

Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi

Güvenlik Bilimleri Enstitüsü

Güvenlik Bilimleri Dergisi, Mayıs 2025, Cilt:14, Sayı:1, 273-298

doi: 10.28956/gbd.1554989

Gendarmerie and Coast Guard Academy

Institute of Security Sciences

Journal of Security Sciences, May 2025, Volume:14, Issue:1, 273-298

doi: 10.28956/gbd.1554989

Makale Türü ve Başlığı / Article Type and Title

Araştırma / Research Article

Teorik Bir Tartışma: İstihbaratın Gözetimi

A Theoretical Discussion: Oversight of Intelligence

Yazar(lar) / Writer(s)

Hasan GÜL, Dr., T.C. Cumhurbaşkanlığı, Beştepe, Ankara,

hasan.gul@windowslive.com, ORCID: 0000 0002 3932 9407

Bilgilendirme / Acknowledgement:

-Yazarlar aşağıdaki bilgilendirmeleri yapmaktadırlar:

-Makalemizde etik kurulu izni ve/veya yasal/özel izin alınmasını gerektiren bir durum yoktur.

-Bu makalede araştırma ve yayın etiğine uyulmuştur.

Bu makale Turnitin tarafından kontrol edilmiştir.

This article was checked by Turnitin.

Makale Geliş Tarihi / First Received : 23.09.2024

Makale Kabul Tarihi / Accepted : 30.05.2025

Atıf Bilgisi / Citation:

Gül H., (2024). Teorik Bir Tartışma: İstihbaratın Gözetimi, *Güvenlik Bilimleri Dergisi*, 14(1), ss 273-298. doi: 10.28956/gbd.1554989

* Bu çalışma, Hasan GÜL tarafından Prof.Dr. Barış ÖVGÜN danışmanlığında hazırlanan “İstihbaratın Gözetimi” isimli doktora tezinden üretilmiştir.



TEORİK BİR TARTIŞMA: İSTİHBARATIN GÖZETİMİ

Öz

İstihbarat; kendine yüklenen görev ve sorumluluklar bakımından oldukça önemli, istisnai ve ayrıcalıklı bir konumdadır. Ulusal güvenlik ve dış politika konularında karar alıcıların desteklenmesinde istihbaratın imkân ve kabiliyetlerinden istifade edilmektedir. İstihbarat; karar alıcıların zamanında, doğru ve güvenilir bilgiye olan ihtiyacının karşılanmasında hayati bir önem arz etmektedir. Söz konusu hayati önem, istihbarat bağlamında sahip olunan imkân ve kabiliyetlerin verimli, etkin ve olabildiğince hatasız kullanılması mecburiyetini beraberinde getirmektedir. Sonuç olarak, istihbaratın gözetimi hususu 1970'li yılların başından itibaren liberal demokrasiye sahip batılı ülkelerde gündeme gelmeye başlamıştır. İstihbarat çalışmaları alanında gözetimin önemi, kazanılan deneyimler sonucunda her geçen gün artmaya devam etmiştir. Söz konusu durum, 11 Eylül saldırıları sonucunda daha da belirginleşerek ilgili alan yazınında başat çalışma konuları arasında yerini almaya başlamıştır. Bu çalışmanın amacı, kamusal bir hizmet olan istihbaratın hesap verebilirliğinin tesis edilmesinde gözetim kavramının teorik çerçevesinin tartışılarak incelenmesidir. Bu doğrultuda, bu çalışmada nitel araştırma yöntemlerinden faydalanılmış olup ilgili alan yazını taranarak bir sonuca ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *İstihbarat, Gözetim, Hesap Verebilirlik, İstihbaratın Gözetimi, Verimlilik.*

A THEORETICAL DISCUSSION: OVERSIGHT OF INTELLIGENCE

Abstract

Intelligence is an essential, exceptional and privileged position in terms of its duties and responsibilities. Opportunities and capabilities of intelligence are used to support decision makers on national security and foreign policy issues. Intelligence is of vital importance to meet the decision makers' need for timely, accurate and as error – free information as possible. This vital importance brings with it the obligation to use the opportunities and capabilities available in the context of intelligence efficiently, effectively and as accurately as possible. As a results, the issue of intelligence oversight began to come to the fore in western countries with liberal democracies in the 1970s. The importance of oversight in the field of intelligence studies has continued to increase day by day as a result of the experiences gained. This situation became more evident as a result of the September 11 attacks and began to take its place among the dominant research topics in the relevant literature. The aim of this study is to discuss and examine the theoretical framework of the concept of oversight in establishing the accountability of intelligence as a public service. In this regard, qualitative research methods are used in this study and a conclusion is reached by reviewing the relevant literature.

Keywords: *Intelligence, Oversight, Accountability, Oversight of Intelligence, Effectiveness.*

GİRİŞ

İstihbaratın hesap verebilirlik amacıyla gözetim serüveni 1970’li yılların ortalarında Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’nde istihbarat teşkilatı ve mensuplarının gözetiminin sağlanması amacıyla başlamıştır. Yaşanan gelişmelerin ardından, istihbaratın reform hareketleri kapsamında 1977 yılında Kanada, 1974 ile 1977 yılları arasında Avustralya ve 1996 yılında Norveç’te istihbarat hatalarına karşı düzenlemelere gidilmiştir (Born ve Leigh, 2007b, ss. 141). Bu doğrultuda, istihbarat teşkilatlarının gözetimi uygulamaları 1970’li yılların ortalarına doğru gündeme gelmiş ve 1990’lı yıllardan sonra istihbarat teşkilatlarının gözetim uygulamaları kapsamında tedbirler alınmaya başlanmıştır (Born ve Leigh, 2007a, ss.21).

Nesnel olarak ele alındığında güvenlik, edinilen değerlere yönelik tehditlerin yokluğu anlamına gelmektedir. Öznel anlamda ise güvenlik, elde edilen değerlere yönelik herhangi bir saldırı korkusunun olmayışıdır (Wolfers, 1962, ss. 150). Bu bağlamda, Robertson’a göre tehdit varlığı istihbarat teşkilatlarının varlık nedeni olarak değerlendirilmektedir (Robertson, 1987, ss. 46-47). Dolayısıyla istihbarat teşkilatları ulusal güvenliğin korunmasında ve sürdürülebilmesinde önemli bir görev üstlenmektedir (Scheinin, 2010, ss. 5). Bu durum beraberinde, istihbaratın gözetimi meselesini gündeme getirmektedir. İstihbaratın gözetiminin temel amaçları arasında istihbarat teşkilatlarının demokratik yönetimi, kamusal kaynakların kullanımında verimliliğin sağlanması ve hukukun üstünlüğünün muhafaza edilmesi yer almaktadır (Wills, 2010, ss.31-33; Born ve Mesevage, 2012, ss.17). Bu bağlamda, istihbaratın gözetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır (Chirazi, 2013, ss.165). Dolayısıyla istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerinin kamusal bir hizmet olduğu göz önünde bulundurulduğunda, söz konusu faaliyetlerin hukukiliğinin, etkinliğinin, verimliliğinin ve yerindeliliğinin korunmasını teminen bağımsız kurumlarca gözetiminin sağlanması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır (Hutton, 2019, ss. 6).

Özellikle, 11 Eylül saldırıları sonrası terörle mücadele kapsamında, yasama, yürütme ve yargı gözetiminin önemi daha da artmıştır. Söz konusu terör saldırısı sonrasında yaşanan gelişmeler neticesinde, gözetimin gerekliliği ihtiyacı temel olarak birkaç başlık altında açıklanabilmektedir. İlk olarak devletler tarafından istihbarat teşkilatlarının çalışan sayısı ve bütçelerinde artış yapılacağı konusu gündeme gelmiş ve bu doğrultuda teminatlar verilmiştir. Dolayısıyla vergisini ödeyen vatandaşların paralarının etkin bir biçimde

kullanılmasını sağlamak için parlamento gözetimi ihtiyacı doğmuştur. İkinci olarak güvenlik politikaları kapsamındaki uygulamalar birçok ülkede istihbarat teşkilatlarının olağanüstü yetkilerinin iyice artmasına imkân tanımıştır. Bunun üzerine özellikle insan haklarının korunması amacıyla gözetim ihtiyacının önemi de gün geçtikçe artmıştır. Bilhassa bağımsız bir mekanizma olarak yargı gözetiminin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Üçüncü olarak uluslararası iş birliği ihtiyacı da yürütme gözetimi ihtiyacını görünür hâle getirmiştir (Born ve Leigh, 2007a, ss.20).

