

Geliş Tarihi / Received : 10.05.2022 / 05.10.2022

Kabul Tarihi / Accepted : 21.06.2022 / 06.21.2022

Araştırma Makalesi - Research Article

DOI: <https://www.doi.org/10.55580/oguzhan.1114951>

## İSTİHBARATIN DENETİMİ: KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ

### OVERSIGHT OF INTELLIGENCE: A COMPARATIVE ANALYSIS

Ahmet ATEŞ<sup>a</sup>

**ÖZ:** İstihbarat örgütlerinin denetimi tehdit parametreleri ve içinde buldukları kurumsal kültürün yanı sıra ülkelerinin rejim türüne göre de şekillenmektedir. Bu makalede, kapsamlı bir literatür taraması ve ilgili açık kaynak istihbarat dokümanlarının incelenmesi gerçekleştirilerek demokrasiler ve otoriter rejimlerde gerçekleştirilen istihbaratın denetimi karşılaştırmalı olarak analiz edilmiştir. Yapılan çalışma sonucunda demokratik ve otoriter rejimlerde istihbaratın denetiminin temel olarak iki noktada farklılık gösterdiği tespit edilmiştir. Bunlar amaç farklılığı ve denetim mekanizması farklılığıdır. Amaç farklılığı noktasında demokratik ve otoriter rejimler arasındaki en temel ayrımı yasalara uygunluk denetimi ve toplum/rejim güvenliği amacı oluşturduğu sonucuna varılmıştır. Demokratik ülkelerde istihbarat denetimi, gerçekleştirilen faaliyetlerin kişisel haklar, ulusal ve uluslararası hukuka uygunluğunun incelenmesini içermekteyken, bu durumun otoriter rejimlerde sembolik bir süreci ifade ettiği tespit edilmiştir. Demokratik ve otoriter rejimlerdeki amaç farklılığından kaynaklanan pratiklerin kurumsallaşması sonucu denetim mekanizmalarının etkinliğinin de farklılaştığı sonucuna varılmıştır. Bu bağlamda, günümüzde demokrasilerin daha etkin ve kurumsal istihbarat denetim mekanizmalarına sahip olduğu tespit edilmiştir. Aradaki farkı oluşturan unsurların ise etkin denetim yetkisi ve sivil kontrol ile uzmanlaşma olduğu belirlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler :** *İstihbarat, Denetim, Demokrasi, Otoriter Rejimler.*

**ABSTRACT:** The oversight of intelligence organizations is determined by the threat parameters and the institutional culture they belong to, and the regime types of the countries. This article comparatively analyses intelligence oversight in democracies and authoritarian regimes with a comprehensive literature review and an examination of the relevant open-source intelligence documents. As a result of the study, it has been found that the oversight of intelligence in democratic and authoritarian regimes differs mainly in two points. These are the difference of purpose and the difference of oversight mechanisms. It concludes that the most fundamental distinction between democratic and authoritarian regimes in terms of purpose difference is the oversight of compliance with the law and the purpose of society/regime security. While intelligence oversight in democratic countries includes examining the compliance of the activities with individual rights, national and international law, this situation represents a symbolic process in authoritarian regimes. The article also reveals that the effectiveness of oversight mechanisms varies due to the institutionalization of the practices arising from the difference in purpose in democratic and authoritarian regimes. In this regard, the article also demonstrates that democracies today have more effective and institutional intelligence oversight mechanisms. It argues that the factors that make up the difference are effective oversight authority, civilian control and specialization.

**Keywords:** *Intelligence, Oversight, Democracy, Authoritarian Regimes.*

<sup>a</sup> Öğr. Gör. Dr., Iğdır Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü, ahmet.ates@igdir.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-5184-7701>

## 1. GİRİŞ

İstihbarat örgütleri, ülkelerinin ulusal güvenliğini sağlamak bağlamında, açık ve örtülü olarak çeşitli faaliyetlerde bulunmaktadır. Gerçekleştirilen faaliyetler ve daha da önemli olarak elde edilen bilgi ve istihbarat mesleğin doğası gereği gizlilik içermektedir. Bu durum istihbarat örgütlerinin denetimini diğer kamu kuruluşlarından ayrı bir yere koymaktadır. Diğer bir deyişle, gizlilik ihtiyacı kaynaklı olarak istihbarat örgütlerinin denetimi kendine has unsurlar içermektedir. Bu unsurlar temel olarak iki başlık altında toplanabilir. İlk unsur özgürlük ve güvenlik ikilemi olarak açıklamak mümkündür. Ulusal güvenlik kapsamında gerçekleştirilen istihbarat faaliyetlerinin doğası gereği gizlilik içermesi, siyasi karar alıcılar ve kamuoyu nezdinde, gerçekleştirilen faaliyetlerin kişisel özgürlükler ile ulusal ve uluslararası hukuka uygunluğu konusunda şüphe uyandırabilmektedir. Bu sebeple, istihbarat denetimi hem bu özgürlük ve güvenlik dengesinin kurulması hem de gerçekleştirilen faaliyetlerin ulusal ve uluslararası hukuka uygunluğunun kontrol edilmesi açısından elzemdir (Gill, 2012, s.218; Wegge, 2017, s.687). İkinci unsur ise istihbarat örgütlerinin kamu yararı açısından etkinliğinin sorgulanması gerekliliğidir. Doğası gereği gizli faaliyetler gerçekleştiren istihbarat örgütlerinin etkinliği ve kaynakları verimli kullanıp kullanmadığı istisnai bir istihbarat fiyaskosu ve ardından gerçekleşen istisnai denetim olmadıkça kamuoyu tarafından bilinmemektedir (Podbregar vd., 2013, s.118). Aynı şekilde, politik karar alıcıların istihbarat örgütlerinin etkinliği konusunda tam ve yeterli bilgiye sahip olacağını savunmak abesle iştir.

