüten bir organın üyelerinin atamasından ve gerekli olduğu takdirde, görevden alınmasından sorumlu olmalıdır;

- Parlamenter gözetim organları parlamentonun tüm kesimlerini temsil etmeli, bu temsil tercihen parlamentodaki siyasi partilerin kuvvetleriyle uyumlu olmalıdır;⁸⁵
- Hükümet bakanlarının üyeliğine engel olunmalı (ve bakanlığa atanan üyelerin komitedeki görevlerinden ayrılmaları koşulu getirilmelidir); aksi halde komitenin bağımsızlığından ödün verilmiş olunacaktır.⁸⁶ Aynı şey, gözetimin yöneldiği teşkilatların eski mensupları için de geçerlidir;
- Komite üyelerinin, hükümetinin liderinin değil, parlamentonun emrinde görevde kalma hakkı güvence altına alınmalıdır;⁸⁷
- Başkanı, hükümetin atamasındansa parlamentonun ya da bizzat komitenin seçmesi gerekir.

85 2001 tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, 14 (5). Bölüm

86 Örneğin, bkz. 2001 tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, 14 (6). Bölüm

87 Örneğin, 2001 tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, 15 (1). Bölüm

BÖLÜM 17

GÖZETİM ORGANININ GÜVENLİK SORUŞTURMASI VE KLERANS

Bir kişinin ulusal güvenliğe ilişkin kaygılar barındırabilecek bir pozisyona uygun olup olmadığının değerlendirilmesi amacıyla kişisel geçmişinin ve siyasi bağlantılarının araştırılması sürecine güvenlik soruşturması adı verilmektedir. Parlamenter komite üyelerinin güvenlik soruşturmasına veya kleransa tabi olup olmamaları etmene bağlıdır.

Atama ya da aday gösterme süreci hükümetin denetimindeyse, atama ya da aday gösterme öncesinde, gayri resmi bir soruşturma sürecinin gerçekleşmesi muhtemeldir; güvenlik açısından risk arz ettiği düşünülen kişiler ise büyük olasılıkla ta baştan aday gösterilmeyecektir. Komitenin görev ve yetkileri de güvenlik soruşturması ve klerans gerekliliği tartışmalarıyla aynı derecede ilintilidir. Görevleri politikaların tartışılmasıyla sınırlı olan ya da delil ibrazına zorlama veya istihbarat operasyon ya da kaynaklarına dair hassas kanıtları edinme yetkisinden yoksun bir komitenin güvenlik soruşturmasından geçmesine hemen hiç gerek yoktur.

Göz önüne alınması gereken bir diğer etmen de anayasal farklılıklardır. Anayasa geleneğinin, istihbarat ve güvenlik servislerinden sorumlu bakanların güvenlik araştırmasından geçmesi gibi bir süreçle örtüşmediği durumlarda, gözetim sürecinin parçası olan parlamenterlerin güvenlik soruşturmasından geçmesi uygunsuz kaçacaktır.

Diğer yandan, şayet (tercih edileceği gibi) komitenin yetki ve görevleri daha genişse, gözetim organı üyelerinin bilgi ve belgelere yeterli erişiminin bulunması önemlidir. Gözetim organının üyelerine bu türden malzemeleri teslim edecek kadar güvenilmiyorsa (örneğin, uygun olduğu hallerde, bu kişilere en üst düzeyde güvenlik kleransı verilmiyorsa) gözetim, en hafifinden, eksik kalacaktır. Dolayısıyla, bazı parlamentolar (örneğin, Norveç) gözetim organı üyelerinin gözetim organının görevlerini tam ve düzgün biçimde yerine getirebilmesi için gerekli olan tüm bilgilere (anında) erişmesini sağlayan yasalar tesis etmişlerdir.

KUTU 41: NORVEÇ PARLAMENTER İSTİHBARAT GÖZETİM KOMİTESİ VE KLERANS

" [Parlamenter Gözetim Komitesi'ne] seçilenler Norveç ulusal güvenlik düzenlemelerine ve Norveç'in imza attığı anlaşmalara göre gizlilik derecesi en yüksek malzemelere erişebilmek için güvenlik soruşturmasından geçirecektir. Seçimin ardından, kleransın düzeyine göre yetki verilecektir."

Kaynak: İstihbarat, Gözetim ve Güvenlik Servislerinin (EOS) İzlenmesine Yönelik Talimatname, Norveç, 1995, Bölüm 1, Paragraf 2.

Parlamenter gözetim organı üyelerini güvenlik soruşturmasına tabi tutmak, bariz bir açmazı gündeme getirmektedir: güvenlik soruşturmasının yürütülmesinden kim sorumlu olacaktır? Gözetimden sorumlu kişilerin geçmişlerinin tam da gözetime maruz kalacak olanlar tarafından araştırılmasında bariz bir çıkar çatışması mevcuttur. Lakin bir ölçüye kadar bundan kaçınmak mümkün değildir. Örneğin, güvenlik soruşturmasına getirilen ölçütlerin, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarına düşmanca davranması muhtemel şahısları dışarıda bırakabileceğine dair kaygılar belirebilir. Bu kaygıları gidermenin en iyi yolu güvenlik soruşturmasına ve kleransın reddine dair açık ve net ölçütler koymaktır. Güvenlik soruşturmasının ölçüt ve süreçleri yeterince açık, tutarlı ve demokratik teftişe direnebilecek sağlamlıkta olmalıdır. Yine de unutulmalıdır ki, pek çok ülkede güvenlik soruşturmasının sonuçları yalnızca tavsiye niteliğindedir -bu durumda, rapordaki olumsuzlamaya bakmayarak, atama merciinin atamayı sürdürme sorumluluğunu onaylamak yeterli olabilir (*bakınız* Kutu 42).

KUTU 42: BOSNA HERSEK PARLAMENTO ÜYELERİNE GÜVENLİK KLERANSI VERİLMEDİĞİ DURUMLARDA YAPILABİLECEKLER

'[...] Teşkilatın bir adaya güvenlik kleransı verilmesini reddettiği durumlarda, kararın meşruiyetine dair haklı kaygılar varsa, Parlamento Genel Kurulu teşkilattan söz konusu reddi yeniden düşünmesini isteyebilir. teşkilatın ilk reddi onayladığı durumlarda, genel kurul ya yeni bir aday ismi sunacak ya da ilk önerisini onaylayacaktır. [...].'

Kaynak: 2004 Tarihli Bosna Hersek İstihbarat Servisleri Yasası, 18. madde.

Komitenin üyelerinin resmi güvenlik soruşturmasına tabi olması, gayri resmi süreçlerin işlemesinden daha iyidir. Resmi bir yaklaşım, (geçmiş soruşturmasından geçirildiklerinin farkında olan) parlamenterler için daha adil olacak, olumsuz bir kararın gerekçelendirilmesine ya da itirazına olanak tanıyan düzgün süreçleri mümkün kılacaktır.

Güvenlik soruşturması gerekçeli retlere itiraz prosedürleri kimi sıkıntılar barındırmaktadır; zira prosedürün adilliği, ulusal güvenlik ve kişilerin özel hayatı arasında bir denge tutturulması gerekmektedir. İlke olarak en iyisi, parlamenterleri kapsayan vakaların klerans alamamış devlet çalışanları ve diğerlerine uygulanan olağan işleyişlere tabi tutulması ve bu yolla vakaların kamu tartışmalarına ve parlamento müzakerelerine konu olmasının engellenmesidir.

Parlamenter gözetim komitesi üyeleri, yalnızca, komitenin görev ve yetkileri nedeniyle operasyonel açıdan hassas malzemelerle karşı karşıya gelme olasılıklarının bulunduğu durumlarda güvenlik soruşturulmasına tabi tutulmalıdır. Güvenlik soruşturması gerekli bulunmuşsa, resmiyet de kazanmalıdır: soruşturmanın yapıldığından parlamenterin haberi olmalı, kullanılan ölçüt ve süreçler yayımlanmalı ve sonuç hem atama makamının (söz konusu kişinin özel hayatına mümkün olduğunca saygı gösteren bir biçimde), hem de bizzat parlamenterin erişimine açık olmalıdır.

En iyi Uygulama

- Parlamento üyeleri, ancak komitenin yetkileri operasyonel açıdan hassas malzemelerle teması içeriyorsa, güvenlik soruşturmasına tabi tutulmalıdır;
- Güvenlik ve istihbarat servisinin parlamento üyelerine klerans vermediği durumlarda, ihtilafı çözümlenmeye yetkili, kesin kararı parlamento ya da prezidyuma sunan mekanizmalar oluşturulmalıdır;
- Geçmiş araştırması ölçütleri yeterince açık, tutarlı ve demokratik teftiş direnebilecek sağlamlıkta olmalıdır.

BÖLÜM 18

PARLAMENTONUN BİLGİ VE BELGE EDİNME YETKİLERİ

Parlamentonun ve özellikle de gözetim organının hükümet ve istihbarat servislerinden belge ve bilgi edinmeye yönelik yeterli yetkiye sahip olması gerekir. Parlamento gözetim organının güvenlik ve istihbarat bilgilerine erişim yetkisinin kesin sınırları ve söz konusu bilginin tipi, gözetim organına yüklenen rolün özelliklerine bağlıdır. Hukukilik, etkililik ve insan haklarına saygı konularında teftiş yapmakla görevli bir gözetim organının özel bilgilere erişim gereksinimi, yalnızca politikaları teftiştten sorumlu bir yetki organınınkinden daha fazladır. Keza, (adı açıklanmış şahitlerin verdiği bilgi veya ifadelerden) belgelere erişebilmek için de daha güçlü gerekçeleri olacaktır.⁸⁸ Her halükarda, bir gözetim organının görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli bilgiye sınırsız erişim hakkının bulunması gerektiği ortadadır.

KUTU 43: ARJANTİN BİRLEŞİK KOMİTE'SİNİN BİLGİYE ERİŞİM HAKKI

Madde 32

[İstihbarat Servisi ve Faaliyetlerinin Gözetimi İçin] Birleşik Komite kendi başına kontrol ve tahkikat hususlarında tam yetki sahibi olacaktır. Komitenin ricası üzerine ve 16. maddede belirtilen hükümler uyarınca, Ulusal İstihbarat Sistemi bünyesindeki teşkilatlar Komite'nin istediği bilgi veya belgeleri sunacaktır.

Kaynak: 2001 Tarihli 25520 Sayılı Ulusal İstihbarat Yasası, Madde. 32.

Çeşitli anayasal sistemlerde, gözetim organlarının operasyonların ayrıntılarına ne seviyede erişebildiği de değişkenlik göstermektedir. Bu durum, gözetim organlarının farklı sistemlerde farklı roller üstlenmesiyle açıklanabilir. Bazı ülkeler, örneğin ABD, yürütmeye gözetim organını bilgilendirme sorumluluğu yüklemiştir.

88 Belge edinme yetkilerine örnek için bkz. 2001 Tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, 30.2; (4). Bölüm.

KUTU 44: KONGRE KOMİTELERİNE İSTİHBARAT FAALİYETLERİ HAKKINDA TAM VE GÜNCEL BİLGİ VERME GÖREVİ (ABD)

1. Başkan, istihbarat komitelerine bu alt bölümün gerektirdiği biçimde, öngörülen herhangi bir önemli istihbarat faaliyeti de dâhil olmak üzere ABD'nin istihbarat faaliyetleri hakkında tam ve güncel bilgi verilmesini sağlayacaktır (...)

(b)Yasadışı istihbarat faaliyetlerine dair raporlar. Başkan, herhangi bir yasadışı istihbarat faaliyetinin yanı sıra bu tür yasadışı faaliyet ile ilgili olarak alınmış veya alınması planlanan düzeltici tedbirlerin derhal komiteye rapor edilmesini sağlayacaktır.

Kaynak: Amerika Birleşik Devletleri Kanunnamesi, Başlık 50, Bölüm 413 (a)

Buna ek olarak, ABD Kongre Gözetim Hükümleri, başkanın kongre istihbarat komitelerini örtülü eylemler konusunda bilgilendirmesini de gerektirmektedir (*bakınız* Bölüm 11). Kutu 45 yürütmenin buna ilişkin görevlerini belirtmektedir.

KUTU 45: ÖRTÜLÜ EYLEMİN ABD KONGRE İSTİHBARAT KOMİTELERİNE RAPOR EDİLMESİ

“(…) (b) İstihbarat komitelerine sunulan raporlar; bilginin üretimi

Merkezi İstihbarat Servisi Direktörü ve Amerika Birleşik Devletleri'nin örtülü eyleme dahil olmuş tüm ilgili servisleri, teşkilatları ve mercileri, hassas istihbarat kaynaklarına ya da diğer istisnai düzeyde hassas meselelere ilişkin gizlilik dereceli bilgilerin izinsiz ifşadan korunması gereğini gözetecek ölçüde:

1. istihbarat komitelerine Amerika Birleşik Devletleri'nin herhangi bir servisi, teşkilatı ya da makamının sorumluluğunda olan, dahil olduğu, yürüttüğü ya da adına yürütülen tüm örtülü eylemler hakkında, büyük başarısızlıkları da içerecek biçimde tam ve güncel bilgiler sunacak; ve
2. istihbarat komitelerine Amerika Birleşik Devletleri'nin herhangi bir servisi, teşkilatı ya da makamının sahip olduğu, muhafaza ettiği, ya da denetlediği ve iki istihbarat komitesinden birinin onay verilmiş sorumluluklarını yerine getirebilmek üzere istediği herhangi bir bilgi ya da malzemeyi sağlayacaktır.

(c) Raporların zamanlaması; bulguya erişim

1. Başkan, bu bölümde alt başlık (a) uyarınca onaylanan herhangi bir bulgunun, 2. ve 3. paragraflarda aksi belirtilmediği takdirde, onaydan sonra mümkün olan en kısa süre içinde ve bulgunun onay verdiği örtülü eylemin başlatılmasından önce istihbarat komitelerine rapor edilmesini sağlayacaktır.

Kaynak: Amerika Birleşik Devletleri Kanunnamesi, Başlık 50, Bölüm 413 (b)

Hassas malzemelerin haber verilmesi süreçlerinde sistemden sisteme farklılıklar gözlenmektedir. ABD'de *bilgilendirilme* sorumluluğu yalnızca gö-

zetim organına değil, yürütmeye de aittir. Buna karşın, Avustralya’da, Parlamenter Komite’nin “operasyonel açıdan hassas bilginin”nin ifşasını istemesi yasaktır;⁸⁹ Komite’nin teşkilat direktörlerinden, çalışanlarından ya da başmüfettişten belge isteğinde bulunması yasaktır ve bakanlar, kanının paylaşılmasını veto edebilir.⁹⁰ Bu türden bir veto yetkisi, uygulamada, bilgiye erişime dair ihtilafları siyasi arenaya yönlendirir. Önemli olan, bilgiye erişim yetkisinin parlamenter gözetim organının yetkileriyle uyum içerisinde olmasıdır.

Kimi ülkeler gözetim organının servislerin yanı sıra sivil toplumun uzmanlarından, mesela düşünce kuruluşlarından ve üniversitelerden de bilgi ve belge edinmeye yetkili olmasını şart koşmuştur. Bu tür bir hüküm, parlamentonun hükümetin duruşuna ek olarak alternatif bakış açılarına erişebilmesini garantiler. Gözetim organı, şahitleri mahkemeye tanık olarak çağırıp yeminli ifadelerini alabilirse, bu tür hükümler kuvvet kazancaktır.

KUTU 46: DIŞARIDAN UZMANLARA DANIŞMA (LÜKSEMBURG)

“[Parlamenter] kontrol özel bilgi gerektiren bir alana girdiğinde, [Parlamenter Kontrol] Komitesi üçte ikilik oy çokluğuyla ve İstihbarat Servisleri Direktörü ile istişarede bulunduktan sonra uzman desteği almaya karar verebilir.”

Kaynak: Devlet İstihbarat İsteme Kurumları Hakkında Kanun, Madde 14 (4), Lüksemburg Dükalığı Resmi Gazete, 2004, A-No: 113.

Buna karşın, söz konusu bilgi ve belgeler genelde (şahıslar) ve/veya ulusal güvenliğe dair hassas konularla ilintili olduğundan, çeşitli ülkelerdeki gözetim organları bilginin izinsiz ifşasını önlemek için ellerinden geleni yapmışlardır. Parlamenter gözetim organının ya da destek ekibinin bilgiyi izinsiz olarak ifşa etmesine karşı net yasakların düzenlenmesi uygun-

89 2001 Tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, 30. Bölüm; “Avustralya’nın ulusal güvenliğine ya da Avustralya’nın dış ilişkilerine gölge düşürebilecek bilgilerin” ifşasını da şart koşmamalıdır.

Aynı yasanın 29. bölümünde, “operasyonel açıdan hassas bilgi” şu anlamlara gelmektedir:

(a) ASIO, ASIS ya da DSD’nin kullanımına açık istihbarat kaynakları, diğer operasyonel destek ve operasyonel yöntemler hakkında bilgi;

(b) ASIO, ASIS ya da DSD’nin yürütmüş olduğu, yürütmekte olduğu, ya da yürütmesi önerilen özel operasyonlar hakkında bilgi; ya da

(c) yabancı bir devlet ya da o devletin teşkilatı tarafından sağlanan ve o devletin, bilginin ifşasına rıza göstermediği bilgi.

Bir konunun incelenmesi ile ilgili olarak “sorumlu bakan” ifadesinden kasıt, o konuyla ilgili teşkilattan sorumlu bakandır.

90 2001 Tarihli Avustralya İstihbarat Servisleri Yasası, Bölüm 32. Bu sertifikalara yönelik itirazlar mahkemeye değil parlamentoya sunulmalıdır. Bu uygulama gözetim organının yetkilerini kısıtlayarak da bilginin reddini gerektirebileceği veya itiraz görebileceği siyasi arena-ya sağlam bir biçimde yerleştirmektedir.

dur. Bilginin izinsiz ifşası ulusal güvenlik menfaatlerine zarar vermekle kalmayıp gözetim organıyla teşkilatlar arasında etkin bir ilişki için gerekli olan güvene de zarar verebilir. Bu kısmen yasaları ilgilendiren bir konu olduğu gibi (bakınız ABD⁹¹ ve Norveç⁹² örnekleri) kısmen de gözetim organı üyelerinin gizlilik dereceli bilgiyi dikkat ve özenle ele almak gibi uygun davranışları göstermesiyle ilgilidir.