Bununla birlikte Soğuk Savaş sonrası dönemde ve 11 Eylül'den sonra neredeyse tüm devletlerin istihbarat toplulukları yeni güvenlik tehditlerine karşı yeniden uyum süreci içerisinde olmuştur. Oluşan yeni şartlarda, demokratik toplumlara karşı en büyük güvenlik tehdidi yabancı orduların askerî işgalinden ziyade organize suçlar, terörizm, bölgesel çatışmalar, başarısız devletlerin sayısının artması ve yasa dışı insan ve mal kaçakçılığı gibi yeni tehdit alanlarından oluşmuştur. Büyük bürokratik devlet yapılanmasının bir parçası olan istihbarat teşkilatları yeni tehditlere karşı yeniden uyum sürecinde bürokratik ataletten kaynaklanan bir direniş sergileyeceği de değerlendirilmiştir. Dolayısıyla gözetim istihbarat teşkilatlarının değişikliklere uyum sağlanması içinde gerekli görülmüştür (Born ve Leigh, 2005, ss. 16-17).

Siyaset bilimi alanı altında gelişmekte olan istihbarat çalışmalarında, *gözetim* kavramının kullanımının özellikle tercih edildiği değerlendirilmektedir. Bu durumun meydana gelmesinde kavramının kapsayıcılığının ve teknik özelliklerinin ayırt ediciliğinin etkili olduğu düşünülmektedir. Born'a (2004) göre gözetim kavramı farklı anlamlarda kullanılmaktadır. Öncelikle gözetim, hükümetin gözden geçirilmesi anlamında kullanılmaktadır. Ayrıca, gözetim hükümet ve kurumlarına yol göstermek için geniş kurallar belirlemektedir. İkinci olarak gözetim iyi yönetim kapsamında güvenlik alanının tüm sisteminin demokratik olarak yönetimi anlamında kullanılmaktadır. Bu bakış açısına göre, parlamento oldukça etkindir. Üçüncü olarak gözetim genel manada denetim anlamında kullanılmaktadır. İngilizcede denetim diğer birçok dilde olduğundan daha geniş bir anlama sahiptir. İngiliz dili açısından bakıldığında gözetim kavramı aynı zamanda denetim, yakın gözetim, gözetme anlamlarına gelmektedir (Lowenthal, 2012, ss.218). İngilizcede denetim, hükmetmek/kural koymak, yol göstermek ve yönetmek anlamına gelmektedir. Diğer dillerde ise denetim, kontrol etmek anlamında kullanılmaktadır. İyi yönetim açısından ele alındığında gözetim tüm siyasal sistemi kapsamaktadır (Leftwich, 1993, ss. 611). Gözetim, kontrol etmek anlamında ele alındığında ise çok dar bir anlamda

kullanılmış olunacağı unutulmamalıdır (Born, 2004, ss.283). Dolayısıyla, gözetim daha geneli kapsayan, daha teknik ve istihbarat alan yazınındaki kullanımıyla öne çıkan bir kavram olmuştur.

Bu çalışmada öncelikle istihbarat bağlamında gözetim, kendine has özellikleri göz önünde bulundurularak tartışılacaktır. Sonrasında gözetim kavramı, ilişkili olduğu diğer kavramlarla birlikte değerlendirilecektir. Bu yolla gözetimin ilişkili olduğu diğer kavramlardan farklı kılan içeriği, kapsamı ve işlevi tartışılacaktır. Kavramsal çerçevenin oluşturulmasının ardından istihbaratın gözetiminden ne anlaşılması gerektiği incelenecektir. Son olarak, istihbaratın gözetimini zorunlu kılan nedenler üzerine tartışma yapılarak bir sonuca varılacaktır.

1. GÖZETİM KAVRAMI

Gözetim kavramı, alan yazınında “*Oversight*” olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde yapılan çalışmalarda ise “*Oversight*” kavramı “gözetim, denetim, kontrol, izleme, inceleme, teftiş, nezaret gibi” kavramları ifade etmek için kullanılmaktadır. Ancak gözetim kavramı; denetim, kontrol ve teftiş gibi kavramlardan farklı daha geniş bir anlama sahip olup denetim kavramını da kapsamaktadır (Yüksel, 2019, ss.23-24). Gözetim, bir kurumun belirli kriterler ve bu kriterlerin uygunluğunun değerlendirilmesi amacıyla bir kuruluşun faaliyetlerinin incelenmesi, tavsiyelerde bulunulması ve emirler verilmesi anlamını taşımaktadır (Wills, Born, Scheinin, Wiebusch, Thornton, 2011, ss.41).

Teorik olarak gözetim kavramı ele alındığında Johnson’ında belirttiği üzere iki genel gözetim teorisi bilimsel alan yazınında baskındır. Bu teoriler polis devriyesi ve yangın alarmı gözetim modellerinden oluşmaktadır (Johnson, 2005, ss.100-101). Esasen, McCubbins ve Schwartz tarafından geliştirilen bu gözetim modelleri ABD’de kongre gözetimi için geliştirilmiştir. Polis devriyesi gözetim modeli nispeten daha merkezî, aktif ve doğrudan müdahale yapabilme imkânına sahiptir. Bu gözetim modeline göre yasama organının amaç ve önceliklerinin ihlali durumuna karşı tespitlerin yapılabilmesi ve bu ihlallerin giderilmesi amacıyla yürütme organının faaliyetlerinin araştırılması esas alınmıştır. Polis devriyesi gözetim modeli ile bu tür ihlallerin meydana gelmesi önlenebilmektedir. Öte yandan yangın alarmı gözetim modeli, daha az merkezî, daha az aktif ve daha az müdahalecidir. Bu gözetim modelinde idare tarafından alınmış bir kararı incelemek yerine yasama organının amaçlarının ihlal edilip

edilmediği araştırılmaktadır. Ayrıca yangın alarmı gözetim modeli, kurallar sistemi ve yöntemlerden oluşmaktadır (McCubbins ve Schwartz, 1984, ss.166).

Son olarak, McCubbins ve Schwartz, yangın alarmı modelinin gözetimin dengesi açısından daha etkili olduğu fikrini ileri sürmektedir. Bu görüşlerini iki temel nedene bağlamaktadırlar: Bunlardan ilki, yangın alarmı gözetim modelinde uygulanan tekniklerin daha baskın olmasıdır. İkincisi ise yangın alarmı gözetim modelinin kamu yararını sağlamak maksadıyla yasama organının amaçlarını daha iyi gözetmesidir (McCubbins ve Schwartz, 1984, ss.171).

Ayrıca Ogul ve Rockman'a göre, ABD'nin yasama erkinde yangın alarmı yaklaşımı en önde gelen uygulamadır (Ogul ve Rockman, 1990, ss.14). Öte yandan, Homburg'a göre her iki gözetim modelinin de faydaları olmasına rağmen polis devriyesi modeli, kurumlar ve bütçe üzerindeki yetki gücü düşünüldüğünde daha etkilidir (Homburg, 2015, ss.43). Bununla birlikte polis devriyesi gözetim modeli, uygun olmayan davranışların tespit edilmesi, caydırılması ve üstesinden gelinmesi amacıyla daha tutarlı bir gözetim usulüne sahiptir. Polis devriyesi gözetim modelinin aksine yangın alarmı gözetim modeli, yasama organını uyarmak ve halka karşı muhtemel kötü davranışları tespit etmek için medyadan, çıkar gruplarından ve yapılan ihbarlardan faydalanmaktadır (Grossman ve Simon, 2008, ss. 437). Dolayısıyla iki teorik yaklaşım kıyaslandığında benzer ve farklı yönleri ile birbirlerinden ayrılmaktadır. Söz konusu modeller her ne kadar ABD'nin yönetim anlayışı çerçevesinde geliştirilmiş teorilerin sonucu olsa da bu modellemelerin gözetim kavramının uygulanabilirliğinin ortaya konması açısından önemli olduğu değerlendirilmektedir. Bu modellemelerde görüldüğü üzere gözetim kavramının belli amaçlar doğrultusunda bir takım politika ve uygulamaların tespit edilmesine yönelik olarak geliştirildiği düşünülmektedir. Bu kapsamda, gözetimin amaçlarının da ele alınmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Gözetimin öncelikli amacı yürütme organının izlenmesidir. McCubbins ve Schwartz'a (1984) göre gözetim yasama organının hedef ve amaçlarının yürütme organı tarafından kaynaklanan ihlallerin tespit edilmesi ve düzeltilmesi çabası olarak tarif edilmektedir (ss. 165). Öte yandan daha farklı ele alınan gözetim anlayışları da bulunmaktadır. Örneğin Ogul'a göre gözetim, bürokratik tutum üzerinde etkisi olan veya niyetine göre sonuç elde eden yasa koyucunun ve kadrosunun tavrı olarak tanımlanmaktadır (Ogul, 1976, ss.11). Dolayısıyla, gözetim yasama organının kontrolüne ve yönlendirmesine atıfta bulunmaktadır.

Yasama organı gözetim yaparken, yürütmenin kamu politikaları ve kamu politikası kararlarının yasama organının görüşleri ile uygun olup olmadığını ve mevcut kurallara bağlı kalınıp kalınmadığını araştırmaktadır (MacDonald ve McGrath, 2013, ss.1).