Bahsedilen iki unsur temelinde, resmi istihbarat denetim mekanizmalarının oluşturulmasının ilk adımları 1970'li yıllarda İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) atılmıştır. Gill (2017, s.14), istihbarat denetimi konusunda yaşanan bu ivmeyi Avrupa ve Güney Amerika'da yaşanan liberalleşme trendi ve batı demokrasilerinde aynı dönemde yaşanan kişisel özgürlükler ile ilgili krizler ile açıklamıştır. Kurulan yeni mekanizmalara örnek olarak 1976 yılında kurulan Amerikan Senatosu'nun istihbarat denetim komitesi (*Select Committee on Intelligence*) ve 1977 yılında kurulan Temsilciler Meclisi daimi istihbarat denetim komitesi (*The House Permanent Select Committee on Intelligence*) verilebilir (Ott, 2003, s.75). 1970'lerden günümüze kadar olan süreçte ise istihbarat denetim mekanizmaları yaygınlaşmış ve her ülkede benzer yapılar hayata geçirilmiştir. Ancak, bir ülkede istihbarat denetim mekanizmasının varlığı etkili bir istihbarat denetimi olduğuna kesin olarak işaret etmemektedir.

Her ülke kendi tehdit parametreleri, kurumsal kültürleri ve güvenlik ihtiyaçları çerçevesinde istihbarat örgütlenmesini oluşturmuş ve denetim sürecini bu faktörlere göre belirlemiştir. Ancak, etkili bir denetimin olmasında ülkelerin rejim türü çok önemli bir rol oynamaktadır. Temel olarak rejim türlerini iki kategoriye ayırmak mümkündür. Bunlar; demokratik rejimler ve otoriter rejimlerdir<sup>1</sup>. Diğer bir deyişle, ülkelerin sahip olduğu rejim türüne paralel olarak istihbaratın denetimi, özgürlük ve güvenlik ikilemi ve etkinlik unsurları çerçevesinde, farklılıklar göstermektedir. İlaveten, bu iki kategoriden birisi içerisinde yer almasına rağmen istihbaratın denetimi konusunda hibrit yollar izleyen ülkeler de mevcuttur.

## 2. DEMOKRASİLERDE İSTİHBARATIN DENETİMİ

Ülkelerin sahip olduğu rejim, kurumların yapısını ve faaliyet alanlarını önemli oranda etkilemektedir. Bu bağlamda, demokratik ülkelerde faaliyet gösteren istihbarat kuruluşlarının denetiminin diğer ülkelere göre iki temel alanda farklılık gösterdiğini savunmak mümkündür. Bunlar ise amaç farklılığı ve denetim mekanizması farklılığıdır.

Her ülkenin istihbarat örgütü temelde ülkeye yönelik tehditleri bertaraf etmek için kurulur ve faaliyet gösterir. Ancak, demokratik ülkelerde istihbarat faaliyetlerinin ulusal ve uluslararası hukukun sınırları içerisinde gerçekleştirilmesi zorunludur ve istihbarat denetiminin en temel amacı istihbarat örgütlerinin daha önceden belirlenen faaliyet alanının dışına çıkmadığından emin olmaktır (Wegge, 2017, s.687). Bu bağlamda, demokratik istihbarat denetimi, istihbarat örgütlerinin etkinliğinin yanı sıra gerçekleştirdikleri faaliyetlerin yasal olup olmaması noktasında katı bir denetimde içermektedir (Wegge, 2017, s.691). Diğer bir deyişle, doğası gereği gizlilik içeren istihbarat faaliyetleri, demokrasinin

<sup>1</sup> Ülkelerin rejim türlerinin belirlenmesinde çeşitli indeksler kullanılmaktadır. Bunlardan en yaygın kullanılan ikisi Economic Intelligence Unity'nin *Democracy Index*'i ve Center for Systemic Peace'in *Polity Project*'idir.

temel unsuru olan hesap verilebilirlik çerçevesinde, yöneticilere karşı, kısmi de olsa, şeffaflık içermektedir (Bruneau ve Dombroski, 2014, s.1).

Demokratik ülkelerde faaliyet gösteren istihbarat teşkilatlarının amaç farklılığı kapsamında diğer bir özelliği ise kişi, kurum veya rejim yerine topluma hizmet etmeleridir (Andreg ve Gill, 2014, s.489). Bu ülkelerdeki istihbarat örgütlerinin temel amacı, politik karar alıcıları iç ve dış güvenlik konusunda bilgilendirmek, desteklemek ve bu kapsamda faaliyet göstermektir (Bruneau ve Dombroski, 2014, s.2). Ancak, her ne kadar istihbarat örgütleri faaliyetleri bakımından siyasi karar alıcılara karşı sorumlu olsalar da genel kuruluş amaçları içinde buldukları topluma hizmet etmektir (Buchanan, 2014).

Yukarıda bahsedilen rejim türünden kaynaklanan amaç farklılığı son elli yıl içerisinde kurumsallaşarak denetim mekanizması farklılığına da yol açmıştır. Diğer bir deyişle, diğer rejim türlerine kıyasla, demokrasiler en etkin ve kurumsal istihbarat denetim mekanizmalarına sahiptir. Bu etkinlik ise temelde iki unsur ile sağlanmaktadır. Bunlar; devlet organlarının etkin denetim yetkisi ve sivil kontrol ile uzmanlaşmadır.

Demokrasiler, ilkesel olarak, yasama yürütme ve yargı organlarının faaliyet ve otorite alanlarının net bir şekilde belirlendiği ve birbirinden ayrıldığı bir rejim sistemine sahip ülkelerdir. Bu ilke bağlamında demokratik ülkelerde istihbaratın denetimi yetkisi bu üç erk arasında paylaştırılmıştır. Bu durumun en temel sebebi ise ulusal güvenlik açısından kritik bilgilere haiz ve hayati faaliyetler gerçekleştiren istihbarat örgütlerinin tek bir erkin denetimi altında toplanmasının engellenmesidir (Buchanan, 2014). Diğer bir deyişle, yürütmenin altında faaliyet gösteren istihbarat teşkilatları, yatay hesap verilebilirlik kapsamında, yasama ve yargı organları tarafından etkin bir şekilde denetlenmektedir (Buchanan, 2014). İlaveten, demokratik ülkelerde yürütmenin istihbarat örgütlerinin denetimi için kurduğu özel birimlerde adı geçen denetimleri etkin bir şekilde gerçekleştirmektedir (Wegge, 2017, s.695).