En İyi Uygulama

- Gözetim organı tahkikat başlatmaya hukuken yetkili olmalıdır;
- Gözetim organı üyelerinin, gözetim görevlerini yürütmeleri için, bilgiye erişimlerinin sınırsız olması gereklidir;
- Gözetim organı üyeleri şahitleri mahkemeye tanık olarak çağırıp yeminli ifadelerini almaya yetkili olmalıdır;
- Gözetim organının yetki ve görevleriyle ilgili durumlarda, gözetim organını bilgilendirmek yürütmenin sorumluluğunda olmalıdır;
- Gözetim organı bilginin izinsiz ifşasını önlemek için uygun tedbirleri almalı, adımları atmalıdır;
- Gözetim organı ile teşkilatlar arasındaki, bilgiye erişime dair ihtilaflar son tahlilde bizzat parlamentoya devredilmelidir.

91 Genel Kongre Gözetim Hükümleri, Amerika Birleşik Devletleri Kanunnamesi, Bölüm 413.(d).

92 1995 Tarihli Norveç İstihbarat, Gözetleme ve Güvenlik Servislerinin İzlenmesi ile İlgili Yasa'sının 9. bölümü Komite ve Komite Sekreterliği'nin gizlilik koşuluna bağlı kalmasını ve belgelerin idaresi konusundaki düzenlemelere uymasını şart koşmaktadır.

BÖLÜM 19

PARLAMENTOYA RAPOR VERME

Parlamber komitelerden (komisyonlardan) gelen raporlar, parlamber gözetimin kamuya güven telkin etmesini sağlayan başlıca süreçtir. Bazı ülkelerde komite tüm parlamento, çeşitli siyasi partileri temsil eden bir vekiller grubuna veya prezidyuma rapor verebilir ama bu rapor yayımlanmaz. Başka ülkelerin geleneğinde ise, parlamento sunulan tüm raporlar kamu belgesidir.

Güvenliği koruyabilmek için, neyin rapor edilebileceği ya da edilmesi gerektiği konusunda belirli bir sınırlama getirilmesi kaçınılmazdır. Yine de, bu tür kararlardan bizzat komitenin sorumlu olmadığı durumlarda, gözetim sistemi güvenilirliğini yitirecek ve kendi etkisizliğini ya da ihmallerini örtebilmek amacıyla, bu kez de, bizzat suistimal edilmeye açık olacaktır.

Parlamber gözetim komitesinin en azından yılda bir kez rapor verme sorumluluğunu hukuken üstlenmesi gerekir (*bakımız* Kutu 47). Raporun zaman ve biçimini belirleme ve kanıtları yayımlayıp yayımlamama kararına dair birincil sorumluluk komitenin kendisinde olmalıdır. En iyisi, parlamber gözetim organının parlamento hükümet vasıtasıyla değil doğrudan rapor vermesidir; çünkü bu yaklaşım parlamentonun komiteyi “sahiplenme” duygusunu artırır. Yayımaya yanıt verebilmesini sağlamak

KUTU 47: YASAMA VE YÜRÜTMENİN, KOMİTENİN FAALİYET VE TAVSİYELERİ HAKKINDA BİLGİLENDİRİLMESİ (GÜNEY AFRİKA)

1. Komite, ilk atanmasından sonraki beş ay içerisinde ve ondan sonra her yıl 31 Mart'tan sonraki iki ay içerisinde, önceki yılın Komite faaliyetlerine dair raporu, Komite'nin bulguları ve uygun gördüğü tavsiyelerle birlikte parlamentonun görüşüne sunacak ve başkana ve her servisin sorumlu bakanına raporun birer nüshasını sunacaktır.
2. Parlamentonun, başkanın ya da her servisin sorumlu bakanının ricası üzerine ya da Komite'nin gerekli gördüğü herhangi bir zaman, Komite parlamento, başkana ya da ilgili bakana görevlerinin icrasıyla ilgili özel bir rapor hazırlayabilir; duruma göre, komite bu raporun bir nüshasını parlamento sunmalı ya da başkan ve ilgili bakana raporun birer nüshasını vermelidir.

Kaynak: 1994 tarihli İstihbarat Servisleri Denetim Yasası (2002)

amacıyla hükümete son rapora dair yeterince önceden bildirimde bulunmak da iyi bir uygulamadır. Raporlama veya haber verme, hükümet vasıtasıyla gerçekleşiyorsa, bakanlar raporu öngörülen süre içinde parlamentoya eksiksiz bir biçimde sunmaktan hukuken sorumlu olmalıdır.

Komitenin hassas bilgileri ifşasına yönelik kaygılar, kendilerinden elde edilip raporlara konan veya kanıt muamelesi gören malzemeler hakkında bizzat teşkilatlara danışılmasını hukuki bir görev olarak düzenlemek (ki bu her koşulda iyi bir uygulamadır) suretiyle giderilebilir. Bir diğer yöntem de çok kısıtlı kategorilerdeki bilgilerin (örneğin, istihbarat operatörlerinin kimliği) yayımlanmasını yasaklamaktır; bu durumda, hükümet ya da teşkilatların veto hakkı bulunmamalıdır.

KUTU 48: PARLAMENTOYA BİLGİ İFŞASINA İLİŞKİN KISITLAMALAR (AVUSTRALYA)

Komitenin Parlamento'ya sunduğu raporlar aşağıdakileri içermemelidir:

- ASIO ya da ASIS personeli veya ASIO, ASIS ya da DSD ajanı olan ya da olmuş bir şahsın kimliği;
- böyle bir şahsın kimliğine dair makul çıkarımlarda bulunulmasına sebep olacak herhangi bir bilgi; ya da
- operasyonel açıdan hassas ya da aşağıdakilere zarar verebilecek bilgi:
 - Avustralya'nın ulusal güvenliğine ya da Avustralya'nın dış ilişkilerine gölge düşürebilecek; ya da
 - bir teşkilatın görevini ifasına gölge düşürebilecek bilgi.

Kaynak: 2001 Tarihli İstihbarat Servisleri Yasası, Cetvel 1, Bölüm 1, Bent 7,1

Hükümetin raporun yayımlanmasını veto etme hakkının olmayışı daha iyi uygulamadır. Veto hakkı tahsis eden devletlerde ise, hükümet ya da teşkilatların yayımlanmış rapordan neyin çıkarıldığını ve çıkarılma nedenini genel hatlarıyla beyan etmeleri yönünde yasal bir koşul getirilmelidir. Bu koşul, bu tür kararların siyasi açıdan tetkikinin olağan parlamenter süreçler üzerinden gerçekleşmesini sağlar.

En İyi Uygulama

- Parlamenter Komite Raporu'nun zaman ve biçimini belirleme ve kanıtları yayımlayıp yayımlamama kararına dair birincil sorumluluk komitenin kendisinde olmalıdır;
- Komite en az yılda bir kere, ya da gerekli gördüğü sıklıkla parlamento-ya rapor vermelidir;

- Kamuyla paylaşılan raporlardan güvenlik sebebiyle bilgi çıkarmanın gerekip gerekmediğine dair nihai karar parlamenter gözetim organına ait olmalıdır;
- Güvenlik sebebiyle gerekli yerlerin silinmesi önerisinde bulunabilmeleri için, hükümet ve teşkilatların rapor taslağını önceden görmesi gerekir.

BÖLÜM 20

BÜTÇE DENETİMİ

Parlamentar denetimin esasını bütçe denetimi oluşturmaktadır. Çoğu ülke bütçe önerilerinin değerlendirilmesi üzerine sistemli yaklaşımlar geliştirmiş veya geliştirmektedir. Parlamentonun güvenlik ve istihbarat servislerinin bütçe ve muhasebe prosedürleri, örneğin bütçe denetimi, bütçede değişime gitme yetkisi, ek bütçe taleplerini onaylama, gizlilik dereceli bilgilere erişim (bakınız Bölüm 18), ve bağımsız mali denetçileri tayin yetkisi gibi konulardaki rolü ülkeden ülkeye değişmektedir. Parlamentonun bu alanlardaki yetkileri ne kadar geniş olursa hükümetle müzakerelerde de o kadar etkili olacaktır. Parlamentolar, kamu parası üzerindeki tasarruflarına göre üç tipe ayrılırlar. Bu üç tip, tesir gücü en fazla olandan en aza doğru şöyle sıralanabilir:

- *Bütçe yapan parlamentolar:* parlamento güvenlik ve istihbarat servislerinin bütçesinde değişikliğe gitme ya da söz konusu kurumların bütçe önerilerini reddetme yetkisinin yanı sıra kendi alternatif bütçe tasarımını hazırlama yetkisine de sahiptir;
- *Bütçe üzerinde tesiri bulunan parlamentolar:* parlamento bütçede değişikliğe gidebilir veya bütçeyi reddedebilir ama kendi önerilerini öne sürme yetkisi yoktur;
- *Bütçe biçimlendirmesi üzerindeki etkisi çok az olan ya da hiç etkisi olmayan parlamentolar:* parlamentonun bütçede değişikliğe gitme, bütçeyi reddetme ya da kendi önerilerini öne sürme yetkisi yoktur. Rolü, olsa olsa, hükümetin önerdiği bütçeyi onaylamaktan ibarettir.⁹³

Her halükarda, parlamentonun bütçe konularında söz sahibi olması asgari bir koşuldur; zira güvenlik ve istihbarat servisleri vergi mükelleflerinin parasıyla finanse edilmektedir. Dünyanın dört bir yanındaki parlamentolar bu bakış açısından hareketle güvenlik ve istihbarat servislerinin bütçe ve muhasebe sürecinde rol almayı talep etmişlerdir.

Parlamentonun bütçe üzerindeki tasarrufu ikili bir bağlam dahilinde anlaşılmalıdır: tüm aşamalarıyla bütçe süreci ve hükümetin bu özellikli faaliyetlerinin gözetiminden sorumlu parlamenter organın yetkileri.

93 Norton, P., 1993, *Does Parliament Matter?* [Parlamento Önem Taşır mı?], Harvester Wheatsheaf adlı kaynaktan uyarlanmıştır.

Bütçe Süreci

Çoğu ülke bütçe çevrimi için bir bütçe planı, programlama ve bütçe sistemi benimser; parlamento ise bütçe çevriminin tüm aşamalarında güvenlik ve istihbarat servisleriyle ilişkili konularda hizmet verebilir. Bütçe çevriminin aşamaları şu şekilde sıralanabilir:⁹⁴

Bütçenin hazırlanması: genel olarak, bu evre yürütmenin çeşitli amaçlar için ödenek ayrılmasına dair önerilerini sunması içindir, ama parlamento ve üyeleri resmi ve gayri resmi mekanizmalar vasıtasıyla sürece katkıda bulunabilir.

Bütçe onayı: bu evrede, parlamentonun ödeneklerin uygunluğunu inceleyebilmesi ve kamu menfaatini belirleyebilmesi gerekir; parlamento, belirli bağlamlarda, güvenlikle ilişkili ödenekleri özel yönergelerle tamamlayabilir. Özel yönergelerin bir örneği ABD Kongresinin uygulamalarında görülebilir: Kongre bütçe tavanını belirler (buna araştırma ve geliştirmeden operasyonlara dek tüm harcamalar dahildir) ve teşkilatların gelecek mali yılda işe alacağı görevlilerin azami sayısına ilişkin bir personel tavanı oluşturur.⁹⁵

Bütçenin yürütülmesi veya bütçe harcamaları: bu evrede, parlamento hükümetin harcamalarını gözden geçirip takip eder. Parlamento, bu evrede şeffaflık ve hesapverebilirliği artırmaya yönelik çaba sarf edebilir (bakınız aşağıda Şeffaflık ve Hesapverebilirlik alt başlıklı bölüm). Ek bütçe talepleri söz konusu olduğunda, parlamento bütçe aşımını önlemek için bu talepleri izler ve tetkik eder. Bazı ülkelerde, örneğin ABD’de, istihbarat topluluğunun bir kolu bir hesaptan diğerine para aktarırsa, Kongre’nin ilgili istihbarat gözetim komiteleri ve Bütçe Tahsisatı Kurulu’nun ilgili alt komitelerinin bilgilendirilmesi gerekir.⁹⁶

Bütçe denetimi veya bütçenin gözden geçirilmesi: bu evrede, parlamento hükümet tarafından tahsis edilen paranın kötüye kullanılıp kullanılmadığını belirler. Buna ek olarak, parlamento hesapverebilirliği, ve-

94 Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (y.h.), *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Parlamenteur El Kitabı, 5), (Cenevre: IPU-DCAF), s. 130

95 2004 Mali Yılı İçin İstihbarat Onay Yasası, Bölüm 102.

96 Bkz. ABD Amerika Birleşik Devletleri Kanunnamesi, 414 ve 415. bölümler.

rimliliği ve doğruluğu güvence altına alabilmek için tüm bütçe ve denetim sürecini düzenli aralıklarla değerlendirmeye tabi tutar. Mali Denetim bürolarının rolü Bölüm 23'te ele alınacaktır.

Bütçe Denetimi ve Parlamenter Gözetim Organının Yetkileri

Bütçe denetimi, parlamenter istihbarat gözetim organının yetkileri bağlamında anlaşılmalıdır. Bazı ülkelerde bu organ, halkın sesinin somutlaşmış hali olarak bütçe üzerinde tasarruf sahibidir. Diğer ülkelerdeyse, örneğin Norveç'te, parlamento bütçe üzerinde tasarruf yetkisini (bağımsız ve uzman) 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. Bu sebepten ötürü Norveç'te parlamenter istihbarat gözetim komitesi, servislerin hukukun üstünlüğü ilkesiyle uyumu üzerinde yoğunlaşarak bütçe gözetimini parlamentonun diğer organlarına bırakmaktadır. Bu yolla, istihbarat komitesinin servisleri tetkik ederken bağımsızlığını koruması mümkün olmaktadır.

Buna karşın, Arjantin, Hollanda, Almanya ya da ABD gibi ülkelerin parlamentolarında, parlamenter gözetim komitesi bütçe üzerinde tasarrufa sahiptir. Bu da, söz konusu parlamentoların servislerin parayı nasıl harcadığına dair daha net bir fikir edinmelerini sağlamaktadır. Daha açık bir biçimde ifade etmek gerekirse, hem ABD hem de Almanya'da bütçe üzerindeki tasarruf genel olarak bütçe kurulu ve istihbarat gözetim komitesi arasında paylaştırılmaktadır. Bütçe kurulu ödenekler üzerine yoğunlaşırken istihbarat gözetim komitesi servis politikalarına yoğunlaşmakta ve fonlara onay vermektedir.

Almanya'daki uygulama Kutu 49'da ele alınmaktadır.

Alman Parlamenter Denetim Paneli'nin (PKGr) faaliyetlerini düzenleyen yasanın 2(e) bölümü 2. paragrafı uyarınca, servislerin yıllık bütçe taslakları istişare amacıyla PKGr'ye iletilir. Ne var ki, istişare, PKGr'nin taslakları bir bütçe kurulu gibi tetkik etmesi anlamına gelmemektedir. PKGr istihbarat servislerinin kapsayıcı faaliyetlerinde izlenen politikaları, bütçeler ve bunların içerdiği kapsamlı veriler ışığında tahlil eder; servislerin yapısına, personeline, proje ve faaliyetlerine bakar. İstişarelerin tamam-

KUTU 49: ALMAN PARLAMENTER DENETİM PANELİ'NİN YÜRÜTTÜĞÜ MALİ DENETİM

Bölüm 2e

1. Başkan, vekili ve yetkili bir üye, Federal Bütçe Kanunu'nun (**Bundshaushaltsordnung**) 10. Bölümü uyarınca faaliyet gösteren Gizli Kurul'un (**Vertrauensgremium**; üyeleri **Bundestag** Seçilmiş Bütçe Kurulu'nda hazır bulunurlar) toplantılarına müşavir sıfatıyla katılabilirler. Aynı şekilde, Gizli Kurul'un Başkanı, vekili ve yetkili bir üyesi de Parlamenter Denetim Kurulu'nun toplantılarına müşavir sıfatıyla katılabilir.
2. Yıllık ekonomik plan tasarımları karşılıklı görüşme amacıyla Parlamenter Denetim Paneli'ne gönderilecektir. Federal Hükümet, bütçe yılı boyunca Panel'e ekonomik planların uygulanmasına ilişkin bilgi sağlayacaktır. Servislerin ekonomik planları ve bunların uygulanması konulu müzakereler sırasında, her iki merciin üyeleri birbirlerinin toplantılarına müşavir sıfatıyla katılabilir.

Kaynak: Alman Federasyonu İstihbarat Faaliyetlerinin Parlamenter Kontrolünü Düzenleyen Yasa , Almanya, Nisan 1978 (sözü edilen metin 1992 ve 1999 tarihli değişiklikleri içermektedir)

lanmasının ardından bütçe tasarımlarının gözden geçirilmesinden fiilen sorumlu olan *Bundestag* Seçilmiş Bütçe Kurulu Gizli Kurulu'na bir değerlendirme gönderilir. Federal hükümet de bütçe yılı boyunca bütçenin yürütülmesi hususunda PKGr'yi ayrıca bilgilendirir.⁹⁷

Şeffaflık ve Hesapverebilirlik

Hesapverebilirlik ve şeffaflık etkin bütçeleme için temel koşuldur. Hesapverebilirliği gerçek kılmamanın en iyi yolu şeffaf bir bütçeleme sürecidir. Tam ve düzgün hesapverebilirlik ve şeffaflık aşağıdaki etkili bütçeleme ilkelerinden yola çıkarak geliştirilebilir:⁹⁸

Ön izin ilkesi – Parlamento yürütmenin harcama işlerini yürütmesine izin veya yetki vermelidir.

Birlik ilkesi – Tüm harcama ve gelirler parlamentoya birleştirilmiş tek bir bütçe belgesi halinde sunulmalıdır.