Baldino'ya (2010) göre gözetim ile bir kurumun yasa dışı faaliyetlerin önüne geçilmesi ve kurumun kötüye kullanımının engellenmesi amaçlamaktadır. Genel olarak gözetim vatandaşların özgürlüklerinin korunması ve halkın iradesinin tecelli etmesinin sağlanması amaçlarını taşımaktadır. Bu yolla istihbaratın etkinliği ve verimliliği artmaktadır (ss.10). Gill (2013) ise gözetimin temel amacını istihbarat harcamalarında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması yoluyla halkın güveninin kazanılması olarak tarif etmektedir (ss.1). Dolayısıyla gözetim vasıtasıyla kamu kaynaklarından istifade edilerek yapılan istihbari nitelikli harcamaların etkinliğinin ve verimliliğinin yanı sıra kamuoyu güveninin tesis edilmesi de sağlanabilmektedir.

Bu yaklaşımlar sonucunda gözetimin daha genel ve kapsayıcı amacının hesap verilebilirliğin sağlanması olduğu sonucuna varılabilir. Bu doğrultuda, Leigh, Born ve Johnson yapmış oldukları tanımlamalarda gözetim kavramını, güvenlik ve istihbarat teşkilatlarının kararları ve faaliyetleri bağlamında kamusal hesap verebilirliği sağlamanın bir yolu olarak tarif etmektedir (Leigh, 2005, ss. 7; Born ve Johnson, 2005, ss. 226). Dolayısıyla seçmenlere karşı hesap verme sorumlulukları dâhil olmak üzere istihbarat teşkilatlarının demokratik yönetimini geliştirmek, hukukun üstünlüğünü tesis etmek, istihbarat faaliyetinin etkililiğini ve verimliliğini sağlamak için istihbarat gözetim sistemleri oluşturulmaktadır (Chirazi, 2013, ss. 165). Ayrıca kamu hizmeti açısından istihbarat teşkilatlarının uygun, yasal, etkili ve verimli olarak faaliyet göstermesi için istihbarat teşkilatlarının dışında bağımsız kurumlar aracılığıyla gözetimin sağlanması oldukça önemlidir (Hutton, 2019, ss. 6).

Sonuç olarak gözetimin tanımsal unsurları arasında yönetme, yönlendirme, inceleme, izleme ve müdahale etme unsurlarının öne çıktığı düşünülmektedir. Gözetim; istihbarat teşkilatı ve faaliyetlerinin kamusal bağlamdaki uygunluğuna, yerindeliğine, verimliliğine ve etkinliğine atıfta bulunmaktadır. Gözetimin amaçları arasında vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin korunması, kamu adına karar alma mevkinde bulunanların halkın çıkar ve önceliklerine göre faaliyetlerini sürdürmesinin teminat altına alınmasının öncelendiği gözlemlenmektedir. Bu doğrultuda, gözetimin ilişkili olduğu kavramların tartışıldığı bir sonraki bölümde gözetimin istihbarat teşkilatları ve

faaliyetlerini inceleme, değerlendirme, gözden geçirme, yönlendirme ve yönetmeyi kapsayan bir süreç olması hususu, daha geniş bir bakış açısıyla ele alınacaktır.

2. GÖZETİM İLE İLİŞKİLİ KAVRAMLAR

Gözetimin ilişkili olduğu iki temel kavram bulunmaktadır: Bunlardan ilki hesap verebilirlik, diğeri ise denetimdir. Söz konusu kavramlar gözetim ile doğrudan veya dolaylı olarak ilişkilidir. Gözetim kavramının hesap verebilirlik ve denetim ile ilişkisi sınırlılık, neden-sonuç, amaç-kapsam ve süreç çerçevesinde değerlendirilebilmektedir. Gözetim; modern demokrasilerde, hesap verebilirlik gücünü anayasal kuruluşlardan almaktadır. Anayasal kuruluşlar halkın egemenliğinin devlet kurumlarına yansıtılmasını ve devlet kurumlarında düzen tesis edilmesini sağlamaktadır. Anayasal kuruluşlar bu görevi; yargı, yasama ve yürütme aracılığıyla yapmaktadır (Phillips vd., 2001, ss. 5). Alan yazını incelendiğinde, istihbaratın hesap verebilirliği ile ilgili çok çeşitli kavramlar kullanılmaktadır (Puyvelde, 2013, ss.17). Örneğin bazı çalışmalarda hesap verebilirlik, gözetim ve denetim kavramlarının birbirinin yerine kullanıldığı görülmektedir (DCAF, 2003, ss. 33; Johnson, 2005a, ss. 99,2005b; ss. 58, Lowenthal, 2012, ss. 217).

Öte yandan, hesap verebilirlik ve gözetim aynı kavramlar değildir. Ancak gözetim, hesap verebilirlikle sonuçlanabilmektedir (Lashmar, 2015, ss. 29). Diğer bir deyişle, gözetim hesap verilebilirliğin tesis edilmesinde etkin bir yol olabilmektedir. Lashmar'ın bu yaklaşımının istihbarat teşkilatları bağlamında anlaşılması amacıyla Brodeur ve Dupeyron'un hesap verebilirlik tanımlamasının incelenmesinde fayda görülmektedir. Brodeur ve Dupeyron'a göre hesap verebilirlik, bir istihbarat teşkilatının sorumlu olduğu bir makam tarafından kendisine yöneltilen soruları doğru ve eksiksiz olarak yanıtlaması için yasal bir yükümlülük altında olduğu bir bilgi sürecidir. Gerçek hesap verebilirlik, harici bir otoriteye yöneliktir. Bu doğrultuda, sadece kendine karşı sorumlu olmak hiç kimseye karşı sorumlu olmamak anlamına gelmektedir (Brodeur ve Dupeyron, 2016, ss. 19). Ayrıca, hesap verebilirlik, daha geniş ve rağbet gören bir kavram olmasına karşın gözetim daha teknik bir kavramdır. Hesap verebilirlik, bir istihbarat teşkilatının faaliyetlerini başka bir kamu organına açıklama veya istihbari faaliyetlerini gerekçelendirme yükümlülüğüne atıfta bulunmaktadır (Gill, 2016, ss. 282-283).

Hesap verebilirlik; yasama, yargı ve yürütme erklerinin gözetimi ile sağlanabilmekte ve sürdürülebilmektedir. Dolayısıyla istihbarat açısından

değerlendirildiğinde hesap verebilirliğin sağlanması için yasama, yargı ve yürütme gözetim mekanizmalarına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sürecin gerçekleşmesi durumunda, gözetim vasıtasıyla hesap verebilirlik elde edilebilmektedir. Gözetim süreçlerinin nihai hedefi, hesap verebilirliktir. Bu bağlamda hesap verebilirlik amaç; gözetim ise bu amacın yerine getirilmesi için bir araç olarak değerlendirilmektedir (Lester, 2012, ss. 8-9).

Dolayısıyla gözetim kavramı bir hesap verebilirlik sistemini tarif etmektedir (DCAF, 2003, ss. 46). Ayrıca gözetim, hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması ile halkın iradesi ve politikalar arasında bir köprü kurduğu için de oldukça önemlidir (MacDonald ve McGrath, 2013, ss. 5). Alan yazını incelendiğinde hesap verebilirlik ve gözetim kavramlarının bir başka ortak noktası olduğu da görülmektedir. Genel olarak gözetim ve hesap verebilirlik; caydırıcı, yaptırım uygulayıcı ve hata bulmaya meyilli olarak tanımlanmaktadır (Lester, 2012, ss. 10).

Gözetimin ilişkili olduğu bir diğer kavram denetimdir. Born ve Mesevage’a göre gözetim, eklektik bir kavramdır. Dolayısıyla gözetim; ön incelemeyi, devam eden izlemeyi, değerlendirme sonrası incelemeyi, değerlendirme ve soruşturmayı kapsamaktadır. Bu doğrultuda gözetim, denetimden ayırt edilmelidir. Denetim, bir kuruluşun politika ve faaliyetlerini yönlendirebilme gücünü ifade etmektedir. Bu bağlamda denetim, devletin yürütme organıyla ilişkilendirilmektedir (Born ve Mesevage, 2012, ss. 6). Denetim; en dar anlamda belirli işlemlerin takip edilmesinin sağlanması anlamına gelmektedir. En geniş anlamda ise istenen sonuçların yanı sıra yasa ve politikaya uygunluk da dâhil olmak üzere, üzerinde mutabık kalınan verimlilik ölçütlerinin elde edilmesine yol açan koşulların yaratılması anlamına gelmektedir (DCAF, 2003, ss.39). Bir hizmetin doğrudan yönetimini ifade eden denetimin aksine gözetim; bir süreç içerisinde izleme, değerlendirme, detaylı inceleme ve gözden geçirmeden oluşmaktadır (Boer, 2012, ss.70).