Istihbaratın denetiminin sivil ve uzmanlar tarafından gerçekleştirilmesi ise demokratik ülkeleri diğer rejim türlerinden ayıran ikinci bir faktördür. Demokratik rejimlerdeki istihbarat denetim mekanizmalarının başında istihbarat kurumları içerisinde olmayan seçilmiş karar alıcılar veya siyaseten atanmışlar bulunmaktadır (Joffe, 1999, s.327). Bu durum denetim mekanizmasının daha etkin bir biçimde görev almasını sağlamaktadır. Belirtilen sivil denetim zaman içerisinde demokrasilerde istihbaratın denetiminin kurumsallaşmasına ve belirli ilkeler ve mekanizmalar içerisinde gerçekleştirilmesine yol açmıştır (Edmunds, 2008, s.28). Aynı zamanda, kurumsallaşma süreci sonucunda, demokratik ülkelerde istihbarat ve denetimi konusunda yetkin sivil kadroların oluşması sağlanmıştır (Edmunds, 2008, s.30).

Demokrasilerde istihbaratın denetimi konusunda literatürde en çok çalışılan ülkelerin başında Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gelmektedir. Örneğin, Hastedt (2010) yasamanın ABD istihbarat topluluğunun denetimi üzerine etkisini araştırmıştır. Benzer şekilde, Zegart ve Quinn (2010) ile Cott (2003) Amerikan Kongresi'nin istihbarat denetimi pratiklerini, seçim süreçleri noktasında incelemiştir. İngiliz sistemi üzerine yapılan araştırmalara ise Gill'in 2007 ve 2012 tarihli çalışmaları örnek gösterilebilir. Bu sebeple, bu bölümde literatürde sıkça çalışılmış olan ABD sistemine ilaveten Kanada istihbarat sisteminin denetimi de incelenmiştir.

Küresel indekslerde demokrasi olarak tanımlanan ABD'nin, Ulusal İstihbarat Direktörlüğü (Director of National Intelligence) çatısı altında toplam 17 adet istihbarat örgütü bulunmaktadır. Bu örgütlerin dokuzu askeri istihbarat teşkilatları iken diğer sekizi ise sivil istihbarat teşkilatlarıdır. Askeri teşkilatlar şu şekildedir: Savunma İstihbarat Teşkilatı (Defense Intelligence Agency - DIA), Ulusal Keşif Ofisi (National Reconnaissance Office - NRO), Ulusal Güvenlik Ajansı (National Security Agency - NSA), Ulusal Jeo-uzamsal İstihbarat Ajansı (National Geospatial-Intelligence Agency - NGA), Amerikan Hava Kuvvetleri İstihbarat Gözlem ve Keşif Birimi (US Air Force, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Wing - ISR), Amerikan Deniz Kuvvetleri İstihbarat Ofisi (US Navy, Office of Naval Intelligence), Amerikan Deniz Piyadeleri İstihbarat Bölümü (US Marine Corps, Intelligence Department - USMC), Amerikan Ordusu Askeri İstihbarat Birimi (US Army, Military Intelligence Corps - MI), Amerikan Uzay Gücü (US Space Force) (Ellis, 2010, s.3; Office of the Director of National Intelligence, 2013, s.8-28).

Sivil teşkilatlar ise, Merkezi Haberalma Teşkilatı (Central Intelligence Agency - CIA), Uyuşturucuyla Mücadele Dairesi (Drug Enforcement Administration - DEA), Federal Araştırma Bürosu (Federal Bureau of Investigation - FBI), Enerji Bakanlığı İstihbarat ve Karşı İstihbarat Ofisi (Department of Energy, Office of Intelligence and Counterintelligence), Hazine Bakanlığı Terörizm ve Finansal İstihbarat Ofisi (Department of Treasury, Office of Terrorism and Financial Intelligence - TFI), Ulusal Güvenlik Bakanlığı İstihbarat ve Analiz Ofisi (Department of Homeland Security, Office of Intelligence and Analysis – DHS Intelligence), Ulusal Güvenlik Bakanlığı Sahil Güvenlik İstihbarat Direktörlüğü (Department of Homeland Security, US Coast Guard, Intelligence Directorate - USCG) ve Dışişleri Bakanlığı İstihbarat ve Araştırma Bürosu (Department of State Bureau of Intelligence and Research - INR)'dur (Ellis, 2010, s.3; Office of the Director of National Intelligence, 2013, s.8-28).

Hem teknolojik imkânlar hem de bütçe hususunda dünyanın en önemli istihbarat topluluğu olan Amerikan istihbaratını işleyiş, hukuki ve mali açıdan yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında bölüştürülen toplamda on bir farklı birim denetlenmektedir. Bunlardan altı tanesi yürütmenin altında oluşturulmuşken üç tanesi yasama ve iki tanesi de yargı birimlerinin altında konumlandırılmıştır.

Amerikan istihbaratını yürütme adına denetleyen kişi ve kurumlar Başkan, Ulusal Güvenlik Konseyi (National Security Council), Başkan'ın İstihbarat Danışma Kurulu (President's Intelligence Advisory Board), İstihbarat Denetim Kurulu (The Intelligence Oversight Board), Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget) ve Gizlilik ve Sivil Özgürlükler Denetim Kurulu (Privacy & Civil Liberties Oversight Board)'dur (intelligence.gov, 2022). ABD Başkanı tüm istihbarat örgütlerinin denetiminin yanı sıra tüm yurtdışı örtülü operasyonlarının onayı ve ilgili istihbarat komitelerinin atamaları hususunda denetim gerçekleştirmektedir (intelligence.gov, 2022). 1947 yılında Ulusal Güvenlik Yasası ile kurulan ve iki yıl sonra güncellenen Ulusal Güvenlik Konseyi ise tüm istihbarat örgütlerini her açıdan denetleme hakkına sahiptir (whitehouse.gov, 2022). Başkan'ın İstihbarat Danışma Kurulu ise istihbarat örgütlerinin bağımsız bir birim tarafından ayrıca denetimini sağlamaktadır. En fazla on altı kişiden oluşan kurul, hükümette resmi bir görevi bulunmayan Amerikan vatandaşları arasından seçilir ve Başkan'a istihbarat konularında tavsiye vermek asli görevidir (DNI, 2022). Başkan'ın İstihbarat Danışma Kurulu'nun alt kurulu olarak 1993 yılında kurulan İstihbarat Denetim Kurulu ise Amerikan istihbarat örgütlerini ve faaliyetlerini Amerikan anayasası ve kanunları açısından denetlenmektedir (intelligence.gov, 2022). Yönetim ve Bütçe Ofisi ise Amerikan istihbarat örgütlerini ABD yürütme erki adına mali açıdan denetlenmektedir (intelligence.gov, 2022). Son olarak, 11 Eylül Araştırma Komisyonu'nun tavsiyesi doğrultusunda 2007 tarihinde kurulan Gizlilik ve Sivil Özgürlükler Denetim Kurulu ise Amerikan istihbarat örgütlerinin uygulamalarını düzenli olarak sivil haklar ve gizliliğe riayet hususunda denetlenmektedir (pclob.gov, 2022).