Düzenlilik ilkesi – Yürütmeden, bütçeyi parlamentoya sunarken düzenli bir zaman çizelgesine bağlı kalması beklenmektedir (örneğin, beş yılda

⁹⁷ Alman Bundestag, Parlamenter Denetim Kurulu Sekreterliği (PKGr), 2001, *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany*

⁹⁸ Born, H. v.d., *Parliamentary Oversight*, s. 131-132.

bir yerine her yıl). Düzenlilik ilkesi, ayrıca, ödeneklerin harcanacağı zaman diliminin de net bir biçimde belirlenmesini içermektedir.

Özgüllük ilkesi – Her bir bütçe kaleminin sayısı ve tanımı hükümetin harcamaları hakkında net bir açıklama içermelidir. Bütçe kalemlerinin tanımı muğlâk olmamalı, herhangi bir bütçe kalemine fazlasıyla geniş bir fon ayrılmamalıdır. Parlamentoya güvenlik ve istihbarat servisleri yıllık bütçesinin sadece genel toplamını vermek, özgüllük ilkesini bariz biçimde ihlal edecektir.

Hukukilik ilkesi – Tüm harcamalar ve faaliyetler hukuk çerçevesi içinde olmalıdır. Bu bağlamda, servislerin devlet bütçesi dışında (örneğin, ticari faaliyetler aracılığıyla) fon edinme izni yoktur.

Erişilebilirlik ilkesi – Yürütmenin, parlamento tahmini giderlerden haberdar etmesi beklenmektedir. Tahmini gider planı, parlamentoda hâlihazırda bulunan, geniş ve birbirinden farklı kesimleri temsil eden dinleyici kitlesinin anlayabileceği kolaylıkta olmalıdır.

Kapsamlılık ilkesi – Güvenlik sektörünün farklı boyutlarını ele alan devlet bütçesi geniş, kapsamlı ve tam olmalıdır. Her harcamanın hesabı verilmelidir. Bu bağlamda, parlamenter istihbarat gözetim komitesinin erişemediği gizli bütçeler ya da “kara” programlar, kapsamlılık ilkesini bariz biçimde ihlal edecektir. İstihbarat Gözetim Komitesine ve Bütçe Kuruluna mensup parlamenterlerin tüm gizli bilgilere erişebilmesi gerekir. Macar yasa örneğinin 14. bölümünün 4. paragrafının 9. maddesi bütçe denetiminin kapsamlılık ilkesinin nasıl düzenlenebileceğini göstermektedir.

KUTU 50: PARLAMENTO ELİYLE KAPSAMLI BÜTÇE DENETİMİ (MACARİSTAN)

“Komite (...) parlamenter denetim uygularken ulusal güvenlik servislerinin ayrıntılı bütçe tasarısı, ulusal güvenlik faaliyetleriyle bağlantılı istihbarat toplamaya yetkili diğer kurumların bütçe kalemleri ve o yılın bütçesi üzerine Yasa'nın yürütülmesine dair ayrıntılı rapor taslağı üzerine görüş bildirecek ve yasa tekliflerinin tartışılması sırasında söz konusu yasa teklifinin kabulü için Parlamento'ya öneri götürecektir (...).”

Kaynak: 1995 Tarihli Macaristan Ulusal Güvenlik Servisleri yasası, Madde 14, 4g.

Tutarlılık ilkesi – Politikalar, planlar, bütçe girdileri ve performans çıktıları arasında saydam bağlantılar kurulmalıdır.

Etkililik ilkesi – Bütçe açıklaması bütçenin a) kaynak girdileri; b) performans ya da başarılacak kapasite hedefleri ve c) ölçülebilir sonuç veya planlar bazındaki hedeflerine dair net bir anlayış sergilemelidir. Esnek bir bütçe bu üç parametrenin herhangi birinde değişikliğe olanak tanımalıdır.

Gerçekte tam ve düzgün modern bütçeleme nitelik ölçütü sayılabilecek bu ilkeler, iyi yönetişimin hükümetin diğer faaliyetlerini düzenleyen ilkelerinin (*bakınız Giriş*) güvenlik ve istihbarat servisleri için de geçerli olması gerektiğini ima etmektedir. İstisnalar, söz gelimi gizlilik bağlamında, yasal sınırlamaya tabi olmalıdır.

Güvenlik sektörü üzerine tam ve düzgün bilgiye sahip olmayan parlamenterler servislerin bütçesiyle ilgili sorunları da gündeme getiremezler. Gizli bilginin uygunsuz ifşasını engellemek amacıyla diğer devlet kurumlarındaki gibi kılavuz ilkeler kullanıma sokulabilir. Bu konu parlamenterlerin gizli bilgilere erişimini ele alan 18. bölümde tartışılmıştır. Kamunun bütçe bilgilerine erişimiyle ilgili olarak, bazı ülkelerde güvenlik ve istihbarat servisi bütçelerinin genel toplamı kamuya sunulmaktadır. Birleşik Krallık bu uygulamaya örnek teşkil etmektedir.⁹⁹

En İyi Uygulama

- Gözetim organı, gizli bilgilerin sızmasını önleyecek kılavuz ilkelerin mevcut olması kaydıyla, tüm ilgili bütçe belgelerine erişebilmelidir;
- Güvenlik ve istihbarat servislerinin bütçe gözetimi hükümetin diğer faaliyetlerini de düzenleyen iyi yönetişim ilkeleriyle düzenlenmelidir. İstisnalar hukuki olarak düzenlenmelidir. Bu bakış açısından hareketle, bütçe denetimi Bütçe Tahsis Kurulu'yla İstihbarat Gözetim Komitesi arasında paylaşılan bir yetki olmalıdır;
- Güçlü parlamentoların bütçe onayı yetkisine sahip olması gerekir;
- İstihbarat teşkilatları, fonları anacak yasamanın ilgili kolu tarafından özel olarak onaylandığı takdirde kullanılmalıdır;

⁹⁹ 2004 Tarihli Ödenek Yasası, Fası 9, Tarife 2, Bölüm 48 'Güvenlik ve İstihbarat Teşkilatları Yasası'
<<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>>

- İstihbarat servislerinin yasamanın onayı olmaksızın teşkilat dışına fon aktarmasına izin verilmemelidir.

V. KISIM

DIŞ TEFTİŞ ORGANLARININ ROLÜ

BÖLÜM 21

YURTTAŞLARIN MAĞDURİYETLERİNİN GİDERİLMESİ

Güvenlik ve istihbarat servisleri genelde gözetleme ve güvenlik kleransı gibi sıradışı yetkilerin emanet edildiği kurumlardır. Bu yetkiler, bilinçli ya da bilinçsiz olarak yanlış kullanılırsa bireylerin ciddi haksızlıklara uğraması gibi bir tehlike barındırırlar. Bu sebepten ötürü, haksızlığa kurban gitmiş olabileceklerinden şüphelenen kişiler -örneğin, özel hayatlarına müdahale edilmiş ya da meslek yaşamları olumsuz biçimde etkilenebilecek olanlar- için mağduriyet giderici ve hata düzeltici prosedürlerin bulunması önemlidir. Dahası, her geniş kurumda olduğu gibi, şikâyetler idari kusurların ve alınacak derslerin altını çizmek suretiyle performansta iyileşmeye ön ayak olurlar. Ne var ki, söz konusu süreçlerin gizlilik içermesi, kanıt toplamadaki güçlükler ve teşkilatların hassas bilgilerin kamuya ifşasını önlemeye yönelik meşru gereksinimleri dolayısıyla, sıradan mahkemeler mağduriyeti gidermekte ve hata düzeltme konusunda pek etkili veya uygun olamamaktadırlar. Mağduriyet giderici veya hata düzeltici herhangi bir sistemin, istihbarat teşkilatının meşru olarak hedef aldığı kişi ya da gruplar tarafından teşkilatın çalışmaları hakkında bilgi edinmek amacıyla kullanılabilmesinin de ayrıca önlenmesi gerekmektedir. Bağımsızlık, sağlamlık ve adillik ile güvenlik gereksinimlerine duyarlılık arasında bir denge tutturmak her şikâyet sisteminde güçtür, ama imkân-sız değildir.

Farklı sistemler arasındaki temel ayrım adli nitelikte olmayan süreçler (ombudsmanlar ya da parlamenter komite) ile adli süreçler (mahkemeler ve uzman mahkemeler) arasında gözlenmektedir.

Şikâyetlerin Adli Nitelikte Olmayan Süreçler Yoluyla Ele Alınması

Şikâyetlerin ele alınış biçimi, bir gözetim sisteminden diğerine farklılık göstermektedir. Teşkilata yönelik şikâyetleri inceleyip rapor etme yetkisi ombudsman gibi bağımsız bir görevliye verilebilir (Hollanda bu uygulamaya örnek teşkil etmektedir; *bakınız* Kutu 51). Bazı ülkelerde, bağımsız bir güvenlik ve istihbarat başmüfettişi, gözetim bürosunun genel görevle-

rinin bir parçası olarak servislere yönelik şikayetleri benzer yöntemlerle ele alabilir (*bakınız* Bölüm 21). Yeni Zelanda ve Güney Afrika'daki uygulamalar buna örnektir. Dahası, bilgi özgürlüğü ya da verilerin korunmasına yönelik yasalar altında oluşturulmuş belirli merciler teşkilatları konu alan şikayetlerin incelenmesinde rol üstlenebilir.

Ombudsman tipi sistemler, şikâyet sahibinin adına inceleme yürüten bağımsız bir görevliye dayanır. Bu sistemler, adli hatalarda ziyade idari kusurlardan doğan sorunları çözümlenmek için vardırırlar. Şikâyet sahibinin sürece ve şeffaflık ilkesine şahsen katkıda bulunmasına görece az vurgu yaparlar. Genelde, incelemelerini bir rapor eşliğinde sonuca bağlar ve (şikâyet haklı bulunmuşsa) mevcut sorunu çözecek tavsiyelerde bulunur, gelecekte alınabilecek tedbirlerden söz ederler; bir diğer deyişle, hüküm vermez, resmi çözümler önermezler.

KUTU 51: ŞİKAYETLERİN ELE ALINMASI: HOLLANDA ULUSAL OMBUDSMANLARI

83. Madde

Her şahıs, ilgili Bakanların, servis yöneticilerinin, servisler için çalışan koordinatör ve şahısların fiilleri ya da iddia olunan fiillerine yönelik olarak ya da işbu yasanın ya da Güvenlik Tahkikatları yasınının uygulamaya koyulması ile ilgili olarak bir gerçek kişi ya da hukuki merci hakkında Ulusal Ombudsman'a şikâyet dilekçesi verme hakkına sahiptir.

Kaynak: Hollanda, 2002 Tarihli İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Yasası, 83. madde.

KUTU 52: ŞİKAYETLERİN ELE ALINMASI: NORVEÇ PARLAMENTER İSTİHBARAT GÖZETİM KOMİTESİ

"Komite, şikâyet almış bulunduğu takdirde, şikâyetin mahiyetine uygun idari incelemeleri yürütecektir. Komite bir beyanat vermeden önce şikâyetin, gereğinin yapılması için yeterli gerekçe sunup sunmadığına karar verecektir.

Müştekilere verilen beyanatların gizli bilgileri ifşa etmeksizin mümkün olduğunca tam olması gerekir. Güvenlik Servisinin gözetim faaliyetleriyle ilgili şikâyetlere verilen yanıtlar ise yalnızca şikâyetin eleştirisi için geçerli sebepleri bulunup bulunmadığını beyan edecektir. Komite, müştekiye daha ayrıntılı bir açıklama yapılması gerektiği kanaatindeyse, bunu ilgili Bakanlara arz edecektir.

Bir şikâyet eleştirisi ya da diğer yorumlar hususunda geçerli sebepler içeriyorsa, ilgili servisin yöneticisine ya da ilgili Bakanlığa hitaben gerekçeli açıklama verilmelidir. Şikayetleri konu alan beyanatlar her halükarda şikâyet edilen servisin yöneticisine gönderilecektir."

Kaynak: : İstihbarat, Gözetleme ve Güvenlik Servislerinin İzlenmesine İlişkin Talimatlara (EOS), Bölüm 8; 1995 Tarihli 1995 Tarihli Norveç İstihbarat, Gözetim ve Güvenlik Servislerinin İzlenmesi Yasası, Bölüm 1.

Bunun dışında, yurttaşların şikâyet ve mağduriyetleri Almanya ve Norveç örneklerinde görüldüğü gibi, parlamenter istihbarat gözetim komitesi tarafından da ele alınabilir (*Bakınız* Kutu 52).

Her ne kadar şikâyetlerin ele alınması parlamenter gözetimden ayrı bir süreç olsa da arada bir bağlantı mevcuttur. Parlamenterlerden, yurttaşların devlet makamları karşısındaki mağduriyetlerini dile getirmeleri sıklıkla talep edilmektedir. Güvenlik ve istihbarat teşkilatlarına yönelik şikâyetlerle ilgilenmek parlamenter gözetim için de yararlı olabilir; zira bu süreçler, -politikalar, hukukilik ve etkililik hususlarında- olası kusur ve eksikliklere ışık tutacaktır. Diğer yandan, gözetim organı denetlediği teşkilatlarla gereğinden fazla özdeşleştirildiği bir konuma gelir veya gizlilik çemberi içerisinde faaliyet gösterirse, şikâyetleri ele alması aleyhine olabilir. Nitekim şikâyetin sahibi şikâyet sürecinin yeterince bağımsız olmadığı kanısına varabilir. Şikâyet ve gözetim süreçlerinin tek bir organ tarafından yürütüldüğü durumlarda, en iyisi bu farklı görevlere yönelik farklı yasal prosedürlerin bulunmasıdır. Genel olarak, bu iki görevin iki ayrı organa verilmesi fakat gözetim organının bireysel şikâyetlerin daha geniş içeriklerinden haberdar edilmesini sağlayacak prosedürlerin de yürürlüğe konması tercih edilir.

Bazı ülkelerde, salt yurttaşların değil servis mensuplarının da servisle ilgili meseleleri ombudsmanın ya da parlamenter gözetim organının dikkatine sunmasına olanak tanınmaktadır. Örneğin, Almanya’da devlet görevlileri “teşkilat yöneticisi söz konusu meseleleri inceleme görevini yerine getirmediği takdirde ve kendileri çıkarları ya da bu mercilerin diğer üyelerinin çıkarları doğrultusunda hareket etmedikleri sürece” bu konuları Parlamenter Denetim Paneli’nin dikkatine sunabilirler; “Personel bu yüzden uyarı ya da ceza almayacaktır”.¹⁰⁰

Şikâyetlerin Adli Süreçler Vasıtasıyla Ele Alınması

Başka bir şık da şikâyetlerle ilgilenecek bir uzman mahkemenin kurulmasıdır. Bu uzman mahkeme belirli bir teşkilata yönelik şikâyetleri ele alabilir ya da Birleşik Krallık örneğinde görüldüğü gibi, özel yetkilerin kullanımına yönelik şikâyetlerle ilgilenebilir. Bir olasılık da Kanada örneğinde görüldüğü gibi, şikâyetlerin uzmanlardan oluşan bir gözetim organınca ele alınmasıdır (*bakınız* Kutu 53).

¹⁰⁰ Alman Bundestag Parlamenter Denetim Komisyonu Sekreterliği (PKGR), 2001, *Parliamentary Control of the Intelligence Services in Germany* [Almanya’da İstihbarat Servislerinin Parlamenter Kontrolü], Bundespresseamt, Berlin, s. 19-20.

KUTU 53: ŞİKÂyetLERİN ELE ALINMASI: KANADA GÜVENLİK İSTİHBARATI TETKİK KOMİTESİ

1984 tarihli Kanada Güvenlik İstihbaratı Servisleri Yasası uyarınca, devlet danışma kurulu üyelerinden oluşan hukuki bir gözetim organı olan Güvenlik İstihbaratı Tetkik Komitesi ("SIRC"), şahısların "Servisin herhangi bir fiili ya da yaptığı herhangi bir şey hakkındaki" (Bölüm 41) şikâyetlerin yanı sıra güvenlik kleransı redlerine (Bölüm 42) yönelik itirazları da soruşturmaktan sorumludur. Bu hükümleri kullanan müştekilerin konuyu önce ilgili devlet makamının dikkatine sunması ve SIRC'ye yazıyla şikâyetinde bulunması gerekir. Soruşturmalar gizli olarak yürütülecek fakat müştekiye itiraz (Bölüm 46) ve dava vekili aracılığıyla temsil hakkı verilecektir. Ne müşteki ne de servis, birbirlerinin ifadelerini görme hakkına sahip değildir. SIRC tanık celbi ve yeminli tanık dinleme yetkilerine sahiptir (Bölüm 50). Hükümlerin rapor edilmesine ilişkin olarak, Komite:

- a) Bölüm 41 altındaki bir şikâyete ilişkin soruşturmanın bitiminde soruşturma hükümlerini ve Komitenin uygun gördüğü tavsiyeleri içeren bir raporu Bakan ve direktöre sunacaktır; ve
- b) paragraf (a) söz konusu raporun sunulmasıyla aynı zamanda ya da daha sonrasında, soruşturma hükümlerini müştekiye sunacak, ve uygun gördüğü takdirde, paragraf (a)2da belirtilen tavsiyeleri müştekiye bildirecektir.