Chirazi de gözetim ile denetimin birbirlerinden ayırt edilmesi gerektiğini düşünmektedir. Denetim kavramı, gözetimin aksine işletmecilikte olduğu gibi bir kuruluşun politikalarını ve faaliyetlerini yönetme gücünü ifade etmektedir. Ayrıca gözetimin temel amacı; istihbarat teşkilatlarının politikalarını ve faaliyetlerini yasallık, uygunluk, etkililik ve verimlilik açısından sorumlu tutmaktır (Chirazi, 2013, ss. 165).

Bununla birlikte Eskens, Daalen, Eijk’e göre denetim ve gözetim kavramlarının birbirlerinden ayrılması gerekmektedir. Denetim, genellikle

yürütme organıyla ilişkili olup bir istihbarat teşkilatını yönetme ve yönetebilme gücünü ifade etmektedir. Denetim, istihbarat teşkilatı içerisindeki personel ve / veya istihbarat teşkilatından sorumlu bakan (üst yönetici) tarafından icra edilebilmektedir. Ancak, bu durumda denetimin bağımsız bir dış gözetimin yerine ikame edilebileceği sonucu çıkarılamayacaktır (Eskens, Daalen, Eijk, 2016, ss. 560).

Gill de benzer bir yaklaşım içerisinde. Denetim nispeten basit bir kavramdır. Denetim, bir kuruluşun yönetimini ve yönlendirilmesini ifade etmekte olup çeşitli seviyelerde uygulanabilmektedir. Örneğin parlamento bir istihbarat teşkilatının görev ve faaliyetleriyle ilgili bir yasa çıkarırsa bu yasal düzenlemenin sonrasında yasal denetimden bahsedebilmektedir. Bununla birlikte istihbarat teşkilatına daha yakın olarak, bir hükümet üyesinin bir teşkilata talimatlar verebileceği idari veya siyasi denetimden bahsedilebilmektedir. Sonrasında ise istihbarat teşkilatı içinde, iç düzenlemelerin ve yönergelerin ilan edilmesi dâhil olmak üzere bir yönetici tarafından yapılan idari denetimden söz edilebilmektedir (Gill, 2007, ss. 197). Dolayısıyla denetim bir kurum tarafından sağlanan bilgilere dayanılarak alınan tedbirler; sistemik reformlar ve bireysel yaptırımlar anlamına gelmektedir (Brodeur ve Dupeyron, 2016, ss.19).

Bu bağlamda denetimin en az iki anahtar çeşidi bulunmaktadır. İdari denetim olarak da bilinen siyasi denetim, genellikle bir bakan tarafından denetim amacıyla kılavuzların yayınlanması ve istihbarat teşkilatının faaliyetlerinin izlenmesi yoluyla sağlanmaktadır. İdari denetim, bürokratik bir kurum olarak istihbarat teşkilatının iç denetimini ve yönetimini ifade etmektedir. Aynı zamanda idari denetim iç kural ve düzenlemelere de atıfta bulunmaktadır (Caparini, 2007, ss. 8). Dolayısıyla güvenlik ve istihbarat teşkilatlarındaki yöneticilerin, yasalara ve gerekli prosedürlere uyulmasını sağlamak amacıyla istihbarat teşkilatları üzerindeki gerekli kontrolünü fiilen uygulama derecesi, denetim olarak tanımlanmaktadır (Weller, 2000, ss. 181).

Öte yandan yukarıdaki yaklaşımların aksine hesap verebilirliği ve denetimi daha yakından birbirleriyle ilişkilendiren değerlendirmeler de bulunmaktadır. Eryılmaz ve Biricikoğlu'na (2011) göre *“Hesap verebilirlik, sorumluluk, denetim ve şeffaflık gibi birçok kavramla ilişkilidir. Kavramsal olarak hesap verebilirlik ile sözü edilen bu kavramlar birbirlerinden farklı anlamları içerseler de çoğu zaman bu kavramların birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan terimler olduğunu söyleyebiliriz”* (ss. 23). Ayrıca denetim ve hesap

verebilirlik neredeyse aynı anlama gelmektedir (Eryılmaz ve Biriciklioğlu, 2011, ss. 24). Bu bakış açısına göre hesap verebilirlik ve denetim birbirini tamamlayan kavramlar olmanın ötesinde birbirleri yerine de kullanılabilecek özellikler taşımaktadır.

Sonuç olarak hesap verebilirlik; denetim ve gözetim kavramları birbirleriyle ilişkilendirilebilmektedir. Bu kavramlar arasında benzerlikler olmasına karşın ciddi farklarda bulunmaktadır. Hesap verebilirlik ve gözetim kavramlarının birbirine oldukça yakın anlamlarda kullanılmasına karşın denetim kavramı söz konusu iki kavram ile oldukça farklılaşmaktadır. Hesap verebilirlik istihbarat faaliyetlerinin bağımsız bir organa karşı açıklamada bulunulması ve söz konusu faaliyetlerin gerekçelendirilmesi olarak tanımlanabilmektedir. Ayrıca hesap verebilirlik istihbarat teşkilatlarının faaliyetleri kapsamında sorulan sorulara karşı doğru ve eksiksiz olarak cevap verebilir olunması anlamını da taşımaktadır. Son olarak hesap verebilirlik, harici ve bağımsız bir otorite aracılığıyla sağlanabilmektedir.

Gözetim; istihbarat teşkilatları ve faaliyetlerini inceleme, değerlendirme, gözden geçirme, yönlendirme ve yönetmeyi kapsayan bir süreçtir. Ayrıca gözetim ve hesap verebilirlik kavramlarının aynı anlama geldiği ve birbirlerinin yerine kullanılabilir olduğunu savunan görüşler bulunmaktadır (Gill, 2013, ss.1; Goldman ve Rascof, 2016, ss. XXVI; Caparini, 2007, s.9; Whitaker, 1999, ss.131). Öte yandan gözetim ve hesap verebilirlik kavramlarının ilişkisini neden sonuç bağlamında ele alan görüşlerde bulunmaktadır (Leigh, 2005, ss.7; Born ve Johnson, 2005, ss. 226). Dolayısıyla gözetimin amacının hesap verebilirlik olduğunu savunan yaklaşımların yanı sıra gözetimin daha geniş amaçları olduğunu savunan yaklaşımlarda bulunmaktadır. Bu bağlamda en geniş anlamıyla gözetimin amacı; hesap verebilirliğin de ötesinde halkın bilgilendirilmesi, istihbarat teşkilatlarının verimliliğinin, etkinliğinin, meşruluğunun değerlendirilmesidir (Born ve Mesevage, 2012, ss.7; Wills, 2010, ss.31-32). Bu itibarla gözetimin hesap verebilirlikle aynı anlamda kullanılamayacağı ancak hesap verebilirliğin gözetim kavramı ile ilişkili ve gözetimin nihai amaçları arasında yer alan bir kavram olduğu düşünülmektedir.

Denetimin ise hesap verebilirlik ve gözetim kavramları ile olan ilişkisinde daha kısıtlı ve sınırlı bir kavram olarak değerlendirildiği görülmektedir. Denetim; istihbarat teşkilatları ve faaliyetlerinin yönetmeliklere, yönergelere ve yasalara uygunluğunun ortaya çıkarılması ve bu doğrultuda istihbarat teşkilatının yönetilebilmesi olarak tanımlanabilmektedir. Denetim, istihbarat

teşkilatı içerisinde gerçekleştirilmektedir. Öte yandan denetim hesap verebilirlik ve gözetimin aksine bağımsız eşitler arasındaki bir ilişki biçimini tarif etmemektedir. Dolayısıyla, denetim de dikey bir hesap verebilirlik ilişkisi bulunmaktadır. Bu bağlamda, denetim bir alt üst ilişkisi ve hiyerarşisi içerisinde cereyan etmektedir.

Yukarıda tartışıldığı üzere istihbaratın gözetimi söz konusu olduğunda denetimin oldukça sınırlı kaldığı ve amaçlanan hedeflere tam anlamıyla ulaşamayacağı, hesap verebilirliğin ise nihai bir amaçlardan olabileceği düşünülmektedir. Bu meyanda bir sonraki bölümde ele alınacağı üzere istihbaratın gözetimi kendine has süreçleri olan daha kapsamlı ve teknik bir sistem/yaklaşım olarak değerlendirilmektedir.

3. İSTİHBARATIN GÖZETİMİ

İstihbaratın gözetimi konusunda alan yazınının büyük çoğunluğu ABD merkezli kaynaklardan oluşmaktadır (Homburg, 2015, ss.16). Genel manada hesap verebilirlik, denetim ve gözetim kavramların da olduğu gibi istihbaratın gözetimi kavramında da farklı yaklaşımlar mevcuttur. Bu bağlamda söz konusu kavram denetim, gözetim veya dikkatli gözlem olarak tarif edilmektedir. Bununla birlikte bazı araştırmacılar istihbaratın gözetimi, istihbaratın denetimi ve istihbaratın gözden geçirilmesi kavramlarını birbirlerinin yerine kullanmaktadır (Caparini, 2007, ss. 8). Ayrıca devletlerin denetim ve gözetim kavramları arasında kesin bir ayrıma gitmediği görülmektedir (Born ve Mesevage, 2012, ss. 7). Bu durumun meydana gelmesinde devletlerin siyasi yapısı, kültürü ve sahip oldukları tarihsel geçmiş etkili olmaktadır. Bu doğrultuda, devletlerin demokratik gözetim yapıları ve uygulamalarında değişiklikler görülmektedir. Dolayısıyla istihbaratın gözetimi oldukça zor bir iş olarak değerlendirilmektedir (Beazley, 2010, ss. iv).