Amerikan istihbaratını yasama adına denetleyen üç temel unsur bulunmaktadır. Bunlar Amerikan Senatosu Seçilmiş İstihbarat Komitesi (Senate Select Committee on Intelligence) ve Temsilciler Meclisi Kalıcı Seçilmiş İstihbarat Komitesi (House Permanent Select Committee on Intelligence) ve Amerikan Kongresinin ilgili alt birimleridir. On beş senatörden oluşan Amerikan Senatosu Seçilmiş İstihbarat Komitesi tüm istihbarat örgütlerini işleyiş, yasama ve mali açıdan düzenli olarak denetleyen komitedir (intelligence.gov, 2022). Temsilciler Meclisi Kalıcı Seçilmiş İstihbarat Komitesi ise tüm istihbarat örgütlerinin işleyiş ve mali açıdan denetiminin yanı sıra düzenlenen örtülü operasyonlar hususunda da denetimde bulunmaktadır (intelligence.gov, 2022). Son olarak Amerikan Kongresi'nin ilgili alt komiteleri olan Silahlı Kuvvetler Komitesi, Yargı Komitesi, Ulusal Güvenlik Komitesi ve Ödenek Komitesi, istihbarat örgütlerinin yasama, hukuki ve mali denetimlerini gerçekleştirmektedir (intelligence.gov, 2022).

Amerikan istihbaratı ve faaliyetlerini 1978 yılında kurulan Dış İstihbarat Gözlem Mahkemesi (Foreign Intelligence Surveillance Court) ve Başmüfettişlik (Inspectors General) ise kanuna ve anayasaya uygunluk açısından denetlenmektedir (intelligence.gov, 2022).

Küresel indekslerde demokrasi olarak tanımlanan Kanada'nın istihbarat topluluğu üçü sivil ikisi askeri olmak üzere toplam beş istihbarat teşkilatından oluşmaktadır. Sivil teşkilatlar, Kanada Güvenlik İstihbarat Servisi (Canadian Security Intelligence Service – CSIS), Kanada Kraliyet Atlı Polisi (Royal Canadian Mounted Police - RCMP), Kanada Kriminal İstihbarat Servisi (Criminal Intelligence Service Canada - CISC) ve askeri teşkilatlar ise Kanada Ordusu İstihbarat Şubesi (Intelligence Branch - IB) ve

İletişim Güvenliği Dairesi (Communication Security Establishment - CSE)'dir (Pike, 2020). Kanada istihbarat topluluğunu oluşturan beş teşkilat ilgili bakanlıklar aracılığı ile hem Kanada parlamentosu hem de atanmış sivil uzmanlardan oluşan komiteler tarafından düzenli olarak denetlenmektedir (Shore, 2006, s.462). Rutin denetime ek olarak, istihbarat örgütleri Güvenlik İstihbaratı Denetim Komitesi (Security Intelligence Review Committee – SIRC) tarafından kişi özgürlüklerinin ihlalinin engellenmesi konusunda da ayrıca denetlenmektedir (Shore, 2006, s.463).

Yasamanın yanı sıra yargı kuruluşları da Kanada istihbarat teşkilatlarının denetiminde etkin bir rol oynamaktadır. İstihbarat örgütlerinin gerçekleştireceği faaliyetlerde özel soruşturma tekniklerinin kullanımı konusunda şartların belirlenmesi ve kullanım izni mahkemelerin denetiminde gerçekleşmektedir (Shore, 2006, s.463). İlaveten, Kanada'nın en yetkili istihbarat örgütü olan Kanada Güvenlik İstihbarat Servisi (CSIS) ülkenin başsavcısına düzenli olarak rapor vermekte ve hukuki açıdan yargı müfettişleri tarafından rutin olarak denetime tabi tutulmaktadır (Shore, 2006, s.463). Bir diğer istihbarat teşkilatı olan İletişim Güvenliği Dairesi (CSE) ise atanmış sivil bir müfettiş tarafından rutin olarak yasama özelinde etkili bir şekilde denetlenmekte olup hukuki konularda ise Başsavcılık denetimine tabidir (Shore, 2006, s.465).

Özetle, demokratik rejimlerde istihbaratın denetimi amaç ve denetim mekanizmasının etkinliği bağlamında diğer rejim türlerinden farklılık göstermektedir. İstihbarat örgütlerinin rejime değil topluma hizmet etmesi, ulusal ve uluslararası hukukun içerisinde faaliyet göstermesi demokratik ilkeler bakımından mecbur kılınmıştır. İlaveten, denetimin üç erk arasında bölünmesi ve sivil yönetim denetimin kurumsallaşmasına ve uzmanlaşmaya sebep olmuştur. ABD ve Kanada örneklerinde görüldüğü üzere, ilgili istihbarat teşkilatlarının denetimi temelde bağlı buldukları topluma hizmet etmek saikiyle gerçekleştirilmiş ve kişisel hakların korunması gibi demokratik unsurlar denetim sürecinin içinde özellikle yer almıştır. Ayrıca, istihbarat teşkilatlarının denetimi sadece yürütmeye bırakılmamış, aksine yasama ve yargı organları istihbarat örgütlerinin denetiminde önemli rol oynayan aktörler olmuştur. Son olarak, kurumsallaşan istihbarat denetim mekanizmaları ilgili denetimi gerçekleştiren uzman sivil personelin yetişmesini sağlamıştır.

