



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**ULUSAL GÜVENLİK HİZMETLERİNDE  
HESAP VERİLEBİLİRLİK VE MALİ DENETİM**

Ümit YÜKSEL

Doktora Tezi

Ankara, 2019



ULUSAL GÜVENLİK HİZMETLERİNDE  
HESAP VERİLEBİLİRLİK VE MALİ DENETİM

Ümit YÜKSEL


Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Maliye Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2019

## KABUL VE ONAY

Ümit YÜKSEL tarafından hazırlanan "Ulusal Güvenlik Hizmetlerinde Hesap verilebilirlik ve Mali Denetim" başlıklı bu çalışma, 10/06/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Başkan)



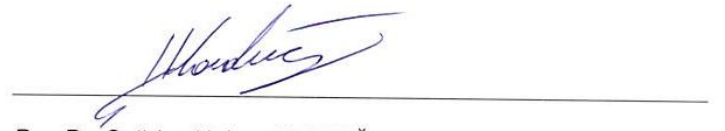
Doç. Dr. Alparslan A. BAŞARAN (Danışman)



Prof. Dr. Hilmi ÜNSAL



Prof. Dr. Tekin AKDEMİR



Doç Dr. Çağdaş Hakan ALADAĞ

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

Enstitü Müdürü

## YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan **“Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge”** kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. <sup>(1)</sup>
- Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ..... ay ertelenmiştir. <sup>(2)</sup>
- Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. <sup>(3)</sup>

25/07/2019

  
Ümit YÜKSEL

<sup>1</sup>“Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge”

- (1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ile ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.
- (2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metotların kullanıldığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulunun** gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.
- (3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerle ilgili gizlilik kararı, **tezin yapıldığı kurum** tarafından verilir \*. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, **ilgili kurum ve kuruluşun önerisi** ile **enstitü** veya **fakültenin** uygun görüşü üzerine **üniversite yönetim kurulu** tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.  
Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

\* Tez **danışmanın** önerisi ve **enstitü anabilim dalının** uygun görüşü üzerine **enstitü** veya **fakülte yönetim kurulu** tarafından karar verilir.

## ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Doç. Dr. Alparslan A. BAŞARAN** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.



Ümit YÜKSEL

## TEŞEKKÜR

Tez çalıőmamda emeği, özverisi, bilgi ve tecrübesiyle yol gösteren, anlayıő ve yardımını hiçbir zaman esirgemeyen danışmanım Doç. Dr. Alparslan A. BAŞARAN'a en içten teőekkürlerimi sunarım.

Ayrıca değerli katkılarıyla çalışmanın farklı yönlerini görmeme yardımcı olan jüri üyesi hocalarım Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ'ye, Prof. Dr. Hilmi ÜNSAL'a, Prof Dr. Tekin AKDEMİR ve Doç. Dr. Çağdaş Hakan ALADAĞ'a teőekkürlerimi sunarım.

Her koşulda sonsuz sevgi, güven ve desteğini sunan annem, babam, kardeőim olmak üzere aileme ve çalışma arkadaşlarıma teşekkür ederim.

Sabır, emek, özveri ve desteğini her zaman hissettiğim, bu çalışma sırasında her őartta güler yüze destek olan sevgili eőime ve bu tez çalışması sırasında aramıza katılan ve hayatımıza ıőık olan kızlarıma sonsuz teőekkürlerimi sunarım.

## ÖZET

YÜKSEL, Ümit. *Ulusal Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verilebilirlik ve Mali Denetim*, Doktora Tezi, Ankara, 2019

Devletlerin karşı karşıya kaldığı en büyük zorluklardan biri güvenlik ve özgürlük arasındaki dengeyi oluşturmaktır. Demokratik devletlerde kamu kurumlarının halka hesap verebilir ve şeffaf olması talep edilir, ancak şeffaflık ve hesap verilebilirlik, ulusal güvenliğe bir tehdit unsuru olarak görüldüğü için istihbarat servislerinde doğru bir şekilde uygulanmamakta veya genellikle uygulanmamaktadır. Bu çerçevede tezde, ulusal güvenlik amacıyla yürütülen istihbarat kamusal hizmetinin denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliği çalışma alanı olarak belirlenmiştir. Çalışmada demokratik devletlerde istihbarat servislerinin nasıl denetlendiği ve gözetildiği literatür, uluslar arası kuruluşların yaptığı çalışmalar ve ülke örnekleri ile açıklanmaya çalışılmıştır. İstihbarat servislerinin denetimi ve gözetimi faaliyetinde, üst yöneticiler, yürütme, yargı, yasama, kamu denetçisi, yüksek denetim kurumları, medya ve sivil toplum gibi aktörlerin rol oynadığı görülmüştür. Bu kapsamda, Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Norveç, Almanya ve Türkiye'deki istihbarat servislerinin görev ve fonksiyonları ile denetim ve gözetim mekanizmaları incelenmiştir. Seçilmiş ülkelerin istihbarat bütçeleri dikkate alınarak, verimlilik ve etkinlik gibi performans ölçümleri betimsel analiz ve çok boyutlu ölçeklendirme (Multi dimensional scaling) yöntemiyle ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, istihbarat harcamalarına ilişkin istatistiksel veriler yapılan analizlere dahil edilerek 2012-2017 yılları için seçilmiş ülkelerin benzerlikleri ve farklılıkları tespit edilmiştir. Ayrıca ülkemiz için istihbarat kamusal hizmetinin hesap verilebilirliği, denetimi ve gözetiminin nasıl olması gerektiğine ilişkin bir model önerilmiştir.

### **Anahtar Sözcükler**

Ulusal Güvenlik, İstihbarat, Mali Denetim, Hesap Verilebilirlik, Gözetim, Bütçe, Çok Boyutlu Ölçeklendirme



## ABSTRACT

YÜKSEL, Ümit. Accountability and Financial Audit of The National Security Services, Ph. D. Dissertation, Ankara, 2019

One of the biggest challenges that the states encounter with is to ensure the balance between security and freedom. In democratic states, public institutions are required to be accountable to the public and transparent, however since transparency and accountability are considered to be a threat for national security, it is not applied properly or not applied at all at intelligence services. Within this framework, in the thesis, oversight, audit and accountability of the intelligence public service carried out for the purpose of national security have been determined as the field of study. In the study, it has been attempted to depict how intelligence services are supervised and observed in democratic states through the literature, studies performed by international institutions and country examples. It is seen that the actors such as senior managers, executive, judicial, legislation, ombudsman, supreme audit institutions, media and civil society play a part in the activity of the audit and oversight of intelligence services. In this scope, the duties and functions as well as the supervision and surveillance mechanisms of intelligence services in United States of America, United Kingdom, New Zealand, Norway, Germany and Turkey have been analyzed. By taking into consideration the intelligence budgets of the countries chosen, performance measurements such as efficiency and effectiveness have been tried to be revealed with the method of depictive analysis and multidimensional scaling. Nevertheless, the similarities and differences between the selected countries for 2012-2017 have been identified by statistical data regarding the intelligence expenses are included in the analyses made, and. In addition to these, a model for how accountability, audit and oversight of intelligence public service for our country should be has been suggested.

### Keywords

National Security, Intelligence, Fiscal Audit, Accountability, Oversight, Budget, Multidimensional Scaling

## İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY .....	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI .....	ii
ETİK BEYAN.....	iii
TEŞEKKÜR.....	iv
ÖZET.....	v
ABSTRACT .....	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
KISALTMALAR DİZİNİ .....	xi
TABLolar DİZİNİ .....	xiv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	xv
GRAFİKLER DİZİNİ .....	xvi
GİRİŞ .....	1
<b>1.BÖLÜM: ANAHTAR KAVRAMLAR.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. HESAP VERİLEBİLİRLİK.....</b>	<b>5</b>
1.1.2 Kavramsal Çerçeve .....	5
1.1.2. Hesap Verme Sorumluluğu ve Süreci .....	9
1.1.3. Hesap Verilebilirlik Türleri .....	10
1.1.3.1. Yapısına Göre Hesap Verebilirlik Türleri .....	10
1.1.3.1.1. Dikey Hesap Verilebilirlik.....	10
1.1.3.1.2. Yatay Hesap Verilebilirlik.....	11
1.1.3.2. Niteliğine Göre Hesap Verilebilirlik Türleri .....	12
1.1.3.2.1. Siyasi Hesap Verilebilirlik.....	13
1.1.3.2.2. Yönetmelik Hesap Verilebilirlik.....	14
1.1.3.2.3. Mali Hesap Verilebilirlik .....	15
1.1.3.2.4. Yasal Hesap Verilebilirlik .....	15
1.1.3.2.5. Profesyonel Hesap Verilebilirlik .....	16
1.1.3.2.6. Sosyal Hesap Verilebilirlik .....	16
<b>1.2. DENETİM .....</b>	<b>16</b>
1.2.1. İç Kontrol .....	18
1.2.1.1. Ön Mali Kontrol.....	19
1.2.1.2. İç Denetim.....	19
1.2.1.2.1. Mali Denetim.....	20
1.2.1.2.2. Uygunluk Denetimi.....	20
1.2.1.2.3. Performans Denetimi .....	21
1.2.1.2.4. Sistem Denetimi .....	22
1.2.1.2.5. Bilgi Teknolojileri Denetimi .....	22
1.2.2. Dış Denetim .....	22
1.2.2.1. Meclis Denetimi .....	22
1.2.2.2. Sayıştay Denetimi.....	22

<b>1.3. GÖZETİM .....</b>	<b>23</b>
<b>1.4. GÜVENLİK VE ULUSAL GÜVENLİK KAVRAMI .....</b>	<b>27</b>
<b>1.5. İSTİHBARAT .....</b>	<b>29</b>
1.5.1. İstihbarat Türleri.....	31
<b>2. BÖLÜM: İSTİHBARAT, DENETİM, GÖZETİM VE HESAP VERİLEBİLİRLİK .....</b>	<b>34</b>
<b>2.1. KAVRAMLAR ARASI İLİŞKİ .....</b>	<b>34</b>
<b>2.2. İSTİHBARAT SERVİSLERİNİN DENETİMİ VE GÖZETİMİNE İLİŞKİN ULUSLARARASI KURULUŞLARIN İLKE, TAVSİYE VE GÖRÜŞLERİ .....</b>	<b>38</b>
<b>2.3. İSTİHBARAT SERVİSLERİNDEKİ DENETİM, GÖZETİM VE HESAP VERİLEBİLİRLİK MEKANİZMALARINDA YER ALAN AKTÖRLER.....</b>	<b>49</b>
2.3.1. İstihbarat Servislerinin Üst Yönetimi Tarafından Yapılan Denetim .....	53
2.3.2. Yürütme Denetimi .....	54
2.3.3. Parlamento ve Uzman Denetim Organları (Yasama Denetimi ve Gözetimi).....	56
2.3.3.1. Genel Parlamento Komiteleri.....	57
2.3.3.2. Uzman Komiteler .....	57
2.3.3.3. Uzmanlaşmış Parlamento Dışı Komiteler .....	58
2.3.3.4. Parlamento İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu Üyeliği İçin Güvenlik Soruşturması .....	60
2.3.4. Yargı Denetimi ve Gözetimi .....	61
2.3.5. Kamu Denetçisi.....	62
2.3.6. Yüksek Denetim Kurumları .....	63
2.3.7. Sivil Toplum ve Medya .....	66
<b>2.4. İSTİHBARAT BÜTÇELERİ, DENETİMİ VE GÖZETİMİ .....</b>	<b>66</b>
2.4.1. İstihbarat Bütçeleri .....	70
2.4.1.1. İstihbarat Servislerinin Bütçe Yapıları .....	71
2.4.2. İstihbarat Bütçelerinin Denetimi .....	73
2.4.2.1. Bütçe Hazırlığı .....	74
2.4.2.2. Bütçe Onayı.....	75
2.4.2.3. Bütçenin Uygulanması .....	75
2.4.2.4. Bütçe Denetimi ve Gözetimi .....	76
<b>3. BÖLÜM: ÜLKE İNCELEMELERİ .....</b>	<b>78</b>
<b>3.1. YENİ ZELANDA .....</b>	<b>79</b>
3.1.1. Yeni Zelanda Güvenlik İstihbaratı Servisi .....	80
3.1.2. Hükümet İletişim Güvenliği Bürosu.....	80
3.1.3. Yeni Zelanda İstihbaratı Denetim ve Gözetim Mekanizmaları .....	81
3.1.3.1. İstihbarat ve Güvenlik Müfettişliği (IGIS) .....	82
3.1.3.2. İstihbarat ve Güvenlik Komitesi .....	83
3.1.3.3. Bakanlık Denetimi .....	86
3.1.3.4. Güvenlik Garanti Komiseri .....	86
3.1.3.5. Yeni Zelanda İstihbarat Servislerinde Mali Denetim .....	86
<b>3.2. BİRLEŞİK KRALLIK .....</b>	<b>87</b>
3.2.1. Güvenlik Servisi .....	88
3.2.2. Gizli İstihbarat Servisi .....	90
3.2.3. Hükümet İletişim Merkezi .....	90
3.2.4. Birleşik Krallıkta İstihbaratın Denetimi ve Gözetimi.....	91
3.2.4.1. İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu .....	91
3.2.4.2. Soruşturma Yetkileri Komiserliği .....	93

3.2.4.3. Yargı Denetimi.....	93
3.2.4.5. Birleşik Krallık İstihbarat Servislerinde Mali Denetim .....	94
<b>3.3. ALMANYA .....</b>	<b>95</b>
3.3.1. Federal İstihbarat Servisi.....	96
3.3.2. Anayası Koruma Federal Ofisi .....	96
3.3.3. Almanya’da İstihbaratın Gözetimi.....	97
3.3.3.1. Parlamento Kontrol Paneli .....	97
3.3.3.3. G10 Komitesi .....	98
3.3.3.4. Gizli/Özel Komite .....	99
3.3.3.5 Almanya’da Mali Denetim .....	100
<b>3.4. NORVEÇ .....</b>	<b>101</b>
3.4.1. Norveç İstihbarat Servisi.....	101
3.4.2. Ulusal Güvenlik Kurumu .....	102
3.4.3. Norveç Savunma Güvenliği Ajansı.....	102
3.4.4. Norveç Polis Güvenlik Servisi .....	102
3.4.5. Norveç’de Gözetim.....	103
3.4.5.1. Norveç İstihbarat Ve Güvenlik Komitesi .....	103
<b>3.5. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ .....</b>	<b>104</b>
3.5.1. Merkezi Haberalma Teşkilatı.....	104
3.5.2. Savunma İstihbarat Acentesi Program Yöneticisi (DIA).....	105
3.5.3. Federal Soruşturma Bürosu.....	105
3.5.4. Ulusal Uzay-İstihbarat Ajansı Program Yöneticisi.....	106
3.5.5. Ulusal Keşif Ofisi Program Yöneticisi .....	106
3.5.6. Ulusal Güvenlik Ajansı .....	106
3.5.7. Enerji Bakanlığı İstihbarat Bürosu .....	107
3.5.8. Dışişleri Bakanlığı İstihbarat ve Araştırma Bürosu.....	107
3.5.9. Ulusal Güvenlik (İç) Daire Başkanlığı .....	107
3.5.10. Hazine Bakanlığı Bölümü (OIA).....	107
3.5.11. Uyuşturucu Uygulama Başkanlığı (DEA).....	107
3.5.12. ABD Hava Kuvvetleri Hizmetleri .....	108
3.5.13. ABD Ordusu Hizmetleri .....	108
3.5.14. ABD Sahil Güvenlik Departmanı .....	108
3.5.15. ABD Deniz Piyadeleri Hizmetleri .....	108
3.5.16. ABD Deniz Kuvvetleri Hizmetleri .....	108
3.5.17. ABD İstihbaratı Gözetim Mekanizmaları .....	109
3.5.17.1. İstihbarat Danışma Kurulu .....	109
3.5.17.2. İstihbarat Gözetim Kurulu (IOB).....	109
3.5.17.3. Yönetim ve Bütçe Ofisi .....	109
3.5.17.4. İstihbarat Topluluğu Müfettişliği (IGIC).....	110
3.5.18. Yasama Gözetimi .....	110
3.5.18.1. İstihbarattan Sorumlu Seçilmiş Senato Komitesi .....	110
3.5.18.2. İstihbarattan Sorumlu Seçilmiş Daimi Meclis Komitesi .....	111
3.5.19. ABD’deki Mali Denetim Mekanizması .....	112
3.5.20. Dış İstihbarat Gözetim Mahkemesi .....	113
<b>4. BÖLÜM: TÜRKİYE’DEKİ İSTİHBARAT KURUMLARI, DENETİMİ VE GÖZETİMİ İÇİN MODEL ÖNERİSİ İLE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE İSTİHBARAT HARCAMALARININ ANALİZİ .....</b>	<b>115</b>

<b>4.1. TÜRKİYE'DEKİ İSTİHBARAT KURUMLARI.....</b>	<b>115</b>
4.1.1. Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı .....	115
4.1.2. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği .....	118
4.1.3. Genelkurmay Başkanlığı .....	119
4.1.4. Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığı (EGM/İDB) .....	120
4.1.5. Jandarma Genel Komutanlığı .....	121
4.1.6. Sahil Güvenlik Komutanlığı.....	121
4.1.7. Dışişleri Bakanlığı.....	122
4.1.8. Mali Suçları Araştırma Kurulu.....	122
4.1.9. Türkiye'de İstihbarat Kurumlarının Denetimi ve Gözetimi .....	124
4.1.9.1. Yasama Denetimi ve Gözetimi .....	124
4.1.9.1.1. Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu.....	124
4.1.9.1.2. TBMM Denetim Mekanizmaları .....	125
4.1.9.1.2.1. Meclis Araştırması .....	125
4.1.9.1.2.2. Genel Görüşme.....	125
4.1.9.1.2.3. Meclis Soruşturması .....	126
4.1.9.1.2.4. Yazılı soru.....	126
4.1.9.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumu.....	127
4.1.9.2. Yürütme Denetimi ve Gözetimi.....	127
4.1.9.3. İstihbarat Kurumlarının Mali Denetimi .....	128
4.1.9.4. İstihbarat Kurumlarının İç Denetimi.....	130
<b>4.2. TÜRKİYE'DE İSTİHBARAT KURUMLARININ DENETİMİ VE GÖZETİMİ İÇİN MODEL ÖNERİSİ</b>	<b>131</b>
4.2.1. İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu.....	132
4.2.2. İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi .....	134
4.2.3. İstihbarat Hizmeti Mahkemesi .....	135
4.2.4. İstihbarat Hizmetine ilişkin Kamu Denetçisi .....	136
4.2.5. İstihbarat Hizmetinin Mali Denetimine İlişkin Öneriler.....	136
<b>4.3. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE İSTİHBARAT HARCAMALARI ANALİZİ .....</b>	<b>137</b>
4.3.1. Çok Boyutlu Ölçeklendirme Yöntemi ve İlgili Literatür (Multidimensional Scaling).....	144
4.3.2. Seçilmiş Ülkelerde İstihbarat Harcamalarının Çok Boyutlu Ölçeklendirme Yöntemi ile Analizi .....	148
<b>SONUÇ .....</b>	<b>153</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>164</b>
<b>EK:1 ORJİNALLİK RAPORU .....</b>	<b>181</b>
<b>EK: 2 ETİK KURUL/KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU .....</b>	<b>182</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
BM	: Birleşmiş Milletler
BMİHK	: Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu
BND	: Almanya Federal Haberalma Servisi
CESG	: Bilgisayar Elektronik Güvenlik Grubu
CIA	: Merkezi Haberalma Teşkilatı
DEA	: Uyuşturucu Uygulama Başkanlığı
DIA	: Savunma İstihbarat Acentesi
DOS	: Dışişleri Bakanlığı Bölümü İstihbarat ve Araştırma Bürosu
EGM	: Emniyet Genel Müdürlüğü
EOS	: Norveç Parlamento İstihbarat Gözetim Komitesi
FBI	: Federal Soruşturma Bürosu
FCA	: Almanya Federal Denetim Mahkemesi
FSA	: Norveç Savunma Güvenliği Ajansı
FRA	: AB Temel Haklar Ajansı
GAO	: Amerikan Sayıştay
GCHQ	: Hükümet İletişim Merkezi
GCSB	: Hükümet İletişim Güvenliği Bürosu
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
HPSCI	: İstihbarattan Sorumlu Seçilmiş Daimi Meclis Komitesi

IGIC	: İstihbarat Topluluğu Müfettişliği
IGIS	: Yeni Zelanda İstihbarat ve Güvenlik Müfettişliği
INTOSAI	: Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü
IOB	: İstihbarat Gözetim Kurulu
IPCO	: Soruşturma Yetkileri Komiserliği
IPT	: Soruşturma Yetkileri Mahkemesi
ISC	: İstihbarat ve Güvenlik Komitesi
İDB	: İstihbarat Daire Başkanlığı
M.E.H/M.AH.	: Milli Emniyet Hizmeti Riyaseti
MDS	: Çok Boyutlu Ölçeklendirme
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MI5	: Güvenlik Servisi
MI6	: Gizli İstihbarat Servisi
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
NAO	: Ulusal Denetim Bürosu/Birleşik Krallık Sayıştay
NGA	: Ulusal Uzay-İstihbarat Ajansı Program Yöneticisi
NIS	: Norveç İstihbarat Servisi
NRO	: Ulusal Keşif Ofisi
NSA	: Ulusal Güvenlik Ajansı
NSM	: Norveç Ulusal Güvenlik Otoritesi
NZIC	: Yeni Zelanda İstihbarat Topluluğu
NZSIS	: Yeni Zelanda Güvenlik İstihbarat Servisi
ODNI	: Ulusal İstihbarat Direktörü
OIA	: Hazine Bakanlığı İstihbarat ve Analiz Dairesi

OMB	: Yönetim ve Bütçe Ofisi
PACE	: Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi
PIAB	: İstihbarat Danışma Kurulu
PKG	: Parlamento Kontrol Paneli
PST	: Norveç Polis Güvenlik Servisi
PVSK	: Polis Vazife ve Selahiyet Kanunu
RIPA	: Soruşturma Yetkilerinin Düzenlenme Yasası
SIA	: Tek İstihbarat Hesabı
SIGINT	: Sinyal İstihbaratı
SSCI	: İstihbarattan Sorumlu Seçilmiş Senato Komitesi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü
YY	: Yüzyıl



## TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1. Hesap Verilebilirlik Türleri .....	10
Tablo 2. Gözetim Faaliyeti Yürüten Kurum ve Aktörler.....	26
Tablo 3. Güvenlik Birimlerinin Özelde İstihbarat Servislerinin Denetimi ve Gözetimi ile ilgili Rapor ve Kararlar.....	39
Tablo 4. İstihbarat Servislerinin Denetimi ve Gözetiminde Rol Alan Aktörler ve Sorumlulukları .....	50
Tablo 5. Seçilmiş Ülkelerde İstihbarat Harcamaları (2005-2017) (ABD \$).....	138
Tablo 6. Seçilmiş Ülkelerde Kişi Başına GSYİH. Kişi ve KM <sup>2</sup> Başına İstihbarat Harcaması ve GSYİH içinde İstihbarat Harcaması Payı (2005-2017) (ABD\$).....	142
Tablo 7. Seçilmiş Ülkelerde Nüfus, GSYİH (Cari) ve Yüzölçüm (Km <sup>2</sup> ) (2005-2017) (ABD \$).....	143

## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Dikey ve Yatay Hesap Verilebilirlik.....	12
Şekil 2. Denetim Türleri.....	18
Şekil 3. İstihbarat Servislerinde Denetim Seviyeleri ve Hesap verilebilirlik İlişkisi.....	52
Şekil 4. Birleşik Krallık Sivil İstihbarat Birimleri.....	88

## GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1. Çok Boyutlu Ölçeklendirme .....	145
Grafik 2. Seçilmiş Ülkeler için Kişi ve KM <sup>2</sup> Başına İstihbarat Harcamasının Çok Boyutlu Ölçeklendirmesi (2012-2017).....	149
Grafik 3. Seçilmiş Ülkeler için Kişi Başına Gelir ve İstihbarat Harcamasının Çok Boyutlu Ölçeklendirmesi (2012-2017).....	151



## GİRİŞ

İstihbarat, savaşta ve barışta yürütülen, ulusal güvenlik ile dış politika açısından hayati işlevlerin yerine getirilmesini sağlayan önemli bir kamusal hizmettir.

İstihbarat servisleri, devletin güvenlik kurumlarının temel bir bileşeni olup politika yapıcılara, ulusal güvenliğe yönelik mevcut ve gelecekteki tehditler konusunda tavsiyelerde bulunmak üzere, gerekli bilgileri toplamak, analiz etmek ve bir ürün haline getirmekle görevlidir.

İstihbarat kamusal hizmetinin denetim ve gözetiminin gerçekleştirilmesi, gizlilik içerisinde yürütülen istihbarat faaliyetinin etkinliğine zarar vermeden hesap verilebilirliğinin sağlanması, denge gerektiren hassas bir konu olarak devletlerin karşısına çıkmaktadır.

Otoriter yönetimlerden demokratik devlete geçişte veya demokratik devletlerde demokrasi kültürünün gelişmesinde, istihbarat kamusal hizmetinin denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliği önemini korumaktadır. Bu çerçevede, demokratik ülkeler bu hassas denge için, devletin diğer faaliyet alanlarından farklı olarak özel denetim ve gözetim mekanizmaları geliştirerek hesap verilebilir bir yapı kurmaya çalışmışlardır. Ayrıca hesap verilebilirliğin artması hem istihbarat faaliyetlerini etkinliğini ve verimliliğini hem de toplumda bu faaliyetlere olan güvenin artmasını sağlamaktadır. Demokratik olarak kontrol edilen ve hesap verilebilir bir istihbarat servisinin oluşturulması, aynı zamanda demokratik devletin ayrılmaz bir parçasını teşkil edecektir.

Demokratikleşme konusunda güvenlik hizmetlerine ilişkin geniş bir literatür bulunmasına rağmen, istihbarat hizmetine ilişkin çalışmalar dünyada ve ülkemizde oldukça sınırlı sayıda kalmıştır. Her ne kadar istihbaratın denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliği üzerine sınırlı akademik çalışma mevcut olsa da demokratik devletlerin dışındaki deneyimlerden gelen belirli bir karşılaştırmalı bakış açısı ve genel değerlendirme eksikliği ortadadır.

Demokratik ülkelerde istihbaratın denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliği üzerine 2000’li yıllardan itibaren yeni bir literatür oluşmaya başlamıştır. Bu literatür istihbarat kavramı ile

hukukun üstünlüğü, etik, insan hakları, hesap verilebilirlik, şeffaflık ve demokratik değerler arasındaki ilişkiyi içeren dinamikleri, anlamamıza önemli katkıda bulunmaktadır.

Ayrıca istihbarat servislerinin hesap verilebilirliğin sağlanmasına için,

- Faaliyetlerinin yasallığı ve mevzuata uygunluğu,

- Verimliliği ve etkinliği,

- Mali denetimi,

- İdari kararlarının denetimi,

alanlarında denetim ve gözetime tabii olması gerektiği belirtilmiştir (Born ve Leigh, 2008, s.30).

İstihbarat servislerinde denetim ve gözetim faaliyetlerinin üst yönetici, yürütme, yasama, yargı, kamu denetçisi gibi bağımsız kurumlar, sivil toplum ve medya tarafından çok boyutlu yapılması gerektiği değerlendirilmektedir.

Demokrasinin istihbarat servislerindeki denetim ve gözetim faaliyetleri üzerindeki etkisinin araştırılması, seçilen ülkelerde istihbarat servislerinin denetim ve gözetim mekanizmalarına ilişkin karşılaştırmalı analiz yapılması, istihbarat bütçeleri ve mali denetimi ile ülkelerin istihbarat servisleri için tahsis ettikleri kamu kaynağına ilişkin analizler, tezde çalışma alanı olarak belirlenmiştir.

Tez, istihbarat kamusal hizmetinin denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliği üzerine yazılan kitaplar, makaleler, uluslararası kurumlar tarafından yapılan çalışmalar, istihbarat servislerinin birincil ve ikincil mevzuatları ile elektronik kaynakların literatür taramasına dayanmaktadır. Bu çalışma, çoğunlukla liberal demokrasilere odaklanmış, akademik çalışmalara konu olmuş ve bu anlamda istihbarat mevzuatlarına açık kaynak erişimi bulunan ülkelerdeki istihbarat kamusal hizmetinin gözetimine odaklanmaktadır.

Farklı jeopolitik konumları, farklı tehdit algılamaları bulunan ülkeler için örnek modeller kurulmasına yardımcı olmak ve istihbarat kamusal hizmetinin, denetimi, gözetimi ve hesap

verilebilirliğine ile özellikle de mali hesap verilebilirliğe ilişkin literatüre de katkıda bulunulmaya çalışılmıştır.

İstihbaratın servislerinin denetimi ve gözetiminde tek bir “iyi uygulama” modelinin olmadığını, ancak her ülkenin kendi ihtiyaçlarına göre daha iyi hesap verilebilirliğe ve şeffaflığa doğru ilerlerken kendi siyasal yapısı, yönetim şekli ve kültürel kodlarıyla tasarımını geliştirdiği görülmektedir.

Bu minvalde tezin birinci bölümünde “Hesap Verilebilirlik”, “Denetim”, “Gözetim”, “Ulusal Güvenlik” ve “İstihbarat” gibi tezin kavramsal çerçevesi tanımlanmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde ise istihbarat, denetim, gözetim, hesap verilebilirlik, bütçe ve mali denetim arasındaki ilişkiler değerlendirilmiş, istihbarat kamusal hizmetinin denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliğine ilişkin akademik çalışmalar ile uluslararası kuruluşların belirlediği norm ve standartlar açıklanmıştır. Ayrıca istihbarat kamusal hizmetinin demokratik devletlerde pratikte en iyi nasıl denetlendiği ve gözetlendiği ile hangi aktörlerin denetim ve gözetim sürecinde rol aldığı anlatılmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde, jeostratejik konumları, farklı ulusal çıkarları ve bu unsurlar doğrultusunda farklılaşan tehdit algılamaları çerçevesinde, istihbarat servislerine verilen görev ve yetkilerin yasal dayanağını oluşturan istihbarat mevzuatları derinlemesine incelenmiş, bu kapsamda Amerika Birleşik Devletleri, Norveç, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Almanya’daki sivil istihbarat kurumlarının yasama, yürütme ve yargı erki tarafından nasıl denetim ve gözetime tabii tutulduğu incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca incelenen ülkelerde, istihbarat servislerinin hangi denetim ve gözetim aktörlerine sahip olduğu tespit edilmiştir.

Son bölümde ise öncelikle ülkemizdeki istihbarat toplama görevi olan kurumlar tanıtılarak, görev ve sorumlulukları ilişkin mevzuatlar incelenmiş, üçüncü bölüme paralel olarak ülkemizdeki istihbarattan sorumlu kurumların yasama, yürütme ve yargı erki tarafından nasıl denetim ve gözetime tabii tutulduğu açıklanmıştır. Ayrıca ülke örneklerindeki

uygulamalar çerçevesinde, ülkemizde istihbarat kamusal hizmetinin denetimi ve gözetimi için model önerisi sunulmuştur.

ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye'nin hesap verilebilirlik ve mali denetim alanında yaşadıkları tecrübeler, deneyimler ve değişimleri tamamlayacak şekilde istihbarat harcamaları analiz edilerek, verimlilik ve etkinlik gibi performans ölçümleri, betimsel analiz ve çok boyutlu ölçeklendirme (Multi dimensional scaling) istatistik yöntemleri ile açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda, seçilmiş ülkelerin istihbarata yönelik harcama davranışlarının benzerlik ve farklılıkları, çok boyutlu ölçeklendirme yöntemi ile ortaya konulmaya çalışılarak, kişi ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamaları analize dahil edilmiş ve 2012-2017 yılları için beş ülkenin benzerlikleri ve farklılıkları açıklanmıştır. Bununla birlikte, seçilmiş ülkelerin istihbarat harcamaları analizi ile ülkelerin kişi başına düşen geliri ve istihbarat harcaması; istihbarat harcamasının GSYİH içindeki yüzde payı ve km<sup>2</sup> başına düşen istihbarat harcaması karşılaştırılmıştır.

# 1. BÖLÜM

## ANAHTAR KAVRAMLAR

### 1.1. HESAP VERİLEBİLİRLİK

#### 1.1.2 Kavramsal Çerçeve

Toplumsal yaşamda her alanda karşılaştığımız hesap verilebilirlik anglo-norman bir terim olup kökeni muhasebecilik kavramına dayanmaktadır (Bovens, 2003, s. 7). Literatürde hesap verilebilirliğe, Birleşik Krallığın Normanlar tarafından 1066 yılında işgal edilmesi sonrasındaki, William'ın hükümdarlığında rastlanılmaktadır. Kral William, Birleşik Krallığın her köşesine emrindeki görevlilerini göndererek mal sahiplerinin sahip oldukları mal ve mülklerin bir hesabını çıkarması talimatı vermiş ve bu talimat doğrultusunda çıkarılan envanter “Domesday Book” adı altında bir kayıt defterinde tutulmuştur. Söz konusu uygulama ile tarihte merkeziyetçi bir yönetim yapısında denetim ve hesap verilebilirlik ilk defa uygulanmıştır. Böylece toprak sahipleri, merkezi hükümet tarafından yılda iki defa hesap verir duruma getirilmiştir (Bovens, 2007, s. 448-449; Dubnick, 2002, s.7-8).

On birinci yüzyıl'dan (yy.) itibaren ise, hesap verilebilirliğin muhasebe kavramı ile ilişkili olduğu ve mali kayıt tutma anlayışı, toplumsal yaşamda meydana gelen sosyo-ekonomik dönüşüm, devlet yapılanmaları ve siyasi yönetimlerdeki değişikliklerin bir sonucu olarak farklı şekilde tanımlanmaya başlanmış ve yönetenler değil de yönetilenlerin hesap sorduğu bir mekanizmanın var olduğu yapı gündeme gelmiştir (Bovens, 2003, s. 3). Bu durum ile birlikte hesap verilebilirlikte; yönetimin güvenilirliği veya şeffaflığı ortaya konulmuş aynı zamanda yönetimin performansı ile de ilgilenilmeye başlanılmıştır (Steccolini, 2002 s. 4-7).

Geleneksel kamu yönetiminde, katı kurallara bağlı olarak kamu görevlilerinin sadece üstlerine hesap verdiği ve mali veya muhasebe hususlarına ilişkin hesap verilebilirlik ön planda iken, 20'nci yy. ortaya çıkan yeni kamu yönetimi perspektifi ile hesap verilebilirlikte performansa dayalı bir yaklaşım hâkim olmuştur.



Hesap verilebilirlik kavramının temelindeki diğerk bir olgunun, asil vekil teorisi olduğu vekillerin asillerin adına işlemler yaptıkları, yaptıkları iş ve işlemler için asillere karşı hesap vermek zorunda oldukları bilinmektedir. Asil vekil ilişkisi bağlamında, kişiler tarafından kendileri adına faaliyetlerini veya işlemlerini yapması amacıyla başka kişilere ya da kurumlara yetki devri yapılmaktadır. Bu yetki devri ile yetkiyi alanların kendi amaçları veya çıkarları için değil de yetki aldıkları kişilerin amaçlarına veya çıkarlarına hizmet etmeleri amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, yetkiyi elinde bulunduranları denetleyecek ve kontrol edecek mekanizmaların kurulması gerekli ve sorunlu bir alan olarak görülmektedir (Hughes, 2003, s. 237).

Asil-vekil ilişkisi bağlamında hesap verilebilirlik, özel sektörü ve kamuyu ilgililendiren bir kavramdır. Özel sektörde, hisse sahiplerinin yetki verdikleri yöneticilere karşı hesap sordukları, yöneticilerin ise hesap verdikleri bir durumdur. Kamuda ise hükümetin ya da üst yöneticilerin kamusal kaynağın kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlayıp sağlamadığı, ile gerekli raporlamayı yapıp yapmadığına ilişkindir. Bu kapsamda, hesap verilebilirlik kamu kaynağının etkin ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığının sorgulanması olarak görülür. Bu anlamıyla da hesap verme sorumluluğu sorgulayana karşı cevap vermek olarak tanımlanmaktadır (Çınar, 2015, s. 13-14).

Bovens (2005, s. 185), kamu sektöründe hesap verilebilirliği tanımlarken beş unsurun olması gerektiğini vurgulamıştır. Bunlar;

- Dışsal ve kesintisiz olarak yapılan açıklamalara halkın ulaşabilirliği,
- Kısıtlama veya sınırlandırma olmaksızın kamusal faaliyetlerin kamuoyuna gerekçeleri belirtilerek açıklanması,
- Kamusal açıklamaların konusuyla ilişkili olmak üzere özel bir denetim kurumuna yapılması,
- Hesap verenlerin, hesap verme zorunluluğunu hissetmesi,
- Denetimin sonuçlarına göre müeyyideleri de içeren tartışma ve değerlendirmelerde bulunulması,

şeklindedir.

Mulgan (2000) ise hesap verilebilirliğin;

*“a. Dışsal olması; hesap, hesap veren kişi ya da kurumdan başka bir kurum ya da kişiye verilmelidir. Siyasi ve idari yetkililer veya parlamento olabileceği gibi genel anlamda kamu da olabilir.*

*b. Sosyal Etkileşim ve Değişim İçermesi (Hesap verilebilirlik sosyal etkileşim ve değişim içerir.); Hesap isteyen taraf, cevap ve doğrulama beklerken, hesap verecek diğer taraf cevap vermekte ve yaptırımları kabul etmektedir.*

*c. Çıktı Odaklı Olması*

*d. Yetki Haklarını İçermesi*

*e. Genellikle Eylemden Sonra Söz Konusu Olması*

*f. Performansı Geliştirmesi”*,

özelliklerine sahip olması gerektiğini belirtmiştir.

Hesap verilebilirlik sosyal etkileşim ve değişimi de içinde barındırmaktadır. Hesap isteyen veya soran tarafın, cevap ve doğrulama bekleme, hesap verecek diğer tarafın cevap vermesi ve sonuçlarında yaptırımları kabul ettiği bir etkileşim sürecini ifade eder (Mulgan, 2000, s. 555-556). Bu anlamda hesap verilebilirlik, sadece girdi ve çıktıyı dikkate almayı aynı zamanda sonuçları da içeren bir yapıyı ihtiva etmektedir.

Hesap verilebilirlik performansla da yakından ilişkili bir kavramdır ve sadece hukuk dışı yapılan iş ve işlemlerin denetlenmesi ile kalmaz aynı zamanda plan ve programlara öncülük ederek kamusal hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin artmasına katkı sağlamaktadır (Bovens, 2007, s. 464). Bu çerçevede hesap verilebilirlik kamu kurumlarının önemli bir yönetimsel ilkesidir. Kurumların etkin bir şekilde faaliyetini yürütmesi için kamu personelinin hesap verebilir odaklı çalışması, kamu personelinin performansının ve motivasyonunun artırılmasında da etkili olabilmektedir (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015; Hall, 2005 s. 6).

Hesap verilebilirlik, denetleme olgusunun ayrılmaz bir parçasıdır. Denetleme faaliyetinin olduğu her yerde hesap verilebilirlik kendiliğinden ortaya çıkan bir kavramdır. Demokratik bir ortamda var olan ve denetimi de içine alan hesap verilebilirlik, toplumda güven hissini

yaratılması, vatandaşların istediği bilgiye erişiminin sağlanması ve gerektiğinde bilgiye yön verebilmesini de kapsar (Tutar ve Altınöz, 2017, s.237-239).

Hesap verilebilirlik kavramı, günümüzde farklı ülkeler, kültürler ve toplumlar arasında farklı anlamlandırılmaktadır. ABD politik ve akademik dünyasında, hesap verilebilirlik kural temelli (normatif) bir kavram olarak görülmekte ve kamu personelinin davranışlarını değerlendirmek için kullanılmaktadır. Dubnick'e (2005) göre ABD'de hesap verilebilirlik kamu görevlilerinin belirlenen kurallara uygun hareket edip etmediğinin araştırılması ile ilişkilidir (Dubnick, 2005, s. 391-392). Bu anlamda hesap verilebilirlik, saydamlık, etkililik, dürüstlük ve iyi yönetim gibi birden fazla kavramı içerecek şekilde genel bir kavramı ifade etmektedir (Bovens, 2007, s. 50).

Birleşik Krallık ve Kıta Avrupa'sında ise hesap verilebilirlik, bir aktörün (hesap veren) hesaba çekildiği kurumsal bir çerçeve olarak değerlendirilmekte ve kurumsal hesap verilebilirlik üzerine odaklanılmaktadır (Bovens vd., 2008, s. 226-227).

Ülkemizde ise hesap verilebilirlik ilk olarak 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kamu mali yönetimi açısından genel hatlarıyla tanımlanmış, ardından 10/12/2003 yılında kabul edilen ve 01/01/2006 yılında tüm maddeleri ile yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile verilmiştir. KMYKK'nın 1. maddesinde, Kanun'un amaçlarından birinin hesap verilebilirliği sağlamak olduğu belirtildikten sonra 8. maddede *"her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda"* buldukları belirtilmiştir. KMYKK ile mali yönetimde, saydamlık, hesap verilebilirlik, iç kontrol ve dış denetim, mali disiplin, çok yıllık ve performans esaslı bütçeleme gibi kavramlar sistemimize dahil edilmiştir. 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynağından sorumlu kişiler: üst yönetici, harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlisi ve muhasebe yetkilisi gibi net bir biçimde tanımlanmıştır. Ayrıca, yetki ve sorumluluk dengesinin sağlanması açısından düzenleme yapılmış, sorumlu

kişilerin hangi unsurlar itibariyle hesap vereceği belirlenmiştir. Hesap verilebilirlik anlayışı açısından stratejik plan ve bütçenin hazırlanması ile kaynakların etkin ve verimli kullanılması için bir çerçeve oluşturulmuştur (Sobacı, 2009, s. 193).

### 1.1.2. Hesap Verme Sorumluluğu ve Süreci

Kaynakların mevzuata uygun, etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılması, muhasebeleştirilerek raporlanması ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınması hesap verme sorumluluğu olarak ifade edilmektedir. Bu anlamıyla hesap verme sorumluluğu kamu kaynaklarının kullanımında performansı içeren, değerlendiren ve raporlayan yönetsel süreci tanımlayan bir kavramdır.

Hesap verme sorumluluğuna ilişkin 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5. Maddesinde Sayıştay'ın "*kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetleyeceği ve sonuçları hakkında TBMM'ye doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunacağı*", hükmü yer almaktadır. Bu hüküm, hesap verme sorumluluğuna ilişkin raporlama faaliyetini belirtmektedir.

Kamu kaynağını ya da gücünü ve yetkisini kullananların vatandaşa hesap vermesinin sağlanması, kamusal yetkilerin hukuka uygun olarak kullanılması ve güvence altına alınarak suiistimalinin önlenmesi, kamu kaynağının nasıl kullanılacağı hakkında bilinçlenilmesi, hesap verme sorumluluğun temel amacıdır (Aktan vd., 2004 s. 170).

Stoker (1999) etkin bir hesap verilebilirlik için gerekli olan göstergeleri;

"1- Roller ve Sorumlulukların Açık Olması",

"2- Performans Beklentilerinin Açık Olması",

"3- Kapasiteler ve Beklentiler Arasında Denge Kurulması",

"4- Raporların Güvenilir Olması",

"5- Gözden Geçirme ve Düzeltme Mekanizmalarının Rasyonel Olması",

şeklinde belirtmiştir (Stoker, 1999, s.49).

### 1.1.3. Hesap Verilebilirlik Türleri

Hesap verilebilirlik kavramını sınıflandırmak, türlerini ortaya koymak ve net tanımlar yapmak kolay olmamakla birlikte, literatür taraması ile genellenen hesap verilebilirlik türleri Tablo-1’de gösterilmektedir.

**Tablo-1: Hesap Verilebilirlik Türleri**

<b>Yükümlülüğün doğasına göre/ Yapısına</b>	<b>Hangi yönden hesap vermekle yükümlü</b>
Dikey hesap verilebilirlik	Merkezi veya yerel yönetimlerin seçim süreci vasıtasıyla doğrudan veya Sivil Toplum Örgütleri (STK) ile medya aracılığıyla dolaylı olarak halka karşı
Yatay hesap verilebilirlik	Devletin idari teşkilatlanmasındaki kurumlarına karşı hesap vermesi
<b>Niteliğine Göre</b>	<b>Hesap kime karşı verilecek?</b>
Siyasi hesap verilebilirlik	Halk (Seçmenler) Parlamento (Milletvekilleri)
Yönetimsel hesap verilebilirlik	Hiyerarşik üstler (Üst yöneticiler, yürütme yetkilileri dahil) Denetçiler, Müfettişler ve Etik Kurullar
Yasal (yargısal) hesap verilebilirlik	Mahkemeler
Mali hesap verilebilirlik	Kamu kaynağının tahsisi, korunması ve harcanmasına ilişkin bir hesap verilebilirlik
Mesleki/Profesyonel hesap verilebilirlik	Meslek örgütleri (mesleğin doğru icrası ve onuru için)
Sosyal hesap verilebilirlik	Halk (vergi ödeyen), STK

Kaynak: (Bovens, 2006, s. 22).

#### 1.1.3.1. Yapısına Göre Hesap Verilebilirlik Türleri

Yapısına göre hesap verilebilirlik, dikey (doğrudan vatandaşlara) ve yatay (hesap verilebilirlik kuruluşlarına) hesap verilebilirlik olarak sınıflandırılmıştır (Schacter, 2005, s. 230).

##### 1.1.3.1.1. Dikey Hesap Verilebilirlik

Dikey hesap verilebilirlik, merkezi veya yerel yönetimlerin seçim süreci vasıtasıyla doğrudan veya STK ile medya aracılığıyla dolaylı olarak halka karşı; yürütme yetkilileri ile

kamunun hesap verme sorumluluğudur (Schacter, 2005 s. 230). Doğrudan veya dolaylı olarak dikey hesap verebilirlik araçları seçimler, STK'lar ve medyadır.

Dikey hesap verilebilirlik araçlarından biri olan seçimler ile yürütme yetkilileri seçmenlerin taleplerini dikkate almaya zorlanmakta, ayrıca görevleri sırasında yürüttükleri faaliyetler hakkında kamuoyunu bilgilendirmekte ve vatandaşlarca faaliyetleri değerlendirilmektedir (Ciğerci, 2007, s. 5).

STK'lar, mevzuat düzenlemelerine ilişkin lobi faaliyeti yürüterek ve kamu görevlilerinin faaliyetlerini izleyerek, dikey hesap verilebilirlik aracı olarak işlev görmektedir (Ciğerci, 2007 s. 8; Samsun, 2003, s. 23).

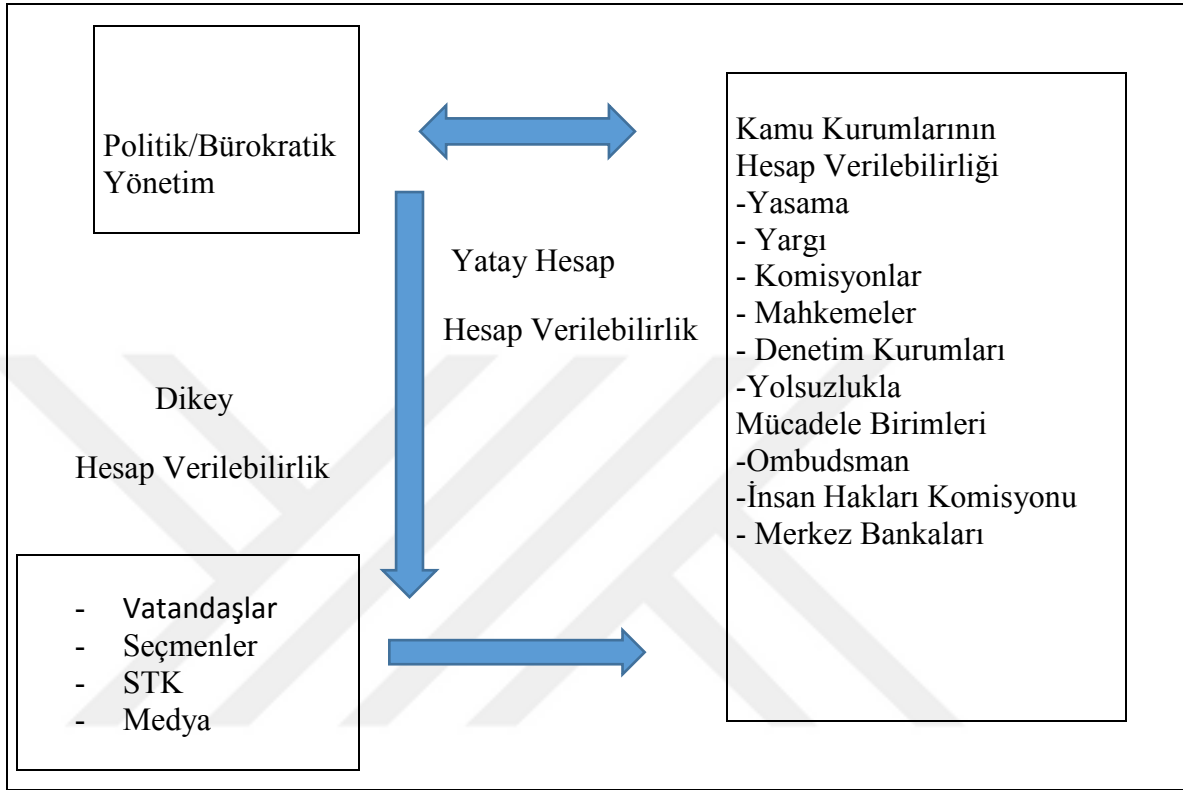
Medya, sahip olduğu kitle iletişim araçları ile kamu tarafından yürütülen faaliyetler hakkında halkı bilgilendirerek ve aynı zamanda halkın kamusal hizmet taleplerini gündeme getirerek dikey hesap verilebilirlik rolü oynamaktadır (Akman, 2015; Samsun, 2003 s.23).

#### 1.1.3.1.2. Yatay Hesap Verilebilirlik

Yatay hesap verebilirlik, devletin idari teşkilatlanmasındaki kurumlarına karşı hesap vermesi olarak tanımlanmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yürüttükleri faaliyeti kontrol etmek ve yasalara aykırı işlem ile görevlerini kötüye kullanmalarını engellemek için gerçekleştirilen hesap verme biçimidir. Yatay hesap verebilirlik; meclis, yargı, yüksek denetim kurumları ve kamu denetçisi (ombudsman) görevini yürüten kurumlar tarafından icra edilmektedir (Gül, 2008, s. 77).

Kamu kurumlarında hesap verilebilirlik kültürünün yerleşmesi için yatay ve dikey hesap verebilirliğin birbirini tamamlaması gerekmektedir (Gül, 2008, s. 77). Dikey hesap verebilirlik hükümet veya yürütme yetkililerinin vatandaşlara hesap verebilmesi için etkili bir yöntem olsa da tek başına yeterli bir işleve sahip olmayabilir (Ciğerci, 2007, s. 8-9). Bu anlamda yatay hesap verebilirliğe ilişkin kurum ve kavramlar dikey hesap verilebilirliğin tamamlayıcısı niteliğindedir.

**Şekil-1: Dikey ve Yatay Hesap Verilebilirlik**



Kaynak: (Schacter, 2005, s. 231).

Yatay hesap verilebilirlikle ilgili en önemli kurumların başında meclis denetim yolları gelmektedir. Anayasamıza göre bu yollar; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru önergesi şeklindedir. Aynı zamanda Sayıştay raporları ile “Bütçe ve Kesin Hesap Kanun”larının görüşülmesi de bir yatay (ve aynı zaman da yasal) hesap verilebilirlik olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### 1.1.3.2. Niteliğine Göre Hesap Verilebilirlik Türleri

Niteliğine göre hesap verilebilirlik türleri; siyasi, yönetsel, mali, yasal, profesyonel ve sosyal hesap verilebilirlik olarak sınıflandırılmaktadır.

### 1.1.3.2.1. Siyasi Hesap Verilebilirlik

Siyasi hesap verebilirlik, demokrasiler için vazgeçilmez bir hesap verebilirlik türüdür. Siyasi hesap verebilirlik, milletvekillerinin seçimler veya oylama mekanizmaları aracılığıyla halk tarafından denetlenmesi anlamına gelir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008, s. 210). Siyasi hesap verebilirliğin işleyebilmesi için adil ve demokratik bir seçim sisteminin varlığı, milletvekili veya seçilen diğer kamu görevlilerinin süresinin belirlenmesi gerekmektedir. Bu yönüyle siyasi hesap verebilirlik anayasa hukuku ve politika teorisi olup vatandaşlarla temsilcileri arasındaki işlerin yürütülmesine ilişkin usul ve anlaşmaları belirler (Samsun, 2013, s. 20).

Siyasi hesap verilebilirlik; halkın seçim aracılığıyla milletvekillerini ve yürütme organını denetlemesi olarak tanımlandığından, yürütmenin ya da hükümetin yaptığı iş ve işlemlerde başarılı olması seçimleri kazanabilmesini, başarısızlık ise seçimlerin kaybedilmesine ilişkin sonuçlar kümesini gösterir. Bu anlamda, seçimler siyasiler için bir hesap verme şeklidir (Bakkal, 2015, s. 10). Yapısına göre hesap verilebilirliğin aksine; yürütmede yer alan Cumhurbaşkanı veya Bakanların yürüttükleri faaliyetler nedeniyle yasama organına hesap vermesi de niteliğine göre siyasi hesap verilebilirliğin içinde yer almaktadır (Balci, 2003, s. 120). Bu anlamda siyasi hesap verilebilirlik, yapısal olarak dikey hesap verilebilirlik mekanizması seçimler ve yatay olarak hesap verilebilirlik mekanizması olan yasama denetimini bir arada bulundurmaktadır.

Siyasi hesap verebilirlik için bir ülkede, (Samsun, 2003, s. 21):

- *“İyi işleyen bir seçim sisteminin olması”*
- *“Bilgi edinme yollarının açık olması”*
- *“Ademi merkezîyetçilik ve yerel düzeyde katılım”*
- *“Güçlü ve enerjik sivil toplum”*
- *“Siyasi irade”*



gibi demokratik ve siyasi kurum ve kültürün bulunması gerekmektedir. Siyasi hesap verebilirliğin toplumsal kültüre yerleşmesi ve seçmenler tarafından etkin biçimde kullanılması, kamu yönetimi ve politikalarının daha verimli ve üretken bir hale gelmesini sağlayabilmektedir.

#### 1.1.3.2.2. Yönetmelik Hesap Verilebilirlik

İdari hesap verebilirlik olarak da bilinen yönetmelik hesap verilebilirlik, hiyerarşik yapıdan kaynaklanan, denetime ve direktiflere yönelik bir hesap verebilirlik çeşididir. Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi organizasyonları içerisinde yer alan kişi ya da birimlere hesap vermesi olarak tanımlanır. Yönetmelik hesap verebilirlik, belli yetkilere göre hareket eden birimler arasındaki açık ve kesin bir hiyerarşik ilişkiden doğmaktadır (Dwivedi ve Jabbar, 1989, s. 5-6).

Yönetmelik hesap verebilirlik dışsal ve içsel olarak ikiye ayrılmaktadır. İçsel yönetmelik hesap verebilirlik, kamu idarelerindeki personelin, üst yöneticisine karşı olan sorumluluğu ile üst yöneticinin bakana ya da yürütme yetkilisine karşı sorumluluğudur. Dışsal yönetmelik hesap verebilirlik ise performansla ilişkin olarak meclise veya onun adına hareket eden bir başka kuruma (Sayıştay vb.) karşı olan hesap verebilirliği ifade etmektedir (Samsun, 2003 s. 21-22).

Ülkemizde yönetmelik hesap verilebilirlik 5018 sayılı KMYKK'nın 11. Madde'sinde, "*Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getireceklerdir.*" hükmü ile düzenlenmiştir.

#### 1.1.3.2.3. Mali Hesap Verilebilirlik

Mali hesap verilebilirlik en basit tanımı ile kamu kaynağının anayasa, yasa ve diğer alt mevzuat ve ilkelere uygun olarak harcanması olarak tanımlanmaktadır. Kamu kaynağının harcanmasına ilişkin daha geniş bir tanımın da ise “paranın karşılığını” elde etmenin sorgulanmasıdır. Kamu kuruluşlarının kaynakları en iyi şekilde kullanmaları “VET” olarak tanımlanan, “verimlilik”, “etkinlik” ve “tutumluluğu” ifade etmektedir. Bu anlamda “Tutumluluk” maliyetlerin en aza indirilmesini, “Verimlilik” girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi, “Etkinlik” ise girdiler ile çıktılarının parasal değerlerinin karşılatırılmasını ifade etmektedir (Poister, 2003, s.47-51).

Mali hesap verilebilirlik, kamu kaynağının tahsisi, ödeme işlemlerinin gerçekleştirilmesi ve ödeme süreçlerinin, denetim, bütçe ve muhasebe aracılığıyla takip edilerek raporlanması olarak da tanımlanabilir.

Mali hesap verilebilirlik, kamu kurumlarının mali iş ve işlemleri sonucu ortaya çıktığından büyük oranda bütçe üzerinden gerçekleşmektedir. Mali hesap verme sorumluluğu, kamu kaynağını yöneten ve harcayan yürütme yetkililerinin bir sorumluluğu olarak görülmektedir.