Kaynak: 1984 Tarihli Kanada Güvenlik İstihbarat Servisleri Yasası

Adli prosedürler daima duruşma üzerinden yürütülmez. Güvenlik ve istihbaratla ilintili şikâyetlerin çözümlenmesinde, uzman mahkemenin olağan mahkemeye kıyasla bazı avantajları vardır: güvenlik ve istihbarat alanında üstün bir uzman incelemesi (ekspertiz) geliştirebilir, hakim ve avukatlar gerekli bulunduğu takdirde güvenlik soruşturmasına tabi tutulabilir ve hassas bilgilerin idaresine yönelik özel prosedürler geliştirilebilir. Dava konusunun doğası gereği, uzman mahkemelerin aleni oturum içermesi pek olası değildir. Bazı uzman mahkemeler müştekiye bir duruşma hakkı verebilmekte fakat şikâyet sahibi davasını ispatlamakta, ilgi kanıtlara erişim hakkı edinmekte veya teşkilatın olayları anlatış biçimine itiraz etme gibi uygulamalarda son derece ciddi sıkıntılarla karşılaşabilmektedir. Kanada ve Birleşik Krallık'ta bu sorunların bir kısmıyla mücadele edebilmek amacıyla özel olarak güvenlik kleransı almış dava vekilleri uygulaması başlatılmıştır. Bu dava vekillerinin görevi güvenlikle ilintili savunmalara, özellikle de şikâyet sahibine ifşa edilmeyen hususlara itiraz etmektir. Bu uygulama, uzman mahkemenin kanıt ve iddialar üzerine daha nesnel bir değerlendirmeye ulaşmasına yardımcı olabilir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHM) ve Şikâyetlerin Ele Alınması

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni imzalamış devletlerin, şikâyet mekanizmalarını tasarlarken, Sözleşme'nin 6., 8. ve 13. maddeleri altında gözetilmesi gereken farklı koşulları göz önüne alması gerekir. Sözleşme'nin 6. maddesine göre, "Herkes, gerek medeni hak ve yükümlülükleriyle ilgili nizalar, gerek cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, yasayla kurulmuş bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini istemek hakkına sahiptir." 6. maddenin, ceza davalarında muhbirlerden ya da gizli görevlerde çalışan devlet görevlilerinden kanıt toplanmasını düzenleyen prosedürler¹⁰¹ ve hem ceza hem de hukuk muhakemeleri usulü davalarında kanıtlara yönelik muameleyi ve bu kanıtların kamu menfaati doğrultusunda ifşa edilmesini sınırlayan hükümler¹⁰² üzerindeki geçerliliği genel kabul görmüştür. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, özel güvenlik kleransına sahip dava vekillerine başvurulmasını, Sözleşme'nin 6. maddesine öngörülen adil yargılanma hakkının gereklerini yerine getirmenin bir yolu olarak önermektedir.¹⁰³

Dahası, 6. maddenin geçerli olmadığı durumlarda, 8. ve 13. maddeler uyarınca şikâyet süreçlerinde usulen koruma şartı getirilebilir. 8. ve 13. maddeler, gözetim ve güvenlik soruşturması gibi özel hayata müdahale eden güvenlik tedbirleri üzerinde ex post facto kontroller sağlamaktadır. Ne var ki, bu konuya ilişkin bir Avrupa Konvansiyonu tasarısı mevcut değildir (örneğin, gözetime tabi tutulan bir şahsın bu konuda daima bilgilendirilmesi gerekmemektedir).¹⁰⁴ 13. madde, Sözleşme'de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkesin ulusal bir makama etkili bir başvuru yapabilme hakkını tanımaktadır. Söz konusu makamın her durumda bir mahkeme olması gerekmez; güvenlikle ilintili konularda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi farklı gözetim ve şikâyet mekanizmalarının yeterli olabileceği hükmüne varmıştır.¹⁰⁵ Avrupa Konseyi Çalışma Gruplarından birinin de belirttiği gibi:

101 Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), 1991, 'Vindisch Avusturya'ya Karşı', No: 13 EHRR 291; 1998, 'Van Mechelen Hollanda'ya Karşı', No: 25 EHRR 647; 'Teixeira de Castro Portekiz'e Karşı', AİHM, 9 Haziran 1998 tarihli Karar.

102 'Rowe ve Davis Birleşik Krallık'a Karşı', 2000, 30 EHRR 1; 'Tinnelly ve McElduff Birleşik Krallık'a Karşı', AİHM, 10 Haziran 1998 tarihli karar.

103 'Chahal Birleşik Krallık'a Karşı', 1997, 23 E.H.R.R. 413; 'Tinnelly ve McElduff Birleşik Krallık'a Karşı', 1999, 27 E.H.R.R. 249.; 'Edwards ve Lewis Birleşik Krallık'a Karşı', AİHM 22 Haziran 2003 ve 27 Ekim 2004 tarihli kararları.

104 8. madde ile ilgili olarak: 'Klass Almanya'ya Karşı', paragraf 15. ; 13. madde ile ilgili olarak 'Leander İsveç'e Karşı', paragraf 68.

105 'Leander İsveç'e Karşı', paragraf 78.

Mahkemenin, Sözleşme'nin 8. ve 13. maddeleri hakkındaki içtihatlarına dayanarak, etkili başvuru koşulunun yerine getirilmesinin sırf mahkemeye erişimine değil gözetim mekanizmalarının topyekûn donanımına ve bunların etkinliğine bağlı olduğu kanaatine varılabilir.¹⁰⁶

Güvenilir bir şikâyet sisteminin temel ölçütleri:

- Sistemin güvenlik ve istihbarat teşkilatından açık bir şekilde bağımsız olması,
- Şikâyetleri çözümlmek gerekli yetkilere sahip olması ve teşkilatın elindeki bilgilere erişiminin bulunması,
- Bir şikâyeti haklı bulduğu takdirde etkili bir çözüm veya şikâyetin reddi durumunda yeterli bir açıklama önerebilmesidir.

Yasal sürece aşına olmayan şikâyet sahiplerinin şikâyette bulunmalarına yardımcı bir destek mekanizmasının bulunması da ayrıca faydalıdır. Şikâyet sahibine duruşma hakkı tanınması, sürecin hakkaniyeti açısından şikâyet sahibinin soruşturma veya kovuşturmalara kâfi derecede katılmasına fırsat verilmelidir. Soruşturma süreci, ulusal güvenlikle ilgili nedenlerden ötürü şikâyet sahibine sunulan bilgi veya gerekçelerin kısıtlanmasını gerektirebilir. Yine de, bu kısıtlama ancak gerekli olan asgari düzeyde gerçekleşmeli, soruşturma altındaki teşkilatın değil şikâyeti ele alan şahıs ya da kurumun kararına bağlı olmalı ve diğer usule bağlı diğer korumalar ile (mesela, teşkilat örneğinde itiraz için özel dava vekili kullanımı) kısıtlamanın telafisine gidilmelidir.

En İyi Uygulama

- Şikâyeti dinleyen görevli veya uzman mahkemenin bu düzeyde bir görevin gerektirdiği anayasal ve hukuki koşulları sağlayabilmeleri ve görevleri sırasında yasal iş güvencesi hakkından yararlanmaları gerekir;
- Sürecin mümkün olduğunca büyük bölümü kamuya açık biçimde tamamlanmalıdır. Süreç, kamuya kapatılması durumunda bile, şikâyet sahibi ve yasal temsilcilerine mümkün mertebe açık olmalıdır;
- Sistemin, görevli ya da uzman mahkemeler tarafından hiçbir hukuki nedene dayanmadığı veya yersiz olduğu hükmüne varılan şikâyetleri soruşturma olmaksızın reddetme yetkisi muhafaza edilmelidir;

¹⁰⁶ Report on the Feasibility of Recommendations on Internal Security Services', PC-S-SEC'nin ikinci oturumunda kabul edilmiştir (9 - 11 Ekim 2002), s. 15.

- Şikâyet sahibinin soruşturma veya kovuşturmalara kâfi derecede katılmasına ulusal güvenlikle ilgili nedenlerden ötürü sınırlama getirilmesi gerekiyorsa, buna karar verme yetkisi sadece tetkiki yürüten görevli ya da uzman mahkemede olmalı ve kovuşturmanın hakkaniyetini ve tarafsızlığını garantileyecek teminatlar (söz gelimi, “Şeytanın Avukatı” ya da “Özel Dava Vekili”) sağlanmalıdır;
- Uzman mahkeme ya da görevlinin, haklı bir şikâyeti olan şikâyet sahibine etkili bir çare önerebilecek, yasal bağlayıcılığı olan emirler verme yetkisi olmalıdır. Bunlar, tazminat kararını ve güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının ellerinde tuttıkları malzemenin imhasını içerebilir;
- Tetkikin kapsam ve gerekçesi net bir biçimde hukuka dayanmalı ve güvenlik ya da istihbarat teşkilatının fiillerinin salt usul boyutuna değil esasına da temas etmelidir.

BÖLÜM 22

HÜKÜMET BÜNYESİNDEKİ TEŞKİLATLARIN BAĞIMSIZ MERCİLER TARAFINDAN GÖZETİMİ

Eğer anayasalar siyasi manipülasyonun tehlikelerinden sakınmak amacıyla güvenlik teşkilatlarına siyasi içerikli talimatlar karşısında kimi “yalıtımlar” sağlıyorsa; hükümete, ilgili tüm bilgilere sahip olduğuna ve gizli teşkilatların hükümet politikalarına uygun hareket ettiğine dair nasıl güvence verilebilir?

Kimi ülkeler, güvenlik sektörünün faaliyetlerini denetleyecek, istihbarat ve personele erişimi yasal yetkilerle güvence altına alınmış merciler oluşturmuştur. Başmüfettiş, Adli Kurul Üyesi ya da denetçiler bu mercilere örnek teşkil etmektedir.¹⁰⁷

Bu fikir ilk olarak, bugün yaklaşık bir düzine kadar başmüfettişi bulunan ABD istihbarat topluluğu bünyesinde geliştirilmiştir. Başmüfettişlerin hepsi de ilgili teşkilatlardan bağımsızdır. Ne var ki, tüm başmüfettişlik mercilerinin yapısı bir değildir: bu mercilerden bazıları yasa tarafından oluşturulmuşken (örneğin, Merkezi Haberalma Bürosu ve Savunma Bakanlığı Baş Müfettişleri), diğerleri sadece ilgili Bakanın oluşturduğu idari düzenlemelere dayanmaktadır (örneğin, Savunma İstihbarat teşkilatı ve Ulusal Keşif Bürosu ile ilgili düzenlemeler). Bu ayrımdan bağımsız olarak, kimi Baş Müfettişler sırf icra organına değil Kongre’ye de rapor vermektedirler. Bu mercilerin bir kısmı hukukilik ve devlet politikalarıyla uyumun yanı sıra verimlilik, israfı önleme ve mali denetim gibi konulara uzanan bir yetki alanına sahiptir.

Başmüfettişler gizlilik çemberine dâhildir: başlıca görevleri kamuya hesapverebilirlik hususunda güvence vermek değil, meselenin icra organına hesapverebilirlik boyutunu güçlendirmektir. Kanada hukuku bu tür mercilere dair net bir açıklama içermektedir.

107 Baş Müfettişlerin farklı ülkelerdeki yetkilerinin bir karşılaştırması için, bkz: İstihbarat ve Güvenlik Komitesi (Birleşik Krallık), 2001-2002 Tarihli Yıllık Rapor, Cm 5542, Ek 3

Kanada’da başmüfettişin bu görevleri yerine getirebilmek için Servisin elindeki bilgilere sınırsız erişim hakkı vardır.

KUTU 54: BAŞ MÜFETTİŞİN GÖREVLERİ (KANADA)

Başmüfettiş ilgili devlet makamından sorumlu görevliye (Adalet Bakan Vekiline) hesap vermekle yükümlüdür. Başmüfettişin görevleri şunlardır:

(a) Servisin işleyişsel politikalarla uyumunu takip etmek ve denetlemek;

(b) Servisin işleyişsel faaliyetlerini gözden geçirmek ve

(c) Bakana, başmüfettişin Servisin yıllık raporundan ne düzeyde memnun kaldığını ve Servisin herhangi bir faaliyetinin yasayı veya bakanlık talimatlarını ihlal edip etmediğini ya da bu faaliyetlerin Servisin herhangi bir yetkisinin makul olmayan ya da gereksiz kullanımını içerip içermediğini bildiren yıllık bir sertifika sunmak.¹⁰⁸

Kaynak: 1984 tarihli Kanada Güvenlik ve İstihbarat Servisi Yasası, 30 ve 32. Bölümler.

Benzer biçimde, Bosna Hersek’te başmüfettiş, İstihbarat ve Güvenlik Teşkilatı Yasası’nın 33. maddesi uyarınca “iç denetim işlevi” göstermekten sorumludur. Buna bağlı olarak, başmüfettiş, Teşkilat’ın faaliyetlerini gözden geçirebilir, şikâyetleri soruşturabilir, kendi inisiyatifiyle teftiş, denetim ya da soruşturma başlatabilir ve tavsiye yayımlayabilir. Başmüfettiş en az altı ayda bir Güvenlik İstihbarat Komitesi’ne rapor vermekle ve yürütmenin baş aktörlerini gelişmelerden düzenli ve zamanında haberdar etmekle yükümlüdür. Teşkilat çalışanlarına soru sorma ve teşkilat mülküne veya verilerine erişim de, Başmüfettişin yetkilerine dâhildir.

Başka ülkeler -bilhassa Güney Afrika¹⁰⁹- başmüfettişlik kurumunu parlamentoya rapor verecek biçimde düzenlemişlerdir. Bu örneklerde, başmüfettişlik makamı pratikte gizlilik çemberi ile diğer makamlar arasında bir köprü vazifesi görmektedir; bir diğer deyişle, bu makam, Parlamenta rapor vermek suretiyle, güvenlik ve istihbarat servislerinin faaliyetlerinin ilgili malzemelere erişimi olan bağımsız bir kişi tarafından tetkik edildiğine dair kamuya güvence vermeye yönelik bir girişimdir. Ne var ki, teşkilatın çalışmalarını değerlendirmekte kullanılan malzemelerin çoğu, ister istemez gizlilik çemberi içinde kalmak durumundadır. Yine de bu, diğer gözetim organlarıyla paylaşılmalarını engellemez.

¹⁰⁸ CSIS Yasası , Bölüm. 33.2. Hem Servisin Yıllık Raporu’nun hem de Baş Müfettişin sertifikasının gözetim organına gönderilmesini gerektirmektedir, SIRC: bölüm 33., 1984 Tarihli CSIS yasası.

¹⁰⁹ İstihbarat Baş Müfettişlik Bürosu.

Resmi görevleri yürütmeye rapor vermek olan bazı başmüfettişler bile parlamenter organlarla gayri resmi bir iş ilişkisi sürdürebilmektedirler. Bu pratik Avustralya örneği için geçerlidir ve yukarıda da belirtildiği üzere, ABD’de başmüfettişlerin bir kısmı Kongre’ye düzenli olarak rapor vermektedir.

Bu tür bir merci, hükümet ya da Parlamento’ya rapor versin vermesin, bağımsızlık ve yetki sınırlarının dikkat ve özenle çizilmesi son derece önemlidir. Bağımsız görevlilerden bir teşkilatın performansını gözden geçirirken bir ya da daha çok standart kullanmaları istenebilir: etkililik, hükümet politikalarıyla veya hedefleriyle uyum, uygunluk veya hukukilik. Her halükarda, güvenilir bir değerlendirmeye erişebilmek için, makamın dosya ve personele sınırsızca erişebilmesi gerekecektir. Bağımsız bir görevlinin teşkilatın çalışmalarının pek az bir kısmından fazlasını tetkik etmesi pratikte pek mümkün olmayacaktır. Bazı başmüfettişlik mercileri denetlenen teşkilatların çalışma ve dosyalarını “örnekleme” yöntemiyle çalışır - bu uygulama, teşkilatın daha yaygın prosedürler oluşturmasını teşvik edici niteliktedir ve giderek yayılan bir etkiye yol açar. Bazı başmüfettişlik makamları ise, (Avustralya’daki düzenlemede görüldüğü üzere) bireysel şikâyetleri ele alma yetkisine sahiptir.¹¹⁰

En İyi Uygulama

- Güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının bireyleri etkileyen işlevlerinin tetkiki (Ombudsmanlar veya başmüfettişler gibi) bağımsız ve tarafsız görevlilerce yürütülmeli ve standartları izlemelidir;
- Tetkik görevini yürüten kişinin bu düzeyde bir görevin gerektirdiği anayasal ve hukuki koşulları sağlayabilen bir kişi olması ve görevi sırasında yasal iş güvencesi hakkında yararlanması gerekir;¹¹¹
- Tetkikin kapsam ve gerekçesi net bir biçimde hukuka dayanmalı ve güvenlik ya da istihbarat teşkilatının fiillerinin salt usul boyutuna değil esasına da temas etmelidir.

110 1986 Tarihteki Güvenlik ve İstihbarat Yasası, Baş Müfettişlik, 10-12. Bölümler.

111 Bkz. Bosna İstihbarat ve Güvenlik Servisleri Yasası, madde 32: “Bakanlar Kurulu Başkanı’nın tavsiyesi üzerine Bakanlar Kurulu Başmüfettiş atayacak ve görevden alacaktır. Başmüfettişin hizmet süresi dört yıldır ve bu süre bir kereliğine yenilenebilir. Başmüfettiş, görev süresi dolmadan kendi isteğiyle görevden ayrılabilir; vazifeye uygunluğunu sürekli olarak yitirdiği, ilgili yasa ve düzenlemelere uymayı başaramadığı, Teşkilat’ın murakabesine yönelik tedbirleri uygulamayı başaramadığı; bu tür görevleri yerine getirme niteliğini elinden alacak bir suçtan hüküm giydiği ya da soruşturma, inceleme ve denetlemeleri zamanında ve hukuka uygun biçimde yürütmeyi başaramadığı takdirde görevden alınabilir.”

- Görevli kişinin, güvenlik veya istihbarat servislerinin yetki kullanımıyla ilişkili vaka veya delilleri gözden geçirmesine olanak tanıyan yeterlikte yetkilere sahip olması gerekir;
- Görevli kişinin, süreçten doğan herhangi bir emir, rapor ya da kararın biçim ve kapsamını belirleme konusunda nihai yetkeye sahip olması gerekir.

BÖLÜM 23

BAĞIMSIZ MALİ DENETİM BÜROLARI

Yürütme ve parlamentonun mali denetim sorumluluğu, istihbarat servisinin bütçesi kabul edilince bitmiş sayılmaz; hem yürütme hem de parlamento gözetim ve mali denetim işlevlerini icra etmekle yükümlüdür. Unutulmamalıdır ki, tam anlamıyla denetlenmiş hesapların parlamento ya sunumu demokratik sürecin bir parçasıdır, denetleme ve mali denetim süreçleri hem hesapların hem de performansın denetlenmesini icap eder. Güvenlik istihbarat servislerinin hesapları ve yıllık raporları, parlamentoların önceki bütçe yılında kamu parasının nasıl harcandığını değerlendirmesine yardımcı olan önemli birer bilgi kaynağıdır.