Silver'ın da belirttiği üzere istihbaratın gözetimi, istihbarat faaliyetinin belirlenen hedefleri ne ölçüde yerine getirip getirmediği göz önünde bulundurularak tanımlanmalıdır. Bu değerlendirme, birbirleri ile alakalı dört dışsal ölçümlemenin toplamı sonucunda ortaya çıkmaktadır (Silver, 1988, ss. 12). Öncelikle istihbaratın gözetimi istihbarat faaliyetlerinin etkinliğini temin etmek zorundadır. İkinci olarak istihbaratın gözetimiyle insanların özgürlüklerinin korunması sağlanmak zorundadır. Üçüncü olarak istihbaratın gözetimi aracılığıyla istihbarat faaliyetlerinde anayasa ile uyumluluğun sağlanması gerekmektedir. Son olarak gözetim sonunda, istihbarat teşkilatının

bütçeyi harcama yetkisine ve bütçe tahsisine sahip olması sağlanmalıdır (Silver, 1988, ss.13).

Bochel, Defty ve Kirkpatrick'e (2014) göre istihbaratın gözetimi genellikle, istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerinde kanunları çiğnemesinin önüne geçilmesi ve vatandaşların haklarının suiistimal edilmesinin engellenmesi amacıyla tasarlanmış bir yönlendirme, idare etme süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda istihbaratın gözetimi, istihbarat teşkilatının verimli bir şekilde yönetilmesi olarak tarif edilmektedir. Gill'e (2013) göre istihbaratın gözetimi, istihbarat faaliyetlerinin gözden geçirilmesi ve incelenmesi anlamına gelmektedir (ss. 1). Dolayısıyla istihbaratın gözetimi, istihbarat teşkilatı ve faaliyetlerinin gözden geçirilmesi, istihbarat teşkilatının faaliyetlerinin yasal sınırlar içerisinde kalması ve bu faaliyetlerin hukuk kurallarına uygun olarak gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir (Wille, 2006, ss. 102).

Goldman ve Rascoff'a (2016) göre kusursuz bir gözetimin olamayacağı gibi kusursuz bir güvenliğe sahip olunması da mümkün değildir. Ancak iyi bir gözetime sahip olunmazsa hem güvenliğimizi hem de özgürlüğümüzü kaybederiz (s. XV). Ayrıca istihbaratın gözetiminin amacı, istihbarat teşkilatına tahsis edilen kamu kaynağının amacına uygun ve akıllıca kullanılmasını sağlamaktadır (Bochel, Defty ve Kirkpatrick, 2014, ss. 3). Dolayısıyla gözden geçirme ve inceleme ile istihbaratın görev ve sorumlulukları bakımından hesap verebilir olması sağlanabilmektedir.

İstihbaratın gözetimi kendine has bir sürece sahiptir. Gözetim, farklı zaman aralıklarında gerçekleştirilebilmektedir. Bu bağlamda istihbaratın gözetimi bir döngüye sahiptir. Bu döngü içerisinde, farklı zaman aralıklarında istihbaratın gözetimi tesis edilebilmektedir (Chirazi, 2013, ss. 165). Gözetim, önerilmiş ancak henüz gerçekleştirilmeyen bir istihbarat faaliyeti başlangıcında gerçekleştirilebilmektedir. İstihbarat faaliyeti devam ederken de istihbaratın gözetimi gerçekleştirilebilir. Bununla birlikte istihbarat faaliyetleri tamamlandıktan sonrada gözetim sağlanabilmektedir (Born ve Mesevage, 2012, ss. 14-15). Dolayısıyla gözetim, istihbarat faaliyeti veya istihbarat politikası ile ilgili karar alınmadan önce (ex ante), istihbarat faaliyeti uygulanırken veya istihbarat faaliyeti uygulandıktan sonra (ex post) gerçekleştirilebilmektedir. Yani sıra gözetim, değerlendirme ve soruşturma aşamalarını kapsamaktadır. Dolayısıyla bu süreç içerisinde hazırlık aşamasındaki bir faaliyetin başlangıcında ön gözetim, faaliyet esnasında devam eden gözetim ve faaliyet

sonrası gözetim gerçekleştirilebilmektedir (Boer, 2012, ss. 74; Chirazi, 2013, ss. 165).

Bu bağlamda Boer'e göre istihbaratın gözetiminin en yaygın şekli istihbarat faaliyeti veya istihbarat politikası ile ilgili karar alındıktan sonra gerçekleştirilen (ex post) gözetimdir. Bu gözetimin temel gerekçesi, gözetim organlarının istihbarat teşkilatlarının idari kararlarını gözden geçirmesi ancak bu kararlara müdahale etmemesidir (Boer, 2012, ss. 75). Ayrıca bu gözetim yaklaşımı, istihbarat kapsamında planlanan veya devam eden faaliyetler hakkında gözetim organlarının bilgilendirilmesini zorunlu kılmaz ancak gözetim organının olayları geriye dönük olarak gözden geçireceğini ve yalnızca daha önce gerçekleşmiş olayları inceleyeceğini ifade etmektedir (Boer, 2012, ss. 75). İstihbarat faaliyeti uygulandıktan sonra gerçekleştirilen (ex post) gözetimin en yaygın uygulama biçimleri tematik incelemeler, vaka incelemeleri, yıllık incelemeler ve harcama incelemelerinden oluşmaktadır. Öte yandan istihbarat faaliyetleri ile ilgili yanlışlık yapıldığı iddiasının ortaya atıldığı bazı durumlarda, bu gözetim o iddia ile ilgili anlık soruşturma yapabilen bir yapıya dönüşebilmektedir (Born ve Mesevage, 2012, ss. 16).

Buna ek olarak bazı istihbarat gözetim organlarının ön gözetim yapma yetkisi de vardır. Ön gözetim (ex ante), gözetim sisteminin yetkisini genişletmenin bir yolu olarak görülmektedir. Bu durum, istihbarat faaliyetlerinin başlatılmadan önce denetlenmesi ve / veya onaylanması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda, gözetim organının istihbarat politikası veya faaliyeti uygulamaya konmadan önce istihbarat politikasını veya işleyişini veto etmesine veya değiştirmesine izin veren ve görev olarak tanımlanan ön alıcı yetkisinden de bahsedilebilmektedir. Birçok gözetim organı, ilgili istihbarat teşkilatlarının politikasını ve stratejisini inceleyecek konumda bulunmaktadır. Ayrıca, bu gözetim organları istihbarat teşkilatlarının iç inceleme birimlerinden belirli bir istihbarat faaliyeti hakkında veya gizli bir istihbarat faaliyetine başlanmadan önce soruşturma yapılması talimatını verebilmektedir (Boer, 2012, ss. 75).

Son olarak gözetim istihbarat faaliyetleri devam ederken sürekli gözetim olarak da gerçekleşebilmektedir. Bu durumda, istihbarat teşkilatındaki üst yönetimin istihbarat faaliyetleri hakkında yürütme organına, yasama organına veya her iki organa sunulmak üzere düzenli (genellikle yıllık) raporlar hazırlama yükümlülüğü bulunmaktadır. Ayrıca, gözetim organları, incelemelerini belli aralıklarla yapabilmenin yanı sıra incelemelerini döngüsel bir şekilde de gerçekleştirebilmektedir. Örneğin, Kanada'da güvenlik istihbarat

araştırma komisyonu (SIRC) kapasitesinin sınırlı olduğunu kabul ederek, istihbarat teşkilatlarının tüm yönlerinin üç ila beş yıllık bir döngüde gözetimini sağlayan bir planı uygulamaya koymuştur. Benzer şekilde Avusturya’da ilgili istihbarat araştırma komisyonu, istihbarat teşkilatlarının incelenmesi hususunu her beş ila yedi yıl arasında değişen bir döngü içerisinde yapılmasını önermiştir (Boer, 2012, ss. 75).

