



GÜVENLİK KURUM VE YETKİLİLERİNİN DEMOKRATİK DENETİMİ

Prof.Dr. Gencer Özcan
Bilgi Üniversitesi
gencer.ozcan@bilgi.eu.tr

ÖZET

Kamuya güvenlik hizmeti sunan kurumların demokratik yollardan gözetimi ve siyasal denetimi çağdaş demokrasilerin benimsediği ilkelerin başında gelir. Demokratik ülkelerde güvenlik kurumlarının kamusal denetiminin öncelikle yasama organı tarafından sağlanması beklenir. Yasamanın güvenlik kurumlarını etkili biçimde denetleyebilmesi, 'güçler ayrılığı' ilkesinin yerleştiği, geniş toplumsal kesimler tarafından benimsendiği ve siyaset kurumları tarafından ısrarlı şekilde savunulduğu demokratik ülkelerde mümkün olabilmektedir. Bu çerçevede yürütme erkinin yasama tarafından dengelenip denetlenmesi denildiğinde ilk akla gelen sorunlardan birisi güvenlik bürokrasisinin 'ulusal güvenlik' sağlamak üzere giriştiği uygulamaların yine 'ulusal güvenliği ilgilendirdiği' gerekçesiyle olağan denetim süreçleri dışına çıkartılıp gizlilik örtüsü altına sokulmasıdır. Savunma harcamalarının büyük tutarlara ulaşarak yurttaşların üstlendiği vergi yükünün artırması, güvenlik bürokrasisinin demokratik denetimini zorunlu kılan bir başka nedendir.

ATIF İÇİN: Özcan, Gencer, "Güvenlik Kurum ve Yetkililerinin Demokratik Denetimi", *Güvenlik Yazıları Serisi*, No.36, Kasım 2019. https://trguvenlikportali.com/wp-content/uploads/2019/11/SivilDenetim_GencerOzcan_v.1.pdf
DOI: 10.13140/RG.2.2.31187.53288

Yürütme erkinin yasama organı tarafından dengelenip denetlenmesinde ilk akla gelen sorun, güvenlik bürokrasisinin 'ulusal güvenlik' uygulamalarının 'ulusal güvenliği' ilgilendirdiği' gerekçesiyle olağan denetim süreçleri dışına çıkartılarak, gizlilik örtüsü altına sokulmasıdır.

Başta ordular olmak üzere, kamuya güvenlik hizmeti sunan kurumların demokratik yollardan gözetim altında olması ve siyasal denetime alınabilmesi çağdaş demokrasilerin önemli ilke ve göstergelerinden birisidir. Özerk davranmak eğilimi içine giren güvenlik kurumlarının ağır siyasal sorumluluk yaratan uygulamaları, çağdaş demokrasilerin en temel unsurlarından birisi olan 'demokratik hesap verilebilirlik' ilkesi açısından çeşitli sorunlar yaratabilmektedir. Bu sorunların önemli bir bölümü güvenlik kavramının sınırlarının belirsiz oluşu ile yakından ilgilidir. Bu belirsizlik, güvenlik sağlamakla yükümlü kurum ve yetkililerin görev tanımlarının yapılması ve yetkilerinin saptanması bakımından çeşitli sorunlar yol açmaktadır. Bu sorunlar üç başlık altında özetlenebilir.

Güvenlik kurumlarının kamusal gözetimi ve siyasal denetimi denildiğinde ilk akla gelen uygulama doğal olarak parlamenter denetimdir. Parlamentoların, yani yasamanın güvenlik kurumlarını etkili biçimde denetleyebilmesi 'güçler ayrılığı' ilkesinin yerleşmiş ve geniş toplumsal kesimler tarafından benimsenmiş olması ile siyaset kurumu tarafından ısrarlı şekilde savunulmasıyla yakından ilişkilidir. Yasama organının güçlü ve etkin olması, genel olarak siyasal iktidarların, özel olarak da siyasal iktidara bağlı konumlandırılması gereken, başta silahlı kuvvetler olmak üzere tüm güvenlik kurum ve yetkililerinin, kısaca güvenlik bürokrasisinin demokratik yollardan siyasal denetiminin yapılması için en önemli koşuldur.

Güvenlik kurumlarının siyasal denetimi sürecinde karşılaştığımız bir başka sorun, güvenlik konularının bir ölçüde özel uzmanlık alanı olarak tanımlanması, bir ölçüde de gizlilik gerektiren uygulamalara ilişkin olmasıdır. Bu durum denetim aşamasında ilgili güvenlik biriminin uzun ve ayrıntılı bir incelemeden geçirilmesini gerektirir. Buna karşılık, güvenlik konularında uzmanlığın ancak uzun süreyle çaba harcanarak edinilebilmesi nedeniyle, sınırlı zaman dilimlerinde görev yapan yasa koyucuların güvenlik konularında uzmanlaşmaları mümkün olamamaktadır.