### 3. OTORİTER REJİMLERDE İSTİHBARATIN DENETİMİ

Her ne kadar tüm istihbarat teşkilatları ülkelerine yönelik tehditleri bertaraf etmek için kurulmuş ve faaliyet gösteriyor olsa da tehdit algılamalarındaki farklılık demokratik ve otoriter rejimlerin istihbarat örgütlerinin faaliyetlerinin içeriğinin ve niteliğinin birbirinden farklı olmasına yol açmıştır. İçerik ve öncelik açısından değişik unsurlar içeren otoriter rejimlerdeki istihbarat faaliyetleri aynı şekilde denetim noktasında da demokratik rejimlerden başka bir yol izlemektedir. Bahsedilen bu ayrımı demokratik rejimlerde olduğu gibi amaç farklılığı ve denetim mekanizması farklılığı kapsamında incelemek mümkündür.

Amaç farklılığı kapsamında, otoriter rejimlerin istihbarat örgütleri ve faaliyetleri demokratik ülkelerdeki meslektaşlarından iki noktada ayrılmaktadır. İlk olarak, otoriter rejimlerdeki istihbarat faaliyetleri her ne kadar teorik olarak ulusal ve uluslararası hukuk kapsamında sınırlandırılmış olsa dahi uygulamada bu durum genellikle farklılık göstermektedir. Otoriter rejimlerin gerçekleştirdiği istihbarat faaliyetleri çerçevesinde insan hakları, ulusal ve uluslararası hukukun çiğnendiği birçok uygulama mevcuttur. Saddam Dönemi Irak İstihbaratı (Jihaz Al-Mukhabarat Al-Amma) veya Sovyetler Birliği Dönemi KGB (Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti)'nin birtakım operasyonları bu tür uygulamalara örnek verilebilmektedir. Bu durum, başlı başına otoriter rejimlerdeki istihbarat denetiminin etkisiz olduğunun kanıtıdır.

İkinci ve daha önemli olarak, demokratik ve otoriter rejimler arasındaki amaç farklılığı kapsamındaki en büyük ayrımı istihbarat örgütlerinin temelde kime hizmet ettiği konusu oluşturmaktadır. Demokratik rejimlerde istihbarat örgütleri içinde buldukları topluma hizmet etmeyi amaçlarken, otoriter rejimlerde ülkenin iç dinamiklerine paralel olarak istihbarat örgütleri genel olarak bir kişiye, zümreye veya rejime hizmet etmektedir. Hem literatürde hem de tarihsel süreçte sıkça rastlanıldığı üzere, otoriter rejimlerde istihbarat örgütlerinin birincil görevi rejimin korunması ve bu bağlamda rejime yönelen iç ve dış tehditlerin bertaraf edilmesidir (Joffe, 1999, s.326-327; Bruneau ve Dombroski, 2014, s.2). Bu sebeple, bu ülkelerde gerçekleştirilen istihbarat denetiminin en temel ölçütü

ilgili kuruluşların rejim güvenliği konusundaki etkinliği ve başarısı olmaktadır (Matei and Bruneau, 2011, s.605; Caparini, 2016, s.6). Sovyetler Birliği Dönemi'nde KGB'nin rejim muhaliflerine karşı yürüttüğü iç ve dış faaliyetler bu sürece örnek verilebilmektedir.

Denetim mekanizmalarının niteliği ve etkinliği noktasında da otoriter rejimler demokratik rejimlerden ayrılmaktadır. Otoriter rejimlerde istihbarat denetimi yoğunlukla sadece yürütme erki tarafından gerçekleştirilmekte olup yasama ve yargı denetimi etkisiz ve sembolik bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Bu durum temelde istihbarat faaliyetlerinin rejim güvenliği için gerçekleştirilmesinin ve bu bağlamda iç-dış ve sivil-askeri istihbarat ayrımının genellikle yapılmamasından kaynaklanmaktadır. Diğer bir deyişle, otoriter rejimlerdeki istihbarat örgütleri rejimin hayatta kalması için iç ve dış tehdit unsurlarına karşı sivil ve askeri alanda istihbarat faaliyetleri yürütmektedir. Bu durumun doğal bir sonucu olarak rejimin güvenliğinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler yürütme karşısında göreceli olarak güçsüz olan yasama ve yargı tarafından etkili bir şekilde denetlenmemektedir (Buchanan, 2014). Var olan denetim mekanizmaları ise çoğunlukla semboliktir ve istihbaratın denetiminde bir etkisi olmamaktadır. Örneğin, KGB'nin 1991 yılında gerçekleştirilen Ağustos Darbesi kapsamında faaliyetleri, etkinliğinin denetlenmesi ve reform edilmesi için aynı yıl Rus yasama organında Ponomarev Komisyonu kurulmuştur. Ancak, komisyonun çalışmalarının bitmesi beklenmeden KGB dağıtılmış ve yerine dört farklı istihbarat teşkilatı (SVR - Sluzhba Vneshnei Razvedki , FAPSI - Federal'noe agentstvo pravitel'-stvennoi sviazi i informatsii , GUO - Glavnoye Upravlenie Specialnih ve MB - Güvenlik Bakanlığı) kurulmuştur (Ateş, 2020, s.268). Bir başka örnek olarak Çin istihbarat sistemi gösterilebilir. Çin'in en önemli istihbarat teşkilatı olan ve 1983 yılında Çin Komünist Partisi Araştırma Birimi yerine kurulan Devlet Güvenlik Bakanlığı, faaliyetleri ve etkinliği kapsamında Çin Devlet Konseyi'nin yanı sıra Çin Komünist Partisi'ne karşı sorumlu tutulmuştur (Eftimiades, 1993, s.27). Batılı servislerden iç-dış istihbarat ve insan istihbaratı-teknik istihbaratı ayrımından muaf olmasıyla ayrılan örgüt özellikle Çin Komünist Partisi'nin rejim güvenliğinden sorumlu olacak şekilde kurumsallaştırılmıştır (Crosston, 2016, s.120).

