

**11 EYLÜL SONRASINDA  
ABD ve TÜRKİYE'DEKİ  
İÇ GÜVENLİK YENİDEN YAPILANMALARININ  
KARŞILAŞTIRMASI**

**Dr. Sefer YILMAZ**  
İçişleri Bakanlığı  
sefer.yilmaz@icisleri.gov.tr

**ÖZET**

11 Eylül terörist saldırıları, başta ABD olmak üzere dünyanın teröre karşı olan bakışını önemli oranda değiştirmiştir. O güne dek “*Ulusal Güvenlik*” bağlamında ele alınan ülke sınırları içindeki güvenlik, o tarihten sonra artık “*İç Güvenlik*” olarak tanımlanmaya başlanmıştır. Söz konusu değişiklik, sıradan bir kavramsal farklılığın ötesinde, ciddi bir paradigma dönüşümüne işaret etmektedir. Yeni ve küresel terör tehdidine karşı koyabilecek mücadele kabiliyeti, yeni paradigmanın içinde barındırdığı öğelerin doğru şekilde anlaşılmasına bağlıdır.

Bu makalede, iç güvenlik kavramı altında ABD’de şekillendirilen yeni yapılanmanın ayırt edici ve dikkat çekici özellikleri ortaya konulduktan sonra, Türkiye’de 2010 yılında girişilen “*Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı*”nın kurulması şeklindeki örgütsel yapılanmanın, yeni iç güvenlik paradigmasıyla hangi oranda örtüştüğü araştırılacaktır. Bu şekilde, bir yandan 21.yüzyıl yeni iç güvenlik paradigmasının hangi öğeleri içerdiği belirlenerek yazına katkıda bulunmak, diğer yandan da Türkiye’deki yeni iç güvenlik yapılanmalarına ışık tutmak amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İç Güvenlik, İç Güvenlik Yönetimi, Yeniden Yapılanma

**ABSTRACT**

September 11 terrorist attacks had changed the attitude of the World fore-most USA towards terror. Security inside the borders of the country handled in the context of “national security” so far had been defined as “homeland security” from that day on. Such a change, points to a serious paradigmatic transformation beyond an ordinary conceptual differentiation. To deal with new and global terror threat, it is necessary to fully understand the components harbored by the new paradigm.

It will be searched in this article the extent to which the organizational structure of “Undersecretariat of Public Order and Security” launched in 2010 in Turkey, overlaps with the new homeland security paradigm. Thus, it was aimed to make a contribution to literature by trying to asses which components were included in the 21th century new homeland security paradigm and shed light to the new homeland security reorganizations in Turkey.

**Keywords:** Homeland Security, Management of Homeland Security, Reorganization

### Giriş

11 Eylül 2001(9/11)'de, kalkışlarından kısa bir süre sonra kaçırılan sivil hava ulaşımına ait uçaklar, Dünya Ticaret Merkezi ve Pentagon'a çarparak, 3000 civarında insanın ölümüne veya kaybolmasına neden olmuştur. Bu rakam Amerikan İç Savaşı'ndan o güne kadar yaşanan en büyük kayıp olarak kabul edilmektedir (Murphy, 2002, s.237). Olayın vahameti ve şoku sadece verilen kayıplar bakımından da değildir. Bu olay, 136 yıl içinde 1941 yılındaki Pearl Harbour baskınından sonra, sınırlar içinde yaşanan ikinci saldırı olma niteliğindedir.

Bu çarpıcı olayla birlikte, Amerikalıların ve de dünyanın teröre ve dolayısıyla iç güvenliğe bakışı önemli oranda başkalaşmış, terör ve iç güvenlik paradigmaları şekil değiştirmiştir. Kimileri terörizmin yapısında gözlemlenen bu paradigma değişimini ‘Küresel Terör Dalgası’ şeklinde ifade etmişlerdir (Dilmaç, 2006, s.70). Bu dalganın veya belki de tusunaminin karşısında verilen mücadele ise ABD Başkanı tarafından “Terörizme Karşı Savaş” olarak isimlendirilmiştir (Bush, 2001). Bu, güvenlik anlayışlarında yeni bir dönemin başlangıcıdır.

Yeni dönemde tehdit, her zaman ve de her yerde ortaya çıkabilmektedir. Herhangi bir sınır veya cephe kavramı mevcut değildir. Geleneksel terörizmdeki hiyerarşik yapılar küresel terörizmde yerini, belirli bir liderlik mekanizması olmayan ve belirli bir merkezi bulunmayan yapılara bırakmıştır (Crenshaw, 2000, s.411). Teknolojik imkanlar, en az terörle mücadelede kullanıldığı kadar, hatta yer yer onun da ötesinde, terör örgütleri tarafından da kullanılmaktadır. Günümüzün küresel dünyasında teröristler hedeflerine daha kolay ulaşabilmekte, terörizme başvuran insanları alevlendiren haber ve fikirler geçmişe göre daha hızlı ve geniş bir alana yayılmaktadır (Pillar, 2001, s.34).

Soğuk savaş döneminde kendisine özellikle istikrarsız bölgelerde yaşama alanı bulan terör örgütleri, dünyanın siyasal ve ekonomik yapısının geçirdiği dönüşüme paralel bir değişim göstermiştir (Erkmen, 2001, s.5). Günümüzdeki terör örgütlerine bakıldığında, klasik hiyerarşik ve bürokratik örgütler yerine, şebeke tipi örgüt yapısını tercih eden, esnek, uluslararası ağa sahip, teknolojik imkanları sonuna kadar kullanabilen ve olabildiğince “kapalı sistem” bir yapıya sahip oldukları görülmektedir. Ayrıca bu tip örgütlerin, sadece örgüt içinde değil, benzer nitelikteki terör örgütleriyle

de küresel ölçekte işbirliğine gidebildikleri ve bu sayede hareket kabiliyetlerini ve etki alanlarını arttırdıkları da bilinmektedir (Yılmaz, 2006, s.505).

Bu nedenle bu savaşta alışıldık savaş silah ve metotlarının yanında her türlü diplomasiyi, her türlü istihbaratı, her türlü yasal önlemi, her türlü finansal manipüleyi ve diğer araçları kullanmak gerekmektedir. Ve daha da önemlisi tüm bu mücadelenin tek elden etkili bir şekilde yürütülmesine ve koordinasyonuna ihtiyaç vardır. Bal'a göre, eski güvenlik konseptine bağlı ulusal ve uluslararası örgütsel yapılarla yeni suç örgütlenmelerine karşı etkin bir mücadele geliştirmek olanaksızdır ve ona göre bunun en önemli kanıtlarından biri de 11 Eylül olayları ve sonrasında yaşanan terör olaylarıdır (Bal, 2006). Bu yeni tehdide karşı Bal (2006), "düşman" veya "suçlu", hangi kategoride tanımlanırsa tanımlansın, hedefte seçici, suç istihbaratını daha etkin yapabilen, eşgüdümlü çalışabilen ve hızlı hareket edebilen güvenlik örgütlenmesi gerektiğini öne sürmektedir.

ABD'de, 11 Eylül olaylarının hemen ardından, bir yandan bu tür bir saldırıyla karşı karşıya kalınmasının sebeplerini araştırmak ve benzeri bir trajedinin yaşanmasını önlemek amacıyla araştırma komisyonları kurulurken, öte yandan birkaç ay içinde ülkenin ihtiyaç duyduğu iç güvenlik stratejisi ve örgütsel yapılanması şekillendirilmeye başlandı. Bir açıdan bakıldığında, yeni iç güvenlik paradigmasının hatlarının ABD'deki 11 Eylül sonrası yaşanan örgütsel yeniden yapılanmalarla belirginleştiği söylenebilir.