Bağımsızlığı Güvence Altına Almak

Bazen Genel Gözetim Bürosu, Ulusal Gözetim Ofisi, Denetim Bürosu olarak da bilinen ulusal gözetim bürosu, çoğu ülkenin anayasa hukukunda yasama, yürütme ve yargıdan bağımsız nitelikte oluşturulmuştur. Kurumun bağımsızlığını güvence altına almak için başındaki kişinin:

- Parlamento tarafından atanması ve belirli bir görev süresinin olması;
- Görevini bağımsız biçimde icra edebilmesi için hukuki ve pratik araçlara sahip olması;
- Harcamalara dair herhangi bir hususta parlamento ya ve bütçe kuruluna herhangi bir zaman rapor verebilme bağımsız yetkisine sahip olması gerekmektedir.

Parlamento sadece yasaların yaptırımlar getirmesini değil, yolsuzluk veya devlet kaynaklarının çalışanlar ya da siyasi bünye tarafından kötüye kullanılması davalarında bu yaptırımların uygulanmasını da sağlamalıdır. Parlamento ayrıca kusur durumlarında ilgili çarelerin uygulanmasını da sağlamalıdır.

Güvenlik Ve İstihbarat Servislerinin Mali Denetimi

Güvenlik ve istihbarat servislerinin mali denetiminin amacı harcamaların etkili, verimli ve hukuka uygun olduğunu belgelemektir. Bu açıdan,

belirli bilgi kaynaklarının kimliğini ve özellikle hassas kimi operasyonların ayrıntılarını gizlemeye yönelik kısıtlı sınırlamalar dışında, servislerin başdenetçinin tetkikine tümüyle açık olması son derece önemlidir.¹¹²

Tam da servisler gizlilik koruması altında işlev gösterdiği, medya ve sivil toplum eliyle yürütülen kamu tetkikinden korunduğu için, denetçilerin gizli bilgilere geniş erişiminin bulunması önemlidir. Servislerin kamu fonlarını hukuka uygun biçimde kullanıp kullanmadığı veya yolsuzluk

KUTU 55: BAŞDENETÇİ

“İster yasama, ister yürütme isterse de yargı altında yer alsın, Denetleme Bürosunun tümüyle bağımsız ve gerçek anlamıyla özerk olması zorunludur. Mali Denetim Bürosu'nun görevleri, üç ayrı boyutu bir araya toplamaktadır:

Mali Gözetim Boyutu

Denetim Bürosu, yürütmenin ve kamu bölümlerinin tüm organlarının mali işlerinin doğruluğunu, güvenilirliğini ve mükemmelliğini; tüm mali işlemlerin kamu fonu düzenlemelerine uygun biçimde yürütüldüğünü doğrulamalıdır. Bu işlev bağlamında, Denetim Bürosu ödemelere onay veren hesap uzmanları ve diğer çalışanlarla ilgili olarak yargı görevi yerine getirmekle yükümlüdür. Görevden çıkarılma veya mesuliyetten affedilme durumları dışında, sözü edilen çalışanların tümü idare ettikleri para konusunda hesapverebilir kılınmalıdır. Mesuliyeti kötüye kullanma veya yolsuzluk durumlarında, Denetim Bürosu görevi gereği bulgularını yargıya rapor etmekle yükümlüdür.

Yasal Gözetim

Mali Denetim Bürosu tüm kamu gelir ve harcamalarının bütçeyi düzenleyen yasalara uygun biçimde idare edildiğini doğrulamalıdır.

Kamu Fonlarının Düzgün Kullanımını Güvence Altına Almak

İyi yönetişimin menfaatleri doğrultusunda hareket eden çağdaş bir denetim bürosu kamu fonlarının düzgün kullanımını üç ölçütü temel alarak güvence altına almalıdır:

- (i) Paranın karşılığının alınması: kullanılan kaynakların hem niteliksel hem de niceliksel bakımdan en uygun biçimde kullanılmasını sağlar;
- (ii) Etkililik: amaç ve hedeflerin ne ölçüye dek gerçekleştirildiğini ölçer;
- (iii) Verimlilik: kullanılan kaynakların elde edilen sonuçları elde etmek için en uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığını ölçer.

Bu türden harcama sonrası denetleme, Denetleme Ofisi'nin insiyatifi doğrultusunda veya Parlamento'nun ricası üzerine yürütülür.

General Report on the IPU Seminar on Parliament and the Budgetary Process [Parlamento ve Bütçe İşleyişleri üzerine Parlamento-lararası Birlik Semineri Genel Raporu]'ndan alınmıştır. (Bamako, Mali, Kasım 2001)

112 Bu kısıtlamalar Birleşik Krallık Baş Denetçisi ve Hesap Uzmanı üzerinde geçerlidir. Bkz. Baş Denetçi ve Hesap Uzmanı Raporu, 18 Şubat 2000, Thames House and Vauxhall Cross, HC Oturum 1999-2000, madde 6.
http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf.

türünden yasadışı uygulamaların gerçekleşip gerçekleşmediği ancak bu yolla doğrulanabilir.

Doğru yönetişimin genel ilkesi gereği, devlet idaresinin diğer faaliyetleri için geçerli olan olağan kurallar yukarıda belirtilen bazı sınırlı kısıtlamaların ve harcamaların denetiminde de geçerli olmalıdır. Güvenlik ve istihbarat servislerinin denetimini alışıldık denetlemelerden farklı kılan, raporlama mekanizmalarıdır. Operasyonların devamlılığını, servislerin yöntem ve kaynaklarını korumak için pek çok ülkede özel raporlama mekanizmaları mevcuttur. Örneğin Birleşik Krallık'ta, parlamento söz konusu olduğunda, mali denetlemenin sonuçları hakkında yalnızca Kamu Harcamaları Komitesi ile İstihbarat ve Güvenlik Komitesi başkanları tam bir brifing almaktadır. Bu brifingler masrafların yasallığı ve verimliliği, olası kusurların meydana gelmesi ve servislerin işleyişinin bütçeyi aşp aşmadığı üzerine raporlar içerebilir. Almanya örneğinde, hesapların denetimi ve istihbarat servislerinin mali yönetimi, ulusal denetleme ofisi (*Bundesrechnungshof*) bünyesindeki özel bir kurum (*Dreierkollegium*) tarafından yürütülmektedir. Bundesrechnungshof hesapların kontrolü ve istihbarat servislerinin yönetimine dair gizli bulgularını Parlamento Bütçe Kontrolü'nün özel bir alt komitesine (Gizli Forum), istihbarat yönetimi için Parlamento Bünyesindeki Denetleme Paneli'ne, Federal Kaçıcılar'ya (*Bundeskanzleramt*) ve Maliye Bakanlığı'na rapor eder.¹¹³ İstihbarat servislerinin bütçesinin hangi unsurlarının gizli kalması gerektiğine (istihbarat servisleri değil) parlamento karar verir.¹¹⁴

Dahası, pek çok ülkede, (örneğin Hollanda'da) güvenlik ve istihbarat servisinin ya da (örneğin, Birleşik Krallık'ta) parlamento bünyesindeki denetim idaresi organının kamuya açık yıllık raporları mali denetlemenin sonuçları üzerine ifadeler barındırmaktadır.¹¹⁵

Aşağıdaki kutu servislere ait bilginin denetçiye ifşasının nasıl düzenlenebileceğini örneklemektedir.

113 Alman *Bundeshaushaltsordnung* (BHO) (1969), Paragraf 10a (3); Alman Parlamentar Denetim Kurulu Sekreterliği, 2003, *Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland – Materialien*, Berlin: Bundestag, s.42. Alman İstihbarat Servisi web sitesi: <<http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm>> Bundeshaushaltsordnung>.

114 Alman Parlamento Kararnamesi (BHO) (1969), Paragraf. 10a (2).

115 Örnek için bkz. Hollanda Genel Güvenlik ve İstihbarat Servisleri 2003 Tarihteki Yıllık Raporu: http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf, s. 69-70; İstihbarat ve Güvenlik Komitesi 2002-2003 Tarihteki Yıllık Raporu, Krallık'ın Emri Üzerine Başbakan tarafından Parlamento'ya Sunulmuştur, Haziran 2003, Londra, s. 8-13.

KUTU 56: SERVİSLERE AİT BİLGİNİN DENETÇİYE YASAL İFŞASI (BİRLEŞİK KRALLIK)

"Bilginin ifşası, [...] görevi gereği Genel Murakıp ve Denetçi'ye - Devlet Bakanı'nca onaylanmış düzenlemelere tabi ve bunlara uygun - bilginin ifşasını içeriyorsa gerekli sayılacaktır.

Kaynak: İstihbarat Servisleri Yasası 1994, Bölüm 2 (3) b, Birleşik Krallık

Dahası, birçok ülkede denetleme ofisinin, yeni genel merkezlerin inşası (örneğin, Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri'nde), yeni SIGINT (sinyal istihbaratı) satın alımı (örneğin, Birleşik Krallık'ta), ya da anti-terörizm politikasının koordinasyonunu sağlamak amacıyla servisler arasında bilgi alışverişi (örneğin Hollanda'da) gibi muayyen projelerin yasallık, etkililik ve verimliliğini teftiş ettiği görülmektedir. Kutu 58 Kanada Genel Denetçisi'nin yürüttüğü teftişin yetki alanını ve kapsamını örneklemektedir.

Ulusal denetleme ofisi diğer kurumlardan soyutlanmış bir biçimde işlev göstermez; aksine, yasal olarak belirlenen mevcut bir mali sorumluluk prosedürleri sistemi içerisinde yer almaktadır. En alışıldık haliyle, genelde mali sorumluluk ve özelde istihbarat servisleri hakkındaki yasalar, hangi normal ve özel sorumluluk hükümlerinin geçerli olduğunu katıyetle tayin eder. Kutu 57, Lüksemburg istihbarat servislerinin mali sorumluluk projelerinden bir kısmını örneklemektedir. Lüksemburg örneğinde, mali denetleme sistemlerinin üç önemli ögesi izah edilmektedir. İlk olarak, istihbarat servislerinin özel muhasebecisi istihbarat servisinin direktörü tarafından değil, ilgili bakan tarafından atanmaktadır. Bu hüküm, muhasebeciyi servis bünyesinde güçlü bir konuma getirilerek makamının bağımsızlığına katkıda bulunur. İkincisi, servislerin mali anlamda ne şekilde idare edildiğini düzenli aralıklarla kontrol etmek ulusal denetleme ofisinin yetkileri dâhilindedir. Bu, yetkilerin harcamalara erişmek ve bunların hukukiliğini açıklamaktan fazlasını içermek suretiyle, söz konusu servislerin performans, etkililik ve verimine yönelik kaygıları da kapsadığına işaret eder.

Son olarak, Devlet Bütçesi, Hesapverebilirlik ve Hazine Yasalarının (belirli muafiyetler dışında) istihbarat servislerini de bağlaması hukuken şart koşulmuştur. Bu sebeplerden ötürü, yasanın hedefi iyi mali yönetimin olağan pratiklerinin mümkün mertebe uygulandığı bir düzeyde erişmektir.

KUTU 57: MALİ HESAPVEREBİLİRLİK (LÜKSEMBURG)

“(1) İstihbarat Servislerinin harcamaları İstihbarat servisinin 8 Haziran 1999 tarihli tadil edilmiş Devlet Bütçesi Yasası'nın 68. maddesinde yer alan hükümler uyarınca bütçeden sorumlu bakan tarafından atanmış özel hesap uzmanı tarafından yürütülür.

(2) Yukarıda sözü edilen yasanın 68-73. maddelerinde yer alan hükümlerin istisnaları şunlardır:

- İstihbarat Servisi'nin düzenli idari kontrolleri Ulusal Mali Denetleme Bürosu tarafından yapılır;
- Özel hesap uzmanının teslim aldığı fonlar İstihbarat Servisi'nin harcamalarına tahsis edilir ve özel hesap uzmanının tuttuğu hesaplara kaydedilir;
- Özel hesap uzmanı, her üç aylık dönemin sonunda ve fon tahsisi kararında belirtilen süre içerisinde, harcamaları onay yetkisine sahip görevliye fonların kullanımına dair rapor verir;
- Tahsis edildikleri yıl içerisinde harcamaların tediyesinde kullanılmayan fonlar Devlet Hazinesi'ne iade edilmez. Bunu yerine, İstihbarat Servisi'nin gelecek mali yılda geçerli olacak öz nitelikleri arasında kayda geçirilirler.
- Harcamaları onay yetkisine sahip çalışan özel hesap uzmanının mali kayıtlarını Ulusal Denetim Bürosu'nun onayına sunar;
- Ulusal Denetim Bürosu hesapları, gözlemleriyle birlikte, Başbakan, Devlet Bakanı'na sunar;
- Başbakan, Devlet Bakanı her mali yılın sonunda bütçeden sorumlu bakana özel hesap uzmanını görevden alma seçeneğini sunar. Görevden alma kararı, özel hesap uzmanının hesaplarının referans verdiği mali yılı takip eden mali yılın 31 Aralık gününden önce verilmelidir.”

Kaynak: Devlet İstihbarat İsteme Kurumları Hakkında Kanun, Madde 7, Lüksemburg Dükalığı Resmi Gazete, 2004, A-No: 113. (gayri resmi tercüme)

Bu noktada bir uyarı yapmak yerinde olacaktır. Güvenlik ve istihbarat servisleri hükümetin diğer işleriyle topyekûn bir mukayese kabul etmez. Güvenlik ve istihbarat servisleriyle ilgili çalışmalar, çeşitli sebeplerden ötürü daha yüksek düzeyde risk barındırmaktadır. Dolayısıyla, yatırımlar servisin mesuliyet alanı dışında kalan etmenlere bağlı olarak ters gidebilir. Seçilmiş temsilcilerin denetim sonuçlarına büyük bir dikkat ve özenle yaklaşması gerekmektedir. Genel denetçinin raporlarına iyi tartılmamış bir yaklaşımla karşılık vermek ya da denetim sonuçlarını dışarıya sızdırmak operasyonları hasara uğratabilir, servislerin işlevine zarar verebilir ve siyasi liderlik makamları ile servislerin yönetimi arasındaki güveni zedeleyebilir.

En İyi Uygulama

- Denetim bürosunun bağımsızlığını güvence altına alabilmek için, büronun işleyişi yasaya dayanmalı, büro parlamentoya rapor vermeli ve

KUTU 58: PROJELERİN BAĞIMSIZ DENETİMİ: KANADA GÜVENLİK VE İSTİHBARAT SERVİSLERİ'NİN (CSIS) ULUSAL KUMANDA MERKEZİ BİNASI PROJESİNİN KANADA GENEL DENETİM BÜROSU TARAFINDAN DENETLENMESİ ÖRNEĞİ

"Amaçlar: Denetimin amaçları inşaatı tamamlanmış ulusal kumanda merkezi tesisinin CSIS'nin beyan edilen amaçlarına ve Maliye Bakanlığı'nın onaylarına uyup uymadığını ve projenin tutumluluk ve verimlilik gözetilerek yürütülüp yürütülmediğini belirlemektir.

Ölçütler: Denetimde kullandığımız ölçütler sabit varlıkları içeren projelerin denetiminde kullandığımız kılavuzumuzdan ve Maliye Bakanlığı'nın uygun politikalarıyla kılavuz ilkelerinden alındı.

Kapsam: Ana Hazine Projesi'nin tüm ana aşamaları denetçinin incelemesine tabi tutuldu. Gereksinim tanımını, opsiyon analizini, proje tanımını, tasarım ve tetkik sürecini, akit sürecini, değişiklik talimatlarını, proje yönetimini, çevresel etki değerlendirmesini, onay ve teslimatı ve proje sonrası değerlendirme sürecini tetkik ettik. Denetimimiz 1995 yılının Kasım ayında başlayıp 1996 yılının Mart ayında son buldu. Projenin büyüklüğü ve karmaşıklığı ve zaman sınırlaması nedeniyle ayrıntılı mali kayıtları denetlemedik. (...) CSIS'nin yetkileri denetim kapsamına sokulmadı. Buna karşın, tesis için gerekli koşulları kavrama sürecinde, söz konusu yetkilerin mevcut yetkilere dayandığını ve uygun olduğunu onayladık.

Yaklaşım: İnşaat projesi personeli ve binanın kullanıcıları olarak CSIS personeli ile yapılan kapsamlı mülakatlar sonucunda denetim kanıtı toplandı. Planlama belgeleri, Maliye Bakanlığı'na sunulan belgeler, proje özetleri, Proje Tavsiye Üst Kurulu'nun toplantı tutanakları, proje yönetim toplantılarının tutanakları, yazışmalar, akit belgeleriyle yıllık raporlar incelendi. Bina ofis mekanları, özel amaçlı mekanlar ve bina servis mekanları dâhil olmak üzere çatıdan bodruma teftiş edildi. Bu sırada, üst seviyede bir işbirliğiyle karşılaşıldı (...) CSIS operasyonlarıyla ve binanın kendisiyle ilgili güvenlik kaygıları göz önüne alındığında, işbirliğinin ne kadar yüksek seviyede olduğu dikkate şayandır."

Kaynak: Kanada Genel Denetim Bürosu 1996 Yılı Raporu, <http://www.oag-bvg.gc.ca>

direktörünün ataması da parlamento tarafından yapılmalı ya da onaylanmalıdır;

- Denetim bürosu yasaları büronun yetkilerine, raporlama mekanizmalara, direktör atamasına ve gizli bilgilere erişim hakkına dair hükümler içermelidir;
- Bilgi kaynaklarının kimliğini ve özellikle hassas kimi operasyonların ayrıntılarını gizlemeye yönelik kısıtlı sınırlamalar dışında, servislerin Baş denetçinin tetkikine tümüyle açık olması son derece önemlidir;
- Yasaca öngörülen denetim bürolarının yalnızca mali denetimleri değil, belirli projelerin ayrıntılı performans denetimlerini de yürütebilmeleri gerekir;
- Denetim büroları gizli bilgilerle çalıştıklarından, denetimlerin (ya da yalnızca bir bölümlerinin) gerekli onay olmaksızın yayımlanmasını engelleyecek teminatlar oluşturulmalıdır.