#### 1.1.3.2.4. Yasal Hesap Verilebilirlik

Kamu kurum ve kuruluşlarının, anayasa, kanun, kararname, yönetmelikler ve diğer mevzuatta da yer alan düzenlemelere uygun faaliyette bulunmalarına ilişkin bir hesap verilebilirliktir. Bu durum hukukun üstünlüğü ilkesinin bir sonucu olarak görülmektedir. Yasal hesap verilebilirlik yapılan iş ve işlemlerin ilgili mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığının denetimidir (Bovens, 2004, s. 13). Yasal hesap verebilirlik, genellikle yargısal açıdan değerlendirmekle birlikte, bağımsız idari otoriteler ve kamu denetçileri gibi kurumlarca da gerçekleştirilmektedir.

#### 1.1.3.2.5. Profesyonel Hesap Verilebilirlik

Profesyonel hesap verebilirlik, kamusal faaliyetlerin çeşitliliğinin artması ve git gide karmaşık bir hal alması sonucu ortaya çıkmış olup, aynı meslek grubunda uzmanlaşmış kişilerin araştırması ve incelemesi anlamına gelmektedir (Yıldırım, 2006, s. 19). Kamu da çalışan doktor, mühendis, finansçı, muhasebeci gibi teknik bilgi ile donatılmış uzman kişilere karşı hesap verilebilirlik mekanizması kurulması anlamına gelmektedir (Bovens, 2006, s. 17). 20. yy ile birlikte devletlerin ürettiği mal ve hizmetlerin genişliğinin ve üslenmek zorunda olduğu fonksiyonların çeşitliliğinin artması ile birlikte hesap verilebilirlik türlerinde ve hesapları denetleyen uzmanlık alanlarında kaçınılmaz bir genişleme yaşanmıştır.

#### 1.1.3.2.6. Sosyal Hesap Verilebilirlik

Sosyal hesap verilebilirlik yeni kamu yönetimi işletmeciliği kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte önem kazanmıştır. Devleti yöneten siyasi irade ile bürokratların yaptıkları faaliyetler ve aldıkları kararlarda kamuya açıklama yapma konusunda sahip olması gereken sorumluluk ve zorunluluk günümüzde en sık kullanılan toplumsal hesap verilebilirlik tanımıdır (Bovens, 2007, s. 457).

## 1.2. DENETİM

Denetim terimi Türk Dil Kurumu'nda (TDK)'da "*bir işin doğru ve yönetime uygun yapıp yapılmadığını incelemek, murakabe etmek, kontrol ve teftiş etmek*" olarak tanımlanmaktadır. Denetim kavramı, olan ile olması gereken arasındaki durumu ifade eden anlamına gelen murakabe; kayıtların gözden geçirilmesi anlamına gelen revizyon, belli aralıklarla yapılan ve faaliyetlerin mevcut kurallara göre yürütülüp yürütülmediğini belirlemek anlamına gelen teftiş; faaliyet sonuçları ile ulaşılmak istenin amaçların değerlendirilmesi anlamına gelen kontrol gibi kavramların tümünü içine alan bir üst kavramdır.

Denetim klasik anlamda genel olarak geçmişte neler olduğunu, geleceğe yönelik neler olabileceğini öngörmek ve değerlendirmek, kontrol ve murakebe etmek olarak tanımlanabilir (Ciğerci, 2007, s. 31).

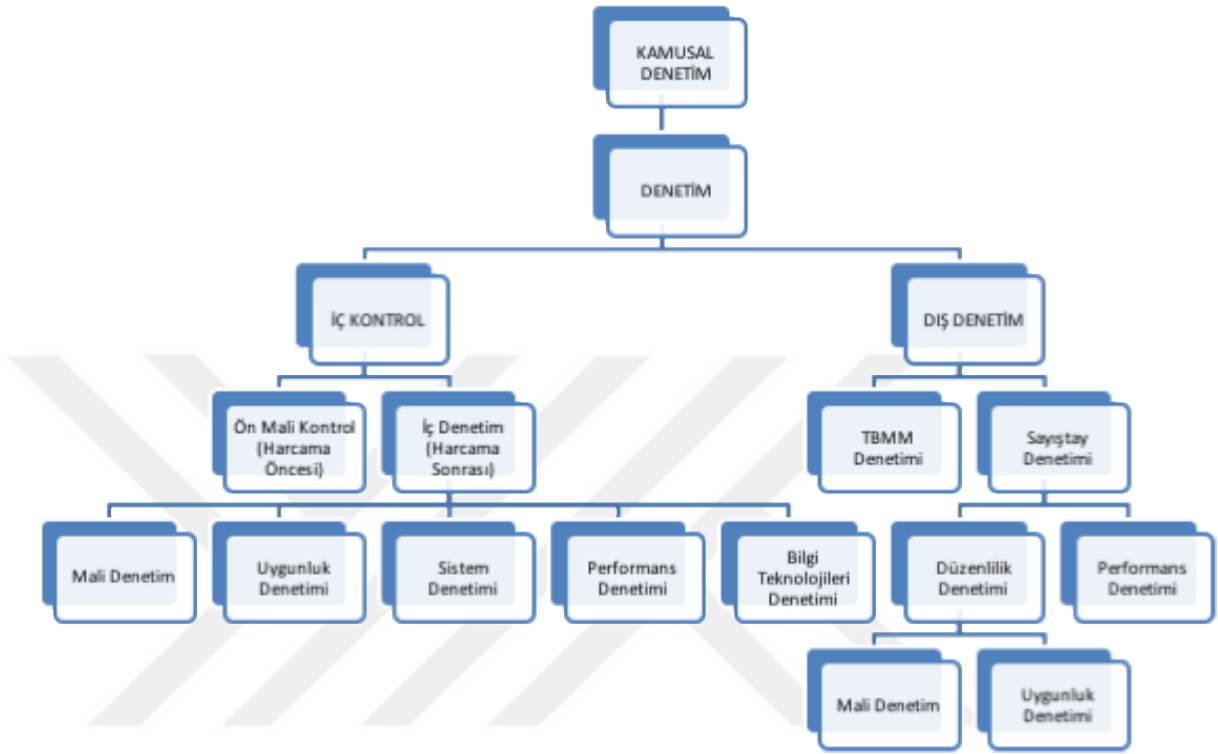
Denetim; *“bir kurum, kuruluş, plan, program veya projenin mümkün olduğu kadar planlara uygun olmasını sağlamak amacıyla yapısı, isleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlarla uygunluk derecesinin araştırma, gözleme, sorgulama gibi yöntemlerle test edilerek karşılaştırılması, uygulamaların plandan ayrıldığı noktalarda düzeltici önlemlerinin belirlenmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraflara iletilmesi sürecini”* ifade etmektedir (Akpınar, 2006, s.16).

Denetim, bir kamusal hizmetin faaliyetlerinin uygunluğunu ve yasallığını değil, aynı zamanda hizmetin etkinliğini ve verimliliğini de kapsar. Etkililik, bir hizmetin amaçlarını gerçekleştirme derecesini ölçerken verimlilik, bir hizmetin bu hedefleri ne kadar ekonomik bir şekilde gerçekleştirdiğinin ölçülmesidir (Köse, 2007, s. 111-113).

1980’ler sonrasında kamu yönetimi alanında ortaya çıkan “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı ile denetim yönetim etkinliğini arttırmayı hedefleyen yapıcı bir bakış açısına dönüşmüştür. Ülkemizde ise denetime ilişkin mevzuat 10.12.2003 tarihinde yasalaşan 5018 sayılı KMYKK ile denetime ve kontrole ilişkin uygulamalar, tanımlamalar ve sorumluluklar net şekilde ortaya konulmuştur.

5018 sayılı KMYKK’da denetim, iç kontrol ve dış denetim, iç kontrol ise ön mali kontrol ve iç denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Dış denetim ise meclis ve sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetimdir (Kesik, 2005, s. 98).

Şekil-2: Denetim Türleri



Kaynak: 5018 Sayılı KMYKK; Gök, 2012, s. 488'den yararlanılarak oluşturulmuştur.

### 1.2.1. İç Kontrol

5018 sayılı KMYKK'da İç Kontrol "harcama öncesi kontrol işlemini tanımlayan ön mali kontrol ve iç denetim" olarak tanımlanmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 55. Maddesinde, iç kontrol "*İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.*" olarak tanımlanmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının mali iş ve işlemlerinin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin belirtilen amacına ve kanunlara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 57. Maddesinde yer

alan “*Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.*” hükmü doğrultusunda; iç kontrol, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası denetim faaliyetidir.

Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü (INTOSAI)’ne göre İç Kontrol, “*Kurumun işlerini düzenli olarak, verimli, etkin ve tutumlu bir tarzda ifa etmesine; yönetim politikalarına bağlılığı sağlamaya; varlıkları ve kaynakları muhafazaya; muhasebe kayıtlarının doğruluğunu ve tamlığını teminat altına almaya; zamanlı ve güvenilir mali bilgiler ile yönetim bilgilerini üretmeye yardımcı olmak için kurumsal amaçlar çerçevesinde örgütsel yapı, iş görme metotları, prosedürler ve iç denetim de dahil olmak üzere yönetimce konulan tüm mali ve sair kontroller sistemi*” olarak tanımlanmaktadır.

#### 1.2.1.1. Ön Mali Kontrol

Ön mali kontrol; iç kontrolün ilk aşaması olarak KMYKK madde 58’de “*harcama birimlerinde ki işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur*” şeklinde tanımlanmıştır.

Ön mali kontrol kavramı, ödeneklerin tahsisi, ertesi yıla veya gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girilmesi, ihale süreçleri, protokol ve sözleşmeler, ödeme emirleri gibi mali iş ve işlemlerden önce yapılan incelemeyi oluşturmaktadır. Yukarıda sayılan mali iş ve işlemler, ön mali kontrol birim yetkilisince incelendikten sonra geçerlilik kazanmaktadır.

#### 1.2.1.2. İç Denetim

İç denetim; 5018 sayılı Kanununun 63. maddesinde İç denetim, “*Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti*” olarak

tanımlanmıştır. İç Kontrol mali denetim, uygunluk denetimi, performans denetimi, sistem denetimi ve bilgi teknolojileri denetimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### 1.2.1.2.1. Mali Denetim

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun tanımlar başlıklı 2. maddesinde mali denetim, "*Kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali faaliyet, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin değerlendirme sonuçları esas alınarak, mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin denetim*" şeklinde tanımlanmıştır. Mali denetim, bu anlamda, ön mali kontrolden farklı olarak, faaliyetlerin gerçekleşmesinden sonra gerçekleşen bir denetim türüdür. Dolayısıyla, çıktılar veya faaliyet üzerinden denetim gerçekleşeceğinden yapılan faaliyeti gösteren kanıtlayıcı belgeler bulunmaktadır.

Mali denetim bu boyutuyla, yılsonu rapor ve mali tablolarının doğruluğu ve güvenilirliği hakkında görüş bildirilmesi ile idarelerin mali denetim kapsamında bulunan hesap ve işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesidir (Kesik, 2005, s. 102).

Mali denetim, mali işlemlerdeki sıraya uygun olarak aşamalı olarak gerçekleştirilir. Mali denetimde ilk aşama, muhasebe yetkililiği, kontrol kadrosu ve genel muhasebe uygulamalarına göre düzenlenmiş kayıtlar ve belge düzeninin mevcudiyetine ilişkindir. İkinci aşama ise tüm mali işlemlerin kanıtlayıcı belgeye dayanıp dayanmadığı ve muhasebe kayıtlarına alınıp alınmadığının araştırılmasıdır. Son aşama ise, kamu kurum ve kuruluşlarınca düzenlenen mali tabloların, genel muhasebe mevzuatında düzenlenen belge, bilgilere ve bunlara uyumlu olarak hazırlanarak sunulup sunulmadığının belirlenmesidir (Ela ve Türkyener, 2018, s. 28).

#### 1.2.1.2.2. Uygunluk Denetimi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun tanımlar başlıklı 2. maddesinde INTOSAI'nın 1003 nolu denetim standardında ve Mali Denetim Terimler sözlüğünde, uygunluk denetimi, kamu

kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinin anayasa, kanun, diğer hukuki düzenlemelere uygunluğunun denetlenmesi olarak tanımlanmıştır. Uygunluk denetiminin amacı, yetkili bir üst makam tarafından belirlenmiş kurallara uygun hareket edilip edilmediğinin araştırılmasıdır (INTOSAI, 2019).

Uygunluk denetiminde varılan sonuçlar yetkili kişilere raporlanır. Bu kişiler üst yöneticilerdir. Gerekli durumlarda, bağımsız veya uzman denetçi görevlendirilebilmektedir (Ciğerci, 2007, s. 33-34).

#### 1.2.1.2.3. Performans Denetimi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun tanımlar başlıklı 2. maddesinde performans denetimi, *“Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi”* şeklinde tanımlanmıştır. Performans denetimi, vatandaşların ödedikleri vergilerin karşılığı olarak, kamu kurumlarınca yürütülen faaliyetlerin belirlenen amaçlara veya hedeflere hangi ölçüde ulaşıldığının değerlendirilmesi sürecidir.

Performans denetimi, kamu idarelerinin faaliyetlerinin girdi, maliyet, çıktı ve sonuçlarına odaklanan ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kavramlarından oluşmaktadır. Performans denetimi aynı zamanda, sürdürülebilirlik; amaç ve hedefler ile uyumunun değerlendirildiği tutarlılık; kamu kurumlarının proje, program, süreç ve faaliyetlerine devam edebilmesi için mevcut organizasyon yapısının veya kapasitesinin yeterliliğinin değerlendirilmesini inceleyen uyumluluğu, içerisine alan geniş bir denetim şeklidir (Kesik, 2005, s.103).

Performans denetimini mali denetimden ayıran farklılıklar; performans denetimi faaliyetlerde etkinlik, verimlilik ve tasarrufa odaklanırken, mali denetim, faaliyet sonrasında kanıtlayıcı harcama belgeleri üzerinden, muhasebe kayıtlarının uygunluğuna odaklanmaktadır. Ayrıca, mali denetim genel standartlar üzerinden değerlendirme yaparken performans denetimi faaliyetin türüne veya idareye göre denetim gerçekleştirir (Kesik, 2005, s.103).



#### 1.2.1.2.4. Sistem Denetimi

“Denetlenen birimin faaliyetlerinin ve iç kontrol sisteminin; organizasyon yapısına katkı sağlayıcı bir yaklaşımla analiz edilmesi, eksikliklerinin tespit edilmesi, kalite ve uygunluğunun araştırılması, kaynakların ve uygulanan yöntemlerin yeterliliğinin ölçülmesi suretiyle değerlendirilmesidir.” Sistem denetimi iç kontrol sisteminin belirlenen kriterlere göre uygunluğunun denetlenmesi ve güvence altına alınması olarak tanımlanmaktadır (Kesik, 2005, s.103).

#### 1.2.1.2.5. Bilgi Teknolojileri Denetimi

Kamu kurumlarınca kullanılan sistemlerde bilgi teknolojilerinin etkinliğini ve yeterliliği denetleyerek güvenliğini sağlamaktır (Kesik, 2005, s.103).

Bilgi teknolojilerinin denetimi gelişen teknoloji ile her geçen gün önemini arttırmaktadır. Bilgi teknolojileri teknik bir konu olması nedeniyle uzman kişiler tarafından yürütülmelidir.

### 1.2.2. Dış Denetim

Dış denetim, meclis, bağımsız denetim organları ve kuruluşları ile yüksek denetleme kurumları (Sayıştay) tarafından gerçekleştirilen denetim türüdür.

#### 1.2.2.1. Meclis Denetimi

Ülkemizde; meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla meclis bilgi edinme ve denetleme yetkisini doğrudan kullanmaktadır. Meclisin komisyonlar aracılığıyla gerçekleştirdiği denetim yollarına dördüncü bölümde yer verilmiştir.

#### 1.2.2.2. Sayıştay Denetimi

Sayıştay, 1982 Anayasası'nın 160. maddesindeki “*Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile*

*mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.”* hükmü kapsamında, parlamento adına denetim gerçekleştirir. Sayıştay, kamu kurumlarının kanunlara uygun, etkin ekonomik ve verimli olarak faaliyet göstermesi için denetimler gerçekleştirerek raporlar yayınlamaktadır.

Sayıştay tarafından gerçekleştirilen denetim, düzenlilik ve performans olarak ikiye ayrılmaktadır. 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 36. Maddesinde: “Düzenlilik denetimi; *Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti, kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir. Performans denetimi ise “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle”* gerçekleştirilir.

Dış denetim türü olan Sayıştay denetimi, yukarıda belirtilen ilgili Kanunlar dikkate alındığında, iç kontrol altında yer alan iç denetimin yani harcama sonrası denetimin içinde barındırdığı tüm denetimleri kapsayacak şekilde tasarlanmıştır. Bu anlamda, iç denetim Sayıştay'ın denetim faaliyetlerini destekleyen, ilgili kurumun üst yöneticisini dış denetim faaliyetleri öncesinde bilgilendiren ve faaliyet raporları ile Kamuoyu gözetimini kolaylaştıran bir yapıyı ihtiva etmektedir.

### 1.3. GÖZETİM

Gözetim kavramı, TDK'da “gözetme işi, nezaret, himaye”, gözetlemek ise “birine veya bir şeye gizlice bakmak, dikizlemek” ve “birinin yaptıklarını belli etmeden izlemek” şeklinde tanımlanmakta, literatürde ve İngilizcede “Oversight” olarak karşımıza çıkmaktadır. “Oversight” kavramı ülkemizde yapılan çalışmalarda “gözetim, denetim, kontrol, izleme, inceleme, teftiş, nezaret gibi” terimler için kullanılmaktadır. Ancak, bu çalışmada

“Oversight” kavramı gözetim olarak ifade edilecektir. Gözetim; denetim, kontrol ve teftiş gibi kavramlardan farklı daha geniş bir anlamdadır.

Kamu Gözetim Kurumu (KGK)’nca “*Genel olarak bağımsız denetim faaliyetlerinin mevcut yasal düzenlemelere uygunluğunun ve bu faaliyetlerin standartlara uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin, meslekten bağımsız, kamu yararını ön planda tutan bir kurum tarafından çeşitli uygulamalarla kontrol edilmesi*” (KGK, 2019, s. 1) kamu gözetimi olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere gözetim denetimi de içeren bir kavramdır.

Wills vd. (2011)’e göre gözetim, kurum veya kuruluşların faaliyetlerinin belirli kriterlere uygunluğunu değerlendirmek ve bu temelde ilgili kuruluşa öneriler veya emirler vermek amacıyla inceleme yapmak anlamına gelmektedir. Ayrıca, gözetim faaliyetinin kapsamı, incelenen kurum veya kuruluşların çalışmalarının tüm yönlerini kapsayabildiği gibi bütçesi, politikaları veya kişisel verilerin kullanımı gibi belirli alanlarla da sınırlı olabilmektedir. Bununla birlikte gözetim “zamana duyarlı” değildir; planlamadan, devam etmekte olan uygulamaya veya faaliyetin tamamlanmasından sonra herhangi bir zamanda belirli bir etkinliğin denetlendiği, gözden geçirildiği bir süreci ifade etmektedir (Wills vd., 2011, s.41).

Yamamoto (2007) gözetimi parlamenter bir faaliyet olarak tanımlayarak, politika ve mevzuatın uygulanması dahil devlet ve kamu kurumlarının gözden geçirilmesi, izlenmesi ve denetlenmesini gözetim faaliyeti olarak belirtmiştir (Yamamoto, 2007, s. 9).

Pelizzo ve Stapenhurst (2004) ise gözetim faaliyetlerinin, hükümet şekli, kişi başına düşen gelir seviyesi ile ülkelerin demokratik rejiminden etkilendiğini vurgulamıştır. Bu kapsamda, parlamenter rejimlerde, demokratik ve daha yüksek gelir seviyelerinin bulunduğu ülkelerde, daha fazla sayıda gözetim kurumunun varolduğu görülmektedir (Pelizzo ve Stapenhurst, 2004, s.1-18).

Gözetim tanımından hareketle gözetim yapan kurum veya aktörlerin amaçları ise;

- Devlet faaliyetlerinin verimliliğini, ekonomikliğini ve etkinliğini arttırmak,
- Yürütülen programları ve performansı değerlendirmek,
- Yönetimde keyfi veya yasadışı davranışları tespit etmek ve önlemek,
- Sivil özgürlükleri ve anayasal hakları korumak,
- Kamuoyunu bilgilendirmek ve yürütmenin politikalarında halkın taleplerinin dikkate alınmasının sağlamak,
- İdari kararlarda yasalara uygunluğu sağlamak,
- Yeni yasa teklifleri sunmak veya mevcut yasaları değiştirmek için bilgi toplamak,

olarak belirtilmektedir (Halchin ve Kaiser, 2012, s.1; Yamamoto, 2007, s. 9-10).

Bochel vd (2014)'e göre, istihbarat servislerinin gözetimi, istihbarat servislerinin faaliyetlerinin yasalara uygunluğunu, servislerin faaliyetlerinin verimli ve etkin bir şekilde sürdürülmesini ve servislere tahsis edilen kamu kaynağının amacına uygun harcanmasını sağlamak için tasarlanmış bir denetim sürecidir. Bununla birlikte gözetim kurumları, ülkeden ülkeye değişerek bir devletin tarihi, anayasal sistemler ile politik kültüründen etkilenmektedir (Bochel vd., 2014, s. 3).

Born ve Leigh (2008)'e göre, istihbarat servislerinin gözetiminde rol oynayan kurum ve aktörler Tablo-2'de belirtilmiştir.

Tablo-2 : Gözetim Faaliyeti Yürüten Kurum ve Aktörler

İç denetim: Servisler, faaliyetlerini (parlamentonun koyduğu) yasalar aracılığıyla hukukileştirmek, yönetim ve iş yaşamında profesyonel davranışı teşvik etmek suretiyle iç denetim sağlar.
Yürütme: Doğrudan denetim uygular, bütçeye karar verir, güvenlik ve istihbarat servislerinin faaliyetlerine yönelik kılavuz ilkeleri ve öncelikleri belirler.
Yasama: Güvenlik ve istihbarat servisleri ile bu servislerin özel yetkilerini tanımlayıp düzenleyen yasalar yapmak ve bütçe tahsisatını kabul etmek suretiyle parlamenter gözetim uygular.
Yargı: Güvenlik ve istihbarat servislerinin özel yetkilerini izler, bu kurumların çalışanlarının hukuka aykırı fiilleri aleyhine dava açar.
Sivil Toplum, Düşünce Kuruluşları ve Araştırma Enstitüleri: Güvenlik ve istihbarat servislerinin yapı ve işleyişini, özellikle kamu kaynakları temeli üzerinden izler. Vatandaşlar, 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 sınırlamalar getirebilirler.
Uluslararası düzeyde, istihbarat kurumlarına ilişkin, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, neredeyse tüm AB üyesi devletlerindeki devlet organlarının faaliyetleriyle ilişkili olarak bireylerden başvuru alabilir.

Kaynak: (Born ve Leigh, 2008, s.30).

Çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümünde belirtildiği üzere, istihbarat servislerinde gözetimin en iyi yolu veya uygulaması bulunmamakla birlikte, farklı ülkelerde farklı şekilde gözetim uygulamaları göze çarpmaktadır. Ayrıca hükümetler veya devletler seçtikleri herhangi bir istihbarat gözetim kurumunu veya aktörünü, mevcut yönetim sistemlerine göre oluşturabilirler.

İstihbaratın gözetimi demokrasilerde devam eden bir süreçtir. Güvenlik ortamı sürekli değişmekte ve bununla birlikte istihbarat organizasyonlarının da değişmesi ve gelişmesi kaçınılmaz olmaktadır. Bu açıdan, istihbarat servislerinin gözetimi, tartışmalı bir konu olarak daima gündemde kalmakta ve gözetim faaliyetlerinde dünya politikasına bağlı olarak ilerleme ve değişimler var olmaktadır (Scheinin 2007, s.17).

#### 1.4. GÜVENLİK VE ULUSAL GÜVENLİK KAVRAMI

TDK'da güvenlik; “*Toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi, kişilerin korkusuzca yaşayabilmesi durumu, emniyet*” olarak tanımlanmıştır. Güvenlik, bireyden başlayarak aile, toplum ve devlet gibi sosyal örgütlenme biçimlerine kadar genişlemiş bir kavramdır. Güvenlik, Abraham Maslow'un (1943) İhtiyaçlar Hiyerarşisi<sup>1</sup> içerisinde, yeme içme ve barınmadan sonraki ikinci basamak olarak görülmüştür.

Geleneksel güvenlik yaklaşımı, devleti ve çıkar ile askeri gücü referans kaynağı olarak alan bir güvenlik anlayışıdır (Ergüven, 2016, s. 795). Gelenekselci güvenlik yaklaşımına göre, devletlerin birbirleriyle olan ilişkilerinde askeri boyut ele alınmaktadır. Bu anlamıyla güvenliğin odak noktası savaştır. Bu yaklaşımda ulusal güvenlik sorunu, devletten devlete yönelik askeri tehdit olarak görülüp değerlendirilir. Ulusal güvenliği dar anlamda yorumlayan geleneksel yaklaşım, tehditleri toprak bütünlüğüne ve bağımsızlığa yönelik askeri olarak algılamaktadır. Bu dar güvenlik tanımı ile askeri olmayan tehditler ulusal güvenlik sorunu olarak görülmemektedir (Torun, 2012, s. 46-52).

Geleneksel güvenlik anlayışının karşısında ise tehditin sadece askeri boyutunu eleştiren çoğulcu güvenlik yaklaşımı yer almaktadır. Çoğulcu güvenlik yaklaşımına göre, güvenlik anlayışında, askeri amaçlı olmayan tehditlerin de dikkate alınması gerektiği vurgulanır (Torun, 2012, s. 52). Bir devletin ulusal güvenliğine yönelik tehditlerin askeri nitelikli tehditlerden ibaret görülemeyeceği düşüncesi Çoğulcu Güvenlik Yaklaşımı'nın özünü yansıtır. Güvenliğin tek sorunu savaş değildir. Güvenlik, bir devletin varoluşu ve refahına ilişkin tüm tehditleri de kapsar.

---

<sup>1</sup> Abraham Harold Maslow'un 1943 yılındaki yaptığı teoride ihtiyaçları, öncelik sıralaması yapmış olup, Piramidin tabanında yeme, barınma gibi temel ihtiyaçlar yer almakta, ikinci basamakta ise güvenlik ihtiyacı bulunmaktadır (Maslow, 1943, s. 6).

Birleşmiş Milletler Silahsızlanma ve Kalkınma İlişkisi'ne ait 1987 tarihli raporda “güvenliğin yalnızca askeri boyutunun olmadığı, bunun yanında siyasal, ekonomik, sosyal, insani ve çevreyle ilgili boyutlarının da bulunduğu dikkat çekilmekte ve güvenliğe yönelik askeri olmayan tehditlerin küresel sorunlar içerisinde ön sıraları işgal ettiği” vurgusu yapılmaktadır.

Buzan (2008) geleneksel güvenlik anlayışının askeri boyutunu genişleterek güvenliği siyasi, ekonomik, sosyal ve çevresel boyut olarak tanımlamıştır (Buzan, 2008, s. 107-123).

Ulusal güvenlik kavramı ilk defa Machivelli tarafından ifade edilmiştir (Karabulut, 2009, s. 22). Günümüzde ki anlamında kullanılmaya başlanması ise, ABD Başkanı Herry S. Truman döneminde kongre tarafından çıkartılan “National Security Act” (Ulusal Güvenlik Yasası, 18 Ekim 1947) ile olmuştur. Günümüzde, bir ülkenin bağımsızlığı ve varlığını sürdürmesi için iç ve dış tehditlerden korunma gücü olan ulusal güvenlik kavramı: Hartland’a (1982) göre “*Bir devletin ulusal çıkarlarını tüm dünya üzerinde koruyabilme gücüdür*” şeklinde tanımlanmaktadır (Hartland,1982, s. 48).

Born vd.’e (2005) göre vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması ile hukukun üstünlüğünün sağlanması ulusal güvenlik olarak değerlendirilmekte, ulusal güvenliğin sağlanmasındaki en önemli kamusal hizmetin ise istihbarat olduğu ifade edilmektedir (Born vd. 2005, s.1).

Özdağ’a (2008) göre “*İstihbarat faaliyetleri ve demokrasi arasındaki ilişki antidemokratik rejimlerin istihbarat ile olan ilişkisinden daha farklıdır. Bir yandan demokrasiler varlıklarını korumak için istihbarata bağımlıdırlar. Öte yandan bazı istihbarat uygulamaları anayasal hakların ve özgürlüklerin zedelenmesini beraberinde getirebilir*” (Özdağ, 2008, s.111-112). Özdağ’ın istihbarat, demokrasi ve ulusal güvenlik ile ilgili belirlemeleri şüphesiz hesapverilebilirlik, denetim ve mali denetim kavramlarının liberal demokrasilerde ve antidemokratik toplumlarda farklı şekillerde uygulandığını gösterir niteliktedir.

## 1.5. İSTİHBARAT

İstihbarat kelimesini genel olarak gizem ve gizlilik kavramlarını akla getirmektedir. İstihbarata ilişkin tanımın net olmayışı ve faaliyet alanının doğası gereği gizlilik içermesi bu durumun temel nedenidir. Her ne kadar tanımı net olmasa da istihbarat kelimesinin etimolojisine baktığımızda Arapça kökenli bir kelime olup TDK'da “yeni öğrenilen haber” ve “bilgi” anlamında kullanılmaktadır. İstihbarat kelimesinin farklı dillerde karşılığına baktığımızda anglo sakson toplumlarında “Intelligence” olup anlamı “zeka”, “akıl”, “bilgi” olarak tanımlanır. İstihbarat için fransızcada “işaret, aydınlanma, öğrenme ve öğretme” ifadesini içeren “renseignement”, almancada “haberler” anlamına gelen “nachrichten”, sözcükleri kullanılırken, Rusya ve diğer bazı slav toplumlarında istihbaratla ilgili kelime olarak “güvenlik” karşımıza çıkmaktadır (Tılısbık ve Akbal, 2006, s. 11).

Ülkemizde istihbarattan sorumlu en önemli kurum olan Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı'nca (MİT, 2018a) "*akıl, zekâ, haber, bilgi, işitilen haberler, duyulan şeyler, toplanan haberler, bilgi toplama, haber alma*" istihbarat olarak açıklanmıştır.

ABD Merkezi Haberalma Teşkilatı'na (CIA) göre istihbarat; siyasi karar alıcılar için gerekli bilgiyi sağlamak amacıyla, diğer devletlerin politikalarının ve hedeflerinin öğrenilmesine yönelik yürütülen örtülü bir devlet faaliyeti olarak tanımlanmıştır (Warner, 2007).

İstihbarat kavramı tarihsel olarak, M.Ö. 500'lerde yaşayan Sun Tzu'nın savaş sanatı isimli eserinde faaliyet ve bilgi olarak ayrı ayrı tanımlanmıştır. Faaliyet olarak istihbarat "*Geleceği görmek denilen şey ruhlardan, kamlardan, geçmişteki olaylar ile yapılan karşılaştırmalardan veya hesaplamalardan çıkarılmaz. O, düşmanın içinde bulunduğu durumu bilen insanlardan elde edilmelidir*" şeklinde tanımlanmış, bilgi olarak ise "*Bir hükümdarı veya iyi bir generali başarıya, fethetme ve büyük işler yapmaya götüren, geleceğin görülmesidir.*" şeklinde ifade edilmiştir (Tzu, 1992, s. 96).

11. Yüzyılda Büyük Selçuklu İmparatorluğu yönetiminde istihbaratın ne kadar önemli olduğu Vezir Nizamülmülk'ün “Siyasetname” isimli kitabında şöyle ifade edilmektedir.



*“Hiçbir şeyin hiçbir surette gizli saklı kalmaması ve vuku bulan yahut ayyuka çıkan bir meseleye anında müdahale için kulaklarına çalınan her şeyi padişaha ulaştıracak, tacir, seyyah, sufi, yoksul, sakatatçı kılığında, dört bir yana casuslar salınmalıdır. Nice zamandır valiler, memurlar ve umera isyan ve muhalefete meyleder ve padişah hakkında fenalık ister ve sufi fikirde bulunur. Casus gelip haber verince hemen padişah atına biner ve askerini sevk eder”* (Nizâmülmülk, 2009, s. 100-101).

Napolyon ise; *“İnanın bana, savaşların sonuçları incelendiğinde topçunun, süvarinin, piyadenin kahramanlıkları, casusların şu gözle görünmez lanetli ordusu yanında hiç kalır!”* (Dünya Casusluk Tarihi, I, 1974, s. 1). ifadesini kullanarak istihbaratın ne derece önemli bir devlet faaliyeti olduğunu belirtmiştir.

Ekber Şah ise, XVI. yy’da Hindistan’da, devlet içinde meydana gelen olaylar ile yetkilerini kötüye kullanma eğilimi gösteren yöneticilerin takibi için casuslar görevlendirerek, muhalif kişilerin devlet için zararlı faaliyetlerini engellemiştir (Dünya Casusluk Tarihi, I, 1974, s. 2).

Cengiz Han ise, tarihte istihbarat faaliyetlerini en sistemli kullanan ve istihbaratın imkânlarını en iyi değerlendiren yöneticilerden birisidir. Cengiz Han, yetiştirdiği özel savaşçılarla düşmanın moral gücünü yok ederek modern istihbaratın bir parçası olan psikolojik savaşın etkisini kullanabilmiştir (Doğan, 2013, s. 49).

İstihbaratın akademik alanda tartışılması, Kent’in 1949 yılında yazdığı “Amerikan Dünya Politikası İçin Stratejik İstihbarat” adlı eseri ile başlamıştır. Kent klasik tanımlamasında üç farklı konuya temas eder. Bu üç farklı konu ise; bilgi, bu bilgiyi üreten teşkilat, bu bilgiyi üreten teşkilat tarafından yürütülen faaliyettir. Kent ayrıca istihbaratı, bilginin nitelikli türünün izini süren, kişilerin ya da kurumların oluşturduğu yapı veya kurum olarak tanımlarken, bu kurum ya da yapıların ülkeleri izleme, tarihlerini inceleme, şimdiki zamanlarını ve geleceklerini yorumlamaya hazırlıklı olmaları gerektiğini ifade etmektedir (Kent, 2003, s. 1).

İstihbarata teknik bir kavram olarak baktığımız da ise, çeşitli kaynaklar kullanılarak belirlenen konularda bilgi toplama, temin edilen bilgilerin ham halden kurtarılarak kıymetlendirilmesi ve yorumlama yapılarak bir sonuç çıkarılmasıdır (Avcı ve Eroğlu, 2004, s.11).

İstihbarat erişilebilen açık veya gizli her türlü kaynaktan, her türlü veri ve bilginin, politika geliştirilmesi veya mevcut geliştirilen politikalara zarar verilmesinin önlenmesi amacıyla, toplandıktan sonra, tasniflendirilmesi, kıymetlendirilmesi ve analiz edilerek değerlendirilmesi sonucu elde edilen bilgiye denir (Özdağ, 2008 s. 31).

Herman'a göre: *“İstihbarat rasyonaliteyi temsil eder ve istihbarat kullanmayı reddeden devlet adamı Aristoteles'ten beri Batılı insanın bilgi ufkunu genişletmek için kullandığı iki araca sırtını döndüğünü bilmek zorundadır. Bunlar akıl ve bilimsel yöntemdir.”* (Özdağ 2002, s. 112).

İstihbarat, bir devletin olması muhtemel her türlü tehlike ve sorunları önceden görebilme yeteneğine sahip olma ve politika geliştirebilmek için karar alıcılara ilgili bilgileri toplama, analiz yapma ve yorumlama faaliyeti olarak değerlendirilmektedir

### **1.5.1. İstihbarat Türleri**

Geçmiş yüzyıllarda istihbarat faaliyetleri sadece savaşa ilişkin askeri anlamda güvenlik istihbaratı faaliyeti olarak değerlendirilirken, küreselleşme ile birlikte serbest piyasa ekonomisinin etkili olmasıyla, ekonomik, sosyal ve kültürel olarak devlet faaliyetini ilgilendiren her alanda ortaya çıkmaktadır.

İstihbarat faaliyetlerinin baş aktörü insan olmakla birlikte, günümüzde klasik düşman tehdidinden farklı boyutlara sahip birçok yeni tehdit ortaya çıkması ayrıca değişen teknolojik gelişmelere bağlı olarak yeni istihbarat teknikleri ve türleri tanımlanmaya başlanmıştır.

İstihbarat türlerine veya çeşitlerine göre yapılan ayırmda, Avcı (2004) istihbaratı, bilgi kaynaklarına göre (açık ve gizli), faaliyetin mahiyetine göre (askeri, milli ve istihbarata karşı koyma) hedefin kaynağına göre (ülke içi ve ülke dışı), kullanılan vasıtalara göre (insan ve teknik), hedef alanları açısından (siyasi, askeri, teknolojik, elektronik, biyografik, bilimsel, sosyal, siber, ekonomik, meteorolojik, ekolojik, arkeolojik, terör) olmak üzere beş ana başlık altında incelemiştir.

Ulusal güvenlik açısından istihbarat ise, zamana ve kullanım alanlarına göre üçe ayrılmaktadır:

- *“Taktik İstihbarat: Güncel olaylar üzerine yapılan istihbarat çalışmasıdır. Stratejik istihbarata göre daha sınırlı seviyede ve daha kısa süreli olarak kullanılır. Örneğin, şunları içerir: düşmanın silahlı kuvvetlerinin kesin savaş düzenini çalışmak; ayrı birimlerin dağıtımlarını izlemek ve savaşta kullanacakları taktik türlerini ve bu taktiklerin en iyi nasıl karşılanabileceğini belirlemek, barış dönemlerinde eğitim egzersizlerini izlemek ve incelemek. Taktik istihbarat bilgileri, esas olarak, askeri istihbarat teşkilatları tarafından toplanmaktadır”* (Rushton, 2015, s.44).

- *“Operasyonel İstihbarat: Eylem özelliği olan daha küçük kurum ve birimlerin belirli bir operasyonu gerçekleştirmeye yönelik olarak ihtiyaç duyduğu istihbarat çeşididir. Stratejik ve taktik istihbarata göre elde edilme ve kullanılma süresi daha kısadır”* (Urhal ve Acar, 2007, s. 210).

- Kent (2003) tarafından teorik alt yapısı oluşturulan stratejik istihbarat *“Büyük ve önemli olaylarda, geniş çaplı ve uzun vadeli bir çalışmayı gerektiren istihbarat olup ülke yönetimleri için uluslararası düzeydeki politikayı ve planları oluşturmak için kullanılır.”* şeklinde tanımlanmaktadır. Kent, stratejik istihbaratı, devletlerin dış politikasının oluşturulmasına yardımcı olan kamusal faaliyet olarak yorumlamaktadır (Kent, 2003, s. 10).

Özdağ (2008) ise, stratejik istihbaratı karar alıcılara büyük resmin görülmesi ile uzun vadeli plan ve politikaların oluşturulmasının sağlanmasında yardımcı olması amacıyla, siyasi karar

alıcıların barış dönemlerinde dış politika ve ulusal güvenlik politikasını oluşturmak için, savaş dönemlerinde ise, hedef belirleme ve nihâî hedefe ulaşma yollarını belirlemek için yapılan istihbarat olarak tanımlamaktadır.

Stratejik istihbarat genel istihbarat yapısı içerisinde karmaşık ve analiz yeteneği gerektiren bir tür olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yapısı ile gerek karar alıcı bürokrat ya da politikacıları gerekse diğer istihbarat türlerini yönlendirici konumdadır. Stratejik istihbarat büyük resimle ilgilenirken taktik ve operasyonel istihbarat, belirlenmiş hedeflere odaklanmaktadır. Bu özelliği ile stratejik istihbarat uzun vadeli çalışmalar gerektirmekte ve çözümler sunmaktadır (Gül, 2016, s.122-123).

Ulusal güvenlik için gerekli en önemli kamusal faaliyet olan istihbaratı tanımlandıktan sonra, toplumsal yaşamda ortaya çıkan güvenlik ve özgürlük dengesinin kurulması ve demokratik toplumlarda siyasi, iktisadi ve toplumsal yaşamın güvenli ve sağlıklı bir biçimde işleyebilmesi, istihbarat servislerinin hesap verilebilirliği, gözetimi ve denetiminin sağlanması ile mümkün görülmektedir. Bu anlamda uluslararası kuruluşların konuya ilişkin görüş ve önerileri, farklı ülkelerin yaşadığı tecrübeler ve yönetsel değişimler bir sonraki bölümün odak noktasını oluşturacaktır.

## 2. BÖLÜM

### İSTİHBARAT, DENETİM, GÖZETİM VE HESAP VERİLEBİLİRLİK

#### 2.1. KAVRAMLAR ARASI İLİŞKİ

Kamusal bir hizmet olan istihbarat, devletlerin varlığı, bağımsızlığı ve gelecek tehditlere karşı koyma kapasitesinin geliştirmesi için önemli bir unsurdur. İstihbarat servislerinin faaliyetleri, aynı zamanda devletlerin çok özel ve gizli bir alanı olması nedeniyle, ulusal güvenliğin korunmasında hatta devletlerin var olmasında hayati bir role sahiptir.

Devletler için zorunlu bir hizmet olan istihbarat faaliyetine ilişkin demokratik ülkeler, istihbarat servisleri üzerinde demokratik bir kontrol sağlamak için gözetim ve denetim mekanizmaları geliştirmektedir. Bu denetimin temel amacı servislerin hukuka uygunluğu, verimliliği ve etkinliğini değerlendirmektir. İstihbarat servislerinde faaliyetlerin gizliliği nedeniyle, etkinliğin ile verimliliğin belirlenmesinde ve arttırılmasında zorluklar bulunmaktadır.

Gill (2016) ile Gill ve Phythian'a (2018) göre demokratik devletlerin çoğunun karşı karşıya kaldığı en büyük zorluklardan biri güvenlik ve özgürlük arasındaki dengeyi oluşturmaktır. Demokratik devletlerde, mevcut devlet kurumlarının halka hesap verebilir olması talep edilir, ancak şeffaflık ve hesap verilebilirlik, ulusal güvenliğe bir tehdit unsuru olarak görüldüğü için istihbarat servislerinde doğru bir şekilde uygulanmamakta veya genellikle uygulanmamaktadır. Bu nedenle gizliliğin korunması ile hukukun üstünlüğünün aynı anda sağlanması adına güvenliğin tesisi ile özgürlüğün korunması arasındaki doğru dengeyi bulmak, tüm devletlerde büyük bir sorun teşkil etmektedir.

Güvenliğin sağlanması ve özgürlüklerin korunması için hukukun üstünlüğünü sağlamak amacıyla istihbarat servislerinin gözetimi ve denetiminin ne şekilde olması gerektiğine ilişkin yapılan akademik çalışmalarda, istihbarat servislerinin denetim, gözetim ve hesap verilebilir olmasının beş nedenden ötürü önemli olduğu vurgulanmıştır (Caparini, 2007, s.3-24,; Born ve Leigh, 2005, s.16-20)

Bu nedenlerden ilki ve en önemlisi, kanunlardır. İstihbarat servislerine, insan haklarına ilişkin kısıtlamalar getiren ve amacı dışında kullanıldığında insan hakları ihlaline neden olabilecek olağanüstü yetkiler kanunlar ile verilebilir. Bu kapsamda, bu tür yetkilerin ulusal ve uluslararası hukuka uygun olarak kullanılmasını sağlamak demokrasi için gereklidir (Caparini, 2007, s.3-24; Born ve Leigh, 2005, s.16-20).

İkinci olarak, ulusal düzeyde, istihbarat servislerinin siyasi ve ideolojik olarak kötüye kullanılma ihtimali daima bir risk oluşturmaktadır, çünkü istihbarat servisleri, iktidarlar için siyasi muhalifler hakkında yasadışı bir şekilde bilgi toplayabilirler (Caparini, 2007, s.3-24; Born ve Leigh, 2005, s.16-20). 1972 yılında ABD’de Demokrat Partinin merkez ofisinin yer aldığı “Watergate” ismiyle bilinen binaya giren hırsızların amacının hırsızlık değil Demokrat Partiye dinleme cihazı yerleştirmek olduğunun ortaya çıkması, ABD tarihinde ilk kez bir başkanı istifaya yöneltmiştir. Watergate skandalının önemli noktalarından biri de ABD Başkanı Richard M. Nixon’ın yardımcılarının FBI’ya baskı yaptıklarının ortaya çıkmasıdır (Çalışkan, 2016, s.132).

Üçüncüsü, istihbarat servislerini çevreleyen gizlilik içerisinde faaliyette bulunma durumunun istihbarat servislerini diğer kamu kurumları için geçerli olan hesap verme sorumluluğu süreçlerinden dışarda tutabilmesidir. İstihbarat servisleri, diğer kamu kurumları gibi dışarıya karşı şeffaf değildirler. Genellikle bilgi edinme ve ikincil mevzuatlarını halka açma zorunlulukları gibi düzenlemelere tabi değildirler. Bu durum medya, STK’lar ve halkın istihbarat kurumlarının çalışmaları hakkında bilgi almasını zorlaştırmaktadır. Kamuya açık olmayan bilgiler ile faaliyette bulunan istihbarat servislerinin bağımsız organlar tarafından denetlenmesine ve gözetim altında bulunmasına ilişkin ilgi giderek daha da artmaktadır (Caparini, 2007, s.3-24; Born ve Leigh, 2005, s.16-20)

İstihbarat servislerinin gözetimi ve denetimine yönelik dördüncü akademik vurgu; tüm kamu kurumlarında olduğu gibi istihbarat servislerinin de kamu kaynağı ile finanse edilmesidir. Bu nedenle tahsis edilen kamu kaynağının harcanmasına ilişkin hesap verilebilirliğin sağlanması gerekli görülmektedir. İstihbarat servislerinin muhbirlerine gizli

ödeme yapma gibi belgelendirilemeyen harcamalarda bulunması, örtülü eylemde bulunma yetkisi ve istisnai kanunlarla mal ve hizmet tedarik edebilmesi, kamu kaynağının hukuka aykırı ya da amacına uygun olmayan bir şekilde kullanım potansiyeli oluşturduğundan, hesap verilebilirliğin sağlanması için ayrı bir denetim ve gözetim mekanizmalarını oluşturmayı gerekli kılmaktadır (Caparini, 2007, s.3-24; Born ve Leigh, 2005, s.16-20).

Beşinci ve son neden ise istihbarat servisleri üzerinde gerekli görülen gözetim ve denetim mekanizmalarının, sıklıkla vurgulanan amaç dışında kullanımın önüne geçilmesini sağlamanın yanı sıra bu servislerin etkin bir şekilde görevlerini yerine getirmelerine de katkı sağlayacak olmasıdır (Caparini, 2007, s.3-24; Born ve Leigh, 2005, s.16-20).

İstihbarat servislerine, özel kanunlarla bilgi toplama, bu bilgileri analiz etme, ulusal güvenlik ve terorizm tehditlerine karşı belirli yetkileri kullanma izni verilmektedir. Bu yetkiler istihbarat servislerinin görevlerini oluşturan bilgi toplama, bu bilgileri analiz etme, ulusal güvenliğin sağlanması, terorizm gibi devletler için varoluş gayesini etkileyecek tehditlere ilişkin müdahaleler ile ilgilidir. İstihbarat servislerince üretilen bilgiler kolluk güçlerinin tehditlere karşı mücadelesinde kritik öneme sahiptir. İstihbarat servislerinin bu gibi işlevleri etkili bir şekilde yerine getirememesi, örneğin bir terorist saldırının olacağına ilişkin bilgi eksikliği, telafisi mümkün olmayan sonuçlara neden olabilir. Bu açıdan, istihbarat servislerinin dış denetimi, istihbarat personelinin mümkün olduğunca etkin çalışmasını sağlamaya yardımcı olacak şekilde gerçekleşmelidir (Caparini, 2007, s.3-24; Born ve Leigh, 2005, s.16-20).

Born ve Leigh (2005) ile Caparini'nin (2007) yukarıda ifade edilen istihbarat, denetim, gözetim ve hesap verilebilirliğe ilişkin genel tespitlerinde en önemli görev şüphesiz yasama erkine düşmektedir. Günümüz modern demokrasilerinde bütçe hakkı açısından vaz geçilmez kurum yasamadır. Bütçelerin tahsisi, uygulanması ve kesinleşmesi süreçlerinde önemli yetkiye sahip olan yasama erkinin istihbarat bütçeleri açısından da bu görevleri yerine getirmesi istihbarat hizmetinin doğasını dikkate alarak yeniden şekillenmektedir. Bu anlamda yasama erkinin istihbarat denetimi ve gözetiminde dikkate alması gereken hususları Born (2004a) aşağıdaki şekilde özetlemiştir (Born, 2004a, s.276-277);

- Parlamentolar güvenlik ve özgürlük arasında dengeyi sağlayan en önemli kurumdur. Özgürlük, her demokrasinin vazgeçilmez unsurları olan temel hakları ifade eder. Bu nedenle bir istihbarat servisi özel yetkilere sahipse, demokrasi için güvenlik ve özgürlük arasındaki denge özel yetkinin sınırları ile belirlenir.
- Genellikle demokratik ve açık toplumlarda, gizliliğe sahip istihbarat ve benzeri kamu kurumlarına karşı vatandaşların belirli bazı kuşkuları ve şüpheleri olabilir. Bu kuşku ve şüpheler, istihbarat servislerinin yasal ve demokratik hedeflere uygun bir şekilde çalıştığına vatandaşları da içeren kamusal tartışma, denetim ve gözetim ile önlenebilir. İstihbarat servislerinin yasalara uygun bir şekilde çalıştığına ve bağımsız bir denetim ve gözetime tabii olduğuna ilişkin kamusal tartışmalar benzeri sorunları ortada kaldırmaktadır.
- Parlamento veya yasama, demokratik modern devletlerde istihbarat servislerini kapalı ve baskıcı bir faaliyet yapısından, şeffaf ve demokratik olarak hesap verilebilir bir devlet hizmetine doğru yönlendirebilir.
- Vergisini ödeyen halk, istihbarat servislerinin bütçelerinin etkili ve verimli olarak, mevzuata uygun şekilde harcandığına dair güvence istemektedir. Devletler böylesine geniş bütçeye sahip bir birimin denetim ve gözetim altında tutulması için parlamentoları yetkili kılmıştır.
- Günümüzde istihbarat hizmetlerinin faaliyet alanı her geçen gün artmaktadır. Soğuk savaş sonrası durumda istihbarat kimyasal silahlar, terörizm, organize suç ve uyuşturucu kaçakçılığı, bilişim suçları ve enerji güvenliği gibi çok boyutlu bir hizmet ve faaliyet alanına dönüşmüştür.

İstihbarat kamusal hizmetinin denetim ve gözetimine ilişkin artan kamuoyu ilgisi ile birlikte, istihbarat servislerinin hedeflerini, demokratik olarak seçilen hükümetlerin hedefleriyle uyumlu hale getirme ihtiyacı, kamuoyunun istihbarat servislerine olan güvenini yeniden tesis etmeyi de önemli hale getirmektedir. İstihbarat faaliyetlerinde, hesap verilebilir bir yapı kurmak ve toplum nezdinde meşruiyeti sağlamak, demokratik devletler için günümüzde gereklilik olarak değerlendirilmektedir (Born ve Leigh, 2007, s. 20-21).



Caparini (2007) tarafından istihbaratın denetimi ve gözetimi ile ilgili yapılan bir çalışmada, istihbarat servislerinin kendine özgü özellikleri, örtülü operasyonları yapma kapasitesi, hassas bilgilerin kontrolü ve gizlilik kapsamında iş görmesi, demokratik ve temel hakların zayıflamasına, hatta özgürlüklerin kısıtlanmasına yol açabileceğinden denetim ve gözetim faaliyetinin kesintisiz olması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca devletlerin siyasal durumunu etkileme açısından büyük potansiyele sahip olan istihbarat servislerinin, denetim ve gözetim mekanizmaları ile kontrol altında tutulmasının ve bu sayede siyasi partiler arasındaki rekabetin etkilenmemesini sağlamanın, devlet faaliyetleri ve demokrasi için de önemli olduğu belirtilmiştir (Caparini, 2007, s. 3-4).

Johnson (2007) istihbaratın denetimi ve hesap verilebilirliğine ilişkin “şok etkisi” kavramını açıklamıştır. Şok etkisi; kamuoyunda ses getiren bir toplumsal olay ya da skandal sonrasında istihbarat servislerinin denetime tabii tutulma yoğunluğunun arttığı, zaman geçtikçe ise yoğunluğun ve denetiminin azaldığı durumu ifade etmektedir. Skandallar ve olaylar sona erdiğinde ise düşük yoğunlukta denetimler devam etmektedir (Johnson, 2007, s. 343-356).

İstihbarat hizmetlerinin denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliği devletin ürettiği diğer kamusal mal ve hizmetlerden oldukça farklı özelliklere ve organizasyon yapılarına ihtiyaç duymaktadır. Bu nedenle daha önce özetlenen akademik çalışmalar ile uluslararası kuruluşların belirlediği ilkeler ve düzenlemeler derinlemesine incelenmesi gereken önemli tecrübelerdir.

## **2.2. İSTİHBARAT SERVİSLERİNİN DENETİMİ VE GÖZETİMİNE İLİŞKİN ULUSLARARASI KURULUŞLARIN İLKE, TAVSİYE VE GÖRÜŞLERİ**

İstihbarat servislerinin hesap verilebilirliğinin sağlanması ve demokratik denetime tabii tutulması konusunun uluslararası kamuoyunda tartışıldığı ve bu konuda görüş birliğinin arttığı yapılan çalışmalardan göze çarpan önemli ve kritik bir konudur. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Konseyi, Avrupa Parlamento ve Meclis Konseyi İzleme Komisyonu, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği, Birleşmiş

Milletler ve Parlamentolar arası Birlik, Avrupa Birliği Venedik Komisyonu, Ulusal Güvenlikle ve Bilgiye Erişim Hakkıyla ilgili Küresel İlkeler (Tshwane İlkeleri) istihbarat servislerinin gözetimi ve denetimi ile ilgili ilkeler ortaya koyarak, istihbarat servislerinin hangi alanlarda denetime ve gözetime tabii tutulması gerektiğini açıklamaya çalışmışlardır (Scheinin, 2010; PACE, 2011; PACE, 2013). İstihbarat servislerinin denetim ve gözetimi ile ilgili ilke ve tavsiye kararları arasında, “BM’nin istihbarat servislerinin gözetimine ilişkin en iyi uygulama önerileri”, “Venedik Komisyonu tarafından güvenlik kuruluşlarının demokratik gözetimine ilişkin rapor” ve “Tshwane ilkeleri”, kronolojik ve akademik olarak uluslararası kuruluşların çalışmaları arasında oldukça kritik öneme sahiptir. Bu çalışmalar ile diğer kurum ve kuruluşlarının ilke ve tavsiye kararlarına ilişkin özet aşağıdaki Tablo-3 sunulmuştur. Tablo-3 sadece istihbarat kurumları için değil asker, polis ve diğer güvenlik birimlerinin sivil denetim ve gözetim ilişkin norm ve standartları göstermektedir.

**Tablo 3: Güvenlik Birimlerinin ve İstihbarat Servislerinin Denetim ve Gözetimi ile ilgili Rapor ve Kararlar**

Kurum	Norm/Standart	Kaynak
Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)	"Asker, polis ve diğer güvenlik güçlerinin demokratik sivil denetimi" (rapor güvenlik sektöründe demokratik yönetiminin ilkelerini sıralamaktadır)"	İnsani Kalkınma Raporu (2002)
Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı (OSCE)	Asker, paramiliter ve iç güvenlik güvenlik birimlerinin yanı sıra istihbarat servislerinin demokratik siyasi denetimi	Güvenliğin Siyasi Askeri Hallerine ilişkin Davranış İlkeleri Rehberi (1994)
Avrupa Konseyi (Parlamente Asamblesi)	Ulusal güvenlik servisleri, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine saygı duymalıdır. Güvenlik servislerinin operasyonel faaliyetlerinden bu haklara gelecek herhangi bir müdahale kanuna dayanmalıdır.	1402 no’lu Tavsiye (1999)
Avrupa Birliği (Avrupa Parlamentosu)	Polisin, askeri güçlerin ve gizli servislerin hukuki hesap verebilirliği	Ajanda 2000,
Amerikalılar Zirvesi 2000 Yılı Gündemi	Silahlı kuvvetlerin ve güvenlik güçlerinin devletlerin hukuki kurumlarına anayasal tabiliği demokrasi için esastır.	Quebec Eylem Planı (2001)

Parlamentolararası Birlik	İstihbarat servislerinin demokratik gözetiminin ilk adımı, istihbarat servislerinin parlamento tarafından onaylanmış kurallar dahilinde oluşturulan net ve açık bir yasal hukuki çerçeveye uyma gerekliliğidir. Bu kurallar servisin yetkilerini, operasyon yöntemlerini ve hangi vasıtalarla hesap vereceğini net bir biçimde belirtmelidir.	Güvenlik Sektörünün Parlamento Eliyle Denetlenmesi: İlkeler, Mekanizmalar, Parlamenterler için el kitabı
Avrupa Birliği (AB)	Ulusal parlamentolararası İstihbarat toplama faaliyetlerinin ve toplanan bilgilerin ne için kullanıldığının daha verimli ve etkili bir parlamento incelemesinden geçirilmesi, parlamentolarca istihbarat sistemlerinde reform yapmak için geliştirilen planların da desteklenmesi gerekir.	113 no'lu karar.
Avrupa Güvenlik ve İş Birliği 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 hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine göre yönetilmelidir.	Kalkınma Yardım Komitesi Kılavuz İlkeler ve Referans Dizisi: 2004

Kaynak: (Born ve Leigh, 2008, s.29).