Bütün zorluklarına karşın, yerleşik demokratik uygulamalar uyarınca güvenlik kurumlarının kamusal gözetime ve parlamenter siyasal denetime tabi olmasını zorunlu kılan belli başlı nedenler şöyle sıralanabilir: Öncelikle demokrasinin evrensel unsurlarından birisi olan güçler ayrılığı ilkesinin uygulanabilmesi denge-denetim mekanizmalarının varlığına ve çalıştırılmasına bağlıdır. Yürütme erkinin yasama organı tarafından dengelenip denetlenmesi denildiğinde ilk akla gelen sorunlardan birisi güvenlik bürokrasisinin 'ulusal güvenlik' sağlamak üzere giriştiği

**Savunma
harcamalarının
bütçe içindeki
payının büyük
tutarlara
ulaşması ile
yurttaşların
vergi yükünün
artırması,
güvenlik
bürokrasisinin
kamu maliyesi
yönünden de
denetim altında
tutulmasını
zorunlu
kılmaktadır.**

uygulamaların yine ‘ulusal güvenliği ilgilendirdiği’ gerekçesiyle olağan denetim süreçleri dışına çıkartılarak, gizlilik örtüsü altına sokulmasıdır. Dolayısıyla, bir ülkede yasama organının denge denetim yetki ve mekanizmalarına ne ölçüde sahip olduğu, bu yetki ve mekanizmaları ne kadar etkinlikle kullanabildiği ve güvenlik bürokrasisinin bu yetki ve mekanizmaları demokratik bir olgunluk içinde benimsemiş olup olmadığı, bir bakıma o ülkede demokrasinin yerleşik olup olmadığını anlamamıza olanak sağlayan en anlamlı göstergeler olarak değerlendirilebilir.

Güvenlik bürokrasisinin parlamentolar tarafından denetimini zorunlu kılan bir başka neden ise güvenlik harcamalarının geleneksel olarak, kamusal harcama kalemlerinin en büyük paylarından birisini oluşturmasıdır. Savunma harcamalarının bütçe içindeki payının büyük tutarlara ulaşması, dolayısıyla, yurttaşların üstlendiği vergi yükünün artırması, güvenlik bürokrasisinin parlamento tarafından kamu maliyesi yönünden de denetim altında tutulmasını zorunlu kılmaktadır.

Güvenlik bürokrasisinin görev ve yetkilerine ilişkin yapılacak yasal düzenlemelere son halini vermek yasama organının en temel görevleri arasındadır. Siyasal iktidarlar tarafından parlamentonun önüne getirilen yasa tekliflerinin demokratik ilke ve uygulamalarla bağdaştırılması yasama organının denge-denetleme işlevinin en önemli boyutlarından birisini oluşturmaktadır. Bu konuda yaşanan sorunların bir bölümü güvenlik kavramının doğasından kaynaklanmaktadır. Güvenlik konularının kamusal yaşam açısından kilit önemde olduğuna dair yerleşik inanç ile güvenlik kavramının kapsam ve içeriğinin tanımlanmasında karşılaşılan belirsizlikler, güvenlik bürokrasisinin görev ve yetkilerinin saptanmasını güçleştirmektedir. Kaldı ki, demokratik kurum ve uygulamaların yerleşmesi sürecinde yaşanan deneyimler, güvenlik bürokrasisinin daha geniş yetkiler isterken, yaptıkları uygulamaların sorumluluğunu üstlenmeleri gerektiğinde pek de istekli olmadıklarını göstermektedir.

Güvenlik bürokrasisinin siyasal denetimi bakımından üzerinde durulması gereken bir diğer unsur, parlamentoların güvenlik konusunda deneyimli sivil toplum kuruluşları aracılığıyla kamusal gözetim işlevi sağlanmasına yardımcı olmasıdır. Parlamentolar, bir yandan kamudan gelen taleplerin siyasal mekanizmalar aracılığıyla yasa yapım sürecinde ifade edilmesine olanak tanırken, bir yandan da komisyonlarda yapılan tartışmalar aracılığıyla kamunun güvenlik konularında ayrıntılı bilgi edinmesine, dolayısıyla kamusal gözetim yapılmasına yardımcı olmaktadır.