ÖZET: EN İYİ UYGULAMALAR

TEŞKİLAT

Görev ve Yetkilerin Tanımlanması

- Güvenlik veya istihbarat teşkilatının rolü net bir biçimde tanımlanmalı, ulusal güvenliğe ve sivil toplumun yapısına yönelik ciddi tehditler barındıran ve ayrıntılarıyla belirlenmiş hususlarla sınırlı olmalıdır.
- Ulusal güvenliğe ve sivil toplumun düzenine yönelik tehditler kavramı yasal olarak tarif edilmelidir;
- Güvenlik ya da istihbarat servisinin bölgesel yetkileri net bir biçimde tanımlanmalı ve bölge dışında faaliyet gösterecek güçler teminatlarla dengelenmelidir;
- Teşkilatın güç ve yetkileri parlamentonun koyduğu yasalarda net bir biçimde tanımlanmalıdır;
- Özellikle otoriterlik sonrası devletlerde, güvenlik ve istihbarat servisinin ülke içindeki siyasi muhaliflere karşı kötüye kullanılmasını önlemek için hukuki ve kurumsal teminatların bulunması önemlidir.

Direktör Atama

- Güvenlik ya da istihbarat teşkilatı direktörünün atama süreci, gerekli asgari nitelikler ya da görevden alınmayı gerektiren etmenler yasalar tarafından oluşturulmalıdır;
- Atama yürütmenin dışından gelecek ve tercihen parlamento tarafından yürütülecek incelemelere açık olmalıdır;
- Tercihen, parlamento içindeki muhalefet direktör atama sürecine dâhil olmalıdır;
- Yasalar, direktöre uygunsuz biçimde baskı yapılmasına ve direktörlük pozisyonunun suistimaline karşı teminatlar (örneğin, -kusurlu davranışta kaldırılmaya tabi olmak suretiyle- işinde kalabilme hakkı) içermelidir;
- Yasa, atama ve görevden alma ölçütlerini net bir biçimde tarif etmelidir;
- Tercihen, atama sürecine birden fazla bakanlar kurulu üyesi dâhil olmalıdır; örneğin, devletin başı/başbakan ve ilgili bakan.

Özel Yetkilerin Kullanımına Onay Verme

- Hukukun üstünlüğü ilkesine göre, güvenlik ve istihbarat servislerinin sahip olduğu ya da kullandığı herhangi bir özel yetkinin yasaya dayanması gereklidir.
- Teşkilatın daha az düzenlenmiş yollara başvurması yolunda herhangi bir teşviği ortadan kaldıracı için yasa açık, kesin ve kapsamlı olmalıdır;
- Özel yetkilerin kullanım ve gözetimini düzenleyen yasalarda orantılılık ilkesi gözetilmelidir.;
- Özel yetkilerin kullanımının öncesinde ve sonrasında, özel yetkilerin kötüye kullanımına karşı teşkilat haricinden kişilerin de müdahil olduğu kontroller geliştirilmelidir;
- Güvenlik ve istihbarat servislerinin terörle mücadelede giriştiği her tür faaliyet insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygı göstermelidir. Terör faaliyetleri yürüttüğünden şüphelenilen ya da bu tür faaliyetlerden suçlu bulunan kişinin eylemleri her ne olursa olsun, istihbarat servisleri Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve BM Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin (ICCPR) teminat altına aldığı biçimiyle yaşama hakkına aykırı davranışta asla bulunamaz;
- Özel yetkilerin keyfi biçimde kullanımına ve insan hakkı ihlallerine karşı teminat sunabilmek için, teşkilatın faaliyetleri uygun gözetim ve teftişe tabi olmalıdır.

Bilgi ve Dosyalar

- Güvenlik ve istihbarat servislerinin emir ve yetkileri, ve şahıslarla ilgili bilgilerin toplanmasını ve dosyaların açılmasını gerekli kılan amaç ve durumları teşkilatın hukuka uygun amaçlarıyla sınırlamalıdır;
- Yasa ayrıca bilginin ne kadar süre boyunca saklanabileceğine, ne şekilde kullanılabilmesine ve bilgiye kimlerin erişebileceğine ilişkin etkili denetimler sağlamalı ve elden çıkarılacak bilgilerin idaresinde uluslararası veri koruma ilkelerine uyum göstermelidir. Bu tür ilkelere uyulmasını güvence altına almak için bağımsız, dış personelin de katıldığı denetleme prosedürleri bulunmalıdır;
- Güvenlik ve istihbarat teşkilatları ülkelerindeki bilgi özgürlüğü ve dosyalara erişim yasalarından muaf tutulmamalıdır. Bunun yerine, gerektiğinde, sınırlı bir ulusal güvenlik kavramına atıfta bulunan ve teşkila-

tın yetkileriyle bağlantılı belirli bir amaca yönelik istisnalardan yararlanmalarına izin verilmelidir;

- Mahkemelerin, ya da yasaların sağladığı herhangi bir bağımsız mekanizmanın teşkilatın dosyalarından yeterince veriye uygun biçimde erişebilmesi gerektir; zira, bu mercilerin söz konusu muafiyetlerin herhangi bir davacı şahıs tarafından açılan davada doğru biçimde uygulamaya sokulduğunu tespit etmekte serbest olması gerekir;
- Bilginin yurtdışındaki veya uluslararası bir teşkilattan alınması durumunda, bu bilgi hem menşe ülkesindeki denetimlere hem de iç hukukta geçerli olan standartlara tabi olmalıdır;
- Yabancı güvenlik servislerine, silahlı kuvvetlere ya da uluslararası bir teşkilata, ancak bilgiyi elde tutarken ya da kullanırken, bilgiyi ifşa eden teşkilatın bulunduğu ülkenin iç hukukunda geçerli olan denetimlere tabi olmayı taahhüt ettikleri takdirde bilgi verilecektir.

Teşkilatın İç Yönetim ve Denetimi

- İstihbarat servisleri hukukun kapsamı dışında olmamalıdır. Dolayısıyla, servis bünyesinde yasaya aykırı fiil ve talimatlardan şüphelenen ya da bu tür faaliyetlerin farkına varan çalışanlar, şüphelerini haber vermekle görevli olmalıdır;
- Haber uçuran çalışanlara uygun destek ve güvence sunulmasını teminat altına alan, yasaya yazılmış bir uygulama takip edilmelidir;
- 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;
- Dâhili idari politikalar açık bir yasal statüyle somutlaştırılmalıdır.
- Yasamada görünmesi uygun olmayan fazlasıyla ayrıntılı veya hassas konular, açık (kolay anlaşılır) bir yasal statüye sahip, somut iç yönetim politikalarıyla düzenlenmelidir.

YÜRÜTMENİN ROLÜ

İstihbarata Dair Bakanlık Bilgisi ve Denetimi

- İstihbarat yasaları iki ayrı erişim hakkını kapsamalıdır: yürütmenin teşkilatın elindeki ilgili bilgilere erişim hakkı ve teşkilat yöneticilerinin ilgili bakana erişim hakkı;

- Bakan, güvenlik ve istihbarat konularına ilişkin politikaları biçimlendirmekten hukuken sorumlu olmalıdır. Ayrıca, yasa, bakanı düzenli aralıklarla teşkilat raporu almaya yetkili kılmalı ve siyaseten hassas meselelerin onayından hukuken sorumlu tutmalıdır.

Örtülü Eylemin Denetimi

- Her tür örtülü eylem, parlamentonun onayladığı yasal çerçeveye uygun olarak yürütmenin sorumlu üyesince onaylanacaktır; olağan raporlar tutulacaktır;
- Hiçbir çalışan, örtülü eylem programının parçası olarak uluslararası insan haklarını ihlal edecek hiçbir eylemde bulunmayacak ya da bu tür eylemlere onay vermeyecektir.

Uluslararası İşbirliği

- Uluslararası işbirliğinin, bakanlarca uygun biçimde onaylanması ve iç hukuk ve uluslararası yasal zorunluluklarla uyumun sağlanması için asgari teminatlara tabi olması esastır;
- İstihbaratın azaltılamaz (istisnasız) insan hakları standartları veya iç hukukun sağladığı denetimlerdeki boşluklardan yararlanan bir biçimde paylaşımını engellemek için yasal teminatlar düzenlenmelidir.

Bakan Eliyle İstismara Karşı Teminatlar

- İstihbarat yasaları bakandan kaynaklanabilecek istismarlara ve istihbarat servislerinin siyasileşmesine karşı teminatlar içermelidir; bakandan gelen tüm talimatların yazıya dökülmesi ve/veya muhalefet liderinin yanı sıra harici bir teftiş kuruluna ifşa edilmesi gibi çok çeşitli teminat mekanizmaları düşünülebilir;
- İstihbarat servisleri her hangi bir siyasi partinin çıkarlarını gözetecek bir uygulamada bulunmamalıdır.
- İstihbarat servislerinin demokratik sürecin parçası olan ve hukuka uygun protesto eylemleri, tarafgir ya da muhalif eylemler hakkında tahkikat yürütmesine izin verilmemesi gerekir.

PARLAMENTONUN ROLÜ

Parlamber Denetim Organlarının Görev ve Yetkileri

- Görev ve yetkilerin yatay kapasitesi: bütün yardımcı departmanlar ve görevliler de dâhil olmak üzere tüm istihbarat cemiyeti, bir ya da daha fazla parlamber gözetim organının yetki kapsamına girmelidir;
- Görev ve yetkilerin dikey kapasitesi: parlamber gözetim organının yetkileri şunların tümünü ya da bir kısmını kapsayabilir: (a) hukuka uygunluk (b) etkinlik, (c) verim, (d) bütçe ve muhasebe, (e) ilgili insan hakları sözleşmeleriyle uyum, (f) istihbarat servislerinin politika/idari boyutu;
- Yukarıda sözü edilen altı maddenin tümünün de ya parlamber gözetim organının ya da devletin diğer bağımsız mercilerinin, örneğin, ulusal teftiş kurulu, başmüfettiş, ombudsman ya da mahkemenin yetki alanına girmesi gerekir; yetkilerin üst üste binmesinden kaçınılmalıdır;
- İstihbarat topluluğu ne kadar büyük ve ne kadar çok sayıda farklı istihbarat servisinden müteşekkil olursa, uzmanlaşmış parlamber gözetim (alt) komitelerine duyulan gereksinim de o kadar artacaktır;
- Parlamber denetimin yetkileri açık ve belirli (specific) olmalıdır;
- Parlamber gözetim organının tavsiye ve raporları (a) yayımlanmalı, (b) parlamentoda tartışılmalı, (c) bunların parlamento ve hükümet tarafından uygulanıp uygulanmadığı takip edilmelidir;
- Parlamber gözetim organının kullanımındaki kaynak ve yasal yetkilerin, görevleriyle uyumlu olması gerekir.

Parlamento Gözetim Organının Yapısı

- Parlamber gözetim organları parlamento tarafından açık bir şekilde “sahiplenilmelidir”;
- Parlamento, kendi adına gözetim görevini yürüten bir organın üyelerinin atamasından ve gerekli olduğu takdirde, görevden alınmasından sorumlu olmalıdır;
- Parlamber gözetim organları parlamentonun tüm kesimlerini temsil etmeli, bu temsil tercihen parlamentodaki siyasi partilerin kuvvetleriyle uyumlu olmalıdır;
- Hükümet bakanlarının üyeliğine engel olunmalı (ve bakanlığa atanan üyelerin komitedeki görevlerinden ayrılmaları koşulu getirilmelidir); aksi halde komitenin bağımsızlığından ödün verilmiş olunacaktır. Ay-

nı şey, gözetimin yöneldiği teşkilatların eski mensupları için de geçerlidir;

- Komite üyelerinin, hükümetinin liderinin değil, parlamentonun emrinde görevde kalma hakkı güvence altına alınmalıdır;
- Başkanı, hükümetin atamasındansa parlamentonun ya da bizzat komitenin seçmesi gerekir.

Gözetim Organının Güvenlik Soruşturması ve Klerans

- Parlamento üyeleri, ancak komitenin yetkileri operasyonel açıdan hassas malzemelerle teması içeriyorsa, güvenlik soruşturmasına tabi tutulmalıdır;
- Güvenlik ve istihbarat servisinin parlamento üyelerine klerans verilmediği durumlarda, ihtilafı çözümlenmeye yetkili, kesin kararı parlamento ya da prezidyuma sunan mekanizmalar oluşturulmalıdır;
- Geçmiş araştırması ölçütleri yeterince açık, tutarlı ve demokratik teftiş direnebilecek sağlamlıkta olmalıdır.

Parlamentonun Bilgi ve Belge Edinme Yetkileri

- Gözetim organı tahkikat başlatmaya hukuken yetkili olmalıdır;
- Gözetim organı üyelerinin, gözetim görevlerini yürütmeleri için, bilgiye erişimlerinin sınırsız olması gereklidir;
- Gözetim organı üyeleri şahitleri mahkemeye tanık olarak çağırıp yeminli ifadelerini almaya yetkili olmalıdır;
- Gözetim organının yetki ve görevleriyle ilgili durumlarda, gözetim organını bilgilendirmek yürütmenin sorumluluğunda olmalıdır;
- Gözetim organı bilginin izinsiz ifşasını önlemek için uygun tedbirleri almalı, adımları atmalıdır;
- Gözetim organı ile teşkilatlar arasındaki, bilgiye erişime dair ihtilaflar son tahlilde bizzat parlamento devredilmelidir.

Parlamente Rapor Verme

- Parlamenter Komite Raporu'nun zaman ve biçimini belirleme ve kanıtları yayımlayıp yayımlamama kararına dair birincil sorumluluk komitenin kendisinde olmalıdır;
- Komite en az yılda bir kere, ya da gerekli gördüğü sıklıkla parlamento ya rapor vermelidir;

- Kamuyla paylaşılan raporlardan güvenlik sebebiyle bilgi çıkarmanın gerekip gerekmediğine dair nihai karar parlamenter gözetim organına ait olmalıdır;
- Güvenlik sebebiyle gerekli yerlerin silinmesi önerisinde bulunabilmeleri için, hükümet ve teşkilatların rapor taslağını önceden görmesi gerekir.

Bütçe Denetimi

- Gözetim organı, gizli bilgilerin sızmasını önleyecek kılavuz ilkelerin mevcut olması kaydıyla, tüm ilgili bütçe belgelerine erişebilmelidir;
- Güvenlik ve istihbarat servislerinin bütçe gözetimi hükümetin diğer faaliyetlerini de düzenleyen iyi yönetim ilkeleriyle düzenlenmelidir. İstisnalar hukuki olarak düzenlenmelidir. Bu bakış açısından hareketle, bütçe denetimi Bütçe Tahsis Kurulu'yla İstihbarat Gözetim Komitesi arasında paylaşılan bir yetki olmalıdır;
- Güçlü parlamentoların bütçe onayı yetkisine sahip olması gerekir;
- İstihbarat teşkilatları, fonları anacak yasamanın ilgili kolu tarafından özel olarak onaylandığı takdirde kullanılmalıdır;
- İstihbarat servislerinin yasamanın onayı olmaksızın teşkilat dışına fon aktarmasına izin verilmemelidir.

DIŞ TEFTİŞ ORGANLARININ ROLÜ

Yurttaşların Mağduriyetlerinin Giderilmesi

- Şikâyeti dinleyen görevli veya uzman mahkemenin bu düzeyde bir görevin gerektirdiği anayasal ve hukuki koşulları sağlayabilmeleri ve görevleri sırasında yasal iş güvencesi hakkından yararlanmaları gerekir;
- Sürecin mümkün olduğunca büyük bölümü kamuya açık biçimde tamamlanmalıdır. Süreç, kamuya kapatılması durumunda bile, şikâyet sahibi ve yasal temsilcilerine mümkün mertebe açık olmalıdır;
- Sistemin, görevli ya da uzman mahkemeler tarafından hiçbir hukuki nedene dayanmadığı veya yersiz olduğu hükmüne varılan şikayetleri soruşturma olmaksızın reddetme yetkisi muhafaza edilmelidir;
- Şikayet sahibinin soruşturma veya kovuşturmalara kafi derecede katılmasına ulusal güvenlikle ilgili nedenlerden ötürü sınırlama getirilmesi gerekiyorsa, buna karar verme yetkisi sadece tetkiki yürüten görevli

ya da uzman mahkemede olmalı ve kovuşturmanın hakkaniyetini ve tarafsızlığını garantileyecek teminatlar (söz gelimi, “Şeytanın Avukatı” ya da “Özel Dava Vekili”) sağlanmalıdır;

- Uzman mahkeme ya da görevlinin, haklı bir şikâyeti olan şikayet sahibine etkili bir çare önerebilecek, yasal bağlayıcılığı olan emirler verme yetkisi olmalıdır. Bunlar, tazminat kararını ve güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının ellerinde tuttıkları malzemenin imhasını içerebilir;
- Tetkikin kapsam ve gerekçesi net bir biçimde hukuka dayanmalı ve güvenlik ya da istihbarat teşkilatının fiillerinin salt usul boyutuna değil esasına da temas etmelidir.

Hükümet Bünyesindeki Teşkilatların Bağımsız Merciler Tarafından Gözetimi

- Güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının bireyleri etkileyen işlevlerinin tetkiki (Ombudsmanlar veya başmüfettişler gibi) bağımsız ve tarafsız görevlilerce yürütülmeli ve standartları izlemelidir;
- Tetkik görevini yürüten kişinin bu düzeyde bir görevin gerektirdiği anayasal ve hukuki koşulları sağlayabilen bir kişi olması ve görevi sırasında yasal iş güvencesi hakkında yararlanması gerekir;
- Tetkikin kapsam ve gerekçesi net bir biçimde hukuka dayanmalı ve güvenlik ya da istihbarat teşkilatının fiillerinin salt usul boyutuna değil esasına da temas etmelidir.
- Görevli kişinin, güvenlik veya istihbarat servislerinin yetki kullanımıyla ilişkili vaka veya delilleri gözden geçirmesine olanak tanıyan yeterlikte yetkilere sahip olması gerekir;
- Görevli kişinin, süreçten doğan herhangi bir emir, rapor ya da kararın biçim ve kapsamını belirleme konusunda nihai yetkeye sahip olması gerekir.