İstihbarat servislerinin yürüttüğü faaliyetler, ulusal güvenliğin sağlanması ve sürdürülmesinde gerekli en önemli kamusal hizmet olarak görülmektedir. Bunu gerçekleştirmek için gizlilik içinde faaliyetlerini sürdürmeleri gerekmektedir. Bununla birlikte, demokratik ilkeler, istihbarat servislerinin hukuki bir çerçevede yasal olarak net bir şekilde tanımlanmasını ve bu çerçevede gizliliğin korunarak keyfi veya hukuk dışı eylemlere karşı önlem alınmasını talep etmektedir. İstihbarat servislerinin temel amacı politika yapıcılara veya karar alma mekanizmasında bulunanlara ve diğer kamu kurumlarına, ulusal güvenliğin korunması için önlem almalarında yardımcı olacak bilgileri toplamak, analiz etmek ve bu bilgileri ürün haline getirmektir (Scheinin, 2010, s.5). BM İnsan Hakları Komisyonu (BMİHK) (2010) bu amaçları sağlamak, denetim ve gözetim ilişkin sorunları çözmek için gelişmiş ülkelerde istihbarat servislerinin faaliyet türlerini tanımlar ve bu faaliyet ile ulusal güvenlik arasında bağ kurarak istihbarat faaliyetlerinin sınırlandırılması gerektiğini ileri sürer. Ulusal güvenlik kavramı farklı ülkelerde farklı şeyleri ifade etse de ulusal güvenlik ve istihbarat hizmetlerini açıkça belirleyen parlamentolarca belirlenmiş bir kanunun varlığı oldukça önemli ve gereklidir (Schenin, 2010, s.6). Bir başka ifadeyle istihbarat birimlerinin görevleri halka açık bir yasa ile net bir

şekilde tanımlanmalıdır. İstihbarat servislerinin görevleri ile ulusal güvenlik tehditleri kamuya açık mevzuatta tanımlanmalı ve servislerin yetkileri, ulusal güvenlik politikalarında belirtilen meşru ulusal güvenlik çıkarlarını korumakla sınırlanmalıdır. Terörizm bu tehditler arasında yer alıyorsa, dar ve kesin ifadelerle çerçevesi belirlenmelidir (Scheinin, 2010, s.6). Ayrıca yetki ve görevlerin kanunlarla belirlenmesinin yanında tüm istihbarat servisleri, anayasa ve uluslararası insan hakları hukukuna uygun olarak halka açık yasalarla oluşturulmalı ve bu yasalar altında çalışmalıdır. Halka açık olmayan düzenlemeler, insan haklarını kısıtlayan herhangi bir faaliyetin temelini oluşturmamalıdır. BMİHK, istihbarat servislerinin açıkça anayasaya veya uluslararası insan hakları hukukuna aykırı eylemlerde bulunması yasaklanmıştır. Bu yasalar, istihbarat servislerinin yalnızca ülke içi faaliyetlerini değil, aynı zamanda yurtdışındaki faaliyetlerini de kapsamalıdır (Scheinin, 2010, s.7).

Scheinin (2010), Caparini (2007) ve Born ve Leigh (2005) gibi çalışmalara benzer şekilde AB'de (2017) istihbarat servislerine ilişkin temel ilkenin kanun olduğunun altını çizmiştir. AB üyesi devletler açık, spesifik ve kapsamlı istihbarat kanunlarına sahip olmalıdır. Kanunlar, ulusal istihbarat servislerinin yetkileri ile kullanabilecekleri denetim ve gözetim yöntemlerine ilişkin mümkün olduğunca ayrıntılı bir çerçeve koymalıdır. İstihbarata ilişkin oluşturulan kanunlar, sadece temel insan haklarını koruma önlemlerini içermemeli aynı zamanda verilerin toplanması, saklanması ve verilere erişilmesi için gizlilik ile verilerin korunmasına ilişkin garantileri de içermelidir. AB'de istihbarat kanunlarına ilişkin düzenlemeler ve değişiklikler katılımcılık ve şeffaflığı içermelidir. İstihbarat servislerini ilgilendiren düzenlemelerde kamuoyu nezdinde geniş katılımlı istişareler yapılmalı, yasama sürecinin şeffaf olması sağlanmalı, denetim ve gözetim hakkındaki mevzuatlara ilişkin reformlar yapılırken AB standartları başta olmak üzere diğer uluslararası standartlar dikkate alınmalıdır (FRA, 2017, s.11). İstihbarat servislerinin kanunları, bu kanunlardaki düzenlemeler ve değişimler, kanunun verdiği yetki ve kapsam ile diğer kanunlar ve uluslararası anlaşmalar, düzenlemeler ve normlara uyumu öncelikli ve vazgeçilmez bir ilkedir.

İstihbarat hizmetlerinin yasal dayanağından sonra bir diğer önemli konu ilgili kurumların, ilk bölümde kavramsal tanımlarının verildiği, denetim ve gözetimine ilişkin ilke, tavsiye ve düzenlemelerdir. BMİHK'ya göre istihbarat servisleri ulusal yürütme, yasama, yargı ve uzman gözetim kurumlarının bir kombinasyonu tarafından denetlenmelidir. İstihbarat gözetimi için etkili bir sistemde hem istihbarat servislerinden hem de yürütmeden bağımsız en az bir sivil kurumun mevcudiyeti gereklidir. Gözetim kurumlarının ortak görevi, istihbarat servislerinin kanunlara uyumu dâhil olmak üzere yapılan harcamaların etkinliği ve verimliliğinin denetimi gibi tüm idari işlemleri de içeren çok yönlü bir denetimi kapsamaktadır. İstihbarat servislerinin denetimi ve hesap verilebilirliğini sağlamak üzere ülkelerde istihbarat hizmetine özel parlamento gözetim ve denetim komisyonları, yürütme tarafından atanan özel görevli yetkililer ve harcamalarını denetlemek için yüksek yargı organlarına yetki verilmesi önerilmektedir (Scheinin, 2010, s. 8.). AB (2017) ve Eskens vd. (2016, s. 553-557) tüm istihbarat servislerinin yürütme, yasama ve yargı kurumları yanısıra bağımsız uzmanlaşmış bir gözetim ve denetim kurumu tarafından faaliyet öncesi, sırası ve sonrasını kapsayacak şekilde sürekli denetlenmesi ve gözetilmesi gerektiğini ileri sürer. Buradaki gözetim organlarının temel görevi ise yapılan faaliyetlerin yasallığının ve etkinliğinin incelenmesidir. İstihbarat hizmetlerinin denetimi ve gözetiminde BMİHK (2007, 2010), AB (2017), ve akademik çalışmalar çerçevesinde belirlenen ilke ve özellikler aşağıdaki şekildedir;

- İstihbarat servislerinin yetkileri ve kapasiteleri için yeterli bir gözetim ve denetim sağlayacak kurumsal yapılar oluşturulmalıdır. Gözetim ve denetim organlarının bağımsızlığı yasayla güvence altına alınmalı ve uygulamaya konulmalıdır. Devletler, denetim ve gözetim organlarına, çeşitli ve teknik açıdan nitelikli profesyoneller de dâhil olmak üzere yeterli mali ve insan kaynağı tahsis etmelidir (FRA, 2017, s.11-12). İstihbarat servislerinin gözetiminde bağımsızlık istihbarat servislerinden ve hükümetten bağımsız olmayı ifade eder. Bu anlamda yargısal denetim, bağımsız denetim açısından en güvenilir yoldur ve yargının hem denetimi kendi yapması hemde bağımsız denetim üzerinde gözetime sahip olması tercih edilir (Eskens vd. (2016, s.554).

- Gözetim kurumları, kendi başına soruşturma başlatabilmek ve engelsiz veya sınırsız bilgiye erişim hakkı için yeterli yetki, kaynak ve uzmana sahip olmalıdır. Gözetim kurumları, istihbarat servisleri ve kolluk kuvvetleri ile şahitleri dinlemede, dokümantasyon ve diğer kanıtları elde etmede tam bir iş birliği içinde olmalıdır. Kurumlar, çalışmalarını süresince eriştikleri gizli bilgileri ve kişisel verilerin korunması için gerekli önlemleri almalıdır. Bu gereksinimlerin ihlal edilmesi durumunda, denetim veya gözetim kurumlarında görevli personel cezalandırılmalıdır. Kurumlar üyelerine ve personeline gizli bilgilere erişim izni vermeden önce, üyelerini ve personeline güvenlik soruşturması prosedürlerine tabi tutmalıdır (Scheinin, 2010, s.9-10). Toplanılan kişisel bilgilerin kullanımı ve yönetimi ile ilgili olarak ise, denetim ve gözetimin etkin olarak yapılabilmesi amacıyla kamuoyunun bilgisine açık olan yasaların, istihbarat servislerinin elinde tutabileceği kişisel verilerin türleri ve bu verilerin kullanımı, saklanması, silinmesi ve ifşa edilmesine ilişkin hangi ölçütleri içerdiği bilinmelidir (Scheinin, 2010, s.21). Toplanılan bu kişisel bilgiler ile alakalı olarak, istihbarat servisleri tarafından mevcut kişisel verilerin uygunluğu ve doğruluğu hakkında düzenli değerlendirmeler yapılmalıdır. İstihbarat kurumlarının, yanlış olduğu değerlendirilen, gözetim kurumlarının çalışmalarını sonrasında veya muhtemel yasal işlemler sonucunda artık gerek olmadığı değerlendirilen bilgileri silmeleri veya güncellemeleri yasal olarak zorunlu tutulmalıdır (Scheinin, 2010, s.22). Ayrıca istihbarat servisleri tarafından kişisel verilerin kullanılmasını denetlemek için bağımsız bir kurum bulunmalıdır. Bu kurum, istihbarat servisleri tarafından tutulan tüm dosyalara erişim hakkına ve ilgili kişilere bilgi açıklama talimatı vermenin yanı sıra dosyaların veya kişisel bilgilerin imha edilmesine karar verme yetkisine sahip olmalıdır (Scheinin, 2010, s.22). Kişiler, istihbarat servisleri tarafından tutulan kendilerine ait kişisel verilere erişim talep etme imkânına sahip olmalıdır. Bireyler, ilgili bir otoriteye veya bağımsız bir veri veya gözetim kurumuna başvurarak bu hakkı kullanabilirler. Bireylerin, kişisel verilerindeki yanlışlıkları düzeltme hakkı vardır. Bu genel kurallara ilişkin istisnalar kanunla öngörülmüştür ve bu istisnalar istihbarat servislerinin görevini yerine getirilmesi için orantılı, kısıtlı ve kesin gerekli

olmalıdır. Eğer bağımsız bir denetim kurumuna istihbarat servisince kişisel bilgiler verilmiyorsa bu kararın gerekçesi gösterilmek zorundadır (Scheinin, 2010, s.23).

- İstihbari faaliyetin denetimi ve gözetimi önünde önemli bir sorun beşeri bir kısıttır (Eskens vd. 2016, s. 592). Bu açıdan, denetim ve gözetim organları, etkili bir gözetim gerçekleştirmek için yeterli teknik uzman tarafından desteklenmelidir. Gözetim organlarında, istihbarat servislerinin ileri seviye teknik çalışmalarını bağımsız olarak değerlendirmek için gerekli teknik uzmanlığı olan personelin bulundurulması göz ardı edilmemelidir (FRA, 2017, s.12).
- İstihbarat servislerinin denetim ve gözetiminde kamuoyu ile bilgi paylaşımı ve şeffaflık sağlanmalıdır. Bu anlamda AB’de, denetim ve gözetim organlarının görev süreleri, düzenledikleri raporlar ve gerçekleştirdikleri faaliyetler ile yetki alanları şeffaflığı artırmak için kamuoyu ile paylaşılmaktadır (FRA, 2017, s.12). BMİHK, istihbarat servisleri ve gözetim organlarının şeffaflığında aşamaları belirlemiştir. Bu aşamalarda ilk olarak ilgili kişi, sonrasında ise gözetim organları ve sivil toplum bilgilendirilir. Olay öncesi, sırası ve sonrasında istihbarat faaliyetleri hakkında yeterli düzeyde kamuoyuna açıklık sağlanmalıdır. Toplu istatistikler, çalışma yöntemleri ve işlemler hakkında sınıflandırılmış ve ayrıntılı bilgiler ve her koşulda neyin gizli kalacağı hakkında genel bilgiler verilmelidir. Şeffaflık ilkesinin gereği olarak ayrıca denetim ve gözetim organları, sivil toplum ve bireyler, gözetim hakkında bilgi alabilmeli ve bilgiye erişebilmelidir. Gözetim hakkındaki bilgilere ulaşma ve bunlara erişim hakkındaki açık mevzuat, gözetim için bir çerçeve oluşturmalı ve gözetim yetkilerinin kamu tarafından denetlenmesini desteklemelidir (Eskens vd., 2016, s.554).
- İstihbaratta denetim ve gözetimin sürekliliğinin dikkate alınması gerekir. Bu amaçla gözetim organlarının görev sürelerinin birbirini takip eden ve tamamlayan şekilde olması sağlamalıdır. Böylece genel olarak sürekli denetim yapılır ve uygun önlemler alınabilir. Bu tamamlayıcılık gözetim organları arasındaki resmi ve kanuni iş birliği ile gerçekleştirilir (FRA, 2017, s.12). İstihbaratta denetim ve gözetim

süreklilik ile birlikte tüm aşamaları kapsayacak şekilde tasarlanmalıdır. Bu tasarım verilerin toplanması ve verilerin analizi gibi diğer tüm aşamaları da içine alır (Eskens vd., 2016, s.589).

- Denetim ve gözetim içinde yer alan meclis üyeleri, yargı mensupları, avukatlar ve medya çalışanları gibi meslek gruplarının mesleki imtiyazlarını korumak için özel hukuki düzenlemeler oluşturulmalıdır. Bu düzenlemelerin uygulanması bağımsız bir organ tarafından denetlenmelidir (FRA, 2017, s.12).
- Herhangi bir önlem alınmadan önce gözetim uygulanması başlatılmalıdır. İletişimin gizlice izlenmesi gibi istihbarat servislerinin teknolojiyi kötüye kullanma riski söz konusudur ve kötüye kullanım yalnızca bireysel haklar için değil, aynı zamanda bir bütün olarak demokratik toplum için de zararlı sonuçlar doğurabilir. Bu nedenle gözetim bir önlem alınmadan önce uygulanmalıdır (Eskens vd., 2016, s.590).
- Gözetim organları alınan bir önlemin yasadışı olduğunu açıklayabilmeli ve bu durum için tazminat talebinde bulunabilmelidir. Ayrıca buna ek olarak gözetim organları, istihbarat servislerinin faaliyet öncesi veya faaliyet devam ederken aldıkları önlemleri denetim sonucu beklemeden uygulatabilmelidir (Eskens vd., 2016, s.590).
- Gözetim, “iki taraflılık ilkesini”ni içermelidir. “İki taraflılık ilkesi”, vakaların ve bunları ispat eden delillerin taraflarca getirilmesini ifade eden temel bir hukuk ilkesidir. Gizliliğin gerekli olduğu durumlarda kamu çıkarını veya istihbari faaliyetten ve alınan önlemlerden etkilenen bireylerin çıkarlarını savunan özel bir avukat atanması bu ilke çerçevesinde uygulanabilir. Sonuçta bazı faaliyetler işi tehlikeye atmamak adına gizlilik içerisinde başlatılacaktır. Atanan bu avukat sayesinde ortaya çıkabilecek mağduriyete karşı hakkın korunması sağlanabilir (Eskens vd., 2016, s.554).

Denetim ve gözetim kurumlarının temel ilke ve özellikleri dışında kalan ancak istihbarat servislerinin çalışma prensipleri açısından dikkate alınması gereken tavsiye ve öneriler AB



ve BMİHK tarafından son yıllarda yaşanan uluslararası terorizm, göç ve politik sorunlar çerçevesinde dile getirilmektedir. BMİHK bu çerçevede önerilerini aşağıdaki şekilde özetlemektedir:

- İstihbarat servisleriyle alakalı şikâyet mekanizmasının işleyişinde, haklarının bir istihbarat servisinde ihlal edildiğine inanan vatandaş bu durumu bir kamu denetçisine, insan hakları komiserliği veya ulusal insan hakları kuruluşu gibi bir mahkemeye veya doğrudan denetim ve gözetim kurumlarına şikâyet edebilmelidir. Buradaki şikâyet mekanizması sayesinde bir istihbarat servisinin yasadışı eylemlerinden etkilenen birey, gördüğü zararların telafisi de dahil olmak üzere etkili bir çözüm bulabilen bir kuruma başvurabilmelidir. İstihbarat servislerinin faaliyetlerinden kaynaklanan şikâyetlerin ve başvuru taleplerinin ele alınmasından sorumlu kurumların, istihbarat servislerinden ve yürütmeden bağımsız olması gereklidir. Ayrıca bu tip kurumların ilgili tüm bilgilere tam ve engelsiz erişimi bulunmalıdır (Scheinin, 2010, s.10-11).
- İstihbarat servisleri çalışmalarını, insan haklarını ve temel özgürlükleri geliştirmeye ve korumaya katkıda bulunacak şekilde gerçekleştirmelidir. İstihbarat servisleri, vatandaşların cinsiyetlerine, ırklarına, renklerine, dillerine, dinlerine, siyasi veya diğer görüşlerine, ulusal veya toplumsal kökenlerine göre veya diğer statüler nedeniyle hiçbir birey veya gruba karşı ayrımcılık yapamamalıdır. Buna ek olarak istihbarat servislerinin herhangi bir siyasi faaliyete katılmalarını ya da herhangi bir politik, dini, dilsel, etnik, sosyal veya ekonomik grubun menfaatlerini korumak veya teşvik etmek için harekete geçmesini yasaklamalıdır (Scheinin, 2010, s.12).
- Bireysel sorumluluk ve hesap verilebilirlik adına ulusal kanunlar, kanunu veya uluslararası insan hakları hukukunu ihlal eden bir işleme veya ihlal edecek bir emir veren herhangi bir üyeye veya bir istihbarat servisi adına hareket eden herhangi bir kişiye yönelik cezai ve hukuki yaptırımlar önermektedir. Bu kanunlar ayrıca bireyleri bu tür ihlallerden sorumlu tutmak için prosedürler oluşturmalıdır. Bireysel sorumluluğun bir diğer tarafında ise istihbarat servislerinin personeli, ulusal hukuku

veya uluslararası insan hakları hukukunu ihlal edecek emirleri yasal olarak reddetmekle yükümlüdür. Bu tür durumlarda emri reddeden istihbarat servisleri personeline hukuki koruma sağlanmalıdır (Scheinin, 2010, s.14-15). Profesyonellik adına istihbarat servisleri ile denetim ve gözetim kurumları, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına saygıya dayalı kurum kültürünün geliştirilmesi için adımlar atmalıdır. Özellikle istihbarat servisleri kendi personellerini, uluslararası insan hakları hukuku da dâhil olmak üzere ulusal ve uluslararası hukukun ilgili hükümleri konusunda eğitmekten sorumludurlar (Scheinin, 2010, s.17). İstihbarat servisi yöneticileri tarafından iç denetim ile birlikte kurum kültürünü geliştirmeye yönelik çalışmaları yapması BM tarafından önerilmektedir.

- İstihbarat servislerinin tutuklama ve gözaltı yetkileri varsa bu durum yasalar ile düzenlenmeli ve kolluk kuvvetleri ile farklılıkları ortaya konulmalıdır. Bu güçlerin kullanılması, bir kişinin belirli bir cezai suç işlemiş veya bu suçları işlemeye hazır olduğuna dair makul bir şüphenin olduğu durumlarda geçerli olmalıdır. İstihbarat servisleri sadece istihbarat toplama amacıyla kişileri özgürlüğünden mahrum bırakamaz. İstihbarat servisleri tarafından tutuklama ve gözaltı gibi kişiyi özgürlükten mahrum bırakacak herhangi bir güç kullanımının hukuka uygunluğunun yargısal denetimi ve gözetimi de, kolluk kuvveti makamları için geçerli olan denetime tabi olmalıdır. Ayrıca istihbarat servislerine kendi gözaltı tesislerini kurması veya üçüncü şahıslar tarafından işletilen herhangi bir gözaltı tesislerinden yararlanılması izni verilmemelidir (Scheinin, 2010, s.24-26).
- Devletler kendi istihbarat kurumları arasında veya yabancı bir devletin kurumları ile istihbarat paylaşımı kurallarını açıkça yasalarla belirlemelidir. Ulusal kanunlar, hem istihbarat paylaşımının dayandığı anlaşmaları hem de istihbaratın geçici paylaşımını yetkilendirme sürecini ana hatlarıyla belirtmelidir. Yabancı kuruluşlarla yapılan istihbarat paylaşımı anlaşmalarının yanı sıra insan hakları aleyhine önemli etkileri olabilecek istihbarat paylaşımı için idari onay en önemli kavramdır (FRA, 2017, s.13). İstihbarat paylaşım anlaşması yapmadan veya paylaşmadan önce istihbarat servisleri, mevkiidâşlarının insan haklarına ve verilerin korunmasına ilişkin

kayıtlarının yanı sıra mevkidaşlarını idare eden yasal güvenlik önlemleri ve kurumsal kontroller hakkında bir değerlendirme yapılmalıdır. Bilgi aktarmadan önce istihbarat servisleri, paylaşılan herhangi bir istihbaratın alıcının görevi ile alakalı olmasını ve insan haklarını ihlal eden amaçlar için kullanılmamasını sağlamalıdır. İstihbarat paylaşımı da bağımsız gözetim kurumlarının düzenlemelerini ve istihbarat servislerinin yabancı kuruluşlara gönderdiği bilgileri inceleyebilmesi önerilmektedir. (Scheinin, 2010, s.26-28).

Yukarıda uluslararası kuruluşlar ve akademik yazının belirttiği üzere, istihbarat servislerinin denetim, gözetim ve hesap verilebilirlik sürecinde yürütme, yargı, parlamento ve bağımsız kuruluşlar günümüzde varolması gereken ve önerilen en önemli kurumlardır. Parlamentolar ilgili görevlerini özel ihtisas komisyonları aracılığıyla sürdürebilirler. Ancak “Ulusal Güvenlik Küresel İlkeleri ve Bilgi Edinme Hakkı”<sup>2</sup> ve “Açık Toplum Adalet Girişimi” gibi oluşumların ifade ettiği üzere denetim ve gözetim sürecinin temel dayanağı iyi tasarlanmış bir kanunun varlığıdır. Kanun denetim ve gözetime ilişkin tüm paydaşları içine almalıdır. Bu anlamda günümüzde denetim ve gözetim faaliyetleri çerçevesinde “etkili denetim gücü”<sup>3</sup> olarak güçlü bir rol oynayabilecek ulusal insan hakları organları ve kurumları ile sivil toplum örgütleri için denetim alanı genişletilmiştir (FRA, 2017, s.15). Etkin bir hesap verme mekanizmasının bulunması, istihbarat servislerinin yetkilerini kullanma esnasında yasal sınırlar içinde kalmasını sağlayarak, özel hayata müdahale gibi önemli yetkilerin kullanılması durumunda da devlet tarafından dengeli bir kontrol mekanizmasının oluşmasını sağlayacaktır.

Sonuç olarak istihbarat servislerinde hesap verilebilirliğin sağlanmasında denetim ve gözetim; yasalara uyumun sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunması ile kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılmasında en önemli enstrümandır. Bu nedenle, denetim

---

<sup>2</sup> Bu çerçevede ortaya konan ilkeler “Tshwane İlkeleri” olarak adlandırılmıştır.

<sup>3</sup> Belirtilen raporda yer alan standartın tanımında bu üçüncü parti denetim güçleri “watchdog” Türkçe “bekçi köpeği” şeklinde ifade edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. FRA, 2017, s.15.

ve gözetim mekanizmalarının anayasalar, kanunlar veya diğer mevzuat düzenlemeleri ile güvence altına alınması sağlanmalıdır.

### **2.3. İSTİHBARAT SERVİSLERİNDEKİ DENETİM, GÖZETİM VE HESAP VERİLEBİLİRLİK MEKANİZMALARINDA YER ALAN AKTÖRLER**

Güçlü bir istihbarat servisinden yoksun olan bir devlet, ulusal güvenliğine yönelik tehditlere karşı öngörüle bulnamaz ve bu tehditleri önleyemez veya koruyamaz. Bu açıdan istihbarat kamusal hizmeti vazgeçilemez bir devlet faaliyetidir.

İstihbarat servislerinin hesap verilebilirliğinin demokratik devletlerde pratikte en iyi nasıl düzenleneceği ve hangi devlet aktörlerinin sürece dâhil olması gerektiği çok önemli ve hassasiyet gerektiren bir konu olarak değerlendirilmektedir.

İstihbaratın denetim ve gözetiminin ve dolayısıyla hesap verilebilirliğinin neden zor ve hassas bir konu olduğuna ilişkin yapılan bir çalışmada, sorunun istihbarat faaliyetinin doğasından kaynaklandığı ve istihbarat mevzuatlarının kamuya açık ve net olmaması, ayrıca istihbarat, denetim ve gözetim üzerine yapılan çalışmaların azlığından kaynaklandığı belirtilmektedir (Bruneau ve Dombroski, 2006, s. 1-3).

Demokrasi, istihbarat ve hesap verebilirlik üzerine yapılan akademik çalışmalar genellikle gelişmiş ülkeleri içine almaktadır (Gill, 2003; Fluri ve Born, 2003; Born,2004a; Born 2004b; Born ve Leigh, 2005; Born vd., 2005; Caparini, 2007; Baldino, 2010; Gill, 2012; Wills ve Born, 2012; Wegge, 2018).

İstihbarat servislerinin denetim ve gözetim uygulamaları ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermekle birlikte, ülke incelemelerini içeren çalışmalarda, hesap verilebilir bir istihbarat servisinin oluşturulması için denetimin ve gözetimin; yasama, yürütme, yargı, sivil toplum ve medya aktörleri tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir (Born, 2004b, s. 3-4). İstihbarat gözetimi ve denetimi, yalnızca birkaç devlet organının koordineli faaliyeti ile değil, aynı zamanda sivil toplum örgütleri ve medya aracılığıyla aktif bir şekilde toplumun katılımı ve bilgilendirilmesi ile yürütülebilir.

Gelişmiş devletlerde istihbarat servislerinin denetiminde ve gözetiminde genellikle yedi aktör rol oynamaktadır. Bu aktörler, Tablo-4’te görüldüğü gibi istihbarat servislerinin üst düzey yöneticileri, yürütme, yargı, parlamento, ombudsman, yüksek denetim kurumları, medya ve sivil toplumdur. Bu aktörlerin her biri önemli ve çoğunlukla karşılıklı olarak tamamlayıcı denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmektedir (Born ve Mesevage, 2012, s. 8-15).

Özellikle medya ve sivil toplum gibi aktörlerin istihbarat üzerinden yürüttüğü denetim ve gözetim faaliyeti demokratik denetim olarak tanımlanmaktadır. Genelde bir skandal, terör olayı ya da istihbarat başarısızlığı meydana gelmesi durumunda sivil toplum ve medya kuruluşları, dikkatleri istihbarat birimleri ve olası hataları üzerine çekerek, gerekli denetimin yapılmasının sağlanması konusunda bir baskı unsuru yaratmaktadır (Gill ve Phythian, 2018, s. 267; Caparini, 2014, s. 513-514).

Hukukun üstünlüğü ve insan haklarının güvence altına alınması ile kamu kaynağının etkili ve verimli kullanılması için Tablo-4’te denetim ve gözetim sürecinde yer alan aktörlerin üstlendiği sorumluluklara genel olarak özetlenmiştir. Bu sorumlulukların farklı ülkelerde farklı şekilde uygulanabileceği ve Tablo-4’te belirtilen tüm sorumlulukları kapsamayabileceği göz ardı edilmemelidir.

**Tablo-4: İstihbarat servislerinin denetimi ve gözetiminde rol alan aktörler ve sorumlulukları**

Denetim ve Gözetim Organları	Temel Sorumlulukları
İstihbarat servislerinin üst düzey yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İç kontrollerin yapılması ve uygunluğun izlenmesi</li> <li>▪ Hukuk kurallarını ve insan haklarını gözetim bir kurumsal kültürün teşvik edilmesi</li> <li>▪ Özel güç kullanımına ilişkin talepleri gözden geçirmesi ve gerekli izin için harici organlara başvurulması</li> <li>▪ İç ve dış gözetim organlarıyla iş birliğinin sağlanması</li> <li>▪ Yasadışı emir ve destek görevlilerini yasaklayan kuralların uygulanması bu emirlere uymayanların takip edilmesi</li> <li>▪ Gizli tanıkların veya muhbirlerin korunması için prosedürlerin uygulanması ve izlenmesi</li> </ul>

Yürütme	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kıdemli istihbarat servis yönetiminin atanması</li> <li>▪ İstihbarat hizmeti politikaları ve önceliklerini oluşturmak ve ihraç etmek için kılavuzlar yayınlanması</li> <li>▪ İstihbarat servislerinin faaliyetleri hakkında parlamentoya rapor verilmesi</li> <li>▪ İstihbarat servislerinin diğer istihbarat servisleri ile iş birliği yapmasının sağlanması</li> <li>▪ İstihbarat servis bütçelerinin oluşturulması ve harcamaların incelenmesi</li> <li>▪ İstihbarat servislerinin diğer servislerle olan iş birliğinin onaylanması</li> <li>▪ Özel güçlerin kullanımı için taleplerin yetkilendirilmesi</li> <li>▪ Hassas istihbarat operasyonlarının onaylanması</li> </ul>
Parlamente ve Uzman Gözetim Organları	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İstihbarat servisleri ve denetimi için kapsamlı bir yasal çerçeve benimsenmesi</li> <li>▪ İstihbarat hizmet faaliyetlerinin uygunluğunun, yasallığının, etkililiğinin ve verimliliğinin değerlendirilmesi</li> <li>▪ İstihbarat servis bütçelerinin onaylanması ve gözden geçirilmesi</li> </ul>
Yargı	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İstihbarat teşkilatı tarafından yetki verilmesi veya eski yetkilerin gözden geçirilmesi</li> <li>▪ İstihbarat servislerinin faaliyetlerini ilgilendiren cezai, hukuki, anayasal ve idari hukuk davalarının değerlendirilmesi</li> <li>▪ Uzman gözetim organlarının üyeleri olarak hizmet etmek ve bağımsız ve geçici soruşturmalar yapmak</li> </ul>
Ombudsman (Kamu Denetçisi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İstihbarat servislerine yönelik şikâyetlerin değerlendirilmesi</li> <li>▪ İstihbarat servislerinin faaliyetine ilişkin tematik araştırmalara başlanması</li> </ul>
Yüksek Denetim Kurumları	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mali yönetimde yasallık, etkinlik ve etkililik ile ilgili sorunları ortaya çıkarmak ve aynı zamanda mali yönetimin iyileştirilmesi için tavsiyelerde bulunmak</li> <li>▪ Parlamentoda hükümet hesaplarının doğruluğunun ve düzenliliğinin güvence altına alınması, böylece idarecinin parlamentonun iradesine uymasını sağlamaya yardımcı olunması</li> <li>▪ Kamunun kaynağının yasal, uygun, verimli ve etkili bir şekilde harcanacağından emin olunması</li> </ul>
Sivil Toplum ve Medya	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ İstihbarat servisleri ve istihbarat gözetim organlarının politikalarını ve faaliyetlerini araştırmak</li> <li>▪ İstihbarat servisleri tarafından gerçekleştirilen uygunsuz, yasadışı, etkisiz veya verimsiz davranışların tespit edilmesi</li> <li>▪ İstihbarat servislerinin politikaları, faaliyetleri ve gözetim konularında halkı bilgilendirmek</li> <li>▪ İstihbarat servislerinin politikaları ve faaliyetleri ile istihbarat gözetim organlarının çalışmaları hakkında kamuoyu tartışmalarını teşvik etmek</li> </ul>

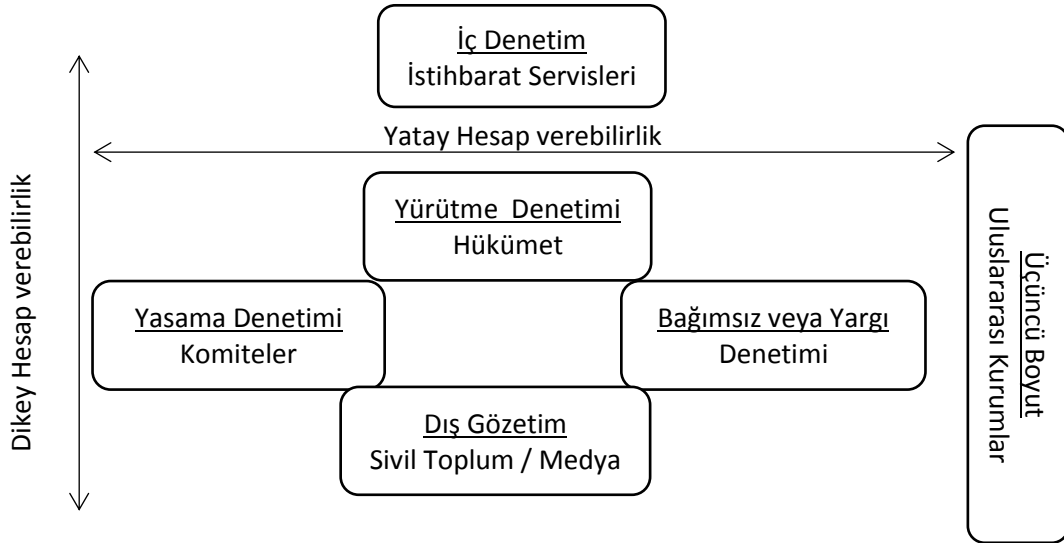
Kaynak: (Born ve Mesevage, 2012, s. 8).

Born ve Leigh'in (2005) çalışmalarını temel alan ve kamu kurumlarının hesap verilebilirliği hakkında daha geniş bir literatürden faydalanan Caparini (2007), çeşitli denetim ve gözetim

düzeyleri arasındaki ilişkiyi incelemiş, istihbarat ve güvenlik kuruluşlarının hesap verebilirliği için Şekil-3'te görüldüğü gibi üç yönlü bir çerçeve ortaya koyarak hesap verilebilirliği; yatay, dikey ve üçüncü boyut olarak tanımlamıştır.

Yatay hesap verilebilirlik, devlet kurumlarının diğer devlet kurumları tarafından denetim altında olduğunu tanımlamak için kullanılmış ve bu nedenle istihbarat servislerinin denetiminin yürütme, yasama ve yargı tarafından gerçekleştiği belirtilmiştir. Dikey hesap verebilirlik, farklı hesap verebilirlik mekanizmaları arasındaki hiyerarşik ilişkileri ifade etmektedir. Yürütme ve yasama gözetim organları tarafından uygulanan erişim düzeyi ile kontrol arasındaki farkı ayırt etmeyi sağlar. Dikey hesap verebilirlik, medya ve sivil toplum kuruluşları gibi devlet dışı aktörler tarafından yapılan incelemeleri ve vatandaşların seçilmiş temsilcileri hesaba katmadaki rolünü de dikkate alır. “Üçüncü boyut” ise yabancı hükümetler, hükümetlerarası ve sivil toplum kuruluşları gibi uluslararası aktörlerin rolünü ifade etmektedir (Caparini, 2007, s. 15-17).

**Şekil-3: İstihbarat Servislerinde Denetim ve Gözetim Seviyeleri ve Hesap verilebilirlik İlişkisi**



Kaynak: (Bochel vd, 2014, s. 5).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Bochel (2014) tarafından Caparini'nin çalışması şekle dönüştürülmüştür.

### 2.3.1. İstihbarat Servislerinin Üst Yönetimi Tarafından Yapılan Denetim

İstihbarat denetimi ve gözetimi öncelikle faaliyeti yürüten servislerin iç denetimi ile başlamaktadır. Burada üst yönetime önemli sorumluluklar düşmektedir. İstihbarat servisinin üst yönetimi denetim sırasında iş birliği yapmazsa, servisteki birim yetkilileri, parlamento komiteleri ve uzman organlar denetim sorumluluklarını yerine getirmekte zorlukla karşılaşılır (Born ve Mesevage, 2012, s. 9). İstihbarat servisi üst yöneticisi, iç denetime gereken önemi veriyorsa, sorun ortaya çıkmadan, hukuk dışı faaliyetler önlenebilmektedir (Wetherall, 2008, s.40).

Üst yönetim, tüm iç denetimden sorumlu birimler ve personelden sorumludur. Ayrıca, üst yöneticiler, şikâyet değerlendirme mekanizmalarının etkili bir şekilde işlev görebilmesi için, gözetim organlarını idari baskılardan izole etmelidir. Üst yönetim yasadışı emir verilmemesi için gerekli tüm önlemleri almalıdır. Kanunsuz emirin ifa edilmeyeceği tüm istihbarat personeli tarafından kültür olarak benimsenmelidir (Born ve Mesevage, 2012). Ayrıca, yasaya aykırılıkları ortaya çıkaran ve hukuksuzluğu rapor eden çalışanlar da korunmalıdır (Born ve Leigh 2005, s. 47).

İstihbarat servislerinde denetim ve gözetim, servis personelinin iç içleyiş kültüründen gelmektedir. Bu nedenle, istihbarat servislerinde görevli personele hukuk dışı emir veya eylemleri haber verme ve düzeltme sorumluluğu vermek, denetim ve gözetimi etkileyen en önemli faktör olarak görülür (Born ve Leigh, 2005, s.46).

2007 tarihli Avrupa Birliği Venedik Komisyonu raporunda, istihbarat servislerinin iç kontrollere uyum ve izlemenin uygulanmasına ilişkin, iç kontrollerin geliştirilmesi ve sürdürülmesinin doğrudan sorumluluğunun üst yöneticiye ait olduğu belirtilmiştir (Venice Commission, 2007). İç denetim, uygun bütçeleme ve kayıt tutma prosedürlerini de içeren çok boyutlu bir yapı olarak değerlendirilmektedir. Üst yönetici iç denetim hizmetlerinin hukuki yetkisi, yürütme tarafından verilen hizmet öncelikleri ve oluşturulan politikalar dahilinde davranışlardan sorumludur (Born ve Mesevage, 2012, s 9-10).



İstihbarat servislerinde, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarına önem veren kurumsal bir kültürün teşvik edilmesi için; kanunlar, yönetmelikler ve diğer yasal düzenlemeler oluşturulması gereklidir. Aynı zamanda, üst yöneticiler, emrinde çalışan personele kanunlara uygunluk ve hesap verebilirlik anlayışını yerleştirmek için, tasarlanmış iç kontrol ve risk değerlendirme programları geliştirmeli ve uygulamalıdır (Born ve Mesevage, 2012, s. 10).

### **2.3.2. Yürütme Denetimi**

İstihbarat servislerinde yürütme denetimi, iyi yönetim ve servisleri kontrol altında tutmak için gereklidir. Bu kapsamda, demokrasilerde istihbarat servislerinin operasyonlarını ve yönetimini denetlemek amacıyla merkezi bir yürütme organı kurulması önem taşımaktadır. Ayrıca istihbarat topluluğunun yanı sıra, istihbarat döngüsünün her aşamasının ve istihbarat ürünü/faaliyetinin de bu denetime dâhil edilmesi gerekmektedir.

Yürütme erki, hesap verilebilirlik zincirinde önemli bir bağ oluşturmaktadır. Devlet teşkilatlanmalarındaki hesap verebilirlik konusundaki öğreti, her bakan, devlet başkanı ya da cumhurbaşkanının, kabinede ve parlamentoda kendi yetkilerinin ve görevlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olmasıdır. Bu öğreti uyarınca, yürütme erki istihbarat servisleri için politika veya hedefler belirlerken, servislerin davranışlarından siyasi olarak sorumludur. Bu anlamda yürütme denetimi, istihbarat servislerince faaliyetlerin yasal, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirildiğini sağlamaktan sorumlu bir yürütme yetkilisine raporlama yapmayı ilke olarak benimsemektedir.

Demokratik devletlerde, istihbarat servislerinin yöneticileri, Cumhurbaşkanı ve ilgili bakanlar gibi yürütme yetkililerine faaliyet raporları hazırlamaktadır. İstihbarat servislerinin genel faaliyet raporlarından gizli bilgiler çıkarılarak bu raporlar kamuya açıklanır.

İstihbarat servislerinin otoritesi ve meşruiyeti, yetkilerin, faaliyetlerin ve harcamaların yasal olarak onaylanmasına dayanmaktadır. Bu anlamda, yasama gözetimi ile etkin bir yürütme

denetimi arasında esaslı bir çatışma mevcut değildir. Dahası yürütme denetimi yasama gözetimini tamamlayıcı bir faaliyettir. Yürütme yetkilileri istihbarat servisleri üzerinde gerçekten denetim ve gözetime ilişkin bir kontrol yetkisine sahiplerse, istihbarat servisi yetkililerini çağırırlar ve servisler tarafından yürütülen faaliyetler hakkında yeterli bilgi sahibi olabilirler. Böyle bir yetkinin eksikliği denetim ve gözetimde sadece yasama erkinin yer almasına sebep olur ve bu durum, harcamalar ve yetkilerin etkin olarak denetim ve gözetiminde zayıf bir ikame durumunu ortaya çıkarır. Oysa yürütme denetimi ve gözetimi yasama denetimindeki gibi olayların gerçekleşmesi sonrasında değil, doğrudan ve gerçek zamanlı olarak harekete geçebilmektedir (Born ve Leigh, 2007, s. 6).

İstihbarat servislerinden sorumlu başkan, cumhurbaşkanı veya bakanın yürütme denetim faaliyetini yerine getirmek için iki tür yetkisinin olması gerekmektedir. Birincisi istihbarat servisleri üzerinde kontrol yetkisi bulunması, ikincisi ise onlardan bilgi talep etmeye yetkin olmasıdır. Yürütme yetkililerinin, istihbarat servislerinin faaliyetlerini ve harcamalarını, parlamento da açıklayabilecek ve hesabını verebilecek kadar yeterli kontrol ve bilgiye sahip olmaları gerekmektedir (Born ve Leigh, 2007, s. 6-7).

Gelişmiş demokratik ülkeler, istihbarat kaynaklarının kullanımı ve tahsisi konusunda yürütme denetimini güçlendirmiştir. Yürütme denetiminin en önemli unsuru, yürütme erkinde merkezileştirilmiş bir birimin kurulması ve istihbarat sürecinin farklı aşamalarında denetimin etkin rol oynamasıdır.

Almanya'da, iç ve dış istihbarat servisleri sırasıyla, Federal Başbakanlık ve İçişleri Bakanına rapor vermektedir. Özellikle de politikanın uygulanmasına ilişkin olarak, yürütmenin operasyonel sorumluluklara sahip olduğunu göstermektedir. Bu nedenle, hassas operasyonel kararlarla ilgili bilgilerin, yürütmenin üyelerinden saklanmaması ve yürütme erkinin her zaman bilgilendirilmesi önemli görülmektedir (Born ve Mesevage, 2012, s.10-33).

Birleşik Krallık istihbaratının yürütme denetimi ve gözetimi Bakanlar Kurulu'na dayanmakla birlikte, İçişleri ve Dışişleri Bakanı ve Başbakan, denetim ve uygulanan

politikaların gözden geçirme işlevi amacıyla tüm istihbarat servislerinden sorumludur (Great Britain, 2010, s.18-28)

Demokratik ülkeler, istihbarat servislerinin faaliyetlerini denetleyen kurumlar/kişiler atamaktadır. Ayrıca, atanan kişiler ile oluşturulan komitelerde eski meclis üyeleri ile bakanlıklardan ve akademik çevreden uzmanlar gibi tecrübeli ve nitelikli kişiler yer almaktadır. İstihbarat servislerinin faaliyetleri ve harcamaları verimlilik, yasallık ve yönetsel kararlar açısından periyodik olarak incelenmektedir.

### **2.3.3. Parlamento ve Uzman Denetim Organları (Yasama Denetimi ve Gözetimi)**

İstihbarat servisleri için parlamento denetimi ve gözetimi, hesap verilebilirliğin sağlanması ve demokrasi açısından hayati öneme sahiptir. Yasama denetimi ve gözetimi öncelikle istihbarat servislerinin politikaları, idari kararları, etkinliği, bütçe ve harcamalarının denetimi ve gözetimi ile ilgilidir. Yasama gözetimi, genellikle gelişmiş ülkelerin parlamentolarında İstihbarat ve Güvenlik Komiteleri (ISC) aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Yasama gözetimi ile faaliyetlerin yasallığı, etkinliği ve verimliliği ortaya çıkarılmaktadır. Bu açıdan, parlamentonun en önemli görevi veya işlevi yasaları yürürlüğe koymak, bütçe kontrolleri yapmak, uygunsuzluk, başarısızlık ve verimsizliği sorgulamaktır.

Yasama gözetimi aynı zamanda servislerin bütçeleri, istihbarat toplamının kapsamı ve niteliği ile ilgilidir. Bu çerçevede, yasama gözetimi, halkın temsilcisi olan milletvekilleri aracılığıyla, istihbarat servislerinin operasyonları, sonuçları ve bütçelerinin, hesap verilebilirliğini kapsamaktadır.

Demokratik devletlerde hükümetin veya yürütme gücünü elinde bulunduranların faaliyetlerinin, yasama organının gözetimi sınırları dışında kalmaması, hesap verilebilirlik açısından önem arz etmektedir. İstihbarat servislerinin yasama gözetimi komiteler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Literatürde parlamento gözetimi komiteleri; genel parlamento

komiteleri, uzmanlaşmış parlamento ve uzmanlaşmış parlamento dışı gözetim komiteleri olarak üçe ayrılmaktadır (Wills vd., 2011, s. 87).

#### 2.3.3.1. Genel Parlamento Komiteleri

Gelişmiş demokratik devletlerde parlamento komiteleri, istihbarat servislerinin çalışmalarını denetleme yetkisine sahiptir. Örneğin, içişleri, güvenlik, adalet ve savunma gibi politika alanlarından sorumlu komiteler, istihbarat servisleri ile ilgili denetimde görev ve fonksiyonlara sahip olabilmektedir. Benzer şekilde, insan hakları ile kesişen konularda komiteler istihbarat teşkilatlarının çalışmalarının özel durumlarını inceleyebilirler. Buna ek olarak, bütçe ve kamu hesaplarından sorumlu komiteler istihbarat servislerinin harcamalarını denetleme yetkisine sahiptir (Wills vd., 2011, s. 87). Bunlar geniş görev alanlarına sahip genel komiteler (içişleri, savunma ve dışişleri komiteleri gibi) ve tek merkezli istihbarat topluluğu olan ihtisas komisyonlarıdır.

Genel komiteler (özellikle bütçe ve harcama alanlarında) istihbarat servisleri konusunda belirli denetim ve gözetim sorumluluklarına sahip olabilmelerine rağmen, istihbarat denetimi ve gözetimi faaliyetinin niteliğinden dolayı büyük bir kısmı, üyeliklerin deneyim ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle uzman komiteler tarafından yürütülür. Bu durumda denetimde istihbaratın gizliliği sağlanarak, denetim parlamentonun tüm üyelerinden ziyade komite üyeleri ile sınırlandırılır (Born ve Mesevage, 2012, s. 11).

#### 2.3.3.2. Uzman Komiteler

Devletler, istihbarat servislerini gözetleme için mecliste geniş yetkilere sahip genel komitelerin özellikle iç güvenlik, ulusal güvenlik ve adalet gibi alanlarda çok uygun olmadığını değerlendirerek, özel uzman denetim komiteleri kurmayı tercih etmişlerdir. Bu tür komiteler, genellikle istihbarat konularını kapsayacak geniş görev alanlarına sahip olan komitelerin alt komitelerinden ziyade meclisin özel ve yetkili komiteleridir (FRA, 2015, s. 40-41).

Uzmanlaşmış parlamento gözetim komiteleri, genellikle bir veya daha fazla istihbarat servisini genel anlamda denetlemeye yetkilidir. Ancak istihbarat servislerinin harcamalarını denetlemek için de yetki verilebilir (Wills vd., 2011, s. 90).

Uzmanlaşmış parlamento gözetim, komiteleri Almanya'da olduğu gibi anayasal olarak düzenlenebilmektedir. Farklı yönetim modellerine göre çeşitli istihbarat servislerini ve faaliyetleri denetleyen komiteler, Alman Bundestag Parlamentosu Kontrol Paneli gibi tek parlamentoda tek bir komisyon şeklinde bulunabilir. Bu yaklaşımın bir diğer varyasyonu, her biri geniş bir servis ve işlev alanını denetlemekle yükümlü olan, iki taraflı bir parlamentonun her iki meclisinde de bir uzman gözetim komitesine sahip olunmasıdır. ABD Kongresi, Senato Seçme Komitesi ve Temsilciler Meclisi Daimi Komisyonu bu varyasyonun örneğidir. Ayrıca, parlamentolar, her biri yalnızca belirli bir servisin gözetiminden sorumlu oldukları birkaç parlamento komitesi oluşturmayı seçmiştir (Born ve Mesevage, 2012, s.11).

Genellikle bütün istihbarat kurumlarının gözetiminde sorumlu tek bir komitenin bulunması görüş farklılığı veya yetki çatışmasının ortaya çıkmasından kaçınmak için iyi bir uygulama olarak görülebilir. Çok sayıda komitenin mevcudiyeti gözetim etkinliğini kaybetme ve gizliliğin zedelenmesi risklerini ortaya çıkarabilmektedir (Born ve Mesevage, 2012, s. 11). Bu nedenle komisyon ve komitelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi, komite ve komisyonlarda yer alan kişilerin denetlenmesi sorunları en aza indirebilecektir.

### 2.3.3.3. Uzmanlaşmış Parlamento Dışı Komiteler

İstihbarat servislerini gözetlemek için, gelişmiş ülkeler uzmanlaşmış parlamento dışı organlar kurmakta olup bunlar uzman gözetim kurumları olarak adlandırılmaktadır. Uzmanlaşmış parlamento dışı gözetim organları, kanunla kurulan ve tam zamanlı olarak denetim ve gözetim yapan komitelerdir. Bu organlar genelde örgütsel ve operasyonel olarak parlamentodan bağımsızdır. Buna göre, hangi konuların araştırılacağı ve rapor edileceğine karar vermek de dâhil olmak üzere, karar verme süreçlerinde özerk olarak hareket etmekte ve çoğunlukla faaliyetlerini yürütmeleri için gerekli olan bütçelere sahiptirler. Bu organlar

genellikle komiteler ya da bir personel tarafından desteklenen bireysel komisyon üyesi olarak da görevlendirilebilmektedir (Wills vd, 2011; FRA, 2015; FRA, 2017).

Uzman gözetim organlarının özelliği üyelerinin uzmanlığından yararlanılmasıdır. Gelişmiş ülkelerde, uzman gözetim organları, emekli ya da görevdeki hakimler, savcılar ve istihbarat servisi başkanları veya uzmanlarından oluşturulmaktadır. Uzman gözetim organlarının bir diğer önemli özelliği üyelerinin siyasi faaliyetlere katılmamalarıdır. Bu nedenle gerçekleştirdiği faaliyetler, parlamento bünyesinde faaliyet gösteren gözetim organlarına kıyasla daha az siyaset içerecek şekildedir. Uzman gözetim organlarına ilişkin literatürde her zaman parlamento gözetim yerine geçmediği, tamamlayıcı bir rol üstlendiği görüşü yer almaktadır. Bu görüşe göre parlamento hükümet eylemlerinin doğrudan incelenmesini amaçlamaktadır (Born ve Mesevage, 2012, s. 11).

Bazı ülkeler yasalar ile söz konusu komitelerin görevlerini, hukuka uygunluk, verimlilik ve etkinliğin tüm yelpazesini kapsayacak şekilde tanımlamıştır. Bazı ülkeler ise bu tür komitelerin yetkilerini sadece hukuka uygunluk ile sınırlandırmıştır. Parlamento ve uzman denetim ve gözetim organları bu görevleri yerine getirebilmeleri için,

- gizli bilgilere erişme gücüne,
- istihbarat servisleri tarafından hazırlanan yıllık ve diğer raporları alma ve inceleme yetkisine,
- yürütme ve istihbarat görevlilerinin yeminli ifadelerine başvurma yetkisine,
- dış uzmanları ve kamunun diğer personelini davet etme gücüne,
- sorumlu bakanlar ve/veya istihbarat yöneticileri ile periyodik olarak görüşme gücüne,
- hem düzenli hem de geçici denetim için yürütme ve istihbarat servislerini ziyaret etme yetkisine,

sahip olması gerektiği belirtilmiştir.

Parlamento dışı uzmanlaşmış gözetim organının örnekleri Norveç ve Kanada devletlerinde görülmektedir. Ulusal güvenlik ve istihbarat alanındaki uzmanlığı olan kişiler veya

toplumda saygı gören kişiler (eski büyükelçiler, bakanlar, parlamenterler) komitede görevlendirilir. Çalışmamızda üçüncü bölümde ayrıntıları ile incelenen ülkeler arasında yer alan Norveç'te, uzmanlaşmış parlamento dışı komite üyeleri parlamento tarafından atanır ve komite raporlarını parlamentoya bildirir (Born, 2004, s. 9).

İstihbarat faaliyetlerinin etkin bir şekilde denetlenmesi ve gözetlenmesinin sağlanması için, hem parlamento hem de parlamento adına gözetim yapan bağımsız komitelerin oluşturulması önemlidir. Yasama gözetiminde etkin rol oynayan üç farklı türdeki parlamento komisyon veya komitelerinin, istihbaratla ilgili Bakanlar veya yürütme yetkililerinin ifadeye çağırabilme yetkisinin bulunması gözetimde etkinliğini arttırmaktadır. Ayrıca, komisyon veya komiteler tarafından talep edilen bilgiler ulusal güvenlik hassasiyetine zarar vermeden gözetlenmelidir (Born ve Leigh, 2005, s. 77).

Yasama gözetiminin komiteler aracılığıyla gerçekleştirilmesi, istihbarat servislerinin meşruiyetini arttırırken demokratik hesap verilebilirlikte artmaktadır. Parlamenterler veya onun atadığı uzmanların katılımıyla gerçekleşen yasama denetimi ile kamu kaynağının belirlenen kriterler çerçevesinde harcanması güvence altına alınabilmektedir.

AB tarafından 2015 yılında yayınlanan “İstihbarat Servislerinin Gözetimi: AB Üye Devletleri'nin Yasal Çerçevesindeki Temel Hak Güvenceleri ve Çözüm Yolları” raporunda 28 AB üyesi devletten 24'ünde parlamento gözetimin bulunduğu; bunların 21'inde uzmanlaşmış parlamento komisyon veya komite gözetiminin yer aldığı, diğerlerinde ise genel komisyon ve komitelere görev verildiği görülmektedir (FRA, 2015, s. 57).

#### 2.3.3.4. Parlamento İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu Üyeliği İçin Güvenlik Soruşturması

Bir şahsın ya da personelin, ulusal güvenliği ilgilendirecek bir göreve uygun olup olmadığının değerlendirilmesi amacıyla kişisel geçmişinin araştırılması süreci, güvenlik soruşturması olarak tanımlanmaktadır.

Ülkemizde 12.04.2000 Tarihli ve 24018 sayılı resmi gazetede yayımlanan Arşiv Araştırması ve Güvenlik Soruşturması Yönetmeliği'nde Güvenlik Soruşturması tanımlamasında, “*Kişinin kolluk kuvvetleri tarafından halen aranıp aranmadığının, kolluk kuvvetleri ve istihbarat ünitelerinde ilişkisi ile adli sicil kaydının ve hakkında herhangi bir tahdit olup olmadığının, yıkıcı ve bölücü faaliyetlerde bulunup bulunmadığının, ahlaki durumunun, yabancılar ile ilgisinin ve sır saklama yeteneğinin mevcut kayıtlardan ve yerinden araştırılmak suretiyle saptanması ve değerlendirilmesi...*” şeklinde ifade yer almaktadır.

Parlamento komisyon üyeliği için güvenlik soruşturmasına tabi olup olunmaması demokratik ülkelerde de tartışma konusudur. Örneğin, Norveç'te Parlamenter Gözetim Komitesi'ne seçilenler Norveç ulusal güvenlik düzenlemelerine ve Norveç'in imza attığı anlaşmalara göre gizlilik derecesi en yüksek bilgilere erişebilmek için güvenlik soruşturmasından geçirileceği ve ardından güvenlik soruşturması sonucunun düzeyine göre yetki verileceği belirtilmiştir (Koritzinsky, 2015, s. 2). Ayrıca, Almanya parlamentosu, savunma ve istihbarat komisyonu üyelerinin güvenlik soruşturmasını talep etmektedir. Bu prosedürlere göre, bir veya birkaç milletvekili, istihbarat ve güvenlik komitesi başkanı ve ayrıca sınıflandırılmış bilgileri olan organları denetlemekten sorumlu denetçilerin, sınıflandırılmış belgelere erişimine izin verilmektedir. Güvenlik soruşturmasının, yüksek bütçeli güvenlik ve savunma bütçeleri için yapılması önem arz etmektedir (Masson vd., 2012, s.22).