İleriki bölümlerde detaylarıyla ortaya konulmaya çalışılacağı gibi, ABD'de yaşanan bu yeniden yapılanma süreci, pek çok açıdan özgün, bilimsel yaklaşımlara paralel ve diğer ülkelere ışık tutucu niteliktedir.

Ancak şunu da tespit etmek gerekir ki, her ülkenin kendine has koşulları ve gereksinimleri vardır. İç güvenlikte değişimin evrensel motifleri bir yana, o ülkenin kendi geçmişi, kültürü, sosyal ve siyasal yapısı ve daha pek çok farklı unsurunun girişilecek değişimin karakteri üzerinde belirleyici etkilerinin olacağını da göz ardı etmemek gerekir.

Ayrıca değişim artık bir süreç olarak genel kabul görmüştür. Son yıllarda "Sürekli Değişim Modeli" yazına hakim olmaya başlamıştır (Brown ve Eisenhardt, 1997,s.1). Bunu doğrularcasına ABD'de kurulan İç Güvenlik Bakanlığı'nın örgütsel yapısı, beş yıl içinde 11 kez değişime uğramıştır (DHS, 2008). Bu durum, oluşturulan bu yeni örgütsel yapılanmanın ne ölçüde dinamik bir yapıda olduğunun açık bir göstergesidir.

Türkiye'deki iç güvenlik yapılanmasına bakıldığında 2010 yılına gelinceye kadar yaklaşık yüz yıl içinde, 1947'deki başarısız Güvenlik Müsteşarlığı denemesi (Resmi Gazete, 18.06.1947) ve 80'li yıllarda Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın doğrudan İçişleri Bakanlığı'na bağlanması (Resmi Gazete, 23.02.1985) dışında, ciddi sayılabilecek bir örgütsel yapılanma değişikliğinin yaşandığı görülmemektedir. Burada kastedilen, İçişleri Bakanlığı çatısı altında bağlı kuruluşlar şeklinde yapılandırılan

ülkenin iç güvenlik örgütsel yapılanmasıdır. Yoksa iç güvenlik örgütlerinin kendi içinde gittikleri örgütsel değişimler konumuzun dışındadır.

Bu çalışmada, yeni iç güvenlik paradigmasının içeriğini dolduran 11 Eylül sonrası ABD iç güvenlik yeniden yapılanması ile 2010 yılında Türkiye’de girişilen “Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı” kurulması şeklindeki örgütsel yapılanmanın benzeşen ve ayrışan yönlerini ortaya koyarak, hem uygulayıcılara ışık tutmak ve hem de iç güvenlik yönetimi yazınına katkıda bulunmak amaçlanmıştır.

### Yazın Taraması

#### İç Güvenlik

Bu makalede “İç Güvenlik” terimi, İngilizce “*Homeland Security*” terimine karşılık gelecek şekilde kullanılacaktır. İç güvenlik terimi, önceleri de kullanılmakla birlikte, 11 Eylül 2001’de ABD’deki Dünya Ticaret Merkezine ve Pentagon’a düzenlenen terörist saldırıların hemen ardından, yurt içindeki güvenliğe işaret edecek şekilde ve özellikle de terörle mücadele ve terörden korunma bağlamında yaygın olarak kullanılmaya başlanılmıştır.

Konuyla ilgili yazına resmi olarak, “21.yüzyılda ABD Ulusal Güvenliği hakkındaki Ulusal Komisyon”un (diğer adıyla Hart-Rudman Komisyonu) Şubat 2001 raporunda girmiştir (U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001). Bundan önce bu kavram, “Ulusal Güvenlik” kavramının içerisinde yer alacak şekilde ifade ediliyordu.

İç güvenlik kavramı, zaman zaman kimileri tarafından ulusal güvenlik kavramıyla eşdeğer gibi kullanılsa da, aslında aralarında çok açık bir anlam ve kullanım farkı bulunmaktadır. Ulusal güvenlik, bir devletin varlığını ve güvenliğini sağlamak için aldığı tüm tedbirlere işaret etmekle birlikte, daha çok uluslararası alanla ilgilidir. Sınırlar dışındaki devletler ve uluslararası örgütler potansiyel düşmanlardır. “İç Güvenlik” terimi ise sınırlar içinde faaliyet gösteren fiziksel olanın ötesinde bir düşmana karşı yurt savunmasına yönelik olarak kullanılmaktadır (Seiple, 2002).

ABD Hükümeti iç güvenliği, Amerika’yı teröristlere karşı savunmak için gösterilen yerli bir çaba şeklinde tanımlar. “İç güvenlik, ülke içindeki terörist saldırıları önlemek, saldırı sonrası zararı azaltmak ve iyileştirmektir” (DHS, 2002). Uygulamada ise iç güvenlik çabaları, terörist saldırıların yanında deprem, sel, tayfun gibi doğal veya kimyasal patlamalar gibi insan ürünü felaketler karşısında alınan tedbirleri ve yürütülen çalışmalarını da kapsamaktadır (Sauter ve Carafano, 2005, s.xiv). Acil durum örgütlerinin deprem ve sellere ek olarak terör saldırıları ile de mücadele etmek zorunda oluşu ile birlikte, acil hazırlık ve afet hazırlığı yerini pek çok yazında, “İç Güvenlik” kavramına bırakmıştır. Bu tarihten sonra “İç Güvenlik Yönetimi”, ABD ve AB ülkelerinin çoğunda bu başlık altından yeniden ele alınmaya ve şekillendirilmeye başlanmıştır.

Bu noktadan hareketle, iç güvenlik kavramının, aynı zamanda örgütsel bir yeniden yapılanma ile birlikte hayat bulduğunu söylemek yanlış olmasa gerektir. Çünkü çıkış yeri olan ABD’de bu kavram, “İç Güvenlik Bakanlığı” adıyla oluşturulan yeni örgütsel yapılanmaya da adını vermiştir. Bu kavramın ve onunla birlikte başlayan yeni dönemin eskisinden farkı, ülke sınırları içerisindeki güvenlikle doğrudan veya dolaylı olarak ilgili neredeyse bütün örgütleri bir araya toplayarak, örgütsel dağınıklığı, çok başlılığı, koordinasyonsuzluğu ve verimsizliği gidermek amacıyla oluşudur.

### İç Güvenlik Yönetimi

İç güvenlik yönetimi, çok önemli bir yönetim alanı olarak daha önceleri de var olmakla birlikte, özellikle 21.yüzyılın başında yepyeni bir konsept ve vurgu ile toplumların ve bilimsel çalışmaların gündemine girmiş ve kendisine sağlam bir yer edinmiş bulunmaktadır. Noftinger, Newbold ve Wheeler (2007)’e göre toplumun her kesimine yönelik olan kapsamlı ve de tarihi bir harekete işaret eden “İç Güvenlik Çağı”, 11 Eylül 2001’de ilk defa konuşulmaya başlanılmıştır. Üniversitelerde iç güvenlik yönetimi üzerine açılan kursların, yüksek lisans ve doktora eğitimlerinin ve bu konuda yapılan bilimsel çalışmaların sayısı giderek artmaktadır. Konu, aynı zamanda gazete, dergi ve diğer yayınların başköşelerinde tartışılmaya ve giderek artan hacimlerde kendine yer bulmaya devam etmektedir.