**Parlamentoların,
bir yandan
kamudan gelen
taleplerin yasa
yapım sürecinde
ifade edilmesine
olanak tanınması,
öte yandan
komisyonlardaki
tartışmalar
aracılığıyla
güvenlik
konularında
kamusal gözetim
yapması
beklenir.**

Öte yandan, güvenlik kurumlarının yasama organı tarafından siyasal denetimini engelleyen bir dizi zorluktan söz edilebilir. Özellikle güvenlik konularının ‘hassas’ oldukları gerekçesiyle gizlilik örtüsü altına sokulması gerek kamusal gözetimin, gerekse demokratik denetimin önüne olmadık engeller çıkarabilmektedir. Demokratik ilke ve kuralların yerleşik olmadığı, özellikle bilgi edinme konusunda gerekli yasal düzenlemelerin bulunmadığı ülkelerde gizlilik sorunsalı kamusal gözetim ve siyasal denetimi olanaksızlaştırmaktadır. Bu konuda yaşanan bir başka sorun ise parlamentolarda güvenlik konularında gereken bilgi ve uzmanlık sahibi kurul ve komisyonların bulunmamasıdır. Böylesi durumlarda yasama organı güvenlik bürokrasisinden gelen tek yönlü ve bir biçimde kısıtlanmış bilgi akışı ile yetinmek durumunda kalmaktadır. Güvenlik bürokrasisinin bilgi paylaşmak konusunda “hassas” davranmaları ile gelişen savunma teknolojisinin gerektirdiği yüksek teknik bilgi düzeyi gibi unsurlar da parlamentoların denetim konusunda etkili olmalarını engellemektedir. Son olarak, ulusal güvenliği ilgilendiren ancak uluslararası örgütler katında alınan kararların ülke parlamentoları tarafından izlenmesi ve denetimi, ulusal düzeyde alınan kararların izlenmesi ve denetiminden daha fazla zaman alıcı bir sürecin geçilmesini gerektirmektedir.

Güvenlik kurumlarının siyasal denetimi denildiğinde ilk akla gelen yasama organı tarafından yürütmenin, dolayısıyla yürütmenin bir kolu olarak güvenlikten sorumlu yetkililerin ve kurumların denetimidir. Fakat, çağdaş demokratik uygulamalar güvenlik bürokrasisinin yasamanın yanı sıra yürütme ve yargı erkleri tarafından da denetlenmesini öngörmektedir. Bu noktada öncelikle yürütme ve yasama organları farklı yöntemler uygulayabilirler, güvenlik bürokrasisinin etkin işleyişini denetlemek konusunda ortak sorumluluklar taşıdığı belirtilmelidir. Yürütme organı güvenlik güçlerinin yasalara ve insan haklarına uygun çalışması için kurallar ve ilkeler getirerek yetkililere yol gösterir. Buna ek olarak, yürütme organının merkezi ve yerel yönetimler aracılığıyla güvenlik bürokrasisini gözetim ve denetim altında tutması demokratik pratikler açısından siyasal sorumluluk ilkesinin gereklerinden birisidir. Yargı erki ise yasa dışı uygulamaları kovuşturmak ve gerektiğinde yargılamak yolu ile güvenlik bürokrasisini yasal açıdan denetim altında tutar. Yasama organı tarafından çıkarılan ve güvenlik bürokrasisini ilgilendiren yasaların Anayasaya ya da yürütmenin güvenliğe ilişkin karar ve uygulamalarının yasalara uygunluğunun denetimi de dolaylı yoldan güvenlik bürokrasisinin yargı erki tarafından denetim altında tutulması sonucunu doğurmaktadır.

**Demokratik ilke
ve kuralların
yerleşik
olmadığı, özellikle
bilgi edinme
konusunda yasal
düzenlemelerin
bulunmadığı
ülkelerde gizlilik
sorunsalı
kamusal gözetim
ve siyasal
denetimi
olanaksızlaş-
tırmaktadır.**