Bağımsız Mali Denetim Büroları

- Denetim bürosunun bağımsızlığını güvence altına alabilmek için, büronun işleyişi yasaya dayanmalı, büro parlamentoya rapor vermeli ve direktörünün ataması da parlamento tarafından yapılmalı ya da onaylanmalıdır;
- Denetim bürosu yasaları büronun yetkilerine, raporlama mekanizmalara, direktör atamasına ve gizli bilgilere erişim hakkına dair hüküm-

ler içermelidir;

- Bilgi kaynaklarının kimliğini ve özellikle hassas kimi operasyonların ayrıntılarını gizlemeye yönelik kısıtlı sınırlamalar dışında, servislerin Baş denetçinin tetkikine tümüyle açık olması son derece önemlidir;
- Yasaca öngörülen denetim bürolarının yalnızca mali denetimleri değil, belirli projelerin ayrıntılı performans denetimlerini de yürütebilmele-ri gerekir;
- Denetim büroları gizli bilgilerle çalıştıklarından, denetimlerin (ya da yalnızca bir bölümlerinin) gerekli onay olmaksızın yayımlanmasını engelleyecek teminatlar oluşturulmalıdır.

Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF)

2000 yılının Ekim ayında İsviçre hükümetinin girişimiyle kurulan Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Devletlerin ve devlet kurumları dışında kalan kurumların, silahlı kuvvetlerin ve güvenlik güçlerinin demokratik denetimini güçlendirme yolundaki çabalarını desteklemekte ve yüreklendirmekte, demokratik standartlara uyan güvenlik sektörü reformlarını teşvik etmektedir.

DCAF sorunları tespit edebilmek, alınan derslerden deneyim üretmek ve güvenlik sektörünün demokratik yönetişimi alanında en iyi uygulama önerilerinde bulunmak amacıyla bilgi toplamakta ve araştırma yapmaktadır. DCAF pratik çalışma programları aracılığıyla, ilgilenen herkese, özellikle de hükümet, parlamento, askeri merci, uluslararası organizasyon, sivil toplum kuruluşu ve akademik çevrelere bu alandaki bilgi, birikim ve desteğini sunmaktadır. DCAF'ın çalışmaları öncelikle Avrupa-Atlantik bölgesini hedef almakla beraber bu bölgeyle sınırlı değildir.

DCAF İsviçre yasası altında uluslararası bir vakıftır. 2005 yılı itibarıyla, DCAF'ın Kurucu Konseyi İsviçre hükümeti de dâhil olmak üzere 46 hükümetten, 41 diğer Avrupa-Atlantik devletinden, 3 Afrika devletinden ve Cenevre Kantonu'ndan oluşmaktadır. DCAF'ın Uluslararası Danışma Kurulu'nun DCAF'ın çeşitli alanlardaki faaliyetlerinde uzman 60'ın üstünde üyesi vardır. DCAF personeli, 30 farklı tabiiyetten 50 civarında çalışandan oluşmaktadır. DCAF'ın bütçesine en büyük katkılar İsviçre Federal Savunma, Toplumun Korunması ve Spor Bakanlığı ile Federal Dış İşleri Bakanlığı'ndan gelmektedir.

İletişim

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):?

Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360,

CH-1211 Geneva, Switzerland

Tel: ++41 22 741 77 00; fax: ++41 22 741 77 05

e-posta: info@dcaf.ch

web sitesi: www.dcaf.ch

Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi

Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi, 2001 yılında Durham Üniversitesi Hukuk Fakültesi bünyesinde, fakülte üyelerinin insan hakları hukukunun tüm kollarına yayılmış araştırma ilgi alanlarını ve araştırma faaliyetlerini koordine etmek amacıyla kurulmuştur. Fakülte üyelerinin yarısından fazlası insan hakları alanında çeşitli konular üzerine kitap ve makaleler yazmışlardır ve bu alandaki bilimsel araştırma programlarında faal olarak çalışmaktadırlar. Uluslararası insan hakları hukukundan ya da Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği gibi bölgesel sistemlerden Birleşik Krallık'ta 1998 tarihli İnsan Hakları Yasasının uygulanmasına dek çok çeşitli konular fakülte üyelerinin ilgi alanına girmektedir. Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi, insan hakları davalarının metodolojisi ile hem savunma usulü hem de kararların gerekçelendirilmesi çerçevesinde özellikle ilgilenmektedir; kamu politikaları dahilindeki belirli meselelerin insan hakları boyutunu da, yeri geldikçe ele alacaktır.

Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi, farklı meslek alanları ve adli teşkilatlar ile sürekli bir diyaloga girmeyi amaçlamaktadır. Merkez, Yüksek Mahkeme Yargıcı Mrs. Black Başkanlığı'ndaki küçük bir danışma kurulu ile çalışmaktadır; kurulun diğer üyeleri yargının öteki alanlarında çalışan hukukçular ve diğer meslek sahiplerinden oluşmaktadır. 2002 yılından bu yana merkez bünyesinde, dönemin Lordlar Kamarası Başkanı Lord Irvine of Lairg girişiminde başlatılan yıllık konferans dizileri - İnsan Hakları Üzerine Irvine Konferansları- düzenlenmektedir.

Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi, İnsan Hakları Yasası altında yargılama muhakemesi konulu bir projesiyle Sanat ve Beşeri Bilimler Araştırma Kurulu'nun (AHRB) 139.000 sterlin değerindeki fon ödülüne layık görülmüştür. Proje, İnsan Hakları Yasası altındaki çeşitli hukuki alanlarda seminer dizilerini içermek; bu seminerlerin monografi olarak yayımlanması amaçlanmaktadır.

İletişim

Professor Ian Leigh, Eş-direktör
50 North Bailey, Durham DH1 3ET, Birleşik Krallık
Tel: 00 44 191 374 2035 Fax: 00 44 191 374 204
E-posta: ian.leigh@durham.ac.uk
Web sitesi: <http://www.dur.ac.uk/Law>

Norveç Parlamentosu İstihbarat Denetim Komitesi

Norveç istihbarat servislerinin denetimi 1996 yılından bu yana bir parlamentolar gözetim organı tarafından yürütülmektedir: Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi. Komite Norveç Polis Güvenlik Servisi'nin, Norveç İstihbarat Servisi'nin ve Norveç Ulusal Güvenlik Otoritesi'nin denetimini yürütmektedir. Komite üyeleri Norveç Parlamentosu (Stortinget) tarafından seçilir, ama bizzat parlamento üyesi olamazlar. Bu şartların amacı, denetleme düzenlemesinin hükümetten ve -mevcut faaliyetleri bağlamında- parlamentodan bağımsız yapısını güvence altına almaktır.

Denetleme, servislerin düzenli aralıklarla teftişi vasıtasıyla yürütülür. Komite, Norveç'e yerleşik kişi ve kuruluşların servislere yönelik şikâyetlerini de ayrıca dikkate alır. Sorumluluk alanı işlevler üzerinden tanımlanmıştır ve belirli hükmi şahıslar ile bağıntılı değildir. Denetimin amacı öncelikle şahısların yurttaşlık haklarını korumaktır ama servis faaliyetlerinin yasalar çerçevesi içinde kalmasını sağlayacak genel bir denetim de bu amaca dâhildir. Komite yılda bir kez faaliyetleri hakkında parlamentoya gizlilik dereceli olmayan bir rapor verir; ayrıca, gerekli görüldüğünde özel raporlar da sunabilir.

Komitenin bilgi ve tesislere geniş erişim hakkı vardır. Bunu mukabil, üyeleri gizlilik kurallarına uyarlar. Komite ex post facto denetim ilkesini uygular.

İletişim

The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee

Posta adresi: Stortinget, 0026, Oslo

Büro adresi: Nedre Vollgate 5-7

Tel: 00 47 23 31 09 30 – Fax: 23 31 09 40

e-posta: post@eos-utvalget.no

Web sitesi: www.eos-utvalget.no

KATKIDA BULUNANLAR

YAZARLAR

Dr. Hans Born

Kıdemli Araştırmacı, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, İsviçre.

Profesör Ian Leigh

Hukuk Profesörü, Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi Eş-direktörü, Birleşik Krallık.

YARDIMCI EDİTÖRLER

Mr. Thorsten Wetzling

Araştırma Görevlisi, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, İsviçre.

Ms. Ingrid Thorburn

Araştırma Görevlisi, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, İsviçre.

DANIŞMA KURULU ÜYELERİ

Profesör Iain Cameron

Devletler Umumi Hukuku Profesörü, Uppsala Üniversitesi, Uppsala, İsveç.

Alistair Corbett

İstihbarat ve Güvenlik Komitesi Kâtibi, Londra, Birleşik Krallık.

Alain Faupin

Düşünce Kuruluşu Eski Başkan Vekili, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, İsviçre.

Hakon Huus-Hansen

Norveç Parlamentosu İstihbarat Denetim Komitesi Sekreterliği Başkanı, Oslo, Norveç.

Kalman Kocsis

İstihbarat Reformu Uzman Kurulu Başkanı, Bosna Hersek Yüksek Temsilci Ofisi, Saraybosna, Bosna Hersek; Macaristan Dış İstihbarat Servisi Eski Şefi.

Fredrik Sejersted

Hukuk Müşaviri, Norveç Başsavcılığı, Oslo, Norveç.

Fred Schreier

Kıdemli Danışman, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, İsviçre.

DANIŞILANLAR**Dr. Andrew Butler**

Ceza Hukuku, Wellington, Yeni Zelanda.

Marina Caparini

Üst Üye, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi, Cenevre, İsviçre.

Dr. Richard B. Doyle

Kamu Bütçesi Uzmanı, Deniz Yüksek Lisans Okulu, Monterey, ABD

Dr. Willem F. van Eekelen

Groningen Üniversitesi Avrupa Güvenlik Araştırmaları Merkezi Danışma Kurulu Başkanı, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi Danışma Kurulu Üyesi, Stockholm Uluslararası Barış Araştırmaları Enstitüsü Danışma Kurulu Üyesi; Hollanda Senatosu eski üyesi; Hollanda Savunma eski Bakanı; Batı Avrupa Birliği eski Genel Sekreteri.

Prof. Dr. Peter Gill

Siyaset ve Güvenlik Profesörü, Liverpool John Moores Üniversitesi, Birleşik Krallık.

George B. Lotz II

Savunma Bakanı İstihbarat Denetim Asistanı, Washington DC, ABD.

Dr. Barry R. Wickersham

Eğitim Direktörü, Savunma Bakanı İstihbarat Denetim Asistanlığı Bürosu, Washington DC, ABD.

TERİMLER SÖZLÜĞÜ

Bağımsız Denetim

İstihbarat hesapverebilirliğinin beş belirgin şartından biri bağımsız denetimdir. Bu raporun çerçevesi dâhilinde, istihbarat servislerinin bağımsız denetimi bağımsızlıkları özel raporlama ve atama mekanizmalarının yanı sıra hukuken de güvence altına alınmış kurumlarca yürütülmektedir. Ulusal Denetim Bürosu, ombudsman, uzman mahkemeler ya da bağımsız baş müfettişler bağımsız denetim kurumlarına örnektir. Bakınız *Sivil Toplum ve Düşünce Kuruluşu*.

Başmüfettiş

Genel olarak, başmüfettiş ifadesi tahkikatlardan sorumlu askeri ya da sivil devlet görevlisi için kullanılır. İstihbarat dünyası bağlamında, başmüfettiş yürütme tarafından atanır ve istihbarat servislerinin devlet politikalarıyla, öncelikleriyle ve yasalarla uyumunun takip ve denetiminden istihbarat servislerinin faaliyetlerinin incelenmesine ve yürütmeye (ya da bazı işlemlerde, Parlamentoya) rapor vermeye dek geniş bir alana yayılmış farklı görevler başmüfettiş emanet edilir.

Bilgi Uçurma

Bir çalışanın bir diğerinin yasaya, ilan edilmiş bulunan bir politikaya ya da etiğe aykırı hareket ettiğini ifşa etmesine bilgi uçurma denir. Birçok ülke bu tür ifşaların öneminin farkına varmış ve bilgi uçuran şahısları gerek disiplin cezasından gerekse cezai yaptırımlardan koruyacak hukuki teminatlar benimsemiştir. Bir çalışanın bilgi uçurmuş olması için, yasadışı veya etiğe aykırı fiili teşkilatın dışından birine, genellikle bir icra makamına ya da hükümetin başka bir teşkilatına, gammazlamış olması gerekir. Şayet söz konusu çalışan yalnızca şirket ya da teşkilatın içinden birine şikâyetle bulunursa, bu bilgi uçurma değildir ve çalışan bilgi uçurma yasalarının himayesi altına girmez. Bilgiyi doğrudan haber medyasına ifşa eden kişiler de genellikle himaye altına alınmamaktadır. Bilgiyi ilgili parlamenterlere ifşa eden kişiler himaye altına alınabilmektedir.

Güvenlik Soruşturması ve Klerans

Güvenlik kleransı gerektiren belirli pozisyonlara getirilebilecek ya da özel kimi görevleri üstelenebilecek kişilerin güvenlik soruşturmasından geçmesi gereklidir. Bu tür iş, pozisyon ve görevlere devlet yönetiminin tüm katmanlarında ve istihbarat servisleri, savunma bakanlıkları ve silahlı kuvvetler de dâhil ulusal güvenlik karar alma mekanizmasının her seviyesinde rastlanabilir. Güvenlik soruşturması, Parlamenter Denetim Komitesi için de geçerli olabilir. Hemen belirtilmelidir ki, mutlaka tüm parlamentolar istihbarat gözetim komitesinin üyelerini istihbarat servislerinin yürüttüğü güvenlik soruşturmasına tabi tutmaz; zira, bu uygulama parlamentonun yürütmeye boyun eğmesi anlamına gelebilir. Başarılı bir güvenlik soruşturmasının sonucuna klerans denir. Klerans, kişiye tasnif edilmiş, gizlilik dereceli bilgilere erişme ve bu bilgilerle çalışma hakkı verir. Bakınız gizlilik dereceli bilgi.

İç Denetim

İstihbarat servisi çalışanlarının demokratik yönetim standartlarına uyumunu sağlamak için, istihbarat servisleri dâhilinde karmaşık bir teminatlar mekanizması bulunmalıdır. İstihbarat görevlilerini bağlayan bir Davranış Kodu ve Davranış Kuralları bütünü vardır. Dahası, istihbaratın istismar edilmesini önlemek için, her çalışanın üstünden gelen yasaya aykırı talimatlar karşısında ne yapması gerektiğine dair eğitim alması gerekmektedir. İstihbaratın iç kontrolü, istihbarat servisleri bünyesindeki özel bir organ tarafından koordine edilmeli ve mekanizmanın düzgün işleyip işlemediği kontrol edilmelidir.

Demokrasi

Halkın halk tarafından halk için temsili. Göze çarpan özellikleri serbest seçimler, hukukun üstünlüğü, kuvvetler ayrılığı ve temel insan haklarına saygıdır. Bakınız: *İnsan Hakları*.

Denge ve Kontrol

Bu kavram, karar alma sürecine uygulanan ve tek parti hâkimiyetini önlemeyi amaçlayan, anayasadan ve hukuktan türetilmiş mekanizmaları anlatmaktadır. İstihbarat servislerinin denetimi bağlamında, yasama, yürütme ve yargının her birinin istihbarat hesapverebilirlik sürecinde kendi ay-

rı rolünü oynaması anlamına gelir. Bakınız: Güvenlik Servislerinin Demokratik Denetimi.

Düşünce Kuruluşları

Düşünce kuruluşları, kamuyu ilgilendiren önemli meselelerin araştırılması ve/veya tahliline yönelik bir merkez olarak hizmet veren kurumlardır. Sivil toplumun bir kurumu olarak birkaç hayati rol oynarlar:

- (a) devlet ve halk arasında aracılık etmek;
- (b) gündemdeki veya yeni belirmekte olan konu, sorun veya önerileri tespit etmek, dile getirmek ve değerlendirmek;
- (c) politika müzakerelerinde bilgi sahibi ve bağımsız bir ses olmak;
- (d) politika üretme sürecinin belli başlı paydaşları arasında fikir ve bilgi alışverişini sağlayan yapıcı bir platform sağlamak (James McGann).

Kısacası, düşünce kuruluşları kamuya devletin sağladığı bilgiye alternatif bilgiler sunarlar.

Emniyet Gözetimine Karşı İstihbarat Gözetimi

Emniyet gözetimi, temel olarak, kimliği tespit edilmiş şüphelilerin suç faaliyetlerine dair kanıt toplama mekanizması olarak algılanmaktadır. İstihbarat gözetimi ise, temel olarak, ulusal güvenliğe yönelik olan ve suç faaliyetleriyle ya da en azından spesifik cezai fiillerle bağlantılı olması mutlaka gerekmeyen daha müphem tehditler hakkında istihbarat toplama mekanizması olarak algılanmaktadır. İstihbarat servislerinin gözetim bağlamındaki yetkilerinin tanımı görece belirsizlik içermekte, belirli bir hedefi olmaksızın yürütülen spekülasyonlu incelemelere ve bunu mukabil hedef alınan şahısların insan haklarının daha az korunmasına olanak vermektedir. Zaman sınırlamaları genelde daha gevşektir; çoğu istihbarat operasyonu, emniyet operasyonlarından çok daha uzun süre boyunca yürütülür. (Cameron, I.; ayrıca bakınız Brodeur, J-P. and Gill, P.).

Gizlilik Dereceli Bilgi

Ulusal güvenlik bilgi ve malzemelerinin, izinsiz ifşa durumunda ulusal savunmaya ya da dış işlerine vereceği zararın ve buna istinaden gereken korumanın derecesini belirtmek üzere dâhil edildikleri kategoriler. Bu türden bilgilerle ilgili olarak arzu edilen gizlilik derecesi ise bilginin hassaslığı olarak bilinmektedir. Hassas bilgi genellikle “bilmesi gereken” (ne-

ed-to-know basis) değerlendirmesi üzerinden paylaşılmaktadır. ABD örneği, bilginin hiyerarşik olarak ne şekilde tasnif edildiğini göstermektedir: (a) Çok gizli (top-secret) - bu, en üst gizlilik derecesidir ve kamuya ifşa edilmesi gibi bir durum olsaydı ulusal güvenliğe “son derece büyük hasar” verecek bilgi olarak tanımlanmaktadır; (b) Gizli (secret) - ikinci üst gizlilik derecesidir; başka güvenlik tedbir ve prosedürlerini içine alabilir. İfşa edilmesi durumunda ulusal güvenliğe “ciddi hasar” verecek bilgi olarak tanımlanmaktadır; (c) Özel (confidential) - en düşük tasnif derecesidir. İfşa edilmesi durumunda ulusal güvenliğe “hasar” verecek bilgi olarak tanımlanmaktadır. Bu hiyerarşiye ilaveler yapılabilir: (d) Hassas fakat tasnif dışı (sensitive but unclassified) - ulusal güvenlikle ilişkili olmayan fakat kamuya ifşası bir kısım hasara yol açabilecek veriler; (e) Tasnif dışı (unclassified) - teknik olarak “tasnif” edilmemiş bilgilerdir. Bir bilgi, aksi belirtilmediği takdirde tasnif dışı sayılır. Tasnif dışı tanımı, hassas olmayan ve kamuya serbestçe ifşa edilebilecek bilgilere gönderme yapar. Ayrıca, bilginin gizlilik derecesinin kaldırılması gibi bir uygulama da mevcuttur. Bilgi güncelliğini yitirmişse veya yetkili bir merci kamu menfaatleri doğrultusunda bilginin gizlilik derecesinin kaldırılmasını talep ederse, gizlilik derecesi kalkar.