“İç güvenlik yönetimi” kavramının, 11 Eylül terör saldırıları sonrasında çarpıcı ve baskın bir şekilde ortaya çıktığını söyledik. 11 Eylül’den önce ABD’de onlarca örgütün iç güvenlik sorumlulukları vardı ve bu sorumluluklar tek bir merkezden koordine edilmemekteydi (Bush, 2001). Bu durumun doğurduğu yoğun bürokrasi, kritik istihbarat paylaşımı ve analizi ile gerekli işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasını güçleştirmekteydi. Hatta 11 Eylül olaylarının bu koordinasyonsuzluk ve örgütsel başıbozukluktan kaynaklandığı da tespit edilmişti (9/11 Commission Report, 2004).

İç güvenlik yönetimiyle, iç güvenlik ve istihbarat örgütlerinin tek bir komuta yapısı içinde ve ileri düzeyde bir koordinasyon ile iş görmelerini sağlamak amaçlanmaktadır. İç güvenlik yönetimi, ülke içinde güvenliği sağlamak için, iç güvenlikle sadece doğrudan ilgili örgütleri değil, dolaylı örgütleri ve daha da önemlisi yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, düşünce kuruluşları, özel sektör gibi toplumun diğer her kesimini de mümkün olduğunca içine alacak şekilde tasarlanmıştır. Bunun altında yatan mantık, terörle mücadeleyi sadece belirli örgütlerin sorumluluğunda kalarak yürütmenin imkansızlığı ve terörle savaşta toplumun her kesiminin üzerlerine düşen sorumlulukları bulunduğu tezine dayanır.

### **2001 ABD İç Güvenlik Yeniden Yapılanması: İç Güvenlik Bakanlığı'nın Kurulması**

11 Eylül'ün yaşandığı dönemde ABD'de iç güvenlikten sorumlu kırktan fazla federal örgütün varlığından söz ediliyordu (DHS, 2008, s.3). Bunun yanında eyalet ve yerel düzeyde de iç güvenlik sorumlulukları olan örgütler vardı. 11 Eylül trajedisinin aslında bu örgütlerin arasındaki iletişimsizlik ve koordinasyonsuzluktan kaynaklandığı raporlara yansdı (U.S. Commission on National Security/21st Century, 2001). Bu nedenle, 11 Eylül 2001'in hemen ardından, terörizmde yaşanan paradigma değişimine cevap vermek üzere tek bir birleşik komuta yapısının kurulması gerekli görüldü.

Bu kapsamda öncelikle, beyaz saray *İç Güvenlik Ofisi* ve *İç Güvenlik Konseyi* kuruldu. Ofis, ülkeyi terörizmden koruyacak kapsamlı bir ulusal stratejinin uygulanmasını izleyecek ve koordinasyonu sağlayacaktı. Konsey, iç güvenlikle ilgili bakanlardan oluşacak ve Başkana iç güvenlikle ilgili öneriler sunacaktı. Ayrıca Mart 2002'de, iç güvenlikle ilgili konularda Başkana görüş bildirmek üzere, özel sektör temsilcileri, akademisyenler, sivil toplum örgütleri, düşünce kuruluşları, eyalet ve yerel yönetimler ve diğer ilgili kişi ve kuruluşlardan oluşan *İç Güvenlik Danışma Konseyi* oluşturuldu (DHS, 2008, s.4). İç Güvenlik Bakanlığının kurulmasının ardından bu konsey İç Güvenlik Bakanına danışmanlık yapan bir komiteye dönüştürüldü.

18 Haziran 2002'de İç Güvenlik Bakanlığı'nın kurulması için parlamento yasa tasarısı gönderildi. Hemen ardından federal düzeydeki örgütlenmede değişim planlaması yapmak üzere başkanlık bünyesinde bir *Değişim Planlama Ofisi* kuruldu (DHS, 2008, s.6).

Temmuz 2002'de İç Güvenlik Ofisi *İç Güvenlik Ulusal Stratejisi*'ni yayımlandı. Bu strateji üç amacı öngörmekteydi:

- Ülkede terörist saldırıları önlemek,
- Ülkenin terörist saldırılara hedef olmaması için gereken tedvirleri almak,
- Saldırı sonrası zararı azaltmak ve iyileştirmek.

Tasarı, 25 Kasım 2002'de yasalaştı. Yasa, Başkanın Kongreye 60 gün içinde bir *Yeniden Yapılanma Planı* sunmasını öngörüordu. Başkan, yasayı onayladığı aynı gün, bu planı Kongreye sundu.

Bakanlık 24 Ocak 2003'te, yani yasanın onaylanmasından 60 gün sonra çalışmaya başladı. Beş müsteşarlık kuruldu:

- Sınır ve Ulaşım Güvenliği,
- Acil Durum Yönetimi,
- Bilgi Analiz ve Altyapı Muhafaza,

- Yönetim,
- Bilim ve Teknoloji.

2005 yılında bakanlığın yapısı, faaliyetleri ve politikalarının sistematik bir değerlendirmesi olan *İkinci Aşama Gözden Geçirmesi* yapıldı. İki yüz elliden fazla bakanlık çalışanı, federal, eyalet, yerel ve uluslararası düzeyde görüşmelerde bulundu. Elde edilen bulgular ışığında Temmuz 2005'te bakanlığın yeniden yapılanmasını içeren 6 maddelik bir gündem duyuruldu (DHS, 2008, s.16):

- Özellikle afetlerle ilgili hazırlıkları arttırmak,
- Daha iyi bir ulaşım güvenliği sağlamak,
- Sınır güvenliğini güçlendirmek, göçmen konularında reforma gitmek,
- İstihbarat paylaşımını geliştirmek,
- Bakanlığın finansal yönetimi, donanım, insan kaynakları ve bilgi teknolojilerini geliştirmek,
- Görev performansını arttırmak için örgütü yapısını yeniden düzenlemek.

2008 yılına kadar örgüt, 11 kez yeniden yapılandırıldı (DHS, 2008). Bu dinamik örgüt yapısı, terör örgütlerinde ve iç güvenlik alanının etrafındaki çevresel faktörlerde yaşanan değişim gereklerine cevap vermek üzere benimsendi.

### **2010 Türkiye'deki İç Güvenlik Yeniden Yapılanması: Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Kurulması**

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının(KDGM) Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun tasarısı, 11.05.2009 tarihinde Başbakanlık tarafından TBMM'ye gönderilmiş ve 17/2/2010 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek yasalaşmıştır (Resmi Gazete, 04.03.2010).

Kanun tasarısının gerekçe metni, bir buçuk sayfadan ibarettir. Genel gerekçenin ilk paragrafında, "terör olaylarının toplumun huzur ve güvenliğini tehdit eder boyuta geldiği ve buna karşılık terörle mücadelenin *çok yönlü ve uluslararası işbirliği ve dayanışma* içerisinde yürütülmesinin kaçınılmaz olduğu" ön kabullerine yer verilmiştir (TBMM, 2009). Yani yeni düzenlemeye gidilmesinin nedenleri arasında, terör olgusunda meydana gelen değişiklikler ve bu değişikliklere karşılık kontra terör faaliyetlerinde bulunması gereken çok boyutluluk ve uluslararası işbirliği ihtiyacı ortaya konulmaktadır. Aynı paragrafın devamında, terörle mücadelenin İçişleri Bakanlığı'nın görev ve sorumluluk alanında olduğu ve bakanlığın bu görevi Jandarma Genel

Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı aracılığıyla yerine getirdiği tespiti yer almıştır. Gerekçe metninin ikinci paragrafı, konunun özünü ve yeni yapılanmanın amacını ortaya koymaktadır:

Terörle mücadele alanında İçişleri Bakanlığı dışında diğer bazı kurum ve kuruluşlar da çeşitli görevler ifa etmekte, zaman zaman bu alanda **koordinasyon sorunları** yaşanmaktadır. Bu sorunlar, terörle mücadele çerçevesinde alınan kararların uygulanması noktasında zafiyete sebebiyet vermekte, etkin, verimli ve sonuç alıcı çalışmalara engel olmaktadır. Öte yandan terör olaylarının ülke sınırlarını aşan, bütün dünyayı ilgilendiren bir sorun haline gelmesi sebebiyle de bu alanda **uluslararası işbirliğini** zorunlu kılan bir noktaya gelinmiştir (TBMM, 2009).