#### **2.3.4. Yargı Denetimi ve Gözetimi**

İstihbarat servislerinin hesap verilebilirliğinin sağlanması ile denetimi ve gözetiminde, yasama ve yürütmeden sonra yargı erki de önemli bir rol oynamaktadır. Yargı, aynı zamanda hem anayasanın hem de kanunun nihai koruyucusu olmakta ayrıca inceleme işlevleriyle de denetim ve gözetim faaliyeti yürütmektedir. Yargının bir rolü de istihbarat servislerinin özel yetkilerinin kullanılmasına izin vererek bir denetim fonksiyonu icra etmesidir. Yargı erki, istihbarat servislerine karşı dava açabilir ve gerekirse herhangi bir hukuk dışı faaliyet için çözüm önerileri getirebilir. Yargı kararları neticesinde oluşan



içtihatlar ile mahkemeler, istihbarat servislerinin gelecekteki davranışını kontrol etmek için standartlar oluşturabilmektedir (Born ve Leigh, 2007, s. 14).

Yargı erki, mahkemeler aracılığıyla istihbarat servislerinin kişisel verilere erişimine veya bu verilerin açıklanmasına ilişkin hususlarda karar verir. Birçok demokratik devlette, bireyler ve sivil toplum kuruluşları herhangi bir devlet kurumu hakkında bilgi talep edebilir. Mahkemelerden istihbarat servisleri hakkında veya bunlarla ilgili iddialara ilişkin karar vermeleri talep edilebilir. Bu kararlar, bilgi yasalarına erişim ve özgürlüğe dayanılarak alınmaktadır. Yargı erki aynı zamanda, istihbarat servisleri tarafından tutulan sınıflandırılmış bilgileri yasadışı yollarla ifşa etmekle suçlanan kişilere karşı açılan davalara da bakabilir (FRA, 2015, s. 66).

İstihbarat servislerinin yargısal denetimi, faaliyet için hâkimden önceden izin istemek veya adli incelemeye göndermek için özel soruşturma önlemleri (iletişim tespiti gibi) kullanmak isteyen istihbarat servislerine karşı uygulanır. Bu denetimde iletişimin tespitini içeren istihbarat faaliyetlerinin yasallığına ilişkin bağımsız bir denetim faaliyeti yürütülmektedir (FRA, 2017, s.14).

Sonuç olarak, istihbarat servislerinin denetimi ve gözetiminde yargının rolü, mevzuata uygunluk açısından faaliyetlerin gözden geçirilmesini sağlamak; aksi halde yasaklanacak, ancak belirli koşullar altında gerekli görülen bazı istihbari faaliyetlere izin verilmesine ilişkindir. Diğer taraftan, yürütme tarafından, mevcut veya eski hâkimlerden istihbarat servislerini ilgilendiren geçmiş olaylara veya faaliyetlere ilişkin adli soruşturma yürütmelerinin istenebilmesi de yargı erkinin denetim fonksiyonu olarak görülebilir.

### **2.3.5. Kamu Denetçisi**

Kamu denetçisinin görevi istihbarat servislerinin yürüttüğü faaliyetlere ilişkin, yapılan şikâyetleri araştırmaktır. Kamu denetçisinin bağımsız soruşturma yürütmesi ve soruşturma kapsamında bilgiye erişmek için gerekli hukuki yetkilere sahip olması önem arz etmektedir. Diğer taraftan, demokratik ülkelerde kamu denetçiliği kurumlarınca, istihbarat servisleri ile

ilgili konulara uzmanlık ve kaynak ayırmada yetersiz görülmektedir (Netshitzhe, 2005, s. 25-27).

### **2.3.6. Yüksek Denetim Kurumları**

Yüksek Denetim Kurumlarının temel görevlerinden biri, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın istisnasız tüm devlet kurumlarında uygulanmasını temin etmektir. INTOSAI 1.0.6 nolu standardında, kamu bilincinin artmasıyla birlikte kamu kaynaklarını yöneten kişi ve kuruluşlardan beklenen hesap verebilirliğin giderek arttığı ve bu sürecin etkin bir şekilde uygulanması gerektiği belirtilmiştir.

Yüksek Denetleme Kurumları, demokratik ülkelerde yasal olarak: yasama ve yürütmeden bağımsız olarak oluşturulmuştur. Ayrıca, kurumun en yetkili kişininin bağımsızlığını güvence altına almak için parlamento tarafından atanması, önceden belirlenen bir görev süresinin olması ve denetimlerde tespit ettiği hususlara ilişkin herhangi bir zamanda rapor verebilme yetkisi olması önemli olarak görülmektedir.

Yüksek Denetleme Kurumları iki kategoriye ayrılmaktadır: "mahkeme" modeli (Fransa Sayıştay gibi) ve "büro" modeli (Birleşik Krallık Ulusal Denetim Bürosu ve ABD Government Accountability Office gibi). Yüksek Denetleme Kurumları genellikle istihbarat servislerinin harcamalarının incelemesinden sorumlu dış denetim organlarıdır.

Demokratik ülkelerde, istihbarat servisleri de dâhil olmak üzere kamu kurumlarına yönelik yüksek denetleme kurumları tarafından gerçekleştirilen denetimler, mali, uygunluk ve performans olarak üç şekilde gerçekleşmektedir. İstihbarat servisleri ile ilgili olarak, Yüksek Denetim Kurumları öncelikle iç mali kontrol, risk yönetimi ve muhasebe sistemlerine odaklanan mali ve uygunluk denetimleri yaparlar (Wills, 2012, s.168-175).

İstihbarat servisleri özelinde yüksek denetleme kurumlarınca, tüm mali işlemler denetlenilemediğinden, çoğu bulgularının geçerliliğini değerlendirmek için riske ve

raporlamaya dayalı bir yaklaşım kullanılarak, finansal tabloların yanlış olma riski değerlendirilmektedir (Wills, 2012, s.169-175).

İstihbarat servislerinin performans denetimi, özellikle de sonuçların veya çıktıların belirsizliğinden ve istihbarat çalışmasını karakterize eden faydaların somut olmamasından, ayrıca girdi, faaliyet ve sonucun gizli olmasından dolayı oldukça zordur. Yüksek Denetleme Kurumları, istihbarat servislerinin operasyonel faaliyetlerinin başarısını veya başarısızlığını ölçemediğinden, performansın denetimi yerine mali denetim ve uygunluk denetimi yapmayı tercih etmektedir. Ancak Yüksek Denetleme Kurumlarınca yapılan denetimde istihbarat servislerinin mali ve uygunluk denetiminin sorunsuz olması, performans denetimi açısından başarılı olduğunu göstermez. Örneğin, uygun bir şekilde muhasebeleştirildiği ve ilgili tüm yasa ve düzenlemelere uyduğu için mali ve uygunluk denetiminde geçen büyük bir sermaye projesi (yeni hizmet binaları gibi) veya büyük ölçekli bir satın alma programının performans denetimi ile etkisizliği ortaya konulabilir. Bu anlamda, istihbarat servislerinin faaliyetleri ve bu faaliyetlere ilişkin sonuçların dikkate alınmasından ziyade büyük sermaye projelerinde, büyük ölçekli satınalma programları ve geniş çaplı yapım işlerinde performans denetiminin dikkate alınması gereklidir (Wills, 2012, s.168).

Operasyonların devamlılığını sağlamak, servislerin kullandıkları yöntemi ve haber kaynaklarını korumak için pek çok ülkede istihbarat servislerinin denetimi, özel raporlama mekanizmaları bulunan komite ve komisyonlarca gerçekleştirilmektedir. Birleşik Krallıkta, mali denetlemenin sonuçları hakkında yalnızca Kamu Harcamaları Komitesi ile İstihbarat ve Güvenlik Komitesi başkanları detaylı brifing almaktadır. Bu brifingler harcamaların yasallığı ve verimliliği, servislerin işleyişi ile bütçeyi aşıp aşmadığı üzerine raporlar içermektedir (Wills, 2012, s. 165-168).

Almanya'da ise, 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 Kançılarya'ya (Bundeskanzleramt) ve Maliye Bakanlığı'na rapor eder. İstihbarat servisleri bütçesinin hangi unsurlarının gizli kalması gerektiğine parlamento karar verir (Wills vd. 2011, s. 228).

Bazı ülkeler (Fransa ve ABD gibi) istihbarat servislerinin bazı operasyonel hesaplarını, özellikle belgelendirilmeyen hesaplarını, yüksek denetim kurumlarının denetiminden muaf tutmaktadır. Bu gibi durumlarda, muaf hesapları denetlemek üzere bağımsız bir komite oluşturulmaktadır. Fransa'da, muaf tutulan hesaplar, parlamenterlerden oluşan karma bir grup olan özel fonlar komitesi tarafından denetlenir. ABD'de muaf tutulmuş belgelendirilemeyen hesaplar (yalnızca yürütme organının bir üyesinin belgelendirilmesinden sorumlu olan harcamalar) Kongre istihbarat denetim komiteleri tarafından denetlenebilir (FRA, 2017; Wills, 2012, s.168).

ABD ve Almanya Yüksek Denetim Kurumları incelendiğinde, istisnasız tüm kamu idarelerini denetim kapsamına aldıkları ve hesap verebilir, saydam bir mali yapının oluşması için çok farklı alanlarda denetimlerini gerçekleştirdikleri gözlenmektedir. Savunma ve güvenlikle ilgili gerçekleştirilen işlemler de Yüksek Denetim Kurumları raporlarında yer almaktadır. Amerikan Sayıştay'ı (GAO) denetimlerde düzenlilik denetiminden politika analizine kadar çok kapsamlı denetimler gerçekleştirmektedir (Binici, 2010, s. 115).

GAO 2010 – 2015 stratejik planında belirlenen hedefler arasında askeri faaliyetlerin güçlendirilmesi ve savaşa hazırlanması başlığı altında JSF (Joint Strike Fighter) savaş uçağı projesi, birinci sınıf denizaltı, helikopter (Apache, Blackhawk) gibi büyük projeler ele alınmış; projelerin zamanında tamamlanamaması başarısızlık olarak ifade edilmiş ve iki yıllık gecikmenin maliyeti ortaya konulmuştur (GAO, 2010). Devletin rutin faaliyetlerini raporlamanın yanı sıra GAO, politika yapıcılarını ve kamuoyunu hem ulusun karşı karşıya olduğu mevcut ve muhtemel tehlikeler, hem de çok farklı yüksek riskli alanlar hakkında uyarılmaktadır. Ayrıca GAO, ülke savunması ve güvenliği, sosyal güvenlik, eğitim, çevre, sağlık hizmetleri, beşeri sermaye, posta hizmetleri ve özel emeklilik sistemi gibi çok geniş,

alanları etkileyen gelişmeleri yakından izlemeye devam etmektedir (Binici ve Çalikoğlu, 2011, s. 85).

### **2.3.7. Sivil Toplum ve Medya**

Gelişmiş demokratik ülkelerde STK'lar, lobiler, baskı ve insan hakları grupları, siyasi partiler, mesleki, kültürel gruplar ve medya, istihbarat servislerinin denetimi ve gözetiminde etkin bir rol oynamaktadır. STK'lar tarafından yapılan denetim ve gözetim faaliyeti, bir istihbarat hizmetinin amaçlarının, belirli bir siyasi parti ya da seçkin bir grup için değil, toplumun tamamı için yararlı olmasını sağlamaya yardımcı olabilir. STK'lar, insan hakları ihlaline karşı vatandaşın veya siyasi partilerin konuyu gündemde tutmalarını sağlayabilir. STK'lar, hükümetin politika kararlarına karşı durmak veya desteklemek için hizmet edebilir. STK'lar ve medya aracılığıyla iyi bilgilendirilmiş bir vatandaş, hükümeti duyarlı ve hesap verebilir kılmaya zorlayabilir ve bu sayede denetimi ve şeffaflığı kolaylaştıracak bir yapısal faktör görevi üstlenebilir (Caparini, 2014, s. 513-514).

## **2.4. İSTİHBARAT BÜTÇELERİ, DENETİMİ VE GÖZETİMİ**

Kamu kaynağı tahsis edilen tüm kamu kurumları gibi istihbarat servislerinin mali denetimi, hesap verilebilirliğin sağlanması, demokrasi kültürünün gelişmesi için oldukça önemlidir.

Kamu kaynağının tahsis edilmesi de dâhil olmak üzere, faaliyetlerinde ve harcamalarında katı gizlilik bulunan istihbarat servislerinin niteliği, servislerin faaliyetlerine ilişkin kamuoyu ve vatandaşlar tarafından oldukça sınırlı bir bilgiye sahip olunması, servislerin mal, hizmet ve yapım işleri ile ilgili tedarikinde istisnai yasalar bulunması nedeniyle klasik denetim yöntemleri ile istihbaratın denetimi ve gözetimi mümkün olamamaktadır. Bu nedenle, gizli bilgilere erişim ve kamu kaynağının etkin ve verimli kullanılmasına ilişkin gözetimi yapan parlamento ve yüksek denetim kurumları gibi dış denetim organları ile ilkelerinin önceden belirlendiği iç kontrol sistemlerinin oluşturulması, mali denetim için gereklidir (Lembovska, 2013, s. 6).

Wills (2012)'e göre istihbarat servisleri ve mali denetimde tahsis edilen kamu kaynağının dış denetiminin dört nedenden dolayı önemli olduğunu belirtilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanmaktadır (Wills, 2012, s. 152);

- Demokratik yönetim ilkeleri, kamu kaynağının tahsis edilmesini ve kullanılmasının yakından incelenmesini gerektirmektedir.
- Mali kayıtlar, istihbarat servislerinin davranışları ve performansları hakkında bilgi sağlayabilir.
- İstihbarat servisinin gizliliği, kamunun hizmet etkinliğinin incelenmesini engeller.
- İstihbarat çalışmasının niteliği, kamu kaynağının kötüye kullanılması riski de dahil olmak üzere çeşitli riskleri içermektedir.

Yönetim ve demokratik ilkeler, istihbarat servislerinin mali denetiminde, kamu kaynağının tahsisinde kilit rolün, vatandaşların çıkarlarını ve iradesini temsil eden kurum olarak parlamentoya ait olması gerektiğini belirtmektedir. Bunun altında yatan neden ise kamu kaynağına ait ödenek tahsisatının, halkın seçilmiş temsilcileri tarafından gerçekleştirilmesi ve onaylanması gerektiği düşüncesidir (FRA, 2015-2017; Scheinin, 2010; Wills 2012)

Kamu kurumlarının mali kayıtları, genellikle kurumların faaliyetleri ve performansı hakkında gösterge niteliğindedir. Bu nedenle, mali kayıtlar genellikle varsa yasadışı faaliyetlerde dahil olmak üzere tüm faaliyetlere ilişkin ipuçları ve izler taşımaktadır. İstihbarat servisleri mali denetimi ile gizli gözaltı tesislerinin kurulması, hukuka uygun olmayan ve kayıtsız teknik takip cihazlarının temini ve ülke içerisindeki çeşitli siyasi partilerin gizli fonlanması gibi yasa dışı faaliyetler, istihbarat servislerinin mali kayıtları ile ortaya çıkarılabilmektedir (Lembovska, 2013, s. 6).

İstihbarat kamu hizmeti gizlilik ihtiva ettiği için, kamu kaynağı kullanımı ve bütçelerinin ayrıntıları, diğer devlet kurumlarına benzer şekilde ve aynı derecede kamuoyuna açıklanamamaktadır. Ayrıca, istihbarat servislerinin mal ve hizmet tedarik yöntemi istisnai

kanunlar ile düzenlenmektedir. Bu anlamda kamu denetimine ilişkin sınırlamalar göz önüne alındığında, gizli bilgilere erişimi olan dış denetim organlarının istihbarat servislerinin harcamalarını yakından incelemesi hesap verilebilirliğin sağlanması için gerekli görülmektedir.

İstihbarat faaliyetinin kendine özgü çalışma yöntemi, kamu kaynağının etkinsiz veya yanlış kullanılması riskini arttırmaktadır. İstihbarat servisleri, ulusal güvenliğin korunmasında politika yapıcıların karar alma mekanizmalarına yardımcı olmak için bilgi toplar. Bilgi toplarken çeşitli yöntemler ile kamu kaynağını harcamaktadır. Ancak, harcadıkları kamu kaynağı, değersiz bir bilgiye ulaşma ile sonuçlanabilmektedir. Bu çerçevede istihbarat servislerinde iç kontrollerinin geliştirilmesi, risk değerlendirilmelerinin yapılması ve dış denetim organları tarafından denetlenmesi, kamu kaynağının etkili ve verimli kullanılmasına katkıda bulunabilecektir.

Bir istihbarat operasyonunun maliyetleri genellikle belirlenebilse de ürettiği faydalar çoğunlukla belirgin değildir. İstihbarat toplama, değerlendirme ve raporlamanın sonuçlarının ölçülmesi mümkün değildir. Bu açıdan, sadece yeterli bilgi ve deneyime sahip bir denetim organı, bir istihbarat operasyonunun faydalarını uygun bir şekilde değerlendirebilir.

İstihbarat servislerinin gizlilik içerisinde faaliyet yürütmesi ayrıca, faaliyetlerini belirli kompartımantasyon/bölümlenmeler halinde gerçekleştirmesi nedeniyle, operasyonel detaylar ve kaynakların kimlikleri gibi hassas bilgiler herkesle ve her servis çalışanı ile paylaşılmaz. Hassas bilgi, istihbarat personeli arasında bile olabildiğince az insanla sınırlandırılır. Bununla birlikte, bilgi çemberi ne kadar küçük olursa, kamu güvenliğinin ve kaynağının kötüye kullanılması riski de o kadar yüksektir. Örneğin, bir muhbir hakkında bilgi veren istihbarat görevlisi ile sayısı sınırlıysa, o zaman, bu muhbirlere ödenen paraların zimmetine geçirilme veya hayalet muhbirlere yaratma fırsatı ortaya çıkabilmektedir (Wills, 2012, s.153-154).

İstihbarat servisleri genellikle istisnai kanunlar ile mal ve hizmet temin etmekte, kime ve ne kadar ödeme yapılacağına dair kararlar büyük ölçüde görevlinin (ve belki de bir müfettişin

ya da iç kontrolörün) takdirine bırakılmaktadır. Bu kararlar alınırken, ikili ilişkiler çerçevesinde ödemeler yapılabilmektedir. Konuya ilişkin ABD’de ki Kyle Foggo davası önemli bir örnektir. Foggo CIA için kıdemli istihbarat görevlisi olarak çalışmış ve görevleri arasında, gizli deniz aşırı gözetli tesislerinin inşası da dahil olmak üzere, son derece hassas operasyonlar için mal ve hizmet tedarik etmiştir. Foggo, bu tesislerden bazılarında malzeme temin etmek için, yakın bir arkadaşına bağlı bir şirketle sözleşme yapmıştır. Söz konusu arkadaşına ait şirketle ilişkisi bulunduğu dair soruşturma açılan Foggo’nun soruşturmada, şirketle ilişkisini meslektaşlarından gizlediğini ayrıca ihtiyaçlarını güvенеbileceği bir tedarikçiden temin etmek zorunda olduğunu ve standart bürokratik satın alma prosedüründen kaçınmak istediğini iddia ederek arkadaşının şirketinden mal temin etmeyi haklı göstermeye çalışmıştır. Soruşturma sonucunda, savcılar, Foggo’nun, arkadaşının şirketi ile birden fazla sözleşme yaptığını belirleyerek, temin edilen mal ve hizmetlerin fiyatını daha da arttırdığını tespit etmiştir. Foggo soruşturma sonucunda, pahalı tatiller ve gelecekteki istihdam vaatleri de dahil olmak üzere, çıkar sağlamakla suçlanmış ve yolsuzluktan suçlu bulunarak hapis cezasına çarptırılmıştır (Wills, 2012, s.154).

Mali denetimin önemli olduğuna ilişkin bir diğer neden ise istihbarat servisleri görevlerini icra etmek için pahalı araçlar satın alabilir veya lüks konaklama tesislerini kullanabilirler. İstihbarat servisi personeli bu tür değerli mallar üzerinde kişisel kullanım ve özel menfaat sağlayabilir. Bu tür istihbarat faaliyetine özgü kamu harcamalarının denetimine ilişkin yöntemler geliştirilmesi, kamu kaynağının kullanımı için oldukça önemlidir (Wills, 2012, s.153).

Wills (2012) tarafından istihbarat servislerinin mali yönetim ilkelerine ilişkin yapılan çalışmada;

- Kimler ve hangi süreçte gelir ve harcamalarda yetkilidir? Bu soruyu cevaplarken, kılavuzlar finansal işlemler için açık sorumluluk ve hesap verebilirlik çizgileri oluşturmalıdır.

- İstihbarat harcamalarına izin verilen kullanımlar nelerdir? Bu sorunun cevabı ile ilgili mevzuat uyumlu hale getirildi mi?



- Mali işlemler nasıl yapılmalıdır? Kılavuzlar, örneğin, nakit kullanılması veya elektronik ödeme yapılmasının gerekip gerekmediğini bildirmelidir.
- Hangi finansal kayıtlar tutulmalıdır? Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı ülkelerde kanun, istihbarat servislerinin “onaylanmamış veya belgelendirilmemiş hesaplar” kullanmalarına izin vermektedir (harcamalar, yalnızca bir yönetici şubesinin sertifikasına yönelik olup, bir dizi makbuz karşılığı yapılmaktadır).

gibi sorunların önemli olduğu belirtilmiştir (Wills, 2012, s. 159).

İstihbarat servislerince mali işlemlerine ilişkin raporlar hazırlaması denetim ve gözetim faaliyeti önemlidir. Bu raporlar olmadan, dış denetim organları, denetim işlevlerini etkin olarak yerine getiremeyebilirler. Raporlar; yürütme, yüksek denetleme kurumları ve parlamentoya sunulmalıdır. İstihbarat servisleri, mali raporlarını kamuoyuna açıklarken çalışmaların ve operasyonların gizliliği ile ulusal güvenliği dikkate alıp mümkün olduğunca ayrıntılandırmalıdır. İstihbarat servislerince hangi mali bilgilerin (bütçeler ve mali tablolar dahil) açıklanması gerektiğini ve neyin gizli kalacağını ve/veya olağanüstü muhasebe ve denetim prosedürlerine tabi olabileceğine ait mevzuat düzenlemelerini parlamentolar açık, ayrıntılı ve kapsamlı yapmalıdır (Wills, 2012, s.160-175; FRA, 2017).

Sonuç olarak, istihbarat servislerinin mali kontrolleri ve iç denetimleri ile gözetim süreçleri diğer kamu hizmetlerinden farklılıklar gösterecek şekilde tasarlanması gereken bir modeli ortaya çıkarmaktadır ve bu modelde bütçe şüphesiz en kritik enstrümandır.

#### **2.4.1 İstihbarat Bütçeleri**

Bütçe, bir mali yıl ile sınırlanan ve gelecekteki planlanan gelirleri ve harcamaları detaylandıran ayrıntılı bir enstrüman olup kamu kurumlarının çalışmasını yönlendirmek ve kontrol etmek için kullanılan önemli bir mali araçtır.

Bütçe denetimi ve gözetimi, istihbarat servislerinin yasama ve yürütme erki tarafından yapılan denetimi ve gözetiminin ana unsurlarından biri olarak görülür. Batılı

demokrasilerin çoğu bu tip kontrolün sağlanması için ulusal sistemler geliştirmişlerdir. ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve Almanya'da istihbarat bütçelerinin denetimi ve gözetiminde farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Bu farklılıklar, denetim ve gözetim süreçleri ile kurumların tasarlanmasına ilişkindir ve günümüzde denetim ve gözetimin gerekliliği doğrultusunda ilgili ülkelerde istihbarat bütçelerine ilişkin toplam harcama miktarları kamuoyuna açıklanmaya başlanmıştır.

İstihbarat servislerinin mali denetiminde hangi yöntemin en iyi uygulama olduğunu ileri sürmek oldukça zordur. Bununla birlikte, gelişmiş ülkelerde denetim normlarının ülkeden ülkeye değişmekte olduğu ancak, esas denetimin parlamentolar veya onun adına işlem yürüten yüksek denetleme kurumları tarafından yapıldığı söylenebilir.

İstihbarat bütçelerinin denetiminde, parlamenterlere veya onun adına işlem yapan kurumlara, istihbarat yöneticileri tarafından kamu kaynağının tahsisinden harcanmasına kadar tüm süreçlerde doğru ve zamanında bilgi sağlayacak raporlamanın bulunması durumunda denetimin etkin olacağı ileri sürülmektedir (FRA, 2017, s.11-12)

#### 2.4.1.1. İstihbarat Servislerinin Bütçe Yapıları

Bazı ülkelerde istihbarat servislerinin bütçeleri bütçe kanunu içerisinde ayrı gösterilebilir. Bazı ülkelerde ise istihbarat servislerinin kendi bütçeleri bulunmamakta, bağlı oldukları bakanlığın bütçesi içerisinde yer almakta ve bütçeleri tek bir hizmetin bütçesine ve bazen de tek bir bakanlık içinde birden fazla kamu kurumunun bütçesine atıfta bulunarak yapılmaktadır. Bazı ülkelerde ise istihbarat servisleriyle ilgili tüm harcamalarının bütçede yer almadığı, özellikle personel maaşı ve kırtasiye gibi kalemlerin devlet bütçesinin diğer kısımlarına dahil edildiği görülmektedir (Wills, 2012, s. 155-156).

Genel olarak demokratik ülkelerde istihbarat bütçelerinin kamuya açıklanmasına yönelik üç yaklaşım bulunmaktadır.

Bunlar;

1. Birleşik Krallık ve ABD gibi yalnızca tüm ulusal istihbarat topluluğuna tahsis edilen toplam miktarın kamuya açıklandığı,
2. Almanya ve Yeni Zelanda gibi her bir istihbarat servisi için kurumsal bazda toplam bütçenin kamuya açıklandığı,
3. Avustralya ve Fransa gibi belirli amaçlar için tahsis edilen belirli miktarların açıklandığı,

şeklindedir (Wills, 2012, s. 155-158).

Açıkkası, bu yaklaşımlardan hepsinde, tahsis edilen kaynaklar ile belirli politika hedefleri arasında herhangi bir bağlantı açıklanmamakta ve ulusal güvenlik açısından gizlilik korunmaya çalışılmaktadır.

İstihbarat bütçelerine ilişkin diğer önemli bir konu da bütçe üzerinde parlamentoların tasarruf yetkisinin bulunup bulunmadığıdır. Bu çerçevede, parlamentoların yetkilerinde üç farklı yaklaşım bulunmaktadır.

1. Bütçe yapan parlamentolar: Bütçe üzerinde değişikliğe gitme ya da bütçe önerilerini reddetme yetkisine sahip olup aynı zamanda kendi bütçe teklifini sunabilen parlamentolardır.
2. Bütçe üzerinde etkisi bulunan parlamentolar: parlamentoda bütçe üzerinde değişikliğe gidilebilir.
3. Bütçe üzerindeki etkisi yok denecek kadar az olan parlamentolar: rolü sadece yürütmenin önerdiği bütçeyi onaylamaktır (Born ve Leigh, 2008, s. 120).

Üçüncü bölümde araştırma konusuna dahil edeceğimiz ABD istihbarat bütçesi, ABD hükümeti tarafından yürütülen tüm istihbarat faaliyetlerini finanse etmek için Askeri İstihbarat Programı (MIP) ve Ulusal İstihbarat Programı (NIP) olmak üzere iki bölümde parlamentoya sunulmaktadır. MIP çoğu Savunma Bakanlığı'ndaki istihbarat teşkilatları

tarafından yürütülen ABD askeri operasyonlarını destekleyen istihbarat faaliyetleri ve analizlerine ilişkin ödenekleri içerir. NIP ise genellikle ulusal düzeydeki istihbarat örgütlerini kapsar. Bunlar, Ulusal Güvenlik Ajansı (NSA), Ulusal Uzay-İstihbarat Ajansı Program Yöneticisi (NGA) ve Ulusal Keşif Ofisi (NRO) gibi kurumları da içinde barındırır. ABD’de istihbarat bütçesi, Savunma Ödenekleri Yasasında parlamentoda gizli ve götürü olarak gösterilmektedir. Ancak, Meclis ve Senato Ödenekleri Komitelerinin de her iki bütçe de şeffaf ve ayrıntılı biçimde görüşülmektedir. Savunma Alt Komitelerinin ilgili bütçeler üzerinde değişiklik yapma yetkisi vardır. Meclis ve Senato ödenekleri komiteleri ve Savunma Alt Komiteleri değişiklik sonrasında, ilgili bütçeyi Başkan’ın onay veya vetosu için gönderebilmektedir (Rosenbach ve Peritz, 2009, s.25-26; ODNI, 2018). Parlamento yetkisi açısından ABD istihbarat bütçesi bütçe yapan parlamento sınıfında değerlendirilmektedir.

#### **2.4.2. İstihbarat Bütçelerinin Denetimi**

İstihbarat servislerinin bütçe denetimi çok güçlü bir denetim şeklidir. Yeterli bütçe olmadan istihbarat kurumu etkin bir şekilde çalışamaz. Bu nedenle istihbarat servisleri ihtiyaç duydukları bütçeyi ayrıntılı olarak gerekçeleri ile parlamentolardan talep etmektedirler (Scheinin, 2007, s.15). Bu anlamda, demokratik ülkelerde istihbarat ve bütçe üzerinde en etkin rol oynayan erkin yasama olduğu aşikardır.

İstihbarat bütçelerinin denetimi ve gözetimine ilişkin hususun, istihbarat servislerinin yasalarında açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Bu yasalara dayanılarak, çoğu gelişmiş ülke parlamentosu istihbaratın denetimi ve gözetimi için bütçe denetimi görevi üstlenen komiteler oluşturmaktadır (Wills, 2012, s.160-161).

Almanya’da istihbarat servislerinin bütçesine ilişkin hususlar gizli komite kurulunda tartışılmaktadır. Bütçe komitesinin kendisi yalnızca onaylanan bütçenin toplamını bilmekte, ancak daha fazla ayrıntıya ulaşamamaktadır. Bu düzenleme parlamento bütçeyi onaylama hakkı sağlamakla birlikte gizlilik korunmaktadır. Gizli komite parlamento için istihbarat bütçesinin sorumluluğunu üstlenmektedir (Scheinin, 2007, s.15).

Birleşik Krallıkta harcamaların denetimi ile yetkilendirilmiş istihbarat ve güvenlik komitesi bulunmaktadır. Komite hem Avam Meclisi'nden hem de Lordlar Meclisi'nden alınan dokuz üye ile istihbarat ve güvenlik servislerinin harcama, politika ve yönetimini inceleyebilmektedir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 52).

ABD'de ise istihbarat konusundaki Meclis ve Senato komiteleri, ABD İstihbarat Topluluğunun denetimi ve gözetiminden sorumludur ve ABD yasaları gereği, istihbarat görevlilerinin kamuoyuna karşı sorumlu tutulması konusundaki yükümlülüklerine itici bir güç oluşturmaktadır. Bununla birlikte, istihbarat programlarının çoğu için yapılan harcamalar istihbarat ve ulusal savunma yetkilendirme ve ödenek mevzuatının gizli eklerinde tanımlanmaktadır. Kongre üyelerinin bu eklere ulaşabilmek için özel izin almaları gerekmektedir. Gelişmiş demokrasilerde görüldüğü gibi bütçe denetimi için, demokratik olarak seçilmiş bir parlamento tarafından yasal bir dayanak oluşturulmuştur. Bu mevzuat parlamenterlere istihbarat bütçesini denetleme gücü ve istihbarat harcaması hakkında gizli bilgi edinme hakkını vermektedir (Scheinin, 2007, s.15).

Parlamentolar istihbarat bütçelerinin denetimi ve gözetimi için bütçe döngüsünün her aşamasına aktif olarak katılım sağlayabilmelidir. İstihbarat servislerinin faaliyetleri ulusal güvenliği ilgilendiren konular olması nedeniyle, parlamentolar tarafından genellikle komisyenler aracılığıyla istihbarat servisi bütçelerinin incelemesini kapalı kapılar ardında gerçekleştirir. Ancak parlamentolar denetim ve gözetim faaliyetleri sonuçlarını, raporlar ve açık oturumlar ile ulusal güvenliği ilgilendiren konuları dışarıda bırakmak koşulu açıklaması şeffaflığı ve hesap verilebilirliğe katkıda bulunacaktır.

#### 2.4.2.1. Bütçe Hazırlığı

Bütçe hazırlığı, istihbarat servislerinin faaliyetleri için bütçe tahsis talebinde buldukları aşamadır. Gelişmiş demokrasilerde parlamenterler bütçe hazırlık sürecine doğrudan veya dolaylı olarak katkıda bulunabilmekte ve istihbarat yöneticileriyle resmi veya gayri resmi toplantılar yapabilmektedir (Petrov, 2008, s.38).

Birleşik Krallık'ta, kamu hesapları ile istihbarat ve güvenlik komitesi üyeleri, hükümet ile eş güdüm içerisinde bütçenin hazırlanması için çalışmaktadır. Komite istihbarat bütçesini incelemekte ve genel istihbarat harcaması ile ilgili bilgilere erişebilmektedir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 52)

ABD'de istihbarat bütçesi hazırlık aşamasında istihbarat yöneticileri, istihbarat servislerinin bütçelerini planlama ve talep etme konusunda belirli bir özgürlüğe sahiptir. Resmi bütçe talepleri, nihai istihbarat bütçesi önerileri Kongreye sunulmadan önce gözden geçirilmek için Yönetim ve Bütçe Ofisine iletilmektedir. Hem İstihbarat Senatosu Seçim Komitesi (SSCI) hem de İstihbarat Dairesi Daimî Seçim Komitesi (HPSCI)'nin istihbarat bütçesi üzerinde yetkisi bulunmaktadır. Doğası gereği, yetkilendirme bir denetim işlevidir. Yani, bu süre zarfında, komitelerin istihbarat yöneticileri ile istişarelerde bulunma yetkisi vardır. Kongre'nin bütçe otoritesi, Kongre'nin tahsis ettiği paranın nasıl harcılandığını incelemeye yetkilidir (Petrov, 2008, s. 39).

#### 2.4.2.2. Bütçe Onayı

Bütçe onayı, parlamenterlerin istihbaratla ilgili ödenekleri onaylama aşamasıdır. Bütçenin parlamentoda onaylanma aşamasında, milletvekilleri ve genellikle de istihbarattan sorumlu komite üyeleri, istihbarat yöneticilerinden istihbarat programlarının finanse edilmesinin amaçları ve gerekliliğini açıklamalarını talep edebilmektedir. Parlamenterler genellikle kapalı parlamento oturumu sırasında veya istihbarat, bütçe, ödenek ve mali komite temsilcileriyle gizli toplantılarda, istihbarat bütçesi önerilerini savunmaları için servis yöneticilerini çağırılmaktadır (Petrov, 2008, s. 40).

#### 2.4.2.3. Bütçenin Uygulanması

Parlamentoların, kamu kurumlarının bütçelerini onayladıktan sonra, bütçelerin planlandığı şekilde harcılandığını, denetleme ve gözetleme sorumluluğu bulunmaktadır. İstihbarat servisi bütçelerinin denetimi ve gözetimi, genellikle parlamentoların istihbarat denetim ve gözetim komitesi (veya özel bir gizli komite) tarafından gerçekleştirilir. Ayrıca, parlamento

komiteleri, servislerin mali bilgilerini ayrıntılı olarak incelemek için zamana ve kaynağa sahip olmadığından, yalnızca belirli bir satınalma programı veya harcamalara ilişkin suiistimal iddiaları bulunduğu istihbarat servislerinden mali bilgiler talep etme eğilimindedir. (Wills, 2012, s. 164).

Parlamento komiteleri tarafından gerçekleştirilen denetim ve gözetim uygulamaları, genellikle istihbarat servisleri tarafından hazırlanan ve açıklanan raporlar ile Yüksek Denetim Kurumlarının raporlarının incelenmesine dayanır. Birleşik Krallık örneğinde, milletvekillerinin bütçelerle ilgili denetim ve gözetimi, Ulusal Denetleme Ofisi'nden gelen raporların incelenmesi odaklıdır (Wills, 2012, s. 164-165).

Parlamentoların bütçelerin harcanmasına ilişkin diğer bir rolü ek bütçe veya kurumlar arası ödenek aktarımındadır. ABD'de istihbarat topluluğunun bir kurumu diğer kurumuna para aktarırsa, Kongre'nin istihbarat ve gözetim komiteleri ile bütçe tahsisat komitesine bilgi verilmesi gerekmektedir (Born ve Leigh, 2008, s. 121).

#### 2.4.2.4 Bütçe Denetimi ve Gözetimi

Bütçe denetimi ve gözetimi, parlamenterlerin istihbarat servislerine tahsis edilmiş kamu kaynağını uygun kullanılıp kullanılmadığının belirlenme aşamasıdır. Parlamentolar, harcamaların hesap verilebilirliğini, etkinliğini ve doğruluğunu sağlamak için bütçeyi periyodik olarak denetlemektedir.

Demokratik ülkelerde istihbarat servislerinin faaliyetlerini kontrol etmek için parlamentolar veya yürütme yetkilileri tarafından özellikle bütçeye yasal erişim yetkisi olan genel denetçi atanabilmektedir. Genel denetçi, bağımsız olarak çalışacak kaynaklara sahip olmalıdır. Kural olarak, genel denetçi, herhangi bir zamanda şüpheli istihbarat harcaması tespit etmesi durumunda, meclise veya istihbarat denetim kurullarına rapor verme yetkisine sahip olmalıdır (FRA, 2015).

Parlamento tarafından genel denetçi atamak yerine parlamentonun istihbarat servisi harcamalarının gözden geçirmesi için özel düzenlemeler de yapılmaktadır. Birleşik

Krallıkta, örneğin, Ulusal Denetim Bürosu'nun istihbarat servislerine ilişkin raporları ve görüşleri, yalnızca istihbaratla ilgili komite ile Kamu Hesapları Komitesi'ne sunulmaktadır (Wills, 2012, s.164-165).

ABD'de istihbarattan sorumlu denetim ve gözetim komiteleri, bütçe üzerinde tasarrufta bulunma yetkisine sahiptir. Almanya'da ise parlamentonun, sınıflandırılmış bilgileri içeren bütçeler ve hesaplarla ilgili olarak, meclisin görevlerini yerine getirmek için özel bir komitesi vardır (Born ve Leigh, 2008, s.122).

İstihbarat servislerinin mali denetimi ve gözetiminin, genellikle parlamento uzman komiteleri ile yüksek denetleme kurumları tarafından işbirliği ile gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu çerçevede denetim ve gözetimin etkinliğinin artırılmasında, servislerce parlamento komitelerine mali bilgilere ilişkin düzenli raporlama yapılmasının, ayrıca komiteler ve yüksek denetim kurumları personelinin servislerin mali bilgilerine kısıtlama olmaksızın erişebilme imkanının sağlanmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.



### 3. BÖLÜM

## ÜLKE İNCELEMELERİ

İstihbarat servislerinin mevzuatlarında, kitle iletişim araçlarının gelişimi ve halkın yönetime katılma isteğinin artması ile birlikte, demokrasi, şeffaflık ve hesap verilebilirliğe arttırmaya yönelik reformlar günümüzde yapılmaya çalışılmaktadır. İstihbarat servislerinin görev ve fonksiyonlarının çerçevesini belirleyecek yasal düzenlemeler hayata geçirilerek ve servislerin denetim ve gözetimine ilişkin kurumsal yapılar oluşturularak yapılan reformlar ile istihbarat kamusal hizmetinin hesap verilebilirliği ve şeffaflığı arttılmaya çalışılmaktadır.

İstihbarat servislerinin denetim ve gözetimine ilişkin farklı ülke tecrübelerine odaklanan bu bölümde istihbarat servislerinin yasama, yürütme ve yargı tarafından nasıl denetim ve gözetim altında tutulduğu incelenmeye çalışılmış ve sivil toplum ile medyanın denetim ve gözetim işlevi tez başlığı ve sınırlandırması dikkate alınarak inceleme dışı bırakılmıştır.

İstihbarat kamusal hizmetinin denetimi ve gözetimi hakkındaki yapılan çalışmalarda genellikle denetim ve gözetimin belirli bir yönüne, örneğin bütün gözetim organlarından ziyade parlamento gözetimine odaklanılmaktadır. (Born ve Leigh, 2005; FRA, 2015,) Ayrıca istihbarat servislerinin gözetimini oluşturan çeşitli organlar hakkında yapılan çalışmalar, genellikle ülkelerin karşılaştırmalı incelemesi değil, genel olarak en iyi uygulamaların ortaya çıkarılması yönündedir.

Bu bölümde incelenecek ülkelerde istihbarat servislerinin devlet teşkilatlanmalarındaki konumu ile görev ve faaliyet alanları öncelikli olarak ortaya konulup ardından, servislerin yasal düzenlemeleri ve gözetim mekanizmaları incelenecektir.

İstihbarat servislerinin gözetiminde yer alan gözetim organlarının yetki ve sınırlamalara ilişkin kanunlar incelenerek, literatürdeki temel sorun ortaya konulmaya çalışılmıştır. Nitekim, ikinci bölümde ayrıntılı şekilde ifade edildiği üzere uluslararası kuruluşların ve literatürde yer alan gözetime ilişkin yazının ana odağı istihbarat servislerinin kanuni dayanaklarıdır.

İstihbarat, hesap verilebilirlik, denetim ve gözetim ilişkisi çerçevesinde, bu bölümde farklı kurumsal yaklaşım modellerine ve gelişmiş demokrasiye sahip, istihbaratın gözetimi ile ilgili tarihi geçmişi bulunan, ayrıca yakın zamanda istihbarat reformu gerçekleştiren ve istihbarat kamu harcamalarına ilişkin verilerine erişebildiğimiz Yeni Zelanda, Almanya, Birleşik Krallık, ABD ve Norveç ülkeleri incelenmiştir. Seçilen ülkelerde ulusal güvenlikten sorumlu iç, dış ve teknik istihbarat servislerinin, devlet idari yapılanmasındaki konumu ve nasıl denetlendiği ve gözetlendiği öncelikli olarak açıklanmaya çalışılacaktır. Çalışmada kısıt olarak seçilen ülkelerdeki iç güvenlik görevi yürüten polis teşkilatı ile askeri istihbarattan sorumlu kurumlar değerlendirilme dışı tutulmuştur. Seçilen beş ülkede de genel olarak, istihbarat servislerinin yasama, yürütme ve yargı erkleri tarafından gerçekleştirilen gözetim mekanizmaları ayrıntılı olarak incelenmiştir.

### 3.1. YENİ ZELANDA

Dünya geneline baktığımızda Yeni Zelanda'nın kamu mali yönetimi ve dönüşümü açısından kurumsal yapılanmayı başlatan ilk ülkelerden biri olduğu görülmektedir. Yeni Zelanda “Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği”ne uygun bir sistem geliştirerek, kaynakların kullanımda kalite artışına odaklanmış, muhasebe ve raporlama sistemini performans tabanına göre uyarlamıştır (Reschenthaler ve Thompson 1996, s. 133-134).

Yeni Zelanda'da 1988 yılında “Kamu Sektörü Yasası” yürürlüğe konulmuştur. Yasa ile üst düzey kamu görevlilerinin görev alanları ve tanımları yapılmış ayrıca, başarı kıstasları sözleşmelere bağlanmış, üst yöneticiler performans odaklı sunulabilir somut çıktılar sağlama konusunda zorlanmış ve ülkede başarısız olan görevlilerin görevden alınacağına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Duggett, 2002, s. 4).

Yeni Zelanda İstihbarat Topluluğu (NZIC)'nin çekirdeğini oluşturan ulusal güvenlikten sorumlu iki kurum vardır: Hükümet İletişim Güvenliği Bürosu (GCSB) ve Yeni Zelanda Güvenlik İstihbarat Servisi (NZSIS)'dir (NZIC, 2016).

### 3.1.1. Yeni Zelanda Güvenlik İstihbaratı Servisi

NZSIS 1956 yılında Yeni Zelanda Güvenlik Servisi olarak kurulmuştur. 1969'da Yeni Zelanda Güvenlik İstihbaratı Hizmeti Yasası ile NZSIS'e Yeni Zelanda'yı casusluk, sabotaj ve tehditlerden koruma görevi verilmiştir. 1977'de, terörizmle mücadele görevi eklenmiş ayrıca, 1996 ve 1999'da NZSIS Yasası'nda yapılan değişiklikler ile NZSIS'in göç ve vatandaşlık sağlanması konularında tavsiyeler hazırlama, soruşturma yürütme ve güvenlik soruşturması yapma görevi ile servisin faaliyetleri arttırılmıştır (NZSIS, 2016).

NZSIS, Yeni Zelanda'nın ulusal güvenliğiyle ilgili konularda yetkili sivil bir istihbarat kurumudur. NZSIS, Yeni Zelanda'nın güvenliğini, ekonomik refahını ve zenginliğini savunmak ve geliştirmek için diğer hükümet kuruluşları ve uluslararası ortakları ile yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. NZSIS çalışanları, istihbarat görevlileri, destek personeli ve uzmanlardan (dilbilimciler, teknisyenler, hukuk ve muhasebe- finans) oluşmaktadır (NZSIS, 2016).

### 3.1.2. Hükümet İletişim Güvenliği Bürosu

GCSB, Yeni Zelanda devletinin sinyal istihbaratı (SIGINT) görevini yürütmek ve hassas mesajlarının üçüncü şahıslar (iletişim güvenliği veya COMSEC) tarafından okunmamasını sağlamak için gereken önlemleri almakla görevlidir. GCSB, 1977'de kurulmuş ancak işlevleri ve faaliyetleri gizlenmiştir. GCSB'nin varlığı, 1980'de bakanlar kurulu ve muhalefet liderinin bilgilendirilerek sınırlı bir şekilde açıklanmıştır. 1984 yılında ise GCSB'nin SIGINT fonksiyonunun yürüten bir kurum olarak görev yaptığı kamuoyuna deklare edilmiştir (NZIC, 2016).

2000 yılında, GCSB'nin NZSIS'e benzer yasal bir düzenleme yapılması için kamu istişareleri ile yeni kanun çalışması başlatılmıştır. GCSB, Yeni Zelanda Hükümeti ve kritik ulusal altyapı kurumlarıyla birlikte çalışmaktadır. Yeni Zelanda'daki siber güvenlik bilincini ve anlayışını geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşlarını siber olaylara karşı korumak ve siberle ilgili gerçekleşen herhangi bir olayı araştırmakla görevlendirilmek

üzere 2003 yılında yasal olarak düzenlenmiştir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu, GCSB'ye sinyal istihbaratı ve bilgi sistemleri güvenliği için ulusal otorite rolü verildiğini kamuoyuna açıklamıştır (NZIC, 2016).

2010 yılında, GCSB, SIGINT misyonunu tamamlayan yeni bir analitik disiplin alanına katılmak için coğrafi konum ve görüntü istihbarat (GEOINT) analistleri için reklam yayınlamaya başlamıştır. 2012 yılında, GCSB'ye, bağlı GEOINT NZ birimi kurulmuş ve bu birime coğrafi konum ve görüntü istihbaratı toplama görevi verilmiştir (NZIC, 2016).

### **3.1.3. Yeni Zelanda İstihbaratı Denetim ve Gözetim Mekanizmaları**

Yeni Zelanda küçük bir ada devleti olmasına rağmen, gerek Birleşik Krallık'la bağları gerekse beş göz<sup>5</sup> ülkesinden biri olması nedeniyle, Yeni Zelanda'da istihbarat servislerinin denetim, gözetim ve hesap verilebilirliğe ilişkin bir çok reform gerçekleştirilmiştir.

Yeni Zelanda'da istihbarat kurumlarının hesap verilebilirliği, denetim ve gözetim mekanizması; servislerin kanunlara uygun faaliyet yürütmesi ile özel yetkilerin Yeni Zelandalıların gizlilik haklarına saygı gösterilerek kullanılmasının gerekli olduğu düşüncesi üzerine inşa edilmiştir. İstihbarat servislerinin denetimi ve gözetimi, yasal olarak bağımsız organlar ve özel düzenlemeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yeni Zelanda'da istihbaratın denetimi ve gözetimi Parlamento İstihbarat ve Güvenlik Komitesi, İstihbarat ve Güvenlik Müfettişleri ve Güvenlik Garanti Komiseri tarafından yürütülmektedir (Baldino, 2010, s. 54).

Güvenlik ve istihbarat konularında, denetimden sorumlu olan iki organ vardır. Birincisi İstihbarat ve Güvenlik Komitesi olup statüsü ve gücünü parlamentodan almaktadır. Komite,

---

<sup>5</sup> Birleşik Krallık, ABD, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda arasında SIGINT iş birliği yapılmasını öngören çok taraflı bir anlaşma "Five Eyes/Beş Göz" olarak da bilinir. Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri tarafından Mart 1946'da imzalanmış ve daha sonra Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'yı kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Cox, 2013, s.4-5).

Başbakanın başkanlığında kanuna uygun olarak görev ve faaliyet icra etmektedir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 96).

İkinci organ ise Başbakan'ın başkanlık ettiği Bakanlar Kurulu'dur. İç ve Dış Güvenlik Koordinasyon Kabinesi, güvenlik ve istihbarat konularında Bakanlar Kurulu'na rapor verir. Geleneksel olarak, Başbakan, NZSIS ve GCSB sorumlu bakandır. Bu kurumların yöneticileri Başbakan'a karşı sorumludur (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 96).

### 3.1.3.1. İstihbarat ve Güvenlik Müfettişliği (IGIS)

IGIS, istihbarat servislerinin yasallık, etkinlik, verimlilik ile insan hakları ve gizliliğe ilişkin hususları gözden geçirmekten sorumlu bir denetim birimidir. IGIS, servis faaliyetlerinin yasalarla uyumlu olmasını sağlamak amacıyla, bir istihbarat veya güvenlik birimi ile ilgili şikayetlerde bağımsız bir soruşturma yetkilisidir. IGIS, NZSIS veya GCSB hakkında mevcut veya eski çalışanlar da dahil olmak üzere yapılan şikayetleri incelemektedir (Cullen ve Reddy, 2016, s. 54).

IGIS, Temsilciler Meclisi'nin tavsiyesi üzerine Genel Vali tarafından İstihbarat ve Güvenlik Yasası'nın 6. Bölümü uyarınca, beş yıllık bir süre için atanan bağımsız ve yasal görevlidir. IGIS bağımsız bir soruşturma yürütmesi amacıyla, hakimler ve savcılar için var olan teminat uygulamasına benzer şekilde görevden alınmaya karşı korumaya sahiptir. Genel Müfettiş, yalnızca Genel Vali tarafından, ihmal, görevi kötüye kullanma ya da güvenlik soruşturması nedeniyle görevden alınabilir (IGIS, 2018, s.5-10).

IGIS, İstihbarat ve Güvenlik Komitesine her zaman belirli bir konuda rapor verebilir. Başbakan, rapora ilişkin IGIS ile istişarede bulunarak, Yeni Zelanda'nın güvenliğini ve savunmasını veya Yeni Zelanda hükümetinin uluslararası ilişkilerini etkileyeceğini değerlendirdiği bir konunun rapordan çıkartılmasını talep edebilir. Böyle bir durumda meclis bilgilendirilmelidir. Ayrıca, Başbakan IGIS'ten, herhangi bir başka ülkedeki hükümet veya devlet kurumunun güvenliği veya herhangi bir uluslararası kuruluş

tarafından verilen bilgilerin ve herhangi bir kişinin güvenliğini tehlikeye sokabilecek konuların, rapordan çıkarılması için de talepte bulunabilir (Barker vd. 2017, 35).

IGIS'in yetkisi, 2017 yılında değişikliğe gidilen İstihbarat ve Güvenlik Yasası ile Başbakan'dan bağımsız hale getirilmiştir. IGIS'e hassas operasyonel bilgiler dahil olmak üzere NZSIS tarafından tutulan verileri ve materyalleri görme yetkisi ile denetim ve inceleme işlevlerini yerine getirmek için NZSIS tesislerine ve kayıtlarına erişim hakkı verilmiştir (Barker vd. 2017, s. 35).

IGIS, NZSIS ve GCSB tarafından yürütülen tüm faaliyetlerin yasal mevzuata uygunluğu, özel alana müdahale yetkilerinin uygulanma biçimi, sistemlerin etkinliği ve yeterliliğine ilişkin; uygunluk, bilgi teknolojileri ve sistem denetimi gerçekleştirildiği görülmektedir.

### 3.1.3.2. İstihbarat ve Güvenlik Komitesi

ISC 1996 yılında çıkan İstihbarat ve Güvenlik Yasası uyarınca Yeni Zelanda istihbarat servisleri için Parlamento denetim ve gözetim komitesi olarak kurulmuştur. ISC; etkinlik, verimlilik, bütçe ve politika konularında NZSIS ve GCSB'nin denetimini gerçekleştirmektedir. İstihbarat ve Güvenlik yasası madde 194'e göre, Komitenin üyeleri arasında,

- *Başbakan;*
- *Muhalefet Lideri;*
- *Hükümetteki her partinin lideri ile istişarede bulunarak Başbakan tarafından gösterilen Temsilciler Meclisinin iki üyesi;*
- *Muhalefet lideri tarafından hükümet ya da hükümet partisi ile koalisyon olmayan her partinin lideriyle istişarede bulunarak Başbakanın uygun görüşü ile belirlenen Temsilciler Meclisinin bir üyesi;"*

bulunmaktadır. Komite Başbakan başkanlığında toplanır

Mali inceleme sırasında Başbakan'ın sorumlu olduğu istihbarat ve güvenlik biriminin performansı tartışılırsa toplantı başkanı diğer üyelerden biri olmaktadır. Başkan, olmadığı

zamanlarda başkanlık yapmak üzere Başbakan vekili başkan seçebilmektedir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 99).

ISC'nin, görevleri son şekli 2017 yılında verilen istihbarat ve güvenlik yasasına göre,

- *İstihbarat servislerinin politika, yönetim ve harcamalarını incelemek,*
- *İstihbarat ve güvenlik servisi ile ilgili herhangi bir yasa tasarısını değerlendirmek, istihbarat ve güvenlik biriminin yıllık raporunu almak ve değerlendirmek,*
- *Başbakan tarafından Komisyon'a güvenlik veya istihbarat faaliyetlerinin sonuçlarıyla ilgili verilen rapordaki herhangi bir konuyu değerlendirebilir. Faaliyetleri hakkında Meclise rapor vermek.”*

şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca komite,

“• *İstihbarat ve Güvenlik Müfettişliği yetkisine giren herhangi bir konuda görüş bildirmek;*

• *İstihbarat toplama yöntemleri veya bilgi kaynakları ile ilgili herhangi bir husus da dahil olmak üzere, operasyonel açıdan hassas herhangi bir konuyu sorgulamak;*

• *Bir istihbarat ve güvenlik servisinin faaliyetleri ile ilgili herhangi bir şikayete ilgili olarak başka herhangi bir kanunla çözüme kavuşturulamayan şikayetlerin başlatılması veya iletilmesi*

konularında herhangi bir görev ve faaliyetlerde bulunamaz.

#### İstihbarat ve Güvenlik Komitesinin Yetkileri

• *İstihbarat ve güvenlik servisinin yetkilileri, Komite tarafından talep edilmesi üzerine Komite önüne çıkmak zorundadır.*

• *Komite, başkanın dışında herhangi bir şahsın: komiteye katılmak ve delil sunmak için, komitenin işlemlerine uyan herhangi bir belge veya diğer bilgileri hazırlamak.*

*İstihbarat ve güvenlik teşkilatının başkanının görüşüne göre hassas bilgiler olduğunda ve ifşa edilmediği sürece, belge ve diğer bilgiler Komiteye sunulmalıdır.*

Yeni Zelanda devleti için İstihbarat ve Güvenlik yasası madde 202'ye göre hassas bilgi ile ilgili hususlar aşağıda yer almaktadır.

- Bilginin kaynağının tanımlanmasına veya ayrıntılarının verilmesine neden olabilecek veya bir istihbarat ve güvenlik biriminin kullanabileceği diğer yardım veya operasyonel yöntemler;

- Üstlenilmekte ya da yürütülmekte olan belirli operasyonlar hakkında;

- Yeni Zelanda hükümetinin ilan edilmesiyle sağlanan ve hükümet veya herhangi bir başka ülkenin bir devlet kurumu tarafından sağlanan ve rızası olmadan açıklanması mümkün olmayan bir açıklamanın yapılması durumunda, bunların iznini almadan açıklanması:

- Yeni Zelanda'nın güvenliğini veya savunmasını ya da Yeni Zelanda hükümetinin uluslararası ilişkilerini etkileyecek,

- Yeni Zelanda hükümetine, aşağıdaki konularda güven temelinde bilgi verme ihtimaline ilişkin:

- hükümet ya da bir hükümet servisine;

- herhangi bir uluslararası organizasyona;

- Suçları önleme, soruşturma ve tespit etme ve adil yargılanma hakkı da dahil olmak üzere yasanın korunmasına engel olma;

- Herhangi bir kişinin güvenliğini tehlikeye atma,

konularını içermektedir

2017 yılında son şekli verilen İstihbarat ve Güvenlik Yasası uyarınca, ISC ve IGIS arasında görev paylaşımı arttırılmıştır. ISC, IGIS'den servislerin faaliyetlerinin yasalara uygunluğuyla ilgili bir soruşturma yürütmesini talep edebilmektedir. Aynı zamanda ISC IGIS'in yıllık raporunu da incelemekte ve değerlendirebilmektedir (Barker vd. 2017, s. 32).