Güvenlik bürokrasisinin demokratik yollardan siyasal denetimi, yasal ve kurumsal olanakların varlığına bağlı olduğu kadar, bu olanakların devleti oluşturan yasama, yürütme ve yargı erkleri tarafından güvenlik alanında çalışan kurum ve yetkilileri denetlemek üzere kullanabilecek kadar güçlü olmalarına da bağlıdır. Bir başka deyişle, yasama organı elindeki denetim mekanizmalarını harekete geçirmek konusunda çekingen davranıp hesap soramıyor ise, güvenlik bürokrasisinin etkili biçimde denetlenmesinden söz edilemez. Bu nedenle, güvenlik bürokrasisinin yasama organı tarafından demokratik yollardan etkili biçimde denetiminden söz edebilmek için dört unsurun birarada bulunması gerekmektedir: Açık biçimde denetim işlevini tanımlayan anayasal ve yasal yetkilerin varlığı, güvenlik alanında çalışan yetkililerin kamusal gözetim ve denetimin demokratik ilke ve uygulamaların vazgeçilmez unsuru olduğuna içtenlikle inanması, başta yasama organı olmak üzere kamusal yetkililerin güvenlik alanında uzmanlık bilgisi ve deneyim sahibi olması ve son olarak yasa koyucuların güvenlik bürokrasisinin demokratik denetimi konusunda kararlı siyasal irade sergilemesi. Bu unsurların eksikliği, yasaların kâğıt üzerinde kalması, bilgisizlik ya da deneyimsizlik yüzünden denetimin etkisiz kalması, güvenlik bürokrasisinin isteksizliği yüzünden denetimin sonuç vermemesi ya da yasa koyucuların isteksizliği yüzünden denetim işlevinin ölü doğması gibi sonuçlara yol açmaktadır.

Güvenlik bürokrasisinin yasama organı tarafından demokratik denetiminin sağlanmasında işlevsel olan parlamenter mekanizmaların başında parlamentoda çeşitli biçimlerde yapılan görüşmeler gelmektedir. Bu görüşmelerin en önemlisi ve yasama organı tarafından kullanılabilir en etkili mekanizmaların başında, askeri harcamalar ile savunma bakanlığı harcamalarının onaylandığı bütçe görüşmeleri gelir. Bu çerçevede, bütçe görüşmelerinin yasama organının güvenlik bürokrasisini denetlemek için kullanabileceği en etkili yol olduğunu söylemek abartılı olmaz. Türkiye örneğinde, Milli Savunma Bakanlığı bütçelerinin TBMM’de kapsamlı biçimde gözden geçirilmeksizin onaylanması olgusu, ülkede güvenlik bürokrasisinin yasama karşısında ne denli güçlü bir konumda olduğunu gösterir.

Güvenlik bürokrasisinin yasama organı tarafından denetimini sağlayan bir başka işlevsel mekanizma da güvenlik konusunda verilen araştırma ve gensoru önergeleridir. Bu önergeler yalnızca yasa koyucuların değil, aynı zamanda kamuoyunun da tartışmalar sırasında ilgili konuda bilgilenmesini sağlar. Sonuçları itibariyle etkili olabilen bu denetim yoluyla kamuoyunun

Çağdaş

demokratik

uygulamalar

güvenlik

bürokrasisinin

yasamanın yanı

sıra yürütme ve

yargı erkleri

tarafından da

denetlenmesini

öngörmektedir.

sözkonusu soruna ilgi göstermesi durumunda, hükümetler tartışmalı konuya ilişkin yeni düzenlemeler getirmek ihtiyacı duyabilmektedirler.

Öte yandan, yasama organı bünyesinde uzmanlardan oluşan araştırma komisyonlarının kurulması güvenlik bürokrasisinin demokratik denetimini sağlayacak en işlevsel mekanizmalardan birisidir. Bu komisyonlar etkili çalışabildikleri durumlarda olayların aksi takdirde karanlıkta kalacak kimi yönlerine ışık tutabilmekte, gerek yasa koyucuların gerekse yurttaşların ilgili konuda derinlemesine bilgi sahibi olmalarına olanak tanımaktadır. Bu türden komisyonlar tarafından hazırlanarak kamuoyuna açıklanan raporlar güvenlik bürokrasisinin yasalara aykırı tutum ve davranışlarının yurttaşlar tarafından da öğrenilmesine olanak tanımakta, böylelikle kamuoyunun demokratik denetim sürecinin paydaşına dönüşmesi sürecine ivme kazandırabilmektedir.

Son olarak, güvenlikten sorumlu kurumların kamusal gözetimi bakımından çok çeşitli kurum ve sivil toplum kuruluşlarının güvenlik alanında yapılan uygulamaları izlemesi çağdaş demokratik pratikler açısından neredeyse bir ön koşul niteliği kazanmıştır. Özellikle ABD’de gerçekleşen 11 Eylül saldırılarından sonra farklı ülkelerde iyice genişletilen güvenlik bürokrasilerinin daha geniş yetkilerle donatılması ve daha sık rastlanan olağanüstü hal uygulamaları ile demokratik denetim süreçlerinin dışında tutulmaları, küresel ölçekte etkili olan bir eğilim olarak karşımıza çıkmıştır. Bu bağlamda ‘güvenlik-özgürlük dengesi’, ‘insan haklarına karşı güvenlik ikilemi’ gibi kavramsallaştırmalar üzerinden olağan koşullar altında bir araya getirilmesi ne gereken ne de mümkün olan kavramlar yan yana getirilebilmektedir. Bu kavramsal zorlamaların kamu düzeni sağlamakla görevli güvenlik bürokrasisi tarafından demokratik denetim süreçlerinden kaçınabilmek için gerekçe olarak kullanıldığı da sıklıkla görülmektedir.