Bu paragrafta,

İç güvenlik alanında faaliyet gösteren örgütler arasındaki koordinasyon sorunu ve uluslararası işbirliği ihtiyacı vurgulanmaktadır.

Gerekçe metnin üçüncü paragrafında, terörle mücadele konusunda ‘stratejiler geliştirme, planlamalar yapma ve projeler geliştirme’ noktasında, mevcut kurum ve kuruluşların tatmin edici ölçüde hizmet vermediklerine işaret edilmektedir.

Dördüncü paragrafında, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejiler geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere, İçişleri Bakanlığı’na bağlı yeni bir müsteşarlığın kurulması öngörülmektedir.

İlk dört paragrafı bir arada ele almak gerekirse, yeni yapılanmanın gerekçelerini şu şekilde toparlamak mümkündür:

- Terör olgusunda yaşanan değişimler,
- Bu değişimler karşısında terörle mücadelede çok yönlü yaklaşım ihtiyacı,
- Uluslararası işbirliği gerekliliği,
- İç güvenlik örgütleri arasındaki koordinasyonsuzluk sorunu,
- Koordinasyon eksikliğinin doğurduğu örgütsel verimsizlik,
- Terörle mücadelede mevcut örgütsel yapıların, stratejik yaklaşım, plan ve projelendirme noktasındaki yetersizlikleri.

Gerekçe metninde ayrıca, iç güvenlik hizmetleri kapsamında güvenlik birimlerince yürütülen operasyonel faaliyetlerin, yeni Müsteşarlığın ilgi alanına girmediğinin altı da çizilmiştir.

Gerekçe metninin bundan sonraki paragrafları, aslında gerekçeye yönelik değil, kanunla öngörülen düzenlemelere ilişkin bilgiler içermektedir. Örneğin, oluşturulacak



politika ve stratejiler ile alınacak tedbirlere esas olmak üzere, “*ilgili birimlerden stratejik istihbaratın alınması ve değerlendirilmesi amacıyla*” doğrudan müsteşara bağlı bir İstihbarat Değerlendirme Merkezi’nin oluşturulacağından söz edilmesi gibi (TBMM, 2009).

Yeni yapılanmanın amacı kanunun 1.maddesinde: Terörle mücadeleyle ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili örgütler arasında koordinasyonu sağlamak, şeklinde belirtilmiştir (Resmi Gazete, 04.03.2010, Madde 1).

Kanunun 4.maddesiyle, güvenlik kuruluşları ve ilgili kurumlar arasında terörle mücadele alanında gerekli koordinasyonu sağlamak, bu alandaki politika ve uygulamaları değerlendirmek amacıyla, *Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu* oluşturulmuştur. Kurul, İçişleri Bakanı’nın başkanlığında Genelkurmay İkinci Başkanı, Jandarma Genel Komutanı, MİT Müsteşarı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Sahil Güvenlik Komutanından oluşmaktadır. Gerektiğinde diğer kurum ve kuruluş temsilcileri de toplantıya davet edilebilecektir. Kurulun sekretarya görevi KDGM tarafından yürütülecektir (Resmi Gazete, 04.03.2010, Madde 4).

Örgütün, müsteşar, müsteşar yardımcıları ile ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşması öngörülmüştür. Ancak bunun yanında, örgüt yapısına bir esneklik getirmek amacıyla, gerekli görüldüğü takdirde, görevleri ve hizmet süreleri belirtilmek kaydıyla Müsteşarın teklifi ve Bakan’ın onayıyla ‘*Özel İhtisas ve Araştırma Komisyonları*’nın kurulabileceği de öngörülmüştür.

Kanunun 6.maddesinde örgütün görevleri şu şekilde sıralanmıştır:

- Politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek ve bu politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek;
- Güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimlerinden gelen stratejik istihbaratı değerlendirmek ve ilgili birimlerle paylaşmak;
- Gerekli araştırma, analiz ve değerlendirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak;
- Güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak ve bunlar arasında koordinasyonu temin etmek,
- Kamuoyunu bilgilendirmek ve halkla iletişimi sağlamak,
- Uluslararası gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde izlemek ve değerlendirmek,
- İnceleme ve denetleme yapmak ya da yaptırmak (Resmi Gazete, 04.03.2010, Madde 6).

Kanunun 8.maddesine göre, terörle mücadele alanında oluşturulacak politika ve stratejiler ile alınacak tedbirlere esas olmak üzere, ilgili birimlerden stratejik

istihbaratın alınması ve değerlendirilmesi amacıyla doğrudan müsteşara bağlı **İstihbarat Değerlendirme Merkezi** oluşturulmuştur. Merkezde yapılacak analiz ve değerlendirmeler ilgili birimlerle paylaşılacaktır. Maddenin ikinci fıkrasında, merkezde toplanacak istihbarata ilişkin bilgilerin hangi örgütlerden geleceği isim isim sayılmıştır. Bunlar: Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'dır (Resmi Gazete, 04.03.2010, Madde 8).

Kanunun işbirliğini düzenleyen 15.maddesinde örgütün, kanunda belirtilen görevlerin yürütülmesinde, bakanlıklarla diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde çalışacağı ve bu kapsamda müsteşarlık tarafından istenilen her türlü bilgi ve belge isteminin ilgili bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar tarafından gecikmeksizin yerine getirileceği öngörülmüştür (Resmi Gazete, 04.03.2010, Madde 15).

## **11 Eylül Sonrası ABD ve Türkiye İç Güvenlik Yeniden Yapılanmalarının Karşılaştırması**

### **Gerekçe**

Başkan Bush, Amerika'nın yüz yüze olduğu tehditlerin değişen yapısının, çok farklı silahlarla saldırabilecek görünmez düşmanlara karşı ülkeyi koruyacak yeni bir devlet örgütü yapısını gerekli kılmakta olduğundan hareketle yeni bir bakanlık kurulmasını öngörmüştü. Gerekçelerin başında, ABD'nin sahip olduğu örgütlerden hiç birinin tek görevinin iç güvenlik olmadığı ön kabulü vardı. Bu nedenle tek görevi iç güvenlik olan merkezi bir örgütün kurulması gerekli görülmüştü (DHS, 2002a).

Türkiye'de KDGM yapılanmasına gidilmesinin gerekçeleri arasında, terörle mücadelede mevcut örgütsel yapıların, stratejik yaklaşım, plan ve projelendirme noktasındaki yetersizlikleri sıralanmakla birlikte, tek görevi iç güvenlik olan bir örgüte duyulan ihtiyaç ortaya konulmamıştır (TBMM, 2009). Mevcut iç güvenlik yapılanması içerisinde eksikliklerin giderilerek sistemin işler hale getirilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye'de, iç güvenlikten sorumlu ana örgüt İçişleri Bakanlığı olmakla birlikte, bu örgütün iç güvenlik dışında da iller idaresi, mahalli idareler, dernekler, nüfus ve vatandaşlık işleri gibi pek çok farklı alanda görev ve sorumluluklarının bulunduğu bilinmektedir.