ISC, Yeni Zelanda devletinin kamu mali yönetim ve kontrolü açısından, mali, uygunluk, sistem ve performans denetimini gerçekleştirmektedir. Ayrıca, uygunluk denetimine ilişkin IGIS ile ortak faaliyet yürütebilmektedir.



### 3.1.3.3. Bakanlık Denetimi

Ulusal güvenlik ve istihbarat bakanı olarak Başbakan, politika düzenlemeleri dahil olmak üzere ulusal güvenlik sistemini yönetmekten sorumludur (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 100).

### 3.1.3.4. Güvenlik Garanti Komiseri

Güvenlik Garanti Komiseri, 1969 yılında kurulmakla birlikte 1999'da yürürlüğe giren Yeni Zelanda Güvenlik ve İstihbarat Servisleri yasası altıncı bölümünde, görev ve faaliyetleri tanımlanmıştır. Komiser, Genel Vali tarafından muhalefet lideri ile Başbakan'ın önerisi üzerine daha önce bir yüksek mahkeme hâkimliği yapmış kişiler arasından atanır. Komiser, NZSIS veya GCSB'ye ilişkin başvurularda Yeni Zelanda vatandaşlarını ilgilendiren bir konu olması durumunda Başbakan'a tavsiyelerde bulunur.

Güvenlik Garanti Komiseri, kritik ağ güvenliği riskleri ile ilgili olarak 2001 yılında çıkarılan Telekomünikasyon Yasası uyarınca incelemeler yapmakla görevlidir. Güvenlik Garanti Komiseri, Yeni Zelanda sakini veya vatandaşı olan kişilere ilişkin iletişime müdahale izinlerinin verilmesinde görevlidir (Baldino 2010, s. 115). Komiser, iletişimlerin tespitinin durdurulmasında yetkilidir (Richardson ve Gilmour, 2016 s. 102).

Güvenlik garanti komiseri, yargı erki adına denetim işlevi yürüterek bilgi teknolojileri, uygunluk ve sistem denetimi faaliyeti de icra etmektedir.

### 3.1.3.5. Yeni Zelanda İstihbarat Servislerinde Mali Denetim

NZSIS ve GCSB'nin mali denetimi, 1984 tarihli Kamu Finansmanı Kanunu ve Yeni Zelanda istihbarat servislerinin finansal raporları hazırlama biçimini düzenleyen 1969 tarihli Güvenlik İstihbarat Hizmet Kanunu kapsamında Yeni Zelanda Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Yeni Zelanda istihbarat servisleri bir önceki mali yıl için raporlar hazırlamakta ve Başbakan'a sunmaktadır. Raporlar, istihbarat kurumlarının operasyonları ve kurumun performans beyanıyla ilgili mali verileri içermelidir. Genel olarak, raporlar bir

önceki mali yılda kurumların performansının değerlendirilmesi için, özellikle de yılbaşında kurumlar için belirlenen hedefler, göstergeler ve standartlar konusunda yeterli bilgiyi sağlamalıdır. Başbakan'ın raporu aldıktan sonra meclise sunması ve en kısa zamanda yayınlaması yasal bir zorunluluktur. Bununla birlikte, istihbarat servislerinin raporları için düzenlemeler farklıdır. Sorumlu bakan, tüm raporu parlamentonun genel kuruluna sunmak yerine, yalnızca üyeleri gizli bilgilere erişebilme için yetkilendirilmiş Parlamento İstihbarat ve Güvenlik Komitesine sunar. Parlamento genel kurulu için bakan, toplam harcama beyanını içermesi gereken, düzeltilmiş bir versiyon hazırlar. Raporun, daha sonra kamuoyuna açıklanan yazılı versiyonu bulunmaktadır (Wills, 2012, s. 160; NZSIS 2018).

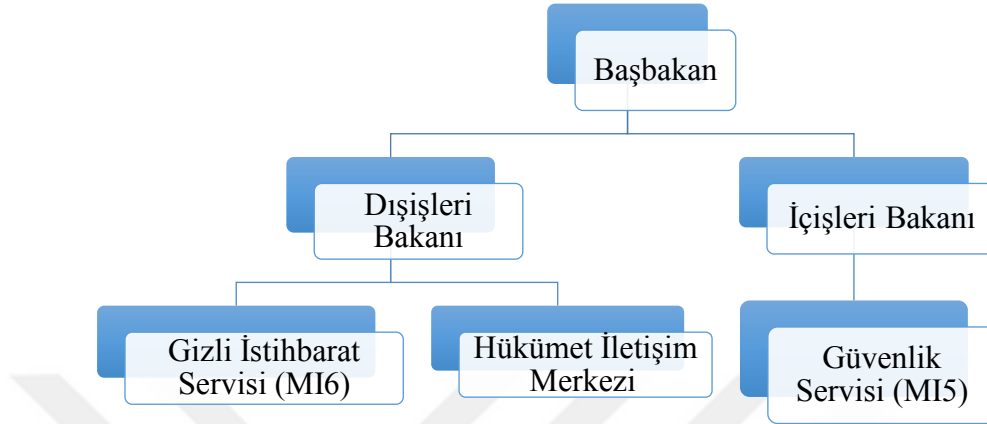
Yeni Zelanda'nın istihbarat servislerinde, Başbakan, ulusal güvenlik ve istihbarattan sorumlu Bakan rolünü üstlenmektedir. Başbakan tarafından belirlenen çerçevede istihbaratın yürütmenin erki denetimini yapmaktadır. Yasama da ise 1996 yılında kurulan ISC önemli rol oynamaktadır ancak, ISC'nin operasyonel konuları incelemesine izin verilmemektedir. Yeni Zelanda'da ISC'nin istihbarat ve güvenlik kuruluşlarının politikaları, yönetimi ve harcamalarına ilişkin soruşturma başlatabilmektedir.

Yeni Zelanda istihbarat kurumlarının bütçeleri kurum bazında toplam bütçe olarak kamuoyuna açıklanmaktadır.

### **3.2. BİRLEŞİK KRALLIK**

Demokratik parlamenter sistemlerin beşiği olarak adlandırılan Birleşik Krallık'ta, istihbarat topluluğu, sivil üç farklı istihbarat servisinden oluşmaktadır. Dışişleri Bakanı'na bağlı olan dış istihbarattan sorumlu Gizli İstihbarat Servisi (MI6), teknik veya sinyal istihbarattan sorumlu Hükümet İletişim Merkezi (GCHQ) ve İçişleri Bakanı'na bağlı olarak faaliyet gösteren, iç istihbarattan sorumlu Güvenlik Servisi (MI5)'dir.

Şekil-4 Birleşik Krallık Sivil İstihbarat Birimleri



Kaynak: Tarafimca oluşturulmuştur.

MI6 ve GCHQ'nun faaliyetleri 1994 tarihli İstihbarat Servisleri Yasası ile düzenlenmiştir. MI5 ise 1989 tarihli Güvenlik Servisi Yasası'na göre faaliyet icra etmektedir. 2000 tarihli Soruşturma Yetkilerinin Düzenlenmesi Yasasında istihbarat servisleri tarafından kullanılan "özel yetkiler" tanımlanmaktadır. 2000 tarihli Terörizm Yasası, 2001 yılında yürürlüğe giren Anti-Terör, Suç ve Güvenlik Yasası, 2005'te yürürlüğe giren Terörün Önlenmesi Yasası, 2008 yılında yürürlüğe giren Anti-Terör Yasası, 2013 tarihli Adalet ve Güvenlik Yasası Birleşik Krallık istihbarat servislerinin mevzuat düzenlemeleridir. Bu mevzuat düzenlemeleri özellikler "11 Eylül" sonrası daha da belirginleşmiştir.

Ayrıca, Birleşik Krallıkta istihbarat servislerince yürütülecek faaliyetler ve görevler kanunlarla düzenlenmemişse, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ndeki düzenlemelere uygun olarak icra edilmesi gerekmektedir (Eren, 2012, s. 35; Born ve Leigh, 2008, s. 35).

### 3.2.1. Güvenlik Servisi

MI5 ulusal güvenlik, terörizm, casusluk ile Birleşik Krallığın ekonomik refahını etkileyecek tehditlerden korumakla görevlidir. MI5'in görevlerinin net tanımı ilk kez 1989 tarihli Güvenlik Servisi Yasası ile düzenlenmiştir. 1989 tarihli güvenlik servisi yasınının 1. maddesinde: *"Ulusal güvenliğin ve özellikle de casusluk, terörizm ve sabotaj tehditlerinden, dış güç temsilcilerinin faaliyetlerinden ve parlamenter demokrasiyi siyasi,*

*endüstriyel veya şiddet yoluyla yıkma ya da zayıflatma amaçlı eylemlerden koruma, polis ve diğer kolluk kuvvetlerine suçun tespitinde önleme faaliyeti yürütme” servisin görevleri olarak tanımlanmıştır. MI5 tarafından:*

*- İstihbarat toplamak, analiz etmek ve değerlendirmek suretiyle tehditleri araştırma;*

*- Tehditlerin kaynaklarını belirleme;*

*- Tehdidin niteliği ve ilgili koruyucu güvenlik tedbirleri hakkında hükümete ve diğer kişilere tavsiyelerde bulunma;*

*- Tehditlerle mücadelede diğer istihbarat kurumlarına, organizasyonlara ve devlet kurumlarına yardımcı olma”*

faaliyetleri icra edilmektedir.

MI5, hükümetin belirlediği alanlarda ve konularda, İstihbarat ve Güvenlik Komitesi tarafından hazırlanan ve Bakanlar tarafından onaylanan istihbari ihtiyaçlar doğrultusunda faaliyetlerini planlamaktadır (Great Britain, 2010, s.11-12).

MI5, 2000 tarihli soruşturma yetkilerinin düzenlenme yasası (RIPA) uyarınca, takip ve gözetleme faaliyetleri, özel mülke izinsiz giriş, dinleme ve iletişim verilerini talep etme yetkilerine haizdir (Great Britain, 2010, s.31).

1989 tarihli güvenlik servisi yasası uyarınca MI5 direktörü, servisin faaliyetlerinden ve etkinliğinden sorumludur. Direktör ayrıca, MI5’in yürüttüğü faaliyetler ve çalışmalara ilişkin parlamentoya ve Başbakanlığa yıllık rapor hazırlamaktadır. Ayrıca, Direktör herhangi bir süre sınırı olmaksızın çalışmalara ilişkin herhangi bir konuda her zaman rapor hazırlama yetkisine sahiptir (Rushton, 2015, s. 12-14).

MI5'in bütçesi, MI6 ve GCHQ bütçelerinin de konsolide edildiği Tek İstihbarat Hesabı'ndan (SIA) karşılanmaktadır. SIA, servislerin talepleri doğrultusunda Bakanlar tarafından hazırlanır. Bu süreç Bakanlara genel devlet harcamaları ile ilgili kararlar doğrultusunda güvenlik ve istihbarat faaliyeti için ne kadar harcama yapacaklarına karar vermeleri ile denetim ve gözetim faaliyeti sağlar (UK, 2016, s. 4-5).

### 3.2.2. Gizli İstihbarat Servisi

Genel olarak tüm Birleşik Krallık istihbarat servisleri gibi faaliyetlerinden dolayı Başbakan'a karşı sorumlu olan MI6, özelde Dışişleri Bakanı'na bağlı olarak çalışmaktadır. 1994 tarihli İstihbarat Servisleri Yasası'na göre MI6, Birleşik Krallığın güvenlik, savunma, suç, dış ve ekonomi politikaları alanındaki çıkarlarıyla ilgili konularda görevli istihbarat birimidir (Born vd, 2005, s.89).

MI6, Dışişleri Bakanı'nın yetkisi altında askeri istihbarat servisi ve GCHQ ile birlikte, dünya çapında istihbarat toplamakla görevlidir. MI6, faaliyetlerini Ortak İstihbarat Komitesi tarafından oluşturulan ve Dışişleri Bakanı tarafından onaylanan, gereklilik ve öncelikler uyarınca icra etmektedir. Ayrıca yabancı istihbarat ve güvenlik servisleriyle iş birliği yapabilmektedir (Özdağ vd., 2016, s. 84-85).

1994 tarihli İstihbarat Hizmetleri Yasasına göre MI6'in görevleri, Birleşik Krallık adaları dışındaki kişilerin eylemleri veya faaliyetleri için bilgi toplamak, dış politika hedeflerini desteklemek için gizli bilgiler edinmek, Birleşik Krallığın dünya üzerindeki çıkarlarına karşı oluşabilecek tehditleri bertaraf etmektir. Birleşik Krallık hükümeti için tehdit kavramı: nükleer, kimyasal, biyolojik ve konvansiyonel silahların çoğalması, terörizm, casusluk ve sabotaj olarak tanımlanır (Rushton, 2015, s. 15).

### 3.2.3. Hükümet İletişim Merkezi

GCHQ ulusal güvenlik, askeri operasyonlar ve kolluk kuvvetleri ile hükümet emirlerini desteklemek, terörizmle mücadele ve suç oranının azaltmasına yönelik istihbarat toplamakla görevlidir (Bozkurt, 2017, s. 40).

Birleşik Krallık istihbarat sisteminde GCHQ'nün iki önemli rolü vardır. Birincisi, Birleşik Krallık Silahlı Kuvvetleri'nin ve istihbarat servislerinin operasyonel kapasitesini desteklemek ve Birleşik Krallık ulusal güvenliğini ve ekonomik refahını destekleyen SIGINT faaliyeti yürütmektir (Rushton, 2015, s. 15).

GCHQ'nün ikinci rolü ise kamu kurumlarına ait hassas bilgilerinin korunması ve güvence altına alınmasıdır. Birleşik Krallık bilgi güvenliğinde ulusal bir teknik otorite olma sorumluluğu üstlenen GCHQ, Birleşik Krallıktaki bilgisayar ağlarını siber saldırılara ve karşı teknik casusluk faaliyetlerine karşı korumakla görevlidir (GCHQ, 2011). Ayrıca, Birleşik Krallığın ulusal altyapısından (enerji, su ve iletişim) sorumlu olan kurumların bilgisayar sistemlerinin korunmasına teknik destek sağlamaktadır. GCHQ, bu tür ulusal kurumlardaki hassas bilgilerin korunmasını sağlamak için MI5 ve diğer kamu kurumları ortaklaşa faaliyet yürütebilmektedir (Rushton, 2015, s. 15).

### **3.2.4. Birleşik Krallıkta İstihbaratın Denetimi ve Gözetimi**

Birleşik Krallıkta istihbarat servislerinin denetimi, servislerin verimliliği, harcamaları, faaliyetlerin hukuka uygunluğu ve kamuoyunu bilgilendirme şeklinde gerçekleşmektedir. 1989 tarihli Güvenik Servisi yasası ile 1994 tarihli İstihbarat Servisleri Yasasına göre, her bir servis başkanı, servisin çalışması ile ilgili Başbakan'a ve ilgili Bakan'a rapor verir. Bu rapor genellikle yıllıktır. MI5 için sorumlu bakan İçişleri Bakanı, MI6 ve GCHQ için sorumlu bakan Dışişleri Bakanı'dır. Servis başkanları operasyonel açıdan bağımsız karar alma yetkilerine rağmen, yıllık veya talebe bağlı olarak raporlama mekanizması ile yürütmenin denetimine her zaman açıktırlar. Ayrıca, özellikli operasyonlar öncesinde, faaliyetin yasalara uygunluğunun denetlenmesi açısından servisler tarafından ilgili Bakanların onayına başvurulması gerekmektedir (Born vd, 2005, s. 84).

#### **3.2.4.1. İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu**

Birleşik Krallık yasama gözetimi olan ISC, 1994 tarihli istihbarat servisleri yasası ile oluşturulmuş ve 2013 tarihli adalet ve güvenlik yasası ile günümüzde faaliyetlerini sürdürmektedir. Söz konusu komisyon sadece üç sivil istihbarat servisini denetlemektedir.

ISC'nin dokuz üyesi olup üyelerinin hepsi parlamentoda bulunmaktadır. Üye dağılımında parlamentodaki dağılım dikkate alınarak ISC üyeleri en büyük iki muhalefet liderinin de görüşü alındıktan sonra, Başbakan tarafından atanmaktadır. ISC bünyesinde, genel

soruşturma, mali soruşturma ve hukuki inceleme konularında da üç uzman soruşturmacı görev almaktadır. ISC faaliyetlerine yardımcı olmak için Genel Müfettiş istihdam edebilmektedir. (Dawson vd. 2016, s. 4). Parlatentonun açık olduğu zamanlarda ISC haftada bir kez toplanır; toplantılarının çoğu kapalı oturumlarda gerçekleşir. ISC personeli, parlamento süresi boyunca görev yapar. Ayrıca ISC personeli komisyona atanırken herhangi bir güvenlik soruşturmasına tabi değildir (Richardson ve Gilmour, 2016, s.53).

ISC, istihbarat servislerinin etkinlik ve yasallık açısından harcama, yönetim ve politikalarını denetler. Aynı zamanda uygulamada servislerin harcamalarının etkinliği ve verimliliğine ilişkin yüksek maliyetli inşaat ve bilgi teknolojisi projelerine ait değerlendirmelerde bulunur (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 52; Leigh, 2011, s. 291).

ISC, istihbarat servisleri hakkında şikayette bulunan kişileri, doğrudan Soruşturma Yetkileri Mahkemesi (IPT) web sitesine yönlendirir. ISC tarafından yürütölen faaliyetlere ilişkin parlamento ya yıllık bir rapor sunulmaktadır. Parlamento ya rapor gönderilmeden önce, Başbakan ulusal güvenliğe tehdit oluşturabilecek konuları raporlardan çıkartabilmektedir. Ulusal güvenlikle ilgili konularda meclise sunulan rapordarda eksik bilgi bulunması halinde Meclis bilgilendirilmelidir (Richardson ve Gilmour, 2016, s.53).

MI5, MI6 ve GCHQ, ISC tarafından talep edilen bilgileri genellikle sağlamak zorundadır. Ancak ISC tarafından talep edilen bilgilerin, istihbarat servisi başkanı tarafından çok gizli/hassas bilgi olduğu değerlendirilirse, talep edilen bilgiler verilmemektedir. Ayrıca hangi operasyonel konuların ISC tarafından erişimine kısıtlanacağına ilişkin, Başbakan ve ISC arasından bir mutabakat anlaşması olması gereklidir. ISC, operasyonel konuları ancak ulusal güvenlik açısından önemli ise veya Başbakan tarafından yönlendirildiyse inceleyebilir (Richardson ve Gilmour, 2016, s.53; Barker vd. 2017, s.41).

ISC, Birleşik Krallık kamu mali yönetim ve kontrolü açısından, uygunluk, mali ve performans denetimi gerçekleştirmektedir.

### 3.2.4.2. Soruşturma Yetkileri Komiserliği

Soruşturma Yetkileri Komiserliği (IPCO) 2016 tarihli Soruşturma Yetkileri Yasasına göre, istihbarat servisleri, polis ve diğer kamu otoriteleri tarafından soruşturma yetkilerinin kullanılmasının bağımsız olarak gözetimini sağlamakla görevlidir.

IPCO, kamu otoriteleri tarafından gerçekleştirilen:

- İletişimin kesilmesi,
- İletişim verilerinin edinilmesi veya saklanması,
- Toplu kişisel veri setlerinin edinilmesi, saklanması ve kullanılması,

gibi özel alana müdahaleye yönelik konularda denetleme, inceleme ve soruşturma faaliyeti yurutererek gözetim uygulamaktadır.

IPCO ayrıca, servislerin diğer faaliyetlerinin gözetiminin sağlanması için Başbakan tarafından görevlendirilebilir. IPCO'nun yıllık olarak Başbakana rapor sunması gerekmektedir. IPCO raporlarında müdahaleci güç kullanımına ilişkin istatistikleri, sonuçlarını ve etkilerini açıklamaları gerekmektedir (Barker vd. 2017, s.42).

Soruşturma Yetkileri Komiserliği, Birleşik Krallık'taki tüm servislerin uygunluk, sistem ve bilgi teknolojileri denetimini gerçekleştirmektedir.

### 3.2.4.3. Yargı Denetimi

Birleşik Krallık'ta IPT istihbarat servislerinin denetimi ve gözetiminden sorumlu uzman bir yargı organıdır. İstihbarat alanında açık mahkemede taraflar arası duruşmaları başlatan ilk mahkeme uygulamasıdır. IPT duruşmalarda ulusal güvenlik açısından risk oluşturmayan konularda her iki tarafın da iddialarını dinlemektedir (Goldman ve Rascoff, 2016, s. 306).

IPT, Kraliçe tarafından güvenlik soruşturmasına tabi tutulmaksızın atanan 10 üyeden oluşur. IPT, servisler ile ilgili Şikayetleri değerlendirmektedir Ayrıca, servislerle ilgili bilgilere erişebilmektedir (IPT, 2016, s.34).



IPT, RIPA ile vatandaşların özel yaşamlarına önemli derecede müdahalede bulunan ilgili kurum ve kuruluşları, insan hakları yasalarına uygun olarak davranıp davranmadığını denetlemektedir (IPT, 2010, s. 2).

IPT tarafından,

- *İletişimlerin kesilmesi*
- *İletişim verilerini (örneğin faturalama verileri) edinmek,*
- *Müdahaleci gözetim (konut binalarında / özel taşıtlarda),*
- *Özel operasyonlar sırasında gizli gözetim*
- *Gizli insan istihbarat kaynaklarının kullanımı (ajanlar, muhbirler, gizli görevliler).*

konularına ilişkin şikayetler incelemektedir.

IPT, istihbarat servisleri, kolluk kuvvetleri ve kamu yetkilileri tarafından telefonla dinleme gibi iletişime tespitine ilişkin uygulamalar hakkında yapılan şikayetleri incelemektedir. IPT, yargı erki işlevlerini yerine getiren bağımsız bir organdır. Oysa benzer gözetim faaliyetinde bulunan IPCO yürütme tarafından atanmaktadır (Goldman ve Rascoff, 2016, s. 305). IPT ve IPCO sistem ve bilgi teknolojileri denetimini farklı erkler adına gerçekleştirmektedir. İlki yargı erkini ikincisi ise yürütme erkini dikkate alır.

#### 3.2.4.5. Birleşik Krallık İstihbarat Servislerinde Mali Denetim

Birleşik Krallık istihbarat servislerinin mali denetiminde parlamento oldukça etkindir. Birleşik Krallıkta Parlamento, “Bütçe Hakkı” ilkesi kapsamında, kamu gelirlerini arttırma, bütçeyi onaylama ve harcamaları denetleme yetkisinden oluşan üç önemli görevi icra etmektedir (Başoğlu, 2005, s.31-43).

Birleşik Krallıkta istihbarat servisleri, bütçe incelemeleri ve performans hedeflerine tabii olup kamu kaynağını etkin ve verimli kullanmak zorundadır. Birleşik Krallıkta ISC ve NAO kamu kaynağının kullanılmasından sorumludur. Diğer kamu sektörü kuruluşlarıyla

aynı şekilde istihbarat servislerinin de harcamaları ve hesapları NAO tarafından denetlenmektedir. NAO personeli bu amaçla tüm istihbarat kayıtlarına erişebilmektedir (MI5, 2016).

NAO tarafından gerçekleştirilen performans denetimlerinin sonuçlarına ilişkin hazırlanan rapor parlamentoya sunulmaktadır. NAO denetimler sırasında, parlamentoya doğru ve eksiksiz raporlar sunulabilmesi için gerekli her tür bilgi ve belgeye ulaşmakta yetkilidir. NAO yaptığı performans denetimleri ile verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu denetlerken, hükümet politikaları ile ilgili herhangi bir inceleme yapmamaktadır (Yörüker, 2006, s. 3-4).

Birleşik Krallık'ta ISC, 1994 tarihli istihbarat servisleri yasasına göre istihbarat servislerinin harcamalarını incelemekle görevlidir. Birleşik Krallıkta NAO tarafından yapılan mali denetim sonuçları hakkında, yalnızca Kamu Harcamaları Komitesi ile ISC komitesi yetkilidir (Wills, 2012, s.165).

Birleşik Krallık'ta istihbarat servislerin denetimi yasama, yürütme ve yargı organları tarafından ayrı ayrı gerçekleştirilmektedir. Parlamentonun güçlü yapısı nedeniyle yasama denetimi, NAO ile birlikte etkin olup performans ve uygunluk denetimi yapılmaktadır. Yargı denetiminde istihbarata özel bir mahkeme oluşturularak uygunluk denetimi, yürütme tarafından atanan komiserler ise, sistem, uygunluk ve bilgi teknolojileri denetimi yapmaktadır.

### 3.3. ALMANYA

Almanya'da sivil istihbarattan sorumlu Federal İstihbarat Servisi (Bundesnachrichtendienst BND-Federal Intelligence Service) ve Anayasası Koruma Federal Ofisi (Verfassungsschutz BfV-Anayasayı Koruma Federal Ofisi) olmak üzere iki istihbarat servisi bulunmaktadır (Özdağ ve Yavuz, 2016, s. 125). BND, doğrudan Şansölye'ye BfV ise İçişleri Bakanlığı'na bağlı faaliyet yürütmektedir (Goldman ve Rascoff, 2016, s.260).

### 3.3.1. Federal İstihbarat Servisi

Nazi İstihbarat Birimi eski müdürü Reinhard Gehlen, 1946'da, Amerikan hükümeti adına Gehlen Örgütü'nü kurmuştur. CIA tarafından kurulan Gehlen örgütü, Hitler'in Ruslara karşı yürüttüğü askeri kampanyalara katılan Alman aydınları hakkında istihbarat toplamıştır. CIA güdümünde on yıl yönetilen örgüt resmi olarak BND adı altında Alman hükümetine devredilmiştir (Farson vd., 2008, s. 322).

BND, 1956'da Federal Başkan'a bağlı, dış istihbarat servisi olarak kurulmuştur. Kurulması 11 Temmuz 1955 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı'na dayanmaktadır. 1956 yılında Reinhard Gehlen, BND'nin ilk Başkanlığına atanmıştır. Sovyetler Birliği'nin askeri konumu ve silahlı kuvvetleri ile diğer Varşova Paktı devletleri hakkında istihbarat toplamak temel amaçtır. 1990'da BND'ye yurtdışında istihbarat toplama görevi verilmiş olup Alman topraklarındaki faaliyetleri ise kısıtlanmıştır. BND, siyasi, ekonomik, askeri, bilimsel ve teknoloji alanlarında istihbarat toplamaktadır (Daun, 2013, s. 219-220). BND aynı zamanda Almanya'nın SIGINT faaliyetlerini de yürütmektedir (Goldman ve Rascoff, 2016, s.260).

### 3.3.2. Anayası Koruma Federal Ofisi

BfV, Almanya topraklarında karşı istihbarat da dahil olmak üzere iç güvenlikten ve anayasal olarak tanımlanmış değerlerin korunmasından sorumludur. BfV, iç istihbarat servisi olarak, faaliyetleri on altı alt birim arasında paylaştırılmıştır (With ve Kathmann, 2011; Özdağ vd., 2016, s. 146).

BfV, Almanya'nın demokratik temel düzenine ve nüfusuna karşı yapılacak her türlü faaliyeti önlemekle görevlidir. BfV, aşırılık yanlısı ve güvenlik tehdidi oluşturan her türlü organizasyonla ve terörizm ile mücadele eder. Ayrıca Almanya'ya yönelik dış istihbarat servisleri tarafından yürütülen faaliyetler hakkında bilgi toplar ve analiz eder (BfV, 2018).

Bununla beraber BfV, Almanya'ya karşı sabotaj ve Almanya'nın personel/fiziksel güvenliğine de katkıda bulunmaktadır. BfV, bilgilerinin en büyük bölümünü açık kaynaklar, gazete ve el ilanları gibi basılı materyalden toplar. BfV personeli, halka açık

etkinliklere katılır ve ilgili bilgileri verecek durumda olan kişilerden bilgi toplamaktadır (BfV, 2016).

### 3.3.3. Almanya’da İstihbaratın Gözetimi

#### 3.3.3.1. Parlamento Kontrol Paneli

Alman parlamentosunda istihbarat ve güvenlik teşkilatlarını gözetleme yetkisine sahip çok sayıda meclis komisyonu bulunmakla birlikte, istihbarat ve güvenlik teşkilatlarının geniş kapsamlı denetim yetkisi bulunan komite Parlamento Kontrol Paneli komitesidir (PKGr) (Özdağ vd. 2016, s.149).

PKGr 2009'da anayasal olarak Alman Anayasası'nın 45d. Kitabı altında düzenlenmiş ve faaliyetlerini 2009 tarihli federal istihbarat yasası çerçevesinde sürdürmektedir. PKGr BfV ve BND'yi denetlemektedir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 103).

PKGr servislerin hem politikalarını hem de özellikle posta, mail ve telekomünikasyon gibi özel alana müdahale faaliyetlerini incelemektedir. Alman istihbarat servisleri, bu özel alana yapılan müdahalelere ve bunların gerekçeleri hakkında, altı aylık bir rapor sunmak zorundadırlar. PKGr ayrıca, istihbarat ve güvenlik birimlerinden herhangi bir konuda rapor isteyebilmektedir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 103, Wetzling, 2016, s. 7).

PKGr, meclis üyeleri arasından seçildikten sonra, parlamentonun görevi süresince faaliyetlerini sürdürmektedir. PKGr başkanı, iktidar ve muhalefetten gelen üyeler arasında her yıl değişmektedir. PKGr üyeleri, güvenlik soruşturması yapılmış destek personeli istihdam edebilir; ancak, istihdam edilen destek personeli toplantılara katılamaz. PKGr ayrıca, vaka bazında bireysel uzmanlardan da yararlanabilir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 103).

İstihbarat servislerinin bütçesine ilişkin konularda gizli/özel komite yetkili olsa da PKGr'de gündeme gelmektedir. PKGr, G10 Komisyonu üyelerinin atanmasından da sorumludur.

Hem BND hem de BfV'nin çalışanları, şikâyet mekanizması olarak PKGr'yi kullanabilmektedir (BfV, 2016).

Federal Hükümet, istihbarat servislerinin genel faaliyetleri ve PKGr tarafından talep edilen konulara ilişkin kapsamlı bir raporu PKGr'ye sunmak zorundadır. PKGr, istihbarat servislerine ait bilgiler ile veri dosyalarına ve istihbarat servislerinin personeli ile görüşmeye yetkilidir. PKGr belirli konuları takip etmek için fedaral hükümete danıştıktan sonra komitenin üçte iki çoğunluğu ile uzman atayabilir (With ve Kathmann, 2011, s. 220-221).

PKGr, Almanya kamu mali yönetimi ve kontrolü açısından istihbarat servislerinde, uygunluk, sistem ve performans denetimi gerçekleştirmektedir.

#### 3.4.3.3. G10 Komitesi

Almanya, istihbarat servislerinin denetiminin yoğunluğunu arttırmak için, uluslararası üne sahip uzman denetim organı olan G-10 komitesini oluşturmuştur (Schierkolk, 2018, s. 41).

G-10 komitesi, Alman parlamento gözetim komitesi PKGr'nin üyeleri arasından atanan dört kişilik uzman bir gözetim organıdır. Komite Federal Hükümet tarafından atanır ve Federal Adalet Divanı'nda bulunur, ancak Komite yılda iki kez PKGr'ye rapor verir (BND, 2016).

G10 Komitesi, Alman istihbarat servisleri tarafından alınan yazışma, mesaj ve telekomünikasyonun gizliliğini kısıtlayan önlemlere ilişkin denetim gerçekleştirir. G10 komitesinin teknik inceleme yetkileri, özel alana müdahale yoluyla edinilen kişisel bilgilerin kaydedilmesi, analiz edilmesi ve kullanılması sürecini kapsar. İstihbarat servisleri, yürütülen bir özel alana müdahale önlemine son verdiğinde, hedeflenen kişinin veya organın söz konusu faaliyetten haberdar edilip edilemeyeceğine dair bir karar almalıdır. Bu karar ayrıca G10 Komisyonu tarafından incelenmelidir (Dahlmann vd., 2015, s.20-28).

G-10 Komitesi, BND'nin hangi iletişim araçlarını izleyebileceğini düzenlemekle birlikte, farklı işlem türlerine göre hangi toplama yöntemlerinin uygun olduğuna ilişkin düzenleyici kararlar vermektedir (Goldman ve Rascoff 2016, s. 280-286).

G-10 komitesi, Alman istihbarat servislerinin uygunluk, sistem ve bilgi teknolojileri denetimleri gerçekleştirmektedir.

#### 3.4.3.4. Gizli/Özel Komite

Gizli/Özel Komite, istihbarat servislerinin bütçelerinin incelendiği ve onaylandığı Federal Meclis Bütçe Komitesi üyelerinden oluşan bir komitedir (With ve Kathman, 2011, s. 225). Gizli/Özel Komite, BND ve BfV'nin bütçesi ve harcamalarından sorumludur. Komite, bütçe komitesinin üyesi olan dokuz üyeden oluşur. Komite, yıl boyunca verilen fonların\kaynakların nasıl harcandığını kontrol etme sorumluluğunu da yürütmektedir; Gizli/Özel Komite, PKGr ile aynı yetkiye sahiptir. Komite yılda iki kez parlamentoya rapor verir (Richardson ve Gilmour, 2016, s.108).

Gizli/Özel Komite servislerin bütçelerini gizli oturumlarda tartışır. Gizli/Özel Komite, istihbarat servislerinin bütçeleri için onayladığı son rakamları Bütçe Komitesine iletir. Bütçe komitesi, bütçe rakamlarını tartışmasız kabul eder ve diğer kurumların bütçesi ile birlikte federal bütçeye dahil ederek Meclis'e gönderir. İstihbarat servislerinin bütçesi hakkında genel bir tartışma yoktur. Nihai bütçe, yalnızca Gizli Komite tarafından onaylanan istihbarat servisleri için toplam harcama rakamlarını içerir (With ve Kathman, 2011, s.235).

Bütçeye ilişkin bir inceleme söz konusu olduğunda, Gizli/Özel Komite aynı şekilde Bütçe Komitesi veya Kamu Hesapları Komitesi adına da hareket eder.

Gizli/Özel Komite, istihbarat servislerinden bilgi talebinde bulunma yetkisine sahiptir. Gizli/Özel Komite, istihbari belgelere erişme ve istihbarat servisleri personeli ile görüşme yetkisine sahiptir. Komite tarafından, parlamento döneminin ortasında ve sonunda,

inceleme faaliyetleriyle ilgili olarak Federal Meclis'e bir rapor sunulması gerekmektedir (With ve Kathmann, 2011, s.226).

İstihbarat servisleri, harcamaları ve gelirleri (normal ve gizli kaynaklardan) de dahil olmak üzere ayrıntılı finansal tabloları ve bütçe tahminlerini Komiteye sunmalıdır. Bu Komite, Federal Denetim Bürosu tarafından yürütülen mali denetimlere ait raporları da incelemektedir (Hannah vd., 2005, s. 38).

Gizli/Özel Komite, istihbarat servislerinin bütçelerine ilişkin literatürde karşımıza çıkan ilk örnektir. Servis bütçelerinin tahsisinde ve denetiminde etkin bir rol oynamaktadır. Servislerin faaliyetleri ve işlemleri üzerinde, performans ve uygunluk denetimi gerçekleştirilmektedir.

#### 3.4.3.5 Almanya'da Mali Denetim

Alman Federal Denetim Mahkemesi (FCA), istihbarat servisleri dahil tüm federal hükümet organlarını denetlemekle görevlidir. FCA'nın görevleri, kamu gelirleri harcamaları ve varlıklarının denetlenmesi ile taslak bütçeler hakkında parlamentoya görüş ve önerilerde bulunulması yer almaktadır (Wills, 2012, s.168).

Parlamentoda istihbarat bütçelerinden sorumlu olan Gizli/Özel komite, FCA'dan özel olarak istihbarat servislerinin denetiminin gerçekleştirilmesini talep edebilir. FCA, servislerin mali faaliyetleri, bütçe yasası hükümlerine uygun mu, gelir, gider, varlık ve borç kayıtları düzenli ve belgelerle doğru bir şekilde doğrulanmış mı, kamu fonları verimli bir şekilde yönetilmiş mi hususlarında denetimlerini gerçekleştirir (Wills, 2012, s.168).

FCA, kamu kaynağının etkin ve verimli bir şekilde harcanıp harcanmadığını denetlemektedir. FCA başkanı ya da sorumlu Denetim Direktörü olan Sayıştay Başkan Vekili ya da Başkan Yardımcısından oluşan "Üçüncü" adlı bir organ federal istihbarat servislerinin bütçelerinin denetlenmesinden sorumludur. FCA, yıllık hesap ve bütçe denetim sonuçları hakkında Gizli/Özel Komiteyi, PKGr'yi, istihbarat servisini denetleyen federal bakanı ve Federal Maliye Bakanlığını bilgilendirir (With ve Kathman, 2011, s. 228).

FCA, olağan uygulamalarda raporlarını halka açıklarken, istihbarat servisleriyle ilgili raporların, halka açıklamayarak Gizli Komiteye, Federal Meclis'in istihbarat gözetim komitesine ve ilgili yürütme organlarına teslim edildiği gözlemlenmektedir.

FCA, Alman istihbarat servislerinde mali, uygunluk ve performans denetimlerini gerçekleştirmektedir.

### 3.4. NORVEÇ

Norveç'in İstihbarat Topluluğu, Norveç İstihbarat Servisi (NIS) ve Norveç Ulusal Güvenlik Otoritesi'nden (NSM) oluşur. Her iki kurum da istihbarat ve güvenlik rolü olan sivil kurumlardır. Ayrıca Norveç Polis Güvenlik Servisi ve Norveç Savunma Güvenliği Ajansı (FSA) da istihbarat topluluğuna destek görevi icra etmektedir (EOS, 2016).

#### 3.4.1. Norveç İstihbarat Servisi

NIS, Norveç'in dış istihbaratından sorumlu kurumudur. NIS, ülke sınırları dışındaki Norveç makamlarına, güvenlik ve savunma politikaları ile ilgili konularda kararlar verecek bilgiyi toplamak, acil durum planlaması yaparak krizleri doğru bir şekilde çözmek, önemli ulusal çıkarların korunmasına yardımcı olabilecek tehdit analizleri ve istihbarat değerlendirmelerini hazırlama görevlerini ifa etmektedir (NIS, 2016).

NIS'e verilen öncelikli görevler, yabancı devletler, kuruluşlar veya özel kişilerle ilgili Norveç çıkarları doğrultusunda bilgi toplamak, işlemek ve analiz etmektir.

NIS, Norveç'in katıldığı savunma ittifaklarına ilişkin uluslararası operasyonlara katılan Norveç kuvvetlerine destek sağlamakla da görevlidir. NIS ayrıca uluslararası terörizm, küresel çevre sorunları ve kitle imha silahlarının yayılmasının önlenmesi ile silahsızlanma ve silah kontrol önlemleriyle ilgili konularda faaliyetlerde bulunmaktadır (EOS, 2018).



### **3.4.2. Ulusal Güvenlik Kurumu**

NSM, Norveç'in casusluk, sabotaj ve terör eylemleri başta olmak üzere, bölgesel ve ulusal güvenlik çıkarlarına yönelik tehditlere karşı koymakla görevlidir. Aynı zamanda, NSM, Norveç'in belge, bilgi, kripto ve iletişim güvenliğinden sorumludur (EOS, 2016).

### **3.4.3. Norveç Savunma Güvenliği Ajansı**

FSA, Savunma Bakanlığı adına askeri faaliyetleri ve/veya ulusal güvenliği etkileyebilecek casusluk, sabotaj ve terör eylemleriyle ilişkili güvenlik tehditlerine karşı koymakla görevli istihbarat servisidir (EOS, 2017). FSA, aynı zamanda, Norveç'teki en büyük güvenlik soruşturması otoritesidir ve yılda yaklaşık 20.000 güvenlik soruşturması yapmaktadır (EOS, 2017, s.37-40).

### **3.4.4. Norveç Polis Güvenlik Servisi**

PST, Norveç'in ulusal polis güvenlik servisidir. Görevi bilgi toplayıp analiz etmek ve ulusal güvenliği tehdit eden konulara karşı önlemler almaktır. Servis, kolluktan sorumlu polise paralel olarak doğrudan Adalet Bakanlığına bağlı bir polis teşkilatıdır (Koritzinsky, 2015, s.5).

PST' nin başlıca görevi ulusal güvenliği tehdit eden suçları araştırma ve önlemektir. Servis, yasadışı istihbarat faaliyetleri, kitle imha silahlarının yayılması ve bu tür silahların üretimi veya kullanımı alanlarında faaliyet göstermekle birlikte, stratejik malların, hizmetlerin ve teknolojilerin ihracatının kontrol edilmesine ilişkin kanun veya bu kanunun ihlali alanlarında da çalışmalar yürütmektedir (EOS, 2016).

### 3.4.5. Norveç’de Gözetim

#### 3.4.5.1. Norveç İstihbarat Ve Güvenlik Komitesi

İstihbarat ve Güvenlik Komitesi (EOS) 1995 tarihli İstihbarat, Gözetim ve Güvenlik Hizmetleri Yasası ile kurulmuştur. Komite üyeleri Parlamento tarafından atanmaktadır. Fakat komite tamamen Parlamento'dan bağımsızdır (Richardson ve Gilmour, 2016 s. 110). Komite, NIS, NSM, PST ve FSA'nın denetim ve gözetim faaliyetini yürütmektedir.

Komitenin yedi üyesi vardır. Parlamento tarafından beş yıl süre için atanırlar ve tekrar seçilebilirler. Komitenin altı avukat, bir siyaset bilimci, bir teknik uzman ve iki idari sekreteryadan oluşan daimî sekreteryası bulunmaktadır. Buna ek olarak, komite, oturumdaki güvenlik seviyesine ve konusuna göre uzmanlarla bağlantı kurabilir. Tüm komite üyeleri ve çalışanları, ulusal ve NATO yönetmelikleri uyarınca en yüksek güvenlik sertifikasına sahip olmalıdır (Koritzinsky, 2015, s. 4).

1995 tarihli İstihbarat, Gözetim ve Güvenlik Hizmetleri Yasası’na göre komite sivil ve askeri istihbarat servislerinin denetimini gerçekleştirmek, bireylerin ve kurumların şikayetlerini incelemek, Meclis tarafından talep edilen konuları araştırmakla görevlidir.

EOS, NIS’i altı ayda bir, NSM’yi üç ayda bir, PST’yi yılda en az altı kez denetlemektedir (Richardson ve Gilmour 2016, s.111).

Komite görevlerini yerine getirirken, Norveç’in güvenliğine, yabancı hükümetlerle olan ilişkilerine ve servislerin yürütülen faaliyetlerine etki edecek şekilde denetim faaliyeti yürütmemektedir (EOS, 2016).

Komite, tüm devlet kurumlarının arşivlerine, kayıtlarına, tesislerine ve her türlü sistemlerine erişim talep edebilir. Her devlet görevlisi, talep üzerine, gözetim faaliyeti için önem taşıyabilecek tüm malzemeleri, ekipmanı vb. EOS personeline sağlamalıdır. Komitenin, gözetim faaliyeti sonucuna göre aldığı kararlar bağlayıcıdır. Bununla birlikte, EOS tarafından yürütülen faaliyetlerde, EOS personeli, faaliyetle ilişkisi olmayan gizli

bilgilere erişmeye çalışmamalıdır. Komitenin taleplerine uymamak, cezai yaptırım ile sonuçlanabilir (Purser, 2017, s.11).

Komite herhangi bir Norveçli kişi veya kuruluştan gelen şikayetleri alabilir ve araştırabilir. Şikayetçiler, komiteden mümkün olduğunca eksiksiz olarak, gizli bilgiler çıkarılarak yanıt alabilmektedir (Koritzinsky, 2015 s. 3-5).

EOS, akademik çalışmalarını desteklemesi ve uzmanlaşmış parlamento dışı bir komite olması nedeniyle uluslararası ilgili literatürde oldukça dikkat çeken bir kurumdur. EOS tarafından, performans, sistem, bilgi teknolojileri ve uygunluk denetimi gerçekleştirilmektedir.

### **3.5. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ**

ABD istihbaratı 17 kurumdan oluşan dünyanın en karmaşık istihbarat yapısına sahip ülkesidir. Literatürde ABD İstihbarat Topluluğu olarak adlandırılan bu kurumlar, Ulusal İstihbarat Direktörlüğü (ODNI) çatısı altında yer almaktadır. Birleşik Devletler İstihbarat Topluluğu (IC), ODNI tarafından organize ve koordine edilmektedir (ODNI,2009).

ABD istihbarat kurumlarının denetim ve gözetim mekanizmaları incelenirken, Merkezi Haberalma Teşkilatı (CIA), Federal Soruşturma Bürosu (FBI) ve Ulusal Güvenlik Ajansı (NSA)'ın genel denetim ve gözetim yapısı incelenecektir.

#### **3.5.1. Merkezi Haberalma Teşkilatı**

CIA, Başkan Harry S. Truman tarafından Ulusal Güvenlik Yasası ile 1947'de kurulmuştur. ABD'li politikacılar için ulusal güvenlik istihbaratı sağlamak ve ABD'nin ulusal güvenlik hedeflerine yönelik tehditleri bertaraf edecek önlemleri almakla görevlidir. CIA aynı zamanda Başkan tarafından yönlendirilen örtülü eylemleri de yürütmekle görevlidir (CIA, 2016).

CIA Direktörü, ABD Başkanı tarafından atanmakta; ancak senato tarafından onaylandıktan sonra görevine fiili olarak başlayabilmektedir. Direktör, ayrıca ulusal güvenlik konularında Başkan'a danışmanlık da yapmaktadır (Doğan, 2013, s. 121).

CIA, görev ve sorumluluklarını 4 ana birim ile yürütmektedir. Birincisi, Ulusal Gizli Servis: insan kaynaklı istihbarat toplanmasıyla görevli olan birimdir. İkincisi, İstihbarat Direktörlüğü, tüm istihbarat kaynaklarından elde edilen verileri analiz ederek, dış istihbarat alanında raporlar hazırlayan ve ilgili birimlere ileten birimdir. Üçüncüsü, Bilim ve Teknoloji Direktörlüğü ve dördüncüsü ise Destek Direktörlüğüdür (ODNI, 2009, s.33-34).

CIA insan kaynakları vasıtasıyla istihbarat toplanmasından sorumlu olup kolluk gücü ve iç güvenlik alanında yetkisi bulunmamaktadır. CIA aynı zamanda, ABD'nin diğer istihbarat kurumları ile koordinasyon içerisinde çalışmaktadır (ODNI, 2009).

CIA, istihbarat servisleri için yüksek teknolojinin araştırılması, geliştirilmesi ve devreye sokulması üzerine çalışmaktadır. CIA, ABD hükümeti için sorun olabilecek konular üzerine bağımsız bir analiz kaynağı olarak da görevlendirilmiştir. CIA, faaliyetlerini sürdürürken ulusal düzeyde bir iç istihbarat servisi olan FBI ile birlikte yakın iş birliği içinde çalışabilmektedir (Doğan, 2013, s.121).

### **3.5.2. Savunma İstihbarat Acentesi Program Yöneticisi (DIA)**

DIA, bir savaş destek kurumu olup ABD istihbarat topluluğunun önemli bir bileşenidir. Ana misyonu, ABD'nin askeri ve operasyonel güçlerini desteklemek için, gereken askeri konularda ve diğer alanlarda istihbarat toplamaktır. DIA faaliyetlerini genellikle yurtdışında gerçekleştirmektedir (DIA, 2016).

### **3.5.3. Federal Soruşturma Bürosu**

FBI, ceza hukuku kapsamında federal seviyede yasaların uygulayıcısı olup aynı zamanda iç güvenlik faaliyeti olarak terörle mücadele ile yurt içi kontrespiyonaj faaliyetleri görevini sürdürmektedir.

FBI, ABD'ye zarar vermek isteyen ulusal ve uluslar üstü organizasyonların tehditlerini tespit ve bertaraf etmekten sorumludur. FBI'nın, ulusal güvenlikle ilgili terörle mücadele, karşı istihbarat, kitle imha silahlarını içeren departmanları bulunmaktadır. Ayrıca, FBI'nın federal ve yerel kolluk kuvvetlerine istihbarat sağlayan Terör Tarama Merkezi ile ABD ve müttefiklerine yapılan saldırıları önlemek için kilit terör şüphelilerinden istihbarat toplayan Yüksek Değerli Suçlu Sorgulama Grubu vardır. FBI'da, araştırmacılar, analistler, dil uzmanları, özel silah ve taktik uzmanlarından oluşan personel bulunmaktadır (FBI, 2016).

#### **3.5.4. Ulusal Uzay-İstihbarat Ajansı Program Yöneticisi**

NGA, ABD'nin ulusal güvenlik hedeflerini desteklemek için askeri ve sivil coğrafi istihbaratı sağlamaktadır. NGA'nın ayrıca sel, yangınla mücadele gibi toplumsal misyonları bulunmaktadır (ODNI, 2009, s.38).

#### **3.5.5. Ulusal Keşif Ofisi Program Yöneticisi**

NRO, ABD'nin keşif uydularını tasarlamak ve işletmekten sorumludur. NRO, dünyadaki potansiyel sorun noktalarındaki, askeri operasyonları planlamaya ve sorun alanlarını izlemeye yardımcı olmakla görevlidir (ODNI, 2009, s.40-41).

#### **3.5.6. Ulusal Güvenlik Ajansı**

Savunma Bakanlığı'nın en önemli organlarından biri olan NSA'nın temel görevleri ABD Ulusal Güvenlik bilgi sistemlerini korumak ve SIGINT faaliyetini yürütmektedir. Uzmanlık alanları kripto ve yabancı dil analizidir. Bütçesi ve toplam personel sayısı gizli olmakla birlikte, ABD istihbarat teşkilatlarının en büyüğü olduğu bilinmektedir. Yüksek teknoloji ürünü bir kuruluş olan NSA, iletişim ve bilgi teknolojilerinin ön saflarında yer almaktadır. NSA; askeri birimleri, ulusal politika yapıcılarını, terörle mücadelede rol alan kurumları ve aynı zamanda kilit uluslararası müttefikleri desteklemektedir (NSA, 2016; ODNI, 2009, s.42-43).

### **3.5.7. Enerji Bakanlığı İstihbarat Bürosu**

ABD'nin enerji politikalarından sorumludur. Aynı zamanda enerjiye ilişkin ulusal güvenlik bilgilerini ve teknolojilerini korumakla görevlidir. Ayrıca dünya çapındaki nükleer terör tehditlerine odaklanmaktadır (ODNI, 2009, s.47).

### **3.5.8. Dışişleri Bakanlığı İstihbarat ve Araştırma Bürosu**

Dışişleri Bakanlığı'ndaki İstihbarat ve Araştırma Bürosu, küresel gelişmeleri takip ederek, nesnel analizlerinin yanı sıra tüm kaynaklardan gelen istihbaratı analiz etmekle sorumludur (ODNI, 2009, s.50).

### **3.5.9. Ulusal Güvenlik (İç) Daire Başkanlığı**

Ulusal Güvenlik Daire Başkanlığı, istihbarat analizi yoluyla tehditlerin incelenmesi ve ulusal güvenlik için istihbaratın yönetilmesinden sorumludur (ODNI, 2009, s.50).

### **3.5.10. Hazine Bakanlığı Bölümü (OIA)**

OIA; teröristlere, kitle imha silahlarına, para aklayıcılara, ilaç kartellerine ve diğer ulusal güvenliğe karşı tehdit oluşturan durumlara karşı finansal sistemi korumayı amaçlayan Hazine'nin, Terörizm ve Finansal İstihbarat Dairesinin bir bileşenidir (ODNI, 2009, s. 52).

### **3.5.11. Uyuşturucu Uygulama Başkanlığı (DEA)**

DEA, ABD'nin kontrollü madde yasalarını ve düzenlemelerini uygulamakla yükümlüdür. DEA, ABD'deki uyuşturucu kullanımını azaltmayı, ulusal güvenliği korumayı ve küresel terörle mücadelede etkinliği arttırmayı hedeflemektedir (ODNI, 2009, s. 44).

### **3.5.12. ABD Hava Kuvvetleri Hizmetleri**

ABD'nin havadan, uzaydan ve siber algılayıcılardan elde edilen nihai istihbarat sağlayıcısıdır (ODNI, 2009, s. 52).

### **3.5.13. ABD Ordusu Hizmetleri**

Amerikan Ordu İstihbaratı, ordu içindeki beş büyük askeri istihbarat (MI) disiplininin koordinasyonu ile görüntü ve işaret istihbaratı ve karşı istihbarattan sorumludur (ODNI, 2009, s. 54).

### **3.5.14. ABD Sahil Güvenlik Departmanı**

Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın taktik ve operasyonel birimlerini, stratejik planlamalarını ve karar vericilerini desteklemektedir. Buna ek olarak, İç Güvenlik Bakanlığı ve federal, eyalet, yerel, kabile ve yabancı ortak ajansları desteklemektedir (ODNI, 2009, s. 59).

### **3.5.15. ABD Deniz Piyadeleri Hizmetleri**

ABD Deniz Piyadeleri, çatışma bölgelerinde taktik ve operasyonel istihbarat üretir. Ayrıca, coğrafi konum istihbaratı, insan istihbaratı ve istihbarata karşı koyma faaliyetlerinde bulunur (ODNI, 2009, s. 58).

### **3.5.16. ABD Deniz Kuvvetleri Hizmetleri**

Deniz Bilimleri Ofisi (ONI), ABD Deniz Kuvvetleri'ne, ulusal karar vericilere ve IC'deki diğer paydaşlara bilimsel, teknik, jeopolitik ve askeri istihbarat bilgilerini sağlamakla görevlidir (ODNI, 2009, s. 55).

### 3.5.17. ABD İstihbaratı Gözetim Mekanizmaları

#### 3.5.17.1. İstihbarat Danışma Kurulu

İstihbarat Danışma Kurulu, Başkan'ın icra dairesinde kurulan bir kurumdur. İstihbarat topluluğunun faaliyetlerinin niteliğini, niceliğini ve yeterliliğini değerlendirerek Başkan'a bilgi verir. Ayrıca istihbarat alanında Başkan'a tavsiyelerde bulunmakla da görevlidir. Kurul, istihbarat teşkilatlarının performansını yılda en az iki kez raporlayarak yerine getirmektedir. (PIAB, 2017).

Kurul, ulusal güvenlik, siyasi, akademik ve özel sektörden seçilmiş vatandaşlar arasından ve Başkan tarafından atanan en fazla 16 üyeden oluşur. Kurul, İstihbarat Topluluğundan bağımsız, günlük yönetimden veya operasyonel sorumluluklardan yoksun olarak tüm istihbarat ile ilgili bilgiye tam erişime sahip olmayan tarafsız bir organdır (ODNI, 2017).

Kurul, Yönetim Kurulu üyelerinden bir Başkan seçer, gündemi belirler ve çalışmalarını yönlendirir. Başkan ayrıca, Başkana rapor veren ve İstihbarat Birimi kurumlarından seçilen ve detaylandırılan profesyonel kadroları yöneten bir Yönetici Direktörü görevlendirmektedir (PIAB, 2017).

#### 3.5.17.2. İstihbarat Gözetim Kurulu (IOB)

Başkana bağlı ayrı bir organizasyon olan IOB, istihbarat servislerinin yürüttüğü faaliyetlerin yasalara uygunluğunu denetlemekle görevlendirilmiştir. Kurul'un görevleri, servislerin iç düzenlemelerini ve genel müfettişin faaliyetlerini incelemek ve gerekli görülen durumlarda soruşturma başlatmaktır. Ayrıca servisler, IOB tarafından talep edilen bilgi ve belgeleri de vermek zorundadır (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 13).

#### 3.5.17.3. Yönetim ve Bütçe Ofisi

Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB), Başkanın icra dairesi altında yer almakta olup, istihbarat bütçelerini ve servislerin idari işleyişini Başkanın politikaları ve hedef önceliklerine göre



incelemektedir. Ayrıca, Kongreye sunulmak üzere taslak istihbarat mevzuatına ilişkin değerlendirmelerde de bulunur (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 56).

#### 3.7.17.4. İstihbarat Topluluğu Müfettişliği (IGIC)

IGIC Ofisi, 2010 Mali Yılı İstihbarat Yetkilendirme Yasasıyla kurulmuştur. ICIG, Ulusal İstihbarat topluluğunun bağımsız denetim, teftiş, soruşturma, programları ve faaliyetlerinin gözden geçirilmesini; başlatma ve yürütme yetkisine sahiptir. IGIC, Başkan tarafından atanır ve Senato tarafından onaylanır. Başkan, IGIC'yi herhangi bir zamanda görevden alabilir. Başkan, IGIC'in görevden alınmasından sonraki 30 gün içinde Kongre'ye işten atılma/ayrılma nedenlerini bildirmelidir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 56).

ICIG, aynı zamanda 2010 Mali Yılı İstihbarat Yetkilendirme Yasasıyla kurulan ICIG Forumu aracılığıyla, diğer IC Müfettişlerine liderlik ederek koordinasyon görevi de icra edebilmektedir. Gerektiğinde veya görev verildiğinde, IGIC; Ulusal İstihbarat Müdürü yetkisi dahilindeki kurumların programlarına ve faaliyetlerine ilişkin soruşturma, denetleme ve inceleme faaliyetinde bulunarak raporlar hazırlayabilir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 56) IGIC, bir başka devlet kurumundan veya servisinden yardım talep edebilir. Ayrıca IGIC'in görevlerini yerine getirirken gerektiğinde herhangi bir kişiden ifade veya tanıklık talep etme yetkisi bulunmaktadır.