Born ve Mesevage’a göre istihbarat faaliyetleri gerçekleştirilmeden yapılan ön gözetim (ex ante) ile istihbarat teşkilatları ve bu teşkilatların gözetiminden sorumlu olan organlar için kapsamlı yasal çerçevelerin oluşturulması sağlanmaktadır. Ayrıca, ön gözetim istihbarat teşkilatları için bütçe oluşturulması ve onaylanması ile kişilerin dinlenmesi gibi belirli hassasiyet eşiğini aşan istihbarat faaliyetlerinin yetkilendirilmesine imkân tanımaktadır (Born ve Mesevage, 2012, ss. 15). Devam eden sürekli gözetim, istihbarat teşkilatlarının ve gözetim organlarının kendileriyle ilgili araştırmalarından, yerindelik incelemelerinden, düzenli soruşturmalardan ve raporlardan oluşabilmektedir. Buna ek olarak bazı devletlerde hâkimler, istihbarat faaliyetinin devam etmesinin haklı olup olmadığını belirlemek için istihbarat faaliyeti ile ilgili bilgi toplayarak düzenli inceleme yapmaktadır. Örneğin hâkimler istihbarat teşkilatının dinleme ve izleme gibi faaliyetlerinin devam edip etmemesi hususunda bilgi toplayarak istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerini düzenli olarak inceleyip gözden geçirmeye devam etmektedir (Born ve Mesevage, 2012, ss. 15-16).

Sonuç olarak istihbaratın gözetimi istihbarat faaliyetleri ve politikalarının gözden geçirilmesi ve incelenmesini amaçlayan idare etme ve yönlendirme sürecidir. Bu süreç esasen harici bir otorite tarafından uygulanan yönetim sürecini tarif etmektedir. İstihbaratın gözetiminin üç aşamalı bir döngü içerisinde gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir. Bu döngü içerisinde istihbaratın gözetimi istihbarat faaliyetleri veya politikaları hayata geçirilmeden önce, istihbarat faaliyetleri veya politikalarının uygulanışı esnasında ve istihbarat faaliyetleri veya politikalarının sonrasında sağlanabilmektedir. Dolayısıyla bu döngü ön gözetim, sürekli gözetim ve nihai gözetim aşamalarından oluşmaktadır. Söz konusu döngünün amaçları arasında kamu kaynaklarının verimli ve etkili kullanılmasının yanı sıra istihbarat teşkilatlarının görev ve sorumluluklarını kapsamında hukukun sınırları içerisinde kalarak muhtemel hataların önüne geçilmesi yer almaktadır.

4. İSTİHBARAT GÖZETİMİNİ ZORUNLU KILAN ETMENLER

Devletlerin, kurumların, toplumların, toplulukların, bireylerin tehditlere karşı korunması için istihbarat teşkilatlarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır. Öte yandan güçlü ve bağımsız bir gözetim sisteminin olmayışı, o sistemi suiistimale açık bir hâle getirmektedir. Elde edinilen tecrübelerle göre güçlü ve bağımsız bir gözetim sisteminin olmaması gözetim sistemini suiistimale açık hâle getirmektedir (Taylor, 1990, ss.129). Born ve Mesevage'a göre istihbarat teşkilatlarının gözetiminin üç temel nedeni bulunmaktadır. Bu nedenler istihbarat teşkilatlarının demokratik yönetimi ve hesap verebilirliği, hukukun üstünlüğünün muhafaza edilmesi ile verimlilik ve etkinliğin sağlanmasından oluşmaktadır (Born ve Mesevage, 2012, ss. 17). İlk olarak demokratik yönetimin en temel ilkelerinden biri devlet kurumlarının seçmene karşı hesap verebilir olmasıdır. Bu bağlamda istihbarat teşkilatları halkın iktisadi kaynaklarını kullandığı için söz konusu halkın da iktisadi kaynaklarının uygun, yasal, etkili ve verimli kullanılıp kullanılmadığını bilmeye hakkı vardır (Born ve Mesevage, 2012, ss. 17-18).

İkinci olarak istihbarat teşkilatları da diğer kamu kurumları gibi hukukun üstünlüğü ilkesine karşı sorumludur. Bir başka deyişle hukukun üstünlüğü ilkesine uymakla yükümlüdür. Ulusal güvenliğe tehdit varlığı bile istihbarat teşkilatlarının hukuku çiğnemesi için yeterli bir sebep değildir. Bununla birlikte istihbarat teşkilatlarının muhtemel bir yasa dışı faaliyeti hukukun üstünlüğünü çiğnemesinin yanı sıra devletin ve söz konusu teşkilatın ülke içerisinde ve uluslararası alanda itibarının zedelenmesine de yol açabileceği düşünülmektedir. Ayrıca istihbarat teşkilatlarının olağanüstü yetkilerini kötüye kullanma ihtimali, istihbarat teşkilatlarının yakından gözetimini gerekmektedir (Born ve Mesevage, 2012, ss. 18).

Wills de istihbarat teşkilatlarının gözetim ihtiyacını dört nedene bağlamıştır. Ancak Born ve Mesevage'dan farklı olarak gözetim ile denetim kavramlarını birbirlerinin yerine ve birlikte kullanmayı tercih etmiştir (Wills, 2010, ss. 33-44). İlk olarak demokratik toplumlar seçilmiş liderlerini, kamu kaynaklarıyla finanse edilen tüm devlet kurum ve organlarının çalışmaları dolayısıyla sorumlu tutmaktadır. İstihbarat teşkilatları bu kuralın dışında değildir. Toplum, kamu kaynaklarını kullanarak faaliyetleri için harcama yapan ve personel istihdam eden istihbarat teşkilatlarının üzerinde gözetim sahibi olmalıdır. İkinci olarak istihbarat teşkilatları bilgi toplamak için toplumun diğer üyelerinin sahip olmadığı olağanüstü yetkilere sahiptir. Bu olağanüstü yetkiler insan haklarının çiğnenmesi ihtimalini ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla demokratik toplumlar

istihbarat teşkilatlarıyla yolu kesişen bireylerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması amacıyla istihbarat teşkilatlarını denetlemektedir (Wills, 2010, ss. 31). Üçüncü olarak istihbarat teşkilatlarının bilgi toplama görevini ifa ederken siyasi partileri, medyayı ve bunların dışındaki kurum ve meslek sahiplerini mağdur etme ihtimali bulunmaktadır. Dolayısıyla demokratik toplumlarda hayati öneme sahip olan hak ve özgürlüklerin korunması amacıyla istihbarat teşkilatlarının denetimine ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir (Wills, 2010, ss. 32).

Son olarak gizliliğe yani istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerinin ayrıntılarına erişimin kısıtlanmasına yönelik meşru bir gereklilik vardır. Ancak istihbarat teşkilatlarındaki gizlilik zorunluluğu, kötüye kullanılarak verimsizliğe, yetkisiz faaliyetlere veya istihbarat teşkilatlarının kötüye kullanılmasına yol açabilmektedir. Bu tür durumlar istihbarat teşkilatlarının etik ilkeleri gözden kaçırabilmesine, siyasi olarak kontrolden çıkabilmesine ve hatta hizmet etmeleri gereken toplum ve siyasi sistem için bir tehdit hâline dönüşebilmesine neden olabilmektedir (Born ve Jensen, 2007, ss. 257). Öte yandan demokratik devletlerde istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerini gizlilik içerisinde gerçekleştirmesi nedeniyle gözetim ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. İstihbarat faaliyetlerinin hukukun sınırları içerisinde gerçekleştirmesi ve istihbarat faaliyetlerinin etkinliğinin tesis edilmesi amacıyla gözetime ihtiyaç duymaktadır (Wills, 2010, ss. 32).

İstihbarat; doğası gereği gizlilik içerisinde varlığını ve faaliyetlerini sürdüren, ulusal güvenliğin korunmasına katkı sağlayan kamusal bir faaliyettir. İstihbaratın ayrıcalıklı doğası ile görev ve sorumlulukları, istihbarata hesap verebilirlikten ve gözetimden muaf olabilme imkânını tanıyamayacağı düşünülmektedir (Scheinin, 2010, ss. 14). Demokratik bir sistemde kamusal faaliyetlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesinde gizlilik göz ardı edilemeyecek kadar önemli bir meseledir. Bu mesele, istihbarat söz konusu olduğunda daha ciddi ve önemsenmesi gereken bir hâl almaktadır. İstihbarat faaliyetlerinin gizlilik içerisinde yapılması bir zorunluluk olmakla birlikte, bu durum beraberinde gözetimi de zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla istihbaratın gözetimi siyasal, kültürel ve tarihsel olarak farklılaşabilen ve değişiklik gösterebilen devlet mefhumunun bir ürünüdür. Bu bağlamda istihbaratın gözetimi, demokratik bir devlet sisteminde vazgeçilmez bir zorunluluktur.

Nathan'a göre istihbarat teşkilatlarının demokratik yönetiminde en önemli ve çetin sorun gizliliktir. Gizlilik seviyesi arttıkça istihbarat teşkilatı ve

faaliyetlerinin performansının değerlendirilmesi ve gerçekleştirilen faaliyetin yerindeliğinin öğrenilmesi zorlaşmaktadır (Nathan, 2012, ss. 50). Gizlilik nedeniyle yeterli bilgiye sahip olunamaması durumunda ise gözetim organı istihbarat teşkilatının görevini yerine getirmesi ve yönlendirilmesi hususunu sağlayamaz ve tartışamaz hâle gelmektedir. Öte yandan istihbarat teşkilatı ve faaliyetlerinin gizli kalması, istihbarat faaliyetlerinin başarısı ve istihbaratçıların hayatlarının korunması için bir mecburiyettir. Ancak gizlilik ilkesinin suistimal edilmesi ihtimalinin gücün kötüye kullanılmasına, yasa dışılığa ve cezasızlık kültürünün yerleşmesine imkân sağlayabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır (Nathan, 2012, ss. 50-51).