Yürütmenin istihbarat denetiminde etkin bir rol oynaması ve rejim güvenliğine verilen kritik önem, otoriter rejimlerde istihbarat denetim mekanizmalarının kurumsallaşmasına ve gerekli sivil personelin yetişmesine de engel olmuştur. Bu durumun sonucu olarak, otoriter rejimlerde istihbaratın denetimi genellikle silahlı kuvvetler bünyesine veya sivil denetim mekanizmasının başına atanmış askeri personele devredilmiştir (Bruneau ve Dombroski, 2014, s.2). Dolayısıyla, otoriter rejimlerdeki istihbarat denetiminin etkinliğinden bahsetmek mümkün olmamaktadır.

Otoriter rejimlerdeki istihbarat denetimine örnek olarak Sovyetler Birliği dağıldıktan sonra kurulan ülkelerin 2000'li yıllardaki istihbarat denetimi ve Güney Amerika'daki ülkelerin 1990'lı yıllardaki istihbarat denetimi örnek verilebilir. Örneğin, Polonya'da 2002 yılında gerçekleşen yasa değişikliğine kadar en temel sivil istihbarat örgütü olan UOP (Urząd Ochrony Państwa) ve askeri istihbarat örgütü olan WSI (Wojskowe Służ. by Informacyjnej) etkin bir biçimde denetlenmemiş ve Sovyet dönemi pratiklerine devam etmiştir (Zybertowicz, 2005, s.145-146). Benzer şekilde, 1990'lı yıllarda Arjantin, Brezilya, Şili, Ekvator ve Paraguay'ın istihbarat örgütleri sivil bir denetime tabi tutulmamış ve temel olarak rejim güvenliği için faaliyetler göstermiştir (Cepik, 2017, s.704-710; Cepik ve Antunes, 2003, s.366-367).

Özetle, demokratik rejimlerden farklı olarak, otoriter rejimlerde istihbarat örgütleri, genellikle içinde buldukları toplum yerine rejime hizmet etmektedir. Bu sebeple, faaliyetlerinin kişisel hak ve özgürlükler, ulusal ve uluslararası hukuka uygunluğunun denetimi demokratik rejimlere oranla çok daha esnek ve suiistimal edilebilir bir yapıya sahiptir. İlaveten, istihbaratın denetimi üç erkin paylaşımı etkin bir rol oynaması şeklinde olmak yerine büyük oranda yürütmenin (rejimin) otoritesi altında gerçekleşmektedir. Bu bağlamda, yasama ve yargı otoritesi altında gerçekleşen denetim sembolik olmaktan öteye gidememektedir. Bu durumun sonucu olarak ise etkin istihbarat denetimi mekanizmaları kurumsallaşmamış ve gerekli sivil personel yetişmemiştir.

#### 4. HİBRİT ÖRNEKLER

Demokratik ve otoriter rejimlerde gerçekleşen istihbarat denetimi yukarıda bahsedildiği gibi belirli trendler izlemekte ve farklılaşmaktadır. Ancak, bu iki grubun dışında kalan hibrit örnekler de mevcuttur. Diğer bir deyişle, demokratik olmasına rağmen istihbaratın denetimi konusunda demokratik ülkeler gibi yol izlemeyen ve kalıcı veya istisnai olarak değişik denetim mekanizmaları geliştiren ülkeler mevcuttur. Bu ülkelere örnek olarak Fransa (kalıcı) ve Endonezya (istisnai) verilebilir.

İlgili uluslararası indekslerde demokrasi olarak sınıflandırılmasına rağmen Fransa, istihbarat algısı ve istihbaratın denetimi konusunda diğer demokratik ülkelere en az iki noktada ayrılmaktadır. Bunlardan ilki istihbarat reformu konusundaki isteksizliktir. İngiltere ve ABD gibi diğer liberal demokrasiler son otuz yıl içerisinde istihbarat örgütlerini çeşitli seferlerde reform etmiş ve yeni düzenlemeler getirmiştir. Aksine, Fransa İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren 2008 yılına kadar istihbarat sistemi ile ilgili herhangi ciddi bir reform çalışmasında bulunmamıştır (Hayez, 2010, s.476). Bu sebeple, istihbaratın denetimi de aynı şekilde ciddi bir değişime uğramamış ve 1950'li yıllardaki sistem 2000li yılların başına kadar devam etmiştir. Diğer bir deyişle, 2008 yılına kadar olan süreçte Fransız istihbaratı yasamanın etkili bir denetimine tabi tutulmamış ve istihbarat örgütleri bağlı buldukları İçişleri ve Savunma Bakanlıkları tarafından denetlenmiştir (Hayez, 2010, s.478). İstihbaratın denetimi konusundaki reform çalışmalarını içeren ve 2008 yılında Fransız Hükümeti tarafından yayınlanan "White Paper on Defense and National Security" adlı belgede istihbarat denetiminin kuruluşlar temelinde değil verilen hizmetler temelinde de olsa yasama denetimi altına alınması ilk defa kararlaştırılmıştır (Hayez, 2010, s.478). 2009 yılında ise Parlamento'da istihbarat denetimine yönelik bir komisyon kurulmuştur (Hayez, 2010, s.478).

İkinci olarak, istihbarat algısı Fransız istihbarat denetim mekanizmalarının niteliğinin ve çalışma prensiplerinin diğer demokratik ülkelere farklı olmasına yol açmıştır. Chopin (2017, s.537)'in belirttiği üzere Geleneksel Fransız anlayışına göre, istihbarat devlete ait, hükümetin tekelinde olan ve denetimden uzak olması gereken bir faaliyet türüdür. Bu anlayış çerçevesinde Fransız sisteminde, istihbarat denetiminin devletin üç farklı erki arasında bölünmesinin istihbaratın devlet güvenliği için gerekli olan gizliliğini ve etkinliğini yaralayacağı düşünülmektedir (Chopin, 2017, s.537). Bu algının sonucu olarak, Fransız Parlamentosu İstihbarat Komitesi 2009 yılında kurulmuş fakat pratikte istihbarat denetimi için gerekli enstrümanlar ve yetkili personelden mahrum bırakılmıştır (Chopin, 2017, s.548). Diğer bir deyişle, Fransız yasamasının istihbarat denetimi otoriter rejimlerdeki benzerleri gibi sembolik bir göreve sahip olmuştur. Bu sebeplerden ötürü Fransa istihbarat denetimi bakımından (kalıcı) hibrit bir örnek sergilemektedir. Liberal bir demokrasi olmasına rağmen, istihbaratın denetimi demokratik bir süreçte gerçekleşmemekte ve yapısal olarak otoriter rejimlerdeki istihbarat denetimine benzemektedir.