Bu açıdan bakıldığında, ABD'deki yapılanmanın temel gerekçesi olan iç güvenlikten sorumlu tek bir örgüt çatısı kurma düşüncesinin, Türkiye'deki yapılanma girişimde yer almadığı ve bu noktada her iki yapılanmanın ayrıştığı söylenebilir.

### **Amaçlar**

ABD'nin yeni iç güvenlik yapılanmasının amaçları yasa gerekçesine göre, yeni terör tehdidine karşı durabilecek bir örgüt oluşturmak, iç güvenlikle ilgili örgütleri bir çatı altında birleştirmek, istihbarat sağlama ve paylaşma konusundaki sorunları ortadan kaldırmak, terörle mücadele alanına, tüm kamusal örgütler ile özel sektör ve halkı da katarak yeni ve etkin bir yapı oluşturmak ve bu sayede ülkeyi terörist saldırılardan korumak ve ayrıca terör olayları dışında olmasına karşın, tıpkı terör gibi ülkede büyük yıkım ve kayıplara neden olan doğal veya insani olaylara karşı ilk yardım ve normale dönme faaliyetlerini etkinleştirmek, şeklinde özetlenebilir (DHS, 2002b).

Türkiye'deki yeni yapılanmanın amaçları, Kamu Düzeni Ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1.maddesinde, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili örgütler arasında koordinasyonu sağlamak, olarak belirtilmiştir (Resmi Gazete, 04.03.2010).

Her iki düzenlemenin hareket noktası aynı olmakla beraber, Türkiye'deki yapılanmada ABD'dekinin aksine iç güvenlikle ilgili örgütleri tek çatı altında toplama düşüncesi olmadığı, terörle mücadelede özel sektör ve halkın katılımını amaçlayan bir yapı geliştirilmediği, genel olarak örgütler arasında koordinasyon sorunlarını çözme amacı güderken, özel olarak istihbarat sağlama ve paylaşma konusundaki sorunları ortadan kaldırma şeklinde bir amacının bulunmadığı ve doğal ve insani afetlerle ilgili bir amaç taşımadığı söylenebilir.

### **Görevler**

ABD'deki İç Güvenlik Bakanlığı'nın görevleri, 2002 tarihli yasanın 101.maddesinde sıralanmıştır. Bunlar: Ülke içinde terörist saldırıları önlemek, ülkenin terör saldırılarına hedef olma riskini azaltmak, ülkede gerçekleşen bir terörist saldırı sonrasında hasarı en aza indirmek ve yaraları sarmaya yardım etmek, bakanlığa devredilen bütün örgütlerin görevlerini yürütmek, doğal ve insan yapısı kriz ve acil durum planlamasında odak rolü oynamak, bakanlık içindeki bölüm ve ajansların iç güvenlik dışındaki işlevlerinin ihmal edilmemesini sağlamak, iç güvenliği sağlama adına ülkenin ekonomik gücünü zayıflatmamak, yasadışı uyuşturucu kaçakçılığı ile terör arasındaki bağlantıyı takip etmek, bu bağlantıyı azaltmaya çalışmak ve önlemektir (DHS, 2002b).

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı'nın görevleri, kanunun 6.maddesinde sıralanmıştır. Bunlar: Politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek ve bu politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek; güvenlik kuruluşları ve istihbarat birimlerinden gelen stratejik istihbaratı değerlendirmek ve ilgili birimlerle paylaşmak; gerekli araştırma, analiz ve değerlendirme çalışmaları yapmak veya yaptırmak; güvenlik kuruluşlarına ve ilgili kurumlara stratejik bilgi desteği sağlamak ve bunlar arasında koordinasyonu temin etmek; kamuoyunu bilgilendirmek ve halkla iletişimi sağlamak; uluslararası gelişmeleri Dışişleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarla işbirliği içinde izlemek

ve değerlendirmek; inceleme ve değerlendirme yapmak ya da yaptırmak (Resmi Gazete, 04.03.2010) şeklindedir.

Her iki düzenlemeyi karşılaştırdığımızda göze çarpan farklılıklar şu şekilde özetlenebilir:

ABD'deki iç güvenlik yapılamasına ilişkin düzenlemede, yeni örgütün görevlerinin en başında, "ülkedeki terörist saldırıları önlemek" görevinin olduğu açıkça ortaya konulmuştur. Zaten yeni yapılanmaya gidilmesinin en temel sebepleri arasında da, iç güvenlikten ve ülkeyi terörden korumaktan sorumlu tek bir örgütün bulunmayışı yer almaktaydı. Türkiye'deki yeni yapılanmanın görevleri arasında ise, "terörist saldırıları önlemek" temel görevi, açıkça ortaya konulmamaktadır. Bunun yerine, politika, strateji vs. belirlemek, istihbarat analizi ve paylaşımı, örgütler arasında koordinasyonu sağlamak gibi, temel göreve yönelik yan görevler sıralanmıştır.

Yine ABD'deki düzenlemede, sadece terör saldırıları öncesinde yapılacaklar değil, aynı zamanda saldırı sonrasında yapılacaklara ilişkin işler de görev olarak örgüte verilmiştir. Türkiye'deki yeni yapılanmada, saldırı sonrası durumlarla ilgili bir görev yer almamaktadır.

Hatta bunun da bir adım ötesinde ABD'de, doğal veya insan yapısı diğer kriz ve acil durumlarda da yeni örgüte odak olma görevi verilmiştir. Türkiye'deki yeni yapılanmada, doğal afet ve diğer acil durumlarla ilgili bir görev yer almamaktadır.

### **Örgüt Yapısı**

ABD İç Güvenlik Bakanlığında beş adet müsteşarlık kurulmuştur. Bunlar: Sınır ve Ulaşım Güvenliği, Acil Durum Yönetimi, Bilgi Analiz ve Altyapı Muhafaza, Yönetim, Bilim ve Teknoloji'dir.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığında, Planlama, Koordinasyon ve Sosyal Destek Daire Başkanlığı, Araştırma-Geliştirme Daire Başkanlığı, İletişim Daire Başkanlığı ve Dış İlişkiler Daire Başkanlıkları oluşturulmuştur.

Faaliyet konularına bakıldığında, ABD'deki sınır ve ulaşım güvenliği, acil durum yönetimi, altyapı muhafaza, bilim ve teknoloji gibi çalışma alanlarının, Türkiye'deki yapıda öngörülmediği dikkat çekmektedir. Bu durumun, her ne kadar iki yapılanmanın düzeyinden yani birinin bakanlık diğerinin ise müsteşarlık olmasından kaynaklanabileceği düşünülse de, sınır ve ulaşım, bilim ve teknoloji güvenliği gibi faaliyet alanlarında kapsayıcı bir strateji ortaya koyabilmenin yolu, özel olarak bu konuda çalışma yürüten örgütsel birimlerin varlığını gerektirir.

Örneğin “*Bilgi Analizi ve Altyapı Muhafaza Müsteşarlığı*”nın sorumluluk alanına baktığımızda:

Federal hükümet, eyalet, yerel yönetimler ve özel sektör kuruluşlarından güvenlik bilgisini, istihbarat ve diğer bilgileri almak, analiz etmek ve bu bilgileri, terörist tehditlerin çapını ve niteliğini belirlemede kullanmak,

Kilit kaynakların ve kritik tesislerin terör riskini değerlendirmek ve bu değerlendirmeleri, bakanlık ve diğer ilgili örgütler tarafından koruyucu önlemlerin alınması ve çalışmaların yapılabilmesi için paylaşmak,

Bakanlığın gereksinimi olan bilgilerin diğer örgütlerden zamanında ve etkili bir şekilde elde edilmesini sağlamak,

Enerji üretim, dağıtım, bilişim, iletişim, finans, acil durum haberleşme ve bunları destekleyen fiziksel yapılar gibi kritik tesisleri korumak için kapsamlı bir ulusal program geliştirmek,

Bunların korunması için ilgili örgütlere önlemlere ilişkin önerilerde bulunmak (DHS, DHS, 2002b, Madde 201d), yer almaktadır.