İstihbarat teşkilatlarının gözetimi, istihbarat teşkilatlarının kendi varlıkları ve mensupları için de faydalıdır. Ayrıca gözetim; istihbarat çalışanları için daha iyi kaynaklara sahip olunmasına, liyakate dayalı bir yönetimin ve çalışma ortamının sağlanmasına yardımcı olmaktadır (DCAF, 2017, ss. 2). Bununla birlikte istihbarat teşkilatlarının başarılı olması ve teşkilatların verimliliğinin sağlanması amacıyla gözetime ihtiyaç duyulmaktadır. İstihbarat teşkilatları, devletlerin ulusal güvenliğinin tesis edilmesinde önemli bir görev üstlenmektedir. Bu önemli görevi yerine getirirken sınırlı kaynakların verimli ve etkili kullanılması gerekmektedir. Sınırlı kaynakların amaçsızca ve boşa kullanılmaması esas alınmalıdır. Dolayısıyla istihbarat teşkilatlarının faaliyetlerini icra ederken kaynaklarının ve bütçelerinin yerinde kullanılmasını sağlayacak iyi kurgulanmış bir gözetim sistemine ihtiyaç duyulmaktadır (Born ve Mesevage, 2012, ss. 18).

Bu bağlamda Baker'a göre bir istihbarat teşkilatı hata yapmamalıdır. İstihbarat teşkilatı hata yaptığında ise uygunsuz bir yaklaşım geliştirmemelidir. İstihbarat teşkilatlarının kaçınması gereken iki tür hata bulunmaktadır: Bunlardan ilki hatalar zinciri sonucu meydana gelen istihbarat başarısızlığıdır. Bu başarısızlık, gereken öngörü ve tahminde bulunamayarak istenen başarının sağlanamamasıdır. Örneğin 11 Eylül saldırılarının fark edilememesi bir istihbarat başarısızlığıdır (Baker, 2008, ss. 201). İkinci tür hata ise gücün kötüye kullanılmasıdır. Asıl endişelenilmesi gereken de bu hatadır. İstihbarat teşkilatı toplumu korumakla mükelleftir. Ancak istihbarat teşkilatının bu görevi yerine getirirken hukukun sınırları içerisinde kalması gerekmektedir. Ulusal güvenliğin tesis edilmesi adına muhtemel suiistimallerin engellenmesi açık ve anlaşılır kanunlar ile sağlanmalıdır (Baker, 2008, ss. 202).

Sonuç olarak gözetim istihbarat teşkilatları söz konusu olduğunda özellikle zorlu bir görevdir (Born ve Jensen, 2007, ss. 257). İstihbaratın gözetiminin teknik, işlevsel ve ilkesel nedenlerinin olduğu ortaya çıkmaktadır. İstihbarat teşkilatları diğer kamu kurum ve kuruluşları ile kıyaslandığında olağanüstü yetki ve imkânlarla donatılmıştır. Ayrıca istihbarat teşkilatları ve faaliyetlerinde gizlilik zorunluluğu bulunmaktadır. Kuşkusuz, ulusal güvenliğin tesis edilmesine katkı sağlamak gibi oldukça önemli ve zorlu bir görevde istihbarat teşkilatlarının ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve başarısı bir mecburiyettir. Tüm bu nedenler göz önünde bulundurulduğunda istihbaratın gözetimine ihtiyaç duyulmaktadır.

SONUÇ

Gözetim; yönetme, yönlendirme, inceleme, izleme ve müdahale etme özelliklerine sahip bir kavramdır. Gözetim; istihbarat teşkilatları ve faaliyetleri bağlamında değerlendirildiğinde kamusal faaliyetlerin uygunluğunun, yerindeliğinin, verimliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesini kapsamaktadır. Bu noktada, gözetimin hesap verebilirlik ve denetim kavramları ile karıştırılmaması gerekmektedir. Söz konusu kavramların birbirleriyle ilişkili olmaları birbirlerinin yerine kullanılabilecekleri anlamını doğurmamaktadır. Hesap verebilirliğin, gözetimin nihai amaçları arasında yer alan bir kavram olduğu düşünülmektedir. Denetimin aksine hesap verebilirlik ve gözetim bağımsız eşitler arasında cereyan edebilmektedir. Bu bağlamda, denetim bir alt üst ilişkisini dolayısıyla kurumsal bir hiyerarşi yansıtmaktadır.

İstihbaratın gözetimi konusu, 1970’li yıllardan itibaren istihbarat çalışmaları alanındaki önemli konu başlıkları arasında yerini almıştır. İstihbaratın gözetimi, yaşanan tartışma ve uygulama arayışlarının süreç içerisinde şekillenmesi ve kavramsallaşmaya başlanması sonrasında istihbarat teşkilatları ve faaliyetleri bağlamında göz ardı edilemeyecek bir konuma gelmiştir. Özellikle 11 Eylül saldırıları sonrasında istihbarat teşkilatlarının görev ve sorumluluklarının artışıyla birlikte sahip olunan yetki ve etki alanındaki genişleme beraberinde gözetimi bir zorunluluk hâline getirmiştir.

İstihbaratın gözetimi meselesinde üzerinde uzlaşmaya varılmış bir tanım bulunmamaktadır. Ülkelerin siyasi, sosyal, kültürel farklılıkları ve özelliklerine göre istihbaratın gözetimi anlayışı da değişmektedir. Bununla birlikte istihbaratın gözetimi istihbarat teşkilatının faaliyetleri ve politikalarının gözden geçirilmesi, incelenmesi, yol gösterilmesi ve yönlendirilmesini kapsayan bir yönetim süreci olarak tarif edilmesi gerekmektedir. Ayrıca istihbaratın

gözetimini ayrıcalıklı kılan en belirgin özellikler arasında istihbarat teşkilatı dışında harici bir otoritenin yetkilendirilmesi yer almaktadır.

İstihbaratın gözetiminin amaçları arasında hesap verebilirliğin sağlanması, etkinliğin ve verimliliğin artırılması, insan hakları ve hukukun üstünlüğünün sağlanması hususlarının öne çıktığı görülmektedir. Bu doğrultuda istihbarat harcamalarında etkinlik ve verimliliğin artırılması hususu, kamu imkân ve kaynaklarının kullanımına dayanmaktadır. İnsan hakları ve hukukun üstünlüğü de istihbaratın gözetiminin amaçları arasında yer almaktadır. İstihbaratın gözetimi vasıtasıyla istihbaratın da diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi hesap verebilir hâle gelmesinin önü açılmaktadır. Çünkü demokratik bir devlet ve toplumda hesap vermeyen bir kurum veya kuruluşun var olabilmesi mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla istihbaratın gözetimi ile istihbarat teşkilatı ve faaliyetleri hesap verebilir kılınmaktadır.

Ayrıca ulusal güvenlik bağlamında istihbarat teşkilatlarının politika ve faaliyetlerinde aşmaması gereken sınırların çizilmesinde insan haklarına saygı ve hukukun üstünlüğünün esas alınması ile mümkün kılınmaktadır. Bu bağlamda istihbarat teşkilatları kendilerine yüklenen görev ve sorumlulukların ifası bağlamında hukuk üstünlüğünü göz önünde bulundurmak zorundadır.

İstihbaratın gözetimini gerekli kılan etkenler arasında istihbaratın gizlilik doğası yer almaktadır. Demokratik bir sistem içerisinde kamusal faaliyetlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesinde gizlilik bir sorun olarak değerlendirilmektedir. Bu mesele, istihbarat söz konusu olduğunda daha ciddi ve önemsenmesi gereken bir hâl almaktadır. İstihbarat teşkilatları ve faaliyetlerinin gizlilik içerisinde yapılması bir zorunluluk olmakla birlikte bu durum beraberinde gözetimi de zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla istihbaratın gözetimi siyasal, kültürel ve tarihsel olarak farklılaşabilen ve değişiklik gösterebilen devlet mefhumunun bir ürünüdür. Bu bağlamda istihbaratın gözetimi demokratik bir devlet sisteminde vazgeçilmez bir zorunluluktur.