Güvenlik

Güvenlik çoğu zaman ulusal güvenlik anlamında düşünülmekte; bir diğer deyişle, bir ulusun belirli değerlerine yönelik tehditlerin veya algılanan tehditlerin bulunmayışı olarak düşünülmektedir. Buna ek olarak, güvenliğe yönelik “eleştirel” ve “insani” yaklaşımların her ikisinde de, güvenliğin ereği bireyin özgür ve onurlu bir yaşam sürmesini sağlayacak toplumsal, siyasi, çevresel ve iktisadi koşullara erişmektir.

Hesapverebilirlik

İster seçilmiş ister atanmış olsun, temsilcilerin görev ve yetkilerinin kullanımına dair hesap verme sorumluluğudur. Bu sorumluluk istihbarat ve güvenlik servisleri çalışanları için de geçerlidir. Hesap verebilirlik, yürütmenin gücünü denetlemek ve böylece gücün herhangi bir biçimde kötüye kullanımını en aza indirmek gibi siyasi bir amaç güder. Hükümetlerin etkili ve verimli bir biçimde çalışmasını sağlamak da hesap verebilirliğin işletimsel amacıdır.

Hukukilik

*Nullum crimen, nulla poena sine lege**; ayrıca hukukilik ilkesi olarak da bilinir ve suç sayılacak belirli davranışların ancak (a) söz konusu davranış meydana geldiği zaman, davranışı suç olarak tanımlayan geçerli bir hüküm bulunması ve (b) söz konusu davranış meydana geldiği zaman, o davranışla ilgili olarak makul kesinlikte bir ceza cetvelini oluşturan hükümlerin bulunması durumunda cezalandırabilir olduğunu belirtir.

Hukukun Üstünlüğü İlkesi

İnsan hakları yasaları da dâhil olmak üzere yasalar demokratik anlamda meşru bir hükümet tarafından oluşturulmalı ve görevlendirilmeli ve yetkilendirilmelidir. Aynı zamanda yasalar zorlayıcı yetkilere sahip bağımsız bir adli teşkilat tarafından yürürlüğe konmalı ve sistemli olarak uygulanmalıdır. Hukukun üstünlüğü, hem kamu sektöründe hem de özel sektörde hesap verebilirliğin ön şartlarından biridir. Hukukun üstünlüğünün kurulması ve sürdürülmesi, kanunların açık ve net bir biçimde dile getirilmesine, ayırım gözetmeksizin uygulanmasına, icranın etkililiğine, kanun içeriklerinin değiştirilmesi hususunda yasal olarak uygulanabilir yöntemlere ve yurttaşların bu kanunları adil, hakça ve meşru görüp bunlara uymaya istekli olmasına bağlıdır.

İnsan Hakları

Tüm insanların sahip olma hakkının bulunduğu ve devletlerin müdahale edemeyeceği herhangi bir temel hak ya da özgürlük. İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi (UNDHR), Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ICESCR), Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (ICCPR), Avrupa İnsan hakları Sözleşmesi (ECHR gibi temel Uluslararası İnsan Hakları sözleşmelerinin ya da Afrika İnsan ve Halklarının Hakları Şartı, Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi ve Asya Ülkeleri İnsan Hakları Şartı gibi bölgesel tasarıların kapsamına giren biçimiyle yaşama ve özgürlük hakkı, düşünce ve ifade özgürlüğü, kanun önünde eşitlik buna dahildir.

İstihbarat

Devletler bilgi toplar, değerlendirir ve kullanır. Devlet sanatının bir ögesi de “bilmenin büyük önemidir, hem genel olarak, hem de özelde” (John

* "Kanunsuz suç ve ceza olmaz." (ç.n.)

Keegan). Devlet yönetiminde istihbaratın genellikle kısıtlı bir anlamı vardır; istihbarat özellikle uluslararası ilişkiler, savunma, ulusal güvenlik ve gizlilik ve son olarak da “istihbarat” olarak anılan uzmanlaşmış kurumları çağırır (Michael Herman). İstihbarat “bir tür bilgi”, “bu tür bilgiyi üreten tipteki kurum” ve “istihbarat örgütüne gösterilen faaliyet” olarak tarif edilebilir (Michael Herman).

İstihbarat Direktörü

İlgili bakan tarafından görevlendirilen istihbarat direktörü, servisin denetim ve yönetiminden, görevlerin zamanında yerine getirilmesinden, servislere liderlik ve siyasi rehberlik yapmaktan, inter alia, sorumludur.

İstihbarat Servislerinin Demokratik Hesapverebilirliği

Gizlilik istihbarat servislerinin çalışmaları için gerekli bir koşul olsa da liberal demokratik bir devlette istihbaratın, hukukun üstünlüğü ilkesi, denge ve kontrol sistemi ve şeffaf sorumluluk sınırları çerçevesinde iş görmesi gerekir. İstihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliği de uygunluğu tespit edip istihbarat servislerinin bu parametreler altında ne derece etkili çalıştığını belirler. Bunu belirlemenin beş adet birbirinden farklı ama birbirine bağımlı şartı vardır: (1) yürütme denetimi ; (2) parlamenter denetim; (3) yargı denetimi; (4) genel halk adına hareket eden bağımsız denetim; ve (5) bizzat istihbarat servisinin yürüttüğü dahili denetim .

İyi Yönetişim

“İyi yönetim”in temel unsurları, hükümetin halk-merkezli, tarafsız, hesapverebilir, şeffaf, planlama ve karar almada katılım ve istişaresi sağlayıcı, kamu sektörü yönetiminde etkili ve verimli olmasını ve sivil toplumun müdahillliğini aktif biçimde amaç edinip kolaylaştırmasını gerektirir. (Dünya Bankası)

Meşruiyet

Herhangi bir kuralın, kural koyma ediminin ya da kuralı uygulayan kurumun meşruiyeti, bir topluluğun üyelerinin söz konusu kural ya da kurumun meşruiyetle donanmış olarak husule geldiğini, yani, o kural ya da kuruma güvenildiğini, değer verildiğini ve saygı gösterildiğini düşünmelerinin sonucudur.

Ombudsman (Kamu Denetçisi)

Görevi, sade yurttaşın hükümet ya da kamu mercileri hakkındaki şikâyetlerini incelemek ve rapor etmek olan bir kurumdur. Pek çok ülkede, yürütme ve gizli servislerden bağımsızlığının güvence altına alınabilmesi için, ombudsman parlamento tarafından atanır ve parlamentoya rapor verir.

Orantılılık İlkesi

Orantılılık koşulunun üç boyutu vardır: (a) reddedilen tedbir ile amaç arasında akılcı bir bağlantı; (b) hak veya özgürlüğün asgari düzeyde zarar görmesi; (c) kısıtlayıcı tedbirin etkileriyle yasanın maksadı arasında uygun bir denge (Kanada Temyiz Mahkemesi). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, orantılılık ilkesini devlet mercilerinin gücünü sınırlamak ve bireyin özerkliğine daha geniş koruma sağlamak üzere tasarlanmış yorumlayıcı bir önlem olarak kullanmaktadır.

Parlamente Denetim

Yasama, istihbarat ve güvenlik servislerini ve bunların yetkilerini tanımlayıp düzenleyen yasalar geçirmek ve mukabil bütçe tahsisini kabul etmek suretiyle parlamente denetim uygular. Parlamente denetim istihbarat servislerinden sorumlu kişilerden hesap sorabildiği mekanizmalar yasama düzeyinde mevcut olmalıdır. Bu mekanizmalar aşağıdaki unsurları içermelidir:

- (a) istihbarat denetimine yönelik iyi işleyen bir parlamente komite;
- (b) servislerin bütçesini kontrol imkânı;
- (c) hükümet ve servislerden (tasnif edilmiş) bilgiyi yeniden isteme ve edinme yetkisi;
- (d) tasnif edilmiş bilgiye erişim
- (e) sivil toplumdaki uzmanları görevlendirme imkânı;
- (f) parlamento, hükümet, servisler ve genel anlamıyla toplum arasında net ve etkili raporlama mekanizmaları;
- (g) yargılama başlatma imkanı;
- (h) tahkikat yetkisine sahip olma.

Sivil Toplum

Sivil toplum, devlet, iş dünyası ve aile arasında bir yerde konumlanmış olan kurum, organizasyon ve davranışlar kümesine gönderme yapar. Bu küme, gönüllü ve kar amacı gütmeyen organizasyonları, kamu yararına

çalışan kurumları, toplumsal ve siyasi hareketleri, diğer toplumsal katılım ve bağlantı biçimlerini ve bunlarla ilişkilendirilen değer ve kültür biçimlerini içine almaktadır.

Şeffaflık

Devlet ve devlet teşkilatlarında, parlamentonun, diğer kurumların ve sivil toplumun toplumsal ve iktisadi tabakalarına yayılmış kişilerin sistemli tetkiklerine açık kurum, ağ ve rutinlerin inşası.

Şikâyet

İddia olunan bir insan hakları ihlalini gözetim organının dikkatine sunan bireysel ya da toplu tebliğ.

Tanık Celbi

Bir parlamento gözetim komitesi tanık celbi yetkileriyle donatıldığında, bu komite şahısları (duruşmada) tanıklık etmeye zorlama yetkisine sahiptir.

Yargı Denetimi

Farklı anayasal sistemler yargı denetimini farklı biçimlerde anlamaktadır. Anayasa Mahkemesi'ne ve yazılı bir anayasaya sahip hukuk sistemlerinde yargı denetimi, mahkemenin bir yasayı ya da bir hükümet temsilcisi veya çalışanının resmi bir fiilini anayasallığa uygun olup olmadığını belirlemek amacıyla gözden geçirme yetkisini sıklıkla içine almaktadır. Mahkemenin, söz konusu yasa yahut fiilin anayasaya aykırı olduğuna inandığı müddetçe, yasayı bozma, yürütme yasasını iade etme ve kamu çalışanına belirli bir üslupta hareket etme emri verme yetkisi saklıdır. Birleşik Krallık'ta ise, yargı denetimi mahkemelerin devlet organlarının fiillerinin yasaya aykırı olduğunu veya Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni ihlal ettiklerini bildirme yetkisine atıfta bulunmaktadır. Burada, yargı denetimi daha dar anlamıyla kullanılmakta ve mahkemelerin, istihbarat servislerinin ve bakanların fiillerinin hukukiliği ve , geçerli olduğu durumlarda, anayasallığı üzerine hüküm verme yetkisine atıfta bulunmaktadır.

Yasanın Niteliği Testi

Demokratik toplumlarda, özel hayata saygı hakkı, düşünce, vicdan ve din özgürlüğü, ifade özgürlüğü ve dernek kurma özgürlüğü ulusal güvenlik

ve kamu düzeninin menfaatini korumak amacıyla sınırlanabilir. Avrupa bağlamında, Avrupa İnsan hakları Sözleşmesi (ECHR) bu sınırlamaların “hukuka uygun biçimde” yapılmasını emreder. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (ECtHR) içtihadı, inter alia, güvenlik ve istihbarat servislerinin özel yetkilerini bu yetkiler ancak yasa tarafından düzenlendiği takdirde kullanabileceğini söyler. Bir düzenlemenin yasanın niteliği testi altında “yasa” vasfı edinebilmesi için aşağıdaki koşullar yerine getirilmelidir:

- (i) bir normun “yasa” olarak nitelendirilebilmesi için yeterince erişilebilir ve yurttaşın kendi davranışlarını düzenlemesine olanak tanıyacak kesinlikte formüle edilmiş olması gerekir;
- (ii) bir hükmün öngörülebilirliğin temel özelliklerini barındırması ve sınırsız takdir hakkı kullanımına izin vermemesi gerekir;
- (iii) bir hükmün en azından müdahale koşul ve prosedürlerini belirlemesi gerekir.

Yürütme denetimi/ Bakan Denetimi

Yürütme, merkezi, bölgesel ve idare düzeylerinde istihbarat servislerine doğrudan denetim uygular. İstihbarat servislerinin bütçesini, kılavuz ilkelerini ve faaliyetlerinin önceliğini belirler. Bakanların etkin yürütme denetimi sağlayabilmek için, teşkilatın elindeki ilgili bilgilere ya da istihbarat değerlendirmeleri vasıtasıyla, bu bilgiler üzerine temellenen değerlendirmelere erişebilmesi ve gerek olduğu takdirde istihbarat servislerinin faaliyetleri hakkında kamuya hesap vermesi gerekmektedir. Harici (dış) denetim, İstihbarat Koordinasyon Kurulu, İstihbarat Denetim Kurulları, Politika Tetkik Komiteleri ve Denetim Büroları gibi doğrudan sorumlu bakanlara rapor veren özel büro veya merciler eliyle sağlanır.

DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Dizisi

“DCAF-TESEV Güvenlik Sektörü Çalışmaları Kitap Dizisi”nin (SSSS) amacı, uluslararası ve karşılaştırmalı araştırmaları Türkiye’de sunarak tartışmaya açmak ve ülkemizde yapılan çalışmalarını dünya ile paylaşmaktır.

Diziden yayımlanan kitaplar:

SSSS- 1:

Güvenlik Sektöründe Demokratik Gözetim: Türkiye ve Dünya, Volkan Aytar (der.)

SSSS-Özel Yayın:

Almanak-Türkiye-2005: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim, Ümit Cizre (der.)

SSSS-2:

Batı Balkanlar’da Güvenlik Sektörü Reformu, Marina Caparini

SSSS-3:

Avrupa Polis Etiği Kuralları ve Türkiye’de Güvenlik Personelinde Mesleki Sosyalleşme, İbrahim Cerrah

SSSS-4

Güvenlik Sektörü Yönetişimi: Türkiye ve Avrupa, Ümit Cizre ve İbrahim Cerrah (der.)

SSSS-5

İstihbaratı Hesapverebilir Hale Getirmek: İstihbarat Teşkilatlarının Gözetiminde Hukuki Standartlar ve En İyi Uygulamalar, Hans Born ve Ian Leigh

Ayrıntılı bilgi için:

Volkan Aytar

Demokratikleşme Programı

Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 122)

Faks: +90-212-292 98 41

volkan@tesev.org.tr

Özge Genç

Demokratikleşme Programı

Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 129)

Faks: +90-212-292 98 41

ozge@tesev.org.tr

Ebru İlhan

Demokratikleşme Programı

Tel: +90-212-292 89 03 (dahili 128)

Faks: +90-212-292 98 41

ebru@tesev.org.tr

Güvenlik ve istihbarat servislerinin gözetimi konusunu ele almak için daha uygun bir zaman bulunamaz. 11 Eylül, İkinci Irak Savaşı ve 11 Mart'ın (11 Mart 2004'te Madrid'de gerçekleşen terör saldırıları) ardından, hem parlamentolarda hem de yürütme kadrolarında istihbaratın gözetiminden sorumlu olanların bir çoğu şu anda servisleri ve siyasi liderlerin istihbaratı idare ediş biçimini incelemekle meşgul. Salt parlamenterleri ve sorumlu bakanları değil yargı mercilerini, medya ve sivil toplum örgütlerini de içine almak üzere gözetim sürecinin müdahilleri, zor bir görevle karşı karşıya. Demokrasiye ve güvenlik konusuna karşı sorumluluklarını bir dengeye oturtma eksenini içerisinde, bir yandan istihbarat servislerinin hesapverebilirlik özelliğini korur ve bu servisleri hukukun üstünlüğü çerçevesi içinde tutarken, diğer yandan da istihbarat servislerini daha etkili kılma bağlamında bu servislerden gelen önerilerin makul mazeretlere dayanıp dayanmadığına dair hükme varmak zorundalar.

Gözetimin doğasını açıklığa kavuşturma sürecine katkıda bulunmak ve iyi uygulamayı yaygınlaştırmak amacıyla, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi (DCAF), Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi (Birleşik Krallık), ve Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi güvenlik ve istihbarat servislerinin demokratik hesapverebilirliğinin hukuki standartlarının bir taslağını yapmak ve gözetim konusunda en iyi yasal uygulama ve prosedürleri bir araya toplamak için güçlerini birleştirmeye karar verdiler. Ortak ürünleri olan bu yayın, Amerikalılar, Avrupa, Afrika ve Asya'daki liberal demokrasilerde istihbarata dair yasal çerçevenin çözümlenmesi üzerinden hukuki standartlar önermektedir. Elinizdeki Türkçe çevirinin önsözü Norveç Parlamentosu İstihbarat Gözetim Komitesi Başkanı Büyükelçi Leif Mevik, Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezi Başkanı Büyükelçi Dr. Theodor H.Winkler ve Türkiye Millî İstihbarat Teşkilatı eski Müsteşar Yardımcısı Cevat Öneş tarafından yazıldı. Bu çalışma, denetimin dört ana meselesi üzerine yoğunlaşmaktadır: teşkilat planı, yürütmenin rolü, parlamentonun rolü ve bağımsız inceleme. Çalışmanın sonunda ek olarak bir istihbarat terimleri sözlüğü ve denetçiler için en iyi uygulamalar listesi sunuluyor.

Dr. Hans Born Cenevre Silahlı Kuvvetlerin Demokratik Denetimi Merkezinde kıdemli araştırmacıdır.

Profesör Ian Leigh Durham Üniversitesi İnsan Hakları Merkezi Eş-direktörü ve
Durham Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde profesördür. (Birleşik Krallık)