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’nın örgüt yapısında, kritik tesisler veya altyapı muhafaza şeklinde görevli olan bir birim bulunmamaktadır. Ancak bilgi analizi noktasında, *İstihbarat Değerlendirme Merkezi* adıyla bir birim oluşturulmaktadır. Bu birimin işlevi, ABD’deki yapıyla benzeşse de, kapsam bakımından önemli bir fark bulunmaktadır.

İstihbarat Değerlendirme Merkezine gelecek istihbari bilgilerin hangi örgütlerden geleceği isim isim sayılmıştır. Bunlar: Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü’dür. Oysa ABD’deki İç güvenlik Bakanlığı’nda öngörülen yapı içerisinde bilgi akışı, federal hükümet, eyalet, yerel yönetimler ve özel sektör kuruluşlarından oluşan çok daha geniş bir yelpazeden sağlanmaktadır. Bunun altında yatan temel mantık, sınır ve yöntem tanımayan küresel yeni terör anlayışına karşı, tüm ülkenin kamu ve özel bütün örgütleriyle, terörle mücadele alanında yerlerini almaları ve sorumluluklarını yerine getirmeleri anlayışına dayanmaktadır.

İç Güvenlik Bakanlığı bünyesinde, “*Sınır ve Ulaştırma Güvenliği Müsteşarlığı*” kurulmuştur. Kanununun 402.maddesinde bu birimin sorumluluğu: Teröristlerin ve eşyalarının ülkeye girişini önlemek; sınırların, iç suların, limanların, terminallerin ve hava, kara ve deniz ulaşım sistemlerinin güvenliğini sağlamak; gümrük rejimini uygulamak; göçmen rejimini uygulamak (DHS, 2002b, Madde 402), şeklinde özetlenebilir.

Türkiye’deki yeni yapılanmada, sınır ve ulaştırma alanında oluşturulmuş bir birim bulunmamaktadır. Ayrıca, Gümrük Müsteşarlığı, iç güvenlikle ilgili örgütler

arasına alınmayıp, bu nedenle Terörle Mücadele Yüksek Kurulu'na da dahil edilmemiştir.

İç Güvenlik Bakanlığı Yasasının 9.bölümü, *Ulusal İç Güvenlik Konseyi*'ne ayrılmıştır. Konseyin temel işlevi, ABD Başkanına iç güvenlikle ilgili öneriler sunmaktır. Konseyin üyeleri, Başkan, Başkan Yardımcısı, İç Güvenlik Bakanı, Savunma Bakanı, Adalet Bakanı ve başkan tarafından uygun görülecek diğerleridir (DHS, 2002b, Madde 902).

Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda da benzer bir düzenleme yer almaktadır. Güvenlik kuruluşları ve ilgili örgütler arasında terörle mücadele alanında gerekli koordinasyonu sağlamak, bu alandaki politika ve uygulamaları değerlendirmek amacıyla, *Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu* oluşturulması öngörülmüştür (Resmî Gazete, 04.03.2010, Madde 4). Kurul, İçişleri Bakanı'nın başkanlığında Genelkurmay İkinci Başkanı, Jandarma Genel Komutanı, MİT Müsteşarı, Adalet Bakanlığı Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarı, Emniyet Genel Müdürü ve Sahil Güvenlik Komutanından oluşmaktadır. Gerekliğinde diğer kurum ve kuruluş temsilcileri de toplantıya davet edilebilecektir.

ABD'de ayrıca, İç Güvenlik Bakanlığı kurulmadan önce, 21 Mart 2002'de, "*İç Güvenlik Danışma Konseyi*"i adı altında bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurulun adı bakanlığın kurulmasından sonra *İç Güvenlik Danışma Kurulu* olarak değiştirilmiştir. Bu kurulda özel sektör, akademisyenler, hizmet örgütleri, ARGE kuruluşları, NGO'lar, eyalet ve yerel yönetimler ve diğer ilgililer de yer almaktadır. İç güvenlik yönetimine daha geniş bir perspektiften bakabilmeyi mümkün kılan böylesine bir oluşuma, Türkiye'deki yapılanma içerisinde rastlanılmamıştır.

ABD'deki düzenlemenin 15.bölümünde, "*Yeniden Yapılanma Planı*"na yer verilmiştir. Buna göre tasarının yasalaşmasından itibaren 60 gün içinde ABD Başkanının Kongreye, bakanlığa transfer olacak örgütler, personel, eşya ve diğer örgütsel yapılanmalarla ilgili bir yeniden yapılanma planı sunması öngörülmüştür (DHS, 2002b, s.1502). Bu planda, yeni yapılanmaya geçiş sürecindeki değişim yönetimi uygulama takvimi yer almaktadır. Yani getirilen düzenlemelerin bütünü aynı tarihte yürürlüğe sokulmamış, bu çok yönlü ve kapsamlı örgütsel birleşme ve değişme süreci planlı bir takvime bağlanarak, süreç aşamalandırılmıştır.

Türkiye'deki yapılanma içerisinde böylesi bir yeniden yapılanma planlamasına ve de sürecine yer verilmemiştir. Ancak bu, her iki yapısal düzenleme arasındaki çok önemli bir farktan kaynaklanmaktadır. O da, ABD'deki uygulamada, iç güvenlikle ilgili yirmi iki örgüt tek bir yeni yapı içinde birleştirilirken, Türkiye'deki yapılanmada, böylesi bir örgütsel birleşme uygulaması bulunmamaktadır. Türkiye'deki yapılanma bütünüyle tek merkezden politika ve strateji geliştirmeye ve ilgili örgütler arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamaya yöneliktir.

Bu noktada, DPT tarafından hazırlanan 8.Beş yıllık Kalkınma Planı'nın Özel İhtisas Raporunda, güvenlik hizmeti gören kuruluşların yeniden yapılanmasının programlı olarak bir takvime bağlanması ve bu takvim uyarınca aksatılmadan ve etkin bir şekilde yürütülmesinin yararlarından söz edildiği akla gelmektedir(DPT, 2001b, s.38). Aşamalı değişim önerisi, Türkiye'deki iç güvenlik yapılanmalarında da göz ardı edilmemesi gereken bir yöntemdir.

### **Uygulama**

ABD Başkanı, yeni iç güvenlik bakanlığının kurulmasıyla ilgili *yasa teklifini* kongreye sunmasının ardından yeni bakanlığın kuruluşuna hazırlık yapmak üzere federal hükümet içinde değişim yönetimi planlaması yapmak için *Değişim Planlama Ofisi* kurmuştur.

Bu oluşum, değişim yönetimi açısından son derece önem taşıyan bir yapılanmadır. Böylesine önemli ve de büyük çaptaki bir örgütsel değişimin başarılı bir şekilde yürütülmesi düşüncesiyle bir birim oluşturulmakta ve bu birime, belirli bir aşamaya kadar, değişim sürecini planlama ve yürütme görevi verilmektedir. Ofisin personeli, kurulması planlanan İç Güvenlik Bakanlığı'nın içerisinde yer alacak örgütlerden görevlendirme yoluyla sağlanmış kritik personellerdir. Bu sayede, söz konusu yapılanmanın içerisinde yer alacak güvenlik örgütlerinin, değişim süreci içerisinde yer alması da sağlanmış olmaktadır.