KAYNAKÇA

- Baker, J. A. (Winter, 2008). Intelligence Oversight. *Harvard Journal on Legislation*, 45 (1), 199-208.
- Baldino, D. (2010). Introduction: Watching the Watchman. in (ed) Baldino, D. "Democratic Oversight of Intelligence Services". Leichhardt: The Federation Press. 1-33.
- Bochel, H., Defty, A., Kirkpatrick, J. (2014). Watching the Watchers: Parliament and The Intelligence Services. NewYork: Palgrave Macmillan.
- Born, H. (2004). Democratic And Parliamentary Oversight Of The Intelligence Services: Practices And Procedures. Philipp Fluri and Miroslav Hadžić (Ed.) içinde, *Source Book On Security Sector Reform: Collection Of Papers*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Centre for Civil-Military Relations, Belgrade.
- Born H. Ve Leigh I. (2005). Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies, *Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces*, Geneva.
- Born, H. ve Johnson, L.K. (2005). Balancing Operational Efficiency and Democratic Legitimacy. Johnson, L., Born, H., ve Leigh, I. D (Ed.) içinde, *Who's Watching The Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (s. 225-239). Potomac Books.
- Born, H. (2005). Acknowledgements. Johnson, L., Born, H., and Leigh, I. D (Ed.) içinde, *Who's Watching The Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books. p. XI.
- Born H. Ve Leigh I. (2007a). Democratic Accountability Of Intelligence Services, *Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces, Policy Paper*, No.19, Geneva.
- Born, H. ve Leigh, I. (2007b). Intelligence And Accountability. Lock K. Johnson (Ed.) içinde, *Intelligence And Accountability: Safeguards Against The Abuse Of Secret Power*. Praeger Security International (s. 141-165). USA.

- Born, H. ve Jensen, F. (2007). Intelligence Services: Strengthening Democratic Accountability. Born H. ve Caparini M. (Ed.) içinde, *Democratic Control Of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, (s. 257-269) Endgland: Routledge Press, Ashgate.
- Born H. ve Mesevage, G.G. (2012). Introducing Intelligence Oversight. Born H. ve Wills A. (Ed.) içinde, *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*, Geneva: DCAF.
- Boer, M. (2012). *Conducting Oversight*. in (eds) Born H. ve Wills A. "Overseeing Intelligence Services: A Toolkit, Geneva: DCAF.
- Brodeur, J.P. ve Dupeyron, N. (2016). Democracy And Secrecy: The French Intelligence Community. J.P. Brodeur, Gill, P., Töllborg, D. (Ed.) içinde, *Democracy, Law And Security: Internal Security Services in Contemporary Europe* (9-24). London: Routledge Press.
- Caparini, M. (2007). *Controlling and Overseeing Intelligence Servives In Democracy*. Born H. ve Caparini M. (Ed.) içinde, *Democratic Control Of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants* (s. 3-24). England: Routledge Press, Ashgate.
- Chirazi, G. (2013). Strengthening Intelligence Oversight in Romania. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 92, 164-168. Elsevier Inc.
- DCAF (2003). Intelligence Practice And Democratic Oversight: A Practitioner's View. *Intelligence Working Group, Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces, Occasional Paper. 3*, Geneva.
- DCAF (2017). Intelligence Oversight. *Geneva Centre For The Democratic Control Of Armed Forces. SSR Backgrounder Series*, Geneva.
- Eryılmaz, B., Biricikoğlu, H. (2011). *Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik, ş Ahlakı Dergisi Turkish Journal of Business Ethics, Mayıs May 2011, Cilt Volume 4, Sayı Issue 7, s.19-45*.
- Eskens, S., Daalen, O., Eijk, N. (2016). 10 Standards for Oversight and Transparency of National Intelligence Services. *Journal of National Security Law & Policy*. 8 (3), 553-594.

- Gill, P. (2007). Democratic And Parlimentary Accountability Of Intelligence Services After 9/11. Born H. ve Caparini M. (Ed.) içinde. *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants* (s. 195-216). England: Routledge Press.
- Gill, P. (2013). Obstacles To The Oversight Of The UK Intelligence Community, *E-International Relations*. 19 July. 1-4.
- Gill, P. (2016). Security and Intelligence Services In The United Kingdom. P. Brodeur, Gill, P., Töllborg, D. in (Ed.) içinde, *Democracy, Law And Security: Internal Security Services In Contemporary Europe* (s. 265-293). London: Routledge Press.
- Goldman, Z. K. ve Rascoff, S. J. (2016). Introduction: The New Intelligence Oversight. Goldman, Z. K., ve S. J. Rascoff (Ed.) içinde, *Global Intelligence Oversight: Governing Security In The Twenty-First Century*, New York: Oxford University Press.
- Grossman, S. ve M. Simon. (2008). And Congress Shall Know the Truth: The Pressing Need for Restructuring Congressional Oversight of Intelligence. *Harvard Law & Policy Review*. Vol(2), 435-447.
- Homburg, B. M. (2015). "Intelligence Overisght: Improvement Through Continual Evaluation", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Johns Hopkins Universitesi. ABD.
- Hutton, L. (2019). Intelligence And Gender. *Gender and Security Toolkit*, Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women.
- Johnson, L. K. (2005a). Accountability and America's Secret Foreign Policy: Keeping A Legislative Eye On The Central Intelligence Agency. *Foreign Policy Analysis*. 1 (1), 99-120.
- Johnson, L. K. (2005b). Governing i n The Absence Of Angels: On the Practice of Intelligence Accountability in The United States. Johnson, L., Born, H., ve Leigh, I. D. (Ed.), *Who's Watching The Spies? Establishing Intelligence Service Accountability*. Potomac Books.

- Lashmar, P. (2015) “Investigating The Empire Of Secrecy: Three Decades Of Reporting On The Secret State”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Brunel University. England.
- Leftwich, A. (1993). Governance democracy and development in the third world. *Third World Quarterly*. Volume 14, Sayı 3, 605-624.
- Leigh, I. (2005). More Closely Watching The Spies: Three Decades Of Experiences. Johnson, L., Born, H., and Leigh, I. D in (Ed.) içinde, *Who's Watching The Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (s. 3-12). Potomac Books.
- Lester, G.A. (2012). “When Should Secrets Stay Secret? Accountability, Democratic Governance, And Intelligence” Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of California, Berkeley. U.S.A.
- Leigh, I. (2005). More Closely Watching The Spies: Three Decades Of Experiences. Johnson, L., Born, H., and Leigh, I. D in (Ed.) içinde, *Who's Watching The Spies? Establishing Intelligence Service Accountability* (s. 3-12). Potomac Books.
- Lowenthal, M. (2012). *Intelligence From Secrets To Policy*. 5 th. Ed. Washington DC: CQ Press.
- MacDonald, J. A., ve McGrath, R. J. (2013). Retrospective Congressional Oversight And The Dynamics Of Legislative Influence Over The Bureaucracy. In *Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, IL.
- McCubbins, M. D. ve Schwartz, T. (1984). Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165–179.
- Nathan, L. (2012). Intelligence Transparency, Secrecy, and Oversight in a Democracy. Born H. and Wills A (Ed) içinde, *Overseeing Intelligence Services: A Toolkit*. Geneva: DCAF.
- Ogul, M. S. (1976). *Congress Oversees The Bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Ogul, M. S., ve Rockman, B. A. (1990). Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems. *Legislative Studies Quarterly*, 15(1), 5–24.
- Phillips O.H., Jackson, P. ve Leopold, P. (2001). *Constitutional And Administrative Law*. London: 8 th ed. Sweet & Maxwell.
- Puyvelde D.V. (2013) “Challenging Accountability: US Intelligence, The Private Sector And The Global War On Terrorism”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Aberystwyth University, England.
- Robertson, K. G. (1987). Intelligence, Terrorism and Civil Liberties. *Conflict Quarterly*, 7 (2), 43-62.
- Scheinin, M. (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. *United Nations Human Rights Council Report*. Session 14 /46, Agenda Item 3.
- Silver, Daniel B. (1988). The Uses And Misuses Of Intelligence Oversight. *Houston Journal of International Law*, 11 (1), 7-20.
- Taylor, N. R. (1990). In Defence of The Realm? The Case for Accountable Security Services. London: Civil Liberties Trust Press.
- Weller, R.G. (2000). Political Scrutiny and Control of Scandinavia's Security and Intelligence Services. *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, 13 (2), 171-192.
- Whitaker, R. (1999). Designing a Balance between Freedom and Security. Joseph Fletcher (Ed.) içinde, *Ideas In Action: Essay On Politics And Law In Honour Of Peter Russell* (s. 39-41). Toronto: University Of Toronto Press.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Wille, B.M. (2006). Improving The Democratic Accountability of EU Intelligence. *Intelligence and National Security*. 21 (1), February, 100-128
- Wills, A. (2010). Understanding Intelligence Oversight. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Geneva.

Wills, A., Vermeulen M., Born H., Scheinin M. ve Wiebusch M. (2011). Parliamentary oversight of security and intelligence agencies in the European Union. *Study requested by the European Parliaments Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, under the auspice of the Directorate-General for internal policies. Policy department citizens rights and constitutional affairs*
<https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110927ATT27674/20110927ATT27674EN.pdf>

Yüksel, Ü. (2019), “Ulusal Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verilebilirlik ve Mali Denetim”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.