### **3.5.18. Yasama Gözetimi**

#### 3.5.18.1. İstihbarattan Sorumlu Seçilmiş Senato Komitesi

SSCI, 1976 yılında Senato tarafından ABD Hükümeti'nin istihbarat faaliyetleri ve programlarının incelenmesi ve denetlenmesi amacıyla kurulmuştur. Komitede sekizi iktidar partisinden, yedisi muhalefet partisinden olmak üzere on beş Senatör yer almaktadır. Komite, partizan niteliklerini yansıtarak, iki partili bir şekilde çalışmayı teşvik etmeyi amaçlamaktadır (SSCI, 2019).

SSCI, kapalı oturumlarda haftada iki kez toplanmaktadır. Toplantılara, senatörlerin sorularını yanıtlayan kıdemli İstihbarat Birimi Topluluk yetkilileri, servis yöneticileri, üst düzey program yöneticileri ile kıdemli istihbarat analistleri katılabilmektedir. Toplantı konuları arasında, servis faaliyetleri, istihbarat toplama yöntemleri ve bir coğrafi bölgede istihbarat analizi konuları örneğin, (ortadoğu'da istikrar, İran'ın nükleer programı, terörizm tehditleri gibi) yer almaktadır. Komite bazı durumlarda Birleşik Devletler için ulusal güvenlik tehditleri hakkında yıllık oturumlar ve Senato onayını gerektiren istihbarat personeli atama değerlendirmesini sağlamak için açık oturumda toplanabilmektedir. Komite personeli istihbarat raporlarını, bütçeleri ve faaliyetlerini incelemekte ve aynı zamanda istihbarat mevzuatı ile ilgili çalışmalar yapmaktadır (Hoang, 2014, s. 22-27).

Tüm Senatörler sınıflandırılmış istihbarat değerlendirmelerine erişime sahipken, istihbarat kaynaklarına ve yöntemlerine, programlarına ve bütçelerine ilişkin erişim ise İstihbarat Komitesi üyeleri ile sınırlandırılmıştır. SSCI, denetledikleri servisteki gizli bilgilere erişmeye yetkilidir. İstihbarat faaliyetleri ve gizli eylemler ile ilgili olarak komite tarafından talep edilen bilgi ve talepler, servisler tarafından cevaplandırılmak zorundadır Ancak ABD Başkanı, servislerin örtülü eylem faaliyetlerinin denetimini Komite Başkanı ve Başkan Yardımcısı ile Meclis ve Senato başkanı ile sınırlandırabilir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 74-75).

SSCI, istihbarat servislerinin ABD yasalarına ve anayasasına uygunluğunu denetlemekle ve istihbarat programları ile yasaları hakkında raporlar hazırlamakla görevlidir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 74).

### 3.5.18.2. İstihbarattan Sorumlu Seçilmiş Daimi Meclis Komitesi

HPSCI'nın Senato Komitesi gibi istihbarat faaliyetlerinin denetiminden sorumlu bir yapısı vardır. Komitede, Temsilciler Meclisi'ndeki çoğunluk partisinden on iki, azınlık partisinden ise sekiz temsilci bulunmaktadır. HPSCI, istihbarat bütçesini oluşturan programların yasallığını ve etkinliğini sağlamak için istihbarat topluluğunun gözetimini yapmakla görevlidir (Rosenbach ve Peritz, 2009, s.19).

HPSCI, mevzuat hazırlanırken ulusal güvenliğin tehlikeye gireceği veya hassas bilgilerin söz konusu olduğu durumlar dışında, ağırlıklı olarak açık toplantı halinde ve ayda bir kez toplanmaktadır (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 75-76).

HPSCI, SSCI ile yapılan soruşturma sonucunda yazdığı raporları paylaşabilir. 1947 tarihli Ulusal Güvenlik Yasası'na göre Başkan'ın yürüttüğü gizli bir eylemin olması durumunda Başkan tarafından mümkün olan en kısa sürede komiteler bilgilendirilmelidir. Başkan olağanüstü koşullar altında ABD'nin yaşamsal çıkarlarını korumak için kongre komitesinin gizli bilgiye erişimini sınırlandırabilir. ABD Başkanı, bu tür bilgilere ilişkin erişimi, komitenin başkanlarına, azınlık üyelerine, senatonun çoğunluk ve azınlık liderlerine ve Komiteye dahil olan diğer Kongre üyelerine sınırlandırabilir (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 76).

HPSCI, denetlediği servisin elindeki gizli bilgilere erişim yetkisine sahiptir. Servisler, istihbarat faaliyetleri ve gizli eylemler ile ilgili olarak, gözetim amacıyla, komite tarafından talep edilen bilgileri vermekle yükümlüdür (Richardson ve Gilmour, 2016, s. 74-75).

HPSCI ve SSCI benzer faaliyetleri yürütmekle birlikte, HPSCI bütçe denetimi açısından askeri ve ulusal istihbarat programlarını denetlerken, SSCI sadece ulusal istihbari programları denetlemektedir (Rosenbach ve Peritz, 2009, s.19).

### **3.5.19. ABD'deki Mali Denetim Mekanizması**

ABD'de mali denetim açısından en önemli kurum Kongre adına denetim gerçekleştiren ABD Sayıştayı'dır. Literatürde GAO için "kongrenin bekçi köpeği" terimi kullanılmaktadır. GAO Başkanı, ABD kongresinin önerdiği adaylar arasından 15 (onbeş) yıllık hizmet süresi için ABD Başkanı tarafından atanmaktadır (Köse, 2007, s.169).

"Çok Gizli" güvenliğine sahip çalışanları bulunan GAO'nun misyonu (GAO, 2013, s.3), servislerin harcamalarının kanunlara uygun olarak harcandığının denetimini gerçekleştirerek, Kongreye nesnel, gerçeğe dayalı, partizan ve ideolojik olmayan raporlar sunmaktadır (Richardson ve Gilmour, 2016, s.77).

### 3.5.20. Dış İstihbarat Gözetim Mahkemesi

ABD kongresi tarafından 1978 tarihli Dış İstihbarat Gözetleme Yasası (FISA) ile ulusal güvenlik ile ilgili faaliyette bulunan kurum ve kuruluşların hukuki çerçevesi ortaya konularak, istihbarat kurumlarının yargı açısından denetimi sağlanmıştır. Söz konusu yasanın uygulamasını denetlemek amacı ile Federal Dış İstihbarat Gözetleme Mahkemesi kurulmuştur. ABD istihbarat görevlileri ve yöneticileri, kanunlardan gelen yetkilerini hukuka uygun olarak kullanıp kullanmadıklarını denetlemek üzere FISA tarafından yargısal denetime tabii tutulmuştur. FISA, istihbarata ilişkin tüm bilgi ve belgelere ulaşılabilir (FISA, 2016).

ABD istihbarat topluluğu, ulusal güvenlik, sinyal istihbaratı, iç ve dış güvenliğin yanı sıra enerji, uyuşturucu, coğrafi ve finansal istihbarat dahil olmak üzere, 17 askeri ve sivil kurumdan oluşmaktadır. İstihbarat topluluğunun denetimi ve gözetimi, meclis ve senatoda istihbarat konusunda uzmanlaşmış komiteler tarafından yapılan denetim ve gözetimler ile gerçekleştirilmektedir. ABD’de yasama denetimi ve gözetimi SSCI ve HPSCI nedeniyle, ulusal istihbarat topluluğu üzerinde geniş bir yetkiye sahiptir (Lowenthal, 2012, s.21). Kongre sık sık istihbarat yöneticilerinin Kongre'ye düzenli olarak rapor vermesini zorunlu kılar. Genellikle raporlar, yabancı ülkelerdeki insan hakları uygulamaları, yeni silah sistemlerinin etkileri veya 11 Eylül'den sonra uluslararası terörizm gibi belirli konularla ilgilidir.

ABD’de yürütme, istihbaratla ilgili tüm faaliyetlerini sorgulama yetkisine de sahiptir. Dış İstihbarat Danışma Kurulu, İstihbarat Gözetim Kurulu, Yönetim ve Bütçe Ofisi ve İstihbarat Topluluğu Müfettişliği, istihbarat kurumlarını denetlemek için kilit mekanizmalara sahiptir. Federal yargı olan Dış İstihbarat Gözetim Mahkemesi, Anayasa da dahil olmak üzere birçok yasal mevzuat çerçevesinde çok çeşitli istihbarat faaliyetlerini incelemektedir.

İstihbarat kurumlarının mali denetimi ise GAO tarafından gerçekleştirilmektedir.

Demokratik ülkelerde, istihbarat teşkilatlarının gizlilik içinde çalışma gerekliliği ile bu kurumların faaliyetlerinden sorumlu tutulma ihtiyacı arasında her zaman bir çatışma mevcut olmaktadır. Bu bölümde ele alınan beş ülke tarafından geliştirilen denetim ve gözetim mekanizmaları bu çatışmayı azaltmaya ve hesap verilebilirliği ortaya çıkararak demokratik bir devlet düzeninde çalışmaya odaklanmaktadır.

İstihbaratın denetimi ve gözetimine ilişkin ele alınan beş ülke değerlendirildiğinde, istihbarat servisleri, yasama, yürütme ve yargı erklerinde oluşturulan kurum veya komisyonlarla, uygunluk, mali, performans, sistem ve bilgi teknolojileri denetimine tabii tutulmaktadır.

Yasama denetimi ve gözetimi, diğer denetim ve gözetim türlerine göre, daha geniş bir kitlenin kontrolünün gözetimi anlamına geldiğinden, incelenen ülkelerde yasama erkinin kontrol, denetim ve gözetim yetkisinin artırılması amacıyla uzman parlamento veya uzman parlamento dışı komitelere yöneldiği gözlemlenmektedir.

Yürütme denetimi açısından ise, incelenen ülkelerde yürütme organı tarafından müfettişlikler veya uzman komisyonlar oluşturulmuştur. İncelenen ülkelerde yargı denetiminde ise, istihbarat faaliyetleri ile ilgili özel yargı organlarının kurulması en kritik tavsiyelerden biridir. Devletin farklı erkleri tarafından gerçekleştirilen denetim ve gözetim, faaliyetlerin yasallığı, verimliliği, mali uygunluğu ve idari kararları gibi pek çok parametre göz önüne alınmaktadır.

## 4. BÖLÜM

# TÜRKİYE'DEKİ İSTİHBARAT KURUMLARI, DENETİMİ VE GÖZETİMİ İÇİN MODEL ÖNERİSİ İLE SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE İSTİHBARAT HARCAMALARININ ANALİZİ

### 4.1. TÜRKİYE'DEKİ İSTİHBARAT KURUMLARI

Ülkemizdeki istihbarat kamusal hizmeti, idari devlet teşkilatlanmasında, görev ve faaliyet alanı olarak, farklı kurumlar tarafından yürütülmektedir. Ulusal güvenlik istihbaratı görevi Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı tarafından yerine getirilmekle birlikte, Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı'na bağlı Mali Suçları Araştırma Kurulu istihbaratla ilgili faaliyetler icra etmektedir.

Bu bölüm, öncelikle üçüncü bölümde olduğu gibi ülkemizde ulusal güvenlikten sorumlu istihbarat kurumlarının görev ve fonksiyonlarını inceleyip, kurumların denetim ve gözetim mekanizmalarına odaklanacaktır. Ardından, ülkemiz için tezde belirlenen ülke tecrübeleri dikkate alınarak, ilgili literatür çerçevesinde, denetim ve gözetim modeli önerilecektir. Bu öneriyi tamamlamak ve varolan durumu tespit etmek için, seçilmiş ülkelerdeki istihbarat faaliyetlerinin ödenekleri yani girdiler dikkate alınarak betimsel ve Çok Boyutlu Ölçeklendirme analizleri ile bölüm sonuçlandırılacaktır

#### 4.1.1. Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucusu Atatürk, gelişmiş devletlerdeki istihbarat kurumlarına benzer çağdaş bir istihbarat örgütünün kurulması talimatını 1925 yılının sonunda vermiştir. Bu talimata istinaden, Genelkurmay Başkanı Mareşal Fevzi Çakmak'ın 6 Ocak 1926 tarihli emri doğrultusunda, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk istihbarat kuruluşu olan Milli Emniyet Hizmeti Riyaseti (M.E.H./MAH) kurulmuş ve 5 Ocak 1927 tarihinde şeklen İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. 6 Ocak 1926 - 5 Ocak 1927 tarihleri arasındaki çalışmaları, dönemin yöneticileri tarafından hazırlık dönemi olarak değerlendirilen Riyasetin kuruluşuna

ve MAH'in kuruluş tarihi olarak kabul edilen bir gün sonraki 6 Ocak 1927 tarihinde Başkanlığına Şükrü Ali ÖGEL getirilmiştir. M.E.H/M.A.H 1965 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüştür (MİT, 2018a).

6/7/1965 tarih ve 644 sayılı Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu ile adı değiştirilerek bugünkü ismini almıştır. Kısaca MİT olarak bilinen teşkilat, yaklaşık 19 yıl süre ile bu Kanun doğrultusunda faaliyetlerini yürütmüş; ardından 1982 Anayasası döneminde, 1 Kasım 1983 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu çerçevesinde faaliyetlerini icra etmeyi sürdürmektedir.

2937 Sayılı kanunda MİT Başkanlığı'nın Görevleri,

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

*“b) Devletin milli güvenlik siyasetiyle ilgili planların hazırlanması ve yürütülmesinde; Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile ilgili bakanlıkların istihbarat istek ve ihtiyaçlarını karşılamak.”*

*“c) Kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat faaliyetlerinin yönlendirilmesi için Cumhurbaşkanı ve Milli Güvenlik Kuruluna tekliflerde bulunmak.”*

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

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

*“f) Milli Güvenlik Kurulunda belirlenecek diğer görevleri yapmak.”*

*“g) İstihbarata karşı koymak.”*

*“h) Dış güvenlik, terörle mücadele ve millî güvenliğe ilişkin konularda Cumhurbaşkanınca verilen görevleri yerine getirmek.”*

*“i) Dış istihbarat, millî savunma, terörle mücadele ve uluslararası suçlar ile siber*

*güvenlik konularında her türlü teknik istihbarat ve insan istihbaratı usul, araç ve sistemlerini kullanmak suretiyle bilgi, belge, haber ve veri toplamak, kaydetmek, analiz etmek ve üretilen istihbaratı gerekli kuruluşlara ulaştırmak.”*

*“j) İstihbarat kapasitesini, niteliğini ve etkinliğini artırmak amacıyla çağdaş istihbarat usul ve yöntemlerini araştırmak, teknolojik gelişmeleri takip etmek ve uygun görülenleri temin etmek.”*

şeklinde düzenlenmiştir.

Ayrıca 2937 sayılı Kanun’un dördüncü maddesinin son fıkrasında, bu görevler dışında Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı’na görev verilemeyeceği belirtilmiştir. Milli İstihbarat Teşkilatı birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarının Cumhurbaşkanınca onaylanacak bir yönetmelikle belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

2937 Sayılı Kanunda MİT Başkanlığının yetkileri ise,

*“a) Yerli ve yabancı her türlü kurum ve kuruluş, tüm örgüt veya oluşumlar ve kişilerle doğrudan ilişki kurabilir, uygun koordinasyon yöntemlerini uygulayabilir.”*

*“b) Kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, 19/10/2005 tarihli ve 5411 sayılı Bankacılık Kanunu kapsamındaki kurum ve kuruluşlar ile diğer tüzel kişiler ve tüzel kişiliği bulunmayan kuruluşlardan bilgi, belge, veri ve kayıtları alabilir, bunlara ait arşivlerden, elektronik bilgi işlem merkezlerinden ve iletişim alt yapısından yararlanabilir ve bunlarla irtibat kurabilir. Bu kapsamda talepte bulunulanlar, kendi mevzuatlarındaki hükümleri gerekçe göstermek suretiyle talebin yerine getirilmesinden kaçınamazlar.”*

*“c) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun İkinci Kitap Dördüncü Kısım Dört, Beş, Altı ve Yedinci bölümlerinde yer alan suçlara (318, 319, 324, 325 ve 332 nci maddeleri hariç, olmak üzere) ilişkin soruşturma ve kovuşturmalarda ifade tutanaklarına, her türlü bilgi ve belgeye erişebilir, bunlardan örnek alabilir.”*

*“d) Görevlerini yerine getirirken gizli çalışma usul, prensip ve tekniklerini kullanabilir.”*

*“e) İstihbari faaliyetler için görevlendirilenlerin kimliklerini değiştirebilir, kimliğin gizlenmesi için her türlü önlemi alabilir, tüzel kişilikler kurabilir. Kimliğin oluşturulması veya tüzel kişiliğin kurulması ve devam ettirilmesi için zorunlu olması durumunda gerekli belge, kayıt ve dokümanlar ile araç, ve gereçler hazırlayabilir, değiştirebilir ve kullanabilir.”*



*“f) Yabancıların ülkeye giriş ve çıkış ile vize, ikamet, çalışma izni ve sınır dışı edilmesi gibi konularda, ilgili kurum ve kuruluşlardan talepte bulunabilir.”*

*“g) Telekomünikasyon kanallarından geçen dış istihbarat, millî savunma, terörizm ve uluslararası suçlar ile siber güvenlikle ilgili verileri toplayabilir.”*

*“h) Yabancı unsurların ülkenin ve vatandaşların iletişim güvenliğini tehdit eden faaliyetlerinin engellenmesine yönelik çalışmalar yapabilir, ilgili kurum ve kuruluşlardan talepte bulunabilir.”*

*“i) MİT’te görev alan veya alacak kişilerin güvenilirliklerini ve uygunluklarını belirlemek için yalan makinası uygulaması dâhil test teknik ve yöntemlerini kullanabilir.”*

*“j) MİT mensupları görevlerini yerine getirirken ceza ve infaz kurumlarındaki tutuklu ve hükümlülerle önceden bilgi vermek suretiyle görüşebilir, görüşmeler yaptırabilir, görevinin gereği terör örgütleri dâhil olmak üzere millî güvenliği tehdit eden bütün yapılarla irtibat kurabilir.”*

Şeklindedir.

Kanunda görüldüğü üzere, MİT Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyeti’ne karşı iç ve dış tehditlerin ortaya çıkarılmasında, karar alıcılara ve politika yapıcılara talep ettikleri veya ihtiyaç duydukları bilgiyi vermekle görevlidir. Ayrıca 2012 Yılında Genel Kurmay Başkanlığı Elektronik Sistemler Komutanlığı’nın MİT’e katılmasıyla, MİT’e, SIGINT görevi de verilmiştir.

MİT Başkanlığı, stratejik istihbarat faaliyetlerinin yürütülmesinde ve stratejik istihbaratın üretilmesinde ülkemizin en yetkili kurumudur. Aynı şekilde 2937 sayılı kanun kapsamında, kamu kurum ve kuruluşlarının istihbarat ihtiyaçlarının karşılanması ve kurumlar arası koordinasyonunun sağlanmasında da görevlendirilmiştir.

#### **4.1.2. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği**

Cumhuriyet tarihimizde milli güvenliğimizin yapılanmasının ilk adımı, 1933 yılında bir kararname ile kurulan ve temel görevi milli seferberlik olarak belirlenen Yüksek Müdafaa Meclisi ile atılmışsada bugünkü yapısı ile Milli Güvenlik Kurulu, 1982 Anayasası’nın 118’inci maddesi gereği olarak çıkarılan 01 Kasım 1983 tarihli ve 2945 sayılı Kanunla kurulmuştur.

2945 sayılı kanunda Millî Güvenlik Kurulu'nun görevi, "*Millî Güvenlik Kurulu, 2'nci maddede belirtilen millî güvenlik ve Devletin millî güvenlik siyasetine ilişkin tanımlar çerçevesinde Devletin millî güvenlik siyasetinin tayini, tespiti ve uygulanması ile ilgili konularda tavsiye kararları alır ve gerekli koordinasyonun sağlanması için görüş tespit eder; bu tavsiye kararlarını ve görüşlerini Bakanlar Kuruluna bildirir ve kanunlarla verilen görevleri yerine getirir*". şeklinde düzenlenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçiş ile birlikte 15 Temmuz 2018 tarihli ve 6 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile MGK yeniden teşkilatlandırılmış MGK'nın kuruluşu, görevleri ve çalışma usulleri ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır. Gerçekleştirilen değişikliklerle; Cumhurbaşkanı'nın başkanlığında ilgili bakanlar ile Genelkurmay Başkanı ve Kuvvet Komutanlarının anayasal bir platformda biraraya gelmeleri sağlanmaktadır. Kurul toplantılarına ilgili bakan veya kişileri çağırıp görüşlerini alabilmektedir.

#### **4.1.3. Genelkurmay Başkanlığı**

Genelkurmay Başkanlığı bünyesinde hizmet veren ülkemizin askeri istihbarat teşkilatlanmaları: Genelkurmay İstihbarat Daire Başkanlığı, Genelkurmay Siber Savunma Komutanlığı ve kuvvet komutanlıklarının istihbarat birimleridir. Bu birimlerin çalışma alanlarını genellikle askeri ve teknik istihbarat faaliyetleri oluşturmaktadır. Genelkurmay Başkanlığı'nın ilgili birimlerinin gerçekleştirdiği istihbarat çalışmalarının yasal dayanağını 31 Temmuz 1970 tarihli "Genelkurmay Başkanı'nın Görev ve Yetkilerine Ait Kanun" (1324 sayılı kanun) oluşturmaktadır. Genelkurmay İstihbarat Daire Başkanlığı'nın görevi diğer devletlerin askeri kapasiteleri hakkında açık ve kapalı kaynaklardan istihbarat elde edilmesi, TSK'nın ihtiyaç duyacağı istihbarat faaliyetlerinin merkezi olarak planlanması, bilgi toplanması ve stratejik istihbaratın oluşturulmasıdır. Elde edilen istihbarat kapsamında devlet politikalarına rehberlik edilmesidir.

#### 4.1.4. Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığı (EGM/İDB)

4 Haziran 1937 tarihli ve 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu ile bugünkü yapısı oluşturulan Emniyet Genel Müdürlüğünün içerisinde faaliyetlerini sürdüren İstihbarat Daire Başkanlığının temelleri “Önemli İşler Müdürlüğü” kurulmasıyla atılmıştır.

1951 yılında doğrudan Genel Müdüre bağlı, ideolojik akımlar kontr-casusluk ve her türlü kaçakçılık konularında haber toplamak üzere “Özel Büro” kurulmuş ayrıca ilk defa İstihbarat hizmetlerinde çalışacak personel “istihbarat branşına” geçirilerek kurumsal bir yapı oluşmaya başlamıştır.

1970’li yıllarda siyasi olayların artması nedeniyle 1971’de dönemin İçişleri Bakanının onayıyla Önemli İşler Müdürlüğü Daire Başkanlığı statüsüne geçmiştir. 1975 yılında, adı İstihbarat Başkanlığı’na çevrilmiş ve isminde “istihbarat” kelimesi geçmiştir. 1983 yılında ise İstihbarat Daire Başkanlığı adını almış, bütün illerde Emniyet Müdürlükleri bünyesinde İstihbarat birimlerinin oluşturulması ancak 1983 yılında mümkün olabilmıştır.

Emniyet Genel Müdürü’ne doğrudan bağlı olarak faaliyet gösteren İstihbarat Dairesi Başkanlığı, kendisine özgü ilk kanun maddesine 1985 yılında Polis Vazife ve Selahiyet Kanununa (PVSK) eklenen, *“Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, Anayasa düzenine ve genel güvenliğine dair önleyici ve koruyucu tedbirleri almak, emniyet ve asayişi sağlamak üzere, ülke seviyesinde ve sanal ortamda istihbarat faaliyetlerinde bulunur, bu amaçla bilgi toplar, değerlendirir, yetkili mercilere veya kullanma alanına ulaştırır. Devletin diğer istihbarat kuruluşlarıyla işbirliği yapar.”* hükmü ile faaliyetlerini sürdürmektedir.

İstihbarat Daire Başkanlığı, 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununa göre düzenlenen 13 Şubat 1989 tarihli Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığı Merkez ve Taşra Üniteleri Kuruluş Görev ve Çalışma Yönetmeliği hükümlerine uygun olarak teşkilatlandırılmıştır.

#### 4.1.5. Jandarma Genel Komutanlığı

Jandarma Genel Komutanlığı'nın görev ve yetkileri 10/3/1983 tarih ve 2803 Sayılı Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda belirlenmiştir. Söz konusu kanunda Jandarma'ya istihbarat toplama görev ve yetkisi veren bir hüküm bulunmamaktadır.

Jandarma'nın istihbarat toplamasının hukuki dayanağı 2803 sayılı kanunun uygulanmasına ilişkin 03.11.1983 tarihinde Bakanlar Kurulunda kabul edilen Jandarma Teşkilatı Görev ve Yetkileri yönetmeliğidir. Söz konusu yönetmelikte Jandarmanın görevleri sayılırken, 45. Maddesinin "d" bendinde "*Gerekli istihbarat faaliyetlerini yürütmek; elde edilen bilgileri değerlendirmek, yetkili mercilere ulaştırmak ve diğer istihbarat ve güvenlik kuruluşlarıyla yakın işbirliği yapmak, şeklinde yürütür*" ifadesi bulunmaktadır.

2803 sayılı yasanın Ek 5. Maddesinde, "*Bu maddede yer alan faaliyetlerin denetimi; sıralı kurum amirleri, mülki idare amirleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve ilgili bakanlığın teftiş elemanları tarafından yılda en az bir defa yapılır. Bu faaliyetler Cumhurbaşkanlığına görevlendirilen denetim elemanları tarafından da denetlenebilir. Bu kapsamda yapılan denetimlerin sonuçları bir rapor halinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Güvenlik ve İstihbarat Komisyonuna sunulur*" olarak belirtilmiştir.

#### 4.1.6. Sahil Güvenlik Komutanlığı

13 Temmuz 1982 tarihli ve 2692 sayılı Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu kapsamında görevleri; "*Türkiye Cumhuriyeti'nin bütün sahillerinde, iç suları olan Marmara Denizi, İstanbul ve Çanakkale Boğazlarında, liman ve körfezlerinde, kara sularında, Münhasır Ekonomik Bölgesi ile ulusal ve uluslararası hukuk kuralları uyarınca egemenlik ve denetimi altında bulunan deniz alanlarında, kanunlarla kendisine verilen görevleri uygulamak ve yetkilerini kullanmak*", olarak belirlenmiştir.

#### 4.1.7. Dışışleri Bakanlığı

Dışışleri Bakanlığı'nın istihbarat alanındaki faaliyetleri 10/7/2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 140'ıncı maddesinde yer alan : *“İkili ve çok taraflı güvenlik işbirliğinin tesisi ve yürütülmesinin yanı sıra uluslararası boyutu bulunan veya dış ilişkileri ilgilendiren terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer örgütlü suçlar ile ülke aleyhine faaliyetlerle mücadele konularını takip etmek, bu görevlerini ilgili kurum ve kuruluşlar ile işbirliği yapmak suretiyle yerine getirmek”* hükmü kapsamında, Dışışleri Bakanlığı'na bağlı *“Araştırma ve Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü”* istihbarat toplama faaliyeti yürütmektedir.

#### 4.1.8. Mali Suçları Araştırma Kurulu

Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı bir kurum olan Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK), 19.11.1996 tarihinde yürürlüğe giren 4208 sayılı Karararnanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun ile kurulmuş 17 Şubat 1997 tarihinde faaliyetine başlamıştır. Görev ve yetkileri 18.10.2006 tarihinde yürürlüğü giren 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının önlenmesi Hakkında Kanun ile yeniden belirlenmiştir. MASAK'ın, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 8 inci maddesinin (g) bendiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde *“ana hizmet birimi”* olduğu belirlenmiş ve bu hüküm 10/7/2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin *“Hizmet Birimleri”* başlıklı 219'uncu maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine taşınmıştır. İlgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde MASAK'ın görevleri,

*“a) Suç gelirlerinin aklanmasının önlenmesi amacıyla politika hazırlamak ve uygulama stratejileri geliştirmek, bu amaçla kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, ortak çalışmalar yapmak, görüş ve bilgi alışverişinde bulunmak”*,

*“b) Belirlenen politikalar çerçevesinde mevzuat taslakları hazırlamak”*,

*“c) Suç gelirlerinin aklanması alanındaki gelişmeler ile aklama suçunun önlenmesi ve orta- ya çıkarılmasına yönelik yöntemler konusunda araştırmalar yapmak”*,

“ç) Suç gelirlerinin aklanmasını önlemek amacıyla sektörel çalışmalar yapmak, önlemler geliştirmek ve uygulamayı izlemek”,

“d) Kamuoyu duyarlılığını ve desteğini artırmaya yönelik çalışmalar yapmak”,

“e) Suç gelirlerinin aklanması ve terörün finansmanının önlenmesi kapsamında veri toplama, şüpheli işlem bildirimlerini almak, analiz etmek ve değerlendirmek”,

“f) Değerlendirme sürecinde gerek duyulduğunda kolluk ve diğer birimlerden kendi görev alanlarında inceleme ve araştırma yapılması talebinde bulunmak”,

“g) 5549 sayılı Kanun kapsamına giren işlemler ile ilgili olarak, araştırma ve inceleme yapmak veya yaptırmak”,

“ğ) Yapılan araştırma ve inceleme sonucunda aklama suçunun işlendiği hususunda olguların varlığının tespiti halinde, Ceza Muhakemesi Kanunu hükümlerine göre gerekli işlemler yapılmak üzere Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunmak”,

“h) Cumhuriyet savcıları tarafından intikal ettirilen konuları incelemek ve aklama suçunun tespitine ilişkin talepleri yerine getirmek”,

“ı) Aklama veya terörün finansmanı suçunun işlendiğine dair ciddi şüphelerin mevcut olması durumunda konuyu ilgili Cumhuriyet savcılığına intikal ettirmek”,

“i) İlgili mevzuat kapsamında yükümlülük denetimi yapılmasını sağlamak”,

“j) Kamu kurum ve kuruluşları, gerçek ve tüzel kişiler ile tüzel kişiliği olmayan kuruluşlardan her türlü bilgi ve belgeyi istemek”,

“k) Bilgi ve ihtisasına ihtiyaç duyulması halinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların Başkanlık bünyesinde geçici olarak görevlendirilmelerini talep etmek”,

“l) Görev alanına giren konularda uluslararası ilişkileri yürütmek, görüş ve bilgi alışverişinde bulunmak”,

“m) Yabancı ülkelerdeki muadil kurumlarla bilgi ve belge değişiminde bulunmak, bu amaçla uluslararası antlaşma niteliğinde olmayan mutabakat muhtırası imzalamak”,

“n) Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak”.

şeklindedir.

#### 4.1.9. Türkiye’de İstihbarat Kurumlarının Denetimi ve Gözetimi

##### 4.1.9.1. Yasama Denetimi ve Gözetimi

##### 4.1.9.1.1. Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu

Ülkemizde istihbarat kurumlarının yasama denetimi ve gözetimi, 17.04.2014 tarihli ve 6532 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 12’nci maddesi ile 01.11.1983 tarihli ve 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanunu’na eklenen Ek-2’nci maddesi ile oluşturulan Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu tarafından gerçekleştirilmektedir.

Komisyon, onyedii üyeden oluşmaktadır. Üyelerin dağılımı siyasi parti gruplarının parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarına göre yapılmaktadır. Komisyon üyeleri içerisinde başkan, başkanvekili, sözcü ile katip belirlemektedir.

Söz konusu komisyonun görevleri 2937 sayılı Kanun Ek- Madde 2’de,

*“- Cumhurbaşkanlığı’nca; MİT Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı tarafından yürütülen güvenlik faaliyetlerine ve istihbari nitelikteki faaliyetlere ilişkin olarak hazırlanan yıllık raporlar üzerine, hazırlanacak ve mart ayı içinde Komisyona sunulacak yıllık rapor hakkında, raporun kendisine intikalinden itibaren doksan gün içinde inceleme ve görüşmelerini tamamlayarak bir rapor hazırlamak ve raporu bu süre içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunmak,”*

*“- Milli güvenliğe ilişkin konularda görüş ve öneriler sunmak,”*

*“- Güvenlik ve istihbarat konularında uluslararası alanda kabul gören gelişmeleri izlemek,”*

*“- Kendi faaliyetlerine ilişkin rapor hazırlamak,”*

*“- Güvenlik ve istihbarat hizmetleri sırasında elde edilen kişisel verilerin güvenliğini ve bireyin hak ve özgürlüklerini koruyucu öneriler geliştirmek,”*

*“- Komisyon görüşmeleri kapalı oturumla yapılır ve bu oturumlarda Komisyon üyeleri, ilgili bakanlar, görevli hükümet temsilcileri ve Komisyonda görev yapan yasama uzmanları ile stenograflardan başkası bulunmamaktadır.”*

*“- Komisyon çalışmalarına ilişkin bilgi ve belgelerin saklanması ve korunmasında gizlilik esastır. Komisyon görüşmelerine katılanlar ile bu görüşmelere herhangi bir suretle vâkıf olanlar, Komisyon çalışmaları ve görüşülen konular hakkında hiçbir açıklama yapamaz ve bunları sır olarak saklamakla yükümlüdür.”*

şeklinde yer almaktadır.

Ülkemizde istihbarat servislerinin faaliyetlerinin yasama denetimi ve gözetiminin istihbarata özel bir komisyonla düzenlenmesi yeni bir uygulama olmakla birlikte ayrıntılı bir kanun düzenlemesi ile oluşturulduğu görülmektedir. Ayrıca komisyon istihbarat kurumları üzerinde, uygunluk, sistem ve bilgi teknolojileri denetimleri uygulamaktadır.

#### 4.1.9.1.2. TBMM Denetim Mekanizmaları

T.C. Anayasası 1982 Anayasa’sının 98. Maddesi kapsamında, *“Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır.”* hükmü yer almaktadır. Bu çerçevede ülkemizde yatay bir hesap verilebilirlik mekanizması aracılığıyla parlamenter denetim sağlanmaktadır.

##### 4.1.9.1.2.1. Meclis Araştırması

1982 Anayasa’nın 98. Maddesi kapsamında Meclis Araştırması, *“belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemeden ibarettir.”* hükmü ile düzenlenmiştir. Meclis araştırması; *“siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından yazılı bir önergeyle istenebilir.”* (TBMM, 2018, s. 102). Ancak, Meclis İç Tüzüğü madde 105’e göre *“devlet sırları ve ticari sırlar meclis araştırması dışında”* bırakılmıştır.

##### 4.1.9.1.2.2. Genel Görüşme

Anayasa’nın 98. Maddesinde yer alan Genel Görüşme, *“Toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir.”* hükmü ile tanımlanmış Meclis Araştırmasında olduğu gibi *“Genel*



*görüşme açılması; siyasi parti grupları veya en az 20 milletvekili tarafından yazılı bir önerge ile...” istenebilmektedir. (TBMM, 2018, s. 100).*

#### 4.1.9.1.2.3. Meclis Soruşturması

Anayasa'nın 98. Maddesi'nde yer alan “*Meclis soruşturması, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında 106 ncı maddenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları uyarınca yapılan soruşturmadan ibarettir*”, hükmü ile tanımlanmış ve yine Anayasanın 106'ncı maddesinde, Meclis Soruşturmasının uygulanması “*Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle (301) soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tamsayısının beşte üçünün (360) gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir. Soruşturma açılmasına karar verilmesi halinde, Meclisteki siyasi partilerin, güçleri oranında komisyon verebilecekleri üye sayısının üç katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti için ayrı ayrı ad çekme suretiyle kurulacak onbeş kişilik bir komisyon tarafından soruşturma yapılır. Komisyon, soruşturma sonucunu belirten raporunu iki ay içinde Meclis Başkanlığına sunar. Soruşturmanın bu sürede bitirilememesi halinde, komisyona bir aylık yeni ve kesin bir süre verilir. Rapor Başkanlığa verildiği tarihten itibaren on gün içinde dağıtılır ve dağıtımından itibaren on gün içinde Genel Kurulda görüşülür. Türkiye Büyük Millet Meclisi, üye tamsayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce Divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır.” hükümleri ile usule ilişkin düzenlenmeler yapılmıştır*

#### 4.1.9.1.2.4. Yazılı soru

Yazılı Soru Anayasa'nın 98. Maddesi'nde “*...yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı*

*olarak soru sormalarından ibarettir.” hükmü ile tanımlanmıştır.*

Ülkemizdeki istihbarat hizmetlerinin meclisin denetim yolları ile yasal ve yatay hesap verilebilirliğin sağlanması, diğer ülke örneklerine göre ülkemizde şeffaflığa katkıda bulunmaktadır.

#### 4.1.9.1.3. Kamu Denetçiliği Kurumu

Kamu Denetçiliği Kurumu, Anayasa'nın 74. Maddesinde düzenlenen bir anayasal kurum olup 2013 yılından itibaren TBBM adına denetim ve gözetim faaliyetlerini yürütmektedir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5. Maddesi gereğince *“kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere”* görevlendirilmiştir.

Kamu Denetçiliği denetim ve gözetim faaliyetlerini yürütürken 6328 sayılı Kanun'un 18. Maddesinde yer alan *“Kurumun inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Bu süre içinde istenen bilgi ve belgeleri haklı bir neden olmaksızın vermeyenler hakkında Başdenetçi veya denetçinin başvurusu üzerine ilgili merci soruşturma açar. Devlet sırrı veya ticari sır niteliğindeki bilgi ve belgeler, yetkili mercilerin en üst makam veya kurulunca gerekçesi belirtilmek suretiyle verilmeyebilir. Ancak, Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgeler Başdenetçi veya görevlendireceği denetçi tarafından yerinde incelenebilir”* hükmü ile Kamu Denetçiliği Kurumuna, kurumlardan bilgi ve belge talebi konusunda geniş yetkiler verilmiştir.

#### 4.1.9.2. Yürütme Denetimi ve Gözetimi

MİT'in yürütme denetimi, 2937 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı kuruluş kanununda, sıralı kurum amirleri ve Devlet Denetleme Kurulu tarafından

gerçekleştirilmektedir Ayrıca, MİT’ doğrudan Cumhurbaşkanı’na bağlı bir kurum olması nedeniyle Cumhurbaşkanı tarafından yürütme denetimi yapılabilir.

EGM’nin denetimi ise, (Değişik: 27/3/2015 - 6638/5 Md.) sıralı kurum amirleri, mülki idare amirleri, EGM ve ilgili bakanlığın teftiş elemanları tarafından yılda en az bir defa yapılır. Ayrıca, EGM’nin İçişleri Bakanı, Hükümet ve Cumhurbaşkanı tarafından da denetimi gerçekleştirilebilir.

Jandarma Genel Komutanlığı’nın faaliyetlerin denetimi 2803 sayılı kanuna göre; sıralı kurum amirleri, mülki idare amirleri, Jandarma Genel Komutanlığı ve ilgili bakanlığın teftiş elemanları tarafından yılda en az bir defa yapılır. Bu faaliyetler Cumhurbaşkanlığına görevlendirilen denetim elemanları tarafından da denetlenebilir. Bu kapsamda yapılan denetimlerin sonuçları bir rapor halinde TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonuna sunulmaktadır.

#### 4.1.9.3. İstihbarat Kurumlarının Mali Denetimi

Ülkemizde istihbarat kamusal hizmetini yürütmekle görevli kurumların mali denetimi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 5018 sayılı KMYKK (2, 3, 68 ve 81. maddeleri) başta olmak üzere ilgili kanunlar ve ikincil mevzuatları çerçevesinde ayrıca kamu kurumlarınca uygulanacak iç denetime ilişkin usul ve esaslar, 5018 sayılı KMYKK 63, 64, 65, 66 ve 67 nci maddeleri ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatta belirlenmiştir.

MİT Başkanlığı’nın harcama birimlerinin idari ve mali işlemlerinin iç kontrolünün 2017 yılında faaliyet raporunda “*genel kabul görmüş standartlara uygun olarak, Teftiş Kurulu Başkanlığı’nca yürütüldüğü ve Kamu kurumlarınca uygulanacak iç denetime ilişkin usul ve esaslar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63, 64, 65, 66 ve 67 nci maddeleri ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatta belirlendiği, Harcama Birimlerinin idari ve mali işlemlerinin teftişi genel kabul görmüş standartlara uygun olarak, Teftiş Kurulu Başkanlığı’nca yürütüldüğü...*” görülmektedir (MİT, 2018b).

MİT Başkanlığı'nın mali açıdan dış denetimi ise, Sayıştay Başkanlığı tarafından MİT Başkanlığı Saymanlık Müdürlüğü üzerinden düzenlilik denetimi çerçevesinde ağırlıklı olarak merkezde evrak ve dosya üzerinden gerçekleştirilmektedir. Ayrıca, MİT Başkanlığı'nın taşra birimlerinin harcamaları ise işlemlerinin yapıldığı Maliye Bakanlığı'na bağlı Defterdarlık veya Mal Müdürlüklerinde yapılmaktadır (Binici ve Türkyener, 2011, s. 25-26).

Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma Genel Komutanlığı'nın Sayıştay tarafından denetimi İçişleri Bakanlığı Merkez Saymanlığı ile Maliye Bakanlığı'na bağlı Defterdarlık'ta evrak üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Mali denetimle ilgili bir diğer önemli konu ise örtülü ödenektir. 5018 sayılı KMYKK'nın 24. Maddesinde; örtülü ödenek *“kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında, Cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının binde beşini geçemez”* hükmü ile düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ile örtülü ödeneğin kullanım amacı, ödeneğin toplam miktarının sınırı ile hangi amaçlar için kullanılamayacağı net olarak tanımlanmıştır.

5018 sayılı KMYKK'da ayrıca, *“Cumhurbaşkanlığı ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.”* hükmü ile Cumhurbaşkanı'na geniş yetki verilmiştir.

Örtülü ödenek harcamaları her ülkenin şartlarına veya kanunlarına paralel olarak düzenlenmektedir. Bazı ülkelerde örtülü ödenek harcamaları çok esnekken bazılarında denetime tabi tutulmuştur. ABD’de Başkan’a verilen yetki çerçevesinde kullanılacak olan örtülü ödeneğin miktarını kongre belirlemektedir. Ödenek kullanma yetkisi kongre tarafından verilmektedir. Bu ödeneğin hangi alanlarda kullanılmayacağına dair bir çerçeve bulunmaktadır. Başkan, ödeneği nasıl ve nerede, hangi amaç için kullanıldığını açıklamakla yükümlüdür (Eskier, 2017).

#### 4.1.9.4. İstihbarat Kurumlarının İç Denetimi

Ülkemizdeki kamu kurum ve kuruluşları gibi istihbarat kurumlarının tabii olduğu 5018 sayılı KMYKK Madde 11’de “*Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler*” (KMYKK Md.11). hükmü ile düzenlenmektedir.

İç denetim, 5018 sayılı Kanun’un 63. maddesinde “*Kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir*”.

şeklinde tanımlanmaktadır. Türkiye’deki istihbarat kurumları söz konusu Kanun’a tabii olması nedeniyle iç denetim anlamında söz konusu düzenlemelere uygun hareket etmektedir.

MİT Başkanlığı, diğer kamu kurum ve kuruluşları gibi faaliyet raporu düzenlemekte ve yıllık bazda kamuoyuna açıklamaktadır. MİT’in 2017 yılı faaliyet raporunda, “*Kamu kurumlarınca uygulanacak iç denetime ilişkin usul ve esaslar, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 63, 64, 65, 66 ve 67 nci maddeleri ile bu Kanuna dayanılarak çıkarılan ikincil mevzuatta belirlenmiştir. Harcama Birimlerinin 2017 yılı idari ve mali işlemlerinin teftişi genel kabul görmüş standartlara uygun olarak, Teftiş Kurulu Başkanlığı’nca yürütülmüştür*” ifadeleri yer almaktadır.

Emniyet Genel Müdürlüğü’nde İç Denetim Birimi Başkanlığı tarafından iç denetim faaliyetleri yürütülmektedir (EGM, 2018).

Jandarma Genel Komutanlığı’nın da iç denetim faaliyetleri, İç Denetim Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir (Jandarma, 2019).

#### **4.2. TÜRKİYE’DE İSTİHBARAT KURUMLARININ DENETİMİ VE GÖZETİMİ İÇİN MODEL ÖNERİSİ**

Ülkemizde istihbarat servislerinin demokratik denetimi, gözetimi ve hesap verilebilirliğinin sağlanması için; ülkemizin devlet geleneği, kültürü, idari ve mali teşkilat yapısı, stratejik konumu, çevre ülkelerde bulunan istikrarsızlıklar, ayrılıkçı terör faaliyetleri, karşı karşıya kaldığımız 15 Temmuz hain darbe girişimi ile incelenen ülkeler ve literatür taraması da göz önüne alınarak, gizliliği zedelemeyen güvenlik ve özgürlük dengesi bağlamında, bir model önerisi sunulacaktır.

Bu mihvalde, istihbarat servislerinin demokratik denetimi ve gözetiminde yasama, yürütme ve yargı erklerinin rol aldığı, hassas bilgilere vakıf olacak kişilerin güvenlik soruşturmasına tabii olacağı, kamu harcamasının istisnasız denetleneceği ve belirli aralıklarda yapılan

raporlama mekanizması bulunan, ülkemizin geleneklerine ve dinamiklerine özgü yeni bir demokratik denetim ve gözetim modeli ortaya konulacaktır.

Model, Wills (2012)'in “demokratik yönetim ilkeleri, kamu kaynağının tahsis edilmesini ve kullanılmasının yakından incelenmesini gerektirir, ayrıca mali kayıtlar, istihbarat servislerinin davranışları ve performansları hakkında bilgi sağlar” düşüncesinden hareketle istihbarat çarkının veya döngüsünün tüm aşamalarına denetim ve gözetim uygulayacak şekilde oluşturulmuştur. Bu çerçevede istihbarat kamusal hizmetinin mali açıdan denetimi ve gözetimine ilişkin de model önerilmektedir.

Önerilen modelde:

- Parlamento Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu,
- Cumhurbaşkanı'na doğrudan bağlı İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi,
- İstihbarat Hizmeti Mahkemesi,
- İstihbarat Hizmetine Özel Kamu Denetçisi,
- Sayıştay Başkanlığı,

Türkiye'deki istihbarat faaliyeti yürüten kurumların dış denetimi ve gözetiminde rol alabilecek aktörler olabileceği değerlendirilmektedir.

#### **4.2.1. İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu**

Çalışmamızın önceki bölümlerin de belirtildiği gibi demokratik devletlerde hükümetin veya yürütme gücünü elinde bulunduranların faaliyetlerinin, yasama organının denetim ve gözetim sınırları dışında kalmaması, hesap verilebilirlik açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan uluslar arası alanda yapılan çalışmalar ve ülke incelemelerinde görüldüğü gibi istihbarat servislerinin yasama denetimi ve gözetimi genellikle parlamentolarca uzman komiteler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Yasama denetimi ile faaliyetlerin yasallığı, etkinliği ve verimliliği denetlenmektedir. Bu açıdan, parlamentonun en önemli görevi veya

işlevi, yasaları yürürlüğe koymak, bütçe yapmak, uygunsuzluk, başarısızlık ve verimsizliği sorgulamaktır.

Yasama denetimi ve gözetimi aynı zamanda servislerin bütçeleri ve istihbarat toplamının kapsamı ve niteliği ile ilgilidir. Bu çerçevede, yasama denetimi ve gözetimi halkın temsilcisi olan milletvekilleri aracılığıyla, istihbarat servislerinin faaliyetlerinin ve bütçelerinin hesap verilebilirliğini kapsamaktadır.

Bu kapsamda, ülkemizde istihbarat servislerinin yasama denetimi ve gözetimi, 17.04.2014 tarihli ve 6532 sayılı Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Millî İstihbarat Teşkilatı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile oluşturulan TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu ile yerine getirilmektedir. Ülke incelemeleri ve literatür paralelinde Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'nun faaliyetlerinin ve görevlerinin kanunda net ve ayrıntılı biçimde tanımlanması ülkemiz için oldukça önemlidir. Bu açıdan komisyonun ülkemizin demokrasisine katkıda bulunduğu aşikardır.

Çalışmamızda TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'nun yetkilerinin özellikle mali denetim ve gözetim açısından genişletilmesi ve komisyon üyelerinin seçiminde değişiklik yapılması önerilmektedir.

Şöyle ki, Güvenlik ve İstihbarat Komiyonu'na üçüncü bölümde incelenen ülkeler arasında yer alan Yeni Zelanda, Almanya, ABD ve Birleşik Krallık'ta olduğu gibi bütçe ve harcamaların denetimine ilişkin görev verilebilir. Böylece istihbarat servisleri, harcamalarına ilişkin ayrıntılı mali tabloları ve bütçe taleplerini Komiteye sunabilir.

Bu çerçevede, istihbarat servislerinin bütçe süreci, Plan ve Bütçe Komisyonu yerine Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu tarafından gerçekleştirilebilir. Plan ve Bütçe Komisyonu sadece istihbarat servislerine ayrılan bütçe tavanına erişebilir. Diğer taraftan, Sayıştay Başkanlığı tarafından denetlenen istihbarat kurumuna ilişkin inceleme ve düzenlilik raporları Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'na sunulabilir.



Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu üyelerinin seçimi konusunda ise, ülkemizde mecliste tüm siyasi partilerin temsil edildiği ve üye sayısı meclisteki milletvekili sayısı oranında belirlenen bir yapı bulunmaktadır. Çalışmamızda çok sayıda partinin komisyonda yer alması ve üye sayısının fazlalığının etkinliği ve gizliliği zedeleyebileceği değerlendirildiğinden üye sayısında sınırlamaya gidilmesi ve üyelerin iktidar ve ana muhalefet partisinden seçilmesi uygun olabilir. Önerilen modelde üye sayısının yedi veya dokuz üye olacak şekilde belirlenmesi komisyonda görev alacak üyeler arasından dört veya beş üyenin iktidar partisi lideri, üç veya dört üyenin ise ana muhalefet partisi liderinin belirlediği kişiler arasından, parlamento tarafından atanması önerilmektedir. Ayrıca komisyondaki yer alacak üyeler güvenlik soruşturmasına tabii tutulabilir. Komisyondaki, ülke örnekleri de ve AB uygulamalarında olduğu gibi iletişim tespiti ve mali inceleme gibi alanlarda uzman kişiler görevlendirilmesi imkanı sağlanabilir.

TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'na özellikle mali denetim alanında görevi verilmesi ile performans denetimi yapma imkânı da sağlanabilecektir.

#### **4.2.2. İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi**

Yürütme erki, hesap verilebilirlik zincirinde önemli bir bağ oluşturmaktadır. Yürütme organı, istihbarat servisleri için politika veya hedefler belirlerken, servislerin davranışlarından da siyasi olarak sorumludur. Bu anlamda yürütme denetimi ve gözetimi, istihbarat servislerince faaliyetlerin yasal, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirildiğini sağlamaktan sorumludur.

Ülkemizde istihbarat kurumlarının yürütme açısından denetiminde doğrudan sorumluluğu bulunan bir kurum bulunmamasıyla birlikte Devlet Denetleme Kurulu, Teftiş Kurulları ve Mülkiye Müfettişleri istihbarattan sorumlu kurum ve kuruluşlarda denetim ve gözetim faaliyeti icra etmektedir.

Bu çerçevede, ülkemizdeki Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uygun bir şekilde Cumhurbaşkanı'na doğrudan bağlı üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından atandığı İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi adına benzer bir kurum kurulabilir.

Çalışmamızda önerilen İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi, incelenen ülkeler arasında yer alan ABD'de ki İstihbarat Topluluğu Müfettişliği, Yönetim ve Bütçe Ofisi ile İstihbarat Danışma Kurulu'nun görevlerine benzer görevler yürütebilir.

Bu kapsamda, İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi'ne istihbarat servislerinin yürüttüğü faaliyetlerin yasalara ve Cumhurbaşkanı'nın politikaları ve hedef önceliklerine göre uygunluğunu denetleme, iletişime müdahale yöntemlerine ilişkin genel değerlendirme, istihbarat servisleri ile ilgili mevzuat çalışmalarında görüş bildirme, servislerin bütçelerinin hazırlığı ve mali denetim alanlarında görevler verilebilir.

İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi istihbarat servislerinin bütçelerinin hazırlık aşamasında etkin rol oynayabilir. Servislerin bütçe talepleri, parlamento güvenlik ve istihbarat komisyonuna sunulmadan önce gerekçeleri ile birlikte gözden geçirilmek üzere İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi'ne gönderilebilir.

Doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı İstihbarat Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi yürütme adına denetim ve gözetim faaliyetleri yürüterek istihbarat servisleri üzerinde, uygunluk, mali, sistem ve performans denetimini gerçekleştirebilir.

#### **4.2.3. İstihbarat Hizmeti Mahkemesi**

Üçüncü bölümde yer alan ülke örnekleri incelendiğinde, Birleşik Krallık ve ABD'de istihbarat faaliyetlerinin denetim ve gözetimine özgü yargı sisteminin mevcut olduğu görülmektedir. Ülkemiz açısından ise, hali hazırda, istihbarat servislerinin denetimi ve gözetiminde rol alabilecek bir ihtisas mahkemesi bulunmaktadır. Bu çerçevede çalışmamızda istihbarat kamusal hizmetine özel bir İstihbarat Hizmeti Mahkemesi adı altında bir ihtisas mahkemesi kurulması önerilmektedir.

Önerilen İstihbarat Hizmeti Mahkemesi anayasa ve kanunlara uygunluk açısından denetim ve gözetim faaliyeti yürütebilir. Mahkeme ayrıca istihbarat servislerinin özel yetkilerinin kullanılmasına izin vererek bir denetim fonksiyonu da icra edebilir.

Mahkeme verdiği kararlar ile teknik takip, sorgulama ve fiziki takip gibi özel uygulamaların hangi hukuki çerçeve içerisinde icra edilebileceğini belirleyebilir. Böylece, mahkeme içtihatlar oluşturarak, istihbarat servislerinin gelecekteki davranışını kontrol etmek için standartlar ortaya çıkarabilir.

İstihbarat Hizmetleri Mahkemesi aynı zamanda, alanında uzmanlaşmış hakimlerle, istihbarat görevlilerinin yargılanması konusunda da yetkilendirilebilir. İstihbarat Hizmetleri Mahkemesi istihbarat servisleri üzerinde uygunluk ve sistem denetimi gerçekleştirerek servisler üzerinde denetim ve gözetim faaliyeti yürütülebilir.

#### **4.2.4. İstihbarat Hizmetine İlişkin Kamu Denetçisi**

Kamu Denetçiliği Kurumu istihbarat servisleri hakkında şikayetleri incelemektedir. Ülkemizde 2012 yılında kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, istihbarat kurumları dahil kamu kurum ve kuruluşlarına yapılan şikayetleri incelemekte, kurum ve konu ayrımı yapmaksızın faaliyetleri sürdürmektedir. Önerdiğimiz istihbarat hizmetine ilişkin kamu denetçisi gözetiminde, istihbarat hizmeti diğer kamusal mal ve hizmetlerden farklı olarak gizlilik içerisinde yürütülmesi gereken bir faaliyet alanı olmasının yanı sıra istihbarat literatürünün bilinmesi önem arzettiğinden, istihbarat servisinde çalışmış veya istihbarat konusunda uzman kişilerin kamu denetçisi olarak görevlendirilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir.

#### **4.2.5. İstihbarat Hizmetinin Mali Denetimine İlişkin Öneriler**

İstihbarat kamusal hizmetinde, mali hesap verilebilirlik adına etkin bir denetim ve gözetim işlevi yerine getirebilmek için,

- Yasama adına denetim gerçekleştiren Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'na,

- Sayıştay Başkanlığı'nda istihbarat kurumlarının harcamalarını denetleyecek Sayıştay Başkanı'nca görevlendirilecek denetçi/denetçilere,
- Cumhurbaşkanı'na bağlı İstihbarat Politika Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi'ne,

mali denetime ilişkin görev verilebilir.

Bu çerçevede, Sayıştay tarafından istihbarat servislerinin denetim sonuçları, ülke incelemelerinde yer alan Birleşik Krallık ve Almanya örneklerinde olduğu gibi, TBMM Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'na sunulabilir.

Ayrıca Sayıştay Başkanlığı'nda istihbarat kurumlarını denetleyen denetçilere güvenlik soruşturması uygulanabilir. Şöyle ki ABD'de bulunan GAO'da, güvenlik soruşturması yapılmış ve çok gizli bilgilere erişime sahip denetçiler bulunmaktadır. Ülkemizde de benzer uygulamaya geçilmesi ulusal güvenlik açısından önemli görülmektedir.