Böylelikle, değişim yaklaşımlarının en önemli vurgularından biri olan, örgüt çalışanlarının değişim hakkında görüşlerinin alınması ve mümkünse değişim sürecine katılması koşulları bir şekilde gerçekleşmiş olmaktadır.

KDGM yapılanmasında, değişimi yönetecek böylesi bir değişim ekibinin oluşturulması şeklindeki bir düzenleme bulunmamaktadır.

### **Tartışma**

ABD'de 11 Eylül terör olaylarının hemen ardından girilen yeniden yapılanma çalışmalarıyla, yeni iç güvenlik yapılanması şekillendirilmeye başlanmıştır. İç güvenlikle ilgili muhtelif görevleri olan yirmiden fazla federal örgüt, tek bir İç Güvenlik Bakanlığı çatısı altında birleştirilmiştir. Bu çatı altına alınmayıp eski konumlarında çalışmalarını sürdüren, FBI, CIA gibi örgütlerin de söz konusu yeni yapıyla en uygun şekilde entegrasyonunun sağlanmasına yönelik tedbirler alınmıştır.

Türkiye'de de, terörle mücadeleyle ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili örgütler arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla 2010 yılında Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuştur.

Bu makalede her iki iç güvenlik yapılanmasının gerekçe, amaç, görev, örgüt yapısı ve uygulama açılarından kısa bir karşılaştırması yapılmıştır.

Buna göre öncelikle, ABD’deki yapılanmanın temel gerekçesi olan ve yeni iç güvenlik paradigmasının belkemiğini oluşturan “*İç Güvenlikten Sorumlu Tek Bir Örgüt Çatısı Kurma Düşüncesi*”nin, Türkiye’deki yapılanma girişimde yer almadığı ve bu noktada her iki yapılanmanın ayrıştığı göze çarpmıştır.

Türkiye’deki yapılanmada iç güvenlik örgütleri bağlı kuruluşlar şeklinde İçişleri Bakanlığı çatısı altında bulunmakla birlikte, hem bu örgütlerden Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının askeri yapılarından ötürü aynı zamanda askeri hiyerarşiye de bağlı olmaları, ve hem de İçişleri Bakanlığı’nın yerel yönetimler, nüfus ve vatandaşlık, dernekler gibi farklı pek çok faaliyet alanında da sorumluluklarının bulunması, iç güvenlikten sorumlu tek bir örgüt düşüncesiyle örtüşmemektedir.

İç güvenlikte, her düzeydeki kamusal ve özel örgütler ile halkın da katılımını amaçlayan bir yapının oluşturulması noktasında, ABD’deki örgütsel yapılamada pek çok unsura yer verildiği bilinmektedir. Bunlardan birisi, İç Güvenlik Bakanlığı’nda öngörülen yapı içerisinde bilgi akışının, federal hükümet, eyalet, yerel yönetimler ve özel sektör kuruluşlarından oluşan geniş bir yelpazeden sağlanıyor olmasıdır. Oysa Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’na gelecek istihbari bilgilerin hangi örgütlerden geleceği isim isim sayılarak sınırlandırılmıştır. Bunlar: Genel Kurmay Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı, MİT Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü’dür. Burada değil halkın veya özel sektör kuruluşlarının, pek çok kamusal örgütün bilgi akışına dahi imkan verilmemiştir.

Burada yatan temel mantığın, toplumun farklı kesimlerinden gelecek bilgilerin doğrudan değil de yukarıda sayılan örgütlerin hazinesinde toplanıp süzülükten sonra müsteşarlığa aktarılması şeklinde bir düşünce olduğu bir an için varsayılsa bile, müsteşarlığa iletilmesi gereken bilgilerin “stratejik istihbarat” gibi daha önce tanımlanmamış içeriği belirsiz bir kavramla sınırlandırılmış olması, bu varsayımı geçersiz kılmaktadır. Kısaca yeni kurulan örgüte, bilgi ve istihbarat akışı yapılan düzenlemeyle bilinçli olarak sınırlandırılarak örgütün etkinliği azaltılmıştır. Bu sonucun ortaya çıkmasında, iç güvenlik ve istihbarat örgütlerinin iç güvenlik alanındaki kendi örgütsel konumlarını koruma güdüsü veya kaybetme endişesinin payı olduğu düşünülmektedir.

ABD’de toplumun katılımına imkan veren yapısal unsurlardan bir diğeri de, daha İç Güvenlik Bakanlığı kurulmadan önce, “*İç Güvenlik Danışma Konseyi*”i adı altında bir kurulun oluşturulmuş olmasıdır. Bu kurulda özel sektör, akademisyenler, hizmet örgütleri, ARGE kuruluşları, NGO’lar, eyalet ve yerel yönetimler ve diğer ilgililer de yer almaktadır. İç güvenlik yönetimine daha geniş bir perspektiften bakabilmeyi mümkün kılan böylesine bir oluşuma, Türkiye’deki yapılanma içerisinde yer almamıştır. Halbuki bu tür bir yapılanma terör ve iç güvenlik konularına daha geniş bir perspektiften daha kapsayıcı bir bakış açısı kazandırmanın ötesinde, aynı zamanda demokratik kültüre de önemli katkıları olacak bir yaklaşımın ifadesi olarak da algılanacaktır.



ABD İç Güvenlik Bakanlığı'nın örgütsel yapılaşma sürecinin bilimsel olarak yürütüldüğü, bu maksatla değişim yönetimi yaklaşımları doğrultusunda bir “*Değişim Planlama Ofisi*” kurulduğu ve “*Yeniden Yapılanma Planı*”na yer verdiği görülmektedir. Bu plan ile değişim bir takvime bağlanarak, getirilen düzenlemelerin bütünü aynı tarihte yürürlüğe sokulmamış, bu çok yönlü ve kapsamlı örgütsel birleşme ve değişme süreci planlı bir takvime bağlanarak, süreç aşamalandırılmıştır. Türkiye'deki yapılanma içerisinde böylesi bir değişim ekibine, yeniden yapılanma planlamasına ve de sürecine yer verilmemiştir.

Faaliyet konularına bakıldığında, ABD'deki sınır ve ulaşım güvenliği, acil durum yönetimi, altyapı muhafaza, bilim ve teknoloji gibi çalışma alanlarının, Türkiye'deki yapıda öngörülmediği dikkat çekmektedir.

Yine dikkat çeken ne önemli farklılıklardan biri de, ABD'deki düzenlemede sadece terör saldırıları öncesinde yapılacaklar değil, aynı zamanda saldırı sonrasında yapılacaklara ilişkin işler de görev olarak örgüte verilmişken, Türkiye'deki yeni yapılanmada, saldırı sonrası durumlarla ilgili bir görev örgütün görev alanında yer almamıştır. Hatta bunun da bir adım ötesinde ABD'de, doğal veya insan yapısı diğer kriz ve acil durumlarda da yeni örgüte odak olma görevi verilmiştir. Türkiye'deki yeni yapılanmada, doğal afet ve diğer acil durumlarla ilgili bir görev bulunmamaktadır.

### **Sonuç**

11 Eylül olayları, dünyada geçerli güvenlik paradigmasını önemli ölçüde değiştirmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan ve yeni bir kavram olan “*İç Güvenlik Yönetimi*” kavramı, ülke sınırları içindeki güvenliği, daha çok sınırlar dışındaki düşmanlara ve özellikle de diğer devletlere yönelik güvenlik algılaması şeklinde olan “*Ulusal Güvenlik*” bağlamından ayrı ve özel olarak ele almaya başlamıştır.