İstisnai bir hibrit örnek olarak ise Endonezya Ulusal Polisi bünyesinde 2002 yılında kurulan Detasement Khusus 88 isimli terörle mücadele biriminin denetimi örnek gösterilebilir. Endonezya uzun yıllar boyunca çeşitli terör örgütleri ile mücadele içinde olmuştur. Ancak, 1990lı yıllar itibarıyla bölgede artan radikal İslamcı dalga ile birlikte Jemaah Islamiyah adlı terör örgütü, eylemlerinin niteliği ve kapsamı bakımından diğer örgütlerden ayrılmıştır (Temiz, 2020, s.242). Örgütün 2002 yılında Bali şehrinde gerçekleştirdiği bombalı saldırı örgüte yönelik terörle mücadele ve istihbarat stratejisinin değişmesine yol açmıştır (Temiz, 2020a, s.382). Bu değişim sonucunda, Endonezya Ulusal Polisi bünyesinde elit ve denetimden uzak bir birim olan Detasement Khusus 88 kurulmuş ve terörle mücadele kapsamında çeşitli istihbarat faaliyetlerinde bulunmuştur (Temiz, 2020, s.257). Bu birimin gerçekleştirdiği tüm faaliyetler 2008 yılına kadar her türlü denetimden uzak tutulmuştur. Mayıs 2008 tarihinde Endonezya yasama ve yürütme organlarının çabaları sonucu terörle mücadele yasası değiştirilmiş ancak bu tarih öncesine dayanan istihbarat faaliyetlerinin denetimi bilerek sağlanmamıştır (Temiz, 2020, s.257). Diğer bir deyişle, uluslararası indekslerde demokrasi olarak sınıflandırılan Endonezya, Jemmah Islamiyah adlı terör örgütüne yönelik gerçekleşen istihbarat faaliyetlerini diğer istihbarat faaliyetlerinden ayırmış ve istisnai olarak denetimden uzak tutmuştur.

## 5. SONUÇ

İstihbarat örgütleri, gerçekleştirdikleri faaliyetler ve bu iki unsurun denetimi tehdit parametreleri ve içinde buldukları kurumsal kültürün yanı sıra ülkelerinin rejim türüne göre de şekillenmektedir. Demokratik ve otoriter rejimlerde istihbaratın denetimi temel olarak iki noktada farklılık göstermektedir. Bunlar amaç farklılığı ve denetim mekanizması farklılığıdır.

Amaç farklılığı noktasında demokratik ve otoriter rejimler arasındaki en temel ayrımı yasalara uygunluk denetimi ve toplum/rejim güvenliği amacı oluşturmaktadır. Demokratik ülkelerde istihbarat denetimi, gerçekleştirilen faaliyetlerin kişisel haklar, ulusal ve uluslararası hukuka uygunluğunun incelenmesini içermektedirken, bu durum otoriter rejimlerde sembolik bir süreci ifade etmektedir. Bu durumu oluşturan en temel faktör ise demokrasilerde istihbarat örgütlerinin içinde bulunduğu topluma hizmet etmekle yükümlü olmasına karşın otoriter rejimlerdeki istihbarat faaliyetlerinin ana odağını rejim güvenliğinin oluşturmasıdır.

Demokratik ve otoriter rejimlerdeki amaç farklılığından kaynaklanan pratiklerin kurumsallaşması sonucu denetim mekanizmalarının etkinliği de farklılaşmıştır. Günümüzde demokrasiler daha etkin ve kurumsal istihbarat denetim mekanizmalarına sahiptir. Aradaki farkı oluşturan unsurlar ise etkin denetim yetkisi ve sivil kontrol ile uzmanlaşmadır.

Yürütmenin altında faaliyet gösteren istihbarat teşkilatları, demokrasilerde yasama ve yargı organları tarafından etkin bir şekilde denetlenmesine rağmen bu denetim otoriter rejimlerde sembolik olmanın ötesine geçememektedir. Bu durumun sonucu olarak demokrasilerde istihbarat denetimi sivil ve uzmanlaşmış personel tarafından gerçekleştirilmekte iken otoriter rejimlerde denetim daha çok askeri personelin tekelindedir ve denetimi sağlayacak uzman personel yetişmemiştir.

Son olarak, istihbarat denetimi konusunda hibrit örnekler de mevcuttur. Hibrit denetim kalıcı olduğu gibi istisnai şekilde de gerçekleştirilebilmektedir. Başka bir deyişle, bazı ülkeler demokratik olmasına rağmen istihbarat denetimi demokratik ilkeler ve kurumsallaşma çerçevesinde gerçekleştirmezken diğer ülkeler istisnai konularda istihbarat denetimini otoriter rejimlerdeki gibi sembolik olarak gerçekleştirebilmektedir.

Etkin denetim mekanizması demokrasilerde istihbarat faaliyetlerinin doğası gereği gri alanlarda yürütülen ve hukuk dışı olarak sınıflandırılabilir çalışmaları gerçekleştirmediği anlamına gelmemektedir. Ancak, makalenin temel konusu olan denetimin karşılaştırılması hususunda bu tarz durumlarda demokrasilerde denetimin daha etkin olduğunu savunmak yine de mümkündür. Kurumsallaşmış, çok aktörlü ve göreceli olarak objektif istihbarat denetiminin varlığı istihbarat örgütlerinin bu tarz faaliyetleri planlaması ve yürütmesi hususunda otoriter rejimlere oranla daha çekingen olmasına yol açmakta ve caydırıcılık sağlamaktadır. Amerikan istihbarat sisteminin 11 Eylül saldırıları sonrasında içerisinde siyasetçiler, uzmanlar ve akademisyenler bulunan bir komisyonca denetlenmesi ve yeniden kurumsallaştırılması bu duruma güzel bir örnek teşkil etmektedir.