### 4.3. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE İSTİHBARAT HARCAMALARI ANALİZİ

Ülkelerin savunma ve güvenlik hizmetlerinde kritik öneme sahip olan istihbarat harcamaları hem kamusal hizmet olma özelliği hem de girdi, faaliyet, çıktı ve sonuç şeklinde tanımlanan performans ölçümünde gizliliği içermesi nedeniyle mali yönetim, denetim ve gözetim alanında zorlukları içinde barındırmaktadır. Özellikle bütçe, performans ve mali denetim alanında 1980'li yılların başından itibaren ortaya çıkan şeffaflık, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi ilkeler ile istihbarat mal ve hizmetlerinin doğası bu zorluğun temelini oluşturmaktadır. Üçüncü bölümde seçilmiş ülkelerin hesap verilebilirlik ve mali denetim alanında yaşadıkları tecrübeler, deneyimler ve değişimleri tamamlayacak şekilde bu bölümde anılan ülkelerin istihbarat harcamaları analiz edilerek verimlilik ve etkinlik<sup>6</sup> gibi performans ölçümleri betimsel analiz ve çok boyutlu

---

<sup>6</sup> Performans esaslı bütçelemede verimlilik ve etkinlik ölçütleri girdiler ile çıktılar arasında bağlantıyla ilgili ölçümlerdir. Verimlilikte girdi ile çıktı miktarı arasında oransal ilişki belirlenmektedir ancak görel bir performans karşılaştırması için yeterli değildir. Etkinlik ise girdi ile çıktıların parasal değerlerini dikkate alarak karşılaştırma yapılmasına olanak sağlar (Poister, 2003, s. 47-51).

ölçeklendirme (Multi dimensional scaling) yöntemiyle ortaya konulmaya çalışılacaktır. İstihbarat harcamalarına ilişkin veriler ile nüfus, yüzölçümü, GSYİH verileri; istihbarat servislerinin resmi web siteleri, servislerin faaliyet veya yıllık denetim raporları, ülkelerin bütçe dokümanları ile dünya bankası web sitesinden derlenmiştir. Ayrıca analize dahil ülkelerde polis, jandarma ve askeri kurumların istihbarat harcamaları analize dahil edilmemiştir.

**Tablo 5: Seçilmiş Ülkelerde İstihbarat Harcamaları (2005-2017)**

Yıllar	Ülkeler				
	ABD	Birleşik Krallık	Yeni Zelanda	Almanya	Türkiye
2005	39.800.000.000	--	--	--	--
2006	40.900.000.000	--	--	--	215.901.398
2007	43.500.000.000	--	--	--	280.970.366
2008	47.500.000.000	--	--	--	319.339.204
2009	49.800.000.000	--	--	880.872.158	292.123.023
2010	53.100.000.000	--	--	907.331.577	344.505.003
2011	54.600.000.000	--	--	933.887.774	364.065.900
2012	53.900.000.000	3.204.115.966	78.418.743	902.432.456	432.245.305
2013	52.700.000.000	3.214.959.174	90.958.071	992.700.952	459.148.384
2014	50.500.000.000	3.545.039.738	89.238.473	1.035.249.682	466.833.170
2015	50.300.000.000	3.572.756.648	91.775.659	956.354.047	432.324.672
2016	53.000.000.000	3.402.856.202	129.164.477	984.242.504	494.204.398
2017	54.600.000.000	3.350.702.636	121.909.922	1.255.448.762	600.899.693
<b>Toplam</b>	644.200.000.000	20.290.430.363	601.465.345	8.848.519.912	4.702.560.517
<b>Ortalama</b>	49.553.846.154	3.381.738.394	100.244.224	983.168.879	391.880.043

Kaynak:(ISC,2016;Devine,2018;ODNI,2018;NZSIS,2018;GCSB,2018;FDB,2019;HMB,2019).

Tablo-5 ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye'nin ulusal güvenlikten sorumlu kurumların istihbarat harcamalarının/bütçelerinin 2005-2017 yılları için gelişimini göstermektedir. ABD'nin harcamaları 2005 yılından, Türkiye'nin harcamaları 2006 yılından, Almanya'nın harcamaları 2009 yılından, Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda'nın harcamaları ise 2012 yılından itibaren analiz edilmiştir. Tablo-5'de görüldüğü üzere incelenen yıllar itibariyle en yüksek harcama yapan ülke ABD'dir. ABD'yi sırası ile

Birleşik Krallık, Almanya, Türkiye ve Yeni Zelanda izlemektedir. ABD'nin istihbarat harcamaları 40 milyar \$ düzeyinden sürekli artış göstererek 2011 yılında 54,6 milyar \$ ulaşmıştır, 2011-2015 yıllarında ise yaklaşık %10 azalış ile 2015 yılında 50 milyar \$ seviyesine gerilemiştir. 2016 ve 2017 yıllarında tekrar artarak 2017 yılında 54,6 milyar \$ ile son 13 yıldaki (2011 yılı ile aynı düzey) en yüksek değerine ulaşmıştır. ABD'yi 2012 ile 2017 yılları arasında 3,4 milyar \$ istihbarat harcaması ile Birleşik Krallık takip etmektedir. Birleşik Krallığın istihbarat harcamaları diğer analize dahil ülkelerle kıyaslandığında daha istikrarlı bir seyir izlemektedir. 2012 yılında 3,2 milyar \$ olan harcama düzeyi 2015 yılında 3,5 milyar \$ ile en yüksek düzeye ulaşmış ardından azalarak 2017 yılında 3,4 milyar \$ düzeyine ulaşmıştır. Almanya istihbarat harcamaları açısından ABD ve Birleşik Krallıktan sonra en fazla harcama yapan ülkeler arasında yer almaktadır. İnceleme yılları açısından ortak gözlem yıllarına (2012-2017) ilişkin yüzdeler artış dikkate alındığında %39'lük seviye ile Türkiye ile benzerdir ve anılan yıllarda %55 ile en yüksek artışa sahip Yeni Zelanda'yı takip etmektedir. Almanya'nın istihbarat harcamaları 2009 yılında 880 milyon \$ düzeyinden 2014 yılına kadar sürekli artış göstererek 1 milyar \$ düzeyine ulaşmış, sonraki iki yılda azalma eğilimi göstermiş ve 2017 yılında 1,2 milyar \$ ile en yüksek düzeyine ulaşmıştır. İncelenen ülkeler açısından Türkiye 2006 yılında 215 milyon \$ ile Almanya'dan sonra en çok harcama yapan dördüncü ülkedir. Türkiye'nin istihbarat harcamaları 2006-2017 yılları arasında 2015 yılı hariç sürekli artış göstererek 600 milyon \$ seviyesine ulaşmıştır. Harcama düzeyi diğer ülkeler ile kıyaslandığında görece küçük değerlere sahip olan Yeni Zelanda 2012-2017 yılları arasında beş ülke için ortak gözlem olduğu dönem %55'lik artış ile istihbarat harcamalarında önemli bir değişiklik göstermiş ülkedir. 2012 yılında 78 milyon \$ olan harcama düzeyi 2011, 2012 ve 2013 yıllarında yaklaşık 90 milyon \$ düzeyine, 2016 yılında en yüksek değeri olan 129 milyon \$'a ve 2017 yılında azalma göstererek 121 milyon \$ seviyesine ulaşmıştır. Anılan tüm ülkeler, ulaşılabilen tüm gözlemler ve beş ülke için ortak gözlem değerlerinin olduğu yıllar dikkate alındığında istihbarat harcamalarında bir artış gözlenmektedir. Ancak Birleşik Krallık'taki artış daha düşük düzeydedir. Birleşik Krallığı, ABD, Almanya, Türkiye ve Yeni Zelanda takip etmektedir.

Seçilmiş ülkelerin istihbarat harcamaları analizi ile birlikte anılan ülkelerin kişi başına düşen geliri, kişi başına istihbarat harcaması, istihbarat harcamasının GSYİH içindeki yüzde payı ve kilometre kare başına düşen istihbarat harcaması karşılaştırmaları analiz ve girdilerin kullanımını açısından öneme haiz ulaşılabilen mali göstergelerdir. Tablo- 5: 2005-2017 yılları arasında ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye için anılan göstergeleri özetlemektedir. İstihbarat harcamalarına benzer şekilde kişi başına istihbarat harcamasında en yüksek değere sahip ülke ABD'dir ve ABD'yi Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye izlemektedir. ABD'de kişi başına istihbarat harcaması 2005 yılında en düşük değer olan yaklaşık 135 \$'dan 2011 yılına kadar artış göstererek 2011 yılında en yüksek değeri olan 175 \$ seviyesine ulaşmıştır. 2011 sonrası 2015 yılına kadar düşüş gösteren eğilim 2016 ve 2017 yıllarında tekrar artmış ve 167 \$ düzeyine ulaşmıştır. Benzer yapı istihbarat harcamalarının GSYİH içindeki payında da gözlenmektedir. Birleşik Krallık'ta kişi başına istihbarat harcaması 2012 yılında 50 \$ düzeyindedir. 2014 ve 2015 yıllarında 54 \$ seviyesi ile 2012-2017 döneminde en yüksek düzeye ulaşmıştır. 2016 ve 2017 yıllarında ise artarak yaklaşık 51 \$ düzeyine ulaşmıştır. Birleşik Krallık'ta istihbarat harcamalarının GSYİH içindeki payı ABD'nin ardından en yüksek değerdir ve 2012-2017 yılları arasında oldukça istikrarlı bir düzeyde % 0,12 - %0,13 düzeyindedir. Kişi başına istihbarat harcaması yapan üçüncü ülke Yeni Zelanda'dır. 2012 yılında yaklaşık 18 \$ olan harcama 2016 yılında en yüksek seviyesi 27.5 \$ seviyesine ulaşarak %54.7 artış göstermiştir. Benzer bir artış Yeni Zelanda'yı takip eden Almanya için de söz konusudur. 2009 yılında 10.8 \$ seviyesinde olan kişi başına istihbarat harcaması 2010-2016 yılları arasında 11-12 \$ düzeyinde istikrarlı bir seyir izlerken 2017 yılında 15.2 \$ düzeyine ulaşarak, yaklaşık % 41'lik bir artış yaşamıştır. GSYİH hasıla içinde Almanya'nın payı % 0.03 düzeyinde iken Yeni Zelanda'da bu pay % 0.04 ile %0.07 arasında seyretmiştir. Kişi başına en az istihbarat harcaması yapan ülke Türkiye'dir. Ancak 2006-2017 yılları arasında % 137'lik artış ile en yüksek değere sahip ülkedir. Türkiye'de kişi başına istihbarat harcaması 2006 yılında 3 \$ ile en düşük seviyesindedir ve istihbarat harcamasının GSYİH içindeki payı % 0.04 düzeyindedir. Anılan harcama düzeyi 2012 yılında kişi başına 5 \$ seviyesine 2016 yılında 6 \$ düzeyine ve 2017 yılında ise 7.4 \$ seviyesine ulaşmıştır. GSYİH içindeki pay ise 2017 yılında % 0.071 düzeyine ulaşmıştır. Döviz kurundaki artış

2015 yılında olduğu gibi günümüzde de kişi başına harcama düzeyini aşağı çekme eğilimindedir.

Kişi başına istihbarat harcamasının aksine yüzölçüm dikkate alındığında en fazla harcama yapan ülke sıralamasında Birleşik Krallık en yüksek değere sahiptir. Birleşik Krallığı, ABD, Almanya Türkiye ve Yeni Zelanda izlemektedir. Birleşik Krallık'ta Km<sup>2</sup> başına istihbarat harcaması 2012 yılında 13.000 \$ düzeyinden 2015 yılında 14.665 \$ ile en yüksek değerine ulaşmıştır. İzleyen yıllarda azalarak 2017 yılında 13.700 \$ düzeyine düşmüştür. ABD'de 2005 yılında 4.000 \$ seviyesinde olan anılan oran 2011 yılına kadar artarak 5.500 \$ düzeyine ulaşmış, 2012-2015 yılları arası azalmış ve 2016-2017 yıllarında tekrar artarak 2017 yılında 5.550 \$ ile incelenen dönemde en yüksek seviyeye gelmiştir. ABD'ye benzer artış ve azalış eğilimi km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamasında üçüncü sırada yer alan Almanya gözlenmektedir. 2009 yılında 2.470 \$ düzeyinde olan oran 2014 yılına kadar artmış sonraki iki sene 2014'e göre azalmış ve 2017 yılında 3.500 \$ ile en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Türkiye ve Yeni Zelanda'da anılan gösterge de incelenen yıllar boyunca genellikle sürekli bir artış gözlenmektedir. Türkiye'de 2006 yılında 275 \$ düzeyinde olan harcama 2009 ve 2015 yılları hariç artarak 2017 yılında 765 \$ seviyesine ulaşırken, Yeni Zelanda'da 2012 yılında 292 \$ olan harcama 2014 ve 2017 yılı hariç 2016 yılında en yüksek seviyesi olan 482 \$ düzeyine ulaşmıştır. Bu eğilimlere ek olarak 2017 yılında ABD ortalama bir ABD vatandaşının gelirinin yaklaşık binde 3 kadar, Birleşik Krallık ortalama bir Birleşik Krallık vatandaşının gelirinin yaklaşık binde 1 kadar, Yeni Zelanda ortalama bir Yeni Zelanda vatandaşının gelirinin yaklaşık onbinde 6 kadar, Türkiye ortalama bir Türk vatandaşının gelirinin yaklaşık onbinde 5 kadar ve Almanya'da ise ortalama bir Almanya vatandaşının gelirinin yaklaşık onbinde 3,5 kadar istihbarat harcaması yapmaktadır.



**Tablo 6: Seçilmiş Ülkelerde Kişi Başına GSYİH, Kişi ve KM<sup>2</sup> Başına İstihbarat Harcaması ve GSYİH içinde İstihbarat Harcaması Payı (2005-2012) (ABD \$)**

Yıllar	Ülkeler												
	ABD				Birleşik Krallık				Yeni Zelanda				
	Kişi Başına GSYİH	Kişi Başına İstihbarat Harcaması	GSYİH içinde İstihbarat Harcaması (%)	KM <sup>2</sup> Başına İstihbarat Harcaması	Kişi Başına GSYİH	Kişi Başına İstihbarat Harcaması	GSYİH içinde İstihbarat Harcaması (%)	KM <sup>2</sup> Başına İstihbarat Harcaması	Kişi Başına GSYİH	Kişi Başına İstihbarat Harcaması	GSYİH içinde İstihbarat Harcaması (%)	KM <sup>2</sup> Başına İstihbarat Harcaması	
2005	44.308	134,68	0,30	4.132,05	--	--	--	--	--	--	--	--	
2006	46.437	137,07	0,30	4.246,25	--	--	--	--	--	--	--	--	
2007	48.062	144,41	0,30	4.516,18	--	--	--	--	--	--	--	--	
2008	48.401	156,20	0,32	4.831,40	--	--	--	--	--	--	--	--	
2009	47.002	162,34	0,35	5.065,35	--	--	--	--	--	--	--	--	
2010	48.375	171,66	0,35	5.401,00	--	--	--	--	--	--	--	--	
2011	49.794	175,20	0,35	5.553,57	--	--	--	--	--	--	--	--	
2012	51.451	171,66	0,33	5.482,37	41.791	50,30	0,12	13.152,65	39.970	17,79	0,04	292,92	
2013	52.782	166,65	0,32	5.360,32	42.724	50,13	0,12	13.197,16	42.949	20,48	0,05	339,76	
2014	54.697	158,49	0,29	5.136,55	46.783	54,87	0,12	14.552,11	44.561	19,79	0,04	333,34	
2015	56.444	156,68	0,28	5.116,20	44.306	54,86	0,12	14.665,89	38.649	19,97	0,05	342,82	
2016	57.589	163,88	0,28	5.390,83	40.412	51,88	0,13	13.968,46	40.332	27,52	0,07	482,48	
2017	59.532	167,63	0,28	5.553,57	39.720	50,75	0,13	13.754,37	42.941	25,43	0,06	455,38	
Yıllar	Ülkeler												
	Almanya				Türkiye								
2005	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
2006	--	--	--	--	--	8.035	3,14	0,039	274,91	--	--	--	--
2007	--	--	--	--	--	9.710	4,04	0,042	357,76	--	--	--	--
2008	--	--	--	--	--	10.851	4,53	0,042	406,62	--	--	--	--
2009	41.733	10,76	0,026	2.466,60	9.036	4,09	0,045	371,97	--	--	--	--	--
2010	41.786	11,10	0,027	2.540,64	10.672	4,76	0,045	438,66	--	--	--	--	--
2011	46.810	11,63	0,025	2.614,91	11.341	4,96	0,044	463,57	--	--	--	--	--
2012	44.065	11,22	0,025	2.526,62	11.720	5,80	0,049	550,39	--	--	--	--	--
2013	46.531	12,31	0,026	2.778,03	12.543	6,06	0,048	584,64	--	--	--	--	--
2014	48.043	12,78	0,027	2.896,78	12.127	6,06	0,050	594,43	--	--	--	--	--
2015	41.324	11,71	0,028	2.676,01	10.985	5,52	0,050	550,49	--	--	--	--	--
2016	42.233	11,95	0,028	2.754,05	10.863	6,22	0,057	629,28	--	--	--	--	--
2017	44.470	15,18	0,034	3.512,92	10.541	7,44	0,071	765,14	--	--	--	--	--

**Tablo-7: Seçilmiş Ülkelerde Nüfus, GSYİH (Cari) ve Yüzölçüm (Km<sup>2</sup>) (2005-2017) (ABD \$)**

Yıllar	Ülkeler								
	ABD			Birleşik Krallık			Yeni Zelanda		
	Nüfus	GSYİH (Cari)	Yüzölçüm(km <sup>2</sup> )	Nüfus	GSYİH (Cari)	Yüzölçüm (km <sup>2</sup> )	Nüfus	GSYİH (Cari)	Yüzölçüm (km <sup>2</sup> )
2005	295.516.599	13.093.726.000.000	9.632.030	60.401.206	2.520.701.818.182	243.610	4.133.900	114.718.721.397	267.710
2006	298.379.912	13.855.888.000.000	9.632.030	60.846.820	2.692.612.695.492	243.610	4.184.600	111.608.845.081	267.710
2007	301.231.207	14.477.635.000.000	9.632.030	61.322.463	3.074.359.743.898	243.610	4.223.800	137.316.087.308	267.710
2008	304.093.966	14.718.582.000.000	9.831.510	61.806.995	2.890.564.338.235	243.610	4.259.800	133.279.679.483	267.710
2009	306.771.529	14.418.739.000.000	9.831.510	62.276.270	2.382.825.985.356	243.610	4.302.600	121.338.622.025	267.710
2010	309.338.421	14.964.372.000.000	9.831.510	62.766.365	2.441.173.394.730	243.610	4.350.700	146.583.831.538	267.710
2011	311.644.280	15.517.926.000.000	9.831.510	63.258.918	2.619.700.404.733	243.610	4.384.000	168.461.998.741	267.710
2012	313.993.272	16.155.255.000.000	9.831.510	63.700.300	2.662.085.168.499	243.610	4.408.100	176.192.886.551	267.710
2013	316.234.505	16.691.517.000.000	9.831.510	64.128.226	2.739.818.680.930	243.610	4.442.100	190.785.204.764	267.710
2014	318.622.525	17.427.609.000.000	9.831.510	64.613.160	3.022.827.781.881	243.610	4.509.700	200.955.119.874	267.710
2015	321.039.839	18.120.714.000.000	9.831.510	65.128.861	2.885.570.309.161	243.610	4.595.700	177.620.948.761	267.710
2016	323.405.935	18.624.475.000.000	9.831.510	65.595.565	2.650.850.178.102	243.610	4.693.200	189.285.950.471	267.710
2017	325.719.178	19.390.604.000.000	9.831.510	66.022.273	2.622.433.959.604	243.610	4.793.900	205.852.838.255	267.710
Yıllar	Almanya			Türkiye					
	Nüfus	GSYİH (Cari)	Yüzölçüm(km <sup>2</sup> )	Nüfus	GSYİH (Cari)	Yüzölçüm (km <sup>2</sup> )			
2005	82.469.422	2.861.410.272.354	357.090	67.903.406	501.416.301.727	785.350			
2006	82.376.451	3.002.446.368.084	357.100	68.763.405	552.486.912.846	785.350			
2007	82.266.372	3.439.953.462.907	357.100	69.597.281	675.770.112.825	785.350			
2008	82.110.097	3.752.365.607.148	357.110	70.440.032	764.335.657.318	785.350			
2009	81.902.307	3.418.005.001.389	357.120	71.339.185	644.639.902.581	785.350			
2010	81.776.930	3.417.094.562.649	357.127	72.326.914	771.901.768.698	785.350			
2011	80.274.983	3.757.698.281.118	357.140	73.409.455	832.523.681.194	785.350			
2012	80.425.823	3.543.983.909.148	357.170	74.569.867	873.982.246.102	785.350			
2013	80.645.605	3.752.513.503.278	357.340	75.787.333	950.579.413.279	785.350			
2014	80.982.500	3.890.606.893.347	357.380	77.030.628	934.185.915.467	785.350			
2015	81.686.611	3.375.611.100.742	357.380	78.271.472	859.796.872.794	785.350			
2016	82.348.669	3.477.796.274.497	357.380	79.512.426	863.721.647.959	785.350			
2017	82.695.000	3.677.439.129.777	357.380	80.745.020	851.102.411.118	785.350			

Kaynak:(DB, 2018)

### 4.3.1. Çok Boyutlu Ölçeklendirme Yöntemi ve İlgili Literatür (Multidimensional Scaling)

ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye'yi içine alan beş ülkeli istihbarat harcamaları, kişi başına istihbarat harcaması ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcaması analizlerinde genel eğilim artış yönlüdür. Bu artış ulaşılan verilerde ABD'de 2005 yılından günümüze, Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda'da 2012 yılından günümüze, Almanya'da 2009 yılından günümüze ve Türkiye'de 2006 yılından günümüze göze çarpmaktadır. Kişi başına istihbarat harcamaları ile km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamalarında ülke tecrübeleri farklılık göstermektedir. Bu farklılık diğer değişkenler dikkate alındığında da ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle analize dahil beş ülkenin incelenen değişkenleri kullanılarak çok boyutlu ölçeklendirme yöntemi ile benzerlikleri ve farklılıkları ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır.

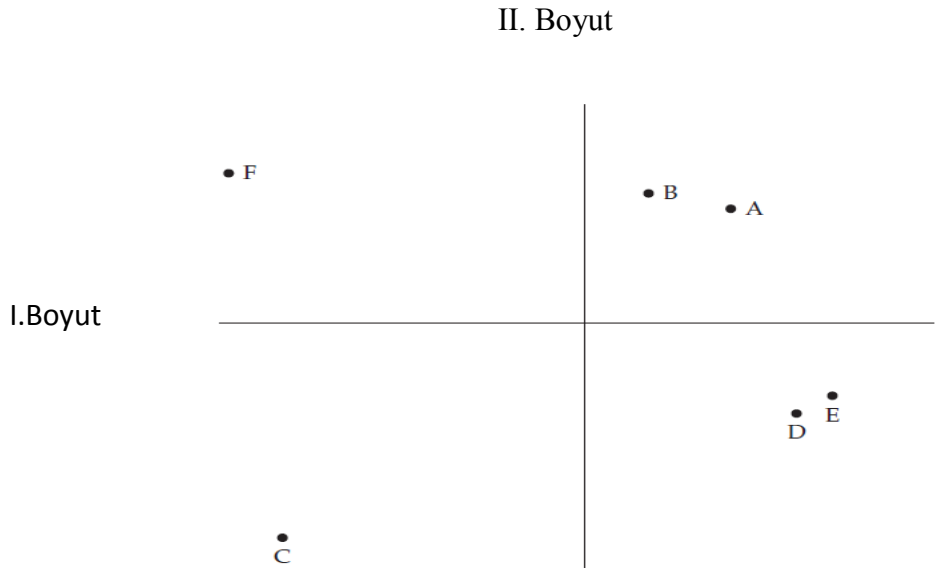
Çok boyutlu ölçeklendirme (MDS), araştırmacının araştırdığı nesnelerin cevap verenler tarafından değerlendirmeleri ile ortaya çıkan temel boyutları belirlemesine ve daha sonrasında bu nesnelerin boyutsal alana yerleştirilmesinde yardımcı olan istatistiksel bir tekniktir (Hair vd., 2014, s. 475). Nesnelerin arasındaki uzaklıkların hesaplanması ile nesneler arasındaki benzerlik ve farklılıkların çıkarılmasına çalışmaktadır (Kalaycı, 2014). MDS genellikle pazarlamada ürünlerin, hizmetlerin veya şirketlerin müşteri değerlendirmelerini boyutlandırmaya çalışırken daha özelden yemek tadı ve çeşitli kokuların fiziksel niteliklerinin karşılaştırılması, siyasi aday veya konularının algılanması ve farklı gruplar arasındaki kültürel farklılıkların değerlendirilmesi gibi araştırma alanlarında da kullanılmaktadır (Hair vd., 2014, s. 475). Algısal haritalama olarak da bilinen MDS, araştırmacının bir dizi nesnenin algılanan göreceli görüntüsünü belirlemesini sağlayan bir prosedürdür. MDS'nin amacı, genel benzerlik veya tercihteki tüketici kararlarını (örneğin mağazalar veya markalar için tercihler) çok boyutlu alanda temsil edilen mesafelere dönüştürmektir.

MDS ürün, hizmet, kişi ve marka gibi nesnelerin karşılaştırılmasını temel alır ve bu analizi yapabilmek için üç temel adım dikkate alınmalıdır:

1. Analiz edilecek tüm nesne kümesi boyunca benzerlik veya tercih ölçülerin toplanması,
2. Her nesnenin göreceli konumunu çok boyutlu uzayda tahmin etmek için MDS tekniklerinin kullanılması,
3. Boyutsal uzayın eksenlerinin algısal ve/veya nesnel nitelikler açısından tanımlanması ve yorumlanmasıdır.

Grafik-1 Çok boyutlu örneklendirme, iki boyutlu bir analizin sonuçlarını örnek olarak göstermektedir. Bu örnekte A, B ve F olarak adlandırılan sırası ile A:çikolata ve B:yer fıstığı ile C:çikolata ve yerfıstığı yağı ile yapılan şeker çubuklarının dağılımı ve C, D ve E'nin sadece çikolata ile yapılan şeker çubuklarının temsil ettiği dağılımı göstermektedir. Böyle bir örnekte yatay eksen çikolataya karşı diğer özellikteki şekerleme çubuğunun tipini temsil etmekte iken, dikey eksen şeker çubuklarının diğer özelliklerini ortaya koymaktadır (Hair vd., 2014, s. 481-482).

**Grafik-1: Çok boyutlu örneklendirme**



Kaynak: (Hair vd., 2014, s. 482.)

Grafik-1’de görüldüğü üzere MDS Öklidyen uzayda nesnelere arasındaki uzaklıkları hesaplayarak benzerlik ve farklılıkları ortaya koymaya çalışmaktadır. İki nesne arasındaki uzaklık  $d_{ij}$  ile ifade edilecek olsa,  $s_{ij}$  benzerlikleri ve  $d_{ij}$  ise farklılıkları göstermektedir. Genel anlamda, bu durum iki nesne arasında uzaklığın artmasının farklılık değerinin büyük olmasını, küçük olması ise benzerlik değerinin yakın olmasını gösteren geometrik bir gösterime dönüştürür. Nesnelere arasındaki farklılıkları göstermek için hesaplanan uzaklıkları;  $x_i, x_j$

$$d_{ij} = f(d_{ij})$$

$$d_{ij} = h(x_i, x_j) \quad (1)$$

Bu gösterimde  $x_i$  ve  $x_j$  boyut vektörlerini,  $i$  ve  $j$  gözlemlenen nesnelere,  $f$  gözlemlenen benzerliklerin fonksiyonel ilişkisini ve elde edilen uzaklığı ve  $h$  ise uzaklık fonksiyonunu göstermektedir. MDS uygulamalarının çoğunda  $h$  genellikle Öklidyen’dir (Everitt vd., 2011, s. 37-38). Uzaklık fonksiyonu veri tipine göre doğrusal, polinomial ya da monotik regresyon yöntemlerini kullanarak hesaplanır ve bu tahminlerin istatistiksel anlamlılığı stress istatistiği ile hesaplanmaktadır. Stress istatistiğinde en çok kullanılan yaklaşım Kruskal ve Young stress istatistikleridir. Kruskal stress katsayısı;

$$s\text{-stress} = \sqrt{\frac{\sum_{k=1}^m (d_{ij} - \hat{d}_{ij})^2}{\sum_{k=1}^m d_{ij}^2}} \quad (2)$$

şeklinde hesaplanır. Bu denklemde  $d_{ij}$  – iki nesne arasındaki uzaklığı,  $\hat{d}_{ij}$  – model ile tahmin edilen iki nesne arasındaki uzaklığı ve  $m$  gözlem sayısını göstermektedir (Halaskova ve Halaskova, 2018, s. 757). MDS çözümlerinde stress istatistiğinin değerinin sıfıra yakın olması arzu edilmektedir ve stress değerleri;

- Stres  $\geq 0.20$  Kötü uyum
- $0.05 \leq \text{stres} < 0.10$  İyi uyum
- Stres  $< 0.05$  Mükemmel uyum
- $0 < \text{Stres} < 0.025$  Tam uyum şeklindedir (Boz ve Sur, 2016, s. 30-31).

Halaskova ve Halaskova (2018) kamu sektörünün ihtiyaçlarını karşılamada önemli bir rol oynamasından hareketle 28 AB üyesi ülkedeki yerel kamusal harcamaları 2005-2015 yılları için MDS yöntemi ile analiz etmiştir. Yerel kamusal harcamaları genel kamu hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik, ekonomik işler, barınma ve sosyal faaliyetler, rekreasyon ve kültür, sosyal koruma, sağlık ve eğitim olmak üzere sekiz fonksiyonda incelemiştir. 28 AB üyesi ülkede yerel kamu harcamalarının yapısındaki farklılıklar ve benzerlikler ortaya konularak mali federalizm ve düşük düzeydeki kamusal yapılar belirlenmiştir. 28 AB üyesi ülkede sosyal koruma, sağlık ve eğitim alanında önemli farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu harcama gruplarında Danimarka ve diğer İskandinav ülkeleri ile Malta ve Güney Kıbrıs arasındaki farklılık oldukça yüksektir. Farklılıkların temel nedeni yerel yönetim yapılarının farklılığı, bölgesel ve ulusal ekonomik ve sosyal sorunların çeşitliliği ve demografik ve politik faktörler olarak ifade edilmiştir (Halaskova ve Halaskova, 2018, s.755-763).

Bonica (2015) bütçe hazırlama sürecinde hükümetin kaynak tahsisi ile bireylerin bütçeye ilişkin tercihlerini sorgulayan interaktif bir anket düzenleyerek 2006 bütçe yılı için MDS yöntemini kullanıp güvenlik ve güvenlik dışı bütçe harcamalarında bireysel ideolojiler ile güçlü bir korelasyon gösteren değiş-tokuş olduğunu ileri sürmektedir. Cumhuriyetçi ve Demokrat gibi bireysel ideolojik değişkenlerin, cinsiyetin ve dinin bütçe kaynak tahsisi üzerinde etkili olduğunu ileri sürmektedir (Bonica, 2015, s.1-9).

Machado ve Mata (2013) Portekiz’de son 150 yılda yaşanan ekonomik krizleri reel iş çevrimleri modelleri ile inceleyerek MDS yöntemini kullanarak analiz etmiştir. Birinci Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan ekonomik krizler Portekiz için diğer hiçbir krize benzerlik göstermemektedir. İkinci Dünya Savaşı’nda yaşanan ekonomik durgunluk ise Büyük Buhran ile benzerlik göstermektedir. Geçmişte yaşanan ekonomik krizlerin çözümünde ihtiyaç duyulan parasal kredibilite ve yabancı sermaye ihtiyacının günümüz krizi içinde benzerlik gösterdiğini ileri sürmektedir (Machado ve Mata, 2013, s. 1-13).

Boz ve Sur (2016) Dünya Sağlık Örgütü (WHO) tarafından belirlenen sağlık harcaması göstergeleri ile Türkiye ve AB ülkelerini MDS yöntemi ile analiz etmiştir. Sağlık harcamaları göstergeleri dikkate alındığında incelemeye alınan 28 ülke iki grupta benzerlik

göstermektedir. Avusturya, Danimarka, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda bir grupta benzer ülkeler iken Türkiye, Bulgaristan, Estonya, Letonya, Polonya, Romanya ve Makedonya diğer grupta benzer ülkelerdir. Sağlık harcamalarında Türkiye'ye en yakın ülkeler Polonya ve Romanya iken en uzak ülkeler Avusturya, Belçika, Kıbrıs, Danimarka, Fransa, Almanya, İrlanda ve İsveç'tir (Boz ve Sur, 2016, s. 23).

Holloway (1990) Birleşmiş Milletlerde 1985'te oy kullanma davranışlarını analiz ederek üç farklı oy veren ülke gruplarını kayıt altında tutulması ile birlikte, 40 yıllık bir dönem için, ülkelerin oy kullanma davranışlarını MDS yöntemi ile analiz edilmiş ve hangi ülkelerin blok olarak oy kullandığını ortaya çıkarmaya çalışmıştır. Holloway (1990) BM'de 1985'te oy kullanma davranışlarını analiz ederek üç farklı oy veren ülke gruplarını ortaya çıkartmıştır. Birinci grup, en uyumlu davranış gösteren Varşova paktı ülkeleri, ikinci grup bağlantısızlar hareketi olarak adlandırılan ülkeler bloğu ve üçüncü grup ise batı veya OECD ülkeleri olarak adlandırılan gruptur (Holloway, 1990, s. 276-290).

Boz vd. (2016) 34 OECD ülkesi için sağlık sistemi göstergelerini kullanarak, MDS yöntemi ile benzerlik ve farklılık analizi yapmıştır. Çalışmada, Türkiye, Meksika, Şili ve Güney Kore'nin benzer ülkeler statüsünde statüsündedir. Yunanistan ABD, İsviçre, Portekiz, Avustralya, İspanya ve Japonya OECD ülkeleri içerisinde Türkiye ile benzemeyen bir grubu oluşturmaktadır (Boz vd., 2016, s. 154).

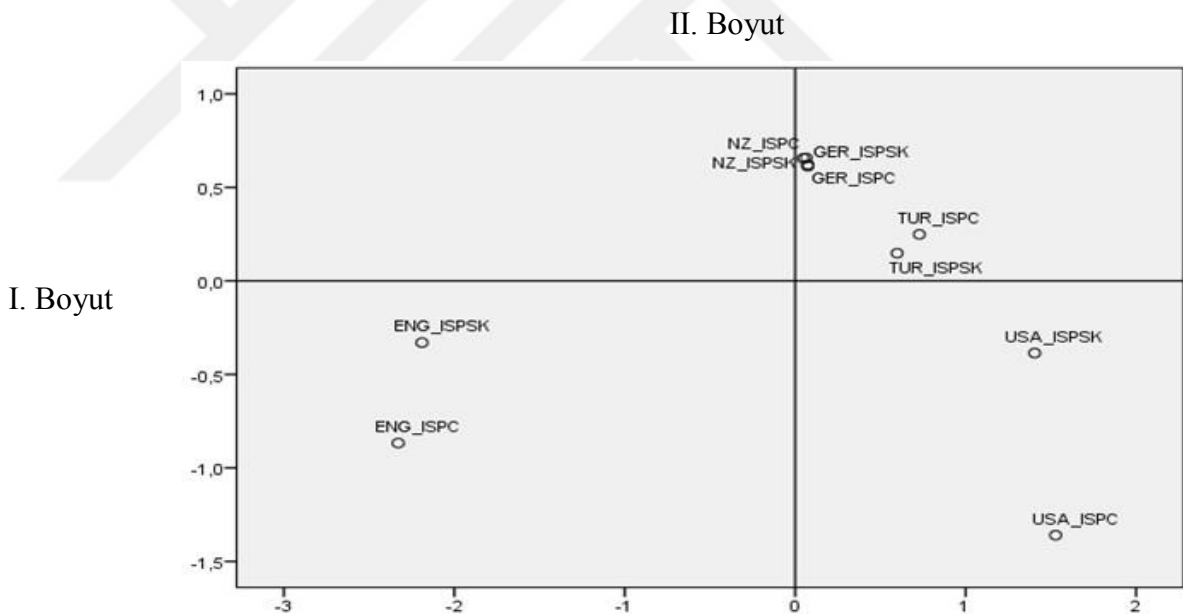
Azabağaoğlu vd. (2003) Türkiye'de Trakya bölgesinde süt işleyen firmaların üretimine etki eden faktörleri ve karşılaştıkları sorunları MDS yöntemiyle analiz etmeye çalışmıştır. Çalışmada, pazar talebi ve süt ürünlerinin fiyat düzeyi, üretim kararına etki eden en önemli faktör iken, süt kalitesi ve pazarlama firmaların karşılaştıkları en önemli sorundur (Azabağaoğlu, 2003, s.117)

#### **4.3.2. Seçilmiş Ülkelerde İstihbarat Harcamalarının Çok Boyutlu Ölçeklendirme Yöntemi ile Analizi**

Kamu harcamaları ve kamu hizmetleri alanında performans, mali denetim ve hesap verilebilirlik açısından en zorlu, tartışmalı ve ilgili literatüre göre özellikle AB ülkeleri

dikkate alındığında denetimsel kurumların yeniden şekillendiği konu istihbarat hizmetleri ve harcamalarıdır. Geleneksel anlamda girdi, faaliyet, çıktı ve sonuca ilişkin mali denetim ve hesap verilebilirliğin uzman ve yetkin komisyonlara bırakılması ve sivil toplum kuruluşlarınca gözetimi (oversight) gibi yönelimler ön plana çıkmaktadır. Bu yönelimi tamamlamak ve mevcut ulaşılabilen veriler ile ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye'nin MDS yönetimi ile benzerlik ve farklılıkları ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Tablo 6-7'da gösterilen kişi ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamaları analize dahil edilerek 2012-2017 yılları için analize dahil beş ülkenin benzerlikleri ve farklılıkları analiz edilmiştir.

**Grafik- 2 Seçilmiş Ülkeler için Kişi ve KM<sup>2</sup> Başına İstihbarat Harcamasının Çok Boyutlu Ölçeklendirmesi (2012-2017)\*<sup>7</sup>**



Grafik-2 seçilmiş ülkeler olan ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye için kişi ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamalarının 2012-2017 yılları için çok boyutlu ölçeklendirme sonuçlarını göstermektedir. Bu grafikte ISPC kişi başına istihbarat harcamasını, ISPSK ise km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamasını, USA ABD'yi, ENG Birleşik

<sup>7</sup> S-stress katsayısı: 0.07 ile iyi uyumlu gözlemiştir.



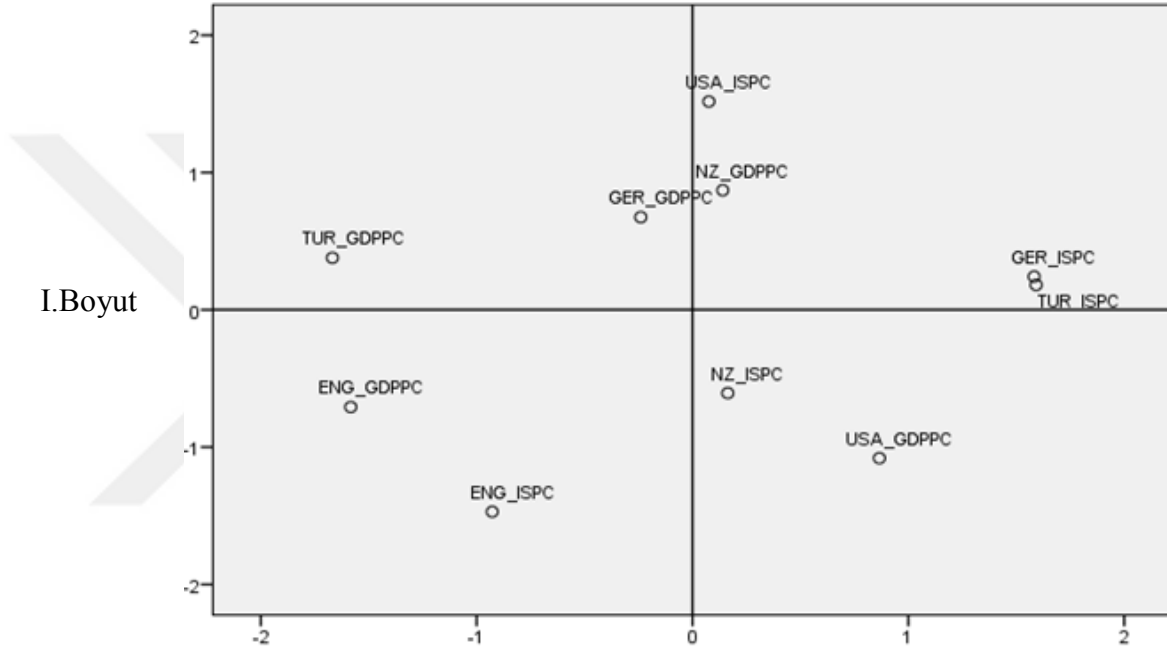
Krallığı, NZ Yeni Zelanda'yı, GER Almanya'yı ve TUR Türkiye'yi göstermektedir. Grafik-2'de görüldüğü üzere Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye kişi başına ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamaları açısından aynı grupta yer almakta iken ABD ve Birleşik Krallık ise iki farklı grupta yer almaktadır. Diğer bir ifade ile analize konu değişkenler dikkate alındığında beş ülke grubu 3 farklı grupta yer almaktadır. Bu grupların ilkinde yer alan Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye grubunda Yeni Zelanda ve Almanya'nın kişi başına ve km<sup>2</sup> başına harcamaları birbirine tam benzerken aynı grupta yer alan Türkiye'nin anılan harcamaları hem diğer iki ülkeden hem kendi içinde azda olsa farklılaşmaktadır. ABD ve Birleşik Krallık anılan iki farklı grupta yer almaktadır ve hem ABD'de hem de Birleşik Krallık'ta kişi başına ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamasında önemli bir ayrışma göze çarpmaktadır. Kişi başına ve km<sup>2</sup> başına ayrışmanın en fazla olduğu ülke ABD'dir. ABD'yi Birleşik Krallık ve Türkiye izlemektedir.

Yukarıdaki analiz ile ulusal güvenlik amacıyla yapılan istihbarat harcamaları ile üretilen istihbarat kamusal hizmetlerinde ülkelerin küresel güvenlik alanında üstlendiği ve karşılaştığı rolleri, tarihsel ve politik geçmişleri ile etki alanları, coğrafi bölgeleri ile potansiyel tehditleri, ülkelerin iç tehditleri ve kamu düzenini bozabilecek ekonomik ve sosyal sorunları ve yapılanmaları dikkate alındığında; Türkiye'nin istihbarat harcamalarının daha verimli ve etkin olduğu söylenebilir. ABD ve Birleşik Krallık için ise küresel bir büyüklüğü kapsayan yapı göze çarpmaktadır.

Grafik-3 seçilmiş ülkeler olan ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye için kişi başına gelir ve istihbarat harcamalarının 2012-2017 yılları için çok boyutlu ölçeklendirme sonuçlarını göstermektedir. Bu grafikte ISPC kişi başına istihbarat harcamasını, GDPPC ise kişi başına geliri, USA ABD'yi, ENG Birleşik Krallığı, NZ Yeni Zelanda'yı, GER Almanya'yı ve TUR Türkiye'yi göstermektedir. Bu analiz ile kişi başına istihbarat harcamaları ile kişi başına gelir ilişkilendirilmeye çalışılmıştır. İstihbarat ile gelir arasındaki ilişki istihbarat hizmetlerinin gelir düzeyini etkileyip etkilemediği veya tersi bir durumu ifade etmesi açısından önem arz etmektedir.

**Grafik- 3 Seçilmiş Ülkeler için Kişi Başına Gelir ve İstihbarat Harcamasının Çok Boyutlu Ölçeklendirmesi (2012-2017) \*<sup>8</sup>**

II. Boyut



Grafik-3’de görüldüğü üzere 2012-2017 yılları arasında analize dahil beş ülkede kişi başına gelir ile istihbarat harcamalarının farklılaştığı en belirgin ülke Türkiye’dir. Türkiye’yi ABD ve Almanya takip etmektedir. Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık ise mezkur değişkenler arasında görece olarak yakın ilişkinin olduğu ülkelerdir. Bu durum analize tabii değişkenler arasındaki uzaklık farkları ile ortaya konulmuştur. Bir başka ifade ile Türkiye, Almanya ve ABD’de kişi başına gelir yüksekken kişi başına istihbarat harcaması görece olarak daha az düzeyde, ya da kişi başına istihbarat harcaması yüksekken bu duruma uyumlu bir kişi

<sup>8</sup>s-stress katsayısı: 0.06 ile iyi uyumlu gözlemlenmiştir.

başına gelir düzeyi gözlenmemektedir. Diğer ülkeler açısından iki değişken arasındaki birliktelik daha uyumlu bir bütünlük göstermektedir. Bu anlamda bu durum gelir ve istihbarat kamu hizmeti arasında uyumluluk ve uyumsuzluğu gösterebilmektedir.

İncelenen dönemde; başta ülkemizin bulunduğu coğrafyada meydana gelen askeri çatışmalar, Arap Baharı gibi toplumsal ve siyasi belirsizlikler, küresel aktörlerin güç savaşları, İran ve Rusya Federasyonu gibi ülkelere uygulanan uluslararası yaptırım ile ülkemizin karşı karşıya kaldığı başta Suriye olmak üzere diğer ülkelerden gelen mülteci akını, 15 Temmuz hain darbe girişimi ve Doğu ve Güneydoğu’da yaşanan “Hendek” olayları gibi terör faaliyetleri nedeniyle ortaya çıkan iç sorunlar nedeniyle kişi başına istihbarat harcamaları ile gelir arasındaki uyumsuzluğu açıklar niteliktedir. Benzer bir durum ABD içinde geçerlidir ancak bu benzer durum ABD’nin iç sorunlarından ziyade küresel bir aktör olarak karar alıcı ve uygulayıcı konumunda bulunmasından kaynaklandığı şeklinde değerlendirilebilir.

## SONUÇ

Devletler için zorunlu bir kamusal hizmet olan istihbaratı hesap verilebilir hale getirmek için yapılan denetim ve gözetim faaliyetleri ile ilgili en iyi yol bulunmamakla birlikte, demokratik ülkelerde denetim ve gözetim kurumları ile sistemlerinin güçler ayrılığı ilkesi kapsamında şekillendiği görülmektedir. Söz konusu güçler ayrılığı, yasama, yürütme ve yargı erki arasındaki dengeler sistemini ifade etmektedir. İstihbarat servislerinin denetimi ve gözetimin, güçler ayrılığı ilkesi çerçevesinde şekillenmesi: devletin bir kurumunun diğer kurumu üzerine hakim olma imkânını ortadan kaldırmaya yardımcı olmakta, istihbarat servislerinin faaliyetlerini kamusal menfaatlerle eş güdümlü yürütebilmekte, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasına ve ayrıca toplumda demokrasi kültürünün gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

İstihbarat hizmetini hesap verilebilir bir hale getirmek ve demokratik bir denetim ve gözetim sistemi kurmak, devletler için hassas ve denge gerektiren bir çalışma alanıdır. Bu kapsamda, farklı kurumsal yaklaşım modellerine sahip olan ve gelişmiş demokrasisi bulunan istihbaratın denetimi ile ilgili tarihi geçmişi bulunan, ayrıca yakın zamanda istihbarat reformu gerçekleştiren Yeni Zelanda, Almanya, Birleşik Krallık, ABD, Norveç ve Türkiye’de bulunan ulusal güvenlikten sorumlu iç, dış ve teknik istihbarat servislerinin devlet idari yapısındaki konumu ile yasama, yürütme ve yargı erki tarafından gerçekleştirilen denetim ve gözetim mekanizmaları incelenmiştir.

Araştırma kapsamında incelenen ülke örnekleri ve ülkemizde yasama tarafından istihbaratın denetimi ve gözetimi için istihbarat kurumlarından sorumlu uzman “İstihbarat ve Güvenlik Komiteleri” oluşturulduğu görülmektedir. Ayrıca, istihbarat servislerinin ulusal güvenlik açısından çok gizli bilgilere sahip olması ve açıklanması durumunda, ülke menfaatlerine zarar verecek devlet sırrı niteliğinde gizli bilgilere erişim imkânı bulunduğundan istihbaratın denetimi ve gözetiminde görev alacak personelin güvenlik soruşturmasından geçirilmesi ve denetim ve gözetim faaliyetini yürüten personelin vakıf olduğu bilgilere devlet sırrı niteliği kazandırılması önemli bir husustur.

Bu bağlamda, uluslar arası kuruluşlar tarafından yayınlanan raporlar ve ülke incelemelerinde görüldüğü gibi yasama tarafından komiteler aracılığıyla yapılan denetim ve gözetim, öncelikle istihbarat servislerinin politikaları ve idari kararlarının yasalara uygunluğunu, istihbarat kurumlarının etkinliğini, istihbarat bütçesi ve harcamalarını kapsamaktadır.

Literatürde ve AB üyesi devletlerde genel olarak, parlamento denetim ve gözetim komiteleri; genel parlamento, uzmanlaşmış parlamento ve uzmanlaşmış parlamento dışı komiteler olarak üçe ayrılmıştır.

Genel parlamento komiteleri, içişleri, güvenlik, adalet ve savunma gibi genel politika alanlarından sorumlu olmakla birlikte, istihbarat servisleri ile ilgili görev ve fonksiyonlara da sahip olabilmektedir. Bu anlamda geniş görev alanlarına sahip genel komiteler olan içişleri, savunma ve dışişleri komitelerine istihbarat servislerini de denetleme ve gözetleme görevi verilmektedir.

Uzmanlaşmış parlamento komiteleri, meclisin özel ve yetkili komiteleridir. Almanya'da olduğu gibi anayasal olarak düzenlenebilir. Farklı yönetim modellerine göre çeşitli istihbarat servislerini ve faaliyetleri denetleyen ve gözetleyen komiteler bulunabilmekte olup iki meclisli devletlerde tek bir komite bulunabilir. Birleşik Krallık'ta istihbarat ve güvenlik komitesi istihbarat servislerinin harcamalarını, politikalarını ve yönetimini incelemekle görevli olup tek bir parlamentoda bulunan yasal bir komite özelliği taşır. Almanya'da PKGr ve gizli/özel komite de denetim ve gözetimden sorumlu komitelerdir. Almanya'da ayrıca G10 komisyonu mevcut olup, söz konusu komisyon teknik istihbari faaliyetlerin denetimine ilişkin geniş yetkilere sahiptir. ABD'de ise iki taraflı bir parlamentonun her iki meclisinde de bir uzman komiteye sahip bir sistem mevcuttur. ABD'de, geniş yetkilere sahip HPSCI ve SSCI denetim ve gözetiminden sorumludur. Komite tarafından özellikle bütçe yetkisi Demokles'in kılıcı gibi kullanılmaktadır.

Uzmanlaşmış parlamento dışı denetim ve gözetim komiteleri, kanunla kurulmuş olup tam zamanlı denetim ve gözetim faaliyet yürütmektedir. Komiteler genelde örgütsel ve operasyonel olarak parlamentodan bağımsızdır. Komisyonlar hangi konuların araştırılacağı

ve rapor edileceğine karar vermek de dahil olmak üzere, karar verme süreçlerinde özerk olarak hareket eder ve çoğunlukla faaliyetlerini sürdürmeleri için kendi bütçelerine sahiptirler. Uzmanlaşmış parlamento dışı komitelerde komite üyelerinin uzmanlığından yararlanılmaktadır. Komite üyeleri, siyasi faaliyetlere katılmazlar ve bu nedenle davranışları parlamenterlere göre daha az siyasi tercih eğilimdedir.

İncelenen ülkeler arasında yer alan Norveç’de EOS olarak adlandırılan istihbarat ve güvenlik servislerinin denetimi ve gözetimi üzerine uzmanlaşmış parlamento dışı denetim ve gözetim komitesi bulunmaktadır. Komitede, ulusal güvenlik ve istihbarat uzmanları veya toplumda saygı gören kişiler (eski büyükelçiler, bakanlar veya parlamenterler) görevlendirilmektedir. Üyeler parlamento tarafından atanmaktadır. Norveç istihbarat gözetim modeli, tarihi bir geçmişe sahip olup aynı zamanda komite himayesindeki akademik çalışmalar ile yasamaya gözetiminde örnek bir rol oynamaktadır.

AB tarafından (2015) yılında yayınlanan “İstihbarat servislerinin gözetimi: AB Üye Devletleri’nin Yasal Çerçevesindeki Temel Hak Güvenceleri ve Çözüm Yolları” raporunda, 28 AB üyesi devletten 24’ünde parlamento gözetimin bulunduğu; bunların 21’inde uzmanlaşmış parlamento komisyon veya komite gözetiminin yer aldığı, diğerlerinde ise genel komisyon ve komitelere görev verildiği görülmektedir.

Ülkemizde önerilen yasamaya ilişkin denetim ve gözetim modelinde, 2014 yılında oluşturulan Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu’nun yetkilerinin genişletilmesi, komisyon üyelerinin seçimi ve raporlamalara ilişkin konularda değişiklik yapılması önerilmiştir. Önerilen model ile istihbarat servisleri, harcamalarına ilişkin ayrıntılı mali tabloları ve bütçe taleplerini sunabilir. Bu çerçevede, istihbarat servislerinin bütçe süreci, Plan ve Bütçe Komisyonu yerine İstihbarat ve Güvenlik Komisyonu’nca gerçekleştirilebilir. Diğer taraftan, Sayıştay Başkanlığı tarafından denetlenen istihbarat kurumuna ilişkin inceleme ve denetleme raporları istihbarat ve güvenlik komisyonuna sunulabilir.

Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu üyelerinin seçimi konusunda ise üye sayısının yedi veya dokuz kişi olacak şekilde belirlenmesi komisyonda görev alacak kişilerin dört veya beş üyenin İktidar partisi lideri ile üç veya dört üyenin Ana Muhalefet partisi liderinin

belirlediği kişiler arasından parlamenton tarafından atanması önerilmektedir. Çok sayıda partinin komisyonda yer alması ile üye sayısının fazlalığı, etkinliği ve gizliliği zedeleyebilir. Ayrıca, komisyonlarda görev alacak kişiler güvenlik soruşturmasına tabii tutulabilir. Diğer taraftan komisyonlarda sadece milletvekilleri değil konusunda uzman kişilerinde görevlendirilmesi imkanı sağlanabilir.

Yasama denetimi dışında devletin diğer bir erki olan yürütme, hesap verebilirlik zincirinde önemli yer oluşturmaktadır. İstihbarat servisleri için politika veya hedefler belirleyen yürütme organı, davranışlarından siyasi olarak sorumludur. Bu anlamda denetim ve gözetim genellikle, istihbarat servislerinin, yasal, etkin ve verimli bir şekilde işlev görmesini sağlamakla sorumlu bir yürütme yetkilisine rapor vermeyi gerektirmektedir.

Demokratik devletlerde istihbarat servislerinin üst yöneticileri, Başbakan ve bakanlar gibi ilgili makamlara faaliyetlerine ilişkin raporlama görevini yerine getirir. Birleşik Krallık'ta MI5 için İçişleri Bakanı, SIS ve GCHQ için ise Dışişleri Bakanı istihbarat servislerinden sorumludur. Birleşik Krallık istihbaratının yürütme kontrolü, Bakanlar Kurulu'na dayanmaktadır. Başbakan, istihbarat servislerinin gözetim ve faaliyetlerinden sorumludur.

Yeni Zelanda'da Başbakan, Almanya'da, dış ve iç istihbarat servisleri sırasıyla Federal Başbakanlık ve içişleri bakanı istihbarattan sorumludur. ABD'de ise karmaşık ve kapsamlı bir istihbarat yapılanması bulunmakta olup literatürde ABD İstihbarat Topluluğu olarak yer almaktadır. İstihbarat topluluğunun ana çatısını, Ulusal İstihbarat direktörlüğü oluşturur. ABD'de yürütme denetimi, Başkanlık kararnamesi ile kurulan İstihbarat Denetimi Kurulu, Dış İstihbarat Danışma Kurulu, ile Yürütme ve Bütçe Ofisi tarafından gerçekleştirilir.

Ayrıca Birleşik Krallık'ta bulunan Soruşturma Yetkileri Komiseri, Yeni Zelanda'da Güvenlik Garanti Komiseri, ABD'de İstihbarat Topluluğu Müfettişliği gibi birçok devlet, istihbarat servislerinin faaliyetlerini denetleyen uzman kurumlar/kişiler atamaktadır. Komiserlik ya da müfettişliklere eski meclis üyeleri, bakanlıklardan ve akademik çevreden uzmanlar atanmaktadır. Komiser ya da müfettişler istihbarat servislerini verimlilik, yasallık ve idari kararlar açısından denetim ve gözetim faaaliyeti yürütmektedir.

Ülkemiz açısından özellikle MİT Başkanlığı Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak faaliyetlerini sürdürmekte EGM/İDB ve Jandarma Genel Komutanlığında ise İçişleri Bakanı, Hükümet ve Cumhurbaşkanı yürütme açısından denetim ve gözetim işlevi gerçekleştirmektedir. Ülkemizde yürütme gözetimi güçlendirmek amacıyla, İstihbarat Politika, Denetim ve Bütçe Ofisi adına benzer bir kurum oluşturulabilir. Önerilen ofise faaliyetlerin kanunlara uygunluğu, bütçelerin harcanması denetimi, gözetimi ile istihbarat servislerinin performansına ilişkin genel değerlendirme görevi verilebilir.