İç güvenlik yönetimindeki göze çarpan en temel vurgulardan biri, toplumun her kesiminin iç güvenlik alanında sorumluluklarının olduğu ve toplumun her kesimi dahil edilmeden yapılacak mücadelenin iç güvenliği sağlamada yeterli olamayacağı varsayımından hareketle, iç güvenlik alanının genişletilmesi yönündedir. Bu alana, her düzeydeki federal örgütünün yanında, eyalet ve yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, ARGE ve özel sektör kuruluşlarının da dahil edilmesi esastır.

İç güvenlik yönetimindeki diğer temel vurgu ise, iç güvenlik örgütleri ve iç güvenlikle ilgili örgütler ile toplumun diğer kesimlerinin iç güvenlikle ilgili parçalı faaliyetlerini ve katkılarını en üst düzeyde işbirliği ve koordinasyon içinde bir koro edasında tek merkezden yönetebilecek, sadece iç güvenlikten sorumlu en uygun örgütsel yapılanmanın sağlanması gerekliliğidir.

Bu iki açıdan bakıldığında, ABD'deki iç güvenlik yapılanması ile Türkiye'deki iç güvenlik yeniden yapılanmasının birbirinden farklılaştığı görülmektedir. ABD'de toplumun mümkün olduğunca dahil edildiği geniş bir iç güvenlik alanı ve doğrudan

veya dolaylı iç güvenlikle ilgili örgütlerin çoğunu bünyesine alan sadece iç güvenlikten sorumlu bakanlık düzeyinde bir örgüt yapısı oluşturulmuşken Türkiye’de, içinde iç güvenlik örgütleri dışında sadece bir iki örgütün daha yer bulabildiği dar kapsamlı bir iç güvenlik alanı ile mevcut iç güvenlik çatısının kemikleşmiş yapısına hiç dokunmadan sadece strateji belirleme ve koordinasyon sağlama amacıyla bir nevi ARGE kuruluşu şeklinde oluşturulmuş müsteşarlık düzeyinde bir örgüt yapılanması öngörülmüştür.

Her iki örgütün kuruluş amaçları ve devlet örgütü içindeki örgütsel düzeyleri şüphesiz ki birbirinden farklıdır. Bu nedenle ne bir birine tıpatıp benzemesi bir gereklilik, ne de aralarındaki farklılıklar bir eksiklik olarak öne sürülebilir. Ancak şu var ki, yeni iç güvenlik paradigmasının belkemiğini oluşturan “iç güvenlik yönetimi” kavramının içi, önemli ölçüde 11 Eylül sonrası ABD’de yaşanan yeniden yapılanmada şekillenmiştir. Bu nedenle, iç güvenlik kavramının, aynı zamanda örgütsel bir yeniden yapılanma ile birlikte hayat bulduğunu söylemek yanlış olmasa gerektir. Çünkü çıkış yeri olan ABD’de bu kavram, “*İç Güvenlik Bakanlığı*” adıyla oluşturulan yeni örgütsel yapılanmaya da adını vermiştir.

11 Eylül sonrası ABD iç güvenlik yeniden yapılanması ve bu yapının içerdiği temel öğeler, 21.yüzyıl iç güvenlik paradigmalarına yön verecek gibi görülmektedir. Bu nedenle bu çalışmada, ABD’deki ve Türkiye’deki yakın tarihli iç güvenlik yeniden yapılanmalarının karşılaştırmasından hareketle, yeni iç güvenlik yönetimi kavramının içeriğine ilişkin bir bakış açısı sunarak yazına katkıda bulunmak ve aynı zamanda Türkiye’de bundan sonra girişilecek iç güvenlik yeniden yapılanmalarına ışık tutmak amaçlanmıştır.

### Kaynaklar

Bal, İ. (2006), “Küresel Çağ: Güvenlik, Tehdit ve İstihbaratın Değişen Seyri”, *Cumhuriyet Strateji*, 9 Ocak 2006.

Brown, S. L. & K. M. Eisenhardt (1997), “The art of continuous change: linking complexity theory and time pace devolution in relentlessly shifting organizations”, *Administrative Science Quarterly*, c.42, S.1, ss.1–34.

Bush, G. (2001) Address to a Joint Session of Congress and the American People, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, (Erişim: 06.04.2011)

Crenshaw, M. (2000), “The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21st Century”, *Political Psychology*, c.21, S.2, ss.405-420.

DHS(Department of Homeland Security) (2002), The National Strategy For Homeland Security, [http://www.dhs.gov/xfoia/publication\\_0005.shtm](http://www.dhs.gov/xfoia/publication_0005.shtm), (Erişim:29.03.2011)

DHS(Department of Homeland Security) (2002a), *Proposal to Create the Department of Homeland Security*, June 2002, [http://www.dhs.gov/xabout/history/publication\\_0015.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/history/publication_0015.shtm), (Erişim:18.12.2009).

DHS(Department of Homeland Security) (2002b), *Homeland Security Act of 2002*, [http://www.dhs.gov/xabout/laws/law\\_regulation\\_rule\\_0011.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/laws/law_regulation_rule_0011.shtm), (Erişim:18.12.2009).

DHS(Department of Homeland Security) (2008), *Brief Documentary History of the Department of Homeland Security 2001 – 2008*, [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/brief\\_documentary\\_history\\_of\\_dhs\\_2001\\_2008.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/brief_documentary_history_of_dhs_2001_2008.pdf), (Erişim:12.12.2009).

DHS (2005), Department Six-point Agenda, [http://www.dhs.gov/xabout/history/editorial\\_0646.shtm](http://www.dhs.gov/xabout/history/editorial_0646.shtm), (Erişim:29.03.2011)

Dilmaç, S., & M. Erkan (2006), *Devlet Güvenliği Terörizm ve İstihbarat (1.Basım)*, Ankara: EGM Yayınları.

DPT(Devlet Planlama Teşkilatı) (2001b), “Güvenlik hizmetlerinde etkinlik özel ihtisas komisyonu raporu”, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara.

Erkmen, S. (2001), “11 Eylül 2001: Terörizmin Yeni Miladı”, *Stratejik Analiz Dergisi*, Ekim 2001, S.18, ss. 5.

Murphy, S. D. (2002), “Terrorist Attacks on World Trade Center and Pentagon”, *The American Journal of International Law*, c. 96, S.1., ss. 237-255.

Noftsinger, J. B., K. F. Newbold, J. K. Wheeler (2007), *Understanding Homeland Security Policy, Perspectives and Paradoxes*, New York: Palgrave Macmillan.

Pillar, P. (2001), *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Washington D.C: Brookings Institution.

Resmi Gazete (18.06.1947), *İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun*

Resmi Gazete (23.02.1985), *İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, S.18675

Resmi Gazete (04.03.2010), *Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun*, S.27211

Sauter, M. A. & J. J. Carafano (2005), *Homeland Security: a Complete Guide to Understanding, Preventing, and Surviving Terrorism*, New York, NY: McGraw- Hill.

Seiple, C. (2002), "The New Protracted Conflict: Homeland Security Concepts and Strategy", *Orbis*, Spring 2002, c.46, S.2, ss.259-273.

TBMM (2009), *Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*, <http://www.tbmm.gov.tr>, (Erişim: 14.12.2009).

U.S. Commission on National Security/21st Century (2001), *Road map for national security: Imperative for change*, <http://govinfo.library.unt.edu/nssg/phaseiii/fr.pdf>, (Erişim: 12.12.2009).

Yılmaz, S. (2006), *21.Yüzyılda Güvenlik ve İstihbarat (1.Basım)*, Ankara: Alfa Yayınları.

9/11 Commission Report (2004), <http://govinfo.library.unt.edu/911/report/index.htm>, (Erişim: 07.04.2011)