Bu konuda başlayan tartışmalar şimdiden güvenlik yazını içinde kapsamlı bir alt alanın oluşumuna yol açmıştır. Bu tartışmaya uzun uzadıya değinmek yerine 2002’de yayınlanan *BM İnsani Kalkınma Raporunun* hem güvenliğinin hem de demokrasinin bir arada korunabileceğine vurgu yapan bölümünden bir alıntı yapılabilir: “Tarih boyunca ve günümüzde gelişmekte olan ülkelerde otoriter yönetimler, demokrasinin kamu düzeni ve kişi güvenliği ile uyuşmayan bir rejim olduğunu öne sürerek demokrasiyi hedefleyen hareketlere karşı koymuşlar ve bu hareketleri başarısızlığa uğratmışlardır. Ancak tarih bu iddianın yanlış olduğunu ortaya koymuştur. Güvenlik güçlerinin üzerinde sağlanan sivil, demokratik denetim kişi güvenliğiyle uyuşmamak bir yana, onun vazgeçilmez bir parçasıdır. Bu denetim olmazsa kişi güvenliğini güvence altına alması beklenen bu güçler onun için en büyük tehdidi oluşturabilir.”

KAYNAKÇA

Willem F. van Eekelen, “Democratic Control of Armed Forces”, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper, 2002,
https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/op02_democratic-control.pdf

Vincenza Scherrer ve Alba Bescos Pou, *Enhancing Multilateral Support for Security Sector Reform*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Cenevre, 2018,
<https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF%20Enhancing%20Multilateral%20Support%20for%20Security%20Sector%20Reform.pdf>.

EK OKUMA

Desch, Michael C., *Civilian Control of the Military. The Challenging Security Environment*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

Finer, S.E. (1962), *The Man on Horseback*, Pall Mall Press, Oxford, 1962.

Von Beyme, Klaus (2000), *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Macmillan Press Ltd, London.

İNTERNET

DCAF, Geneva Centre for Democratic Governance, <https://www.dcaf.ch>



Uluslararası İlişkiler Konseyi (UİK) Derneği, Türkiye’de uluslararası ilişkiler çalışmalarının gelişimine katkıda bulunmak, ilgili alanlarda çalışanları bir araya getirmek ve çalışmalarını desteklemek amacıyla bir grup akademisyen, medya çalışanı ve dışişleri mensubu tarafından 2004 yılında tarihinde kurulmuştur. 2010 yılından beri *International Studies Association* (ISA) ortak kuruluşu ve 2016’dan beri de *Balkan Political Science Association* (BPSA) üyesi olan UİK, iki yılda bir düzenlediği *Uluslararası İlişkiler Çalışmaları ve Eğitimi Kongresi* ile *Güvenlik Akademisi* ve *Dış Politika Akademisi* eğitim programlarını gerçekleştirmektedir. Uluslararası İlişkiler disiplininin Türkiye’deki gelişimine katkı yapmış öğretim üyelerine yönelik *Ustalara Saygı Ödülü* ile genç akademisyenlere yönelik *Teşvik Ödülü* veren UİK, başta *Uluslararası İlişkiler* dergisi ile *Güvenlik Çalışmaları* serisi olmak üzere kapsamlı bir yayım programı ile *Güvenlik Portalı* (GP), *Türkiye Barışı Koruma Veri Tabanı* (TÜBAKOV), *Kavram Avcıları* ve *Black Sea Young Reformers Fellowship* (BSYRF) projelerini hayata geçirmiştir.

UİK hakkında daha fazla bilgi almak için, lütfen [web sayfasını](https://www.uik.org.tr) (https://www.uik.org.tr) ziyaret ediniz.



© UİK 2019

Bu çalışmanın telif hakları Uluslararası İlişkiler Konseyi (UİK)’e ait olup, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu uyarınca kaynak gösterilerek kısmen yapılacak makul alıntılar dışında, hiçbir şekilde önceden izin alınmaksızın kullanılamaz, yeniden yayımlanamaz. Bu çalışmada yer alan değerlendirmeler yazarına aittir; UİK’in kurumsal görüşünü yansıtmamaktadır.



Güvenlik Yazıları, NATO Kamu Diplomasisi Birimi tarafından desteklenmektedir.

Security Papers are supported by the NATO Public Diplomacy Division.