İstihbaratın denetimi konusunda genel bir çerçeve çizen bu makalenin devamındaki süreçte gerçekleştirilecek çalışmaların ülkelerin istihbarat denetim mekanizmalarını daha bütüncül ve detaylı bir yaklaşımla çalışmaları önerilmektedir. Bu hususta oluşacak daha kapsamlı bir literatür rejim türü farklı olan ülkelerin istihbarat denetim mekanizmalarının ve bu bağlamdaki trendlerin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

## KAYNAKÇA

- Andregg, M. M., & Gill, P. (2014). Comparing the democratization of intelligence. *Intelligence and National Security*, 29(4), 487-497.
- Ateş, A. (2020). *Understanding the Change in Intelligence: An Institutional Framework*. (Yayımlanmamış doktora tezi). University of Delaware, Newark, DE, ABD.
- Bruneau, T. C., & Dombroski, K. R. (2014). *Reforming intelligence: The challenge of control in new democracies*. Erişim: 15 Kasım 2021, <https://core.ac.uk/download/pdf/36734213.pdf>
- Buchanan, P. G. (5 Mayıs 2014). Democratic oversight of intelligence agencies: A primer. *The Interpreter*. Erişim: 15 Kasım 2021, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/democratic-oversight-intelligence-agencies-primer>
- Caparini, M. (2016). *Democratic control of intelligence services: containing rogue elephants*. Routledge.



- Cepik, M. (2017). Bosses and gatekeepers: a network analysis of South America's intelligence systems. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 30(4), 701-722.
- Cepik, M., & Antunes, P. (2003). Brazil's New Intelligence System: An Institutional Assessment. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16(3), 349-373.
- Chopin, O. (2017). Intelligence reform and the transformation of the state: the end of a French exception. *Journal of Strategic Studies*, 40(4), 532-553.
- Cott, M. (2003). Partisanship and the decline of intelligence oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16(1), 69-94.
- Crosston, M. (2016). Bringing non-Western cultures and conditions into comparative intelligence perspectives: India, Russia, and China. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 29(1), 110-131.
- DNI. (2022). *Accountability*. Erişim: 22 Ocak 2022, <https://www.dni.gov/index.php/how-we-work/accountability>
- Edmunds, T. (2008). Intelligence agencies and democratisation: Continuity and change in Serbia after Milošević. *Europe-Asia Studies*, 60(1), 25-48.
- Eftimiades, N. (1993). China's ministry of state security: Coming of age in the international arena. *Intelligence and National Security*, 8(1), 23-43.
- Ellis, W. W. (2010). US Intelligence at the Crossroads. *Mediterranean Quarterly*, 21(2), 1-11.
- Gill, P. (2007). Evaluating intelligence oversight committees: The UK intelligence and security committee and the 'war on terror'. *Intelligence and National Security*, 22(1), 14-37.
- Gill, P. (2012). Intelligence, threat, risk and the challenge of oversight. *Intelligence and National Security*, 27(2), 206-222.
- Hastedt, G. (2010). The Politics of Intelligence Accountability. In *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, Oxford University Press.
- Hayez, P. (2010). "Renseignement": The new French intelligence policy. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 23(3), 474-486.
- Intelligence (2022). *How the IC Works*. Erişim: 22 Ocak 2022, <https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works>
- Joffe, A. H. (1999). Dismantling intelligence agencies. *Crime, law and social change*, 32(4), 325-346.
- Matei, F. C., & Bruneau, T. (2011). Intelligence reform in new democracies: factors supporting or arresting progress. *Democratization*, 18(3), 602-630.
- Office of the Director of National Intelligence. (9 Nisan 2013). *US National Intelligence – An Overview 2013*. Erişim: 4 Ocak 2022, <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/reports-and-publications/193-reports-publications-2013/835-u-s-national-intelligence-an-overview-2013-sponsored-by-the-intelligence-community-information-sharing-executive>
- Ott, M. C. (2003). Partisanship and the decline of intelligence oversight. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 16(1), 69-94.
- Pike, J. (30 Haziran 2020). *Canadian Intelligence Agencies*. Erişim: 4 Ocak 2022, <https://fas.org/irp/world/canada/index.html>
- Podbregar, M. F., Anžič, A., & Podbregar, I. (2013). Slovenia's Intelligence Oversight and Audit Experience. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 26(1), 115-129.
- Shore, J. J. (2006). Intelligence review and oversight in post-9/11 Canada. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 19(3), 456-479.
- Temiz, S. (2020) Güneydoğu Asya'da terörizm: Endonezya'da Jemaah Islamiyyah (JI) Örgütü ve Faaliyetleri. İçinde H. Acar, S. Yenal (Ed.), *Siyasal Şiddet ve Radikalleşme Bağlamında Terör Örgütleri*, (ss. 241-267). Nobel Yayınları.
- Temiz, S. (2020a). Asya-Pasifik'te Uluslararası ve Bölgesel Güvenliğe Yönelik Politika Geliştirme Mekanizması: ASEAN Bölgesel Forumu. İçinde H. Acar (Ed.), *Küresel Terör ve Güvenlik Politikaları*, (ss. 373-397). Nobel Yayınları.
- The White House. (2022). *National Security Council*. Erişim: 22 Ocak 2022, <https://www.whitehouse.gov/nsc/>

- United States Privacy and Civil Liberties Oversight Board. (2022). *History and Mission*. Erişim: 22 Ocak 2022, <https://www.pclob.gov/About/HistoryMission>
- Wegge, N. (2017). Intelligence Oversight and the Security of the State. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 30(4), 687-700.
- Zegart, A., & Quinn, J. (2010). Congressional Intelligence Oversight: The Electoral Disconnection. *Intelligence and National Security*, 25(6), 744-766.
- Zybertowicz, A. (2005). An Unresolved Game: The Role of the Intelligence Services in the Nascent Polish Democracy. *Who's watching the spies*, 145-159.