İstihbarat hizmetlerinin yargı tarafından denetlenmesi hukuk devletinin vazgeçilmez bir gereğidir. Yargı aynı zamanda hem anayasanın hem de kanunun nihai koruyucusu olmakta ve inceleme işlevleriyle denetim ve gözetim rolü oynamaktadır Ayrıca, istihbarat servislerinin özel yetkilerinin kullanılmasına izin verme rolü ile denetim fonksiyonu icra etmektedir. Yargı kararları neticesinde oluşan içtihatlar ile mahkemeler, istihbarat servislerinin gelecekteki davranışını kontrol etmek için norm ve standartlar oluşturabilir.

İstihbarat servislerinde yargının rolü, iletişimin tespiti gibi faaliyetlerin öncesinde hâkimden izin almayı içeren, faaliyetlerin yasallığına ilişkin bağımsız bir denetim ve gözetim faaliyeti yürütülmesidir.

İncelenen ülkelerde, istihbarat servislerinin yargısal denetim ve gözetim ile ilgili özel mahkemeler oluşturulmaktadır. ABD'de Dış İstihbarat Gözetim Mahkemesi oluşturulmuş ve ulusal güvenliği ilgilendiren konularda soruşturma yetkisi verilmiştir. Ayrıca ABD'de istihbarat servisleri soruşturma ve teknik takip gibi konularda mahkemeden izin talep etmektedir. Birleşik Krallık'ta ise, Soruşturma Yetkileri mahkemesi tarafından yargısal denetim gerçekleştirilmektedir. Birleşik Krallıkta mahkeme, bilgi toplamanın durdurulması ve kayıtların silinmesi konularında yetkilidir.

Ülkemizde ise istihbarat servislerinin yargı denetimi mevcut yargı sistemi ile birlikte değerlendirilmektedir. Bu çerçevede, ülkemizde, Birleşik Krallık ve ABD'de olduğu gibi istihbarat faaliyetlerine özgü İstihbarat Hizmeti Mahkemesi kurulabilir. Söz konusu mahkemenin istihbarat servisleri üzerindeki denetimi yasalarla istihbaratın toplanması, teknik takip, sorgulama ve fiziki takip gibi, hususların ilgili birimlerce hangi hukuki



çerçeve içerisinde icra edilebileceği belirlenebilir aynı zamanda, alanında uzmanlaşmış hakimlerle, istihbarat personelinin yargılanması konularında da yetkilendirilebilir.

Yasama, yürütme ve yargı tarafından gerçekleştirilen istihbarat servislerinin denetimi ve gözetimine ilave olarak, her üç erki de ilgilendiren bir konu olan istihbarat servislerin mali açıdan denetimi ve gözetimi de çalışmada açıklanmıştır.

Bu minvalde, istihbarat hizmeti gizlilik ihtiva ettiği için, harcanan kamu kaynağı kullanım yöntemleri, diğer devlet kurumlarına benzer şekilde ve aynı derecede kamuoyuna açıklanamamaktadır. Ayrıca, istihbarat servislerinin mal ve hizmet tedarik yöntemi istisnai mevzuatlar ile düzenlenmektedir. Bu anlamda da denetim ve gözetime ilişkin sınırlamalar göz önüne alındığında, gizli bilgilere erişimi olan dış denetim organlarının istihbarat harcamalarını yakından incelemesinin önemli olduğu değerlendirilmiştir.

Bu açıdan, bir istihbarat operasyonunun maliyetleri genellikle belirlenebilse de ürettiği faydalar genellikle belirgin değildir. İstihbarat toplama, değerlendirme ve raporlamanın sonuçları ve özellikle nihai etkilerinin ölçülmesi oldukça zordur. Bu çerçevede herhangi bir somut çıktı ortaya konulamayan bir kamusal hizmetin etkinliğini, verimliliğini ve faydasını, sadece yeterli bilgi ve deneyime sahip uzman bir denetim ve gözetim organı değerlendirebilir.

İstihbarat servislerinin gizlilik içerisinde faaliyet yürütmesi ayrıca, faaliyetlerini belirli kompartımantasyon/bölümlenmeler halinde gerçekleştirmesi nedeniyle, operasyonel detaylar ve kaynakların kimlikleri gibi hassas bilgiler herkesle ve her servis çalışanı ile paylaşılammamaktadır. Hassas bilgi, istihbarat personeli arasında bile olabildiğince az insanla sınırlandırılır. Bununla birlikte, bilgi çemberi ne kadar küçük olursa, kamu güvenliğinin ve kaynağının kötüye kullanılması riski de o kadar yüksektir. İstihbarat servisleri genellikle istisnai kanunlar ile mal ve hizmet temin etmekte, kime ödeme yapılacağına ile ne kadar ödeme yapılacağına dair kararlar büyük ölçüde görevlinin (ve belki de bir müfettişin ya da iç kontrolün) takdirine bırakılmaktadır.

İstihbarat faaliyetinin kendine özgü çalışma yöntemi, kamu kaynağının etkisiz veya yanlış olarak kullanılması riskini arttırmakta ayrıca, faaliyetin sonucu olarak kamu kaynağı değersiz bir bilgi ile sonuçlanabilmektedir. Bu anlamda da mali denetim ilk aşamada, istihbarat servislerinin iç kontrollerinin geliştirilmesi ile başlaması önemlidir. Ayrıca, mali denetimin yasama, yürütme ve yargı tarafından oluşturulan dış denetim ve gözetim organları tarafından gerçekleştirilmesi, kamu kaynağının etkili ve verimli kullanılmasına katkıda bulunabilecektir.

Bu çerçevede istihbarat servislerinde mali denetimin ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. İncelenen ülkelerde mali denetim konusunda tek bir “en iyi” yaklaşım olmamasına rağmen, farklı ülkelerde bütçeleme ve denetim için yasal ve kurumsal çerçeveler bulunmaktadır. Ayrıca kamu kaynağının yönetimi ve kullanımının denetim ve gözetime tabii tutulduğu görülmektedir.

İstihbarat servislerinin mali denetimi konusunda YDK’lar önemli rol oynamaktadır. YDK’lar mali yönetimde yasalık, etkinlik ve verimlilikle ilgili sorunları ortaya çıkarmak, mali yönetimin iyileştirilmesi için tavsiyelerde bulunmak, hesaplarının doğruluğunun ve düzenliliğinin güvence altına alınması ile görevler icra etmektedir.

YDK’lar tarafından kamu kaynağının yasal, uygun, verimli ve etkin bir şekilde harcanacağından emin olunması amacıyla yapılan denetimler, özellikle de sonuçların veya çıktıların belirsizliğinden ve istihbarat çalışmasını karakterize eden faydaların somut olmamasından dolayı zor gerçekleşmektedir. Girdi, faaliyet ve sonuç kurum içerisinde gizli kalmaktadır. YDK’lar, başarı veya başarısızlığının ölçülmesi zor olan operasyonel faaliyetlerin performansının değerlendirmesini zor bulmakta ve istihbarat servislerinin performansı değerlendiremeyecek ve ölçülebilir sonuçlara ulaşamayacağı için performans denetimi yapmamayı tercih etmektedir. Ancak YDK’larca yapılan denetimde istihbarat servislerinin mali ve uygunluk denetiminin sorunsuz olması, performans denetimi açısından başarılı olduğunu göstermez. Örneğin, uygun bir şekilde muhasebeleştirildiği ve ilgili tüm yasa ve düzenlemelere uyduğu için mali ve uygunluk denetiminde geçen büyük bir sermaye

projesi (yeni hizmet binaları gibi) veya büyük ölçekli bir satın alma programının performans denetimi ile etkinsizliği ortaya konulabilir.

YDK'ların denetim sonuçları genel uygulamada parlamentolara açıklanmakla birlikte istihbarat servisleri için durum farklıdır. İstihbarat servislerinin operasyonların devamlılığı, servislerin kullandıkları yöntem ve haber kaynaklarını korumak için pek çok ülkede istihbarat servislerinin denetim sonuçları özel raporlama mekanizmaları yöntemiyle komitelere bildirilmektedir.

Birleşik Krallık'ta, mali denetlemenin sonuçları hakkında yalnızca Kamu Harcamaları Komitesi ile İstihbarat ve Güvenlik Komitesi başkanları detaylı brifing almaktadır. Bu brifingler harcamaların yasallığı ve verimliliği olası kusurların meydana gelmesi ve servislerin işleyişi ile bütçeyi aşip aşmadığı konularını içermektedir.

Almanya'da, ise, genel kamu hesaplarının denetimi ve istihbarat servislerinin mali yönetimi, ulusal denetleme ofisi Bundesrechnungshof bünyesindeki Dreierkollegium tarafından yürütülmektedir. Bundesrechnungshof hesapların kontrolü ve istihbarat servislerinin yönetimine dair gizli bulgularını Parlamento Bütçe Kontrolü'nün özel bir alt komitesine Gizli Komite'ye istihbarat yönetimine ilişkin hususlarda ise Parlamento Bünyesindeki Denetleme Paneli'ne, Federal Kaçılırlara'ya (Bundeskanzleramt) ve Maliye Bakanlığı'na rapor eder.

ABD'de YDK'ların istisnasız tüm kamu idarelerini denetim kapsamına aldıkları ve hesap verebilir, saydam bir mali yapının oluşması için çok farklı alanlarda denetimlerini gerçekleştirdikleri gözlenmektedir.

ABD'de istihbarat servislerinin bazı operasyonel hesapları, özellikle belgelendirilmeyen hesapların YDK'ların denetiminden muaf tutmakla birlikte bu gibi durumlarda, muaf hesapları denetlemek üzere bağımsız bir organ oluşturulmaktadır. ABD'de muaf tutulmuş "Belgelendirilemeyen hesaplar" (yalnızca yürütme organının bir üyesinin belgelendirilmesinden sorumlu olan harcamalar) Kongre istihbarat denetim komitesi tarafından denetlenmektedir.

Mali denetim ve gözetime ilişkin diğ er bir husus bütçenin denetimi ve gözetimidir. Bütçenin denetimi ve gözetiminde, parlamenter istihbarat denetim organı olan komiteler yetkilendirilir. Bazı ülkelerde bu organ, bütçe üzerinde tasarruf sahibidir. Diğ er ülkelerde, örneğ in Norveç'te, parlamento bütçe üzerinde tasarruf yetkisini istihbarat ve güvenlik servisi komitesine yerine genel kurula ya da parlamento bütçe kuruluna vermeyi seçmiştir. Buna karş ın, Birleş ik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve ABD gibi ülkelerin parlamentolarında istihbarat ve güvenlik komiteleri bütçe üzerinde tasarrufa sahiptir.

Ülkemizde istihbarat kurumlarının mali denetimi, Sayış tay Başkanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir. İstihbarat hizmetlerinin mali denetimine ilişkin çalış ma da önerilen modelde, yasama adına denetim ve gözetim gerçekleş tiren Güvenlik ve İstihbarat Komisyonu'na, Sayış tay Başkanlığı'nda istihbarat kurumlarının harcamalarını denetleyecek güvenlik soruş turması yapılmış Sayış tay Başkanı'nın görevlendireceğ i denetçi/denetçilere ve İstihbarat, Politika, Denetim, Gözetim ve Bütçe Ofisi'ne mali denetim görevi verilebilir.

İstihbarat kamusal hizmetine ilişkin diğ er önemli bir konu ise istihbarat bütçeleridir. İstihbarat bütçeleri, kamu ekonomisi açısından yüksek miktarda tahsisat gerçekleştirilen bir alandır. Bu çerçevede, istihbarat bütçelerine ilişkin literatür ve ülkeler incelendiğ inde, bütçelerin detayları, kurum bazında açıklanması veya toplam bütçe rakamlarının kamuya açıklanmasına yönelik üç yaklaş ım bulunduğ u görölmektedir. Bu yaklaş ımlarından ilki, Birleş ik Krallık ve ABD gibi yalnızca tüm ulusal istihbarat topluluğ una tahsis edilen toplam ödenek miktarının kamuya açıklanmasıdır. İkinci yaklaş ım ise, Almanya, Yeni Zelanda ve Türkiye gibi her bir istihbarat servisi için bireysel toplam miktarın açıklanması şeklindedir. Son yaklaş ım ise, Avustralya ve Fransa gibi belirli amaçlar için tahsis edilen ödenek miktarlarının kamuya açıklanmasıdır. Literatürde, bu yaklaş ımlar ödenek miktarı ile yürütölen politikalar arasında herhangi bir bağ kurmadığından, ulusal güvenliğ e ilişkin gizlilik korunmaktadır.

ABD, Birleş ik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye'nin ulusal güvenlikten sorumlu kurumların istihbarat harcamaları/bütçeleri incelenmiştir. ABD'nin harcamaları 2005 yılından, Türkiye'nin harcamaları 2006 yılından, Almanya'nın harcamaları 2009 yılından,

Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda'nın harcamaları ise 2012 yılından itibaren analiz edilmiştir. İncelenen yıllar itibarıyla en yüksek harcama yapan ülke ABD'dir. ABD'yi sırası ile Birleşik Krallık, Almanya, Türkiye ve Yeni Zelanda izlemektedir. ABD'nin istihbarat harcamaları 40 milyar \$ düzeyinden sürekli artış göstererek 2011 yılında 54,6 milyar \$ ulaşmıştır, 2011-2015 yıllarında ise yaklaşık %10 azalış ile 2015 yılında 50 milyar \$ seviyesine gerilemiştir. 2016 ve 2017 yıllarında tekrar artarak 2017 yılında 54,6 milyar \$ ile son 13 yıldaki (2011 yılı ile aynı düzey) en yüksek değerine ulaşmıştır. ABD'yi 2012 ile 2017 yılları arasında 3,4 milyar \$ istihbarat harcaması ile Birleşik Krallık takip etmektedir. Birleşik Krallığın istihbarat harcamaları diğer analize dahil ülkelerle kıyaslandığında daha istikrarlı bir seyir izlemektedir. Anılan tüm ülkeler, ulaşılabilinen tüm gözlemler ve beş ülke için ortak gözlem değerlerinin olduğu yıllar dikkate alındığında istihbarat harcamalarında bir artış gözlenmektedir. Ancak, Birleşik Krallıktaki artış daha düşük düzeydedir. Birleşik Krallığı, ABD, Almanya, Türkiye ve Yeni Zelanda takip etmektedir.

Seçilmiş ülkelerin istihbarat harcamaları analizi ile birlikte anılan ülkelerin kişi başına düşen geliri, kişi başına istihbarat harcaması, istihbarat harcamasının GSYİH içindeki yüzde payı ve kilometre kare başına düşen istihbarat harcaması karşılaştırmaları yapılmış ve istihbarat harcamalarına benzer şekilde kişi başına istihbarat harcamasında en yüksek değere sahip ülke ABD olduğu tespit edilmiştir. ABD'yi Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye izlemektedir. Kişi başına istihbarat harcamasının aksine yüz ölçüm dikkate alındığında en fazla harcama yapan ülke sıralamasında Birleşik Krallık en yüksek değere sahiptir. Birleşik Krallığı, ABD, Almanya Türkiye ve Yeni Zelanda izlemektedir.

ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye için 2012-2017 yıllarında MDS ile analizde, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye kişi başına ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamaları açısından aynı grupta yer almakta iken ABD ve Birleşik Krallık ise iki farklı gruptadır. Beş ülke grubu 3 farklı grupta dağılım göstermektedir. Bu grupların ilkinde yer alan Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye grubunda Yeni Zelanda ve Almanya'nın kişi başına ve km<sup>2</sup> başına harcamaları birbirine tam benzerken aynı grupta yer alan Türkiye'nin anılan harcamaları hem diğer iki ülkeden hem kendi içinde azda olsa farklılaşmaktadır. ABD ve Birleşik Krallık ise iki farklı grupta yer almaktadır ve hem ABD'de hem de

Birleşik Krallık'ta kişi başına ve km<sup>2</sup> başına istihbarat harcamasında önemli bir ayrışma göze çarpmaktadır. Kişi başına ve km<sup>2</sup> başına ayrışmanın en fazla olduğu ülke ABD'dir. ABD'yi Birleşik Krallık ve Türkiye izlemektedir.

Ayrıca MDS ile ABD, Birleşik Krallık, Yeni Zelanda, Almanya ve Türkiye için 2012-2017 yıllarında kişi başına istihbarat harcamaları ile kişi başına gelir düzeyi de analiz edilmeye çalışılmıştır. İstihbarat ile gelir arasındaki ilişkinin istihbarat hizmetlerinin gelir düzeyini etkileyip etkilemediği veya tersi bir durumu ifade etmesi açısından önem arz ettiği ileri sürülebilir. 2012-2017 yılları arasında analize dahil beş ülkede kişi başına gelir ile istihbarat harcamalarının farklılaştığı en belirgin ülke Türkiye'dir. Türkiye'yi ABD ve Almanya takip etmektedir. Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık ise mezkur değişkenler açısından görece olarak yakın ilişkinin olduğu ülkelerdir. Türkiye, Almanya ve ABD'de kişi başına gelir yüksekken kişi başına istihbarat harcaması görece olarak daha az düzeyde, ya da kişi başına istihbarat harcaması yüksekken bu duruma uyumlu bir kişi başına gelir düzeyi gözlenmemektedir. Diğer ülkeler açısından iki değişken arasındaki birliktelik daha uyumlu bir bütünlük göstermektedir. Bu anlamda bu durum gelir ve istihbarat kamu hizmeti arasında uyumluluk ve uyumsuzluğu gösterebilmektedir. Sonuç olarak, istihbarat servislerinin denetim ve gözetiminde ortaya çıkan yeni eğilimler ile ülkemiz açısından, yeni modelin tartışıldığı bu çalışmada seçili ülkelerin istihbarat servislerinin girdilerinin değerlendirilmesinde benzerlik ve farklılıklar, kamu ekonomisi ve maliyesi ile mali denetim ve gözetim açısından önemli birer gösterge niteliğindedir.

## KAYNAKÇA

- Acar, Ü., & Urhal, Ö. (2007). *Devlet Güvenliği, İstihbarat ve Terörizm*. Adalet Yayınevi.
- Akman, N., Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Erişim: 20 Haziran 2017  
<http://necmiakman.blogspot.com/2015/01/necmi-akman-giris-20.html>
- Akpınar, E., Aydın, V., & Süleyman Demirel Üniversitesi. (2006). *Kamu Yönetiminde Denetim Olgusu ve Türkiye'de Kamu Yönetiminin Denetlenmesi*. Isparta: SDÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Aktan, C, Ağcakaya, S, Dileyici, D, (2004), “*Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık*”, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, (Ed. A. Balcı vd.), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Avcı, G. ve Eroğlu, E. (2004). *İstihbarat Teknikleri: Aktörleri Örgütleri ve Açmazları*. İstanbul: Timaş Yayınları
- Azabağaoğlu, M. Ö., Gaytancıoğlu, O., Kubaş, A., & Erbay, R. (2003). *Analysis of the Marketing Structure of The Dairy Industry in The Trakya Region and The Determination of Emerging Issues with Multidimensional Scaling*. Turkish Journal of Agriculture and Forestry, 27(2), s. 117-122.
- Bakkal, H. ve Kasımoğlu, A. (2015). Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Herebilirliğin Önemi. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 52 (599), 37-53.
- Balcı A., (2003), “*Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı*”, “*Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*”, Der. Asım Balcı, Namık Kemal Öztürk, Ahmet Nohutçu ve Bayram Coşkun. Ankara, Seçkin Yayınları
- Baldino, D., (2010). *Democratic Oversight of Intelligence Services*, Annandale, NSW: Federation Press.
- Barker, C., Petrie, C., Dawson, J., Godec, S., Purser, P., & Porteous, H. (2017). *Oversight of Intelligence Agencies: A Comparison of the 'Five Eyes' Nations*. Parliamentary Information and Research Service.
- Başoğlu, M. (2014). İngiltere Parlamentosu'nda Bütçe Süreci. *Yasama Dergisi*, 28, 30-65.
- BfV, (2016). Bundesamt für Verfassungsschutz, Erişim: 06 Aralık 2016  
<https://www.verfassungsschutz.de/en/about-the-bfv/supervision-and-control>
- Binici, Ş. (2010). *Savunma Harcamalarının Sayıştay Denetiminde Karşılaştırmalı Bir Analiz: Türkiye, ABD, Fransa ve Almanya*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara.

- Binici, Ş., Çalikoğlu, S. (2011). Savunma, İstihbarat ve Güvenlik Kurumlarında Taşınır Mal Yönetimi ve Sayıştay Denetimi. *Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıştay Dergisi*, (82) 81-95
- Binici, Ş., Türkyener C. M, (2011). Güvenlik Sektörünün Sayıştay Denetimi ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler, *Dış Denetim*, (3).
- Biricikoğlu, H., & Gülener, S. (2008). Hesap verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 249, 203-224.
- BND, (2016), Bundesnachrichtendienst, Erişim: 15 Ekim 2016, [http://www.bnd.bund.de/EN/About\\_us/History/Historical\\_Review/Historical\\_Review\\_node.html](http://www.bnd.bund.de/EN/About_us/History/Historical_Review/Historical_Review_node.html)
- Bochel, H., Defty, A., & Kirkpatrick, J. (2014). *Watching the Watchers: Parliament and The Intelligence Services*. Springer.
- Bonica, A. (2015), "Measuring public spending preferences using an interactive budgeting questionnaire", *Research and Politics*, 2, p.1-9.
- Boraz, S. C., & Bruneau, T. C. (2007). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin: University of Texas Press.
- Born, H. (2004a). *Democratic and Parliamentary Oversight of the Intelligence Services: Best Practices and Procedures*", Eds: Fluri, P., & Had. íc, M. Sourcebook on Security Sector Reform: Collection of papers. Geneva: Centre for the Democratic Control of Armed Forces,.s.275-293
- Born, H. (2004b). *Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services:Lessons Learned from Comparing National Practices*. Connections: The Quarterly Journal 3(4), 1-12.
- Born, H., & Leigh, I. (2005). *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies*. Oslo: Publishing House of Parliament of Norway.
- Born, H., Fluri, P., & Lunn, S. (2003). *Oversight and Guidance: The relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform. A collection of Articles on Foundational Aspects of Parliamentary Oversight of The Security Sector*: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Born, H., Johnson, L. K., Leigh, I., Winkler, T., & Mevik, L. (2005). *Who's watching the spies?: Establishing intelligence service accountability*. Washington, DC: Potomac Books.



- Born, H., Leigh I. (2008), *İstihbaratı Hesap Verebilir Hale Getirmek*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Born, H., Leigh, I. (2007). Democratic accountability of intelligence services. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Born, H., Mesevage G.G, (2012). *Introducing Intelligence Oversight: A toolkit*. Born H. and Wills A. (eds) (2012) *Overseeing intelligence service: a toolkit*, DCAF, Geneva
- Bovens, M. (2003), “Public Accountability”, Paper for the EGPA Annual Conference, Oeiras Portugal September 3-6, Presented in Workshop 8 (Ethics and Integrity of Governance). Erişim: 20 Haziran 2016, <https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/previous-egpa-conferences/lisbon-2003/bovens.pdf>
- Bovens, M. (2005), *Public Accountability*, Editörler: Ferlie, E, L. E. Lynne Jr., C. Pollitt, The Oxford Handbook of of Public Management, First Publition, Oxford University Press, Oxford
- Bovens, M. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers* (EUROGOV). Erişim: 15 Kasım 2016 <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13 (4), pp. 447–468.
- Bovens, M. A. P., Schillemans, T., & Hart, P. (2008). *Does Public Accountability Work? An Assessment tool*. *Public Administration*, 86, 1, 225-242.
- Boz, C. ve Sur, H. (2016), “Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Sağlık Harcamaları Açısından Benzerlik ve Farklılık Analizi”, *Sosyal Güvençe Dergisi*, Yıl:5, Sayı:9, s.23-46.
- Boz, C., Sur, H., & Söyük, S. (2016). The Similarities and Differences Analysis of OECD Countries in Terms of Health System Indicators, *ACU Sağlık Bil. Dergisi*, 2016-3, 154-164
- Bozkurt S. (2017), *Dış Politikada İstihbaratın Yeri ve Önemi*, Yüksek Lisans Tezi, Yeni Yüzyıl Üniversitesi, İstanbul
- Bruneau, T. C., Dombroski K.R., (2006) *Reforming Intelligence: The Challenge of Control in New Democracies*, In *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil–Military Relations*, Edited by: Bruneau, Thomas and Tollefson, Scott. Austin: University of Texas Press.
- Bundesministerium der finanzen, (2019), Erişim: 05 Ocak 2019, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/\\_VollstaendigeListe/vollstaendige-liste.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/_VollstaendigeListe/vollstaendige-liste.html)

- Buzan, B. (2008). *Askeri Güvenliğin Değişen Gündemi. Uluslararası İlişkiler/ International Relations*, 5, 18, 107-123.
- Caparini, M. (2007). 'Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States' in Born, H. and Caparini, M. (eds) *Democratic Control of Intelligence*
- Caparini, M. (2014). Comparing The Democratization of intelligence governance in East Central Europe and the Balkans. *Intelligence and National Security*, 29(4), 498-522.
- Caparini, M. (2016). *Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States*. In *Democratic Control of Intelligence Services* (pp. 25-46). Routledge
- CIA, (2016). Central Intelligence Agency, Erişim: 25 Kasım 2016, <https://www.cia.gov/about-cia>
- Çiğerci, İ. (2007). *Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu ve İç Denetim* Yüksek Lisans Tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon
- Cox, J. S. (2013). Canada and The FiveEeyes Intelligence Community. *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*.
- Cullen, S. M., & Reddy, D. P. (2016). *Intelligence and Security in a Free Society: Report of the First Independent Review of Intelligence and Security in New Zealand*, Erişim: 10 Ocak 2017, [https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/51DBHOH\\_PAP68536\\_1/64eeb7436d6fd817fb382a2005988c74dabd21fe](https://www.parliament.nz/resource/en-NZ/51DBHOH_PAP68536_1/64eeb7436d6fd817fb382a2005988c74dabd21fe)
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1), T.C. Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018
- Çalışkan B., (2016). Kitlesele Gözetime Karşı Kolektif Bir Üretim Biçimi Olarak Sızıntı Gazeteciliği. *Galatasaray Üniversitesi İletişim Dergisi*, 25, 127.
- Çınar, F., (2015). Hesap verilebilirlik İlkesi ile Kurumsal Performans İlişkisinde Paydaş Katılımının Rolü; Hastane İşletmelerinde Bir Uygulama. *Visionary e-journal/Vizyoner Dergisi*, 6(13).
- Dahlmann, A., Venturini, J., Dickow, M., & Maciel, M. F. (2015). *Privacy and Surveillance in the Digital Age: a comparative study of the Brazilian and German legal frameworks*
- Daun, A., (2013). *Germany from: Routledge Companion to Intelligence Studies Routledge* <https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9780203762721.ch22>
- Dawson, J., (2018). Intelligence and Security Committee Briefing Paper, House of Commons Library. Erişim: 29 Aralık 2018,

<https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02178#fullreport>

- DB, (2018), World Bank, Erişim: 12 Kasım 2018, <https://databank.worldbank.org/home.aspx>
- Devine, M.E., (2018). Intelligence Community Spending: Trends and Issues, Erişim: 01 Ocak 2019, <https://fas.org/sgp/crs/intel/R44381.pdf>
- Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu, (2937) T.C. Resmi Gazete, 18210, 03 Kasım 1983
- DIA, (2017). Defense Intelligence Agency, Erişim: 07 Ocak 2017, <https://www.dia.mil/About/FAQs/>
- Dikmen, S., (2018). *Yasama Organının Bütçe Gözetim İşlevinin Mali Saydamlık Açısından Ekonometrik Analizi*, Afyon Kocatepe ve Süleyman Demirel Üniversitesi Ortak Doktora Tezi, Afyon, Isparta
- Doğan, S. T., (2013). *İstihbarat Kurumlarının Dış Politika Karar Alma Sürecine Etkisi*, Hacettepe Üniversitesi Doktora Tezi, Ankara
- Dubnick, M. (2005). Accountability and The Promise of Performance: In search of The Mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Dubnick, M. J. (2002). Seeking Salvation for Accountability. In annual Meeting of the American Political Science Association (Vol. 29, pp. 7-9).
- Duggett, M. (2002). Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar. Çev. A. Akdoğan-O. Aslan), *Amme İdaresi Dergisi*, 35(2), 1-9.
- Dünya casusluk tarihi. (1974). İstanbul: Artel.
- Dwivedi, O. P., & Jabbra, J. G. (1989). *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*.
- EGM (2018), Emniyet Genel Müdürlüğü, Erişim Tarihi: 10 Ocak 2018, <https://www.egm.gov.tr>
- Ela, M., & Türkyener, C. M. (2015). Türkiye’de Sayıştay’ın Düzenlilik Denetimi: Genel Bir Bakış. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 602.
- Emniyet Teşkilatı Kanunu (3201), T.C. Resmi Gazete, 3629, 04 Haziran 1937
- EOS, (2011). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Annual Reports 2011, Erişim: 20 Kasım 2016, [https://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](https://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/)

- EOS, (2012). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Annual Reports 2012, Erişim: 20 Kasım 2016, [https://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](https://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/)
- EOS, (2013). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Annual Reports 2013, Erişim: 20 Kasım 2016, [https://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](https://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/)
- EOS, (2014). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Annual Reports 2014, Erişim: 20 Kasım 2016, [https://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](https://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/)
- EOS, (2015). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Annual Reports 2015, Erişim: 20 Kasım 2016, [https://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](https://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/)
- EOS, (2015). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Annual Reports 2017, Erişim: 30 Kasım 2016, [https://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](https://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/)
- EOS, (2016a), The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Annual Reports 2016, Erişim: 20 Kasım 2016, [https://eos-utvalget.no/english\\_1/annual\\_reports/](https://eos-utvalget.no/english_1/annual_reports/)
- EOS, (2016b). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee, Erişim: 05 Mart 2017, [https://eosutvalget.no/english\\_1/services/the\\_eos\\_services/fsa\\_the\\_norwegian\\_defence\\_security\\_agency](https://eosutvalget.no/english_1/services/the_eos_services/fsa_the_norwegian_defence_security_agency)
- EOS, Oversight of Intelligence, Surveillance, and Security Services act in Norway, Erişim, 3 şubat 1995, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-03-7>
- Eren Y, (2012). *Demokratik Őlkelerde İstihbarat Teşkilatlarının Yapılanması: İngiltere ve Tőrkiye Karşılaştırması*, Polis Akademisi Başkanlığı Yũksek Lisans Tezi Ankara,
- Eskens, S., Van Daalen, O., & Van Eijk, N. (2016). *10 Standards for Oversight and Transparency of National Intelligence Services*. J. Nat'l Sec. L. & Pol'y, 8, 553.
- Eskier, U. (2017). *Őrtũlũ Ödenek Ne İşe yarar*, Erişim: 10 Aralık 2017, <https://www.makaleler.com/ortulu-odenek-nedir-ne-ise-yarar>
- Everitt, B.S., Lanndau, S., Leese, M. Ve Stahl, D. (2011). *Cluster Analysis*, 5th Edition, Wiley Publication, London, UK.
- Farson, S. (2008). *PSI Handbook of global security and intelligence: National approaches*. Volume 2 ct: Praeger Publishers, u.s.

- FBI, (2016). Federal Bureau of Investigation, About Protecting America from Terrorist Attack” on the FBI, Erişim: 30 Ekim 2016, [http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism\\_jtffs](http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism_jtffs)
- FBI, (2016). Federal Bureau of Investigation, Erişim: 05 Eylül 2016, <http://www.fbi.gov>
- FDB, (2019) Germany Federal Minister of Fincane, Erişim: 20 Ocak 2019, [https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche\\_Finzen/Bundeshaushalt/\\_VollstaendigeListe/vollstaendige-liste.html](https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Bundeshaushalt/_VollstaendigeListe/vollstaendige-liste.html)
- FISA, (2016). Foreign Intelligence Surveillance Court, Erişim: 05/12/2016, <https://www.fisc.uscourts.gov/about-foreign-intelligence-surveillance-court>
- Fluri, P., & Born, H. (Eds.). (2003). *Parliamentary oversight of the security sector: Principles, mechanisms and practices*. DCAF.
- Foreign Intelligence Surveillance Act. (1978). 25 Kasım 1978 <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/foreign-intelligence-surveillance-act-of-1978>
- FRA (2015). *Surveillance by intelligence services: Fundamental rights safeguards and remedies in the EU : mapping Member States' legal frameworks*. Luxembourg: Publications Office.
- FRA (2017). *Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU: mapping Member States' legal frameworks*. Luxembourg: Publications Office.
- GAO, (2013). *Security, Clearance Actions Needed to Strengthen Controls over Top Secret Security Clearance Requirements*, Erişim: 30 Kasım 2016, <https://www.gao.gov/assets/660/658284.pdf>
- GAO, (2014). *Performance and Accountability Report Fiscal Year 2014*, Erişim: 05 Mart 2019, <https://www.gao.gov/assets/670/666926.pdf>
- GAO, (2018). *Performance and Accountability Report Fiscal Year 2018*, Erişim: 05 Mart 2019, <https://www.gao.gov/assets/670/666926.pdf>
- GCSB, (2018). Government Communication Security Bureau, 2018, Erişim: 28 Eylül 2018, <https://www.gcsb.govt.nz/publications/annual-reports/>
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. (2003). *Intelligence practice and democratic oversight - a practitioner's view*. Geneva: DCAF.
- Gill, P. (2003). *Democratic and parliamentary accountability of intelligence services after September 11th*. Centre for the Democratic Control of Armed Forces Working

- Paper, 103. Erişim:17 Kasım 2016, [https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/gill\\_103.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/gill_103.pdf)
- Gill, P. (2012). *Policing Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*. Routledge.
- Gill, P. (2016). *Intelligence Governance and Democratisation, A comparative analysis of the limits of reform*. Newyork: F. Cass.
- Gill, P., & Phythian, M. (2018). *Intelligence in an Insecure World*. Cambridge: Polity.
- Goldman, Z. K., & Rascoff, S. J. (2016). *Global Intelligence Oversight: Governing Security in The Twenty-First Century*. New York, N.Y: Oxford University Press.
- Gök, M. (2015). Türkiye'de Kamu İç Denetim Sistemi: Yapı ve Performans Açısından Bir Değerlendirme. *Journal of Management and Economics Research*, 13, 482
- Great Britain, (2010). *National Intelligence Machinery*. London: Cabinet Office. Erişim: 06/10/2016, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/61808/nim-november2010.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61808/nim-november2010.pdf).
- Great Britain. (2016). *Report of the Interception of Communications Commissioner Annual Report for 2015 (covering the period January to December 2015)*. Erişim: 15 Kasım 2016, <https://www.gov.uk/government/publications/report-of-the-interception-of-communications-commissioner-annual-report-2016>
- Great Britain. (2018). *Security and Intelligence Agencies Financial Statement 2017-18 (for the year ended 31 March 2018)*. Erişim: 10 Ocak 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/security-and-intelligence-agencies-financial-statement-2017-to-2018>
- Gül, S. K. (2008). *Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap verebilirlik*. Polis Bilimleri Dergisi, 10(4), 71-94.
- Hair, J.F. Jr., Black, W.C., Babin, J.B. ve Anderson, R. E. (2014), *Multivariate Data Analysis*, 7th Edition, Pearson Education Limited, Essex, UK.
- Halaskova, M. ve Halaskova, R. (2018), *Evaluation Structure of Local Public Expenditures in The European Union Countries*, Acta Universitatis Agriculturae Et Silviculturae Mendelianae Brunensis, No:3, Volume 66., 755-766.
- Halchin, L. E., Kaiser, F. M., & Library of Congress. (2012). *Congressional oversight*.
- Hall, A. T. (2005). *Accountability in Organizations: An Examination of Antecedents and Consequences* (Doctoral dissertation, Florida State University).

- Hannah, G., O'Brien, K. A., & Andrew, R. (2005). *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform* (p. 2). RAND.
- Hartland, T. P. (1982). *National Economic Security: Interdependence and Vulnerability. National Economic Security*, 47-61.
- HMB, (2019), Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, <https://muhasibat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri>
- Hoang, A. (2014). *Intelligence Oversight: National Security Hanging in The Balance of Legislative Incentives and Public Opinion*.
- Holloway, S. (1990). *Forty years of United Nations general assembly voting*. Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique, 23(2), 279-296.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration, Third Edition: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- IGIS, (2018). Office of the Inspector-General of Intelligence and Security Annual Reports 2018, Erişim:20/12/2018, <http://www.igis.govt.nz/assets/Annual-Reports/Annual-Report-2018.pdf>
- INTOSAI (2019). Mali Denetim Rehberi Terimler Sözlüğü, Erişim: 03 Mart 2019, [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Standartlar/ISSAI\\_1003.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/mevzuat/Standartlar/ISSAI_1003.pdf)
- IPT, (2010). Investigatory Powers Tribunal report 2010, London, Erişim: 26 Kasım 2016, <http://ipt-uk.com/docs/IPTAnnualReportFINAL.PDF>
- IPT, (2016). Investigatory Powers Tribunal [report 2011-2015]. Erişim: 30 Ocak 2017 [https://www.ipt-uk.com/docs/IPT\\_Report\\_2011\\_15.pdf](https://www.ipt-uk.com/docs/IPT_Report_2011_15.pdf)
- ISC, (2016). *Intelligence and Security Committee Annual Report 2016-17: Further Government* Erişim: 02 Şubat 2019, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/727949/ISC-Annual-Report-2016-17.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727949/ISC-Annual-Report-2016-17.pdf)
- Jandarma (2019), Jandarma Genel Komutanlığı, Erişim Tarihi: 27 Şubat 2019, <https://www.jandarma.gov.tr/ic-denetim-baskanligi>
- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, (2803). T.C. Resmi Gazete, 17985, 10 Mart 1983
- Johnson, L. K. (2007). *A Shock Theory of Congressional Accountability for Intelligence*. Handbook of Intelligence Studies, 343-360.

- Kaiser, F. M., & Library of Congress. (2008). *Congressional oversight of intelligence: Current structure and alternatives*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Kalaycı, Ş. (2014), *SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri*, 4.Baskı, Asil Yayıncılık, Ankara.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). T.C. Resmi Gazete, 2326, 24 Aralık 2003
- Karabulut, B. (2009). *Küreselleşme Sürecinde Güvenliği Yeniden Düşünmek*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- Karaparanın Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun, (4208). T.C. Resmi Gazete, 22822, 19 Kasım 1996
- Kent, S. (1966). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton University Press. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt183q0qt>
- Kent, S., (2003). *Stratejik İstihbarat / Sherman Kent ; çev. B. Yasemin Ö, Nazlım Ş. Arıca, -1. bsk.-* Ankara: Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayınları.
- Kesik, A . (2005). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (9), 94-114. Erişim: 20 Eylül 2017, <http://dergipark.gov.tr/kosbed/issue/25711/271299>
- KGK, (2019). T.C. Kamu Gözetim Kurumu, Erişim: 15 Ocak 2019, [http://www.kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/PDF%20linkleri/Tanıtım/Public\\_Oversight\\_Authority\\_TR.pdf](http://www.kgk.gov.tr/Portalv2Uploads/files/PDF%20linkleri/Tanıtım/Public_Oversight_Authority_TR.pdf)
- Koritzinsky, T. (2015). The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee Erişim: 07 Kasım 2016, <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/98700/Speaking%20point%20Koritzinsky%20Workshop%20II.pdf>
- Köse, H. Ö. (2007). *Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim*. Ankara: Sayıştay Yayınları.
- Köse, H. Ö. (2007). *Yüksek Denetimde Çağdaş Gelişmeler ve Sayıştay’ın Kanunu*. Sayıştay Dergisi, (65), 111-151.
- Leigh, I, (2012) *Rebalancing Rights and National Security: Reforming UK Intelligence Oversight a Decade After 9/11’* *Intelligence and National Security* 27 (5): 721-737.
- Leigh, I. (2011). *Parliamentary and specialised oversight of security and intelligence agencies in The United Kingdom*. In *Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union* (pp. 290-301).



- Lembovska, M. (2013). *Comparative Analysis of Regional Practices for Parliamentary Financial Oversight of Intelligence Services: Analytica DCAF*
- Lowenthal, M. M. (2012). *Intelligence: From secrets to policy*. Los Angeles: SAGE/CQ Press.
- MASAK, (2018). Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu, Erişim: 10 Nisan 2017, <http://www.masak.gov.tr/tr/content/gorev-ve-yetkiler/39>
- Maslow, A. H. (1943). *A theory of Human Motivation. Psychological Review*. Psychological Review, 1, 943.
- Masson, N., Lena A. and Mohammed S. A. (2012) “*Guidebook: Strengthening Financial Oversight in the Security Sector*” Toolkit – Legislating for the Security Sector, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva Erişim: <http://www.dcaf.ch/Publications/Guidebook-Strengthening-Financial-Oversight-in-the-Security-Sector>
- Matei, F. C. (2014). *The media's role in intelligence democratization. International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 27(1), 73-108.
- Matei, F. C., & Bruneau, T., (2011). *Intelligence Reform in New Democracies: Factors Supporting or Arresting Progress*. Democratization, 18, 3, 602-630.,
- Mcdonald, A. (2012). *The oversight of the UK Intelligence and Security Services in relation to their alleged complicity in Extraordinary Rendition*, Doctoral dissertation, Durham University, Durham
- MI5, (2016). United Kingdom The Security Services, Erişim: 26 Kasım 2016, <https://www.mi5.gov.uk/people-and-organisation>
- MİT, (2018a), Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Erişim: 10 Kasım 2018, [http://www.mit.gov.tr/tarih\\_index.html](http://www.mit.gov.tr/tarih_index.html)
- MİT, (2018b), Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı 2017 Yılı Faaliyet Raporu, Erişim: 10 Kasım 2018, <http://www.mit.gov.tr/mitfaaliyetraporu/files/assets/basic-html/page10.html>
- Muhasebe-i Umumiye Kanunu. (1050), T.C. Resmi Gazete, 606, 09 Haziran 1927
- Mulgan, R. (2000). “*Accountability; An Ever-Expanding Concept*”, Public Administration, s. 555-574. Erişim: 16 Haziran 2017, [https://dspace-prod1.anu.edu.au/bitstream/1885/41945/1/dp\\_72.htm](https://dspace-prod1.anu.edu.au/bitstream/1885/41945/1/dp_72.htm),
- Nasıh, S. E. (2016). Uluslararası Hukuk Açısından Güvenlik Kavramının Teorik Temelleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 65, 3, 771-835.

- Netshitenzhe, T. E. (2005). *A comparative analysis of the roles and functions of the Inspector-General of Intelligence with specific reference to South Africa*. Doctoral dissertation, University of Pretoria
- New Zealand Intelligence and Security Act 2017, 28 Mart 2017, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0010/37.0/DLM6921166.html>
- NIS, (2016). Norway Intelligence Services, Erişim:10 Eylül 2016, <https://forsvaret.no/organisasjon/etterretningstjenesten>
- Nizamümülk, M., & Ayar, M. T. (2009). *Nizamü-mülk Siyasetname*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Norway (1995), Act relating to the Oversight of Intelligence, Surveillance and Security Services Act No. 7 of 3 February 1995.
- NZIC, (2016), The New Zealand Security Intelligence Service, Erişim: 02 Ekim 2016 <https://www.nzic.govt.nz/>
- NZSIS, (2016), The New Zealand Security Intelligence Service, Erişim: 02 Ekim 2016 <http://www.nzic.govt.nz/about-us>
- NZSIS, (2018), The New Zealand Security Intelligence Service, Erişim: 04 Ocak 2019 <https://www.nzsis.govt.nz/resources/annual-reports/>
- ODNI, (2009) Office of The Director of National Intelligence Washington DC, National Intelligence: A Consumer's Guide. Erişim: 25 Ekim 2016, [https://www.dni.gov/files/documents/IC\\_Consumers\\_Guide\\_2009.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/IC_Consumers_Guide_2009.pdf)
- ODNI, (2017) Office of the Director Of National Intelligence, Erişim:07/01/2017, <https://www.dni.gov/index.php/features/123-about>
- ODNI, (2018) Office of the Director Of National Intelligence, Erişim:02/02/2019, <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/ic-budget>
- OECD, (2014), Principles of Budgetary Governance, Paris, Erişim: 20/10/2016, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>
- Özdağ, Ü., Asker, A., Mercan, S., Yavuz, C., Ercilasun, K., Yesevi, C. G., Boz, H., ... Yılmaz, S. (2016). *İstihbarat örgütleri: CIA-KGB-MOSSAD-MI6-BND-VEVAK, Kripto Kitaplar*, Ankara
- Özer, H., & Turkey. (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. Sayıstay Özel Yayını

- Özer, Y. (2014). Terörizmle Mücadelede İstihbaratın Rolü: Kültürel İstihbarat Konsepti. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2, 1, 51.
- Özdağ, Ü. (2002), Stratejik İstihbarat, *Avrasya Dosyası Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 109-150 <https://21yyte.org/tr/assets/uploads/files/109-149%20umit.pdf>
- Özdağ, Ü. (2008). İstihbarat Teorisi, Kripto Kitaplar: Ankara
- Özekicioğlu, S. (2017). Türkiye’de Dış Denetim Mevzuatı Ve Kamu Mali Yönetimine Yansımaları. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 39(2), 603-620.
- PACE (2005). *Parliamentary Assembly of the Council of Europe Recommendation 1713* (2005), 23 Haziran 2005.
- PACE (2011). *Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1838* (2011), 6 Kasım 2011.
- PACE (2013). *Parliamentary Assembly of the Council of Europe Resolution 1954* (2013), 2 Kasım 2013.
- Parker, E. R. (2001). *The American Experience: One Model for Intelligence Oversight in a Democracy*. Harvard University Project on Justice in Times of Transition, 15.
- Paul B. (2014), ‘*Democratic Oversight of Intelligence Agencies: A Primer*’, The Interpreter, USA,
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R., & World Bank. (2004). Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation.
- Petrov, O., & Doyle, R. (2012). *Political and Budgetary Oversight of The Ukrainian Intelligence Community Processes, Problems and Prospects for Reform*. Monterey, California. Naval Postgraduate School.
- Phythian, M. (2007). ‘*The British Experience with Intelligence Accountability*’, Intelligence and National Security, volume 22, number 1, pp. 75–99.
- PIAB (2008). The President's Intelligence Advisory Board and Intelligence Oversight Board Executive Order, Erişim: 25 Aralık 2016, <https://www.federalregister.gov/documents/2008/03/04/08-970/presidents-intelligence-advisory-board-and-intelligence-oversight-board>
- PIAB, (2017). President’s Intelligence Advisory Board, Erişim: 05 Ocak 2017, <https://www.whitehouse.gov/piab/>



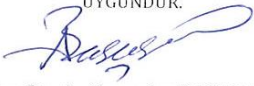
- Poister, T. H. (2003), *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, A Wiley Imprint by Joey-Bass, San Francisco, ABD.
- Principles, T. (2013). *Global Principles on National Security and the Right to Information*, [https://issat.dcaf.ch/download/22892/289132/Global%20Principles%20on%20National%20Security%20and%20the%20Right%20to%20Information%20\(Tshwane%20Principles\)%20-%20June%202013.pdf](https://issat.dcaf.ch/download/22892/289132/Global%20Principles%20on%20National%20Security%20and%20the%20Right%20to%20Information%20(Tshwane%20Principles)%20-%20June%202013.pdf)
- Purser, P., & New Zealand. (2017). External oversight of intelligence agencies: A comparison. Erişim: 05 Ocak 2018, <https://www.parliament.nz/en/pb/research-papers/document/00PLLawRP13051/external-oversight-of-intelligence-agencies-a-comparison>
- Puyvelde, D. V. (2013). Intelligence Accountability and the Role of Public Interest Groups in the United States. *Intelligence and National Security*, 28, 2, 139-158.
- PVSK, Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu (2559), T.C. Resmi Gazete, 2751, 14 Eylü 1934
- Regulation of Investigatory Powers Act. (2000), 20 Temmuz 2000 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents>
- Reschenthaler, G. B., & Thompson, F. (1996). *The Information Revolution and The New Public Management*. *Journal of public administration research and theory*, 6(1), 125-143.
- Richardson, S., & Gilmour, N. (2016). *Intelligence and Security Oversight: An Annotated Bibliography and Comparative Analysis*. Springer.
- Rosenbach, E., Peritz, A. J., & Harvard Kennedy School. (2009). Confrontation or collaboration?: Congress and the intelligence community. Cambridge, Mass.: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School.
- Rushton, B. A. (2015). *The Legal Accountability of the UK Intelligence Services* (Doctoral dissertation, University of Central Lancashire).
- Sahil Güvenlik Komutanlığı Kanunu, (2692), T.C. Resmi Gazete, 17753, 13 Temmuz 1982
- Samsun, N. (2003). Hesap verebilirlik ve iyi yönetim. İyi Yönetişimin Temel Unsurları. Ankara: TC Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, 18-33
- Sayıştay Kanunu, (6085), T.C. Resmi Gazete, 27790, 19 Aralık 2010
- Sayıştay, İ. (2006). Performans (Paranın Değerinin Karşılığı) Denetim Kılavuzu. Sacit Yörüker (çev.). Ankara: Sayıştay Başkanlığı.

- Schacter, M., (2005). "A Framework for Evaluating Institutions of Accountability", Fiscal Management, Ed.: A, Shah, World Bank, Washington DC
- Scheinin, M. (2007). Oversight of intelligence agencies (in countering terrorism). Erişim: 10/06/2017, <http://web.abo.fi/institut/imr/secret/kurser/terrorism2007/essays/oversight%20of%20intelligence.pdf>
- Scheinin, M., & United Nations Human Rights Council, (2010). Compilation of Good Practices on Legal and Institutional Frameworks and Measures that Ensure Respect for Human Rights by Intelligence Agencies while Countering Terrorism, Including on Their Oversight. Geneva: United Nations.
- Schierkolk, N.Y., (2018). International Standards and Good Practices in the Governance and Oversight of Security Services, DCAF
- Sedra, M., & Centre for International Governance Innovation. (2010). The future of security sector reform. Waterloo, Ont: Centre for International Governance Innovation
- Sobacı, M. Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi, Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- SSCI, (2016). USA Senate Select Committee on Intelligence, Erişim: 06/01/2017, <https://www.intelligence.senate.gov/about>
- Steccolini, I. (2002). Local government annual report: An accountability Medium?. SDA Bocconi Research Division Working Paper, (02-81).
- Steccolini, I. (2004). Is the Annual Report an Accountability Medium? An empirical investigation into Italian local governments. *Financial Accountability & Management*, 20(3), 327-350.
- Stoker, G. (1999). "Quangos and Local Democracy". Eds. M. V. Flinders ve M. J. Smith, Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi Government, Palgrave Macmillan, UK, pp.40-53.
- TBMM, (2018). *Yeni Sisteme Göre Yasama El Kitabı*, BMM Basın, Yayın ve Halkla İlişkiler Başkanlığı Basımevi, Ankara Erişim: 25 Haziran 2018, [https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama\\_El%20Kitabi.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/Yasama_El%20Kitabi.pdf)
- Tenreiro, M. H. J. A., ve Mata, M. E. (December 06, 2013). Multidimensional scaling analysis of the dynamics of a country economy. *The Scientific World Journal*, 2013.
- Tılısbık, N., Akbal, O. (2006). *İstihbarat ve Türkiye*. Konya: Nüve Kültür Merkezi Yayınları.

- Torun, A. (2012). Ulusal güvenlik ve küreselleşme: Türkiye'nin ulusal güvenlik politikasının dönüşümünde küreselleşmenin rolü. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Tutar, H , Altınöz, M . (2017). Hesap Verebilirlik Bağlamında İç Denetim ve Sorun Alanları: Eleştirel Bir Analiz. Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8 (15), 225-248. Retrieved from <http://dergipark.gov.tr/bartiniibf/issue/30498/329746>
- UK Anti-terrorism, Crime and Security Act (2001). 19 Kasım 2001 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24>
- UK Counter-Terrorism Act. (2008). 26 Kasım 2008 [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/pdfs/ukpga\\_20080028\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/pdfs/ukpga_20080028_en.pdf)
- UK Intelligence Services Act. (1994). 26 Mayıs 1994 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1994/13/contents>.
- UK Justice and Security Act. (2013) 25 Haziran 2013, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/18/contents/enacted>
- UK Security Services Act. (1989). 27 Nisan 1989 [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/pdfs/ukpga\\_19890005\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/pdfs/ukpga_19890005_en.pdf)
- UK Terrorism Act. (2000). 21 Temmuz 2000, [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga\\_20000011\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga_20000011_en.pdf)
- UK, (2016). United Kingdom Security and Intelligence Agencies Financial Statement 2015-16 (For the year ended 31 March 2016). Erişim: 01/02/2017, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/540816/56308\\_HC\\_363\\_PRINT.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/540816/56308_HC_363_PRINT.pdf)
- UN, (1987). United Nations, Report of The International Conference on The Relationship Between Disarmament and Development, Erişim: 02 Şubat 2017, <https://www.un.org/disarmament/publications/library/disarmament-and-development/>
- USA, National Security Act, (1947) 18 Eylül 1947, <https://www.dni.gov/index.php/ic-legal-reference-book/national-security-act-of-1947>
- Venice Commission (2007). “*Report on the democratic oversight of the security services*”, 11 June 2007, CDL-AD(2007)016.
- Warner, M., (2007). Wanted: A Definition of "Intelligence" Understanding Our Craft, Erişim: 01 Temmuz 2017, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol46no3/article02.html>

- Wegge N. (2017). Intelligence Oversight and the Security of the State, *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 30:4, 687-700,
- Wetherall, C. (2008). In search of balance: Must Canadians choose between security & freedom?. Ottawa: Library and Archives Canada = Bibliothèque et Archives Canada.
- Wetzling, T. (2016). The key to intelligence reform in Germany: strengthening the G 10-commission's role to authorise strategic surveillance. Stiftung Neue Verantwortung, Berlin.
- Wills A. (2012). "Financial Oversight of Intelligence Services," in Born H. and Wills A. (eds) (2012), *Overseeing intelligence services: a toolkit*, DCAF, Geneva.
- Wills A. and Vermeulen M. (2011). "Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in The European Union", European Parliament, Brussels.
- With H. Kathmann E. (2011). "Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the Germany" "Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union", European Parliament, Brussels
- Yamamoto, H., & Inter-Parliamentary Union. (2007). *Tools for parliamentary oversight: A comparative study of 88 national parliaments*. Le Grand-Saconnex: Inter-Parliamentary Union.
- Yıldırım, M. (2006). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık (1980 sonrası Türkiye örneği)*. Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Sivas.

## EK:1 ORJİNALLİK RAPORU

 <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> <b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b>  <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b>  <b>DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU</b> </div>
<b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b> <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b> <b>MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA</b>
Tarih: 25/07/2019
<p>Tez Başlığı : ULUSAL GÜVENLİK HİZMETLERİNDE HESAP VERİLEBİLİRLİK VE MALİ DENEİM</p> <p>Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 181 sayfalık kısmına ilişkin, 25/07/2019 tarihinde tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı % 7 'dir.</p> <p>Uygulanan filtrelemeler:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1- <input checked="" type="checkbox"/> Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç</li> <li>2- <input checked="" type="checkbox"/> Kaynakça hariç</li> <li>3- <input checked="" type="checkbox"/> Alıntılar hariç</li> <li>4- <input type="checkbox"/> Alıntılar dâhil</li> <li>5- <input checked="" type="checkbox"/> 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç</li> </ol> <p>Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.</p> <p>Gereğini saygılarımla arz ederim.</p> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;"> <p>25/07/2019 </p> <p>Tarih ve İmza</p> </div> <div style="margin-top: 20px;"> <p><b>Adı Soyadı:</b> Ümit YÜKSEL</p> <p><b>Öğrenci No:</b> N11248494</p> <p><b>Anabilim Dalı:</b> Maliye</p> <p><b>Programı:</b> Maliye</p> <p><b>Statüsü:</b> <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> Bütünleşik Dr.</p> </div>
<p><b><u>DANIŞMAN ONAYI</u></b></p> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> <p>UYGUNDUR.</p>  <p>Doç Dr. A. Alparslan BAŞARAN</p> <p>(Unvan, Ad Soyad, İmza)</p> </div>



**EK: 2 ETİK KURUL/KOMİSYON İZİNİ YA DA MUAFİYET FORMU**

 <p><b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b> <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b> <b>TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU</b></p>
<p><b>HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ</b> <b>SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ</b> <b>MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA</b></p> <p style="text-align: right;">Tarih:07/05/2019</p> <p>Tez Başlığı: ULUSAL GÜVENLİK HİZMETLERİNDE HESAPVERİLEBİLİRLİK VE MALİ DENETİM</p> <p>Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır.</li> <li>2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.</li> <li>3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.</li> <li>4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.</li> </ol> <p>Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.</p> <p>Gereğini saygılarımla arz ederim.</p> <div style="text-align: right;">   Tarih ve İmza  07/05/2019 </div> <p>Adı Soyadı: Ümit YÜKSEL</p> <p>Öğrenci No: N11248494</p> <p>Anabilim Dalı: Maliye</p> <p>Programı: Maliye</p> <p>Statüsü: <input type="checkbox"/> Yüksek Lisans <input checked="" type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> Bütünleşik Doktora</p>
<p><b><u>DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI</u></b></p> <p style="text-align: center;">   Doç Dr. Alparslan A. BAŞARAN  (Unvan, Ad Soyad, İmza) </p> <p style="text-align: center;"> Detaylı Bilgi: <a href="http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr">http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr</a>  Telefon: 0-312-2976860 Faks: 0-3122992147 E-posta: <a href="mailto:sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr">sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr</a> </p>